

NL

NL

NL



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 25.11.2010
COM(2010) 687 definitief

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

**JAARVERSLAG 2009 OVER DE UITVOERING VAN HET INSTRUMENT VOOR
PRETOETREDINGSSTEUN (IPA)**

SEC(2010) 1430

Samenvatting

In dit verslag worden de activiteiten gepresenteerd die in 2009 zijn ondernomen in het kader van het instrument voor pretoetredingssteun (IPA). De algemene ontwikkelingen worden geschetst, evenals enkele overwegingen met betrekking tot de toekomst.

In 2009 heeft de Commissie concrete maatregelen getroffen om de doeltreffendheid, impact en duurzaamheid van het IPA te vergroten door de weg vrij te maken voor een sectorale aanpak van de strategische planning en programmering, de donorcoördinatie te verbeteren en de betrokkenheid van de begunstigden te vergroten. Door het beleid beter vorm te geven en uit te voeren zal de beleidsdialoog verbeteren en zullen betere resultaten worden geboekt in het integratieproces van de Westelijke Balkan, Turkije en IJsland.

In het achtergronddocument¹ zijn details opgenomen over de programmering en uitvoering van activiteiten per IPA-begunstigde en meerlandenprogramma (delen I en II), gevolgd door financiële gegevens (deel III). Het algemene kader van het IPA-financieringsinstrument wordt beschreven in de inleiding bij het achtergronddocument.

* * *

1. TERUGBLIK OP HET JAAR

1.1. Belangrijkste ontwikkelingen in het uitbreidingsproces

Het jaar 2009 werd op de Westelijke Balkan en in Turkije gekenmerkt door stabiliteit en veiligheid, met positieve ontwikkelingen op het gebied van mobiliteit en betrekkingen met de buurlanden. Na de wereldwijde financiële en economische crisis droeg de Commissie bij aan de macro-economische stabiliteit in de regio, onder andere door een financieel crisispakket voor de regio te introduceren, met onder meer directe begrotingssteun voor Servië, gefinancierd via het IPA.

Tijdens de verslagperiode hebben Albanië (in april), IJsland (in juli)² en Servië (in december) het EU-lidmaatschap aangevraagd, terwijl Kroatië opnieuw vorderingen maakte op weg naar de laatste fase van de toetredingsonderhandelingen. Montenegro, Servië en de Voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië hebben voldaan aan de voorwaarden van de draaiboeken voor visumliberalisering en inwoners van die landen kunnen nu zonder visum naar het Schengengebied reizen. De Commissie is ook met Albanië en Bosnië en Herzegovina blijven samenwerken aan het afschaffen van hun visumverplichtingen.

Er zijn echter nog steeds enkele uitdagingen. In 2009 moesten de landen van de Westelijke Balkan en Turkije in verschillende mate nog aanzienlijke inspanningen doen om aan de

¹ 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 2009 over de uitvoering van het instrument voor pretoetredingssteun (IPA).

² De Commissie heeft in oktober 2009 een voorstel tot wijziging van Verordening (EU) nr. 1085/2006 (de IPA-verordening) ingediend om IJsland toe te voegen als begunstigd land. Dit voorstel is in 2010 goedgekeurd bij Verordening (EU) nr. 540/2010 van 16 juni 2010.

vastgestelde criteria en voorwaarden te voldoen. Het hervormingstempo lag vaak laag en de internationale economische crisis zorgde voor extra spanningen.

In de in oktober gepubliceerde "Uitbreidingsstrategie 2009-2010" en de begeleidende voortgangsrapporten³ heeft de Commissie de vorderingen beoordeeld van de kandidaat-lidstaten en de potentiële kandidaat-lidstaten met betrekking tot respectievelijk de voorwaarden voor toetreding en de voorwaarden van de stabilisatie- en associatieovereenkomsten. De conclusies en aanbevelingen van deze mededeling van de Commissie kregen in december 2009 ruime bijval van de Raad.

1.2. Belangrijkste strategische ontwikkelingen met betrekking tot betere uitvoering van de IPA-steun: de lessen van twee jaar uitvoering

In 2009 heeft de Commissie verder nagedacht over de doeltreffendheid van de planning en programmering van de IPA-steun, wat leidde tot nieuwe methoden.

Op 2 april werd in Tirana een donorcoördinatieconferentie gehouden, waarbij de vorderingen met betrekking tot de donorcoördinatie in de praktijk werden geïnventariseerd. De sterke en zwakke punten van de bestaande coördinatiemechanismen op nationaal en regionaal niveau werden geanalyseerd en er werden concrete aanbevelingen gedaan om de coördinatie en de doeltreffendheid van de steun te verbeteren. Tijdens de conferentie werd ook besproken of de strategische programmering en de harmonisatie van de steun konden worden bevorderd via de nationale plannen voor ontwikkeling en integratie in de EU die door de IPA-begunstigden en in de MIPD's zijn vastgesteld.

Op 19 oktober organiseerden de Commissie en het Zweedse voorzitterschap van de EU in Brussel een conferentie over doeltreffende steun voor uitbreiding om bredere aspecten van het thema doeltreffendheid van de hulp te onderzoeken. De conclusie luidde dat de doeltreffendheid van de pretoetredingssteun zou kunnen worden vergroot door de programmering af te stemmen op de behoeften en beleidsstrategieën van de begunstigden. Dat zou niet alleen ten goede komen aan het aanpakken van de pretoetredingsprioriteiten, maar ook helpen om de gevolgen van de financiële crisis te boven te komen; aangezien sommige donorlanden op de Westelijke Balkan beter toegerust waren om deze problemen snel aan te pakken, zou het IPA dankzij nauwere donorcoördinatie op de meest doeltreffende en complementaire wijze kunnen worden ingezet.

Ook de evaluatierapporten over de programmering en uitvoering van zowel de IPA-steun als de daaraan voorafgaande pretoetredingssteun (zie punt 3) boden waardevolle informatie om na te denken over hoe de algemene doelstellingen van de steun beter kunnen worden verwezenlijkt.

De Commissie gebruikte de informatie uit deze verslagen als basis voor haar inspanningen om **bij de pretoetredingssteun minder op projectbasis te werken en geleidelijk over te schakelen op een bredere beleidsaanpak** om uiteindelijk meer effect te sorteren. In november besloot de Commissie geleidelijk een **sectorale aanpak in de IPA-planning** te introduceren. Deze aanpak is in 2010 ontwikkeld om te worden gebruikt bij de strategische planning en programmering van de steun (zie punt 3) en zal in 2011 worden voortgezet.

³ Zie http://ec.europa.eu/enlargement/press_corner/key-documents/reports_oct_2009_nl.htm.

In december 2009 gaf de Raad Algemene Zaken politieke steun aan deze nieuwe sectorale planning van het IPA door de conclusies van de eerdergenoemde conferenties te bekrachtigen: "De Raad [...] benadrukt, in aansluiting op het resultaat van de onlangs met het oog op een doeltreffender steunverlening gehouden conferenties, de essentiële koppeling tussen beleidsprioriteiten van de uitbreiding en financiële bijstand; hij spreekt zijn waardering uit voor de pogingen van de Commissie om de IPA-jaarprogramma's nauw te doen aansluiten bij de prioriteiten die in de voortgangsverslagen worden genoemd."

Op basis van de conclusies van de evaluatierapporten werd het grootste deel van de IPA-programmering in 2009 al gestroomlijnd: minder, maar grotere projecten om het beheer van de uitvoering te vergemakkelijken en de doeltreffendheid en zichtbaarheid te vergroten. De nadruk ligt nog steeds vooral op institutionele opbouw, met name op het gebied van justitie, overeenkomstig de uitbreidingsstrategie. Ook de sociaaleconomische ontwikkeling bleef een belangrijke prioriteit, met name gezien de economische crisis. Er werd een crisispakket voor de Westelijke Balkan en Turkije goedgekeurd en werd begrotingssteun aan Servië toegekend, gekoppeld aan een overeenkomst met het IMF.

2. PROGRAMMERING EN UITVOERING VAN HET IPA: ALGEMEEN OVERZICHT

2.1. Strategische planning en programmering

2.1.1. Indicatief financieel meerjarencader (MIFF)

De volgende tabel vermeldt de IPA-toewijzingen voor 2009 in miljoenen euro, per land en per afdeling en voor het meerlandenprogramma. De cijfers zijn geactualiseerd volgens het MIFF voor 2011-2013⁴. In de cijfers is ook rekening gehouden met de overdrachten tussen de afdelingen I en II die in de loop van 2009 plaatsvonden.

Tabel 1: Toewijzingen voor 2009, per land en per afdeling (huidige prijzen, in miljoen euro)

Begunstigde / Afdeling	I	II	III	IV	V	TOTAAL
Albanië	71,4	9,8				81,2
Bosnië en Herzegovina	83,9	5,2				89,1
Kroatië	45,6	15,9	49,7	14,2	25,8	151,2
Voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië	39,3	4,4	20,8	7,1	10,2	81,8
Kosovo	106,1					106,1
Montenegro	28,6	4,7				33,3
Servië	182,6	12,2				194,8
Turkije	239,6	3,0	182,7	55,6	85,5	566,4
Meerlandenprogramma	166,1					166,1
TOTAAL	963,2	55,2	253,2	76,9	121,5	1 470,0

Informatie over de grondslagen voor de toewijzingen per begunstigde en per afdeling is opgenomen in de mededeling van de Commissie over het MIFF.

⁴ COM(2009) 543 definitief van 14 oktober 2009.

2.1.2. *Indicatieve meerjarenplannen (MIPD's)*

De MIPD's voor 2009-2011 werden in de eerste helft van 2009 ter goedkeuring voorgelegd aan het IPA-comité, namelijk in maart (Albanië, Bosnië en Herzegovina, Servië, de Voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië, Montenegro en Kosovo) en april (Kroatië, Turkije en de MIPD's voor meerdere landen). Deze kregen een unaniem positief advies van de lidstaten, met uitzondering van één, vanwege onthoudingen, en werden tussen juni en juli allemaal door de Commissie goedgekeurd.

Evenals in voorgaande jaren en overeenkomstig artikel 6, lid 5, van de IPA-verordening werden de belangrijkste prioriteiten voor elke afdeling, zoals vastgelegd in de MIPD's voor 2008-2010, opnieuw bekeken. Aangezien er geen ontwikkelingen waren in de EU, de regio of elders die ingrijpende wijzigingen rechtvaardigden, was er overwegend sprake van **continuïteit**. De nationale overheden en andere belanghebbenden (lidstaten, internationale financiële instellingen, potentiële begunstigden, het maatschappelijk middenveld) werden geraadpleegd tijdens dit proces.

Wat betreft de omvang van de steun in het kader van afdeling I bleef het vermogen om de verplichtingen van het lidmaatschap en de uitvoering van het acquis op zich te nemen de belangrijkste prioriteit voor de kandidaat-lidstaten. Daarnaast vormden de politieke criteria voor de Voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië een even grote prioriteit. Voor Turkije is de dialoog met het maatschappelijk middenveld de tweede prioriteit en voor Kroatië de politieke criteria. Bij de kandidaat-lidstaten zijn voor Servië, Montenegro en Kosovo de economische criteria het belangrijkste, voor Albanië en Bosnië en Herzegovina het vermogen om de verplichtingen van het lidmaatschap op zich te nemen en voor Bosnië en Herzegovina daarnaast ook de politieke criteria. De politieke criteria vormen de tweede prioriteit voor Servië, Kosovo en Albanië, terwijl Montenegro daarnaast ook aandacht besteedde aan de Europese normen.

Binnen het IPA-comité hebben de Commissie en de lidstaten besproken hoe *meer aandacht kan worden besteed* aan de volgende aspecten van de programmeringsdocumenten:

- toepassen van de lessen die zijn geleerd bij de accreditatie van systemen voor gedecentraliseerd beheer in de kandidaat-lidstaten in de accreditatieprocessen van andere IPA-begunstigden. In grote lijnen zijn dat: het gedecentraliseerde beheer beter aanpassen aan de systemen in de begunstigde landen om de verantwoordelijkheid en de absorptiecapaciteit te versterken, en geen tijdschema voor de accreditatie vaststellen;
- duidelijker vermelden welke resultaten worden verwacht met betrekking tot de versterking van de structuren voor Europese integratie, naast de vereisten voor toetreding; deze structuren meer betrekken bij de programmering, zodat deze wordt afgezet tegen de nationale prioriteiten met betrekking tot de toetreding; IPA-steun nauwer afstemmen op nationale strategische planning of, bij gebrek daaraan, aandacht besteden aan het versterken van de systemen voor planning, begroting en resultaatbeheer van de regering;
- voortzetten van de inspanningen om in overleg met de regering een beperkt aantal topprioriteiten te bepalen; meer aandacht besteden aan de ervaringen uit het verleden, betere doelstellingen, verwachte resultaten en meetbare indicatoren uitwerken;

- als de absorptiecapaciteit een probleem is overwogen om het programma aan te passen, rekening houdend met de haalbaarheid van de verwachte resultaten binnen het tijdschema van het MIPD; de capaciteit met betrekking tot regionale ontwikkeling verder uitbreiden;
- verdere inspanningen doen ter verbetering van de taakverdeling en het partnerschap tussen donors en veel bilaterale en multilaterale hulp concentreren op belangrijke gebieden. het raadplegingsproces in de begunstigde landen verder verbeteren, met een duidelijk tijdschema en de belanghebbenden in een vroeg stadium raadplegen voordat de projectbeschrijvingen worden opgesteld;
- duidelijkere richtsnoeren verstrekken met betrekking tot horizontale thema's, waaronder duurzame ontwikkeling en specifieke doelstellingen voor gendervraagstukken en gelijke kansen voor mannen en vrouwen;
- voorzetten van de steun voor projecten in verband met de politieke criteria, justitiële hervorming en corruptiebestrijding; meer aandacht besteden aan vraagstukken in verband met overheidsopdrachten;
- de lokale bestuurlijke capaciteit en structuren in de milieusector verder uitbreiden en streven naar gelijke kansen voor mannen en vrouwen bij het creëren van werkgelegenheid op het gebied van milieu (afdeling III); duidelijker definiëren van een proces voor de analyse van een strategie voor sociale integratie en daarmee verband houdende vraagstukken (afdeling IV) en bepalen welke rol de belanghebbenden daarin zullen spelen; voorrang blijven geven aan de Leader-aanpak en horizontale vraagstukken duidelijker definiëren (afdeling V);
- verbeteren van de lokale communicatie over de relevantie van activiteiten voor meerdere landen, ook om nationale betrokkenheid bij regionale initiatieven te vergroten; erop aandringen dat de regio's en structuren voor regionale samenwerking worden betrokken bij het programmeringsproces.

In overeenstemming met deze besprekingen heeft de Commissie maatregelen getroffen om het raadplegingsmechanisme uit te breiden, de koppeling tussen de MIPD's en nationale strategieën te versterken en de betrokkenheid van begunstigden te vergroten. De MIPD-structuur zal opnieuw worden bekeken om deze beter af te stemmen op de ontwikkeling van de IPA-steun naar een meer sectorale aanpak en om het programmeringskader te verbreden.

2.1.3. Programmering van de steun in 2009

In 2009 was de belangrijkste activiteit de afronding en goedkeuring van de nationale/jaarlijkse programma's en het meerlandenprogramma uit hoofde van afdeling I van het IPA voor 2009 en de start van de voorbereidingen voor de IPA-programma's voor 2010. Wat betreft de programma's voor grensoverschrijdende samenwerking bleef de programmering beperkt tot het toevoegen van de financiële toewijzingen voor 2009 aan de lopende, in 2007 goedgekeurde meerjarenprogramma's, waarbij de programma's zelf niet wezenlijk werden gewijzigd. Hetzelfde geldt voor de programmering van afdeling III voor de Voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië en afdeling V. Voor afdeling III en IV werden in 2009 voor Kroatië en Turkije geen activiteiten geprogrammeerd, omdat dit jaar al werd gedekt door de bestaande meerjarenprogramma's. In het algemeen werden in alle kandidaat-lidstaten en potentiële kandidaat-lidstaten de **ervaringen** uit het verleden geïntegreerd in de

programmering uit hoofde van afdeling I (identificatie en definitie van projecten). Een van de lessen uit het verleden is dat de IPA-begunstigden *meer aandacht moeten besteden* aan:

- *de opzet en de rijpheid van projecten* (wat betreft de beschikbaarheid van behoeftenanalyses, opzet, haalbaarheids- en marktstudies; beschrijving van risico's en vooronderstellingen; aanwijzing van begunstigden; eenvoudige uitvoeringsbepalingen);
- *de bestuurlijke capaciteit en de absorptiecapaciteit* van de begunstigden (onder andere bepaald op basis van de prestaties in het verleden en de huidige werklast in verband met lopende Cards- en IPA-projecten);
- vergroting van de *participatie* door ook rekening te houden met de eigen ontwikkelingsstrategieën en actieplannen van de begunstigden en deze in een vroeg stadium betrekken bij de planning, programmering en uitvoering van de steun;
- *de duurzaamheid van de resultaten*, door zorgvuldige planning, prioritering, tijdige fasering van operaties en aandacht voor de voorwaarden;
- *de coördinatie op verschillende niveaus*, dat wil zeggen tussen donors, met andere verwante activiteiten, tussen centrale en lokale overheidsinstanties;
- *de beperking van het aantal kernprioriteiten*, die zorgvuldig moeten worden afgestemd op de Europese hervormingsagenda van de begunstigden;
- *de koppeling met de begroting* en het uitgavenkader voor de middellange termijn;
- meer toezicht, effect, zichtbaarheid, betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld en aandacht voor horizontale vraagstukken.

De **projecten werden geselecteerd** op basis van verschillende parameters waarin bovengenoemde punten tot uitdrukking kwamen, waaronder: i) samenhang met de strategische prioriteiten en de bestaande sectorale strategieën, ii) de identificatie van behoeften, prioriteiten en belanghebbenden voor de ontwikkeling en uitvoering van het project, iii) de rijpheid en duurzaamheid van een project, iv) de uitvoeringscapaciteit van de begunstigde, v) prioritering en zorgvuldige fasering overeenkomstig de politieke en strategische prioriteiten, vi) relevantie en effect, vii) continuïteit en/of complementariteit met eerdere of lopende steun/andere donors, viii) geen overlap, en ix) potentiële nieuwe steun terreinen die voortvloeien uit politieke of technische dialogen.

De belangrijkste punten van de programmering voor afdeling I in 2009 waren:

- in **Kroatië** werd voor de omzetting van het acquis en voor projecten met betrekking tot de aanpassing van wetgeving veelal gebruik gemaakt van twinning, en het gebruik van dit uitvoeringsinstrument zal nog verder toenemen;
- in de **Voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië** lag het aantal gesloten contracten weliswaar hoog, maar lager dan het jaar ervoor; de kwaliteit van de programmering is verbeterd;
- in **Turkije** was de programmering in 2009 gebaseerd op een gedetailleerde afbakening van stappen, criteria en termijnen (opgenomen in het

programmeringsdocument). De Commissie pleitte voor coherente sectorale strategieën als basis voor het programmeringsproces en voor betrokkenheid van de belanghebbenden bij de programmeringscyclus door middel van sectorale werkgroepen. De participatie is toegenomen en bij de aanpak van de economische en financiële crisis stond de dialoog met het maatschappelijk middenveld centraal. De participatie is toegenomen en bij de aanpak van de economische en financiële crisis stond de dialoog met het maatschappelijk middenveld centraal. Daarnaast is 35 miljoen euro van afdeling I overgeheveld naar het crisispakket voor meerdere landen, de faciliteit voor energie-efficiëntie en een uitzonderlijke bijdrage ter ondersteuning van de deelname van Turkije aan EU-programma's. Turkije had – in beginsel – ingestemd met een vervroeging van de voorbereidende fase, een groter aantal sectorale werkgroepen en besprekingen over manieren om de programmering strategischer te maken en beter aan beleid te koppelen, maar dit werd nog niet omgezet in concrete maatregelen. Voor Turkije was het essentieel flexibel te blijven om te kunnen inspelen op nieuwe behoeften van de ondersteunde sectoren, en de programmering te gebruiken om hervormingen bij alle ministeries te stimuleren. Het aantal in 2009 ingediende initiële projectvoorstellen lag een derde lager dan in 2008 (een trend die doorzette in het programmeringsproces van 2010) en de steun van de Commissie was nog steeds noodzakelijk om de nodige rijpheid van de projecten te bewerkstelligen.

De situatie zou moeten verbeteren doordat in juli 2009 een wet is aangenomen waarin de organisatie en de taken van de verantwoordelijke uitvoeringsstructuur zijn vastgelegd. De geleidelijke invoering van een sectorale aanpak van de planning en programmering van de steun zou moeten leiden tot meer participatie en effect en tot meer samenhang tussen de financiële steun en de politieke prioriteiten. Er zal worden getracht meer relevante en meetbare indicatoren en criteria vast te stellen en meer aandacht te besteden aan de resultaten en het effect van projecten. De capaciteit van de structuren die zich bezighouden met de programmering en uitvoering van en het toezicht op het IPA zal worden uitgebreid en het functioneren van de sectorale subcomités voor toezicht zal worden herzien, evenals het nieuwe MIPD;

- in **Albanië** is de betrokkenheid bij de programmering vergroot, wat leidde tot meer participatie. De kwaliteit van de projectbeschrijvingen is verbeterd en als reactie op de financiële crisis werden een kleiner aantal, maar grotere (infrastructuur)projecten ontplooid;
- de programmering in **Bosnië en Herzegovina** concentreerde zich op maatregelen ter verlichting van de gevolgen van de financiële crisis. Er werd steeds meer steun verstrekt voor projecten die worden uitgevoerd in gezamenlijk of indirect gecentraliseerd beheer met de internationale financiële instellingen en andere nationale en internationale actoren. Ook was er een tendens naar minder, maar grotere projecten;
- in **Kosovo** werden de begunstigde instellingen steeds meer betrokken bij de programmering, waardoor er meer projectvoorstellen werden ingediend dan in het verleden (al ontbrak hier soms prioritering en filtering). Door nauwe coördinatie met de rechtsstaatmissie van de EU (EULEX) en de Speciale Vertegenwoordiger van de EU / het internationaal civiel bureau (ICO) was de complementariteit met het optreden van de Europese Unie gewaarborgd;

- bij de programmering in **Montenegro** verbeterde de kwaliteit van de ontwerp-projectbeschrijvingen en werd meer aandacht besteed aan de voorwaarden (cofinanciering, eigendom en aankoop van grond voor infrastructuur) en de omvang van projecten, overeenkomstig de (kleine) omvang van het bestuur en de absorptiecapaciteit. Daarnaast was er meer samenhang en samenwerking met andere donors, beter overleg met het maatschappelijk middenveld, Daarnaast was er meer samenhang en samenwerking met andere donors, beter overleg met het maatschappelijk middenveld, meer leiderschap wat betreft de programmering voor 2010 (die in 2009 van start ging) en geleidelijke concentratie op de economische criteria en het vermogen om de verplichtingen van het lidmaatschap op zich te nemen;
- in **Servië** werd de programmering gekenmerkt door nauwe betrokkenheid van de begunstigde instellingen en door de goede kwaliteit van de programmeringsdocumenten. Meer dan 60% van de steun in het kader van afdeling I werd verstrekt in de vorm van begrotingssteun ter bescherming van structurele hervormingen; algemene voorwaarden, waaronder een solide macro-economisch en begrotingskader, ondersteund door de internationale financiële instellingen; administratieve en financiële circuits die een klimaat van vertrouwen scheppen; specifieke betalingsvoorwaarden met betrekking tot goed beheer van de overheidsfinanciën; handhaving en ontwikkeling van de bestuurlijke capaciteit van instellingen en organen die relevant zijn voor de toetreding tot de EU. Tegen het eind van de verslagperiode had de regering een wetsontwerp voor een nieuw begrotingssysteem voorgelegd aan het parlement, dat de strategie inzake interne financiële controle had goedgekeurd.

Meer informatie over de inhoud van de nationale/jaarlijkse IPA-programma's voor 2009 en het meerlandenprogramma is te vinden in het achtergronddocument (delen I en II). Hetzelfde geldt voor de meerjarenprogramma's in het kader van de afdelingen II tot en met V.

2.2. Uitvoering

2.2.1. Uitvoeringsprocedures en -structuren

De IPA-steun is bedoeld om kandidaat-lidstaten en potentiële kandidaat-lidstaten voor te bereiden op de volledige verantwoordelijkheid voor het beheer van de financiële steun van de EU. Daarom wordt gestreefd naar gedecentraliseerd beheer door de begunstigten, zodra hun bestuurlijke capaciteit voldoende ontwikkeld wordt geacht en passende beheers- en controle systemen aanwezig zijn om goed financieel beheer te waarborgen. Voor kandidaat-lidstaten is de doelstelling op middellange termijn volledig gedecentraliseerd beheer, dat wil zeggen met alleen controle achteraf door de Commissie (steun in het kader van afdeling V wordt vanaf het begin op deze manier verstrekt). Elke begunstigde moet dan ook beschikken over specifieke strategieën, actieplannen en tijdschema's voor de verwezenlijking van deze doelstelling, terwijl de nationale autoriteiten tegelijkertijd voldoende capaciteit moeten hebben voor de daardoor toegenomen verantwoordelijkheden.

In 2009 **vorderde de overdracht van bevoegdheden in verband met gedecentraliseerd beheer aan de potentiële kandidaat-lidstaten** met wisselend tempo. Aan het eind van de verslagperiode had **Albanië** goede vooruitgang geboekt met betrekking tot afdeling I (de belangrijkste structuren zijn opgezet, de belangrijkste benoemingen zijn geschied en het personeel van de uitvoerende agentschappen is opgeleid). De vorderingen met betrekking tot

afdeling V waren veelbelovend (er is een draaiboek voor gedecentraliseerd beheer zonder controle vooraf opgesteld), maar die voor de afdelingen II, III en IV verkeerden nog in een vroeg stadium. **Bosnië en Herzegovina** had slechts weinig vooruitgang geboekt: slechts de nationale IPA-coördinator binnen het ministerie van Financiën is benoemd en de centrale financierings- en contracteringseenheid en het nationale fonds hebben nog te weinig personeel. De voorbereidingen van **Kosovo** voor het draaiboek voor gedecentraliseerd beheer verkeren nog in een zeer pril stadium. **Montenegro** heeft met de inventarisatie van de tekortkomingen enige vooruitgang geboekt met betrekking tot de afdelingen I en II, maar voor de afdelingen III tot en met V is de aanwijzing van de belangrijkste uitvoerende organen niet gevolgd door andere belangrijke stappen, zoals het opstellen van draaiboeken. **Servië** heeft in maart 2009 zijn draaiboek voor gedecentraliseerd beheer voor het laatst bijgewerkt en aan het eind van de verslagperiode waren alle belangrijke actoren benoemd, maar het land heeft vanwege bezuinigingen nog steeds niet voldaan aan zijn verbintenissen met betrekking tot het aantal personeelsleden van de structuren voor Europese integratie.

Van de **kandidaat-lidstaten** heeft **Kroatië** in 2009 zijn reeds geaccrediteerde systeem voor het gedecentraliseerd beheer van de IPA-afdelingen I tot en met IV verder versterkt, met name wat betreft interne audit, de auditautoriteit en de controletaken van de uitvoerende structuren. Er zijn draaiboeken opgesteld voor het afschaffen van de controles vooraf voor de afdelingen I, III en IV, waarvan het laatste moet worden verbeterd. Voor afdeling II is een nieuwe uitvoerende structuur opgezet, maar aan het einde van de verslagperiode konden de controles vooraf nog niet worden afgeschaft. Voor twee van de zeven maatregelen in het kader van afdeling V zijn de beheersbevoegdheden in 2009 overgedragen. Naar verwachting zullen de andere maatregelen in 2010 worden geaccrediteerd.

In 2009 liepen de plannen voor de overdracht van het beheer voor afdeling I in de **Voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië** vertraging op doordat een groot aantal risico's werd geconstateerd binnen de uitvoerings- en controlestructuren. Voor het beheer van de afdelingen III, IV en V werd wel accreditatie verleend en voor afdeling III is een draaiboek voor gedecentraliseerd beheer zonder controle vooraf ingediend bij de Commissie (voor afdeling IV wordt dit verwacht voor de eerste helft van 2010). In 2009 is geen verzoek ingediend voor de overdracht van het beheer van afdeling II, maar dit zal naar verwachting gebeuren in 2010.

In 2009 kreeg **Turkije** de bevoegdheid over het beheer van de operationele programma's in het kader van de afdelingen III en IV en zijn de vier daarmee verband houdende financieringsovereenkomsten ondertekend. Het land heeft draaiboeken opgesteld voor volledige decentralisatie, wetgeving aangenomen om de geaccrediteerde structuren voor afdeling I te versterken en plannen opgesteld voor de aanpak van de resterende zwakke punten in de beheers- en controlesystemen, hoewel deze aan het einde van de verslagperiode nog niet waren uitgevoerd. De capaciteit van het uitvoeringsagentschap voor afdeling I werd op de proef gesteld doordat de uitvoerende structuren voor de afdelingen III en IV bepaalde taken in verband met aanbesteding en contractering tot 2010 aan dit agentschap hebben overgedragen. In 2009 waren er geen positieve ontwikkelingen met betrekking tot de accreditatie in het kader van afdeling V door vertraging in het tijdschema voor de nationale accreditatie, die onder andere werd veroorzaakt door de complexe structuur van het IPA-programma voor plattelandontwikkeling in Turkije en het gebrek aan politieke inzet op hoog niveau voor dit proces. Volgens het in de verslagperiode herziene actieplan zou de nationale accreditatie in 2010 moeten worden verleend, waarna de bevoegdheid in 2011 zou kunnen worden overgedragen. Dientengevolge zou de uitvoering van de fondsen voor afdeling V voor

2007 en 2008 gevaar kunnen lopen. Ook de voortgang met betrekking tot gedeeld beheer van afdeling II was beperkt.

Uit de auditverslagen over de kandidaat-lidstaten bleek dat de vorderingen van de nationale systemen wisselend waren. Volgens de door de Commissie uitgevoerde systeemaudit voor Turkije zijn er nog steeds grote risico's, hoewel op een kleiner aantal gebieden dan in voorgaande jaren. In Kroatië hebben de autoriteiten de beheers- en controlesystemen voor de IPA-fondsen aanzienlijk versterkt, maar de haalbaarheid van het door de nationale ordonnateur voorgestelde draaiboek voor het afschaffen van de controles vooraf door de Commissie, blijft nog steeds een punt van zorg. Daarom overweegt de Commissie nu of bepaalde controles op individuele basis gedeeltelijk kunnen worden afgeschaft.

2.2.2. Overzicht van de uitvoering van het IPA in 2009

2.2.2.1. Afdeling I

Tabel 2: Totaaloverzicht van de op 31 december 2009 vastgelegde, gecontracteerde en betaalde bedragen voor afdeling I van het IPA voor 2007-2009 (jaarlijkse programma's), per begunstigde, in miljoen euro

Begunstigde	Vastgelegd	Gecontracteerd	% gecontracteerd	Betaald	% betaald
Albanië	183,17	49,97	27,28%	14,67	8,01%
Bosnië en Herzegovina	196,99	58,59	29,74%	12,91	6,55%
Kroatië	131,38	19,48	14,83%	13,48	10,26%
Voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië	109,12	21,98	20,14%	10,85	9,94%
Kosovo	348,30	149,95	43,05%	59,02	16,95%
Montenegro	79,10	32,74	41,39%	8,74	11,05%
Servië	504,03	242,80	48,17%	83,50	16,57%
Turkije	716,88	247,80	34,57%	227,75	31,77%
Meerlandenprogramma	597,88	421,50	70,50%	261,54	43,74%

Kandidaat-lidstaten

In **Kroatië** waren aan het eind van de verslagperiode contracten gesloten voor 32% en 12% van afdeling I van de IPA's voor respectievelijk 2007 en 2008. Voor het IPA voor 2009 waren nog geen contracten gesloten. In 2009 had Kroatië wat betreft de bestuurlijke capaciteit moeite met de uitvoering van de programma's van 2007 en 2008, maar doordat het uitvoeringsagentschap meer personeel kreeg, konden de aanbestedingsprocedures worden versneld in vergelijking met het Phare-instrument hiervoor. Kroatië richtte zich vooral op de tenuitvoerlegging van het acquis (niet op de goedkeuring van wetgeving) en op de uitbreiding van de bestuurlijke capaciteit met het oog op het beheer van de structuurfondsen na de toetreding. De resultaten en het effect van de bijstand op deze terreinen zullen echter pas duidelijk worden na de toetreding.

De **Voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië** is in 2009 verdergegaan met het uitvoeren van activiteiten in het kader van afdeling I. Voor de termijn van 30 oktober waren alle contracten voor de IPA-toewijzingen voor 2007 krachtens de eerste financieringsovereenkomst gesloten. Ook het sluiten van contracten krachtens de tweede financieringsovereenkomst is voortgezet. Tegen het eind van het jaar waren contracten

gesloten voor twee derde van de IPA-toewijzingen voor 2007. In 2009 zijn vrijwel geen contracten gesloten voor de IPA-programma's voor 2008 en 2009. De activiteiten concentreerden zich op de voorbereiding van projecten, onder gedecentraliseerd beheer wat betreft het IPA voor 2009. Er werd intensief gewerkt aan institutionele en capaciteitsopbouw in het kader van het instrument voor technische bijstand en informatie-uitwisseling (Technical Assistance and Information Exchange Office – TAIEX), met name op het gebied van landbouw, interne markt, justitie en binnenlandse zaken.

Nadat eind 2008 de IPA-kaderovereenkomst was geratificeerd, kon de uitvoering in **Turkije** in 2009 eindelijk van start gaan. In maart en april werden twee financieringsovereenkomsten getekend voor de uitvoering van het IPA voor 2008, voor 256 miljoen euro. Aan het eind van de verslagperiode waren contracten gesloten voor respectievelijk 1/3, 1/4 en meer dan 2/5 van de vastgelegde middelen van de IPA's voor 2007, 2008 en 2009. Er kan nog geen verslag worden gedaan over de resultaten in de praktijk aangezien de uitvoering van de contracten pas van start ging tegen het eind van de verslagperiode. In het kader van afdeling I is echter het vermelden waard dat tegen het eind van het jaar een twinningproject inzake kinderrechten is gestart, waarmee al zichtbaar vooruitgang is geboekt en waarvan de resultaten de goede kant opgaan. Ook hadden de intensieve activiteiten in het kader van TAIEX in 2009 een positief effect op de institutionele en capaciteitsopbouw. De deelname aan de programma's "Een leven lang leren" en "Jeugd in actie" is zeer groot, wat bijdraagt aan meer kennis en begrip tussen de EU en Turkije.

Potentiële kandidaat-lidstaten

Aan het eind van de verslagperiode waren in **Albanië** contracten gesloten voor respectievelijk 52% en 43% van de IPA's voor 2007 en 2008. Er zijn nog geen projecten volledig afgerond, waardoor er nog geen resultaten kunnen worden gemeld. In de tweede helft van het jaar zijn enkele projecten voor capaciteitsopbouw van start gegaan om de Albanese autoriteiten te helpen bij het opzetten, aanpassen en/of uitvoeren van alle activiteiten van de politie, het draaiboek voor gedecentraliseerd beheer, de horizontale strategie tegen corruptie, het mkb-beleid en ondersteunende maatregelen. Ook zijn meer activiteiten voor capaciteitsopbouw in verband met de strategie voor plattelandsontwikkeling en maatregelen tegen dierziekten van start gegaan. Aan het eind van het jaar is een contract gesloten voor werkzaamheden met betrekking tot de wegeninfrastructuur op het platteland. In 2009 zijn verschillende oproepen gedaan voor het indienen van voorstellen voor twinningprojecten, voornamelijk in de financiële sector, maar aan het eind van het jaar was er nog geen contract gesloten. Ook hebben activiteiten in het kader van TAIEX en SIGMA plaatsgevonden.

Zoals reeds vermeld in het verslag over 2008 kon de uitvoering van het IPA voor 2007 in **Bosnië en Herzegovina** pas in 2009 van start gaan door de vertraging bij de goedkeuring van wetgeving inzake belastingvrijstelling voor IPA-contracten. In 2009 ontstond vertraging met betrekking tot de ondertekening van financieringsovereenkomsten, waardoor maar weinig vooruitgang werd geboekt bij de uitvoering van zowel het IPA voor 2007 als dat voor 2008. Het aantal gesloten contracten verbeterde wel: in 2009 werden 45 IPA-contracten gesloten, tegen 6 in 2008. Tegen het einde van de verslagperiode waren contracten gesloten voor respectievelijk 70%, 13% en 14% van de IPA's voor 2007, 2008 en 2009. Vier twinningprojecten in verschillende sectoren zijn gelanceerd, maar nog geen enkel project is uitgevoerd. In het kader van SIGMA is steun verleend voor institutionele opbouw. Vanwege de genoemde vertraging kunnen er voor de verslagperiode nog geen concrete resultaten voor afdeling I worden gemeld.

De uitvoering van het IPA in **Kosovo** ging in 2009 goed vooruit: het verbindingskantoor van de Europese Commissie in Kosovo (ECLO) sloot contracten voor de doelstelling van 90% voor 2007 en haalde bijna 40% voor 2008. Er zijn al positieve resultaten zichtbaar voor lopende projecten (waaronder de voltooiing en overdracht van herbouwde of nieuwe huizen voor tot een minderheid behorende teruggekeerde vluchtelingen in een van de vier betrokken gemeenten; 44 studenten kregen een beurs voor een EU-universiteit; in vier gemeenten werden sport- en speelterreinen geopend), terwijl andere projecten aan het eind van de verslagperiode van start zijn gegaan (bijvoorbeeld de duurzame hervestiging en re-integratie van de Roma-, Ashkali- en Egyptische gemeenschap).

In **Montenegro** waren aan het eind van het jaar contracten gesloten voor 75% van het IPA voor 2007 en voor 45% van het IPA voor 2008 (47 contracten) en er liepen aanbestedingsprocedures voor de resterende middelen. De uitvoering van verschillende belangrijke projecten van het IPA voor 2007 was in 2009 gaande, bijvoorbeeld op het gebied van de bestrijding van corruptie en de georganiseerde misdaad en de justitiële hervorming (twinning), beleids- en institutionele hervorming met betrekking tot onderwijs en opleiding (institutionele opbouw) en in de vervoerssector (werkzaamheden, technische bijstand en gedetailleerde plannen). Ook werd begonnen met de uitvoering van verschillende acties in het kader van het IPA voor 2007 met betrekking tot de aanpassing van de wetgeving op verschillende terreinen. In maart 2009 is een oproep tot het indienen van voorstellen gedaan voor een groot project voor het maatschappelijk middenveld (IPA 2007), wat leidde tot de start van activiteiten voor acht projecten (Roma-vraagstukken, maatschappelijk werk ten behoeve van ouderen, sociaal beleid op nationaal en lokaal niveau, de ontwikkeling van het toerisme en traditionele architectuur). Ook werden projecten in het kader van het IPA voor 2008 uitgevoerd, onder andere met betrekking tot duurzame oplossingen voor vluchtelingen en ontheemden en de ontwikkeling van een publieke omroep. Ook werden veel TAIEX-activiteiten uitgevoerd, evenals SIGMA- en twinningactiviteiten (zes projecten in uitvoering in 2009).

In **Servië** zijn veel activiteiten ontplooid in het kader van afdeling I: voor de IPA's voor 2007 en 2008 en deel I van 2009 zijn 190 contracten gesloten, voor de IPA's voor 2008 en 2009 zijn aanbestedingsprocedures voorbereid. Voor deel II van het nationale programma van het IPA voor 2009 zijn geen contracten gesloten omdat de hiermee samenhangende financieringsovereenkomst nog niet is ondertekend. Tegen het eind van het jaar waren contracten gesloten voor 63% van het IPA voor 2007, 24% van het IPA voor 2008 en 57% van het IPA voor 2009 (dit laatste cijfer dankzij begrotingssteun). In verschillende sectoren (gezondheidszorg, gemeenten, statistiek) zijn activiteiten gestart of voortgezet en in sommige gevallen zijn de eerste resultaten geboekt (levering van materiaal en opleiding, opstelling of wijziging van wet- en regelgeving, voorlichting via conferenties en workshops, ontwikkeling van cursussen). Op andere terreinen (energie, regionale sociaaleconomische ontwikkeling, vluchtelingen en binnenlands ontheemden, onderwijs) verkeerden de activiteiten nog in een beginstadium en waren de resultaten nog niet zichtbaar. Agentschappen voor regionale ontwikkeling en voor de integratie van vluchtelingen en binnenlands ontheemden kregen subsidies voor hun exploitatiekosten. De uitvoering van projecten op milieugebied vorderde: in de loop van het jaar zijn verschillende contracten gesloten, onder andere voor twinning en diensten met betrekking tot opstelling, masterplannen, strategie en informatietechnologiesystemen. In verschillende sectoren, waaronder milieu, landbouw en plattelandsontwikkeling, justitie en binnenlandse zaken, overheidsfinanciën en vervoer, zijn oproepen voor het indienen van voorstellen voor twinningprojecten gelanceerd, waarna drie projecten zijn goedgekeurd. Het valt nog te bezien of de absorptiecapaciteit van de Servische regering voldoende is uitgebreid om alle lopende activiteiten te verwerken, maar wat betreft

de coördinatie van de twinningactiviteiten waren positieve ontwikkelingen zichtbaar. In 2009 is ook het aantal verzoeken voor TAIEX-activiteiten aanzienlijk gestegen, evenals het aantal deelnemers aan de georganiseerde evenementen.

Meerlandenprogramma

De uitvoering van de **meerlandenprogramma's** is in 2009 goed gevorderd: tegen het eind van het jaar waren contracten gesloten voor 79% van de IPA-toewijzing voor 2007, 85% van het IPA voor 2008 en 53% van het IPA voor 2009. De middelen voor 2008 en 2009 in verband met het crisispakket en gemeentelijke investeringen werden versneld uitgevoerd om de IPA-begunstigden te helpen de gevolgen van de economische crisis te matigen. De belangrijkste punten van de initiatieven in het kader van meerlandeninitiatieven in 2009 zijn:

- *de regionale samenwerkingsraad (RCC)* is volledig operationeel geworden en vervult stilaan zijn strategische rol ter bevordering van de regionale samenwerking op basis van een strategische programma voor 2011-2013, dat in 2009 met steun van de Commissie is opgesteld. De RCC was ook betrokken bij de programmering van de meerlandenprogramma's, om ervoor te zorgen dat rekening werd gehouden met regionale prioriteiten en behoeften. In 2009 werd de financiële steun voor de activiteiten in de toekomst besproken;
- de in mei 2009 opgerichte *regionale hogeschool voor bestuurskunde (ReSPA)* richt zich op het bevorderen van de regionale samenwerking met betrekking tot de hervorming van het openbaar bestuur, de versterking van de bestuurlijke capaciteit en de ontwikkeling van het menselijk potentieel. Eind 2009 hadden vier van de zeven oprichtende leden de internationale overeenkomst voor de oprichting van de school in Montenegro geratificeerd (bij de vijfde ratificatie treedt de overeenkomst in werking). ReSPA functioneert tot op heden als een virtuele school (eerst via de OESO en nu via het Europees Instituut voor Bestuurskunde) en lag tegen het einde van de verslagperiode op kruissnelheid, met 2500 verstrekte opleidingsdagen op jaarbasis. Dit initiatief heeft ook als direct positief neveneffect lokale ontwikkeling gegenereerd in de stad waar de school is gevestigd (Danilovgrad);
- *bestrijding van de georganiseerde misdaad*: twee projecten verdienen bijzondere aandacht: 1) justitiële samenwerking (steun voor het netwerk van het openbaar ministerie), met een bijgewerkt memorandum van overeenstemming om de samenwerking uit te breiden tot andere vormen van ernstige misdaad; 2) politiesamenwerking bij de bestrijding van het handel in verdovende middelen en het voorkomen van terrorisme (een subsidiecontract is ondertekend voor de bevordering van de samenwerking in de regio en de versterking van de coördinatie-eenheden, waarbij ook de voorwaarden worden onderzocht voor het opzetten van coördinatie-eenheden in Kosovo en Turkije);
- *de faciliteit voor het maatschappelijk middenveld*: één faciliteit voor alle IPA-begunstigden om maatschappelijke organisaties en hun rol in het politieke proces te versterken, de lokale capaciteit voor het mobiliseren van het publiek te bevorderen en netwerken, samenwerking en overdracht van kennis te stimuleren. Halverwege 2009 is een bureau voor technische bijstand (Tasco) opgericht voor opleiding en advies aan lokale organisaties, inventarisatie van de behoeften, analyse van de lokale juridische en financiële context en steun voor de identificatie en selectie van projecten op lokaal niveau. Er zijn lokale adviesgroepen opgericht om behoeften en

strategische kwesties te bespreken. In het kader van deze faciliteit worden ook evenementen voor interpersoonlijke contacten georganiseerd, waaraan veel vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties deelnamen en waarop de reacties zeer positief waren wat betreft het nut van dergelijke evenementen voor de kennis van EU-beleid en -programma's en netwerkactiviteiten;

- *het investeringskader voor de Westelijke Balkan*: ging officieel in december 2009 van start en zorgt voor gecoördineerde samenwerking tussen de internationale financiële instellingen (EIB, EBWO, ECB en andere) in verband met de grote behoefte aan investeringen van de regio en de schaarse beschikbare middelen. Het investeringskader voor de Westelijke Balkan vormt één aanspreekpunt voor financieringsverzoeken in verband met infrastructuurinvesteringen, waarbij de IPA-middelen worden gebundeld met de fondsen van de internationale financiële instellingen. De voordelen hiervan zijn: meer betrokkenheid van de begunstigden, beter afstemming van projecten op de nationale en regionale prioriteiten, coördinatie tussen donors en hefboomwerking van subsidies in combinatie met leningen van de internationale financiële instellingen.

Daarnaast is in 2009 veelal vooruitgang geboekt op het gebied van andere regionale en horizontale activiteiten waarbij de politieke en economische aspecten en Europese normen van afdeling I van het IPA worden aangepakt, namelijk op het gebied van de terugkeer van vluchtelingen, maatschappelijke integratie, coördinatie van de sociale zekerheid, deelname aan de Unie voor het Middellandse Zeegebied, openbaar bestuur, justitie, vrijheid en veiligheid, ontwikkeling van en dialoog met het maatschappelijk middenveld, samenwerking met de internationale financiële instellingen ter ondersteuning van infrastructuurinvesteringen, energiezuinigheid en particuliere investeringen, concurrentievermogen en handel, onderwijs, jongeren, hoogwaardige infrastructuur, industriële- en intellectuele-eigendomsrechten, voedselveiligheid, veterinaire en fytosanitaire beleid, energie, douane en belastingen, statistiek, milieu (inclusief klimaatverandering) en nucleaire veiligheid en stralingsbescherming.

2.2.2.2. Afdeling II

Tabel 3: Totaaloverzicht van de op 31 december 2009 vastgelegde, aanbestede en betaalde bedragen voor afdeling II van het IPA voor 2007-2009, per begunstigde, in miljoen euro

Begunstigde	Vastgelegd	Gecontracteerd	% gecontracteerd	Betaald	% betaald
Albanië	25,09	0,68	2,71%	0,62	2,47%
Bosnië en Herzegovina	14,12	0,39	2,76%	0,31	2,20%
Kroatië	40,32	0,44	1,09%	0,18	0,45%
Voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië	12,61	0,13	1,03%	0,00	0,00%
Kosovo	-	-	-	-	-
Montenegro	13,07	0,58	4,44%	0,25	1,91%
Servië	31,91	1,84	5,77%	0,88	2,76%
Turkije	8,02	0,06	0,69%	0,04	0,55%

Kandidaat-lidstaten

Ook in het kader van afdeling II van het IPA voor 2007 lag het aantal gesloten contracten in **Kroatië** laag (5%). Voor alle programma's zijn de procedures voor toekenning van subsidies gestart, maar voor de meeste was aan het einde van de verslagperiode nog geen contract gesloten.

Ook de **Voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië** is in 2009 gestart met de uitvoering van activiteiten in het kader van deze afdeling, met de eerste oproep voor het programma voor grensoverschrijdende samenwerking met Albanië, die in augustus is gelanceerd. In december 2009 zijn de financieringsovereenkomsten ondertekend voor de programma's voor grensoverschrijdende samenwerking met Albanië en Griekenland van 2008, zodat in 2010 oproepen kunnen worden gedaan voor de middelen van 2007 en 2008 samen. Er zijn echter nog geen contracten gesloten in het kader van deze twee programma's. In het kader van het programma voor grensoverschrijdende samenwerking voor Zuidoost-Europa zijn slechts twee contracten ondertekend. Aan het einde van de verslagperiode waren contracten gesloten voor 30% van de toewijzingen voor het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO) in het kader van het IPA voor 2007.

In **Turkije** zijn de procedures voor toekenning van subsidies in het kader van deze afdeling gestart (Europees nabuurschapsinstrument (ENPI), het programma voor de Zwarte Zee en het programma voor grensoverschrijdende samenwerking tussen Bulgarije en Turkije), hoewel de lange administratieve procedures aan Turkse kant tot enige vertraging leidden bij het laatstgenoemde programma. De situatie zal naar verwachting echter verbeteren nu de verantwoordelijke beheersstructuren zijn aangepast.

Potentiële kandidaat-lidstaten

In het kader van afdeling II is in 2009 ook de uitvoering van grensoverschrijdende activiteiten in **Albanië** gestart met de eerste oproepen tot het indienen van voorstellen voor de programma's binnen de Westelijke Balkan (Albanië-Montenegro en Albanië-Voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië), die in de zomer zijn gepubliceerd (meer dan een jaar na de ondertekening van de financieringsovereenkomsten) en in september/oktober zijn

afgesloten. De selectie zal in 2010 worden afgerond, wanneer naar verwachting contracten zullen zijn gesloten voor de volledige toewijzing voor 2010. In 2009 zijn ook de voorbereidingen gestart voor een oproep tot het indienen van voorstellen voor het programma met Griekenland, dat in 2010 van start moet gaan. In het kader van het grensoverschrijdende EFRO-programma voor Zuidoost-Europa zijn drie contracten met Albanese begunstigen gesloten. Tegen het eind van het jaar waren contracten gesloten voor 26% van de IPA-toewijzingen voor afdeling II voor 2007.

In **Bosnië en Herzegovina** is de uitvoering van deze afdeling in 2009 verdergegaan. Nadat de beheersstructuren waren opgezet, zijn in de zomer de eerste oproepen gepubliceerd voor de programma's binnen de Westelijke Balkan van de IPA's voor 2007 en 2008, ongeveer een jaar na de ondertekening van de eerste financieringsovereenkomsten. De selectie van de projecten zou in de loop van 2010 moeten worden afgerond, wanneer alle contracten voor de toewijzingen voor 2007 en 2008 zijn gesloten. Ook zijn oproepen tot het indienen van voorstellen gepubliceerd voor programma's aan grenzen met lidstaten, die ook in 2010 moeten worden afgerond. In het kader van het grensoverschrijdende EFRO-programma voor Zuidoost-Europa zijn contracten getekend waarmee alle IPA-middelen voor 2007 zijn opgebruikt en er zijn oproepen gelanceerd voor het programma voor het Middellandse Zeegebied.

Evenals in voorgaande jaren waren er in 2009 in **Kosovo** geen activiteiten in verband met grensoverschrijdende projecten, omdat nog niet was voldaan aan de noodzakelijke voorwaarden.

In **Montenegro** zijn in het kader van deze afdeling in 2009 vier oproepen tot het indienen van voorstellen gelanceerd, waarvan er drie betrekking hebben op de IPA-middelen voor 2007 en 2008, die in 2010 moeten worden afgerond.

In **Servië** zijn in 2009 de eerste oproepen tot het indienen van voorstellen uitgeschreven voor de toewijzingen voor 2007, 2008 en 2009 voor alle grensoverschrijdende programma's met buurlanden. De contracten worden in 2010 gesloten, behalve voor het EFRO-programma voor Zuidoost-Europa, waarvoor in het laatste kwartaal van 2009 al 17 contracten zijn gesloten en een tweede oproep tot het indienen van voorstellen in november is gelanceerd.

In het algemeen was de reactie op de oproepen tot het indienen van voorstellen zowel in kandidaat-lidstaten als in potentiële kandidaat-lidstaten groter dan verwacht, met name voor de programma's binnen de Westelijke Balkan, waaruit blijkt dat grensoverschrijdende programma's worden beschouwd als een kans voor verzoening, goede nabuurschapsbetrekkingen en lokale capaciteitsopbouw.

2.2.2.3. Afdeling III

Tabel 4: Totaaloverzicht van de op 31 december 2009 vastgelegde, aanbestede en betaalde bedragen voor afdeling III van het IPA voor 2007-2009, per begunstigde, in miljoen euro

Begunstigde	Vastgelegd	Betaald	% betaald
Kroatië	142,35	42,80	30,07%
Voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië	40,50	12,15	30,00%
Turkije	524,00	157,20	30,00%

Kroatië is in 2009 **begonnen** met de uitvoering van activiteiten in het kader van afdeling III, die zich voornamelijk richten op de beoordeling en goedkeuring van projecten en de start van de aanbestedingsprocedures. Het aantal gesloten contracten bleef laag door de lange en complexe aanbestedingsprocedures voor infrastructuurprogramma's. Ongeveer 30% van de toewijzingen voor deze afdeling waren aan het einde van de verslagperiode uitbetaald.

De uitvoering van deze afdeling – voornamelijk de voorbereiding van projecten – kon in de **Voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië** pas in de tweede helft van de verslagperiode van start gaan, nadat de beheersbevoegdheden waren overgedragen en de financieringsovereenkomst was ondertekend.

Nadat de financieringsovereenkomsten voor de drie operationele programma's in september en november 2009 waren ondertekend, kon de uitvoering van afdeling III van het IPA in **Turkije** van start gaan, met een oproep tot het indienen van aanvragen waarvoor veel meer belangstelling was dan verwacht (voor het operationele programma voor regionaal concurrentievermogen werden 17 keer meer aanvragen gedaan dan er middelen beschikbaar waren). Aan het einde van de verslagperiode lag het aantal gesloten contracten nog steeds laag. Aan het einde van 2009 heeft de Commissie twee grote infrastructuurprojecten goedgekeurd, voor de operationele programma's op het gebied van vervoer en milieu, maar slechts van één project is de uitvoering onlangs gestart. De vertraging bij de voorbereiding en publicatie van aanbestedingsdocumenten is reden voor bezorgdheid.

2.2.2.4. Afdeling IV

Tabel 5: Totaaloverzicht van de op 31 december 2009 vastgelegde, aanbestede en betaalde bedragen voor afdeling IV van het IPA voor 2007-2009, per begunstigde, in miljoen euro

Begunstigde	Vastgelegd	Betaald	% betaald
Kroatië	38,28	12,7	33,18%
Voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië	16,30	4,89	30,00%
Turkije	158,70	47,61	30,00%

In 2009 is **Kroatië** begonnen met de uitvoering van afdeling IV met de lancering van acht subsidieregelingen, nadat de financieringsovereenkomst in maart in werking was getreden. Tegen het einde van het jaar was ongeveer 33% van de vastleggingen voor deze afdeling betaald.

In oktober 2009 werden de beheersbevoegdheden voor deze afdeling overgedragen aan de **Voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië**. In november werd de financieringsovereenkomst ondertekend en in december werd de voorfinanciering betaald. De uitvoering verliep nog steeds traag, waardoor er een aanzienlijke kans is dat middelen in 2011 moeten worden geannuleerd. In 2009 was de goedkeuring van de operationele structuren een punt van zorg. De situatie is in 2010 verbeterd: van de vijftien structuren moeten er nu nog twee worden goedgekeurd, wat reden is voor bezorgdheid, want een duidelijk perspectief ontbreekt.

In 2009 zijn in **Turkije** vijf oproepen tot het indienen van voorstellen gelanceerd in het kader van het operationele programma voor deze afdeling, op relevante terreinen met betrekking tot de ontwikkeling van het menselijk potentieel, zoals onderwijs voor meisjes. De deelname was

in het algemeen zeer succesvol, zelfs zodanig dat de Turkse autoriteiten enige moeite hebben om het evaluatieproces goed te beheren. Eind 2009 waren geen contracten ondertekend.

2.2.2.5. Afdeling V

Tabel 6: Totaaloverzicht van de op 31 december 2009 vastgelegde, aanbestede en betaalde bedragen voor afdeling V van het IPA voor 2007-2009, per begunstigde, in miljoen euro

Begunstigde	Vastgelegd	Betaald	% betaald
Kroatië	76,90	0,00	0,00%
Voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië	19,00	0,00	0,00%
Turkije	159,20	0,00	0,00%

In 2009 werden in **Kroatië** geen activiteiten uitgevoerd in het kader van afdeling V voor de twee goedgekeurde maatregelen. De werkzaamheden concentreerden zich op de goedkeuring van de resterende maatregelen. Bij de voorbereiding van de regels inzake overheidsopdrachten is enige vooruitgang geboekt, maar aan het einde van de verslagperiode kende de uitvoering nog steeds vertraging, waardoor de middelen voor 2007 en 2008 gevaar lopen. Daarom werden de inspanningen geconcentreerd op de overdracht van de beheersbevoegdheden en oproepen tot het indienen van aanvragen. In het kader van deze afdeling werden geen uitbetalingen verricht.

In 2009 werd in de **Voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië** de laatste hand gelegd aan de voorbereidingen voor de uitvoering van afdeling V, maar er vonden geen aanbestedingen plaats en er zijn geen contracten gesloten. Het beheers- en controlesysteem voor deze afdeling is uiteindelijk opgezet en in december zijn de beheersbevoegdheden verleend. Voor drie van de vier maatregelen is de uitvoering gestart. De meerjarige financieringsovereenkomst is afgerond en in werking getreden.

In **Turkije** vonden geen uitvoeringsactiviteiten plaats als gevolg van de vertraging bij de accreditatie van de noodzakelijke structuren. De Commissie is dit proces blijven ondersteunen met steun voor capaciteitsopbouw.

3. RESULTATEN VAN DE EVALUATIE

Bij de evaluatie wordt nagegaan tot welke resultaten de financiële steun heeft geleid wat betreft de verwezenlijking van de pretoetredingsdoelstellingen; dit dient vooral ter ondersteuning van de besluitvorming over de planning en uitvoering van de pretoetredingssteun en de formulering van beleid en strategieën. De evaluatie richt zich voornamelijk op het projectoverstijgende niveau (sectoren, programma's, strategische doelstellingen, enz.). De Commissie krijgt zo een beeld van de maatregelen wat betreft de resultaten en effecten en de behoeften waarvoor zij zijn opgezet. Ook wordt zo verantwoording afgelegd over het gebruik van de pretoetredingsfondsen en wordt duidelijk of deze waar voor hun geld opleveren. Daarnaast wordt zo de ontwikkeling van lokale evaluatiecapaciteit ondersteund om de begunstigde beter in staat te stellen de pretoetredingssteun te beheren en te controleren.

In 2009 werden thematische en ad-hocevaluaties voltooid in het kader van de tussentijdse evaluatie van Turkije en Kroatië. Deze evaluaties hadden voornamelijk betrekking op het

financiële pretoetredingsinstrument (Turkije) en Phare en Cards (Kroatië). In 2009 werd de tussentijdse evaluatie vervangen door een evaluatie-instrument op programmaniveau (de "Country Program Interim Evaluation"), voor zowel het IPA als de pre-IPA-steun voor de drie kandidaat-lidstaten. Dit instrument richt zich op het niveau van het programma, in tegenstelling tot het vorige, dat zich richtte op sectoren, maar het is nog steeds een beheersinstrument voor programmabeheerders in die zin dat het informatie oplevert waarop de besluitvorming kan worden gebaseerd. Doel van het instrument is ook om tijdig de nodige capaciteitsopbouw voor de IPA-begunstigden te leveren, zodat zij kunnen voldoen aan de regel van de uitvoeringsvoorschriften van het IPA dat de begunstigden na de overdracht van de bevoegdheden voor afdeling I zelf verantwoordelijk zijn voor de tussentijdse evaluaties.

Voor Kroatië was de tussentijdse evaluatie voor landenprogramma's aan het einde van de verslagperiode reeds afgerond⁵. Voor Turkije⁶ en de Voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië⁷ zal deze evaluatie in de loop van 2010 worden voltooid. In de evaluatie voor Kroatië zijn een aantal horizontale vraagstukken bekeken met betrekking tot de programmering, het beheer, het toezicht en de evaluatie van de steun en zijn de relevantie, doelmatigheid, doeltreffendheid, impact en duurzaamheid van de initiatieven in het kader van Phare voor 2005 en 2006 en de IPA's voor 2007 en 2008 geanalyseerd. De belangrijkste conclusies worden hieronder vermeld. Voor een aantal aspecten zijn de conclusies duidelijk positief, maar voor andere is er ook verbetering mogelijk.

- *interventiologica*: in het algemeen zijn de nationale programma's en de MIPD's goed op elkaar afgestemd, hoewel er op projectniveau verbetering mogelijk is, vooral wat betreft de vaststelling van doelstellingen en indicatoren;
- *beheer van de bijstand*: het programmeringsmechanisme is in de loop der tijd verbeterd, maar de projectvoorstellen zouden strenger kunnen worden getoetst, meer op inhoudelijke en minder op formele aspecten. Wat betreft de uitvoering op projectniveau zijn de procedures voor aanbesteding en contractering aanzienlijk verbeterd en ook de uitvoerbaarheid van projecten vertoont tekenen van verbetering;
- *toezicht*: het systeem voor toezicht loopt redelijk goed, maar de huidige samenstelling van de sectorale subcomités (die oorspronkelijk in 2006 waren opgezet voor het toezicht op de gedecentraliseerde steun van Cards en Phare) moet worden aangepast aan de prioriteiten van de IPA-steun, aangezien het IPA een andere structuur en andere prioriteiten heeft dan Phare. Hierdoor is de werkbelasting van de comités niet goed verdeeld. Doordat er maar weinig hoge ambtenaren deel uitmaken van de sectorale subcomités, kunnen deze niet goed worden ingezet bij de besluitvorming. Ook kunnen de inhoud en de kwaliteit van de toezichtsverslagen van de Kroatische administratie aanzienlijk worden verbeterd;
- *evaluatie*: hoewel Kroatië de aanbevelingen van de evaluaties van de Europese Commissie redelijk goed ter harte heeft genomen, moet het mechanisme om toezicht te houden op de uitvoering van de aanbevelingen worden verbeterd;

⁵ Tussentijdse evaluatie landenprogramma, 2009, inzake de pretoetredingssteun voor Kroatië, contract nr. IPA/2009/215-223.

⁶ Tussentijdse evaluatie landenprogramma, 2009, inzake de pretoetredingssteun voor Turkije, contract nr. IPA/2009/218-310.

⁷ Tussentijdse evaluatie landenprogramma, 2009, inzake de pretoetredingssteun voor de Voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië, contract nr. IPA/2009/224-311.

- *resultaten van de steun*: het overgrote deel van de projecten is zeer *relevant*, want ze zijn goed afgestemd op de vele behoeften in verband met de toetreding. Op gebieden die verband houden met specifieke vereisten met betrekking tot het acquis zijn de *doeltreffendheid* en de verwachte *impact* doorgaans positief, maar op het gebied van administratieve capaciteit en openbaar bestuur zijn deze wisselend. De verwachtingen met betrekking tot de *duurzaamheid* van de resultaten zijn gemengd. Het belangrijkste vraagstuk betreft het gebrek aan personeel van de begunstigde instellingen, en met name de problemen die zij ondervinden bij het vasthouden van personeel. Veel instellingen kampen met een voortdurende uitstroom van gekwalificeerd personeel, dat vaak met EU-steun is opgeleid.

Minder positief is volgens de in 2009 verschenen evaluatie over de hervorming van het openbaar bestuur in Kroatië en andere landen⁸ dat het bredere effect en de duurzaamheid van de hervormingen in Kroatië wordt ondermijnd door een gebrek aan politieke wil en participatie, in combinatie met een zwakke strategische aanpak. Door het ontbreken van een duidelijke strategie en methodologie met betrekking tot de aanpak van de politieke criteria (waaronder de hervorming van het openbaar bestuur) hadden ook andere kandidaat-lidstaten geen duidelijkheid over hun verplichtingen in dit verband.

In 2009 is een evaluatie voltooid van de interventielogica van de programmering van de IPA-steun voor Turkije⁹. Uit de evaluatie bleek dat de IPA-programmering zich vooral richt op projectniveau. De meeste projecten waren weliswaar relevant voor de toetreding, maar een brede meerjarenprogrammering ontbreekt. Het MIPD voor drie jaar is een eerste stap op weg naar een meer strategisch programmeringskader, maar het biedt nog steeds geen breed kader waarmee alle toetredingsbehoeften op tijd kunnen worden aangepakt en projecten efficiënt kunnen worden geselecteerd en gestructureerd.

De begunstigden hebben de conclusies en aanbevelingen van de evaluaties in 2009 ter harte genomen en zijn dat ook in 2010 blijven doen. De Commissie heeft op haar beurt haar periodieke toezicht op de vorderingen in dit verband geïntensiveerd. Gezien de aanbevelingen van de IPA-conferentie van 2009 en de conclusies van de Raad van december 2009 over het IPA is de Commissie ook van plan de interventielogica van de IPA-steun op een aantal punten te verbeteren. In 2010 is daarmee reeds een begin gemaakt, namelijk wat betreft:

- de structuur en de inhoud van de MIPD's worden herzien zodat het meerjarige programmeringskader strategischer van aard wordt en de financiële duidelijker wordt gekoppeld aan de politieke prioriteiten, de IPA-begunstigden beter worden geholpen om aan de toetredingscriteria te voldoen en de selectie en fasering van projecten efficiënter kan verlopen;
- de programmering wordt waar mogelijk aangevuld met meer sectorale strategieën, waarmee wordt gestreefd naar meer participatie van de begunstigden en meer impact;

⁸ "Supporting Public Administration Reform in Croatia and beyond", Thematic Report No. R/ZZ/ PAR/0811.

⁹ Ad-hocevaluatie van de interventielogica van de financiële steun van de Europese Commissie aan kandidaat-lidstaten en belangrijkste lessen voor de herziening van het MIPD 2010-2012 – casestudy over Turkije. Thematisch verslag in het kader van de tussentijdse evaluatie van de EU-programma's voor pretoetredingssteun voor Kroatië en Turkije en centrale activiteiten, contract nr. PHARE/2007/142-454.

- in de toekomst worden de doelstellingen en indicatoren van projecten helderder geformuleerd, zodat de steun verbeterd;
- waar nodig worden de voorwaarden beter afgebakend zodat beter gewaarborgd wordt dat de begunstigden de verplichtingen nakomen die noodzakelijk zijn wil de financiële hulp resultaat opleveren;
- de systemen voor toezicht worden samen met de autoriteiten van de begunstigde landen verbeterd, zodat ze meer gericht zijn op de resultaten en de impact van de lopende projecten;
- er worden verdere maatregelen getroffen in verband met de resterende aanbevelingen met betrekking tot de verbetering van de beheers- en controlesystemen voor gedecentraliseerde uitvoering, ter verbetering van het toezicht op en de controle van de middelen;
- door middel van gerichte audits, evaluaties en streng toezicht zal de effectiviteit van de verbeteringen worden gewaarborgd en het systeem wordt indien nodig verder aangepast.

4. DONORCOÖRDINATIE MET LIDSTATEN EN BILATERALE DONORS

Zoals hierboven vermeld vond in april 2009 in Tirana en in oktober 2009 in Brussel een conferentie op hoog niveau plaats over donorcoördinatie en doeltreffende steun voor de uitbreiding. Daarbij kwamen de Commissie, de lidstaten, de internationale financiële instellingen en niet-EU-donors overeen om te streven naar meer donorcoördinatie en doeltreffender beheer van de middelen, in de geest en volgens de beginselen van de Verklaring van Parijs over doeltreffendheid van hulp, de actieagenda van Accra en de EU-gedragscode inzake de taakverdeling. Aangezien het grootste deel van de steun voor de regio afkomstig is van de Europese Unie en een beperkt aantal bilaterale donors en er veel andere donors zijn die slechts zeer beperkte financiering verstrekken aan één begunstigde, werd afgesproken dat de complementariteit en de taakverdeling tussen de donors aanzienlijk moet worden verbeterd.

In de conclusies werden de EU en de andere donors onder andere opgeroepen om de betrokkenheid van de begunstigden bij de donorcoördinatie ten volle te steunen en naar een sectorale aanpak toe te werken om: de doeltreffendheid en de impact van het IPA en andere donorfondsen te vergroten; gezamenlijke training met betrekking tot doeltreffendheid van de hulp en samenwerkingsmethoden te organiseren; het thema doeltreffendheid van de hulp te integreren in de eigen beheersdoelstellingen en systemen voor verslaglegging en de flexibiliteit en voorspelbaarheid van de hulp te garanderen. De begunstigden werden aangemoedigd de structuren voor donorcoördinatie te versterken, ervoor te zorgen dat de externe hulp en de interne begrotingsmiddelen op coherente wijze worden benut en verdere vorderingen te maken wat betreft het tot stand brengen van de noodzakelijke structuren en participatie voor effectief gedecentraliseerd beheer van het IPA.

In het algemeen zijn de mechanismen voor overleg over de strategische IPA-documenten (zoals het MIPD) en de programmeringsdocumenten (zoals projectlijsten en nationale programma's) in 2009 versterkt en worden lidstaten, andere donors, lokale medewerkers van internationale financiële instellingen en in sommige gevallen vertegenwoordigers van de maatschappelijk middenveld hierbij betrokken. Tijdens dergelijke vergaderingen worden

standpunten uitgewisseld over de planning, programmering en uitvoering van de steun, wat de coördinatie, coherentie en complementariteit ten goede komt. In veel gevallen neemt het begunstigde land de touwtjes steeds meer in handen, bijvoorbeeld in Albanië, waar één ministerie verantwoordelijk is voor de coördinatie van de nationale, sectorale en horizontale ontwikkelingsstrategie en voor de donorcoördinatie. De begunstigde landen moeten verder worden gestimuleerd om de donorcoördinatie meer in eigen hand te nemen. Ook moet de capaciteit met betrekking tot donorcoördinatie worden uitgebreid, zodat meer concrete resultaten kunnen worden geboekt en de doeltreffendheid van de hulp toeneemt. Coördinatievergaderingen moeten zich meer richten op de vaststelling van concrete en praktische stappen waarmee resultaatgerichte programmering kan worden ondersteund, de uitvoering van besluiten over de taakverdeling en steun voor de begunstigten bij de ontwikkeling van sectorale strategieën en het creëren van een basis voor een sectorale aanpak.

In Kosovo is vooruitgang geboekt met de ontwikkeling van een platform voor het beheer van de steun om de uitwisseling van informatie over lopende en geplande projecten binnen de donorgemeenschap te vergemakkelijken. De regering van de Voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië en die van Servië hebben gegevens gebundeld over door donors gefinancierde projecten. Albanië en Bosnië en Herzegovina hebben verslagen opgesteld waarin de donorsteun in kaart wordt gebracht. Deze verslagen zijn met name nuttig omdat het donorlandschap op de Westelijke Balkan en in Turkije in 2009 is begonnen te veranderen, met name doordat de steun van de donorlanden in eigen land onder druk staat door de financiële crisis. Sommige lidstaten hebben aangekondigd dat zij van plan zijn om hun bilaterale programma's te beperken of af te schaffen, met name voor kandidaat-lidstaten. Hoewel er informatie wordt uitgewisseld over de donormiddelen en de aanwezigheid op middellange termijn, moet meer worden gedaan om de begunstigde landen te helpen om hun uitgavenkaders op middellange termijn te plannen en om donors te helpen om meer samenhang aan te brengen in hun programma's. Voor de toepassing van de EU-gedragscode inzake de taakverdeling en in verband met de ondersteuning van een sectorale aanpak is het van belang dat de plannen voor de middellange termijn van alle donors (inclusief China en Rusland in bepaalde gevallen) duidelijk zijn. China en Rusland hebben in de regio enkele grote investeringen en zachte leningen in gang gezet, bijvoorbeeld ter ondersteuning van de sectoren energie en vervoer. Met deze investeringen moet rekening worden gehouden, parallel aan die van de internationale financiële instellingen, met name de EIB en de EBWO.

In Albanië is aanzienlijke vooruitgang geboekt met betrekking tot de taakverdeling, evenals in de Voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië met betrekking tot de sectorale of programmatische aanpak. Beide landen werden geselecteerd voor het versnelde initiatief met betrekking tot de taakverdeling, dat is opgezet om uitvoering te geven aan de EU-gedragscode uit 2007 inzake complementariteit en taakverdeling in het ontwikkelingsbeleid. Met het operationele kader voor de doeltreffendheid van de hulp (november 2009) wordt gestreefd naar betere ontwikkelingsresultaten door middel van betere samenwerking ter plaatse, minder overlap en lagere transactiekosten. Het Albanese departement strategie en donorcoördinatie heeft het voortouw genomen bij dit initiatief, dat is ingebed in het nationale harmonisatie-actieplan en dat toegevoegde waarde biedt ten opzichte van de bestaande coördinatiemechanismen. In 2009 is een gezamenlijke analyse uitgevoerd om tot een gemeenschappelijke definitie te komen van de taken en verantwoordelijkheden van de belangrijkste donors en om te bepalen welke donor in een bepaalde sector het belangrijkste is.

De Voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië heeft plannen en een methode ontwikkeld voor een programmatische aanpak, met sterke steun van de Wereldbank en de EU

en in Servië is dankzij recent opgezette werkgroepen ook aangetoond dat doeltreffende coördinatie resultaten oplevert.

Zowel begunstigden als donors moeten beter nagaan waar winst kan worden geboekt op het vlak van doeltreffendheid en doelmatigheid door structuren voor donorcoördinatie op te zetten die de beginselen inzake doeltreffende ontwikkeling kunnen toepassen. Alle donors zouden moeten streven naar minder overlap en lagere transactiekosten, bijvoorbeeld door gezamenlijk analyses, verbetering van en gedeeld gebruik van de toezicht- en evaluatiemechanismen van de begunstigden en uitbreiding van de capaciteit van de begunstigden om sectoraal beleid te ontwikkelen en sectorale strategieën uit te voeren.

5. COÖRDINATIE MET DE INTERNATIONALE FINANCIËLE INSTELLINGEN

Om de modernisering en de sociaaleconomische ontwikkeling van de Westelijke Balkan te ondersteunen, zet de Commissie zich in voor nauwere coördinatie met de Europese en internationale financiële instellingen, zowel op het niveau van beleid en instellingen als op het niveau van de financiering.

De **adviesgroep van de internationale financiële instellingen** (IFIAG) bestaat uit vertegenwoordigers van de Commissie, de Wereldbankgroep (IBRD/IFC), de Europese Bank voor Wederopbouw en Ontwikkeling (EBWO), de Europese Investeringsbank (EIB), de Ontwikkelingsbank van de Raad van Europa (CEB), de Regionale Samenwerkingsraad (RCC), de Nordic Investment Bank, de Nordic Environment Finance Corporation en de handels- en ontwikkelingsbank voor het Zwarte Zeegebied. De IFIAG hield in januari 2009 een plenaire bijeenkomst om te spreken over herstelmaatregelen voor de Westelijke Balkan en Turkije in verband met de financiële en economische crisis. De deelnemers waren het erover eens dat de IFIAG de economische en financiële situatie in de regio nauwlettend moet blijven volgen en adequate maatregelen als reactie op de crisis moet blijven coördineren.

In 2009 heeft de Commissie intensief samengewerkt met de Europese Centrale Bank en de internationale financiële instellingen om een crisispakket van 160 miljoen euro op te zetten, gefinancierd uit het IPA voor 2009. In het kader van het pakket worden EU-subsidies gecombineerd met leningen van de internationale financiële instellingen om investeringen in dringend noodzakelijke gemeentelijke infrastructuur en energiebesparing te versnellen.

De noodzaak van een vervolg op het niveau van de begunstigden en op sectoraal niveau werd erkend. De Commissie heeft in gedeeld beheer met de Europese Centrale Bank een regionaal project opgezet in het kader van een breder pakket in verband met de financiële crisis. Er werd steun verleend voor het (micro- en macroprudentiële) toezicht op de regionale bancaire sector om de capaciteit uit te breiden en de samenwerking tussen de nationale centrale banken van de Westelijke Balkan en Turkije en de veertien nationale centrale banken van de eurozone te intensiveren. Met dit project wordt gedurende twee jaar de bijdrage gecoördineerd van de belangrijke internationale financiële actoren, zoals het Basel Committee of Banking Supervisors, het Ljubljana Centre for Excellence in Finance, het Joint Vienna Institute, het Internationaal Monetair Fonds en de Wereldbank. Sinds 2009 voert de Commissie het secretariaat van de IFIAG, nadat het gemeenschappelijke bureau van de Europese Commissie en de Wereldbank in Brussel werd gesloten.

De Commissie heeft sinds het najaar van 2009 ook samen met het investeringspact voor Zuidoost-Europa van de OESO gewerkt aan maatregelen ter vergroting van het concurrentievermogen van de economieën in het kader van het crisispakket.

In december 2009 hebben de Commissie, de EIB, de EBWO en de CEB het **investeringskader voor de Westelijke Balkan** opgezet om de harmonisatie en samenwerking met betrekking tot de financiering van investeringen voor de sociaaleconomische ontwikkeling van de regio te bevorderen. Dit investeringskader omvat twee instrumenten: een gemeenschappelijke kredietfaciliteit en een gemeenschappelijke subsidiefaciliteit. De kredietfaciliteit bundelt de kredieten voor prioritaire investeringen van de EBWO en de EIB (in totaal ongeveer 1 miljard euro) en van de CEB en andere bilaterale financiële instellingen van de lidstaten die bijdragen aan het gemeenschappelijke fonds voor de Westelijke Balkan. De subsidiefaciliteit bundelt de middelen van de EU (IPA-begroting), de deelnemende internationale financiële partnerinstellingen (CEB, EIB, EBWO) en het gemeenschappelijke fonds voor de Westelijke Balkan, waaraan ook de lidstaten en andere potentiële donors kunnen bijdragen.

Voorbeelden van de versterkte samenwerking zijn: betere zichtbaarheid van de voorbereidingstrajecten voor projecten van de internationale financiële instellingen; gezamenlijke inspanningen om de investeringsprioriteiten van de internationale financiële instellingen af te stemmen op de toetredingsprioriteiten van de EU; betere vertegenwoordiging van de IPA-begunstigden in het projectselectieproces; stroomlijning van de voorbereiding en concentratie van de uitvoering op projecten waarvoor steun van de internationale financiële instellingen noodzakelijk is en bilaterale subsidies van lidstaten.

In 2009 zijn ook aanzienlijke inspanningen gedaan om de drie onderdelen van de samenwerking met de internationale financiële instellingen voort te zetten: ontwikkeling van de particuliere sector, kleine, middelgrote en micro-ondernemingen, energie-efficiëntie en infrastructuur.

- *Onderdeel I: ontwikkeling van de particuliere sector.* Aan de donorkant wordt de EU-steun ter bevordering van de toegankelijkheid van krediet voor kleine en micro-ondernemingen voornamelijk verleend via het Europees Fonds voor Zuidoost-Europa (EFSE), waarmee de eerdere microkredietregelingen voor de regio werden geconsolideerd in één instrument. Het EFSE voorziet in duurzaamheid op lange termijn en hefboomwerking van middelen door risicodekking te bieden om particulier kapitaal voor microkredieten aan te trekken. Het EFSE functioneert met succes. In december 2009 had de Commissie via het Europese Investeringsfonds (EIF) in totaal 96,4 miljoen euro aan het EFSE bijgedragen. De totale omvang van de portefeuille was gestegen tot 579 miljoen euro. Er stond voor 450 miljoen euro aan leningen aan 115 600 kredietnemers open. Sinds de oprichting van het EFSE zijn 216 000 leningen voor in totaal 1,1 miljard euro verstrekt.

- *Onderdeel II: energie-efficiëntie.* Met dit onderdeel worden investeringen in energiezuinigheid en hernieuwbare energie in kleine en middelgrote ondernemingen, woningen en de publieke sector gestimuleerd door gebruik te maken van door de nationale programma's gesteunde maatregelen, zoals publieksvoorlichting over energiezuinigheid en de mogelijkheden voor energiebesparing en de uitvoering van wetgeving in verband met de richtlijnen inzake de energieprestaties van gebouwen¹⁰ en inzake energie-efficiëntie bij het eindgebruik en energiediensten¹¹ (inclusief hernieuwbare energie). Door het stimuleren van investeringen in energie-efficiëntie wordt voldaan aan de aanbeveling van het groenboek van de Europese Commissie inzake energie-efficiëntie¹², waarin de internationale financiële instellingen worden aangemoedigd langlopende financiering te verstrekken voor investeringen in energie-efficiëntie. In de bouw en de industrie werd in het kader van de financieringsfaciliteit voor energie-efficiëntie verdere steun verleend aan financiële tussenpersonen en uiteindelijke kredietnemers door mogelijkheden te scheppen voor meer energiebesparing en beperking van de CO₂-uitstoot. Daarnaast neemt de Europese Commissie in het kader van het crisispakket van 2009 nu deel aan het fonds voor energie-efficiëntie in Zuidoost-Europa, een publiek-privaat partnerschap dat is opgezet op initiatief van de EIB en de Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) waarbij de internationale financiële instellingen, donors en particuliere investeerders zijn betrokken. Het fonds zal investeringen in energie-efficiëntie en hernieuwbare energie doen door middel van gerichte financiële steun en technische bijstand voor bedrijven, energieleveranciers, huishoudens, gemeenten en andere overheidsinstellingen. In 2009 heeft de faciliteit twee lokale banken in Bosnië en Herzegovina en Servië geholpen hun investeringsportefeuille met betrekking tot energie-efficiëntie en hernieuwbare energie te ontwikkelen. Deze projecten werden samen met financiering van de EBWO van in totaal 20 miljoen euro, in combinatie met 4,6 miljoen euro EU-

¹⁰ Richtlijn 2002/91/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2002.

¹¹ Richtlijn 2006/32/EG van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2006.

¹² COM(2005) 265 definitief van 22 juni 2005.

subsidie gebruikt als prikkels om investeringen te stimuleren voor uiteindelijke kredietnemers en administratiekosten voor de deelnemende bank te dekken.

- *Onderdeel III: stimulering van investeringen in infrastructuur.* Adequate infrastructuurnetwerken en -diensten in de sectoren vervoer, energie en milieu en de sociale sectoren zijn essentieel voor duurzame sociaaleconomische ontwikkeling en stabiliteit in de regio. Enkele van de belangrijkste hinderpalen voor verbetering van de infrastructuur zijn: inefficiënte besteding van de financiële middelen; gebrek aan ervaring bij de begunstigden met het opzetten van projecten die aan de eisen van de internationale financiële instellingen en andere donors voldoen en gebrek aan financiering, waardoor projecten niet aanvaardbaar zijn voor de bank. Dit omvat het opzetten van een faciliteit voor infrastructuurprojecten voor meerdere sectoren en begunstigden, waarmee instellingen op nationaal, regionaal en gemeentelijk niveau worden ondersteund bij de voorbereiding en uitvoering van infrastructuurinvesteringen die worden gefinancierd door internationale financiële instellingen en/of andere donors. Doel van het mechanisme is om middelen te bundelen zodat projecten kunnen worden uitgevoerd. De faciliteit levert technische bijstand voor de uitvoering van projecten, zoals haalbaarheidsstudies en daaraan voorafgaande studies, voorlopige en gedetailleerde ontwerpen, aanbestedingsprocedures, uitvoeringswerkzaamheden, enz. De faciliteit cofinanciert ook investeringen in gemeentelijke infrastructuur die klaar zijn om door de internationale financiële instellingen te worden uitgevoerd. Deze faciliteit is in december 2009 geïntegreerd in het investeringskader voor de Westelijke Balkan. Aan het einde van de verslagperiode waren via dit mechanisme 65 projecten ondersteund met in totaal 123 miljoen euro subsidie voor naar schatting 1 miljard euro aan investeringen. In Albanië genereerde een EU-subsidie van 4,7 miljoen euro bijvoorbeeld een lening van 12 miljoen euro, die samen met de nationale bijdrage en andere subsidies uit bilaterale bronnen, een investering in de watervoorziening en afvalwaterbehandeling van 21,7 miljoen euro mogelijk maakte.