



Brussel, 20.11.2012
COM(2012) 678 final

**VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE RAAD
EN HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ**

**JAARVERSLAG 2011 OVER FINANCIËLE PRETOETREDINGSSTEUN (IPA,
PHARE, CARDS, HET PRETOETREDINGSINSTRUMENT VOOR TURKIJE EN DE
OVERGANGSFACILITEIT)**

{SWD(2012) 385 final}

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE RAAD EN HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ

JAARVERSLAG 2011 OVER FINANCIËLE PRETOETREDINGSSTEUN (IPA, PHARE, CARDS, HET PRETOETREDINGSINSTRUMENT VOOR TURKIJE EN DE OVERGANGSFACILITEIT)

Samenvatting

Dit verslag heeft betrekking op de belangrijkste ontwikkelingen inzake de uitvoering van pretoetredingssteun in 2011¹ en bevat eveneens overwegingen voor de toekomst.

Details over specifieke activiteiten die tijdens de verslagperiode plaatsvonden², staan in het technische werkdocument van de diensten van de Commissie, dat een aanvulling vormt op dit verslag en dat betrekking heeft op zowel IPA³ als de voorgaande pretoetredingsinstrumenten en instrumenten voor de Westelijke Balkan (o.a. Phare, Cards⁴, het pretoetredingsinstrument voor Turkije en de overgangsfaciliteit).

¹ Specifiekere aspecten inzake het beheer van deze programma's en uitgaven - als governance en verantwoordelijkheid, risico's en controles, regelmatigheid en wettigheid, foutenpercentages en mogelijke gevolgen voor redelijke zekerheid - zijn te vinden in het Jaarlijks activiteitenverslag 2011 van DG Uitbreiding. Aangezien de Commissie verplicht is de Raad en het Europees Parlement gedetailleerde informatie te bezorgen, publiceert DG Uitbreiding jaarlijks een verslag over pretoetredingssteun. Het vorige verslag verscheen in 2011 en had betrekking op begrotingsjaar 2010. Het kan worden geraadpleegd via:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0647:FIN:NL:PDF>.

² Werkdocument van de diensten van de Commissie – Achtergronddocument bij het verslag van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement en het Europees Economisch en Sociaal Comité – Jaarverslag 2011 over financiële pretoetredingssteun (IPA, Phare, Cards, het pretoetredingsinstrument voor Turkije en de overgangsfaciliteit).

³ Het instrument voor pretoetredingssteun (IPA) beschikt over een budget van in totaal 11,5 miljard euro voor de periode 2007-2013. Begunstigden van het IPA zijn Albanië, Bosnië en Herzegovina, Kroatië, de voormalige Joegoslavische republiek Macedonië, Montenegro, Servië, Turkije, IJsland (vanaf 2011) en Kosovo*. Deze benaming laat de standpunten over de status van Kosovo onverlet, en is in overeenstemming met Resolutie 1244 van de VN-Veiligheidsraad en het advies van het Internationaal Gerechtshof over de onafhankelijkheidsverklaring van Kosovo. De begunstigde landen krijgen IPA-steun (als ondersteuning) voor hervormingen en geleidelijke aanpassing aan de normen en het beleid van de Europese Unie en aan het acquis, als voorbereiding op toekomstig EU-lidmaatschap.

⁴ Het Phare-programma werd in 1989 opgericht voor twee landen (Polen en Hongarije: Steun voor herstructurering van hun economieën) en bestrijkt intussen tien landen. Het biedt steun aan acht van de tien lidstaten van de uitbreiding 2004: Estland, Hongarije, Letland, Litouwen, Polen, Tsjechië, Slovenië en Slowakije, en aan de lidstaten die in 2007 toetraden (Bulgarije en Polen) in deze tijden van grote economische herstructureringen en politieke veranderingen. "Phare" is het Franse woord voor vuurtoren. Tot 2000 waren ook de landen van de Westelijke Balkan (Albanië, Bosnië en Herzegovina en de voormalige Joegoslavische republiek Macedonië) begunstigden van het programma. Sinds 2001 krijgen deze landen echter steun via het Cards-programma (communautaire bijstand voor wederopbouw, ontwikkeling en stabilisatie in de Balkan). Bij de Cards-verordening wordt de Obnova-verordening ingetrokken, wordt de Phare-verordening gewijzigd en wordt één enkel kader ingesteld voor steun aan de landen van Zuidoost-Europa: het Cards-programma (communautaire bijstand voor wederopbouw, ontwikkeling en stabilisatie). In 2007 wordt dit vervangen door het instrument voor pretoetredingssteun (IPA).

Het verschijnen van het jaarverslag 2011, op een cruciaal moment in de financiële vooruitzichten 2007-2013, is een gelegenheid om te kijken naar de geboekte successen en de lessen die getrokken zijn, om zo in het volgende meerjarig financieel kader, dat momenteel wordt besproken, te komen tot een nog beter instrument. Dit verslag schetst kort de politieke en economische context waarin de door de EU gefinancierde activiteiten plaatsvonden. Het heeft betrekking op de voortgang die is geboekt op het vlak van strategische plannings- en programmeringsdocumenten en bevat samenvattende verslagen over de uitvoering en de resultaten van projecten en over de steeds doeltreffender wordende donorcoördinatie. Op basis van de analyses van de voorbije ervaringen en de evaluaties en de conclusies van de IPA-conferentie van 2011 worden aanbevelingen opgesteld om de impact van de IPA-middelen tot 2013 en daarna te vergroten.

1. TERUGBLIK OP HET JAAR: POLITIEKE EN ECONOMISCHE CONTEXT

Het afgelopen jaar boekten de uitbreidingslanden verdere vooruitgang, waaronder EU-gerelateerde hervormingen in de meeste kandidaat-lidstaten⁵ en potentiële kandidaat-lidstaten⁶. Het uitbreidingsproces bleef in 2011 vorderen. Het toetredingsverdrag met Kroatië werd in december ondertekend. De toetredingsonderhandelingen met IJsland vorderden. De Commissie kondigde een nieuwe positieve agenda aan voor Turkije. In Montenegro ging het hervormingsproces door, zodat de Commissie kon voorstellen toetredingsonderhandelingen te openen⁷. In oktober sprak de Commissie zich uit over het toetredingsverzoek van Servië en gaf zij de Europese Raad de aanbeveling Servië de status van kandidaat-lidstaat te verstrekken en de toetredingsonderhandelingen te openen zodra Servië verdere vooruitgang boekte met een kernvoorwaarde in verband met Kosovo. Er werden verdere inspanningen geleverd inzake het Europese perspectief van Kosovo, ook op het vlak van visa en handel. In de dialoog tussen Belgrado en Pristina werd vooruitgang geboekt.

Door de wereldwijde economische crisis moesten alle uitbreidingslanden in 2011 werken aan hun herstel, maar alleen Turkije slaagde daar in aanzienlijke mate in. De landen in de Westelijke Balkan kampen met een hoge en nog toenemende werkloosheid, terwijl de begrotingsconsolidatie en de hervorming van de arbeidsmarkt een economische topprioriteit blijven. In een aantal landen liepen de hervormingen vertraging op. Goed bestuur, handhaving van de rechtsstaat en van de bestuurlijke capaciteit blijven belangrijke politieke doelstellingen.

2. EFFICIËNTERE EN DOELTREFFENDERE STEUN: NAUWERE KOPPELING AAN DE PRIORITEITEN VAN HET UITBREIDINGSBELEID EN DE SECTORALE AANPAK

Naar een nieuwe IPA-verordening voor 2014-2020

2011 stond op strategisch vlak in het teken van de voorbereidingen voor het nieuwe instrument voor pretoetredingssteun na 2013. De uitgebreide raadpleging van

⁵ Kroatië, de voormalige Joegoslavische republiek Macedonië, IJsland, Montenegro en Turkije. Servië kreeg de status van kandidaat-lidstaat in maart 2012.

⁶ Albanië, Bosnië en Herzegovina en Kosovo.

⁷ De toetredingsonderhandelingen werden op 29 juni 2012 geopend.

belanghebbenden, die werd gelanceerd samen met de IPA-conferentie van 2010, leidde tot een voorafgaande evaluatie van het toekomstige pretoetredingsinstrument en droeg in grote mate bij aan het voorstel voor de IPA II-verordening dat de Commissie op 7 december 2011 samen met andere instrumenten voor het externe optreden goedkeurde. In overeenstemming met de input van de belanghebbenden tijdens de IPA-conferentie 2011 bevat het Commissievoorstel een visie op het vernieuwde IPA waarmee de financiële pretoetredingssteun strategischer en resultaatgerichter kan worden, op basis van een langetermijnplanning en -programmering in het kader van de uitbreidingsstrategie en de prioriteiten ervan. Er komt ook meer samenhang op het vlak van de steun die wordt verleend in het kader van de huidige componenten; meer flexibiliteit en meer steun die op maat gesneden is van wat de begunstigde landen al kunnen en nog nodig hebben in het kader van de uitbreiding en meer efficiëntie en eenvoud in het kader van een gemeenschappelijke aanpak voor alle EU-instrumenten voor intern en extern optreden in het volgende meerjarig financieel kader 2014-2020.⁸ In de toekomst zal pretoetredingssteun zich blijven richten op de hervorming van het openbaar bestuur, goed bestuur, de rechtsstaat, de strijd tegen corruptie en georganiseerde misdaad, sociaal-economische ontwikkeling en regionale samenwerking.

In 2012 en 2013 wordt verder gewerkt aan het nieuwe instrument. Over het voorstel voor de IPA II-verordening wordt in het Parlement en de Raad gediscussieerd en onderhandeld, zodat het eind 2012 of begin 2013 in het kader van de gewone wetgevingsprocedure kan worden goedgekeurd. De Commissie zal voor het IPA een ontwerp-toepassingsverordening en strategische meerjarenplannen opstellen waarmee het kader voor de programmering en uitvoering van IPA II-steun wordt vervolledigd. Het strategische kader wordt gebaseerd op de methodes die binnen de EU voor structuurfondsen worden gebruikt. Er komt dus een algemeen gemeenschappelijk strategisch kader voor het IPA waarin het algemene beleid voor steun wordt bepaald, en daarnaast komen er strategiedocumenten per land of voor meerdere landen tegelijk voor de hele periode van het meerjarig financieel kader. Daarna worden de sectorale operationele (meerjaren-)programma's voor de uitvoering van de strategiedocumenten voorbereid. De uitbreidingslanden zullen dus uitgebreide nationale strategieën moeten opzetten die door IPA II kunnen worden gesteund. In IPA-landen moet de nadruk liggen op het waarborgen van een grote lokale verantwoordelijkheid en brede consensus over de uit te voeren strategieën, en op het vergroten van de capaciteit om de uitvoering ervan te plannen en te controleren en dit alles op te nemen in de algemenere voorbereidingen op het EU-lidmaatschap.

3. EFFICIËNTERE STEUN: GELEIDELIJKE TOEPASSING VAN DE SECTORALE AANPAK OP DE PRIORITEITEN VAN HET UITBREIDINGSBELEID

De sectorale aanpak

In 2011 werkte de Commissie verder aan de invoering van een bredere aanpak en aan de uitbreiding van die aanpak naar alle prioriteiten van het beleid op het vlak van pretoetredingssteun. Met de steun van de Europese Stichting voor opleiding organiseerde de Commissie in juni een driedaagse proefopleiding over sectorale steun die was toegespitst op de uitbreidingscontext en waarmee het personeel in Brussel en in de EU-delegaties in de uitbreidingslanden meer inzicht kregen in hoe steun via sectorale programma's of een meer

⁸ Zie het voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende het instrument voor pretoetredingssteun (IPA II), COM (2011) 838 final van 7.12.2011.

systematische en op programma's gebaseerde aanpak kan bijdragen tot duurzamere en meer resultaatgerichte pretoetredingssteun. Er werd gebruik gemaakt van casestudies en voorbeelden van praktische toepassingen, onder meer uit Kosovo (ontwikkeling van een sectorale aanpak voor onderwijs), Turkije (evaluatie van het beheer van de overheidsfinanciën) en Servië (bepalen van indicatoren voor justitie). Het was de bedoeling de deelnemers te helpen een aanpak te ontwikkelen om te programmeren op basis van aan nationale sectoren gebonden beleid en actieplannen en op basis van betere evaluatie van de behoeften en risicoanalyse. Op die manier wordt het resultaat afgestemd op de systemen en instellingen van het begunstigde land en wordt het absorptievermogen voor de steun vergroot. De opleiding werd positief onthaald. De discussies verliepen positief en versterkten zowel de kennis als het gevoel van betrokkenheid van de deelnemers.

De algemene conclusie van de opleiding is dat een verandering van een projectgebonden aanpak naar een sectoromvattende aanpak tijd vraagt en *geleidelijk* moet verlopen. Er bestaat geen kant-en-klare oplossing voor de invoering van de sectorale aanpak, geen uniek model dat op alle landen kan worden toegepast.

Na deze opleiding heeft de Commissie een "task force" opgericht om de sectorale aanpak in te voeren voor alle beleidsprioriteiten van de uitbreidingslanden. Er werd ook overwogen de IPA-programmeringsgids en de programmeringsmodellen te herzien om de programmering vanaf 2012-2013 op een meerjarenbasis te stellen en vervolgens geleidelijk aan af te stemmen op de sectorale aanpak. Eind 2011 werd de eerste herziening van de programmeringsmodellen afgerond; sindsdien moeten de begunstigde landen, voordat zij programma's opstellen, sectoridentificatiefiches en - indien nodig - ook projectidentificatiefiches voorbereiden. In 2012 worden de programmeringsmodellen en de programmeringsgids herzien.

In 2012 zal de Commissie seminars en workshops over de sectorale aanpak blijven organiseren voor personeel in de EU-delegaties en voor de begunstigden. In 2012 moet ook gestart worden met een gezamenlijk project van de Commissie en de Wereldbank over monitoringindicatoren en evaluatiecriteria voor de Westelijke Balkan en Turkije, dat in 2011 al werd besproken. Dit project, en bij uitbreiding monitoring en evaluatie in de context van de uitvoering van de sectorale aanpak, is relevant omdat wordt verwacht dat dankzij prestatiebeoordelingskaders waarbij voor een sector duidelijke doelstellingen en meetbare indicatoren worden vastgelegd, de vooruitgang te meten valt en dat regelmatig toezicht ertoe kan bijdragen dat actie kan worden ondernomen als een programma in een sector niet aan de doelstellingen beantwoordt.

Lessen uit de evaluaties

Uit een evaluatie in het kader van de voorbereiding van de financiële pretoetredingsinstrumenten na 2013 bleek dat een financieel pretoetredingsinstrument zeer welkom blijft. De evaluatoren gaven de voorkeur aan de voortzetting van het huidige programma, met vergelijkbare EU-financiering. Uit de evaluatie bleek dat de economische en andere voordelen van de uitbreiding voor de EU, met de bestaande begunstigden, de kostprijs voor een nieuw financieel instrument ruimschoots compenseren.

In het eerste deel van een thematische evaluatie van de EU-steun aan het maatschappelijk middenveld in de Westelijke Balkan en Turkije is de logica achter de acties beoordeeld. Geconcludeerd werd dat de ingrepen belangrijk zijn om de doelstellingen van de indicatieve

meerjarenplannen (MIPD⁹) te bereiken. De meting van de vooruitgang wordt echter bemoeilijkt doordat er niet genoeg SMART-indicatoren¹⁰ zijn en de strategische doelstellingen nogal ruim zijn gedefinieerd.

Uit een evaluatie van twinning in Turkije bleek dat de meeste twinningprojecten in Turkije hun doelstelling bereiken en dat dat succes in grote mate werd bepaald door de synergieën tussen twinningprojecten en andere door de EU of andere donoren gefinancierde projecten. Als een twinningproject niet slaagt, komt dat meestal door een gebrek aan politieke wil, problemen met aanbestedingen, instellingen van lidstaten die ongeschikte deskundigen ter beschikking stellen en een verouderde behoefteanalyse.

Uit een strategische tussentijdse evaluatie van de regionale samenwerking in de Westelijke Balkan en in Turkije bleek dat de programmering kon worden verbeterd door de begunstigden meer verantwoordelijkheid over regionale programma's te geven en door beter samen te werken met belanghebbenden. Ook bleek dat er meer samenhang moest komen tussen regionale en nationale IPA-programma's via meer systematische informatie-uitwisseling tijdens de programmeringsfase. Algemene doelstellingen moeten nauwer samenhangen met projectdoelstellingen en moeten meetbaar worden met SMART-indicatoren. De efficiëntie bleek gestaag toe te nemen.

Er werd een thematische evaluatie gemaakt van via het IPA gefinancierde activiteiten inzake informatie en communicatie. Daaruit bleek dat de algemene doelstellingen van die activiteiten op het niveau van de centrale diensten en de delegaties duidelijk en samenhangend zijn, maar dat de specifieke doelstellingen te ruim zijn en niet voldoen aan de SMART-criteria. IPA-middelen voor informatie en communicatie zijn over het algemeen efficiënt ingezet. Als minder efficiënte activiteiten worden beperkt en de middelen worden toegespitst op een kleiner aantal activiteiten, kan dat de efficiëntie ten goede komen. Voor mensen met belangstelling voor alles wat met de uitbreiding te maken heeft, zijn de activiteiten inzake informatie en communicatie duidelijk zichtbaar en doeltreffend, maar voor mensen die minder voorkennis hebben en voor het grote publiek zijn ze dat veel minder.

Er werd ook een thematische evaluatie gemaakt van de EU-pretoetredingssteun in de vorm van meerlandensteun aan de Westelijke Balkan en Turkije op het vlak van milieu en rampenrisicovermindering. Daaruit bleek dat de doelstellingen te ruim zijn en te weinig onderling verbonden zijn tijdens de verschillende programmeringsfasen. De programma's voor meerlandensteun zijn ook een stimulans geweest voor institutionele veranderingen bij de begunstigden, om via netwerkvorming en uitwisseling van ervaringen meer samen te werken op het vlak van milieu en rampenrisicovermindering. De impact en duurzaamheid van programma's worden gehinderd doordat niet alle begunstigde landen zich even toegewijd en verantwoordelijk opstellen, vaak slechts beperkte menselijke en financiële middelen ter beschikking stellen en niet altijd zorgen dat er nog acties worden ondernomen als follow-up van de EU-steun. Langetermijnprojecten over meerdere jaren blijken te leiden tot duurzame betrekkingen tussen de deelnemers, die ook blijven bestaan nadat de projecten zijn uitgevoerd. Uit de evaluatie blijkt echter ook dat activiteiten inzake verspreiding en zichtbaarheid niet altijd efficiënt zijn om duurzaamheid te stimuleren.

Samenwerking met de donorgemeenschap inzake doeltreffende hulp

⁹ Multiannual Indicative Planning Documents.

¹⁰ Specific, Measurable, Achievable, Relevant en Timed - specifiek, meetbaar, haalbaar, relevant en tijdgebonden.

Ook in 2011 zorgde de Commissie op verschillende terreinen voor de coördinatie tussen donoren, onder andere wat betreft het zo doeltreffend mogelijk maken van de hulp en het aantonen van de *resultaten* en de impact. Tijdens een vergadering bij de OESO in februari 2011 werden een aantal problemen vastgesteld. Er werd besloten dat er behoefte was aan meetsystemen die vanuit de donoren worden opgezet om met elkaar verwante systemen in begunstigde landen te kunnen versterken en om steun te verlenen aan rigoureuze dataverzameling op lange termijn, waarmee de behoeften van meerdere partijen worden vervuld. Er moet ook meer samenhang komen tussen de vraag naar en het aanbod van resultatenrapportage. Gezamenlijke monitoring en evaluatie kunnen een oplossing zijn voor toewijzingsproblemen bij de beoordeling van de efficiëntie van programma's en strategieën en voor de complementariteit van de inspanningen van de verschillende partners. Het probleem van de resultaten stond hoog op de agenda van het vierde forum op hoog niveau over de doeltreffendheid van steun, in Busan in november 2011.

In november 2011 heeft de Commissie een groep van deskundigen inzake resultaten opgericht, waaraan deskundigen van de lidstaten en andere donoren deelnemen. Een van de doelstellingen van de groep, waaraan ook in 2012 nog moet worden gewerkt, is de ontwikkeling van een gemeenschappelijke EU-aanpak inzake resultaten, zoals werd bepaald in de conclusies van de Raad van 14 mei 2012 betreffende de mededeling "Een agenda voor verandering". In 2012 zal de Commissie nagaan of een gemeenschappelijk resultatenkader voor de EU kan worden ontwikkeld, dat dan een referentiekader kan zijn voor het meten en meedelen van resultaten van toekomstige pretoetredingssteun.

In 2012 zal de Commissie het werk voortzetten om gegevens over financiële pretoetredingssteun beschikbaar te stellen in overeenstemming met de IATI-norm¹¹ voor het publiceren van informatie over steun.

In het kader van de besprekingen van de *peer review van de OESO/DAC van de EU 2011-2012*, waaraan ook de Commissie deelnam, hebben de OESO en de leden van het directoraat ontwikkeling en samenwerking erop gewezen dat beter moet worden gecommuniceerd over resultaten en dat programma's meer resultaatgericht moeten worden opgesteld. Inzake pretoetredingssteun heeft de Commissie erop gewezen dat de beginselen van de doeltreffendheid van hulp worden opgenomen in het uitbreidingsbeleid en het financiële instrument ervan (IPA): eigen verantwoordelijkheid en onderlinge afstemming zijn belangrijk in het pretoetredingsproces; de sectorale aanpak wordt geleidelijk aan uitgebreid naar het beheer van de IPA-steun, waarbij de nadruk ligt op kernsectoren in de uitbreidingslanden, zoals justitie en binnenlandse zaken; samenwerking met andere donoren, ook Europese en internationale financiële instellingen (bijvoorbeeld in het kader van het WBIF¹²) en EU-lidstaten (via twinning) neemt toe; begrotingssteun wordt al beschouwd als een mogelijke vorm van hulp en moet dat blijven onder IPA II, als aan de nodige voorwaarden en waarborgen is voldaan.

De Commissie benadrukte ook dat het uitzicht op EU-lidmaatschap een sterke hefboom is voor beleidshervormingen maar wees er tegelijk op dat pretoetredingssteun de begunstigde landen niet alleen voorbereidt op toetreding tot de EU, maar ook helpt bij hun ontwikkeling (het mag dan ook officiële ontwikkelingshulp worden genoemd, behalve in het geval van Kroatië). Van IPA II wordt verwacht dat het evolueert naar een meer resultaatgerichte aanpak,

¹¹ The International Aid Transparency Initiative - het initiatief inzake transparantie van ontwikkelingshulp.

¹² Western Balkan Investment Framework - Investeringskader voor de Westelijke Balkan.

met meer aandacht voor indicatoren om resultaten en impact te meten en voor de mogelijkheid om goede resultaten te belonen met extra financiële middelen.

In 2012 wordt het werk voorgezet om pretoetredingssteun te laten passen binnen de verschillende initiatieven van de Commissie, de lidstaten en de donorgemeenschap, om donorcoördinatie en doeltreffendheid van hulp te vergroten en om resultaten aan te tonen.

4. BELANGRIJKSTE PUNTEN VAN DE TOEPASSING EN VOLTOOIING VAN DE PROGRAMMA'S IN 2011

Uitvoeringsprocedures en -structuren

Uit de resultaten van 2011 blijkt dat de meeste begunstigden aanzienlijke vooruitgang boeken ten opzichte van de voorgaande jaren op het gebied van contracten, met name die in de richting van een gedecentraliseerd systeem voor het beheer van de bijstand.

Voor **Kroatië** was 2011 het hoogtepunt van de toetredingsonderhandelingen met de Europese Unie: op 30 juni 2011 werden de toetredingsonderhandelingen afgesloten en op 9 december 2011 werd het toetredingsverdrag ondertekend.

Deze ontwikkelingen gingen gepaard met de tenuitvoerlegging van de financiële steun van de EU in Kroatië in 2011, met respect voor de prioriteiten van de indicatieve meerjarenplannen 2011-2013, waarmee de nodige steun werd verleend om de hervormingen te voltooien en de capaciteit op te bouwen in domeinen die belangrijk zijn om te voldoen aan de voorwaarden voor lidmaatschap (onder meer justitie, binnenlandse zaken, hervorming van het openbaar bestuur) en werden de inspanningen voortgezet om Kroatië voor te bereiden op het gebruik van posttoetredingsmiddelen. Het IPA-programma 2011 ter waarde van 39 159 000 euro past binnen deze prioriteiten.

In een speciaal verslag van de Rekenkamer, opgesteld na een vergadering tussen de Commissie en de Rekenkamer in oktober 2011, wordt geconcludeerd dat de EU-pretotredingssteun een aanzienlijke bijdrage levert om de voorbereidingen van Kroatië te ondersteunen inzake het beheer van structuur- en cohesiefondsen. Er wordt ook benadrukt dat het vermogen om EU-fondsen te beheren verder moet worden opgebouwd.

In 2011 werden in **Turkije** positieve ontwikkelingen genoteerd inzake het beheer de van financiële steun. Het land ijvert voortdurend voor meer capaciteit bij belangrijke instellingen voor de programmering, uitvoering en controle van EU-middelen. De IPA-projecten van alle afdelingen worden momenteel uitgevoerd en intussen wordt de invloed daarvan al duidelijk: binnenkort worden beheersbevoegdheden toegekend aan alle werkstructuren die nodig zijn voor het beheer van IPA-middelen.

Dankzij belangrijke hervormingen werd de programmering verbeterd en de nieuwe indicatieve meerjarenplannen 2011-2013 die in juni 2011 werden goedgekeurd, volgen de logica van de sectorale aanpak. De eerste stappen naar een meer strategische, gerichte en inclusieve aanpak van programmering werden gezet bij de programmering van de middelen voor 2011 voor omschakeling en institutionele opbouw (afdeling I). Zij werden toegespitst op een beperkt aantal sectoren als bepaald in de indicatieve meerjarenplannen, met grotere projecten betreffende de prioriteiten van de toetredingsprocedure en afgestemd op sectorale prioriteiten, met een totale EU-bijdrage van 229 968 000 euro. Na de verkiezingen van juni 2011 ging er bijzondere aandacht naar de prioritaire gebieden justitie, binnenlandse zaken en

de bescherming van grondrechten. Op die manier wordt ernaar gestreefd de nodige hervormingen door te voeren om te komen tot een onafhankelijke en efficiënte rechterlijke macht en diensten voor wetshandhaving en om de dialoog met het maatschappelijk middenveld te ontwikkelen.

Er werden ook inspanningen geleverd om het toezichtstelsel te hervormen en het toezicht op de middelen te verbeteren. Daarbij werd bepaald welke rol en verantwoordelijkheid iedere instelling had en welke instrumenten ter beschikking waren, en werd het vermogen van de Turkse overheid vergroot.

IJsland verzocht in juli 2009 om EU-lidmaatschap. Door de economische en sociale ontwikkeling van het land en doordat de wetgeving al grotendeels op de EU-wetgeving is afgestemd (IJsland is lid van de Europese Economische Ruimte en van Schengen) krijgt IJsland enkel financiële IPA-steun in het kader van afdeling I, omschakeling en institutionele opbouw.

De indicatieve meerjarenplannen 2011-2013 zijn het belangrijkste document voor de strategische planning van financiële IPA-steun in IJsland. Dit document werd op 8 april 2011 goedgekeurd.

Op basis van de prioriteiten van de indicatieve meerjarenplannen 2011-2013 werd op 2 december 2011 het nationale IPA-programma voor IJsland goedgekeurd. De indicatieve meerjarenplannen bevatten twee strategische doelstellingen die met IPA-steun moeten worden gefinancierd. IJsland moet beter in staat zijn de verplichtingen van het lidmaatschap na te komen en moet daarom steun krijgen voor capaciteitsopbouw van de instellingen voor de omzetting en uitvoering van het acquis. Daarnaast moet ook de institutionele capaciteit van IJsland worden versterkt om de deelname aan en uitvoering van structuur- en andere EU-fondsen voor te bereiden.

Met het programma voor 2012 worden zeven projecten ondersteund. Er is een budget van 12 miljoen euro beschikbaar en er is rekening gehouden met het evenwicht tussen de twee prioriteiten die in de indicatieve meerjarenplannen zijn bepaald.

De **voormalige Joegoslavische republiek Macedonië** bleef met IPA-steun hervormingen doorvoeren met het oog op een toetreding, hoewel in 2011 een aantal grote problemen nog steeds bestonden. Alle IPA-afdelingen behalve afdeling II, grensoverschrijdende samenwerking, werden voor het eerst onder gedecentraliseerd beheer uitgevoerd. Het zijn dus de bevoegde nationale overheden die de programma's beheren, maar zij worden momenteel nog voorafgaand gecontroleerd door de Europese Commissie.

De doeltreffendheid van het openbaar bestuur was beperkt, ten gevolge van loodzware procedures, tekortkomingen bij het personeel en een sterk personeelsverloop. De voormalige Joegoslavische republiek Macedonië heeft, in vergelijking met de voorgaande jaren, grotere inspanningen geleverd om de beschikbare middelen van alle IPA-afdelingen te gebruiken, zelfs al liepen de aanbestedingen enige vertraging op. De aanbestedingsprocedure liep niet vlot doordat er te weinig geschikte deskundigen waren om aanbestedingsstukken op te stellen en voorstellen te evalueren. Dit was voornamelijk hinderlijk voor de IPA-afdelingen I, III en IV. Niet alle vakministeries konden of wilden zich even sterk inzetten. Er is meer bewustwording en inzet nodig om het absorptievermogen voor de IPA-steun te kunnen vergroten. Daarnaast moeten de strategische programmering en de projectvoorbereiding aanzienlijk worden versterkt en moet de eigen inbreng worden vergroot.

Het nationale programma 2011 voor afdeling I, met een bijdrage van de EU van 28 903 000, werd goedgekeurd met sectoraal gebundelde projecten volgens de hervormingsprioriteiten. De EU-steun die was geprogrammeerd onder het IPA 2007-2008 en werd beheerd door de EU-delegatie, werd volledig gebruikt.

Montenegro werkte ook in 2011 verder aan de prioriteiten die in het advies van de Commissie van 2010 werden aangehaald. Dat het land vooruitgang boekte, werd bevestigd door de aanbeveling van de Europese Commissie in oktober 2011 om de toetredingsonderhandelingen te openen. De Commissie wees er in haar voortdurende toezicht en verslaglegging op dat in 2011 met de IPA-steun aan Montenegro de inspanningen van de nationale overheden voor vooruitgang en hervormingen werden ondersteund.

De IPA-steun werd grotendeels geprogrammeerd in afdeling I, omschakeling en institutionele opbouw, met een bijdrage van de EU van in totaal 26 494 000 euro. De tenuitvoerlegging van IPA-middelen bleef voornamelijk de verantwoordelijkheid van de EU-delegatie in Podgorica. De Montenegrijnse overheid begon aan de voorbereidingen voor gedecentraliseerd beheer. In december 2010 kreeg het land de status van kandidaat-lidstaat en de nationale overheid heeft dankzij de IPA-middelen de nodige voorbereidingen kunnen treffen voor het beheer van de steun in het kader van regionale ontwikkeling, de ontwikkeling van menselijke hulpbronnen, en voor de IPA-afdelingen landbouw en plattelandontwikkeling.

In 2011 speelde de financiële steun van de EU aan **Albanië** een grote rol bij het ondersteunen van het land op zijn weg naar Europese integratie. Lopende projecten op het vlak van justitie, binnenlandse zaken, hervorming van het openbaar bestuur en de strijd tegen corruptie, zijn gevorderd en leveren al concrete resultaten op. Albanië heeft deze steun nodig om te kunnen voldoen aan belangrijke prioriteiten die worden vermeld in het advies van de Commissie uit 2010 over het verzoek van Albanië om EU-lidmaatschap.

Met infrastructuurprojecten is vooruitgang geboekt, in het bijzonder in de transportsector (aanleg van wegen op het platteland), terwijl de vooruitgang op het gebied van water (bouw van waterzuiveringsinstallaties) trager verloopt door problemen met eigendomsrechten. De Albanese overheid moet ook aandacht hebben voor het onderhoud van infrastructuurprojecten op de lange termijn.

Verschillende vakministeries en overheidsinstellingen kregen technische ondersteuning waardoor veel wetgeving voor de aanpassing aan het acquis kon worden voorbereid. In 2011 blokkeerde een politieke patstelling tussen de regerende coalitie en de oppositie (die met een politiek akkoord in november werd opgelost) de vooruitgang inzake de goedkeuring van belangrijke wetgeving.

Het aandeel van middelen waarvoor contracten zijn gesloten in het kader van de IPA-programma's 2007, 2008, 2009 en 2010 is hoog, waardoor de positieve trend die in 2009 begon, wordt voortgezet.

Er is verdere vooruitgang geboekt met de voorbereiding voor het gedecentraliseerd beheer van de IPA-middelen. In het kader van afdeling I zijn de voornaamste structuren en systemen opgestart; Albanië heeft begin 2012 zijn aanvraag ingediend voor de overdracht van het beheer. Momenteel analyseren auditoren van de Europese Commissie de aanvraag. Er is ook doorgewerkt aan IPA-afdelingen II-V, waarbij het werk aan afdeling V het verst gevorderd is.

In 2011 werd doorgewerkt in de richting van een sectorale programmering. Wat betreft de praktische uitvoering zijn er nog enkele problemen; zo moet de Albanese overheid een realistische begroting op middellange termijn opstellen voor de bestaande sectorstrategieën.

In 2011 kreeg **Servië** pretoetredingssteun van het IPA in het kader van de eerste twee afdelingen (omschakeling en institutionele opbouw, en grensoverschrijdende samenwerking), die nog altijd werden beheerd door de EU-delegatie in Belgrado. De EU-bijdrage voor IPA-afdeling I, toegewezen in 2011, was 178 556 000 euro.

Servië ging door met de voorbereidingen voor het gedecentraliseerd beheer van EU-middelen voor de afdelingen I, II, III en IV en voltooide in december 2011 de fase van het aanpakken van de tekortkomingen. Daardoor kon in januari 2012 de met IPA-middelen gefinancierde technische bijstand voor de conformiteitsbeoordeling van start gaan.

Het nationale IPA-programma voor 2011 is door de Commissie goedgekeurd op 8 juli 2011. Er werd extra aandacht besteed aan de voorbereiding van de geleidelijke invoering van een sectorale aanpak.

Het financiële absorptievermogen werd nog vergroot. Eind 2011 beheerde de EU-delegatie een portfolio van 708 lopende projecten, met onder meer aanzienlijke bedragen voor sectoren als de hervorming van het openbaar bestuur (26,3 miljoen euro), justitie en binnenlandse zaken (11,95 miljoen euro) en sociale ontwikkeling (32,1 miljoen euro).

De prioriteitenbepaling van de sectoren gebeurde in acht sectorwerkgroepen, waarin voor het eerst gouvernementele en niet-gouvernementele belanghebbenden verenigd waren, op basis van indicatieve meerjarenplannen 2011-2013, het jaarlijkse voortgangsverslag, de Servische behoeftanalyse voor internationale steun en een analyse van de kwaliteit van bestaande strategische documenten.

In 2011 bleef de financiële steun van de EU aan **Bosnië en Herzegovina** erg belangrijk op de weg naar Europese integratie. IPA bleef het land ondersteunen bij zijn inspanningen om te voldoen aan de vereisten voor toetreding tot de EU en om zijn verplichtingen na te komen in het kader van de stabilisatie- en associatieovereenkomst en de interimovereenkomst. In 2011 werd veel aandacht besteed aan de hervorming van het openbaar bestuur en de versterking van de rechtsstaat, en werd ook geprobeerd de zware gevolgen van de economische en financiële crisis te verlichten. In 2011 werd een EU-bijdrage van 92 885 000 euro toegewezen.

De uitvoering van de financiële EU-steun in 2011 leverde tastbare resultaten op, zoals de goedkeuring van het herziene actieplan voor de strategie inzake de hervorming van het openbaar bestuur, de invoering van de elektronische publicatie van bekendmakingen van aanbestedingen en de installatie van 34 vaste netwerken van GPS-stations waarmee landverkaveling accuraat kan worden gemeten. Er werd ook een raad voor het midden- en kleinbedrijf opgericht, in Zivinice werden afvalwatercollectoren gebouwd en in het hele land werd voor het eerst een campagne voor hondsdolheidvaccinatie gevoerd.

De EU-vertegenwoordiging in Kosovo beheerde de uitvoering van EU-steun aan Kosovo en overtrof haar financiële doelstellingen, zowel inzake contracten als inzake betalingen. De voorbereidingen voor het IPA-jaarprogramma 2011 voor Kosovo zijn afgerond en 62 900 000 euro is toegewezen. De programmering voor de jaarprogramma's 2012 en 2013 is van start gegaan. De deelname van Kosovo aan het IPA-programma voor grensoverschrijdende samenwerking vorderde goed in 2011; de eerste overeenkomsten voor de financiering van

programma's met Albanië en de voormalige Joegoslavische republiek Macedonië zijn ondertekend. Met Montenegro werd een extra programma uitgewerkt, dat in december 2011 werd goedgekeurd. Een van de grote geslaagde projecten was de wederopbouw van de laatste van vijf bruggen over de M2-weg die Kosovo verbindt met de voormalige Joegoslavische republiek Macedonië. In 2011 voerde Kosovo voor het eerst in dertig jaar een eerste volks- en huishoudenstelling uit; de daaruit afkomstige statistische informatie over de bevolking en de leefomstandigheden is van belang voor de beleidsplanning van de komende tien jaar. De studie werd gefinancierd door een trustfonds dat werd gecofinancierd door IPA 2010.

5. TAIEX¹³ BESTAAT VIJFTIEN JAAR

In 2011 bestond TAIEX vijftien jaar. De basisbeginselen van de TAIEX-operaties zijn nog steeds dezelfde, maar het instrument wordt voortdurend aangepast aan de nieuwe uitdagingen in de uitbreidingsgebieden. In landen die IPA-steun krijgen, wordt ongeveer 10 miljoen euro uitgegeven.

TAIEX is een succesverhaal dankzij deze grote troeven:

- **EIGEN VERANTWOORDELIJKHEID:** TAIEX is een vraaggestuurd instrument; begunstigen identificeren behoeften en dienen verzoeken in voor specifieke steun op maat. Evenementen worden op maat gemaakt om te beantwoorden aan de vragen van de begunstigen;
- **AANVULLEND:** TAIEX kan een aanvulling zijn op grotere steunactiviteiten (twinning, technische bijstand) en biedt deskundigheid om "de gaten vullen" die na de andere steunprogramma's nog overblijven;
- **REACTIEVERMOGEN:** steun wordt meestal op zeer korte termijn geboden;
- **PEER-TO-PEER:** TAIEX doet een beroep op ambtenaren van de lidstaten die de EU-wetgeving in de praktijk uitvoeren en hun technische deskundigheid willen en kunnen delen met de overheidsdiensten van de begunstigde landen.

In de sectoren landbouw en voedselzekerheid is er een toename geweest van technische bijstand op middellange termijn, een reeks kortetermijninterventies die vooraf zijn afgesproken en daarna worden uitgevoerd. Momenteel wordt deze aanpak gehanteerd voor TAIEX-steun aan IJsland en Kosovo.

Los van de klassieke TAIEX-evenementen heeft het "people to people"-programma er opnieuw toe bijgedragen dat het maatschappelijk middenveld een grotere rol speelt in het democratische proces van de uitbreiding. In 2011 werd een nieuw programma gelanceerd, de "Local Administration Facility", dat bedoeld is om het vermogen te versterken van lokale en regionale overheden om zich voor te bereiden op toetreding tot de EU. Voor de praktische uitvoering van TAIEX-evenementen vertrouwde de Europese Commissie op de externe hulp van de dienstverlener "Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit" (GIZ).

¹³ TAIEX (Technical Assistance and Information Exchange): technische bijstand en uitwisseling van informatie.

6. REGIONALE SAMENWERKING EN PROGRAMMA'S

Er is vooruitgang geboekt met de regionale samenwerking in de Westelijke Balkan op het vlak van justitie en binnenlandse zaken, statistieken, energie, milieubescherming, civiele bescherming, cultureel erfgoed en de terugkeer van vluchtelingen. De regionale hogeschool voor bestuurskunde (ReSPA) is volledig operationeel. Nieuwe bilaterale overeenkomsten over samenwerking tussen politiediensten en over wederzijdse rechtshulp wijzen erop dat meerdere landen in de Westelijke Balkan bereid zijn tot meer justitiële samenwerking. Er worden soortgelijke inspanningen geleverd om lokale en regionale samenwerking op overheidsniveau te stimuleren en te vergemakkelijken en om niet-gouvernementele organisaties erbij te betrekken. Het doel is te komen tot duurzame verzoening, zoals via het Igman-initiatief, het RECOM-initiatief voor verzoening en het Sarajevo-proces voor de terugkeer van vluchtelingen.

De Europese Commissie organiseerde in samenwerking met het Noorse ministerie van Buitenlandse Zaken de vierde bijeenkomst van de stuurgroep van het **investeringskader voor de Westelijke Balkan (WBIF)** in juni 2011 in Hamar, Noorwegen. Daar werden voor ruim 21 miljoen euro subsidies goedgekeurd voor 19 projecten in de regio. Een van die projecten was een voorbereidende haalbaarheidsstudie voor het regionale project van de gaspijpleiding in het Adriatisch en Ionisch gebied (520 kilometer lang) als onderdeel van een regionale gasring; een ander was een haalbaarheidsstudie over een elektrische 400 kV verbinding tussen Servië, Montenegro en Bosnië en Herzegovina; een derde de voorbereiding van de bouw en ontwikkeling van het regionaal centrum voor ondernemerschap in Kroatië.

Tijdens de vijfde bijeenkomst van de stuurgroep van het WBIF in december 2011 in Luxemburg werden voor 59 miljoen euro subsidies goedgekeurd. Verwacht wordt dat deze subsidies de aanzet geven voor leningen en fondsen van de internationale financiële instellingen ter waarde van ruim 1 miljard euro voor infrastructuurinvesteringen. De stuurgroep keurde de faciliteit voor ontwikkeling en innovatie van ondernemingen van de Westelijke Balkan goed. Deze faciliteit werd gefinancierd door het IPA-meerlandenprogramma 2011, als eerste actie in de ontwikkeling van de particuliere sector die door het WBIF wordt gefinancierd.

In 2011, en eigenlijk sinds de oprichting van het WBIF in december 2009, waren er 123 subsidies voor projecten, ter waarde van 220 miljoen euro. Dit zou moeten leiden tot leningen van bijna 5 miljard euro en tot een totale potentiële investering van bijna 10 miljard euro over de vijf belangrijkste sectoren (energie, milieu, vervoer, sociale zaken en ontwikkeling van de particuliere sector).

CONCLUSIES

In 2011 zijn belangrijke stappen gezet om de steun voor uitbreidingslanden strategischer, coherenter en resultaatgericht te maken, als volwaardig onderdeel van de uitbreidingsstrategie. Het wettelijke en strategische kader dat de Commissie heeft voorgesteld voor de pretoetredingssteun vanaf 2014, zal het verband met het politieke toezicht en de verslaglegging nog versterken en zal zorgen voor een kader waarin resultaatgericht wordt gewerkt, wordt gestreefd naar maximale impact en goede resultaten worden beloofd. Zo krijgen de middelen die de EU toewijst aan uitbreidingslanden nog meer toegevoegde waarde. De uitbreidingslanden worden nog meer aangespoord om hun maatschappij, hun

rechtssysteem en hun economie om te vormen zodat zij lid kunnen worden van de EU. Daar varen zowel de Unie als de begunstigde landen en hun inwoners wel bij.

Stand van zaken per 31 december 2011 van de uitvoering van de financiële steun van het IPA, als percentage van het totaal van de vastgelegde middelen (2007-2011):

Per 31 december 2011, afdeling I van het IPA, uitgevoerd door DG Uitbreiding:

Miljoen euro	Vastgelegd	Gecontracteerd	Percentage	Betaald	Percentage
<i>Albanië</i>	348 ,37	233 ,69	67 ,1%	102 ,45	29 ,4%
<i>Bosnië en Herzegovina</i>	389 ,83	186 ,98	48 ,0%	103 ,26	26 ,5%
<i>Kroatië</i>	206 ,06	100 ,62	48 ,8%	71 ,19	34 ,5%
<i>Voormalige Joegoslavische republiek Macedonië</i>	174 ,02	66 ,66	38 ,3%	48 ,53	27 ,9%
<i>IJsland</i>	12 ,00	0 ,00	0 ,0%	0 ,00	0 ,0%
<i>Kosovo</i>	475 ,10	341 ,42	71 ,9%	211 ,48	44 ,5%
<i>Montenegro</i>	134 ,24	89 ,83	66 ,9%	61 ,02	45 ,5%
<i>Servië</i>	857 ,39	593 ,38	69 ,2%	380 ,14	44 ,3%
<i>Turkije</i>	1 164 ,66	597 ,40	51 ,3%	425 ,14	36 ,5%
<i>Meerlanden-programma</i>	729 ,18	597 ,32	81 ,9%	431 ,30	59 ,1%
Totaal	4 490 ,85	2 807 ,30	62 ,5%	1 834 ,51	40 ,8%

Per 31 december 2011, afdeling II van het IPA, uitgevoerd door DG Uitbreiding:

Miljoen euro	Vastgelegd	Gecontracteerd	Percentage	Betaald	Percentage
<i>Albanië</i>	18,59	2,76	14,8%	2,16	11,6%
<i>Bosnië en Herzegovina</i>	12,52	4,77	38,1%	3,12	24,9%
<i>Kroatië</i>	12,52	4,42	35,3%	2,09	16,7%
<i>Voormalige Joegoslavische republiek Macedonië</i>	15,53	1,97	12,7%	1,05	6,7%
<i>Kosovo</i>	3,00	0,06	2,0%	0,03	1,0%
<i>Montenegro</i>	14,94	5,45	36,5%	3,62	24,2%
<i>Servië</i>	16,37	6,57	40,1%	4,63	28,3%
<i>Turkije</i>	7,00	1,13	16,2%	0,49	7,0%
Totaal	100,47	27,13	27,0%	17,19	17,1%

Per 31 december 2011, afdeling II van het IPA, uitgevoerd door DG Regionaal beleid:

Miljoen euro	Vastgelegd	Betaald	Percentage
<i>Adriatische zee</i>	166,49	45,22	27,2%
<i>Slovenië — Kroatië</i>	28,95	11,28	39,0%
<i>Hongarije — Kroatië</i>	35,54	12,57	35,4%
<i>Hongarije — Servië</i>	33,97	12,33	36,3%
<i>Roemenië — Servië</i>	36,01	10,17	28,3%
<i>Bulgarije — Servië</i>	21,26	5,78	27,2%
<i>Bulgarije voormalige Joegoslavische republiek Macedonië</i>	— 12,14	3,30	27,2%
<i>Bulgarije — Turkije;</i>	18,49	5,02	27,2%
<i>Griekenland voormalige Joegoslavische republiek Macedonië</i>	— 10,20	3,93	38,5%
<i>Griekenland Albanië</i>	— 7,67	2,95	38,5%
Totaal	370,72	112,54	30,4%

Per 31 december 2011, afdeling III van het IPA, uitgevoerd door DG Regionaal beleid:

Miljoen euro	Vastgelegd	Betaald	Percentage
<i>Kroatië</i>	257,35	78,03	30,3%
<i>Voormalige Joegoslavische republiek Macedonië</i>	109,20	26,96	24,7%
<i>Turkije</i>	1 055,50	333,11	31,6%
Totaal	1 422,05	438,09	30,8%

Per 31 december 2011, afdeling IV van het IPA, uitgevoerd door DG Werkgelegenheid, sociale zaken en inclusie:

<i>Miljoen euro</i>	<i>Vastgelegd</i>	<i>Betaald</i>	<i>Percentage</i>
<i>Kroatië</i>	69,98	22,20	31,7%
<i>Voormalige Joegoslavische republiek Macedonië</i>	33,50	9,61	28,7%
<i>Turkije</i>	299,70	64,51	21,5%
Totaal	403,18	96,32	23,9%

Per 31 december 2011, afdeling V van het IPA, uitgevoerd door DG Landbouw en plattelandsontwikkeling:

<i>Miljoen euro</i>	<i>Vastgelegd</i>	<i>Betaald</i>	<i>Percentage</i>
<i>Kroatië</i>	129,40	25,78	19,9%
<i>Voormalige Joegoslavische republiek Macedonië</i>	47,50	10,25	21,6%
<i>Turkije</i>	463,00	80,94	17,5%
Totaal	639,90	116,96	18,3%