



Bruxelles, den 12.9.2013  
COM(2013) 625 final

**RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET OG  
DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG**

**Årsrapport for 2012 om finansiel udvidelsesbistand (IPA, Phare, Cards,  
førtiltrædelsesinstrumentet for Tyrkiet og overgangsfaciliteten)**

{SWD(2013) 326 final}

## Indledning

Denne rapport omhandler den vigtigste udvikling i forbindelse med gennemførelsen af førtiltrædelsesbistand i 2012<sup>1</sup> og beskriver fremtidsudsigterne.

Der findes nærmere oplysninger om de specifikke aktiviteter, der er iværksat i løbet af rapporteringsperioden, i det tekniske arbejdsdokument<sup>2</sup>, som supplerer denne rapport og både omhandler IPA<sup>3</sup> og tidligere førtiltrædelsesinstrumenter samt instrumenter for Vestbalkan (dvs. Phare, Cards<sup>4</sup>, førtiltrædelsesinstrumentet for Tyrkiet og overgangsfaciliteten).

Årsrapporten for 2012 giver lejlighed til at se på de aktuelle resultater og opnåede erfaringer på et tidspunkt, hvor de institutionelle rammer for det nye IPA-instrument for de næste flerårige finansielle rammer er ved at være færdiggjort. I rapporten gives en kort beskrivelse af den politiske og økonomiske baggrund for de aktiviteter, som EU ydede bistand til. Rapporten fremhæver de fremskridt, der er gjort for at forbedre den strategiske planlægning og programmeringsdokumenterne, og beskriver i korte træk projektgennemførelsen og -resultaterne og den løbende styrkelse af donorkoordinationen. På grundlag af tidligere erfaringer, som bl.a. kom til udtryk i evalueringerne og konklusionerne fra IPA-konferencen i

---

<sup>1</sup> Mere specifikke aspekter af den forvaltningsmæssige rapportering vedrørende disse programmer og udgifter – såsom forvaltning og ansvarlighed, risici og kontrol, lovlighed og formel rigtighed samt fejlprocenter og mulige konsekvenser ud fra et rimeligt grundlag – kan findes i den årlige aktivitetsrapport for 2011 fra Generaldirektoratet for Udvidelse. Kommissionen har pligt til at forsyne Rådet og Europa-Parlamentet med detaljerede oplysninger og offentliggør hvert år en rapport om førtiltrædelsesbistand. Den forrige rapport, som blev offentliggjort i 2012 og vedrørte budgetåret 2011, er offentligt tilgængelig på følgende websted: [http://ec.europa.eu/enlargement/instruments/how-does-it-work/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/instruments/how-does-it-work/index_en.htm).

<sup>2</sup> Kommissionens arbejdsdokument – ledsagedokument til "Rapport fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet og Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg – Årsrapport for 2012 om finansiel udvidelsesbistand (IPA, Phare, Cards, førtiltrædelsesinstrumentet for Tyrkiet og overgangsfaciliteten).

<sup>3</sup> Instrumentet til førtiltrædelsesbistand (IPA) har et samlet budget på 11,5 mia. EUR for perioden 2007-2013. Modtagerne af IPA er Albanien, Bosnien-Hercegovina, Kroatien, Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien, Montenegro, Serbien, Tyrkiet, Island (pr. 2011) samt Kosovo\*. Gennem IPA ydes der bistand til reformer i de støttemodtagende lande og til landenes gradvise tilpasning til Den Europæiske Unions standarder og politikker samt gældende EU-ret for at forberede dem på senere EU-medlemskab.

<sup>4</sup> Phare blev oprettet i 1989 og var oprindeligt et støtteprogram til den økonomiske omstrukturering i Polen og Ungarn, men omfatter i dag 10 lande. Gennem Phare ydes der bistand til otte af de 10 medlemsstater, som tiltrådte i 2004, nemlig Tjekkiet, Estland, Ungarn, Letland, Litauen, Polen, Slovakiet og Slovenien, samt de lande, som tiltrådte i 2007 (Bulgarien og Rumænien), i en periode, som har været kendetegnet af gennemgribende økonomiske omstruktureringer og politiske forandringer. Indtil 2000 modtog landene på Vestbalkan (Albanien, Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien og Bosnien-Hercegovina) også støtte gennem Phare. Siden 2001 har disse lande i stedet modtaget finansiel bistand gennem Cards-programmet (fællesskabsbistand til genopbygning, udvikling og stabilisering på Balkan). Med Cards-forordningen blev Obnova-forordningen ophævet, Phare-forordningen ændret og Cards-programmet oprettet. Phare udgør en fælles ramme for bistand til landene i Sydøsteuropa. Instrumentet til førtiltrædelsesbistand (IPA) erstattede programmet fra 2007.

\* Denne betegnelse indebærer ingen stillingtagen til Kosovos status, og den er i overensstemmelse med FN's Sikkerhedsråds resolution 1244/1999 og Den Internationale Domstols udtalelse om Kosovos uafhængighedserklæring.

2012, foreslås det, hvordan IPA-midlerne kan anvendes endnu mere effektivt frem til og efter 2013.

## **1. TILBAGEBLIK PÅ ÅRET: DEN POLITISKE OG ØKONOMISKE SITUATION**

I 2012 tog udvidelseslandene endnu et skridt på vejen mod Den Europæiske Union. Kandidatlandene<sup>5</sup> og de potentielle kandidatlande<sup>6</sup> gennemgik en positiv udvikling, herunder fremskridt inden for EU-relaterede reformer.

Ratificeringsprocessen for tiltrædelsestraktaten med Kroatien fortsatte og banede vejen for Kroatiens tiltrædelse den 1. juli 2013. Tiltrædelsesforhandlingerne med Montenegro blev indledt i juni, og forhandlingerne med Island skred fortsat fremad. Der blev sat nyt skub i forholdet til Tyrkiet med en positiv dagsorden lanceret af Kommissionen i maj 2012. Det Europæiske Råd tildelte Serbien status som kandidatland i marts samme år. Kommissionen bekræftede, at der kan indgås en stabiliserings- og associeringsaftale mellem EU og Kosovo. Der er gjort fremskridt inden for rammerne af dialogen mellem regeringerne i Beograd og Pristina. En tiltrædelsesdialog på højt niveau med Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien førte til øget fokus på reformer fra myndighedernes side. Dialogen mellem regeringen og oppositionen i Albanien løste stort set op for det politiske dødvande. Der blev lanceret en dialog på højt niveau om tiltrædelsesprocessen med Bosnien-Hercegovina for at hjælpe landet med at opfylde kravene til EU-tiltrædelse, som udmøntede sig i en køreplan for EU-integration.

De fleste lande oplever fortsat udfordringer med hensyn til menneskerettigheder, god forvaltningspraksis, retsstatsprincippet, herunder bekæmpelse af korruption og organiseret kriminalitet samt administrativ kapacitet. Der var ofte behov for at påtage sig et større ansvar for reformer og mønstre den nødvendige politiske vilje til at se fremad. Der ligger ligeledes en stor udfordring i at styrke ytringsfriheden og mediernes uafhængighed. Tiltrædelsesprocessen blev til tider påvirket negativt af bilaterale spørgsmål.

Der tegnede sig et blandet billede med hensyn til socioøkonomisk udvikling i udvidelseslandene. I 2012 fortsatte Tyrkiet og Island med at forsøge at skabe et opsving. Efter en periode med et lille opsving gik det igen tilbage for økonomierne i de fleste lande på Vestbalkan som følge af den negative økonomiske udvikling i EU. De sociale forhold forringedes betydeligt. Arbejdsløsheden og fattigdommen fortsatte med at stige, mens den finanspolitiske konsolidering og arbejdsmarkedsreformen blev ved med at være de vigtigste økonomiske prioriteter. Håndhævelse af god forvaltningspraksis, retsstatsprincippet og administrativ kapacitet udgjorde fortsat de største politiske udfordringer med negative konsekvenser for erhvervslivet.

---

<sup>5</sup> Kroatien, Island, Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien, Montenegro, Serbien og Tyrkiet.

<sup>6</sup> Albanien, Bosnien-Hercegovina og Kosovo.

## 2. MERE EFFEKTIV OG VIRKNINGSFULD BISTAND

### Frem mod et nyt instrument til førtiltrædelsesbistand for 2014-2020

Efter en omfattende høring af interesserede parter og en forudgående evaluering af det kommende instrument til førtiltrædelsesbistand, som i høj grad bidrog til udformningen af det kommende instrument, vedtog Kommissionen et forslag til IPA II-forordning den 7. december 2011 som en del af en pakke af udenrigspolitiske instrumenter. Kommissionens forslag har til formål i højere grad at knytte førtiltrædelsesbistanden til de politiske prioriteter i forbindelse med udvidelsen i retning af en sektortilgang.

I løbet af 2012 var forslaget til IPA II-forordningen til behandling og forhandling i Parlamentet og Rådet, og i skrivende stund pågår forhandlingerne fortsat.

Parallelt dermed begyndte Kommissionen at forberede udkastet til IPA-gennemførelsesforordningen og de strategiske planlægningsdokumenter med henblik på at færdiggøre rammerne for programmering og formidling af IPA II-bistand. Den iværksatte en undersøgelse om gennemførelsen af sektortilgangen og nedsatte særlige arbejdsgrupper for de forskellige dimensioner af gennemførelsesmetoderne for det nye instrument.

### Sektortilgangen

I 2012 fortsatte Kommissionen den gradvise gennemførelse af sektortilgangen i programmeringen af det næste finansielle instrument til førtiltrædelsesbistand (IPA II) for perioden 2014-2020.

Den gradvise overgang til en sektortilgang blev besluttet som opfølgning på IPA-konferencen i oktober 2009 med det formål at opnå bedre resultater og virkninger og øget merværdi gennem bistanden. Disse principper er blevet centrale for alle nye udenrigspolitiske instrumenter for perioden 2014-2020.

Overgangen til en sektortilgang er særligt relevant i en tid, hvor de budgetbegrænsninger, som medlemsstaterne og de internationale finansielle institutioner står over for, kræver endnu mere effektiv og bæredygtig førtiltrædelsesbistand: En strategibaseret tilgang til programmering baseret på landenes behov og styrker vil bidrage til en mere effektiv og resultatorienteret førtiltrædelsesproces. Endvidere maksimerer en sådan tilgang mulighederne for komplementaritet og sikrer samtidig større ejerskab af programmerne for de nationale myndigheder, eftersom sektortilgangen er baseret på nationale strategier. Det øger løftestangeffekten mellem de forskellige bistandsmetoder og hjælper med at rationalisere bistanden gennem en hensigtsmæssig arbejdsfordeling. Relevansen af denne nye tilgang blev bekræftet på IPA-konferencen for interesserede parter i Zagreb i april 2011 og i konklusionerne på evalueringen af den aktuelle IPA-gennemførelse.

De flerårige vejledende IPA-planer (MIPD) for 2011-2013 blev udarbejdet med henblik på at afspejle denne tilgang, hvilket resulterede i mere fokuserede dokumenter og et mål om at opnå bedre prioritering og mere målrettet bistand. Allerede i slutningen af 2011 blev der introduceret en ny programmeringsmetode med nye programmeringsskabeloner og ny

vejledning for programmeringen af budgetårene 2012 og 2013. I løbet af 2012 gjorde alle nationale myndigheder en reel indsats for at analysere, om de sektorer, som var identificeret i de relevante flerårige vejledende planer, var parate til sektortilgangen. I 2012 sås således det første reelle forsøg på at gennemføre en sektortilgang i udvidelseslandene, hvilket også fungerede som pilotforsøg for de mere omfattende ændringer, som vil finde sted under IPA II.

I mellemtiden udarbejdede Kommissionen i løbet af 2012 et udkast til en vejledning i anvendelsen af en sektortilgang til førtiltrædelsesbistand, som skal færdiggøres i 2013, og som skal bidrage til programmeringen af IPA II. I 2013 har Kommissionen endvidere holdt workshops om sektortilgangen i alle IPA-modtagerlandene for at give en grundig forståelse af, hvordan sektortilgangen anvendes til programmering af IPA II-midler.

### Samarbejde med donorsamfundet om bistandseffektivitet

I 2012 arbejdede Kommissionen videre med punkter på donorkoordinationsdagsordenen, herunder maksimering af bistandseffektivitet og gennemsigtighed i overensstemmelse med tilsagnene på det fjerde forum på højt niveau om bistandseffektivitet i Busan i november 2011, hvor Kommissionen var enig i vigtigheden af fælles principper som ejerskab af prioriteter, betydningen af resultater, gennemsigtighed og ansvarlighed. Endvidere gav donorsamfundet, herunder Kommissionen, tilsagn om at forbedre kvaliteten og effektiviteten af udviklingssamarbejdet, også gennem bistandens gennemsigtighed.

I løbet af 2012 tog Kommissionen yderligere skridt til at sikre tilpasning af finansiering over instrumentet for førtiltrædelsesbistand (IPA) til de internationale standarder om gennemsigtighed i bistanden. I overensstemmelse med tilsagnene på konferencen i Busan om partnerskaber for effektivt udviklingssamarbejde i 2012 offentliggøres der senest inden udgangen af 2015 relevante oplysninger om officiel udviklingsbistand i et standardformat. Gennem offentliggørelsen af et datasæt med oplysninger om organisationer og aktiviteter samt aktuelle og fremtidige udgifter giver Kommissionen medlemsstaternes myndigheder, deres borgere og tredjelande rettidige, omfattende og fremadrettede oplysninger om de ressourcer, der tilvejebringes gennem udviklingssamarbejdet.

I overensstemmelse med anbefalingerne fra Organisationen for Økonomisk Samarbejde og Udvikling (OECD) i peer review af EU 2012 udarbejdet af dens Komité for Udviklingsbistand<sup>7</sup> har Kommissionen gennemgået tilgangen til udformning af programmer. Formålet med den påtænkte gennemførelse af sektortilgangen i IPA II er at sikre en mere effektiv forvaltning af ekstern bistand og gøre førtiltrædelsesbistand mere effektiv, virkningsfuld og resultatorienteret.

Under IPA ventes der fremover nye fremskridt, som er i tråd med den mere resultatorienterede tilgang. Til dette formål blev der i 2012 nedsat en arbejdsgruppe, som skal fastsætte rammerne for de indikatorer, som skal anvendes i de enkelte landes strategier for kontrol, evaluering og gennemgang af fremskridt og resultater.

---

<sup>7</sup> Komitéen for Udviklingsbistand, Direktoratet for Udviklingssamarbejde (DCD-DAC), OECD.

Kommissionen koordinerer disse processer for at sikre, at førtiltrædelsesbistanden stemmer overens med de forskellige initiativer i Kommissionen samt i EU-medlemsstaterne, de internationale finansielle institutioner og donorsamfundet generelt med henblik på at forbedre donorkoordinationen og bistandens effektivitet og sikre, at de forventede resultater opnås.

### 3. GENNEMFØRELSE AF PROGRAMMER I 2012 I HOVEDTRÆK

Efter indgåelse af tiltrædelsestraktaten den 9. december 2011 fortsatte **Kroatien** i 2012 med at gennemføre foranstaltninger for at styrke landets kapacitet til at opfylde forpligtelserne for medlemskab af EU. Kroatien har været medlem af EU siden den 1. juli 2013.

Det nationale program<sup>8</sup> for komponent I, som blev vedtaget i 2012, omfatter to budgetår, nemlig omstillingsstøtte og institutionsopbygning under IPA 2012 samt en tildeling på seks måneder for 2013 (i overensstemmelse med Kroatiens påtænkte tiltrædelse af EU den 1. juli 2013). Det samlede beløb for de nationale programmer for 2012 og 2013 var 46,80 mio. EUR. Gennemførelsen af EU's finansielle bistand i 2012 fulgte med denne udvikling, idet der blev ydet støtte til afslutning af reformer og opbygning af den kapacitet på vigtige områder, som er nødvendig for, at landet kan påtage sig forpligtelserne ved EU-medlemskab, nemlig inden for retsvæsen og grundlæggende rettigheder og retlige anliggender, frihed og sikkerhed, og støtte til den indsats, der gøres for at gøre Kroatien klar til at forvalte og anvende de midler, der stilles til rådighed efter tiltrædelsen.

I 2012 afsluttede Kroatien endvidere forberedelserne på at frafalde den forudgående kontrol af offentlige indkøb for at opnå en fuldstændig decentralisering af forvaltningen og gennemførelsen af EU's finansielle bistand inden tiltrædelsen.

I 2012 blev forbindelserne mellem EU og **Tyrkiet** tilført ny dynamik takket være den positive dagsorden, der på flere områder bragte tiltrædelsesprocessen tilbage på sporet efter en periode med stagnation. Dagsordenen fokuserede på bestræbelser vedrørende fælles interesser, herunder:

- tilpasning til EU-retten
- forbedring af energisamarbejdet
- visa, mobilitet og migration
- handelsaftaler samt toldunionen, hvor der blev iværksat en specifik undersøgelse i Verdensbanken for at vurdere den overordnede virkning
- udenrigspolitik, herunder politiske reformer og terrorbekæmpelsesforanstaltninger
- en væsentlig forøgelse af deltagelsen i Unionens programmer.

IPA's finansielle bistand i 2012 støttede fortsat de politiske prioriteter i tiltrædelsesprocessen med fokus på retsstatsprincippet og håndtering af vigtige reformer i forbindelse med retsvæsenet og grundlæggende rettigheder under komponent I til en samlet værdi af 225,74 mio. EUR i 2012.

---

<sup>8</sup> I denne rapport henviser tal under nationale programmer til komponent I.

Der blev ligeledes konstateret en positiv udvikling inden for de tyrkiske nationale myndigheders forvaltning af den finansielle bistand ved decentral forvaltning. Akkrediteringsprocessen med hensyn til at overføre funktionerne vedrørende udbud, kontrakter og finansiell forvaltning fra den centrale finans- og kontraktmyndighed (CFCU) til fagministerierne er blevet gennemført for alle operationelle strukturer under IPA-komponent III og IV. Desuden er næsten 20 provinser blevet tildelt forvaltningsbeføjelser for IPA-komponent V.

I hele 2012 forbedredes dialogen med de tyrkiske institutioner om migration og asyl samt om integreret grænseforvaltning. Der blev undersøgt flere muligheder for at støtte en institutionel reform med EU's finansielle bistand. Der blev udviklet en række projektforslag, som blev gennemgået af de relevante interesserede parter med hensyn til programmering under IPA, herunder specialiserede agenturer under FN. De tyrkiske myndigheder, som er ansvarlige for gennemførelsen af IPA-programmerne, fortsatte bestræbelserne på at forbedre forvaltnings- og kontrolsystemerne, selv om der stadig er behov for forbedringer inden for IPA-programmering og -kontrol.

Ratificeringen af IPA-rammeaftalen med **Island** blev afsluttet i 2012 efter den parlamentariske beslutning, som gav den islandske regering mandat til at godkende rammeaftalen. Den parlamentariske beslutning blev vedtaget den 18. juni 2012 og banede vejen for gennemførelsen af planlagte projekter under de nationale IPA-programmer for Island.

Efter IPA-rammeaftalens ikrafttræden indledtes gennemførelsen af projekter under det nationale IPA-program 2011 i andet halvår af 2012. 2011-programmet støtter syv projekter. Budgettet er på 12 mio. EUR med en balance mellem de to prioritetsakser i MIPD:

- at styrke Islands evne til at påtage sig forpligtelserne ved EU-medlemskab yderligere gennem støtte til opbygning af den institutionelle kapacitet til at indføre og gennemføre EU-retten samt
- at styrke Islands institutionelle kapacitet i forbindelse med landets forberedelse til deltagelse i og gennemførelse af strukturfondene og andre EU-fonde.

Det nationale program for 2012 blev vedtaget den 16. juli 2012 med det formål at støtte tre projekter med et budget på 12 mio. EUR. Projektets gennemførelse er delvist indledt. Det nationale program for 2013 blev vedtaget den 2. december 2012 med en samlet værdi på 10,8 mio. EUR.

I fortsættelse af parlamentsvalget den 27. april 2013 har den nye regering sat tiltrædelsesforhandlingerne i stå, indtil Parlamentet vurderer status af forhandlingerne og udviklingen i EU. Konsekvenserne for IPA undersøges. Kommissionen regner ikke med at fortsætte med yderligere projekter under IPA, før den islandske regering har besluttet, om tiltrædelsesprocessen skal fortsætte.

**Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien** videreførte tiltrædelsesrelaterede reformer med støtte fra IPA, men stod over for alvorlige udfordringer i 2012 med hensyn til

programmering og gennemførelse af EU-bistand. Generelt forblev kapaciteten i de nationale institutioner, der forvalter IPA, uens, hvilket bidrog til gentagne forsinkelser i forbindelse med offentlige indkøb og lave kontraktindgåelses- og udbetalingsrater.

Det nationale IPA-program 2012-2013 svarer til et samlet EU-bidrag til komponent I på ca. 28 mio. EUR pr. år. Det blev udarbejdet og vedtaget af Kommissionen i november 2012 og består af fem sektordatablade og syv tilknyttede projektdatablade, der støtter sektorerne offentlig administration, retsvæsen, indre anliggender og grundlæggende rettigheder, udvikling af den private sektor, landbrug samt miljø og klimaændringer. Den nye tildeling til de operationelle programmer under komponent III, IV og V blev ligeledes vedtaget ved samme lejlighed.

Kommissionen var opmærksom på spørgsmålet om udnyttelse af de tilgængelige midler fra alle IPA-komponenter og støttede dermed myndighedernes arbejde. I marts og igen ved udgangen af 2012 blev betalingerne midlertidige afbrudt af Kommissionen (GD for Regionalpolitik, GD for Beskæftigelse, Sociale Anliggender og Inklusion og GD for Landbrug og Udvikling af Landdistrikter) som følge af manglende personale og utilstrækkelig forvaltningskapacitet i centrale institutioner, navnlig dem, der udøver kontrolfunktioner, som f.eks. revisionsmyndigheden og den nationale anvisningsberettigede. Takket være regeringens resolute handlinger nåede alle disse institutioners kapacitet næsten alle deres personalemæssige mål i henhold til vurderingerne af arbejdsbyrden for 2012.

Behovet for kapacitetsopbygning og den akkumulerede arbejdspukkel udgør fortsat et alvorligt problem, og der bør på højeste politiske niveau gøres en konstant indsats og være et konstant engagement for at fremskynde gennemførelsen.

I løbet af 2012 afsluttede **Montenegro** programmeringen af den resterende førtiltrædelsesbistand, som blev tildelt i løbet af de første to år af de aktuelle finansielle rammer. De nationale programmer for 2012-2013 under komponent I – omstillingsstøtte og institutionsopbygning – udgjorde fortsat en vigtig del af IPA-finansieringen (21,28 mio. EUR) og støttede fortsat vigtige reformområder i overensstemmelse med tidligere programmer. Indledningen af tiltrædelsesforhandlingerne, som blev besluttet af Det Europæiske Råd i 2012, afspejlede og bekræftede relevansen og effektiviteten af EU's delegations gennemførelse af IPA-projekterne i Montenegro under komponent I.

Sammenlignet med midlerne fra IPA-komponent I og II var de fleste af IPA-midlerne i 2012 og 2013 øremærket til forberedelserne på gennemførelsen af EU's samhørigheds- og landbrugspolitik inden for miljø, transport, social udvikling samt landbrug og udvikling af landdistrikter, dvs. under komponent III, IV og V. Landets status som kandidatland siden 2010 har betydet, at vigtige investeringer er blevet programmeret gennem vedtagelse af de enkelte operationelle programmer for 2012-2013 under komponent III (22,24 mio. EUR) og komponent IV (5,58 mio. EUR) med undtagelse af komponent V, for hvilken vedtagelsen af programmet for instrumentet for førtiltrædelsesbistand til udvikling af landdistrikter (IPARD) er blevet udskudt til 2013.

Endelig har myndighederne i Montenegro vist positive fremskridt i løbet af hele året forud for forvaltningsoverdragelsen, navnlig med indgivelsen af ansøgningspakken for komponent I og II i juli 2012.

I 2012 spillede EU's finansielle bistand en strategisk rolle i **Albanien** med anvendelse af ca. 95 mio. EUR på komponent I og II med henblik på at forbedre den administrative kapacitet i en række institutioner og fremme social, miljømæssig og økonomisk udvikling.

De igangværende projekter på områderne retlige anliggender, reform af den offentlige forvaltning og korruptionsbekæmpelse skrider fremad. Rets håndhavende agenturer forbedrede deres kapacitet som følge af EU's strategiske støtte og viser konkrete resultater med bekæmpelsen af organiseret kriminalitet. Tekniske bistandsprojekter modtog fortsat støtte fra forskellige fagministerier og statsinstitutioner med det resultat, at der vedtaget megen lovgivning med relevans for tilpasningen til EU-retten.

Der har imidlertid været gennemførelsesproblemer med infrastrukturprojekter, primært som følge af den manglende koordinering mellem fagministerierne og mellem nationale og lokale institutioner, og dette har haft konsekvenser for projekternes langsigtede bæredygtighed. Grundet denne situation har Kommissionen anmodet om en interinstitutionel IPA-koordinationsmekanisme for at sikre projekternes bæredygtighed.

Albanien har ydet en betydelig indsats i forbindelse med forberedelserne på den decentrale forvaltning af IPA-midlerne. Der er fortsat behov for fokuserede foranstaltninger for at sikre, at det decentrale forvaltningssystem afspejler alle kravene i den lovgivningsmæssige IPA-ramme. Hvis betingelserne opfyldes, kan der imidlertid snart tildeles forvaltningsbeføjelser. I lyset af denne akkreditering skal de albanske myndigheder træffe alle de foranstaltninger, som er nødvendige for at sikre stabilitet med hensyn til de tjenestemænd, som er uddannet til at forvalte IPA-midlerne.

**Serbien** fik status som kandidatland i 2012 og fortsatte sine intense forberedelser på indførelsen af et decentralt gennemførelsessystem (DIS) til forvaltning af IPA-midler. EU's bidrag vedrørende IPA-komponent I, som blev tildelt i 2012, udgjorde 170,60 mio. EUR.

Efter en positiv overensstemmelsesvurdering fra en uafhængig revisor blev den nationale akkreditering afsluttet, og akkrediteringspakken for alle fire IPA-komponenter (I, II, III og IV) blev sendt til Kommissionen i 2012.

I mellemtiden blev det besluttet ikke at indlede åbningen af komponent III og IV under de nuværende finansielle overslag 2007-2013. Et indledende revisionsbesøg for komponent I og II blev gennemført af revisorerne i GD for Udvidelse i november 2012. Serbien ventes at blive tildelt forvaltningsbeføjelser for disse komponenter i løbet af 2013.

I 2012 programmerede Kommissionen IPA 2012- og IPA 2013-tildelingerne under komponent I for **Bosnien-Hercegovina** samlet under ét med en tildeling på 84,77 mio. EUR inden for det nationale program for 2012. Dette adskilte sig fra tidligere år, hvor Kommissionen programmerede ét program pr. år. Fordelen ved den nye tilgang var, at de planlagte indgreb fulgte en langsigtet plan, hvilket sikrede kontinuitet og stordriftsfordele.

Trods de grundige forberedelser på programmeringsprocessen, som startede med møder på politisk plan, var der som i tidligere år betydelige forsinkelser i programmeringen som følge af Bosnien-Hercegovinas interne vanskeligheder med at nå til enighed om identificeringen og formuleringen af projekter. Kommissionen har indtrængende opfordret myndighederne til at vedtage en effektiv koordinationsmekanisme mellem staten og de to enheder for at løse disse vedvarende problemer.

Uanset problemerne i forbindelse med programmeringen og gennemførelsen af IPA-bistand leverede en række projekter gode resultater og en mærkbar virkning, navnlig på området indre anliggender samt inden for støtte til økonomisk udvikling. Det integrerede grænseforvaltningssystem forbedredes betydeligt, og støtten til udvikling af turisme og støtte til små og mellemstore virksomheder både skabte og sikrede arbejdspladser.

Gennemførelsen af EU's bistand til **Kosovo** overgik de finansielle mål, både med hensyn til kontrakter og betalinger. Forberedelsen af det årlige IPA-program for Kosovo for 2012 er afsluttet. Der blev bevilget 63,2 mio. EUR. Det årlige program for 2013 blev udarbejdet og godkendt af IPA-udvalget i november 2012 med planer om vedtagelse i starten af 2013.

Kosovos deltagelse i IPA-programmet for grænseoverskridende samarbejde fortsatte i 2012, og der blev indgået finansieringsaftaler for 2011 for alle tre programmer for grænseoverskridende samarbejde (med Albanien, Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien og Montenegro). Den første indkaldelse af forslag i det grænseoverskridende samarbejde mellem Kosovo og Albanien blev iværksat i juni 2012.

I marts 2012 blev der tilrettelagt et høringmøde med civilsamfundet, hvor regeringen fremlagde de foreslåede projekter for civilsamfundsorganisationer og gav mulighed for en drøftelse. Det var første gang, at en sådan høring fandt sted i Kosovo i en tidlig fase af IPA-programmeringsprocessen.

### Regionalt samarbejde og regionale programmer

Der er gjort betydelige fremskridt med det regionale samarbejde i Sydøsteuropa inden for de seneste år, navnlig inden for handel, statistik, energi og transport, samarbejde inden for reform af offentlig administration og civilbeskyttelse. Hovedparten af IPA-støtten til modtagerne ydes gennem de nationale programmer. Omkring 9 % af de tilgængelige midler ydes imidlertid gennem flerlandeprogrammer. De supplerer de nationale programmer og styrker de multilaterale forbindelser på Vestbalkan og i Tyrkiet på områder, som er identificeret som afgørende for den europæiske integration og stabilitet i regionen.

Indgreb imødegås kun med bistand fra flerlandeprogrammer, hvis der er et klart behov for regionalt samarbejde eller horisontale foranstaltninger, f.eks. ved at løse grænseoverskridende problemer eller effektivisere gennem harmoniserede tilgange, mobilisere eksisterende instrumenter eller fremme ekspertnetværk. I perioden 2012 udgjorde den vejledende tildeling til dette i alt 222,06 mio. EUR for komponent I.

Et regionalt projekt, som fremmer inklusiv undervisning, er valgt som en af prioriteterne inden for retlige og indre anliggender, herunder grundlæggende rettigheder og sårbare

grupper, mens et regionalt projekt, der skal styrke vidnebeskyttelse, forbedrer bekæmpelsen af organiseret kriminalitet og korruption. Flygtnings tilbagevenden og varige genhusningsløsninger imødegås gennem det regionale genhusningsprogram under Sarajevoprocessen, som EU er den største donor til.

Der har været særlig fokus på projekter, der hjælper modtagerne med at klare den økonomiske og finansielle krise og understøtte det spirende økonomiske opsving, idet der fortsat er ydet finansiell støtte til prioriterede investeringer i infrastruktur i tæt samarbejde med internationale finansielle institutioner. Investeringer i energieffektivitet sigter mod at opnå bæredygtig økonomisk vækst og sikre sammenhæng med Europa 2020-strategien.

Inden for området miljø og klimændringer er der udvalgt et regionalt projekt, der skal forbedre samarbejdet inden for civilbeskyttelse på Vestbalkan og i Tyrkiet. Med hensyn til at fremme reformer og regionalt samarbejde inden for uddannelse vil IPA's flerlandeprogram for 2012 fortsætte den hidtidige praksis og støtte Erasmus Mundus – aktion 1 og 2 – samt programmet Aktive Unge inden for social udvikling. Hvad angår støtte til civilsamfundet, blev der i 2012 indgået 18 rammeaftaler med over 170 organisationer fra regionen og Europa inden for forskellige prioriterede sektorer som korruptionsbekæmpelse, energi, menneskerettigheder og sikkerhed, miljø og naturressourcer.

#### **4. FOKUS PÅ BÆREDYGTIG REFORM AF DEN OFFENTLIGE FORVALTNING, STYRKELSE AF RETSSTATSPRINCIPPET OG DEMOKRATISK FORVALTNINGSPRAKSIS**

Alle lande på Vestbalkan står over for store økonomiske og finansielle udfordringer. Behovet for at sikre integreret, intelligent, bæredygtig og inklusiv vækst – støttet af god forvaltningspraksis for vækst – blev anerkendt af ministrene i den sydøsteuropæiske samarbejdsproces (SEECp), da de vedtog Sydøsteuropas 2020-Vision i november 2012 i Tirana. Dette er en konstruktiv tilgang blandt landene i regionen til at imødegå de aktuelle udfordringer i et regionalt perspektiv.

God offentlig forvaltningspraksis er en del af de politiske tiltrædelseskriterier og omfatter dimensioner, der rækker ud over en reform af den offentlige forvaltning, som f.eks. politisk stabilitet og respekt for demokratiske principper, de offentlige myndigheders effektivitet, fornuftig offentlig finansiel forvaltning og overholdelse af retsstatsprincippet. Af denne grund forventer Kommissionen, at alle lande på Vestbalkan etablerer meningsfulde og omfattende nationale strategier, som bliver prioriterede områder for finansiell støtte under det næste instrument til førtiltrædelsesbistand (IPA II).

Det regionale program OECD/SIGMA (støtte til forbedret offentlig ledelse og forvaltning i de central- og østeuropæiske lande) yder væsentlig bistand i denne henseende. Det blev yderligere styrket gennem den nyligt godkendte opgave, der går ud på at udvikle nye landespecifikke vurderinger og udarbejde handlingsplaner for de enkelte lande for at analysere, om og hvordan de nationale reformer gennemføres effektivt. Formålet er ikke blot at overvåge de lovgivningsmæssige rammer, men også at udvikle en integreret tilgang til reformen af den offentlige forvaltning, som giver Kommissionen mulighed for at anvende de

tilgængelige ressourcer på en mere sammenhængende, effektiv og bæredygtig måde og gøre den politiske dialog mere sammenhængende.

For at sikre en effektiv måling af resultater i overensstemmelse med IPA II-forordningen, definerer SIGMA endvidere standarder for offentlig forvaltning, som kan anvendes som reference for målingen og dermed skabe en bedre politisk dialog på højt niveau om reformen af den offentlige forvaltning med landene.

SIGMAs arbejde hænger tæt sammen med og suppleres af den regionale offentlige forvaltningshøjskole (ReSPA). Ideelt set kunne dette føre til udviklingen af en fælles tilgang til reformen af den offentlige forvaltning i regionerne, som ville bidrage til at koordinere arbejdet og aktiviteterne, ikke blot på nationalt plan, men også i donorlandene. ReSPA skal imidlertid fastslå sin regionale legitimitet som platform for politisk dialog på højt plan under reformen af den offentlige forvaltning og konsolidere anerkendelsen af den kvalitet, den har i rollen som udbyder af uddannelse for ledere.

Af denne grund investeres der yderligere i ReSPA for at konsolidere dens rolle på følgende områder:

- i) øget bevidsthed om reformen af den offentlige forvaltning i de enkelte partnerlande gennem et netværk til fagfælledrøftelser og peer reviews
- ii) fremme af deling af nationale strategier og relevant erfaring med hensyn til at forbedre den offentlige forvaltning på alle niveauer
- iii) uddannelse med henblik på at styrke tjenestemænds kapacitet i landene på Vestbalkan med fokus på uddannelse af undervisere og højtstående tjenestemænd for at sikre den størst mulige virkning.

Det er imidlertid deltagerlandenes ansvar at garantere virkningen af ReSPAs arbejde ved at sikre, at der følges op på erfaringer, herunder fra forberedelserne til Kroatiens tiltrædelse til EU.

## **5. TEKNISK BISTAND OG INFORMATIONSUDVEKSLING (TAIEX)**

I 2012 viste TAIEX-instrumentet sin fleksibilitet gennem en lang række aktiviteter. Der anvendes i stigende grad teknisk bistand på mellemlangt sigt og en række aftalte indgreb på kort sigt. Denne tilgang blev primært anvendt inden for landbrug og fødevarerikkerhed samt i forbindelse med bistanden til Island, Kosovo og det tyrkisk-cypriotiske samfund. TAIEX støttede endvidere vurderingen af Montenegros overholdelse af EU-retten, den såkaldte screening, som er en vigtig del af EU's tiltrædelsesproces.

I overensstemmelse med den tendens, som har været registreret siden 2005, nåede TAIEX omkring 30 000 tjenestemænd fra modtagerlandene i 2012. Tyrkiet, Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien, Kroatien og Bosnien-Hercegovina drog størst fordel af TAIEX-bistanden med næsten 5 000 tyrkiske deltagere (4 767) og over 3 000 fra hvert af de tre lande på Vestbalkan (henholdsvis 3 431, 3 232 og 3 223).

Lokalforvaltningsordningen havde til formål at øge opmærksomheden blandt de lokale og regionale myndigheder på Vestbalkan. Der blev arrangeret 14 tiltag under lokalforvaltningsordningen til fordel for næsten 400 repræsentanter fra lokale og regionale forvaltninger.

Drivkræfterne bag TAIEX er den erfaring, som offentlige tjenestemænd fra EU-medlemsstater har. Næsten 5 000 eksperters viden og kompetencer blev mobiliseret i 2012, hvilket modtagerne generelt var meget tilfredse med. I 2012 blev målet nået for langt de fleste tiltag: 99 % af de deltagere, som gav feedback, rapporterede, at TAIEX-tiltaget havde gjort det muligt for dem at øge deres viden.

Med det formål at måle både effektiviteten og den endelige virkning af TAIEX-bistanden er der etableret et nyt evalueringssystem. Seks måneder efter gennemførelsen af et tiltag anmodes ansøgerne om at give sammenfattende feedback på nettet om den specifikke bistand.

## **6. KONKLUSION**

I 2012 blev der taget et stort skridt i retning af at gøre bistand til udvidelseslandene mere strategisk og tiltrædelsesdrevet som en integreret del af udvidelsesstrategien. De lovgivnings- og strategiplanlægningsmæssige rammer, som Kommissionen har foreslået med hensyn til formidling af førtiltrædelsesbistand fra 2014 og fremefter, vil styrke tilknytningen til den politiske kontrol og rapportering ved at etablere rammer, der sigter mod håndgribelige resultater, hvorved den ønskede virkning og de ønskede resultater opnås. Dette bidrager til at skabe yderligere merværdi af de EU-midler, som tildeles udvidelseslandene, ved at skabe et stærkere incitament til omdannelsen af deres samfund, retssystemer og økonomier til fordel for både EU, IPA-modtagerlandene og deres borgere.

### **Status over gennemførelsen af finansiel IPA-bistand pr. land pr. 31. december 2012 af de samlede forpligtede midler (2007-2012):**

Nedenstående tabeller viser omfanget af alle IPA-tildelinger mellem 2007 og 2012 i mio. EUR pr. modtagerland og pr. komponent for kandidatlande og potentielle kandidatlande. Tallene tager højde for overførsler mellem komponent I og II i løbet af 2012.

**Pr. 31. december 2012, IPA-komponent I, forvaltet af GD for Udvidelse<sup>9</sup>:**

mio. EUR	Forpligtet	Kontraheret	Procent	Udbetalt	Procent
<i>Kroatien</i>	242,08	205,93	85,07 %	137,85	56,94 %
<i>Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien</i>	202,18	131,25	64,92 %	78,69	38,92 %
<i>Island</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>Tyrkiet</i>	1 390,41	1 376,61	99,01 %	772,50	55,56 %
<i>Albanien</i>	430,01	299,24	69,59 %	169,72	39,47 %
<i>Bosnien-Hercegovina</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>Serbien</i>	1 028,99	760,06	73,86 %	541,33	52,61 %
<b>I alt</b>	<b>4 482,61</b>	<b>3 568,17</b>	<b>79,60 %</b>	<b>2 238,37</b>	<b>49,93 %</b>

---

<sup>9</sup> Kroatien, Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien og Tyrkiet er underlagt decentral forvaltning, som består i at overlade gennemførelsen af de tildelte EU-midler til finansministeriet i modtagerlandet, som får ansvaret for at forvalte kontrakter og betalinger.

**Pr. 31. december 2012, IPA-komponent II, gennemført af GD for Udvidelse:**

mio. EUR	Forpligtet	Kontraheret	Procent	Udbetalt	Procent
<i>Kroatien</i>	15,02	10,32	68,71 %	6,75	44,94 %
<i>Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien</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>Tyrkiet</i>	6,93	6,93	100 %	1,69	24,39 %
<i>Albanien</i>	21,77	8,16	37,48 %	5,76	26,46 %
<i>Bosnien-Hercegovina</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>Serbien</i>	18,97	12,11	63,85 %	9,00	47,44 %
<b>I alt</b>	<b>116,93</b>	<b>59,15</b>	<b>50,59 %</b>	<b>39,38</b>	<b>33,68 %</b>

**Pr. 31. december 2012, IPA-komponent II, gennemført af GD for Regionalpolitik:**

mio. EUR	Forpligtet	Udbetalt	Procent
<i>Adriaterhavet</i>	205,66	59,45	28,9 %
<i>Slovenien – Kroatien</i>	35,75	16,24	45,4 %
<i>Ungarn – Kroatien</i>	43,90	19,85	45,2 %
<i>Ungarn – Serbien</i>	41,96	22,96	54,7 %
<i>Rumænien – Serbien</i>	44,47	18,43	41,4 %
<i>Bulgarien – Serbien</i>	26,26	9,15	34,8 %
<i>Bulgarien – Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien</i>	14,99	5,64	37,6 %
<i>Bulgarien – Tyrkiet</i>	<b>22,83</b>	<b>7,85</b>	<b>34,4 %</b>
<i>Grækenland – Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien</i>	12,60	6,08	48,3 %
<i>Grækenland – Albanien</i>	9,47	4,62	48,8 %
I alt	<b>457,89</b>	<b>170,27</b>	<b>37,19 %</b>

**Pr. 31. december 2012, IPA-komponent III, gennemført af GD for Regionalpolitik:**

mio. EUR	Forpligtet	Udbetalt	Procent
<i>Kroatien</i>	329,68	88,64	26,9 %
<i>Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien</i>	199,93	48,15	24,1 %
<i>Tyrkiet</i>	1 747,58	519,29	29,7 %
<i>Montenegro</i>	22,24	0	0 %
I alt	<b>2 299,43</b>	<b>656,08</b>	<b>28,5 %</b>

**Pr. 31. december 2012, IPA-komponent IV, gennemført af GD for Beskæftigelse, Sociale Anliggender og Inklusion:**

mio. EUR	Forpligtet	Udbetalt	Procent
<i>Kroatien</i>	85,88	35,02	41 %
<i>Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien</i>	33,50	10,33	31 %
<i>Tyrkiet</i>	382,9	109,48	28,6 %
<i>Montenegro</i>	2,77	0	0 %
I alt	<b>403,18</b>	<b>96,32</b>	<b>23,9 %</b>

**Pr. 31. december 2012, IPA-komponent V, gennemført af GD for Landbrug og Udvikling af Landdistrikter:**

mio. EUR	Forpligtet	Udbetalt	Procent
<i>Kroatien</i>	129,90	30,08	23,16 %
<i>Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien</i>	63,49	11,33	17,8 %
<i>Tyrkiet</i>	650,38	81,25	12,5 %
I alt	<b>843,77</b>	<b>122,66</b>	<b>14,5 %</b>