



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 19.7.2006
COM(2006) 405 definitief

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD, HET EUROPEES
PARLEMENT EN AAN DE EUROPESE REKENKAMER**

**Jaarverslag over het financieel beheer van het zesde, het zevende, het achtste en het
negende Europees Ontwikkelingsfonds in 2005**

{SEC(2006) 977}

INHOUDSOPGAVE

1.	Inleiding	3
2.	Verwezenlijking van de doelstellingen in 2005	4
2.1.	Verbetering van de kwaliteit van de programma's en projecten.....	4
2.2.	Programma's en projecten sneller uitvoeren.....	6
2.3.	Toepassing van controles die aan de hoogste normen voldoen	7
3.	Financiële situatie, 6e tot en met 9e EOF – toegewezen, vastgestelde, bestede en niet-bestede middelen eind 2005 (miljoen euro, netto)	7
4.	Gebeurtenissen van significante invloed op de activiteiten in 2005	8
4.1.	Ongelijke spreiding van vastleggingen	8
4.2.	Stabex.....	8
4.3.	Beheersgegevens	9
4.4.	Regelgevingsbeperkingen aan medefinanciering.....	9
4.5.	Interne controle	9
4.6.	Hulpmiddelen.....	10

1. INLEIDING

Het jaarverslag van de Commissie betreffende het financieel beheer van het zesde, het zevende, het achtste en het negende Europees Ontwikkelingsfonds in 2005 beantwoordt aan de vereisten van de artikelen 96, 102 en 135 van het Financieel Reglement dat op het negende Europees Ontwikkelingsfonds van toepassing is. In artikel 96 is in lid 3 bepaald:

“De rekeningen van het EOF gaan vergezeld van een verslag over het financieel beheer van het afgelopen begrotingsjaar, dat een getrouwe uiteenzetting bevat over:

- a) de verwezenlijking van de doelstellingen van het begrotingsjaar overeenkomstig het beginsel van goed financieel beheer;
- b) de financiële situatie en de gebeurtenissen die een belangrijke invloed hebben gehad op de activiteiten van het begrotingsjaar.”

Het Europees Ontwikkelingsfonds financiert de samenwerking van de Gemeenschap met:

- de landen in Afrika ten zuiden van de Sahara, het Caribisch gebied en de Stille Oceaan, in het kader van het ACS-EG-partnerschap dat is bekrachtigd bij de overeenkomst van Cotonou;
- de twintig landen en gebieden van Overzee (LGO) die constitutioneel met de lidstaten zijn verbonden¹, alsmede
- de programma's van de Europese Investeringsbank (EIB) in de ACS-staten.

De overeenkomst van Cotonou vormt de grondslag voor het partnerschap tussen de EU en de ACS-landen. De EU en de ACS-staten hebben deze overeenkomst in 2000 ondertekend en zijn overeengekomen deze elke vijf jaar te herzien, tot aan het verstrijken ervan in 2020. De eerste van deze herzieningen heeft in 2005 plaatsgevonden. Een ander besluit van de Raad van de Europese Unie regelt het partnerschap tussen de EU en de landen en gebieden overzee die met de lidstaten verbonden zijn².

Bovendien worden bepaalde ontwikkelingsprogramma's van de Commissie ten gunste van de ACS-landen niet uit hoofde van de overeenkomst van Cotonou gefinancierd, maar uit de algemene begroting van de Europese Unie. Het onderhavige verslag heeft geen betrekking op deze programma's. Het betreft met name:

- de activiteiten van de Commissie in Zuid-Afrika;

¹ In bijlage II van het EG-Verdrag worden 21 landen en gebieden overzee (LGO) vermeld. De Commissie onderhoudt met 20 daarvan rechtstreekse betrekkingen. Het LGO-besluit is niet van toepassing op Bermuda (op verzoek van dat land).

² PB L 314 van 30.11.2001.

- thematische begrotingslijnen met betrekking tot voedselzekerheid, democratie en mensenrechten en milieu;
- steunverlening uit hoofde van de bijzondere kaderregeling voor bijstand ten behoeve van bananenproducenten. De Europese Investeringsbank financiert tevens activiteiten in de ACS-landen uit hoofde van de investeringsfaciliteit en uit haar eigen middelen.

Twee organen van de Commissie zijn belast met de uitwerking en de tenuitvoerlegging van de strategie en de ontwikkelingsprogramma's in de ACS-landen en de LGO:

- het DG Ontwikkeling werkt met de ACS-partners de strategieën en de programmering uit, en
- EuropeAid past de strategieën toe bij de tenuitvoerlegging van de programma's en projecten.

Het 9e EOF is op 1 april 2003 in werking getreden, na bekrachtiging van de overeenkomst door alle lidstaten. De Commissie heeft de resterende saldi van de voorafgaande EOF naar het negende EOF overgedragen. Het negende EOF loopt in december 2007 ten einde.

2. VERWEZENLIJING VAN DE DOELSTELLINGEN IN 2005

De Commissie heeft zich doelstellingen opgelegd en de prestatie-indicatoren en exacte bedragen voor het EOF in 2005 vastgesteld, teneinde de op de volgende gebieden bereikte vooruitgang te kunnen evalueren:

- de kwaliteit van de programma's;
- de snelheid en doeltreffendheid van de tenuitvoerlegging;
- het functioneren van de controlestelsels.

2.1. Verbetering van de kwaliteit van de programma's en projecten

De Commissie heeft in het jaar 2005 zich nog meer ingespannen om de kwaliteit van nieuwe programma's te verbeteren. Zij heeft voorstellen ingediend voor collegiale toetsing door een werkgroep voor kwaliteitsondersteuning (QSG) waarin ambtenaren van EuropeAid, DG Ontwikkeling en waar nodig andere DG's zitting hebben. De QSG voert deze toetsingen uit alvorens de Commissie overgaat tot haar financieringsbesluiten – in het stadium van programma-identificatie, in het begin van de projectbeheercyclus en vervolgens in de latere fase van de technische formulering. In 2005 zijn tijdens 35 QSG-vergaderingen programma's onderzocht ten belope van meer dan 3,8 miljard euro.

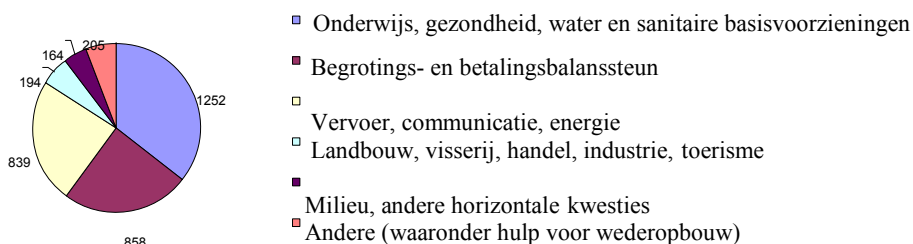
In 2005 heeft de Commissie de EOF-investeringen in onderwijs en gezondheid, infrastructuur en begrotingssteun verhoogd als bijdrage tot de verwezenlijking van de millenniumdoelstellingen voor ontwikkeling (de MDG's). Tevens heeft zij EOF-

fondsen uitgetrokken voor andere gebieden waar vooruitgang nodig is voor het bereiken van de MDG's: democratie, rechtsstaat, goed bestuur en landbouw.

In 2005 heeft de Commissie het grootste deel van de EOF-middelen – 36% – besteed aan het aanbieden van sociale basisdiensten: onderwijs, gezondheidszorg, schoon water en sanitaire basisvoorzieningen. Voor het bereiken van de MDG's staan deze centraal. De Commissie heeft daarna het meeste uitgegeven aan begrotings- en betalingsbalanssteun (de cijfers omvatten voedselzekerheid en Stabex-verrichtingen), alsmede vervoer, communicatie en energie. Deze drie gebieden omvatten tezamen 84% van de globale EOF-vastleggingen.

EOF-vastleggingen en betalingen per OESO-DAC-sector, 2005 (miljoen euro, bruto)³				
Sector	Vastleggingen		Betalingen	
	miljoen euro	% van het totaal	miljoen euro	% van het totaal
Onderwijs, gezondheidszorg, water, sanitaire basisvoorzieningen	1 252	36%	711	29%
Begrotings- en betalingsbalanssteun ⁴	858	24%	628	26%
Vervoer, communicatie en energie	839	24%	584	24%
Landbouw, visserij, handel, industrie, toerisme	194	6%	214	9%
Milieu, andere horizontale kwesties	164	5%	72	3%
Andere, waaronder hulp voor wederopbouw	205	5%	248	9%
Totaal	3 511	100%	2 456	100%
ACS-EU-Vredesfaciliteit ⁵			88	
Totaal	3 511		2 544	

Globale vastleggingen 2005 (in miljoen euro, bruto)

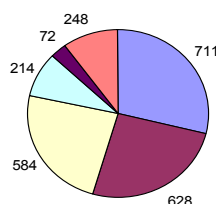


³ Verslaglegging aan de OESO-DAC geschiedt aan de hand van brutobedragen. Bijzonderheden over de netto EOF-financieringen vermeld onder punt 6.1 van de technische bijlage bij dit verslag.

⁴ Overeenkomstig de sectordefinities van de OESO-DAC omvat deze sector naast steun voor de begroting en de betalingsbalans eveneens enkele vormen van voedselzekerheid en Stabex-verrichtingen.

⁵ De financiering van de Vredesfaciliteit wordt niet aangemerkt als ODA (Officiële ontwikkelingshulp) krachtens de OESO-DAC-definities.

Betalingen 2005 (in miljoen euro, bruto)



Om de duurzaamheid en impact van haar hulp te verbeteren is de Commissie macro-economische begrotingssteun blijven verlenen – waar als algemene budgetsteun (GBS) naar is verwezen – alsook steunprogramma's voor sectorbeleid (SPSP's). Het aandeel EOF-vastleggingen dat GBS en SPSP's omvat, is blijven toenemen, van 18% in 2004 tot 32% in 2005. De Commissie heeft goedgekeurd:

- GBS in 13 landen ten bedrage van 705 miljoen euro;
- SPSP's in 9 landen, in totaal 416 miljoen euro.

2.2. Programma's en projecten sneller uitvoeren

De Commissie is in 2005 de programma's sneller blijven uitvoeren. Dit was af te leiden uit haar goede prestaties op het gebied van vastleggingen en betalingen.

EOF – belangrijkste prestatiecijfers, 2001-05 (miljoen euro, bruto)⁶

	2001	2002	2003	2004	2005
Globale vastleggingen	1 927	2 125	3 769	2 648	3 511
Individuele vastleggingen	2 488	2 436	3 062	3 038	3 057
Betalingen	1 779	1 922	2 345	2 464	2 544

De Commissie bereikte in 2005, vergeleken met 2004, een stijging van 33% voor de globale vastleggingen. Dankzij de werkgroep kwaliteitsondersteuning kon de kwaliteit worden gewaarborgd, terwijl de omvang van de goedgekeurde verrichtingen gestaag toenam.

Na de vaststelling van financiering voor een programma (globale vastleggingen) dient de Commissie vervolgens contracten te ondertekenen (individuele vastleggingen) met de entiteiten die zullen gaan presteren (regering, firma's, NGO's, internationale organisaties) en hun vervolgens de middelen verstrekken (betalingen). De Commissie bereikte in 2005 haar op een na hoogste niveau ooit van individuele vastleggingen – 3,057 miljard euro – en een record aan betalingen van 2,544 miljard euro.

⁶ Deze cijfers houden rekening met de herindeling van bepaalde Stabex-verrichtingen, waarvoor met het EOF-verslag over het financieel beheer voor 2004 een gedetailleerde boekhouding was voorgelegd. De betalingen in de tabel hierboven omvatten overmakingen van 4,4 miljoen euro die betaald zijn uit Stabex-fondsen, ofschoon deze in werkelijkheid in 2002 en 2003 hebben plaatsgevonden.

2.3. Toepassing van controles die aan de hoogste normen voldoen

Het EOF heeft zijn eigen Financieel Reglement⁷. De Commissie staat borg voor een gezond financieel beheer en een correcte boekhouding door duidelijk onderscheid in verantwoordelijkheden aan te brengen. Een team zorgt voor het beheer van een bepaald programma; een ander team zorgt voor de audit van de programmafinanciering en staat ervoor in dat deze met de verordening in overeenstemming is.

In het Financieel Reglement wordt de verantwoordelijkheid voor het beheer van het fonds gedeeld door een ordonnateur en een rekenplichtige:

- de ordonnateur vervult zijn of haar taak uit hoofde van afdeling 2 van de verordening;
- de rekenplichtige is een ambtenaar in de afdeling begroting van de Commissie, optredend uit hoofde van de regels in afdeling 3 van de verordening.

Voorts beschikt het EOF over een eigen boekhoudkundig systeem dat door de Commissie thans wordt gemoderniseerd doordat wordt overgegaan tot een kader van op toerekening gebaseerde baten en lasten, een boekhouding op transactiebasis (ABAC).

EuropeAid heeft met zijn voornaamste interne controledoelstellingen vooruitgang geboekt, omdat daarmee archivering en Stabex worden bestreken. Het voor de EOF-programma's verantwoordelijke directoraat heeft zowel voor de financiële als voor de niet-financiële dossiers nieuwe systemen voor archivering goedgekeurd.

3. FINANCIËLE SITUATIE, 6E TOT EN MET 9E EOF – TOEGEWEEZEN, VASTGESTELDE, BESTEDE EN NIET-BESTEDE MIDDELEN EIND 2005 (MILJOEN EURO, NETTO)

In de tabel hieronder worden de middelen vermeld die zijn toegewezen aan programma's in ACS-landen en LGO, alsmede aan de Investeringsfaciliteit van de Europese Investeringsbank. Middelen van de financieringsfaciliteit van het negende EOF worden in de financiële berichten van de EIB afzonderlijk vermeld.

Aan ACS-staten toegewezen middelen (per EOF) ⁸			Vastgelegde middelen	Bestede middelen	Uitstaande middelen/vastleggingen		
6e-8e	9e	Totaal, 6e- 9e			Niet- vastgelegde middelen	Niet-bestede vastleggingen (RAL)	Totaal resterende niet-bestede middelen
a	b	c (a+b)	d	e	f (c-d)	g (d-e)	h (f+g)
29 512	14 943	44 455	38 727	28 403	5 728	10 324	16 052

⁷ Beschikbaar op: http://europa.eu.int/eur-lex/pri/nl/oj/dat/2003/l_083/l_08320030401nl00010031.pdf

⁸ Rekening houdend met de overdrachten van de eerdere EOF's naar het negende EOF.

4. GEBEURTENISSEN VAN SIGNIFICANTE INVLOED OP DE ACTIVITEITEN IN 2005

4.1. Ongelijke spreiding van vastleggingen

De ongelijke spreiding van algemene vastleggingen in de loop van het jaar bleef in 2005 een probleem. De Commissie had tegen eind september 38% van het totaal van 2005 vastgelegd, tegen een richtpercentage van 55%. Daarop is EuropeAid meer toezicht op de projectlijn gaan houden dan in het verleden het geval was en gebruik gaan maken van de Werkgroep kwaliteitsondersteuning om ervoor te zorgen dat, afgezien van de kwaliteitsborging, de termijnen worden geëerbiedigd.

4.2. Stabex

De Commissie heeft in 2005 de grondslagen gelegd om resterende Stabex-problemen aan te pakken⁹, hetgeen evenwel pas in 2006 en 2007 tot resultaten zal leiden. De Commissie heeft gezorgd voor opheldering van wettelijke en begrotingstechnische aangelegenheden om het mogelijk te maken dat openstaande Stabex-verplichtingen worden afgewikkeld.

De Commissie is voornemens alle openstaande Stabex-middelen voor in aanmerking komende landen vast te leggen via protocollen van wederzijdse verplichtingen (PWV's). De beoogde termijnen waren:

- goedgekeurde PWV's – eind 2007
- contracten – eind 2008
- uitbetalingen – eind 2010.

Voor controle over de Stabex-middelen werkt de Commissie met afzonderlijke boekhoudingen. Zij boekt Stabex-middelen over van de voornaamste rekening naar "veiligheidsrekeningen" in Europa, die worden beheerd door de rekenplichtige van de Commissie. Wanneer aan de vereiste voorwaarden wordt voldaan, transfereert de Commissie deze middelen vervolgens naar "rekeningen met dubbele ondertekening" die door de nationale ordonnateur (NO) van het begunstigde land en het hoofd van de delegatie van de Commissie ter plaatse gezamenlijk worden beheerd.

De Commissie hecht bijzonder belang aan verslaggeving over de Stabex-rekeningen met dubbele ondertekening. Zij herinnerde de NGO's er in 2005 aan dat zij volgens de Overeenkomst van Cotonou regelmatig inzake Stabex verslag dienen uit te brengen. Tevens heeft de Commissie een ambtenaar aangesteld als overkoepelende Stabex-coördinator en is zij van plan in maart 2007 een gegevensbank op te zetten om de Stabex-rekeningen nauwlettender te kunnen volgen. Daarenboven dienen de delegaties verklaringen over de toestand van de Stabex-rekeningen in te brengen in hun halfjaarlijkse verslagen over het beheer van de externe bijstand (EAMR's).

⁹ Stabex is een financieel instrument dat was ingesteld bij de Overeenkomst van Lomé (artikelen 186-212), bedoeld om de instabiliteit bij de exportopbrengsten van ACS-staten te compenseren. In de Overeenkomst van Cotonou is Stabex vervangen door een nieuw instrument, Flex.

In bijlage 7 is een balans en exploitatierekening per 31 december 2005 van de Stabex-rekeningen met dubbele handtekening opgenomen, waarin de nog uitstaande bedragen worden aangegeven.

4.3. Beheersgegevens

De instrumenten van de Commissie met betrekking tot beheersgegevens – CRIS en OLAS – bieden thans nog niet de informatie die nodig is voor snelle en exacte EOF-prognoses en voor toezicht en verslaglegging over de EOF-prestatie-indicatoren. Dit is deels te wijten aan onvolledige invoer van gegevens. De Commissie werkt aan de vervanging van OLAS door CRIS-EOF en de invoering van een nieuw boekhoudstelsel (ABAC). Ook opleidingen op het gebied van CRIS-EOF zullen worden versterkt.

4.4. Regelgevingsbeperkingen aan medefinanciering

In het Financieel Reglement van het EOF wordt deelneming aan medefinancieringsoperaties beperkt, hetgeen maakt dat de Commissie haast maakt met haar voorstel voor herziening van het Financieel Reglement en het Intern Akkoord voor het negende EOF.

4.5. Interne controle

In 2005 heeft EuropeAid de verantwoordelijkheid voor de controles achteraf overgedragen aan haar geografische directoraten. Het ACS-directoraat heeft in september 2005 voor deze taak nieuw personeel aangeworven.

Voort heeft dit directoraat een gedetailleerde risicoanalyse uitgevoerd en een representatieve steekproefmethode toegepast. Op deze grondslag heeft het directoraat zijn actieplan voor controle achteraf voor in 2005 verrichte transacties opgesteld, met als doel de gedetailleerde toetsing van 3% van alle transacties die tussen januari en eind september 2005 zijn verricht voltooid. De vooruitgang bij het ten uitvoer leggen van het actieplan toen dit verslag werd voorgelegd (mei 2006) was als volgt:

Controles achteraf op transacties van januari tot eind september 2005: status mei 2006		
	Aantal transacties	% van alle transacties, januari-eind september 2005
Totaal aantal transacties, januari-eind september 2005	19 500	100%
Transacties waarvoor controles waren gepland	590	3%
Transacties waarvoor controles zijn afgerond/lopend zijn	307	1.5%

Het directoraat miste haar richtcijfer van 3% voor 2005 aangezien het langer dan verwacht duurde om het actieplan op gang te brengen. Toen dit verslag werd voorgelegd (mei 2006), had het directoraat controles achteraf uitgevoerd op 52% van de transacties van 2005 die het had willen analyseren.

EuropeAid zal gebruik maken van zijn ervaringen met de uitvoering van controles achteraf in 2004 en 2005 om een actieplan voor 2006 op te stellen waarmee op twee gebieden innovaties zullen worden doorgevoerd:

- de reikwijdte van de op elke transactie toegepaste controles, en
- het aandeel transacties dat voor controles achteraf wordt beoogd.

4.6. Hulpmiddelen

Voor het beheer van de EOF-middelen steunt de Commissie op haar personeel, zowel bij de centrale diensten van EuropeAid als in de delegaties. Sedert de reorganisatie van maart 2005 heeft EuropeAid tot aan de grenzen van zijn personeelscapaciteit moeten werken, eind 2005 betrof dat 194 personeelsleden. Bovendien kreeg het tussen maart en het einde van het jaar te maken met enkele wijzigingen in het middenkader dat belast is met het beheer van het EOF.

Als gevolg daarvan diende de Commissie bepaalde activiteiten vorm te geven boven anderen, hetgeen tot enige vertraging heeft geleid, bijvoorbeeld bij:

- het bijwerken van de interne en externe websites;
- het monitoren van de Stabex-programma's; alsook
- het ten uitvoer leggen van de controles achteraf.

Het beheer van EOF-middelen is ook afhankelijk van de middelen van andere directoraten van EuropeAid, vooral van:

- het directoraat Ondersteuning van de kwaliteit van de acties, dat helpt de programma's voor te bereiden, te monitoren en te evalueren;
- de twee directoraten voor algemenere ondersteuning en middelen voor de acties van EuropeAid.

In punt 8 van de technische bijlage wordt meer in detail aandacht besteed aan de toestand van de middelen in de ACS-delegaties, nu EuropeAid het deconcentratieproces heeft voltooid.

Een belangrijke maatregel betreffende de intensiteit waarmee EuropeAid zijn middelen inzet, is het aantal personeelsleden dat EuropeAid gemiddeld in dienst heeft voor elke 10 miljoen euro financiering die bij EuropeAid in beheer is. Het accuraat toewijzen van overheadpersoneel, en daarmee het toewijzen van de exacte ratio specifiek voor EOF-middelen, is niet goed doenlijk. De ratio voor EuropeAid als geheel is evenwel tussen 2004 en 2005 met 6% teruggefallen, van 4,8 tot 4,5. De Commissie zal in 2006 haar personeel zo efficiënt mogelijk blijven inzetten en haar prioriteiten strak navolgen.