



Brussel, 12.9.2013
COM(2013) 625 final

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

**Jaarverslag 2012 over de financiële steun voor de uitbreiding
(IPA, Phare, Cards, pretoetredingsinstrument voor Turkije, overgangsfaciliteit)**

{SWD(2013) 326 final}

Inleiding

Dit verslag heeft betrekking op de belangrijkste ontwikkelingen inzake de uitvoering van pretoetredingssteun in 2012¹ en bevat eveneens overwegingen voor de toekomst.

Details over specifieke activiteiten die tijdens de verslagperiode plaatsvonden, staan in het technische werkdocument van de diensten van de Commissie, dat een aanvulling vormt op dit verslag² en dat betrekking heeft op zowel het IPA³ als de voorgaande pretoetredingsinstrumenten en instrumenten voor de Westelijke Balkan (o.a. Phare, Cards⁴, het pretoetredingsinstrument voor Turkije en de overgangsfaciliteit).

Het jaarverslag 2012 is een gelegenheid om terug te kijken op de geboekte successen en de lessen die werden getrokken op een ogenblik dat het institutionele kader van het nieuwe IPA-instrument voor het volgende meerjarige financiële kader wordt afgerond. Het verslag schetst

¹ Specifiekere aspecten inzake het beheer van deze programma's en uitgaven - als goed bestuur en verantwoording, risico's en controles, regelmatigheid en wettigheid, foutenpercentages en mogelijke gevolgen voor redelijke zekerheid - zijn te vinden in het Jaarlijks activiteitenverslag 2012 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 de pretoetredingssteun. Het vorige verslag verscheen in 2012 en had betrekking op begrotingsjaar 2011. Het kan worden geraadpleegd via:
http://ec.europa.eu/enlargement/instruments/how-does-it-work/index_en.htm.

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 2012 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*. De begunstigde landen krijgen IPA-steun voor hervormingen en geleidelijke aanpassing aan de normen en het beleid van de Europese Unie en aan de EU-wetgeving, als voorbereiding op toekomstig EU-lidmaatschap.

⁴ Het Phare-programma werd in 1989 opgericht, aanvankelijk 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 van 2004: Estland, Hongarije, Letland, Litouwen, Polen, Tsjechië, Slovenië en Slowakije, en aan de lidstaten die in 2007 toetraden (Bulgarije en Roemenië) in deze tijden van grote economische herstructureringen en politieke veranderingen. 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).

* 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.

kort de politieke en economische context waarin de door de EU gefinancierde activiteiten plaatsvonden. Het heeft betrekking op de vooruitgang 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 2012 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

In 2012 boekten de uitbreidingslanden verdere vooruitgang op hun weg naar de Europese Unie. Er was een aantal positieve ontwikkelingen in de kandidaat-lidstaten⁵ en de potentiële kandidaat-lidstaten⁶, met inbegrip van vooruitgang op het gebied van EU-gerelateerde hervormingen.

Het ratificatieproces van het toetredingsverdrag met Kroatië werd voortgezet om de weg te banen voor de toetreding van Kroatië op 1 juli 2013. De toetredingsonderhandelingen met Montenegro werden geopend in juni en de onderhandelingen met IJsland kenden verdere vooruitgang. De betrekkingen met Turkije kregen een nieuwe impuls door een positieve agenda die in mei 2012 door de Commissie werd gelanceerd. In maart van hetzelfde jaar verleende de Europese Raad aan Servië de status van kandidaat-lidstaat. De Commissie bevestigde dat een stabilisatie- en associatieovereenkomst tussen de EU en Kosovo kan worden gesloten. In de dialoog tussen Belgrado en Prishtina/Priština werd vooruitgang geboekt. De toetredingsdialoog op hoog niveau met de voormalige Joegoslavische republiek Macedonië leidde ertoe dat de autoriteiten meer aandacht kregen voor hervormingen. De dialoog tussen de regering en de oppositie in Albanië maakte het mogelijk de politieke patstelling grotendeels te doorbreken. Er werd een toetredingsdialoog op hoog niveau met Bosnië en Herzegovina gelanceerd om het land te helpen de voorwaarden voor toetreding tot de EU te vervullen, hetgeen resulteerde in een routekaart voor EU-integratie.

In de meeste landen blijven de mensenrechten, goed bestuur, de rechtsstaat, met inbegrip van de strijd tegen corruptie en de georganiseerde misdaad, alsook bestuurlijke capaciteit zeer problematische punten. Vaak moest er meer verantwoordelijkheid worden getoond voor de hervormingen en moet de noodzakelijke politieke wil worden gemobiliseerd om vooruitgang te boeken. Het is ook van het grootste belang dat de vrijheid van meningsuiting en de onafhankelijkheid van de media worden versterkt. Soms werd het toetredingsproces ook negatief beïnvloed door bilaterale vraagstukken.

De sociaal-economische ontwikkeling in de uitbreidingslanden liet een gemengd beeld zien. In 2012 bleven Turkije en IJsland de weg van het herstel bewandelen. Na een periode van licht herstel, krompen de economieën van de Westelijke Balkan opnieuw ten gevolge van

⁵ Kroatië, IJsland, de voormalige Joegoslavische republiek Macedonië, Montenegro, Servië en Turkije.

⁶ Albanië, Bosnië en Herzegovina en Kosovo.

negatieve economische ontwikkelingen in de EU. De sociale omstandigheden verslechterden aanzienlijk. De werkloosheid en de armoede namen verder toe, terwijl de begrotingsconsolidatie en de hervorming van de arbeidsmarkt de meest urgente economische prioriteiten bleven. Goed bestuur, de rechtsstaat en de bestuurlijke capaciteit blijven belangrijke politieke problemen met negatieve gevolgen voor het bedrijfsklimaat.

2. EFFICIËNTERE EN DOELTREFFENDERE STEUN

Naar een nieuw pretoetredingsinstrument voor 2014-2020

Na uitgebreid overleg met de belanghebbenden en een voorafgaande evaluatie van het toekomstige instrument voor pretoetredingssteun, die een belangrijke bijdrage heeft geleverd aan het toekomstige instrument, hechtte de Commissie op 7 december 2011 haar goedkeuring aan de IPA II-verordening, als onderdeel van het pakket met instrumenten voor het externe optreden. Het voorstel van de Commissie beoogt de pretoetredingssteun nauwer te verbinden met de prioriteiten van het uitbreidingsbeleid en te komen tot een sectorale aanpak.

In de loop van 2012 werd het voorstel voor de IPA II-verordening besproken en werd erover onderhandeld in het Parlement en de Raad, en op het ogenblik dat dit verslag werd geschreven, waren de onderhandelingen nog aan de gang.

Parallel daarmee begon de Commissie met de voorbereidingen voor een ontwerp voor de uitvoeringsvoorschriften van het IPA en van documenten voor de strategische planning met het oog op de voltooiing van het kader voor de programmering en verstrekking van de IPA II-steun. De Commissie lanceerde een studie over de uitvoering van de sectorale aanpak en zette gerichte werkgroepen op om de verschillende dimensies van de uitvoeringsmodaliteiten van het nieuwe instrument na te gaan.

De sectorale aanpak

In de loop van 2012 heeft de Commissie de geleidelijke uitvoering van de sectorale aanpak bij de programmering van het volgende financiële instrument voor pretoetredingssteun (IPA II) voor de periode 2014-2020 voortgezet.

Tot de geleidelijke overgang naar een sectorale aanpak werd besloten na de IPA-conferentie van oktober 2009, met de bedoeling via deze steun tot betere resultaten, een grotere impact en toegevoegde waarde te komen. Deze beginselen zijn essentieel geworden voor alle nieuwe instrumenten voor het externe optreden voor de periode 2014-2020.

De overgang naar een sectorale aanpak is bijzonder relevant in een tijd waarin budgettaire beperkingen de lidstaten en de internationale financiële instellingen dwingen tot een steeds doeltreffender en duurzamer pretoetredingssteun. Een op strategie gebaseerde aanpak van de programmering op basis van de behoeften en sterke punten van de betrokken landen zal bijdragen tot een doeltreffender en meer resultaatgericht pretoetredingsproces. Naast een grotere eigen verantwoordelijkheid van de nationale autoriteiten voor de programma's, maximaliseert de sectorale aanpak, die immers is gebaseerd op nationale strategieën, de

mogelijkheden voor complementariteit. Hierdoor wordt de wisselwerking tussen diverse manieren van steun vergroot en wordt de steun gerationaliseerd door een passende werkverdeling. De relevantie van deze nieuwe aanpak werd bevestigd op de conferentie van belanghebbenden van het IPA in Zagreb in april 2011 en de conclusies van de evaluatie van de huidige uitvoering van het IPA.

De indicatieve meerjarenplannen van het IPA voor de periode 2011-2013 werden opgesteld op basis van deze aanpak, hetgeen leidde tot meer gerichte documenten, een betere prioriteitenstelling en meer gerichte steun. Een nieuwe programmeringsmethode met nieuwe programmeringsmodellen en richtsnoeren werd eind 2011 reeds ingevoerd voor de programmering van de begrotingsjaren 2012 en 2013. In de loop van 2012 hebben alle nationale autoriteiten zich ingespannen om na te gaan in hoeverre de sectoren die in hun respectieve meerjarenplannen zijn aangemerkt, klaar zijn om over te gaan tot de sectorale aanpak. In 2012 werd de eerste echte poging ondernomen om in de uitbreidingslanden een sectorale aanpak toe te passen, bij wijze van proefproject voor de meer substantiële veranderingen die in het kader van IPA II zullen worden doorgevoerd.

Ondertussen werden door de Commissie in de loop van 2012 ontwerp-richtsnoeren voor de toepassing van de sectorale aanpak van de pretoetredingssteun opgesteld die in 2013 moeten worden voltooid om van toepassing te worden bij de programmering van IPA II. In 2013 heeft de Commissie in alle begunstigde landen ook workshops over de sectorale aanpak gehouden om meer uitleg te geven over de sectorale aanpak voor de programmering van de IPA II-middelen.

Samenwerking met de donorgemeenschap inzake de doeltreffendheid van hulp

In 2012 heeft de Commissie verder gewerkt aan betere coördinatie tussen de donoren, onder meer door de doeltreffendheid van de hulp en de transparantie zoveel mogelijk te vergroten overeenkomstig de verbintenissen van het vierde forum op hoog niveau over de doeltreffendheid van steun, in Busan in november 2011, waar de Commissie zich schaarde achter het belang van gezamenlijke beginselen zoals eigen verantwoordelijkheid voor prioriteiten en van het boeken van resultaten, transparantie en verantwoordingsplicht. Daarnaast verbond de donorgemeenschap, met inbegrip van de Commissie, zich ertoe de kwaliteit en de doeltreffendheid van de ontwikkelingssamenwerking ook te verbeteren door de hulp transparanter te maken.

In de loop van 2012 heeft de Commissie verdere stappen gezet om de steun in het kader van het pretoetredingsinstrument (IPA) aan te passen aan de internationale normen inzake de transparantie van steun. Overeenkomstig de verbintenissen van de conferentie van het Partnerschap van Busan voor doeltreffende ontwikkelingssamenwerking van 2012 zal relevante informatie over de officiële ontwikkelingshulp uiterlijk eind 2015 in een standaardformaat aan het publiek bekend worden gemaakt. Door de publicatie van reeksen gegevens met informatie op organisatie- en activiteitsniveau, alsook over lopende en toekomstige uitgaven, zal de Commissie de autoriteiten van de lidstaten, hun burgers en derde

landen tijdige, uitgebreide en toekomstgerichte informatie verstrekken over de middelen die via de ontwikkelingssamenwerking beschikbaar worden gesteld.

Overeenkomstig de aanbevelingen van de Organisatie voor economische samenwerking en ontwikkeling (OESO) in het kader van de peer review van de OESO/DAC⁷ van de EU in 2012 heeft de Commissie haar manier van opstellen van programma's herzien. De tenuitvoerlegging van de sectorale aanpak volgens IPA II beoogt een doeltreffender beheer van de externe steun en een meer doeltreffende, doelmatige en resultaatgerichte pretoetredingssteun.

In de toekomst worden van het IPA verdere ontwikkelingen verwacht overeenkomstig een meer resultaatgerichte aanpak. In dit verband werd in 2012 een werkgroep opgezet om een kader te ontwikkelen voor indicatoren op het niveau van de landenstrategieën voor het toezicht, de evaluatie en de controle van de vooruitgang en de prestaties.

De Commissie coördineert deze werkzaamheden om de pretoetredingssteun te laten passen binnen de verschillende initiatieven van de Commissie, alsook de EU-lidstaten, de internationale financiële instellingen en de ruimere donorgemeenschap, om donorcoördinatie en doeltreffendheid van hulp te vergroten en om de verwachte resultaten te garanderen.

3. BELANGRIJKSTE PUNTEN UIT DE UITVOERING VAN HET PROGRAMMA VOOR 2012

Na de ondertekening van het Toetredingsverdrag op 9 december 2011 heeft Kroatië in de loop van 2012 verder maatregelen ten uitvoer gelegd om zijn capaciteit te vergroten om te voldoen aan de voorwaarden voor lidmaatschap van de EU. Sinds 1 juli 2013 is Kroatië een lidstaat van de EU.

Het nationale programma⁸ voor afdeling I dat in 2012 is goedgekeurd, bestrijkt twee begrotingsjaren, namelijk de toewijzing voor het IPA van 2012 (Steun voor omschakeling en institutionele opbouw) en de toewijzing van zes maanden voor 2013 (overeenkomstig de verwachte toetreding van Kroatië tot de EU op 1 juli 2013). Het totale bedrag van de nationale programma's voor 2012 en 2013 bedroeg 46,8 miljoen euro. De tenuitvoerlegging van de financiële steun van de EU in 2012 ondersteunde deze ontwikkelingen door verder hulp te bieden voor het voltooien van hervormingen en capaciteitsopbouw op essentiële gebieden voor het lidmaatschap, met name op het gebied van het justitiële stelsel en de grondrechten en justitie, vrijheid en veiligheid, alsook door de inspanningen voort te zetten om Kroatië klaar te stomen voor het beheer en de tenuitvoerlegging van de posttoetredingsmiddelen.

In 2012 heeft Kroatië voorts zijn voorbereidingen afgerond voor de vrijstelling van de voorafgaande controles inzake aanbestedingen met het oog op volledige decentralisering van het beheer en de uitvoering van de pretoetredingssteun van de EU.

⁷ Development Assistance Committee, Development Co-operation Directorate (DCD-DAC), OESO.

⁸ In dit verslag verwijzen cijfers in het kader van nationale programma's naar afdeling I.

In 2012 bracht de positieve agenda voor de betrekkingen EU-**Turkije** een nieuwe dynamiek, waardoor diverse onderdelen van het toetredingsproces weer op dreef kwamen na een periode van stagnatie. Deze agenda richtte zich in het bijzonder op inspanningen voor gezamenlijke belangen, met name:

- de aanpassing aan het EU-acquis;
- bevordering van de energiesamenwerking;
- visa, mobiliteit en migratie;
- handelsovereenkomsten alsook de douane-unie, waarover met de Wereldbank een specifieke studie naar de algemene impact ervan werd opgezet;
- buitenlands beleid, met inbegrip van politieke hervormingen en terrorismebestrijding;
- aanzienlijke toename van de deelname aan EU-programma's.

De financiële steun van het IPA voor 2012 ging verder naar de politieke prioriteiten van het toetredingsproces, met de nadruk op de rechtsstaat en essentiële hervormingen in verband met het justitiële stelsel en de grondrechten, in het kader van afdeling I, voor een totale waarde van 225,74 miljoen euro.

Er waren ook positieve ontwikkelingen in het beheer van de financiële steun door de Turkse nationale autoriteiten in het kader van het gedecentraliseerde beheer. Het accreditatieproces voor de overdracht van aanbestedingen, contracten en financieel beheer van de centrale financierings- en contracteringseenheid naar de specifieke ministeries is met succes afgesloten voor alle operationele structuren in het kader van de afdelingen III en IV van het IPA. De overdracht van het beheer voor afdeling V van het IPA is ook voor bijna 20 provincies toegekend.

In de loop van 2012 werd de dialoog met de Turkse autoriteiten over migratie en asiel en geïntegreerd grensbeheer opgevoerd. Er werden verdere mogelijkheden onderzocht om institutionele hervormingen financieel te steunen via EU-steun. Er werd een pijplijn opgezet voor projectvoorstellen die door alle relevante belanghebbenden van de programmering voor IPA-financiering werd onderzocht, met inbegrip van de gespecialiseerde VN-agentschappen. De Turkse autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor de tenuitvoerlegging van de IPA-programma's, hebben hun inspanningen voor een verbetering van de beheers- en controlesystemen voortgezet, hoewel nog verdere verbeteringen moeten worden doorgevoerd op het gebied van IPA-programmering en -toezicht.

De ratificering van de IPA-kaderovereenkomst met **IJsland** werd in 2012 voltooid na een parlementaire resolutie die de regering van IJsland gelastte de kaderovereenkomst goed te keuren. De parlementaire resolutie werd goedgekeurd op 18 juni 2012 waarmee de weg werd geëffend voor de tenuitvoerlegging van projecten die waren gepland in het kader van de nationale programma's van het IPA voor IJsland.

Na de inwerkingtreding van de IPA-kaderovereenkomst is de tenuitvoerlegging van projecten in het kader van het nationale programma van het IPA voor 2011 in de tweede helft van 2012 van start gegaan. Met het programma voor 2011 worden zeven projecten ondersteund. Er is een budget van 12 miljoen euro beschikbaar en het evenwicht tussen de twee prioriteiten die in de indicatieve meerjarenplannen zijn bepaald, wordt verzekerd:

- de capaciteit van IJsland om de voorwaarden voor lidmaatschap na te leven verder bevorderen door steun aan institutionele capaciteitsopbouw voor de omzetting en uitvoering van de EU-wetgeving; alsook
- de institutionele capaciteit van IJsland versterken voor deelname aan en uitvoering van de structuurfondsen en andere EU-fondsen.

Het nationale programma voor 2012 werd op 16 juli 2012 goedgekeurd voor de ondersteuning van drie projecten met een begroting van 12 miljoen euro. De uitvoering is ten dele van start gegaan. Het nationale programma 2013 werd op 2 december 2012 goedgekeurd voor een totale waarde van 10,8 miljoen euro.

Na de parlementsverkiezingen van 27 april 2013 heeft de nieuwe regering de toetredingsonderhandelingen opgeschort tot het parlement de stand van de onderhandelingen en de ontwikkelingen in de EU heeft geëvalueerd. De gevolgen daarvan voor het IPA worden onderzocht. De Commissie is niet van plan verder projecten in het kader van het IPA op te zetten tot de regering van IJsland heeft besloten al dan niet het toetredingsproces te hervatten.

De voormalige Joegoslavische republiek Macedonië heeft de hervormingen met het oog op de toetreding voortgezet met de steun van het IPA, maar kreeg in de loop van 2012 te kampen met serieuze problemen in verband met de programmering en de uitvoering van de EU-steun. Over het algemeen blijft de capaciteit van de nationale instellingen die het IPA beheren, wisselend, waardoor regelmatig vertragingen ontstaan met de aanbestedingen en de contracterings- en uitbetalingspercentages laag zijn.

Het nationale programma voor het IPA 2012-2013 vertegenwoordigt een totale EU-bijdrage aan afdeling I van ongeveer 28 miljoen euro per jaar. Het werd in november 2012 door de Commissie opgezet en goedgekeurd en bestaat uit vijf sectorfiches en zeven met elkaar verbonden projectfiches voor steun aan de sectoren bestuur van de overheid, justitiële stelsel, binnenlandse zaken en grondrechten, de ontwikkeling van de particuliere sector, landbouw, en milieu en klimaatverandering. De nieuwe toewijzingen voor operationele programma's voor de afdelingen III, IV en V werden eveneens bij die gelegenheid goedgekeurd.

De Commissie heeft aandacht besteed aan de kwestie van de absorptie van de beschikbare middelen uit alle afdelingen van het IPA, door steun te verlenen aan de inspanningen van de autoriteiten. In maart en opnieuw eind 2012 werden de betalingen door de Commissie tijdelijk gestaakt (DG Regionaal Beleid, DG Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Inclusie en DG Landbouw en Plattelandsontwikkeling) ten gevolge van personeelsgebrek en onvoldoende beheerscapaciteit in essentiële instellingen, met name de instellingen die controlefuncties uitoefenen, zoals de auditautoriteit en het bureau van de nationale ordonnateur. Dankzij resolute maatregelen van de regering bereikte de capaciteit van al deze instellingen voor 2012 bijna het volledige beoogde personeelsbestand waarin was voorzien in de respectieve werklastevaluaties.

De behoefte aan capaciteitsopbouw en de opgelopen achterstand blijft voor ernstige problemen zorgen en er moeten voortdurende inspanningen worden verzekerd op het hoogste politieke niveau om de uitvoering te versnellen.

In de loop van 2012 heeft **Montenegro** met succes de programmering afgesloten van de resterende pretoetredingssteun die in de laatste twee jaar van het lopende financiële kader was toegewezen. De nationale programma's voor 2012-2013 voor de afdeling I (Omschakeling en institutionele opbouw) bleven een belangrijk onderdeel uitmaken van de IPA-financiering (21,28 miljoen euro) en bleven steun bieden aan gebieden met belangrijke hervormingen overeenkomstig vorige programma's. De opening van de toetredingsonderhandelingen waartoe door de Europese Raad in juni 2012 was besloten, weerspiegelde en bevestigde de relevantie en doeltreffendheid van de tenuitvoerlegging van de IPA-projecten in het kader van afdeling I door de EU-delegatie in Montenegro.

In vergelijking met de IPA-middelen voor de afdelingen I en II werden de meeste IPA-middelen in 2012 en 2013 voorbestemd voor de voorbereiding van de tenuitvoerlegging van het cohesie- en landbouwbeleid van de EU in de sectoren milieu, vervoer, sociale ontwikkeling, en landbouw en plattelandsontwikkeling, d.w.z. in het kader van de afdelingen III, IV en V. Met de toekenning van de status van kandidaat-lidstaat in 2010 werden belangrijke investeringen geprogrammeerd door de goedkeuring van de operationele programma's voor 2012-2013 voor respectievelijk afdeling III (22,24 miljoen euro) en afdeling IV (5,58 miljoen euro), met uitzondering van afdeling V waarvoor de goedkeuring van het pretoetredingsinstrument ten behoeve van het programma voor plattelandsontwikkeling (IPARD) tot 2013 is uitgesteld.

Ten slotte hebben de autoriteiten van Montenegro het hele jaar blijk gegeven van goede vooruitgang met de voorbereiding van de overdracht van het beheer, meer bepaald met de indiening van het aanvraagpakket voor de afdelingen I en II in juli 2012.

In de loop van 2012 speelde de financiële steun van de EU een strategische rol in **Albanië**, waarbij ongeveer 95 miljoen euro werd besteed voor de afdelingen I en II, met het oog op een betere bestuurscapaciteit van een aantal instellingen en de bevordering van sociale, milieu- en economische ontwikkeling.

De lopende projecten op het gebied van justitie, de hervorming van het openbare bestuur en de bestrijding van corruptie kenden verdere vooruitgang. De rechtshandavingsinstanties kregen meer capaciteit, ten gevolge van de strategische steun van de EU, en geven blijk van concrete resultaten in de strijd tegen de georganiseerde misdaad. Verschillende vakministeries en overheidsinstellingen kregen verdere technische ondersteuning waardoor veel relevante wetgeving voor de aanpassing aan de EU-normen kon worden goedgekeurd.

Infrastructuurprojecten kampen echter met uitvoeringsproblemen, met name door een gebrek aan coördinatie tussen de betrokken ministeries en tussen de nationale en de lokale instellingen, hetgeen gevolgen heeft voor de duurzaamheid van het project op de lange termijn. Deze situatie heeft ertoe geleid dat de Commissie heeft verzocht om een interinstitutioneel coördinatiemechanisme voor het IPA om de duurzaamheid van de projecten te verzekeren.

Albanië heeft aanzienlijke inspanningen geleverd met de voorbereiding van het gedecentraliseerde beheer van de IPA-middelen. Er zijn nog verdere gerichte acties vereist om

ervoor te zorgen dat het bestaande gedecentraliseerde beheer voldoet aan alle vereisten van het regelgevende kader van het IPA. Indien aan de voorwaarden wordt voldaan, kan de overdracht van het beheer echter spoedig plaatsvinden. Met het oog op deze accreditatie wordt van de Albanese autoriteiten verwacht dat zij alle noodzakelijke maatregelen treffen voor stabiliteit van de positie van de ambtenaren die voor het beheer van de IPA-middelen werden opgeleid.

Servië verkreeg in 2012 de status van kandidaat-lidstaat en zette zijn intensieve voorbereidingen voort voor een gedecentraliseerd systeem voor het beheer van de IPA-middelen. De EU-bijdrage voor IPA-afdeling I, toegewezen in 2012, bedroeg 170,6 miljoen euro.

Na een positieve conformiteitsbeoordeling door een onafhankelijke controleur werd de nationale accreditatie voltooid en werden de accreditatiepakketten voor alle vier de IPA-afdelingen (I, II, III en IV) in 2012 naar de Europese Commissie gezonden.

Ondertussen werd besloten niet over te gaan tot de opening van de afdelingen III en IV in het kader van de huidige financiële vooruitzichten voor 2007-2013. Een eerste controlemissie voor de afdelingen I en II werd ondernomen door de auditeurs van directoraat-generaal Uitbreiding in november 2012. Naar verwachting zal het beheer van deze afdelingen aan Servië worden overgedragen in de loop van 2013.

In 2012 programmeerde de Commissie de toewijzingen van afdeling I van het IPA 2012 en het IPA 2013 voor **Bosnië en Herzegovina**, tezamen met een eenmalige toewijzing van 84,77 miljoen euro binnen het nationale programma voor 2012. Dit verschilt van de vorige jaren toen de Commissie slechts één programma per jaar programmeerde. Het voordeel van de nieuwe aanpak was dat de geplande interventies een plan op de langere termijn volgden, waardoor continuïteit en schaalvoordelen worden verzekerd.

Ondanks de degelijke voorbereiding van het programmeringsproces, dat van start ging met vergaderingen op politiek niveau, kende de programmering net als de voorbije jaren aanzienlijke vertraging ten gevolge van de interne problemen van Bosnië en Herzegovina in verband met de identificatie en formulering van projecten. De Commissie heeft de autoriteiten aangespoord een efficiënt coördinatiemechanisme op te zetten tussen de overheid en de twee entiteiten om de voortdurende problemen te overwinnen.

Ondanks de problemen met de programmering en de tenuitvoerlegging van de IPA-steun kon een aantal projecten goede resultaten opleveren en een voelbaar effect sorteren, meer bepaald in de sector binnenlandse zaken en steun aan de economische ontwikkeling. Het systeem voor geïntegreerd grensbeheer is aanzienlijk verbeterd en de steun voor de ontwikkeling van de toerismesector en voor kleine en middelgrote ondernemingen heeft werkgelegenheid gecreëerd en veiliggesteld.

De tenuitvoerlegging van de EU-steun aan **Kosovo** overtrof de financiële doelstellingen, zowel in termen van contracten als van betalingen. De voorbereiding van het jaarprogramma voor het IPA 2012 voor Kosovo is voltooid, met een toewijzing van 63,2 miljoen euro. Het

jaarprogramma voor 2013 werd voorbereid en aangenomen door het IPA-comité in november 2012, met het oog op goedkeuring begin 2013.

De deelname van Kosovo aan het IPA-programma voor grensoverschrijdende samenwerking (CBC) kende goede vooruitgang in 2012 en de financieringsovereenkomsten voor 2011 werden voor alle drie programma's ondertekend (respectievelijk met Albanië, de voormalige Joegoslavische republiek Macedonië en Montenegro). De eerste oproep tot het indienen van voorstellen voor het CBC-programma Kosovo-Albanië werd in juni 2012 gelanceerd.

In maart 2012 werd een overlegvergadering georganiseerd met de maatschappelijke organisaties waarin de regering de voorgestelde projecten presenteerde en een discussie aanging. Dit was de eerste keer dat in Kosovo een dergelijk overleg plaatsvond in een vroeg stadium van het programmeringsproces voor het IPA.

Regionale samenwerking en programma's

De voorbije jaren heeft de regionale samenwerking in Zuidoost-Europa belangrijke vooruitgang geboekt, meer specifiek op het gebied van de handel, statistiek, energie en vervoer, samenwerking voor de hervorming van de overheid en civiele bescherming. Het grootste deel van de IPA-steun aan de begunstigden verloopt via de nationale programma's. Rond 9% van de beschikbare middelen wordt echter toegewezen via meerbegunstigdenprogramma's. Deze vullen de nationale programma's aan en versterken de multilaterale betrekkingen in de Westelijke Balkan en Turkije op gebieden die als cruciaal worden aangemerkt voor de Europese integratie en voor stabiliteit in de regio.

Er wordt alleen gewerkt via meerbegunstigdenprogramma's indien er een duidelijke behoefte is aan regionale samenwerking of horizontale actie, bijvoorbeeld voor het aanpakken van grensoverschrijdende problemen of voor het bereiken van grotere efficiëntie via een geharmoniseerde aanpak, de benutting van bestaande instrumenten of het faciliteren van netwerken van deskundigen. In de loop van 2012 bedroeg de indicatieve toewijzing hiervoor in totaal 222,06 miljoen euro voor afdeling I.

Een regionaal project voor de bevordering van inclusief onderwijs werd geselecteerd als een van de prioriteiten in de sector justitie en binnenlandse zaken, naast grondrechten en kwetsbare groepen, terwijl een regionaal project voor een sterkere bescherming van getuigen bijdraagt tot de strijd tegen georganiseerde misdaad en corruptie. De terugkeer van vluchtelingen en duurzame huisvesting worden aangepakt via het regionale programma voor huisvesting in het kader van het Sarajevo-proces, waarvoor de EU de grootste donor is.

Er is bijzondere aandacht besteed aan projecten die de begunstigden helpen om de economische en financiële crisis te boven te komen en de prille economische heropleving ondersteunen door voortdurende financiële steun voor prioritaire investeringen in infrastructuur, in nauwe samenwerking met internationale financiële instellingen. De investeringen voor energie-efficiëntie zijn gericht op duurzame economische groei en het overnemen van de strategie Europa 2020.

In de sector milieu en klimaatverandering werd een regionaal project geselecteerd om de samenwerking voor civiele bescherming in de Westelijke Balkan en Turkije op te voeren. Voor het stimuleren van hervormingen en regionale samenwerking op onderwijsgebied zal het meerbegunstigdenprogramma van het IPA 2012 zoals voorheen steun verlenen aan de Erasmus Mundus actie 1 en 2 en aan het programma Jeugd in actie in de sector sociale ontwikkeling. Wat de steun betreft aan maatschappelijke organisaties, werden er in 2012 18 kaderovereenkomsten voor partnerschappen ondertekend met meer dan 170 organisaties uit de regio en Europa in diverse prioritaire sectoren zoals corruptiebestrijding, energie, mensenrechten en veiligheid, milieu en natuurlijke hulpbronnen.

4. DUURZAME HERVORMINGEN VAN HET BESTUUR VAN DE OVERHEID, VERSTERKING VAN DE RECHTSSTAAT EN DEMOCRATISCH BESTUUR

Alle landen van de Westelijke Balkan hebben te kampen met grote economische en financiële problemen. De noodzaak om geïntegreerde, slimme, duurzame en inclusieve groei te verzekeren, ondersteund door goed bestuur, werd door de ministers van het Zuidoost-Europees Samenwerkingsproces (SEEC) erkend toen zij in november 2012 hun goedkeuring hechtten aan de visie voor 2020 voor Zuidoost-Europa. Dit is een constructieve aanpak door de landen in de regio om de bestaande problemen in een regionaal perspectief aan te gaan.

Goed openbaar bestuur is een onderdeel van de politieke toetredingscriteria en omvat dimensies die verder gaan dan de hervorming van het bestuur van de overheid, zoals politieke stabiliteit en het respect voor democratische beginselen, doeltreffendheid van het bestuur, gezond beheer van de overheidsfinanciën en eerbiediging van de rechtsstaat. Om die reden verwacht de Commissie dat alle landen van de Westelijke Balkan een degelijke en omvattende nationale strategie opzetten met prioritaire gebieden voor financiële steun in het kader van het volgende instrument voor pretoetredingssteun IPA II.

Het regionale programma OESO/SIGMA (steun voor beter bestuur en beheer) biedt op dit punt essentiële steun. Het programma werd verder versterkt door de recent goedgekeurde toewijzing voor nieuwe landenevaluaties en landenactieplannen om te analyseren of en hoe de nationale hervormingen doeltreffend worden uitgevoerd. Dit gaat verder dan het toezicht op het wettelijke kader en beoogt een geïntegreerde aanpak te ontwikkelen voor de hervorming van het bestuur van de overheid waardoor de Commissie de beschikbare middelen op een meer coherente, doeltreffende en duurzame manier moet kunnen inzetten en een grotere coherentie van de beleidsdialoog kan worden bereikt.

Om een doeltreffende prestatiemeting te verzekeren overeenkomstig de IPA II-verordening, zal SIGMA normen voor het openbare bestuur vaststellen als referentiepunt voor de meting van vooruitgang en zal tevens de beleidsdialoog op hoog niveau over dit punt met de landen beter worden georganiseerd.

De werkzaamheden van SIGMA zijn nauw verbonden met en worden aangevuld door de regionale school voor openbaar bestuur. In een ideaal geval zou hierdoor een gezamenlijke aanpak van de hervorming van het openbare bestuur in de regio kunnen worden ontwikkeld

waardoor de inspanningen en activiteiten niet alleen op nationaal niveau, maar ook op donorniveau kunnen worden gecoördineerd. De regionale school voor openbaar bestuur moet echter haar regionale legitimiteit vestigen als een forum voor de hervorming van het openbare bestuur voor een beleidsdialoog op hoog niveau en zij moet nog blijk geven van de nodige kwaliteit in haar rol als opleider van topmanagers.

Om deze redenen worden extra inspanningen gedaan om de regionale school voor openbaar bestuur op de volgende gebieden te consolideren:

- i) bewustmaking over de hervorming van het openbare bestuur in elk van de partnerlanden door het opzetten van een netwerk voor collegiale discussies en toetsing;
- ii) het delen van nationale strategieën en verwante ervaringen mogelijk maken om het openbare bestuur op alle niveaus te verbeteren;
- iii) voorzien in opleiding om de capaciteit van de ambtenaren van de landen van de Westelijke Balkan te vergroten met aandacht voor de opleiding van opleiders en topambtenaren voor een maximale impact.

Het is echter de verantwoordelijkheid van de deelnemende landen om te garanderen dat het werk van de regionale school voor openbaar bestuur vruchten afwerpt door een degelijke follow-up van de getrokken lessen, met inbegrip van de ervaringen die zijn opgedaan met de voorbereiding van de toetreding van Kroatië tot de EU.

5. TECHNISCHE BIJSTAND EN UITWISSELING VAN INFORMATIE (TAIEX)

In 2012 bleek de flexibiliteit van TAIEX uit een breed spectrum van activiteiten. Er wordt steeds meer gebruik gemaakt van technische bijstand op de middellange termijn en een reeks van overeengekomen kortetermijninterventies. Deze aanpak werd voornamelijk aangewend in de sectoren landbouw en voedselveiligheid en voor de steun aan IJsland, Kosovo en de Turks-Cypriotische gemeenschap. TAIEX verleende ook steun aan de evaluatie van de naleving door Montenegro van de EU-normen, de zogenaamde “screening”, die een sleutelonderdeel is van het toetredingsproces tot de EU.

Overeenkomstig de tendens die sinds 2005 wordt vastgesteld, bereikte TAIEX in 2012 rond 30.000 ambtenaren uit begunstigde landen. Turkije, de voormalige Joegoslavische republiek Macedonië, Kroatië en Bosnië en Herzegovina waren de landen die de meeste steun van TAIEX kregen, met bijna vijfduizend Turkse deelnemers (4.767) en meer dan drieduizend uit elk van de drie landen van de Westelijke Balkan (respectievelijk 3.431, 3.232 en 3.223).

De faciliteit voor lokaal bestuur beoogde de lokale en regionale autoriteiten in de Westelijke Balkan meer bewust te maken. De faciliteit organiseerde 14 evenementen ten behoeve van bijna 400 vertegenwoordigers van lokale en regionale besturen.

De drijvende kracht van TAIEX rust op de deskundigheid die wordt verstrekt door ambtenaren uit EU-lidstaten. In 2012 werd een beroep gedaan op de kennis en competenties van bijna 5.000 deskundigen, die door de begunstigten over het algemeen als uitstekend

werden beoordeeld. In 2012 werden de doelstellingen in de allermeeeste gevallen gehaald; 99% van de deelnemers die achteraf hun mening te kennen gaven, rapporteerden dat het TAIEX-evenement had geholpen om hun kennis te vergroten.

Er is een nieuw evaluatiesysteem opgezet om zowel de doeltreffendheid als de uiteindelijke impact van de TAIEX-steun te meten. Zes maanden na de uitvoering van een evenement wordt de aanvragers verzocht om online kort samengevat feedback te geven over de specifieke steun die werd verstrekt.

6. CONCLUSIE

In 2012 zijn belangrijke stappen gezet om de steun voor uitbreidingslanden strategischer en resultaatgerichter te maken, als volwaardig onderdeel van de uitbreidingsstrategie. Het wettelijke en strategische planningkader dat de Commissie heeft voorgesteld voor de pretoetredingssteun vanaf 2014, zal het verband met het politieke toezicht en de verslaglegging nog versterken door te zorgen voor een kader waarin effectief resultaatgericht wordt gewerkt, het gewenste effect wordt gesorteerd en goede resultaten worden beloond. Zo krijgen de middelen die de EU toewijst aan uitbreidingslanden nog meer toegevoegde waarde, door hen sterker te stimuleren om hun maatschappij, hun rechtssysteem en hun economie om te vormen. Daar varen zowel de Europese Unie als de begunstigde landen en hun inwoners wel bij.

Stand van de tenuitvoerlegging van de financiële steun van het IPA per land op 31 december 2012 van het totaal van de vastgelegde middelen (2007-2012):

De volgende tabellen geven het bedrag aan van alle IPA-toewijzingen tussen 2007 en 2012 (in miljoenen euro) per begunstigde en per onderdeel, voor de kandidaat-lidstaten en potentiële kandidaat-lidstaten. In de cijfers is ook rekening gehouden met de overdrachten tussen de afdelingen I en II die in de loop van 2012 plaatsvonden.

Per 31 december 2012, afdeling I van het IPA, beheerd door DG Uitbreiding⁹:

in miljoen euro	Vastgelegd	Gecontracteerd	Procenten	Betaald	Procenten
<i>Kroatië</i>	242,08	205,93	85,07%	137,85	56,94%
<i>Voormalige Joegoslavische republiek Macedonië</i>	202,18	131,25	64,92%	78,69	38,92%
<i>IJsland</i>	24,00	10,04	41,83%	3,41	14,19%
<i>Montenegro</i>	152,04	106,14	69,81%	90,43	59,48%
<i>Turkije</i>	1.390,41	1.376,61	99,01%	772,50	55,56%
<i>Albanië</i>	430,01	299,24	69,59%	169,72	39,47%
<i>Bosnië en Herzegovina</i>	474,60	248,99	52,46%	159,35	33,58%
<i>Kosovo</i>	538,30	429,91	79,87%	285,09	52,96%
<i>Servië</i>	1028,99	760,06	73,86%	541,33	52,61%
Totaal	4.482,61	3.568,17	79,60%	2.238,37	49,93%

⁹ Kroatië, de voormalige Joegoslavische republiek Macedonië en Turkije kennen gedecentraliseerd beheer, hetgeen betekent dat de uitvoering van de toegewezen EU-middelen toevertrouwd is aan het ministerie van Financiën van het begunstigde land, dat verantwoordelijk wordt voor het beheer van de effectieve contracten en betalingen.

Per 31 december 2012, afdeling II van het IPA, beheerd door DG Uitbreiding:

in miljoen euro	Vastgelegd	Gecontracteerd	Procenten	Betaald	Procenten
<i>Kroatië</i>	15,02	10,32	68,71%	6,75	44,94%
<i>Voormalige Joegoslavische republiek Macedonië</i>	16,22	4,13	25,46%	3,10	19,11%
<i>Montenegro</i>	18,10	9,83	54,31%	7,11	39,28%
<i>Turkije</i>	6,93	6,93	100%	1,69	24,39%
<i>Albanië</i>	21,77	8,16	37,48%	5,76	26,46%
<i>Bosnië en Herzegovina</i>	15,12	7,50	49,60%	5,88	38,87%
<i>Kosovo</i>	4,80	0,17	3,47%	0,09	1,96%
<i>Servië</i>	18,97	12,11	63,85%	9,00	47,44%
Totaal	116,93	59,15	50,59%	39,38	33,68%

Per 31 december 2012, afdeling II van het IPA, uitgevoerd door DG Regionaal beleid:

in miljoen euro	Vastgelegd	Betaald	Procenten
<i>Adriatische Zee</i>	205,66	59,45	28,9%
<i>Slovenië — Kroatië</i>	35,75	16,24	45,4%
<i>Hongarije — Kroatië</i>	43,90	19,85	45,2%
<i>Hongarije — Servië</i>	41,96	22,96	54,7%
<i>Roemenië — Servië</i>	44,47	18,43	41,4%
<i>Bulgarije — Servië</i>	26,26	9,15	34,8%
<i>Bulgarije — voormalige Joegoslavische republiek Macedonië</i>	14,99	5,64	37,6%
<i>Bulgarije — Turkije</i>	22,83	7,85	34,4%
<i>Griekenland — voormalige Joegoslavische republiek Macedonië</i>	12,60	6,08	48,3%
<i>Griekenland — Albanië</i>	9,47	4,62	48,8%
Totaal	457,89	170,27	37,19%

Per 31 december 2012, afdeling III van het IPA, uitgevoerd door DG Regionaal beleid:

in miljoen euro	Vastgelegd	Betaald	Procenten
<i>Kroatië</i>	329,68	88,64	26,9%
<i>Voormalige Joegoslavische republiek Macedonië</i>	199,93	48,15	24,1%
<i>Turkije</i>	1.747,58	519,29	29,7%
<i>Montenegro</i>	22,24	0	0%
Totaal	2.299,43	656,08	28,5%

Per 31 december 2012, afdeling IV van het IPA, uitgevoerd door DG Werkgelegenheid, sociale zaken en inclusie:

in miljoen euro	Vastgelegd	Betaald	Procenten
<i>Kroatië</i>	85,88	35,02	41%
<i>Voormalige Joegoslavische republiek Macedonië</i>	33,50	10,33	31%
<i>Turkije</i>	382,9	109,48	28,6%
<i>Montenegro</i>	2,77	0	0%
Totaal	403,18	96,32	23,9%

Per 31 december 2012, afdeling V van het IPA, uitgevoerd door DG Landbouw en plattelandsontwikkeling:

in miljoen euro	Vastgelegd	Betaald	Procenten
<i>Kroatië</i>	129,90	30,08	23,16%
<i>Voormalige Joegoslavische republiek Macedonië</i>	63,49	11,33	17,8%
<i>Turkije</i>	650,38	81,25	12,5%
Totaal	843,77	122,66	14,5%