



EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 27.11.2013
COM(2013) 852 final

**KOMMISSIONENS OG EU-UDENRIGSTJENESTENS SVAR PÅ DEN
EUROPÆISKE REVISIONSRETS SÆRBERETNING**

**"DEN EUROPÆISKE UNIONS DIREKTE FINANSIELLE STØTTE TIL DEN
PALÆSTINENSISKE MYNDIGHED"**

KOMMISSIONENS OG EU-UDENRIGSTJENESTENS SVAR PÅ DEN EUROPÆISKE REVISIONSRETS SÆRBERETNING

"DEN EUROPÆISKE UNIONS DIREKTE FINANSIELLE STØTTE TIL DEN PALÆSTINENSISKE MYNDIGHED"

RESUMÉ

III. I slutningen af 2011 iværksatte Kommissionen et projekt med henblik på at vurdere behovene og afdække gennemførlige projekter inden for området reform af den offentlige forvaltning i Palæstina (denne betegnelse er med forbehold for holdningerne til anerkendelsen af Palæstina som en stat). På det grundlag vil EU fra den anden halvdel af 2013 yde Den Palæstinensiske Myndighed (PA) en omfattende støtte til reform af den offentlige forvaltning. EUREP vil sikre tætte forbindelser mellem denne aktion og programmet for reform af den offentlige forvaltning og også fremme en stærkere løftestangeffekt i forhold til den politiske dialog.

Det skal bemærkes, at Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten aktivt har søgt at sikre israelsk samarbejde. Der er afholdt mange møder med det israelske forsvarsministerium (COGAT) og forskellige israelske regeringseksponenter i en række sammenhænge og fora. Når det var nødvendigt, har EU's delegation i Tel Aviv også været inddraget. Disse foranstaltningers effektivitet kunne styrkes gennem en mere sammenhængende og robust tilgang til sagen fra medlemsstaternes side.

IV. I 2011 konstaterede man, at der var behov for øget konkurrence, og som følge heraf er der nu iværksat en international udbudsprocedure om indgåelse af kontrakter om forudgående og efterfølgende revisionstjenesteydelser i forbindelse med gennemførelsen af alle PEGASE DFS-programmer. Forhåndsmeddelelsen blev offentliggjort i august 2012, og de nye kontrakter ventes at blive underskrevet inden udgangen af 2013.

For reform af den offentlige forvaltning, se punkt III (Resumé) ovenfor.

Løftestangeffekten i forhold til den politiske dialog på PA-niveau gennem den betydelige direkte finansielle støtte bør ikke undervurderes.

V. Det skal bemærkes, at Israel i flere måneder i 2012 ikke overførte toldindtægter til PA. Dette var en central årsag til forsinkelserne i PA's lønudbetalinger. Siden begyndelsen af 2013 er medarbejderne i Wafa, PBS og ministeriet for religiøse anliggender ikke desto mindre blevet fjernet fra listen over støtteberettigede modtagere, hvilket sænkede antallet til omkring 75 000 (fra 84 000).

VI. Problematikken omkring offentligt ansatte, som ikke kan arbejde i Gaza (f.eks. på grund af strejken til støtte for PA, dens varighed, omfang og virkninger, Hamas' reaktioner), er kompleks i forbindelse med Gazastriben, hvor en objektiv kontrol er vanskelig. DFS er et PA-styret program. Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten står ved deres beslutning om at støtte PA politisk (kernen i den fremtidige palæstinensiske stat) i PA's beslutning om at fortsætte med at betale alle berettigede arbejdstagere på både Vestbredden og i Gazastriben uanset deres arbejdsmæssige status, som det under alle omstændigheder er meget vanskeligt at afklare. Nogle offentligt ansatte arbejder ikke i Gaza, simpelthen fordi de er lockouted af de faktiske myndigheder. Andre, som rent faktisk arbejder, siger stadig officielt, at de ikke arbejder, af politiske årsager.

Enhver beslutning om at stoppe bidragene til lønningerne i Gaza forventes at være politisk meget følsom.

Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten mener, at de har behandlet dette problem tilstrækkeligt. Det er blevet rejst over for PA ved en række lejligheder på det højeste politiske niveau og vil fortsat være fokus for fremtidige drøftelser.

VII. Med hensyn til engagement i forhold til Israels regering, se punkt III (Resumé) ovenfor.

BEMÆRKNINGER

27. I EU's handlingsplaner er der fastsat prioriterede mål, som både EU og PA har tilsluttet sig, og som ikke omfatter et vejledende rammebeløb. En ny EU-PA-handlingsplan blev godkendt af Rådet i marts 2013. Denne nye handlingsplan er bedre tilpasset behovene for udviklingsbistand (og omvendt) end sin forgænger, som blev afsluttet før oprettelsen af PEGASE.

28. Fra 2014 indleder EU en toårig programmeringscyklus for udviklingskomponenten af sin finansielle bistand. Palæstina er et af de mest følsomme punkter i det samlede budget for finansiell bistand til tredjelande, og budgetmyndigheden har i de senere år ofte forhøjet Kommissionens oprindelige forslag. De årlige beløb til Palæstina kendes først med nogen grad af sikkerhed meget sent i budgetprocessen. Den skrøbelige politiske situation kræver også, at Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten er opmærksomme og kan tage situationen op til ny vurdering, når det er påkrævet.

Meget få medlemsstater har programmeret flerårig bistand til Palæstina netop af de samme årsager.

EU's lokale udviklingsstrategi er for nylig blevet revideret i samarbejde med medlemsstaterne og lokale repræsentanter.

29. Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten finder ikke, at det gør det vanskeligere at gennemgå mekanismen i detaljer, at man forelægger foranstaltninger for medlemsstaterne gennem skriftlige procedurer. Ved en række lejligheder er palæstinensiske programmer (især PEGASE) blevet forelagt ENPI-udvalget som et informationspunkt på dagsordenen. Medlemsstaterne har normalt udtrykt tilfredshed med de anvendte procedurer og har ikke afholdt sig fra at bede om nærmere oplysninger, hvis de fandt det nødvendigt.

Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten finder, at indførelsen af PSRG-programmet, som blev gennemført efter "Operation Cast Lead", samt anvendelsen af SEPS og restancekomponenten viser programmets evne til at tilpasse sig forandringer i det operationelle miljø.

Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten er dog opmærksomme på, at denne situation på lang sigt er uholdbar, og at det er på tide at foretage justeringer, nu hvor situationen i Gaza har været uløst i de sidste syv år. Faktisk er dette spørgsmål tidligere blevet rejst over for PA ved en række lejligheder.

Der er allerede indledt drøftelser med PA med det formål at finde en løsning, der kan tage højde for Rettens bekymringer, og samtidig give PA mulighed for fortsat at støtte sine medarbejdere i Gaza.

Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten står ved deres politiske holdning, som er, at PA fortsat skal støtte sine arbejdstagere i Gaza som en central betingelse for at opretholde enheden i en fremtidig palæstinensisk stat og give PA mulighed for at bevare fodfæste i Gaza. Der skal tages behørigt hensyn til, at Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten traf og gennemførte denne beslutning på baggrund af politiske overvejelser, og at de fleste af de arbejdstagere, som ikke arbejder i Gaza, faktisk forhindres i at arbejde.

30. Det skal bemærkes, at med undtagelse af Det Forenede Kongerige, der kun bidrog til PEGASE i 2008, er ingen andre donorer til PEGASE DFS flyttet fra PEGASE DFS til Verdensbankens trustfond. Endvidere tiltrak PEGASE også støtte fra tredjelande som Japan og Schweiz.

Faldet i støtten kan primært tilskrives den finansielle tilbagegang i medlemsstaterne samt en vis grad af donortræthed. Nogle medlemsstater og andre donorer foretrækker at støtte udviklingsprojekter (i stedet for direkte finansiell støtte), da det giver dem større synlighed.

31. Kommissionen erkender, at PEGASE's aktuelle vilkår ikke omfatter resultatindikatorer.

EU-Udenrigstjenesten og Kommissionen benytter i den forbindelse indikatorerne i den palæstinensiske reform- og udviklingsplan og den palæstinensiske nationale udviklingsplan, hvis prioriterede områder dannede og stadig danner grundlag for PEGASE. Det er også betingelser.

Kommissionen accepterer også at indføre resultatindikatorer for PEGASE, hvor der tages hensyn til PA's særlige situation og PEGASE-programmets særlige karakter.

Målet med at yde direkte finansiell støtte gennem PEGASE er at sætte PA i stand til så vidt muligt at opfylde sine eksisterende forpligtelser over for sin befolkning. Det er ikke realistisk at forvente en betydelig kvalitativ forbedring af disse i den nuværende finansielle situation.

Om målene nås, afhænger af hovedsagelig eksterne faktorer, som er uden for PA's kontrol. PEGASE DFS er et politisk instrument, hvis endelige mål er at opretholde en levedygtig tostatsløsning ved at bevare den palæstinensiske befolknings grundlæggende levevilkår. Palæstina er ikke et uafhængigt land, hvis regering kan mobilisere en bred vifte af ressourcer til støtte for et bestemt mål.

DFS er ikke et klassisk projekt, som kan evalueres efter projektcyklusforvaltningsmetoden. Det er udformet til at bistå PA i håndteringen af et langsigtet problem i forventning om, at EU ved at holde myndigheden i live kan bidrage til en tostatsløsning gennem Mellemøstfredsprocessen.

32. I overensstemmelse med PA's toårige statsopbygningsplan fra 2009, som sigtede mod at nedbringe afhængigheden af udenlandsk bistand, søgte EU-Udenrigstjenesten (og tidligere GD RELEX) at sænke andelen af direkte finansiell støtte i hver programmering. Men det har simpelthen ikke været muligt at skære drastisk ned, da det bragte PA's overlevelse i fare. Disse spørgsmål er også blevet rejst på ad hoc-forbindelsesudvalgets (AHLC) møder.

Under de nuværende omstændigheder og på baggrund af den politiske situation er muligheden for at nedbringe støtten ikke i overensstemmelse med EU's aktuelle politik.

34. Støttemodtagerne er kendt og underkastes forudgående og efterfølgende kontrol. Støtten udbetales ved ansøgning fra PA og forelægges af de nødvendige bilag.

Disse midler går i al væsentlighed kun gennem underkontoen til den fælles statskassekonto, som fungerer efter et såkaldt "dobbeltnøgle"-system med henblik på frigivelse af udbetalinger, dvs. at både EU og PA skal bemyndige dem. Risikoen for korrupsion er derfor minimal. For så vidt angår ødelæggelse af EU-finansieret infrastruktur under programmet for den private sektor i Gaza, var den risiko kendt, og selv om Kommissionen forsøger at minimere risikoen gennem regelmæssig dialog med det israelske forsvarsministerium (COGAT), må man acceptere den risiko.

35. Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten er parate til at underkaste omkostningseffektiviteten ved kontrolforanstaltningerne en kritisk undersøgelse og afveje disse mod de involverede risici.

36. I 2011 konstaterede man, at der var behov for øget konkurrence, og som følge heraf er der nu iværksat en international udbudsprocedure om indgåelse af kontrakter om forudgående og efterfølgende revisionstjenesteydelser i forbindelse med gennemførelsen af alle PEGASE DFS-programmer. Forhåndsmeddelelsen blev offentliggjort i august 2012, og de nye kontrakter ventes at blive underskrevet inden udgangen af 2013.

Der blev forlangt og godkendt et udbud med forhandling, jf. artikel 168, stk. 2, i gennemførelsesbestemmelserne til finansforordningen, og det blev behørigt begrundet på det pågældende tidspunkt.

37. Kontraktindgåelsen uden forudgående udbud blev begrundet under henvisning til gennemførelsesbestemmelserne til finansforordningen.

Efter en særlig anmodning fra EUREP har alle aftaler med en international organisation været genstand for yderligere krav (undtagelser fra de generelle betingelser, som gælder for internationale organisationer), især med hensyn til yderligere rapporteringskrav, revision og overførsel af udstyr.

EUREP har fuldført overgangen fra en bidragsaftale til en etårig tjenesteydelseskontrakt med den internationale organisation. Alt udstyr i henhold til tidligere aftaler er blevet overført til PA (med undtagelse af DFS-databasen). Disse tjenesteydelser vil blive genstand for et internationalt begrænset udbud i 2014.

38. Det skal bemærkes, at kontrol- og forvaltningsprocedurerne for PDFS-programmerne er under revision.

Der er ved at blive indgået aftaler om insourcing af PEGASE-databasen og forvaltningen heraf.

39. Under hensyntagen til projektets størrelse og den politiske følsomhed i forbindelse med gennemførelsen af programmet valgte EUREP bevidst ikke at give kontrakten til en lokal virksomhed på det pågældende tidspunkt.

I fortsættelse af revisionen af PEGASE's kontrol- og forvaltningsprocedurer er der iværksat en international indkaldelse af bud om forudgående og efterfølgende revisionstjenesteydelser i forbindelse med gennemførelsen af alle PEGASE DFS-programmer.

Selv om manglen på formelle betingelser skyldes de helt særlige omstændigheder, betyder det ikke, at der ikke er nogen løftestangseffekt i forhold til PA (se punkt 40).

40. PEGASE DFS ydes til PA uden eksplicite betingelser, hvilket er et bevidst valg fra Kommissionens, EU-Udenrigstjenestens og medlemsstaternes side i overensstemmelse med deres politiske mål for fredsprocessen i Mellemøsten.

EU-Udenrigstjenesten og Kommissionen benytter dog i den forbindelse indikatorerne i den palæstinensiske reform- og udviklingsplan og den palæstinensiske nationale udviklingsplan, hvis prioriterede områder dannede og stadig danner grundlag for PEGASE. Det er også betingelser.

Men løftestangseffekten er der takket være dette pålidelige og sammenhængende bidrag fra EU. EUREP arbejder i øjeblikket på at forbedre løftestangseffekten gennem politisk dialog i samordning med interesserede medlemsstater via den nyligt oprettede uformelle EU-PEGASE-gruppe.

41.

a) I slutningen af 2011 iværksatte Kommissionen et projekt med henblik på behovsvurdering og afdækning af gennemførlige projekter inden for området reform af den offentlige

forvaltning i Palæstina. På det grundlag vil EU fra den anden halvdel af 2013 yde PA finansiell støtte til reform af den offentlige forvaltning. EUREP vil sikre tætte forbindelser mellem denne aktion og CSP-programmet og også fremme en stærkere løftestangseffekt i forhold til den politiske dialog.

42. Det skal bemærkes, at Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten aktivt har søgt at sikre israelsk samarbejde. Der er afholdt mange møder med det israelske forsvarsministerium. Forskellige andre møder er afholdt med Israel inden for rammerne af de bilaterale forbindelser mellem EU og Israel, og disse spørgsmål er blevet rejst i associeringsudvalget, associeringsrådet og i den politiske dialog med Israel. Når det var nødvendigt, har EU's delegation i Tel Aviv også været inddraget. Disse foranstaltningers effektivitet kunne styrkes gennem en mere sammenhængende og robust tilgang til sagen fra medlemsstaternes side. Ikke desto mindre er Rådet selv gået fra rådskonklusioner af en mere bred karakter til langt mere konkrete konklusioner (især maj 2012 og december 2012).

46. I slutningen af 2011 iværksatte Kommissionen et projekt med henblik på behovsvurdering og afdækning af gennemførlige projekter inden for området reform af den offentlige forvaltning (CSR) i Palæstina. På det grundlag vil EU fra den anden halvdel af 2013 yde PA finansiell støtte til reform af den offentlige forvaltning. EUREP vil sikre tætte forbindelser mellem denne aktion og CSP-programmet og også fremme en stærkere løftestangseffekt i forhold til den politiske dialog.

47. PEGASE er et særligt instrument, som er indført for at sikre, at midlerne kan spores til den endelige modtager. Støtten stilles kun til rådighed, efter at både EU og PA har godkendt den endelige liste over endelige støttemodtagere. Dette instrument er blevet indført for at undgå mulig omdirigering af EU-midler. Derfor er Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten af den opfattelse, at PEGASE-midler ikke fungerer i budgetmæssig henseende.

Vedrørende argumentet om, at PEGASE har givet PA mulighed for at spare nogle af sine ressourcer og omdirigere dem til andre formål, anfægter Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten denne påstand, som ikke fremgår af praksis. Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten mener, at der ikke foreligger bevis for, at PEGASE har resulteret i, at midler er blevet omdirigeret til rekruttering af sikkerhedsstyrker, som under alle omstændigheder får støtte fra andre kilder.

48. Ud over reformer hænger bæredygtighed tæt sammen med politiske fremskridt mod forsoning og afslutning af besættelsen.

En central årsag til, at "PA i stigende grad har haft problemer med at betale lønninger og pensioner til tiden" i den senere tid, har været Israels suspension af "toldindtægterne". Dette pludselige indtægtsfald havde PA ikke taget højde for. Medlemsstaternes finansielle situation og en vis grad af donortræthed har bestemt spillet en rolle for donorerens evne og vilje til at reagere på denne krise. Samtidig håbede PA at tiltrække flere midler fra arabiske donorer.

51. Det skal bemærkes, at antallet af modtagere af kontant bistand er steget fra 2010 og frem på grund af forskellige faktorer, bl.a. indførelsen af programmet for kontantoverførsler i 2010 (som består af sammenlægningen af SSNRP og SHC-programmet samt bekræftelse af husholdninger på ventelisten) og den efterfølgende anvendelse heraf i Gaza i 2011. PA's mål er, at 120 000 husholdninger indgår i programmet – svarende til det anslåede antal husholdninger, som lever i ekstrem fattigdom i Palæstina. Vedrørende bistand: Grundlaget for beregning af, hvor meget den finansielle bistand til støtteberettigede husholdninger skal beløbe sig til, er en 50 % opfyldelse af kløften. Kløften er forskellen mellem den sociale ydelse (forbrug) og grænsen for en husholdnings ekstreme fattigdom. Den kontante

komponent i kontantoverførselsprogrammet giver finansiel bistand med henblik på at opfylde 50 % af denne kløft, som udgør den grundlæggende kontanthjælpsydelse. Husholdninger, der modtager den ydelse, har normalt adgang til supplerende indkomstkilder (overførsler) samt supplerende bistand (dvs. sundhedsforsikring og bistand i naturalier), som supplerer den kontante komponent.

52. Betalingsforsinkelserne er resultatet af forskellige faktorer, som ligger uden for social- og finansministeriernes kontrol, bl.a.: 1) tilgængeligheden af kontante/likvide midler i bankerne i Gaza og 2) tilgængeligheden af budgetmidler som følge af PA's tilbagevendende finansielle kriser (bl.a. overførsler af toldindtægter fra Israel).

Det skal bemærkes, at i) betalingerne for september 2011 og september 2012 blev behandlet hhv. den 3. oktober 2011 og den 6. oktober 2012, dvs. med en forsinkelse på kun en uge i forhold til den oprindelige frist (normalt den sidste weekend i september)

ii) den første kvartalsudbetaling i 2012 blev foretaget sidst i april 2012 på grund af manglende kontanter, hovedsagelig israelske shekel og amerikanske dollar, i de lokale banker i Gaza (som følge af israelske likviditetsrestriktioner). Skønt dette ikke vedrørte Vestbredden, valgte PA af politiske årsager ikke at behandle udbetalingen på Vestbredden uden forsikring om, at udbetalingen ville finde sted i Gaza om ikke samtidig så dog snart derefter.

53. Se punkt 31 ovenfor.

54. Problematikken omkring offentligt ansatte, som ikke kan arbejde i Gaza (f.eks. strejken til støtte for PA, dens varighed, omfang og virkninger, Hamas' reaktioner), er kompleks i forbindelse med Gazastriben, hvor en objektiv kontrol er vanskelig. DFS er et PA-styret program. Kommissionen støtter PA politisk (kernen i den fremtidige palæstinensiske stat) i beslutningen om at fortsætte med at betale alle berettigede arbejdstagere på både Vestbredden og i Gazastriben uanset deres arbejdsmæssige status, som det under alle omstændigheder er meget vanskeligt at afklare. Det er måske værd at minde om, at mange af de offentligt ansatte, som ikke arbejder i Gaza, er effektivt lockouted af de faktiske myndigheder.

Enhver beslutning om at stoppe bidragene til lønningerne i Gaza forventes at være politisk meget følsom.

55. Jf. kommentarer i punkt 54.

57. Støttemodtagerne er kendt og underkastes forudgående og efterfølgende kontrol. Støtte udbetales efter ansøgning fra PA og forelæggelse af de nødvendige bilag.

Disse midler går i al væsentlighed kun gennem underkontoen til den fælles statskassekonto, som fungerer efter et såkaldt "dobbeltnøgle"-system med henblik på frigivelse af betalinger, dvs. både EU og PA skal bemyndige dem.

58. Se svar på bemærkning 54.

59. Med hensyn til anvendelse af diesel i stedet for gas skal det bemærkes, at det skyldes eksterne faktorer. Hverken Israel eller Egypten ville tillade eksport af gas til Gaza, derfor var anvendelse af dieselolie den eneste mulighed.

60. Spørgsmålet om moms og andre afgifter på brændstoflevering i forhold til Israel går langt videre end PEGASE og er en del af et overordnet spørgsmål i relationerne mellem EU og Israel. Kommissionen havde udfoldet bestræbelser for at få en fritagelse for betaling af moms på brændstofleverancer, men drøftelserne førte ikke til det ønskede resultat. Det var tydeligt, at problemet kun kunne løses på det højeste politiske niveau.

Kommissionen finder ikke, at den kan kritiseres for ikke at kunne fastslå, hvordan moms og punktafgifter, den betaler, bruges af myndighederne, hvad enten det er de israelske eller palæstinensiske, i henhold til Parisprotokollen til Osloaftalerne, som fastlægger betingelserne for overførsler af visse skatteindtægter fra Israel til PA, men som Kommissionen/EU ikke er part i.

Det var en af en række faktorer, som førte til, at Kommissionen ophørte med at finansiere brændstoflevering.

61. Kommissionen rådede faktisk PA til at overveje muligheden for at foretage en PEFA-vurdering inden 2012.

I november 2011 havde PA's finansministerium på teknisk plan vedtaget princippet om at foretage en PEFA-vurdering. EU havde planer om at finansiere en del af vurderingen. PA besluttede imidlertid efterfølgende at udskyde vurderingen.

En PEFA-vurdering blev iværksat i marts 2013, og PEFA-rapporten blev formelt sendt til finansministeriet i juni 2013 og blev godkendt af ministeriet i samme måned. Den blev offentliggjort den 2. september 2013. EU bidrog til denne vurdering, som blev ledet af Verdensbanken, ved at finansiere en ekspert.

Der har været andre vurderinger af PA's forvaltning af de offentlige finanser end PEFA-vurderingerne. IMF har udarbejdet statusrapporter over PA's forvaltning af de offentlige finanser i april 2008, april 2009, december 2009, oktober 2010, januar 2012 og januar 2013. Endvidere omfatter IMF's bedømmelse til møderne i ad hoc-forbindelsesudvalget (som finder sted to gange om året) vurderinger af reformerne af PA's forvaltning af offentlige finanser.

62. Kommissionen arbejder fortsat på dette spørgsmål om offentlig finansforvaltning. En PEFA-vurdering ledet af Verdensbanken blev således iværksat i marts 2013, og rapporten blev formelt sendt til finansministeriet i juni 2013.

Enhver form for gennemgang af lovgivningen er vanskelig, da der ikke er noget fungerende palæstinensisk lovgivningsråd. Ministeriet tilsluttede sig den i samme måned og offentliggjorde den den 2. september 2013.

63.

b) I september 2012 blev det i en resultatorienteret overvågningsrapport fremhævet, at: "projektet blev forsinket i første halvdel af sin gennemførelse af flere årsager (lange undersøgelser af vurderingsbehov, omformning af aktiviteter, dårligt kendskab til engelsk hos praktikanter og mangel på oversættere). De fleste af disse problemer er blevet løst i første del af 2012." På det tidspunkt anså kontrolinstansen projektgennemførelsens samlede effektivitet og virkninger for "gode".

66. Betalingerne blev foretaget ifølge reglerne. Det vigtigste var at give økonomien en saltvandsindsprøjtning ved at betale for længst forfaldne restancer til den private sektor. Restancerne var genstand for obligatorisk revisionskontrol, før udbetalingerne blev foretaget.

Tekstboks 2 – Momsgodtgørelse til et luksushotel i Gaza

Godtgørelsen blev udbetalt ifølge reglerne. Det skal bemærkes, at den godtgjorte restance til denne virksomhed var akkumuleret over en periode på mere end syv år fra december 2000 til januar 2008. Den kendsgerning, at hotellet knap nok fungerede i oktober 2012, skyldes situationen i Gaza og den fortsatte blokade.

67. Støtten til kraftværket i Gaza skulle afhjælpe en særlig nødsituation snarere end være bæredygtig. Da PA foreslog en anden tilgang, blev denne PEGASE-komponent ikke længere finansieret.

68. En central årsag til, at "PA i stigende grad har haft problemer med at betale lønninger og pensioner til tiden" i den senere tid, har været Israels suspension af toldindtægter. Endvidere har medlemsstaternes finansielle situation og en vis grad af donortræthed spillet en rolle for donorernes evne til at reagere på denne krise. Samtidig håbede PA at tiltrække flere midler fra arabiske donorer.

70. Det skal bemærkes, at Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten aktivt har søgt at sikre israelsk samarbejde. Der er afholdt mange møder med det israelske forsvarsministerium. Når det var nødvendigt, har EU's delegation i Tel Aviv også været inddraget. Effektiviteten af disse foranstaltninger kunne styrkes gennem en mere sammenhængende og robust tilgang til sagen fra medlemsstaternes side.

b) Der er bevilget betydelige beløb til område C fra 2012-bevillingen (7 mio. EUR) ud over ca. 3,5 mio. EUR fra fødevarerikkerhedsprogrammet. Gennem en udvidelse af programmet for genopbygning af den private sektor i Gaza vil PEGASE også stille midler til rådighed for Vestbredden i område C med særlig vægt på landbrugere og lokalsamfund, som er ramt af separationsmuren, den israelske hær's ødelæggelser og vold fra bosætterne.

Spørgsmålet om område C står højt på den politiske dagsorden. Det er flere gange blevet drøftet i PSC, og EU-delegationen i Tel Aviv foretog en henvendelse allerede i december 2011. Område C er også et prioriteret mål i den nye handlingsplan.

KONKLUSIONER OG ANBEFALINGER

74. Bæredygtighed kan kun sikres gennem politiske fremskridt med forsoning og afslutning af besættelsen.

Imidlertid er de to spørgsmål om reform og israelske foranstaltninger vigtige, og Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten behandler disse spørgsmål som følger:

I slutningen af 2011 iværksatte Kommissionen et projekt med henblik på behovsvurdering og afdækning af gennemførlige projekter inden for området reform af den offentlige forvaltning (CSR) i Palæstina. På det grundlag vil EU fra den anden halvdel af 2013 yde Den Palæstinensiske Myndighed en omfattende støtte til reform af den offentlige forvaltning. EUREP vil sikre tætte forbindelser mellem denne aktion og CSP-programmet og også fremme en stærkere løftestangeffekt i forhold til den politiske dialog.

Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten har aktivt søgt at sikre israelsk samarbejde. Der er afholdt mange møder med det israelske forsvarsministerium. Mange møder er også afholdt med Israel (på forskellige niveauer og i forskellige fora) inden for rammerne af de bilaterale forbindelser mellem EU og Israel og via delegationen i Tel Aviv. Disse foranstaltningers effektivitet kunne styrkes gennem en mere sammenhængende og robust tilgang til sagen fra medlemsstaternes side.

75. Kommissionen er enig i at fastlægge resultatindikatorer under hensyntagen til, at mange faktorer, som påvirker resultaterne, er eksterne og uden for PA's kontrol. Palæstina er ikke et uafhængigt land, hvis regering har normal kontrol over en bred vifte af ressourcer til at opfylde bestemte mål.

PEGASE DFS er et politisk instrument, der har til formål at bevare tostatsløsningens levedygtighed ved at opretholde den palæstinensiske befolknings grundlæggende levevilkår. Den manglende donorfinansiering gennem PEGASE er mere et resultat af donortræthed eller

af den økonomiske situation end en bevidst beslutning om ikke at bruge PEGASE. Som tidligere nævnt foretrækker nogle donorer at støtte udviklingsprojekter (i stedet for direkte økonomisk støtte), også fordi de giver mere synlighed.

76. Der blev forlangt og godkendt et udbud med forhandling, jf. artikel 168, stk. 2, i gennemførelsesbestemmelserne til finansforordningen, og det blev behørigt begrundet på det pågældende tidspunkt.

Det skal bemærkes, at kontrol- og forvaltningsprocedurerne for PDFS-programmerne er under revision. (Se punkt 38).

I 2011 konstaterede man, at der var behov for øget konkurrence, og som følge heraf er der nu iværksat en international udbudsprocedure om indgåelse af kontrakter om forudgående og efterfølgende revisionstjenesteydelser i forbindelse med gennemførelsen af alle PEGASE DFS-programmer. Forhåndsmeddelelsen blev offentliggjort i august 2012, og de nye kontrakter ventes at blive underskrevet inden udgangen af 2013.

Et udbud vedrørende en tjenesteydelseskontrakt om forvaltning og gennemførelse af programmet vil blive lanceret i 2014 (se punkt 37).

77. I slutningen af 2011 iværksatte Kommissionen et projekt med henblik på behovsvurdering og afdækning af gennemførlige projekter inden for området reform af den offentlige forvaltning (CSR) i Palæstina. På det grundlag vil EU fra den anden halvdel af 2013 yde PA en omfattende støtte til reform af den offentlige forvaltning. EUREP vil sikre tætte forbindelser mellem denne aktion og CSP-programmet og også fremme en stærkere løftestangseffekt i forhold til den politiske dialog.

78. Problematikken omkring de offentligt ansatte, som ikke kan arbejde i Gaza, er kompleks i forbindelse med Gazastriben, hvor en objektiv kontrol er vanskelig. DFS er et PA-styret program. Kommissionen støtter PA politisk (kernen i den fremtidige palæstinensiske stat) i PA's beslutning om at fortsætte med at betale alle berettigede arbejdstagere på både Vestbredden og i Gazastriben uanset deres arbejdsmæssige status, som det under alle omstændigheder er meget vanskeligt at afklare. Det er værd at minde om, at mange af de offentligt ansatte, som ikke arbejder i Gaza, er effektivt lockouted af de faktiske myndigheder.

Enhver beslutning om at stoppe bidragene til lønningerne i Gaza forventes at være politisk meget følsom.

Spørgsmålet om moms og andre afgifter på brændstoflevering i forhold til Israel går langt videre end PEGASE og er en del af et overordnet spørgsmål i relationerne mellem EU og Israel. Kommissionen havde udfoldet bestræbelser for at få en fritagelse for betaling af moms på brændstofleverancer, men drøftelserne førte ikke til det ønskede resultat.

Det er tydeligt, at problemet kun kan løses på det højeste politiske niveau.

Kommissionen finder ikke, at den kan kritiseres for ikke at kunne fastslå, hvordan moms og punktafgifter, den betaler, bruges af myndighederne, hvad enten det er de israelske eller palæstinensiske, i henhold til Parisprotokollen til Osloaftalerne, som fastlægger betingelserne for overførsler af visse skatteindtægter fra Israel til PA, men som Kommissionen/EU ikke er part i.

Det var en af en række faktorer, som førte til, at Kommissionen ophørte med at finansiere brændstoflevering.

79. For nærmere oplysninger om PEFA-vurderingen henvises til svar på punkt 61 ovenfor.

80. Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten er enige i at revidere PEGASE-mekanismen og tage hensyn til Rettens anbefalinger.

EU-Udenrigstjenesten og Kommissionen reviderer regelmæssigt PEGASE-mekanismen efter ændringerne på stedet (f.eks. PSRG-komponenten efter "Cast Lead" og senere komponenten for hospitaler i Østjerusalem).

Dog er Kommissionen stærkt uenig i, at der er behov for at foretage en "gennemgribende" revision af PEGASE.

a) Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten er enige i denne anbefaling, som allerede er delvis gennemført. Palæstinas nye handlingsplan er den første i en ny generation af handlingsplaner forhandlet siden revisionen af ENP, som omfatter prioriterede mål, der skal nås, og som er vedtaget af både EU og PA. Planen er bedre tilpasset behovene for udviklingsbistand (og omvendt) end sin forgænger, der blev indgået før oprettelsen af PEGASE.

b) Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten er delvis enige i denne anbefaling.

Fra 2014 indleder EU en toårig programmeringscyklus for udviklingsdelen af sin finansielle bistand. PEGASE-programmet var ikke oprindeligt planlagt til at være en del af denne flerårige programmering, men Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten vil genoverveje deres holdning.

Selv om Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten fastholder deres forbehold på dette punkt, er de villige til så vidt muligt at tage skridt til at gennemføre denne anbefaling.

c) Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten er enige i denne anbefaling, og der vil blive indført resultatindikatorer for PEGASE på de områder, Retten nævner (se vores bemærkninger i punkt 31).

82.

a) Kommissionen er enig i denne anbefaling. Den konkurrencebaserede udbudsproces er i gang. I 2011 konstaterede man, at der var behov for øget konkurrence, og som følge heraf er der nu iværksat en international udbudsprocedure om indgåelse af kontrakter om forudgående og efterfølgende revisionstjenesteydelser i forbindelse med gennemførelsen af alle PEGASE DFS-programmer. Forhåndsmeddelelsen blev offentliggjort i august 2012, og de nye kontrakter ventes at blive underskrevet inden udgangen af 2013. Et udbud vedrørende tjenesteydelseskontrakter vil blive lanceret i 2014 (se punkt 37).

b) Kommissionen er enig i denne anbefaling og vil fortsætte igangværende planer om at forenkle PEGASE DFS-forvaltningssystemet. EUREP er nu ansvarlig for at administrere PEGASE-databasen, som blev flyttet til EUREP-bygningen i begyndelsen af oktober 2013.

83. Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten er uenige i denne anbefaling. Vedrørende betingelser henvises til vores svar i punkt 40. For reformen af den offentlige forvaltning iværksatte Kommissionen en behovsvurdering i 2011. På det grundlag vil der blive ydet støtte til PA i 2013. EUREP vil sikre tætte forbindelser mellem denne aktion og CSP-programmet og også fremme en stærkere løftestangeffekt i forhold til den politiske dialog.

EU-Udenrigstjenesten og Kommissionen mener også, at gennemførelsen af den palæstinensiske reform- og udviklingsplan og den palæstinensiske nationale udviklingsplan, hvis prioriterede områder dannede og stadig danner grundlag for PEGASE, er betingelser.

En PEFA-vurdering blev iværksat i marts 2013, og PEFA-rapporten blev formelt sendt til finansministeriet i juni 2013 og blev godkendt af ministeriet i samme måned. Den blev

offentliggjort den 2. september 2013. EU bidrog til denne vurdering, som blev ledet af Verdensbanken, ved at finansiere en ekspert.

84. Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten er kun delvis enige i denne anbefaling.

Kommissionen og Udenrigstjenesten er enige i at indlede drøftelser med PA om finansieringen af lønninger og pensioner i Gazastriben med henblik på at opnå en aftale, der tager hensyn til Rettens bekymringer.

85. Kommissionen er enig i denne anbefaling.