



Bruxelles, den 30.9.2014
COM(2014) 610 final

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

**Årsrapport for 2013 om finansiel udvidelsesbistand (IPA, Phare, Cards,
førtiltrædelsesinstrumentet for Tyrkiet og overgangsfaciliteten)**

{SWD(2014) 287 final}

1. INDLEDNING

Det generelle mål med udvidelsespolitikken er at gennemføre artikel 49 i traktaten om Den Europæiske Union, som giver alle europæiske lande, der overholder EU's grundlæggende værdier og forpligter sig til at fremme disse, mulighed for at ansøge om at blive medlem af Unionen. I øjeblikket dækker udvidelsesdagsordenen det vestlige Balkan, Tyrkiet og Island. I 2013 tog udvidelseslandene endnu et skridt på vejen mod Den Europæiske Union. Kandidatlandene¹ og de potentielle kandidatlande² gennemgik en positiv udvikling og gjorde bl.a. fremskridt med EU-relaterede reformer. Tiltrædelsesforhandlingerne med Island blev sat i bero af den islandske regering i maj 2013 og vil først blive genoptaget fra islandsk side, hvis regeringen beslutter at fortsætte på vejen mod EU-medlemskab.

De politiske mål for Kommissionen på udvidelsesområdet støttes gennem instrumentet til førtiltrædelsesbistand (IPA)³. Instrumentet er den måde, hvorpå EU støtter reformer hen imod tilpasning til EU's standarder og regelværk i udvidelseslandene gennem både finansiell og teknisk bistand. IPA-midler opbygger udvidelseslandenes kapacitet gennem tiltrædelsesprocessen med en deraf følgende gradvis positiv udvikling i regionen.

IPA erstattede de tidligere instrumenter til førtiltrædelsesbistand: Phare, ISPA, Sapard, førtiltrædelsesinstrumentet for Tyrkiet og det finansielle instrument for Vestbalkan, Cards. Siden 2007 har udvidelseslandene modtaget EU-støtte og støtte gennem denne ene kanal.

IPA er opdelt i fem komponenter:

- I (omstillingsstøtte og institutionsopbygning)
- II (grænseoverskridende samarbejde)
- III (regionaludvikling)
- IV (udvikling af menneskelige ressourcer)
- V (udvikling af landdistrikter).

Komponent I og II hører under Generaldirektoratet for Udvidelse (GD ELARG) og er åbne for alle modtagerlande. De øvrige komponenter, der skal hjælpe støttemodtagerne med gennemførelsen af strukturfondene efter tiltrædelsen af EU, er kun tilgængelige for kandidatlande og forvaltes af henholdsvis Generaldirektoratet for Regionalpolitik (GD REGIO), Generaldirektoratet for Beskæftigelse, Sociale Anliggender, Arbejdsmarkedsforhold og Inklusion (GD EMPL) og Generaldirektoratet for Landbrug og Udvikling af Landdistrikter (GD AGRI).

¹ Kroatien (indtil juni 2013), Island, Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien, Montenegro, Serbien og Tyrkiet.

² Albanien, Bosnien-Hercegovina, Kosovo*.

* Denne betegnelse er med forbehold for holdningerne til retsstilling og er i overensstemmelse med UNSCR 1244/99 og ICJ's udtalelse om Kosovos uafhængighedserklæring.

³ Forordning 1085/2006 om oprettelse af et instrument til førtiltrædelsesbistand (IPA).

For så vidt angår førtiltrædelsesbistanden, androg IPA-bevillingerne omkring 11,5 mia. EUR i perioden 2007-2013, hvoraf ca. 1,8 mia. EUR blev bevilget i 2013. Gennemførelsen af IPA er foregået i hele 2013, og de sidste programmer under IPA blev vedtaget i slutningen af 2013.

Årsrapporten for 2013 er en anledning til at se tilbage på succes historier og indhøstede erfaringer fra IPA, der kan bidrage til udformningen af den fremtidige bistand i henhold til det nye IPA II for 2014-2020.

I denne rapport gives en kort beskrivelse af den politiske baggrund for de aktiviteter, som EU ydede bistand til, sådan som de er vurderet i udvidelsespakken⁴. Dernæst fremhæves de fremskridt, der er gjort for at forbedre den strategiske planlægning, og der gives et overblik over programmets/projektets gennemførelse og den løbende programmeringsproces og styrkelsen af donorkoordineringen. Analyser af tidligere erfaringer, bl.a. formidlet i flere evalueringer, anvendes til at udarbejde anbefalinger til yderligere at forbedre virkningerne af IPA-midlerne efter 2014. I overensstemmelse med EU's udvidelsesstrategi 2013-2014 lægges der særlig vægt på de "grundlæggende elementer".

Fra 2014 erstatter det nye instrument til førtiltrædelsesbistand (IPA II)⁵ sin forgænger. Bevillingerne, der er afsat for perioden 2014-2020, beløber sig til 11,7 mia. EUR. Baseret på erfaringerne fra planlægningen og gennemførelsen i den foregående finansielle periode, herunder to foreløbige evalueringer og metaevalueringer af IPA, vil førtiltrædelsesbistanden være tættere knyttet til de udvidelsespolitiske prioriteter og vil være baseret på en mere resultatorienteret og strategisk tilgang, der er rettet mod de vigtigste reformer i udvidelseslandene.

2. GENNEMFØRELSE AF PROGRAMMER I 2013 I HOVEDTRÆK

a) Det bilaterale samarbejde

Kroatien

Kroatien har været medlem af EU siden den 1. juli 2013. Kroatiens tiltrædelse er et eksempel på udvidelsesprocessens reformtilskyndende og stabiliserende virkning. Efter undertegnelsen af tiltrædelsestraktaten den 9. december 2011 fortsatte landet i 2013 med at gennemføre foranstaltninger for at styrke landets kapacitet til at opfylde forpligtelserne for medlemskab af EU.

Det nationale program for komponent I, som blev vedtaget i 2012, omfattede to budgetår, nemlig tildelingen vedrørende omstillingsstøtte og institutionsopbygning under IPA 2012 samt 6-måneders-tildelingen for 2013. Det samlede beløb for de nationale programmer for 2012 og 2013 var 46,8 mio. EUR.

Programgennemførelsen fortsatte under komponent III i 2013. Efter tiltrædelsen blev programmerne revideret, dog med de samme prioriteter, i henhold til samhørighedspolitikken med medfinansiering fra de europæiske struktur- og investeringsfonde.

⁴ http://ec.europa.eu/enlargement/countries/strategy-and-progress-report/index_en.htm

⁵ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 231/2014 om et instrument til førtiltrædelsesbistand (IPA II).

Gennemførelsen af EU's finansielle bistand i 2012/2013 sikrede støtte til afslutning af reformer og opbygning af kapacitet inden for de for medlemskabet afgørende områder, nemlig retsvæsen og grundlæggende rettigheder og retlige anliggender, frihed og sikkerhed. Der blev også ydet støtte til den fortsatte indsats for at forberede Kroatien på forvaltningen og anvendelsen af de midler, der stilles til rådighed efter tiltrædelsen.

Det flerårige operationelle program for udvikling af menneskelige ressourcer (HRDOP) under IPA's komponent IV for perioden 2007-2013 skulle støtte Kroatien med politikudvikling samt forberedelse til gennemførelse og forvaltning af Unionens samhørighedspolitik, navnlig hvad angår Den Europæiske Socialfond. I overensstemmelse med det flerårige vejledende planlægningsdokument sigtede det mod at afhjælpe arbejdsløsheden gennem målrettede foranstaltninger, fremme af social inklusion og nedbrydning af hindringer for beskæftigelse. Der er siden 2011 lagt øget politisk vægt på at forbedre virksomhedernes og arbejdstagernes tilpasningsevne. Der blev i 2012 indført en ny prioriteret akse med sigte på civilsamfundsorganisationer og fremme af den sociale dialog.

Montenegro

Der skete fremskridt i tiltrædelsesforhandlingerne med Montenegro. I juni 2013 vedtog landet omfattende handlingsplaner for kapitel 23 og 24. I december 2013 åbnede man fem kapitler, herunder de vigtige kapitler 23 og 24 om retsstatsprincipperne, og bragte dermed det samlede antal op på syv, mens to blev lukket midlertidigt. Screeningmøderne med Montenegro blev afsluttet i juni 2013.

Programmeringen og gennemførelsen af førtiltrædelsesbistanden i Montenegro i 2013 foregik i forbindelse med de igangværende tiltrædelsesforhandlinger.

Den oprindelige budgettildeling for 2013 var allerede programmeret inden udgangen af 2012. Ligeledes blev der ved udgangen af 2012 vedtaget operationelle programmer for 2012-2013 under komponent III (22,24 mio. EUR) og komponent IV (5,58 mio. EUR). Men Montenegro fik i løbet af 2013 tildelt yderligere midler, som blev programmeret i anden halvdel af 2013 og vedtaget som ændringsforslag til de nationale programmer, del I og II, for 2012-2013.

I løbet af 2013 gjorde Montenegro en betydelig indsats for at tildele forvaltningsbeføjelser⁶ vedrørende den decentraliserede gennemførelse af IPA-midlerne. IPA-komponent I og II blev revideret parallelt med komponent III og IV.

Forberedelserne til IPA II blev igangsat sammen med de montenegrinske myndigheder og tog fart i anden halvdel af 2013 med fokus på indførelse af sektortilgangen og påbegyndelse af udarbejdelsen af strategidokumentet for Montenegro. Samtidig bidrog landet i lighed med de øvrige støttemodtagere til færdiggørelsen af strategidokumentet for flere lande med henblik på IPA II og i lighed med de øvrige lande i det vestlige Balkan til færdiggørelsen af strategien for det sydøstlige Europa 2020.

Serbien

⁶ Gennemførelsen af det finansielle samarbejde kan foregå enten centralt (EU-delegationen er ansvarlig for udarbejdelse og iværksættelse af udbudsmateriale, kontraktindgåelse og betalinger) eller decentralt ved delegering af forvaltningsansvaret til modtagerlandene. Tildeling af forvaltningsbeføjelser er den beslutning, hvorved Kommissionen i henhold til IPA I tildeler de nationale myndigheder disse beføjelser.

Det Europæiske Råds beslutning i juni 2013 om at indlede tiltrædelsesforhandlinger med Serbien fulgte den historiske aftale mellem Serbien og Kosovo, der blev indgået i april 2013 i forbindelse med den EU-befordrede dialog. Siden vedtog Rådet i december 2013 forhandlingsrammen for tiltrædelsesforhandlingerne og fastsatte datoen for den første regeringskonference, som fandt sted i januar 2014.

Det årlige IPA-program 2013 blev vedtaget i december 2013, og hele året har der været aktive forberedelser til IPA II (udkast til vejledende landstrategidokument) og det decentrale gennemførelsessystem (DIS) (tildeling af forvaltningsbeføjelser til IPA-komponent I og II). Herefter blev beslutningen truffet i marts 2014.

I 2013 blev der indgået kontrakter for 89 mio. EUR fra nationale programmer under IPA, komponent I, og 1,7 mio. EUR fra komponent II (grænseoverskridende samarbejde). Der blev indgået kontrakter for yderligere 4,4 mio. EUR fra andre budgetter (heriblandt civilsamfundet: 1,97 mio. EUR og det europæiske instrument for demokrati og menneskerettigheder (EIDHR): 1 mio. EUR), hvilket bragte den samlede sum op på ca. 95 mio. EUR.

De nationale organers ansvarsfølelse over for IPA-programmeringsprocessen blev stadig bedre, især donorkoordineringen. Programmeringen nød godt af indhøstede erfaringer fra udviklingen af sektortilgangen i 2013.

Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien

For femte år i træk anbefalede Kommissionen i oktober 2013 at indlede tiltrædelsesforhandlinger med Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien. Rådet har endnu truffet en beslutning om Kommissionens forslag. En tiltrædelsesdialog på højt niveau, der blev indledt i marts 2012, har lige siden været retningsgivende for arbejdet med de tiltrædelsesrelaterede reformprioriteter, uden at de normale førtiltrædelsesprocedurer er blevet tilsidesat. Takket være den høje grad af tilpasning til regelværket er der sat fokus på gennemførelsen af allerede eksisterende strategier og love og på forbedring af den administrative kapacitet.

Forvaltningen af IPA-midlerne efter det decentrale gennemførelsessystem var forsat en udfordring for de nationale myndigheder i hele 2013 på grund af underbemanding og utilstrækkelig ledelseskapacitet i de centrale institutioner. Takket være en fælles indsats fra de nationale myndigheders og Kommissionens side blev tabet af midler fra komponent I nedbragt til 3,3 mio. EUR fra et potentielt tab på ca. 15 mio. EUR.

Efter færdiggørelsen af programmeringen og revisionen af alle programmer under IPA's forskellige komponenter i 2012 blev 2013 viet til udarbejdelsen af det vejledende strategidokument for IPA II 2014-2020.

Albanien

I 2013 henstillede Kommissionen til, at Albanien fik status af kandidatland, på den betingelse at landet fortsat gør en indsats for at bekæmpe organiseret kriminalitet og korrupsion. Albanien fik herefter kandidatstatus i juni 2014.

I 2013 spillede EU's finansielle bistand en strategisk rolle i Albanien, idet der blev anvendt ca. 96 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.

Udvidelsesstrategiens vægt på områderne retsvæsen og grundlæggende rettigheder (kapitel 23) og retlige anliggender, frihed og sikkerhed (kapitel 24) har skærpet den albanske regerings fokus på at forbedre retsstaten i landet gennem konkrete resultater. Den positive gennemførelse af projekter inden for retsvæsen og bekæmpelse af organiseret kriminalitet viser da også, at landet kan opnå resultater med hensyn til at forbedre effektiviteten i retssystemet og øge den operationelle kapacitet hos de retshåndhævende myndigheder, så længe disse bestræbelser understøttes af en klar politisk vilje til at komme videre med reformdagsordenen.

Der er imidlertid stadig problemer med gennemførelsen af infrastrukturprojekter, primært som følge af manglende koordinering mellem fagministerierne og mellem nationale og lokale institutioner og for få nationale midler til vedligeholdelse og drift, og dette har konsekvenser for projekternes langsigtede bæredygtighed.

Albanien er færdig med forberedelserne til decentral forvaltning af IPA-midler under komponent I. Derfor vil en del af det nationale IPA-program for 2013 blive gennemført efter denne nye forvaltningsmetode. Regeringen forventes at sikre en stabil bemanning med tjenestemænd, der er uddannet i forvaltning af IPA-midler, og at videreudvikle deres kompetencer. Ellers kan gennemførelsen af IPA 2013-projekterne komme til at lide under manglende ekspertise i de udbudsregler og -procedurer, der gælder for EU-støtte. 2013 blev viet til udarbejdelsen af det vejledende strategidokument for IPA II 2014-2020.

Bosnien-Hercegovina

Med hensyn til Bosnien-Hercegovina drog Kommissionen den konklusion, at landet er gået i stå i den europæiske integrationsproces, idet det ikke har opfyldt to vigtige forpligtelser, nemlig efterlevelsen af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom i Sejdić-Finci-sagen⁷ og indførelsen af en effektiv og virkningsfuld koordineringsmekanisme til at sætte landet i stand til at tale med én stemme og interagere ordentligt med EU.

I sin statusrapport for 2013⁸ anførte Kommissionen, at det bliver stadigt vanskeligere at berettige tildelingen af førtiltrædelsesbistand til et land, hvis politiske repræsentanter ikke er villige til at nå til enighed om at komme videre i førtiltrædelsesprocessen. Kommissionen mente, at der var stor risiko for, at førtiltrædelsesbistand i en sådan situation ikke ville frembringe de forventede resultater.

Dette dødvande i tiltrædelsesprocessen påvirkede programmeringen og gennemførelsen af IPA-bistanden. I betragtning af manglen på en EU-koordineringsmekanisme og en stigende politisering af IPA-gennemførelsen besluttede Kommissionen bl.a. at suspendere flere IPA-projekter i løbet af 2013 og til sidst annullere to projekter i sektoren for landbrug og udvikling af landdistrikter, da der ikke længere kunne sikres en effektiv udnyttelse af EU-skatteydernes penge.

Følgelig har Kommissionen nedsat budgettet for IPA-bevillingen for 2013 (fra 109 mio. EUR ifølge den seneste godkendte finansieringsplan⁹) til 64 mio. EUR og indskrænket dets

⁷ Ifølge dommen skulle Bosnien-Hercegovina garantere alle borgere, uanset etnisk oprindelse, retten til at blive valgt til præsidentrådet og til Folkenes Hus i forbundsparlamentet.

⁸ COM(2013) 700.

⁹ COM(2012) 581 final.

anvendelsesområde samt koncentreret bistanden på projekter, som giver direkte udbytte for borgerne, navnlig inden for retlige og indre anliggender og i den sociale sektor.

Manglen på en EU-koordineringsmekanisme og på nationale sektorstrategier i de fleste sektorer af relevans for IPA-støtten påvirkede også forberedelsen af IPA II. Kommissionen valgte ikke at indlede forberedelserne, førend en effektiv koordinering var på plads. Forberedelserne til IPA II blev ikke genoptaget i 2013.

Kosovo

I juni 2013 gav Rådet grønt lys til at indlede forhandlinger om en stabiliserings- og associeringsaftale med Kosovo, som officielt blev påbegyndt i oktober 2013.

Gennemførelsen af EU's bistand overgik de finansielle mål, både med hensyn til kontrakter og betalinger i 2013. Det årlige program for 2013 blev vedtaget i januar 2013 med en bevilling på 65,86 mio. EUR. I kølvandet på den første aftale om normalisering af forbindelserne mellem Serbien og Kosovo den 19. april 2013 blev der vedtaget en yderligere tildeling til Kosovo med midler, der oprindeligt var afsat til andre lande, og i december 2013 blev der udarbejdet og vedtaget et særprogram for et beløb på 38,5 mio. EUR.

Kosovos deltagelse i komponent II-programmerne (grænseoverskridende samarbejde) forløb godt i 2013. Der blev indgået finansieringsaftaler for 2012 for alle tre programmer for grænseoverskridende samarbejde (med Albanien, Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien og Montenegro). Den første forslagsindkaldelse blev iværksat i Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien.

I 2013 blev det vejledende strategidokument for 2014-2020 udarbejdet. Som led i en inkluderende proces blev myndigheder, civilsamfundet og medlemmer af det internationale samfund i Kosovo hørt og bidrog til udkastet. I maj, juli og november 2013 afholdt regeringen og EU-kontoret møder med repræsentanter for civilsamfundet for at høre dem om IPA-støtten til civilsamfundet i perioden 2014-2020. Møderne gav mulighed for en bred debat om målsætninger og tiltag, der skulle medtages i strategidokumentet.

Tyrkiet

Den positive dagsorden har tilført forbindelserne mellem EU og Tyrkiet ny dynamik. Tiltrædelsesprocessen fik ny fremdrift med åbningen af et nyt kapitel (kapitel 22 om regionalpolitik). I december 2013 blev tilbagetagelsesaftalen mellem EU og Tyrkiet undertegnet og visumliberaliseringsdialogen indledt.

Efter beskyldninger om korrupsion i slutningen af 2013 mod en række højtstående personer, herunder regeringsmedlemmer og deres familie, gav regeringens skarpe reaktion i form af massive fyringer i forvaltningen og lovændringer EU nye modparter på vigtige områder for det finansielle samarbejde, f.eks. retsstatsprincippet.

Trods den politiske uro blev indvirkningen på programmeringsprocessen begrænset, og arbejdet med det nye strategidokument for hele perioden for den flerårige finansielle ramme 2014-2020 blev videreført som planlagt i tæt samarbejde med ministeriet for europæiske anliggender og udviklingsministeriet. Hvad angår de nationale tyrkiske myndigheders forvaltning efter det decentrale forvaltningsprincip af den løbende finansielle bistand, blev der tildelt forvaltningsbeføjelser for IPA-komponent V (landbrug og udvikling af landdistrikter)

til yderligere 22 provinser i hele Tyrkiet, hvilket bringer antallet af godkendte betalingsorganer i landet op på 42.

Dog har der fortsat været forsinkelser i gennemførelsen af IPA-programmerne, bl.a. på grund af utilstrækkelig kapacitet i visse operationelle strukturer og hos de endelige modtagere.

Island

Den islandske regering erklærede, at den havde besluttet at stille tiltrædelsesforhandlingerne i bero den 22. maj 2013. På dette tidspunkt var der sket betydelige fremskridt i forhandlingerne: 27 kapitler var blevet åbnet, og 11 var foreløbig lukket. Som følge heraf standsede Kommissionen indgåelsen af nye forpligtelser i henhold til IPA og påbegyndte en udfasning af igangværende IPA-projekter. Efter aftale med regeringen blev alt forberedende arbejde vedrørende IPA II også indstillet.

B) Regionalt samarbejde

Det regionale samarbejde er fortsat i regionale fora såsom Energifællesskabet, det fælles europæiske luftfartsområde, den centraleuropæiske frihandelsaftale og den regionale offentlige forvaltningshøjskole.

I overensstemmelse med prioriteterne i udvidelsesstrategien understøttede den finansielle bistand til flere modtagere i hele 2013 fremskridtene på områderne for retsstaten, regionalt samarbejde inden for strafferetten, reformen af den offentlige forvaltning, statistik og opbygning af netværk for civilsamfundsorganisationer.

Inden for regionalt samarbejde og forsoning blev det nye tilsagn til Sarajevoprocessen bekræftet gennem iværksættelsen af det regionale genhusningsprogram (godkendte boligprojekter for 60 mio. EUR i 2013 og et samlet EU-bidrag til fonden på 84 mio. EUR).

For at understøtte det vestlige Balkans økonomiske genopretning blev der vedtaget nye investeringer i infrastruktur og støtte til udvikling i den private sektor i forbindelse med investeringsrammen for det vestlige Balkan samt projekter inden for konkurrenceevne og udvikling af menneskelige ressourcer/uddannelse.

Mens hovedparten af IPA-støtten til modtagerne blev leveret gennem de nationale programmer, blev ca. 9 % af de tilgængelige midler tildelt gennem flerlandeprogrammer for at supplere de nationale og styrke de multilaterale forbindelser i det vestlige Balkan og i Tyrkiet på områder, der var udpeget som afgørende for europæisk integration og stabilitet i regionen.

Interventionsområder fik kun støtte gennem flerlandebistand, hvis der var et tydeligt behov for regionalt samarbejde eller horisontale foranstaltninger, f.eks. gennem afhjælpning af grænseoverskridende problemer eller forbedring af effektiviteten gennem indførelse af harmoniserede tilgange, mobilisering af etablerede instrumenter eller befordring af ekspertisenetværk. I perioden 2011-2013 udgjorde den vejledende tildeling til flerlandebistand i alt 526 mio. EUR for komponent I.

I hele 2013 fortsatte **TAIEX-instrumentet (teknisk bistand og informationsudveksling)** med at levere skræddersyet bistand. I alt er 2 118 arrangementer og opgaver blevet afviklet hos alle modtagere – det højeste tal nogensinde. TAIEX (inkl. flerlandearrangementer) undergik en betydelig stigning på 15 % i forhold til 2012. De kvantitative resultater blev

modsvaret af en kraftig tilpasning af TAIEX til hovedtanken i udvidelsespolitikken og bistandsprioriteterne. Dette ses f.eks. af det højeste antal arrangementer nogensinde til fordel for Kroatien op til og lige efter tiltrædelsen (180 arrangementer, en stigning på 34 % i forhold til 2012), det højeste antal arrangementer nogensinde på området for retlige og indre anliggender (556 arrangementer, en stigning på 17 % i forhold til 2012) samt støtten til Montenegros screeningsproces og opfølgningen herpå.

En evaluering af instrumentet indgår i GD Udvidelses evalueringsplan for 2013.

3. ERFARINGER FRA TIDLIGERE BISTAND

På basis af princippet om evidensbaseret politikfastlæggelse er Kommissionen til hver en tid i færd med at evaluere sin bistand for at indhøste relevante erfaringer fra sit hidtidige arbejde, som skal bruges i fremtidens politikfastlæggelse og bistandsudformning. Blandt de evalueringer, der blev færdige i 2013, var der to, der var særlig relevante som grundlag for udformningen af den fremtidige IPA-bistand:

- a) Den tematiske evaluering af **retsstaten, reform af retsvæsenet og bekæmpelse af organiseret kriminalitet i det vestlige Balkan**¹⁰ bekræftede, at det var vigtigt at fokusere på dette emne, og understregede, at EU har bidraget betydeligt til at forbedre sektorens grundlæggende institutionelle og organisatoriske rammer i hele regionen. Det blev også erkendt, at de retlige og institutionelle rammer blev etableret takket være EU-bistanden.

Omstruktureringen af de overordnede institutionelle rammer har været det vigtigste og mest bæredygtige resultat. Flere og mere hensigtsmæssige love er blevet vedtaget, og i visse tilfælde er hele retssystemets underliggende filosofi blevet ændret under indflydelse af magtadskillelsesprincippet og accepten af betydningen af retsvæsenets uafhængighed, effektivitet og kvalitet. Ikke desto mindre afhænger en forbedring af programmernes effektivitet også af en stærkere politisk vilje, øget ejerskab til programmerne og forvaltningskapaciteten på lokalt plan. Nødvendigheden af en klar prioritering og flere midler til området blev også påpeget.

Disse konklusioner er blevet drøftet både i forbindelse med udvidelsesstrategien 2013 med klart fokus på de "grundlæggende elementer" og i forbindelse med programmeringen af IPA II.

- b) De samlede konklusioner fra den **anden midtvejsevaluering**¹¹ af IPA understreger, at der generelt leveres et godt output, især i de lande, der anvender centraliseret forvaltning. Men omsætningen af projektoutput til resultater og virkninger har ikke været så god som forventet. Bistanden har været særdeles effektiv og bedst udført, når den anvendes til tilpasning til EU's regelværk, idet dette giver en politisk accepteret institutionel struktur og motivation.

¹⁰ http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/financial_assistance/phare/evaluation/2013_final_main_report_lot_3.pdf

¹¹

http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/financial_assistance/phare/evaluation/2013/ipa_interim_meta_evaluation_report.pdf

IPA har været en nyttig katalysator for forandring, og det blev erkendt, at den skulle ledsages af en klar politisk proces for at kunne skabe bæredygtige resultater og dermed sikre stabil fremdrift i tiltrædelsesprocessen. Rettidighed er afgørende for at sikre ejerskab, og flerårig programmering kan i høj grad fremme det yderligere.

Med hensyn til effektivitet blev IPA udmøntet i kontrakter og gennemført i al væsentligt i overensstemmelse med de planlagte forventninger og ved hjælp af relevante mekanismer. Ifølge evalueringen er projektgennemførelsen imidlertid ikke tilstrækkeligt fleksibel, og det er nødvendigt med større fleksibilitet i projektskaleringen, især med hensyn til at yde hurtigere udmøntet bistand. Det tager tid at forbedre støttemodtagernes forvaltningskapacitet, efter at der er tildelt forvaltningsbeføjelser til nationale ordregivende strukturer, hvorfor ejerskabet skal forbedres.

4. FOKUS PÅ DE GRUNDLÆGGENDE ELEMENTER

Erfaringer fra tidligere førtiltrædelsesbistand og den overordnede udvikling i udvidelsesprocessen er også blevet indarbejdet i udvidelsesstrategien 2013-2014¹². Udvidelseslandene står over for en række udfordringer på områder, der er afgørende for, om det lykkes dem at opnå EU-medlemskab: økonomisk styring og konkurrenceevne, retsstatsprincippet, velfungerende institutioner til sikring af demokratiet, grundlæggende rettigheder og i tilfældet med det vestlige Balkan løsning af historisk betingede problemer. I sin udvidelsesstrategi 2013-2014¹³ fra oktober 2013 skitserede Kommissionen sin tilgang til disse områder, som består i at fokusere på disse "grundlæggende elementer". De fem ovennævnte grundlæggende elementer er tæt knyttet til Københavnskriterierne og betingelserne i stabiliserings- og associeringsprocessen.

EU prioriterer fortsat **retsstatsprincippet** højt, og det indtager en central plads i tiltrædelsesprocessen, da det er et vigtigt element i de politiske Københavnskriterier. Kommissionen vil fortsætte gennemførelsen af den nye tilgang til tiltrædelsesforhandlingerne om kapitel 23 (retsvæsen og grundlæggende rettigheder) og 24 (retfærdighed, frihed og sikkerhed), prioritere retsstatsprincipperne gennem målrettet dialog med udvidelseslandene og øge støtten til retsstatsreformer gennem IPA II. Der vil blive udformet sektorstrategier med særligt fokus på oprettelse af et uafhængigt, effektivt og professionelt retsvæsen og på udarbejdelse af et resultatregister over bekæmpelsen af organiseret kriminalitet og korruption.

At de **demokratiske institutioner er stabile og velfungerende** er også et af de politiske Københavnskriterier. Udvidelseslandene forventes at prioritere gennemsigtighed, ansvarlighed og effektivitet hos institutioner og offentlige forvaltninger. I samarbejde med andre internationale organisationer vil Kommissionen gennem IPA støtte valg- og parlamentsreformer, fortsætte støtten til tværparlamentarisk samarbejde, prioritere reformer af den offentlige forvaltning med fokus på gennemsigtighed, afpolitisering og meritokratisk rekruttering og støtte udviklingen af et aktivt civilsamfund gennem kapacitetsopbygning.

¹² COM(2013) 700 final.

¹³ COM(2013) 700.

På området **grundlæggende rettigheder** lægger Kommissionen særlig vægt på ytringsfrihed og beskyttelse af mindretals (herunder romaerne) og LGBT-personers (bøsser, lesbiske, biseksuelle og transpersoner) rettigheder. Den behandler disse emner inden for sine almindelige dialoger med udvidelseslandene og i forbindelse med tiltrædelsesforhandlingerne. Gennem IPA II vil Kommissionen udforme en langsigtet vision for EU's finansielle bistand til ytringsfrihed og styrke det strategiske samarbejde med eksterne interessenter om romaer og LGBT-personer både gennem øget støtte og ved at basere sig på bedste praksis.

Kommissionen har foreslået en ny tilgang til at hjælpe udvidelseslandene med at opfylde de **økonomiske Københavnskriterier**. Landene opfordres til at styrke deres økonomiske politik og styring gennem udarbejdelse af årlige nationale økonomiske reformprogrammer og toårige konkurrenceevne- og vækstprogrammer. Formålet er at give klarere retningslinjer for de reformer, der er nødvendige for at opnå fremskridt med opfyldelsen af de økonomiske kriterier. Gennem IPA II vil Kommissionen støtte tiltrædelsesprocessen ved at sikre reformer på området for økonomisk styring, konkurrenceevne og vækst. Der vil blive fokuseret på sektorerne transport og energi, som har afgørende betydning for en bedre konkurrenceevne.

Forsoning, gode naboforbindelser og regionalt samarbejde er væsentlige faktorer for stabiliteten i det vestlige Balkan. Mange af regionens bilaterale problemer er stadig ikke løst, bl.a. problemer med minoriteter og grænsedragning, der stammer fra opsplittningen af det tidligere Jugoslavien. Stridigheder på tværs af etniske grupper og vedrørende status lægger fortsat hindringer i vejen for, at institutionerne kan fungere, og underminerer reformprocessen. Kommissionen opfordrer til en større indsats for at løse de bilaterale konflikter og de historisk betingede problemer. Ved hjælp af IPA II vil Kommissionen fortsat støtte regionale initiativer såsom det regionale samarbejdsråd og initiativer til løsning af problemer, der udspringer af krigene i området, Sarajevoprocessen, anklagernetværket vedrørende krigsforbrydelser og sandheds- og forsoningsinitiativet RECOM. Der tilskyndes også til samarbejde inden for uddannelse, videnskab, kultur, medier, ungdom og sport.

5. MERE EFFEKTIV OG VIRKNINGSFULD BISTAND

a) Et nyt førtiltrædelsesinstrument for 2014-2020

I løbet af 2013 fortsatte drøftelserne og forhandlinger med Parlamentet og Rådet om forslaget til IPA II-forordningen. Forhandlingerne blev ført sammen med drøftelserne om fire andre eksterne instrumenter og den fælles gennemførelsesforordning. Europa-Parlamentet godkendte den politiske aftale om de seks forordninger den 5. december 2013. IPA II-forordningen¹⁴, som blev vedtaget den 11. marts 2014, indeholder nye elementer i forhold til forgængeren:

- Med IPA II fastlægges en ny ramme for ydelse af førtiltrædelsesbistand i henhold til den flerårige finansielle ramme for 2014-2020. Der vil blive ydet finansiell støtte til kandidatlande og potentielle kandidatlande, uanset deres status.
- Der indføres et styrket bånd mellem finansiell bistand og den politiske dagsorden samt et stærkere ejerskab hos støttemodtagerne.

¹⁴ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 231/2014 om oprettelse af et instrument til førtiltrædelsesbistand (IPA II).

- En omfattende landstrategi vil dække alle typer bistand i hele den syvårige periode med en midtvejsevaluering i 2017 på følgende politikområder: reformer som forberedelse til EU-medlemskab med tilhørende institutions- og kapacitetsopbygning, socioøkonomisk udvikling og regionaludvikling, beskæftigelse, socialpolitik, uddannelse, fremme af ligestilling og udvikling af menneskelige ressourcer, landbrug og udvikling af landdistrikterne, regionalt og territorielt samarbejde.
- IPA II-forordningen repræsenterer et skifte væk fra finansiering af individuelle projekter og over til finansiering af politiske strategier baseret på relevante nationale sektorstrategier (sektortilgang), som er udformet af støttemodtagerne. Der vil foregå en gradvis overgang til indirekte forvaltning af støtten hos modtagerne.
- Førtiltrædelsesbistanden vil blive leveret på en mere systematisk måde med fokus på resultater og overvågning af støtten. Der indføres en resultatpræmie.
- IPA II danner grundlag for en større rolle til civilsamfundet både gennem programmer, der gennemføres af statslige organer, og som direkte modtagere af EU-støtte.

Den gradvise overgang til en sektortilgang skal give bedre resultater, virkninger og merværdi af bistanden. Disse principper er blevet centrale for alle nye udenrigspolitiske instrumenter for perioden 2014-2020.

Denne overgang 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. Eftersom sektortilgangen bygger på nationale strategier, maksimerer en sådan tilgang endvidere mulighederne for komplementaritet, øger løftestangeffekten mellem de forskellige bistandsmetoder og hjælper med at rationalisere bistanden gennem en hensigtsmæssig arbejdsfordeling, samtidig med at den sikrer større ejerskab til programmerne hos de nationale myndigheder.

I mellemtiden har Kommissionen i løbet af 2013 færdiggjort en vejledning i anvendelsen af en sektortilgang til førtiltrædelsesbistand, som skal bidrage til programmeringen af IPA II. I forbindelse med gennemførelsen af sektortilgangen har Kommissionen også planlagt at bruge sektorbudgetstøtte. Hensigten er at støtte gennemførelsen af disse nationale strategier, som skal omfatte en relevant og acceptabel resultatramme, såfremt visse centrale betingelser er opfyldt (nemlig at der foreligger en strategi, at der er en stabil makroøkonomisk ramme og et egnet offentligt finansforvaltningssystem). Der er også udarbejdet specifikke retningslinjer herfor.

Parallelt hermed udarbejdede Kommissionen i 2013 gennemførelsesforordningen til IPA II¹⁵ og de strategiske planlægningsdokumenter (strategidokumenter) med henblik på at færdiggøre den retlige ramme for programmering og udmøntning af IPA II-midler. Den nedsatte også særlige interne arbejdsgrupper, som skulle behandle forskellige dimensioner af gennemførelsesbetingelserne for det nye instrument, herunder udarbejdelse af interne retningslinjer for programmering og sektorbudgetstøtte.

¹⁵ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 231/2014 om oprettelse af et instrument til førtiltrædelsesbistand (IPA II).

b) Samarbejde med donorsamfundet om bistandseffektivitet

I 2013 arbejdede Kommissionen videre med punkter på donorkoordineringsdagsordenen, 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. Kommissionen har derfor forpligtet sig til at sikre, at det er disse kerneprincipper, der bliver grundlaget for ydelse af støtten gennem IPA II.

I denne forbindelse tog Kommissionen i løbet af 2013 yderligere skridt til at tilpasse støtten fra førtiltrædelsesinstrumentet til de internationale standarder for gennemsigtighed i bistanden, som er fastsat af Organisationen for Økonomisk Samarbejde og Udvikling (OECD) og det internationale initiativ vedrørende gennemsigtighed i bistanden (IATI). I overensstemmelse med tilsagnene på konferencen i Busan blev der i september 2013 offentliggjort relevante oplysninger om officiel udviklingsbistand i et maskinlæsbart standardformat. Gennem offentliggørelse af datasæt med oplysninger på organisations- og aktivitetsniveau samt om aktuelle og fremtidige udgifter (oplysningerne er tilgængelige på IATI's [webarkiv](#)) giver Kommissionen rettidige, omfattende og fremadrettede oplysninger om midler ydet gennem finansielt samarbejde. Der forventes yderligere fremskridt i 2014 med målsætningen om at overholde alle fælles standarder fra december 2015 i overensstemmelse med tilsagnene i Busan. Allerede i 2013 forbedrede GD Udvikelse sin placering med hensyn til gennemsigtighed i bistanden fra en 43. plads i 2012 til en 17. plads (ud af 67 indberettende agenturer).

Der er indført intern koordinering af programmeringsprocessen, for at sikre at førtiltrædelsesbistanden stemmer overens med Kommissionens og EU-medlemsstaternes forskellige initiativer, de internationale finansielle institutioner og donorsamfundet generelt med henblik på at forbedre donorkoordineringen og bistandens effektivitet og sikre, at de forventede resultater opnås. Kommissionen har i den forbindelse også sikret, at bistandskoordineringen blandt de internationale donorer og medlemsstater indgår i den retlige ramme for det nye finansielle bistandsinstrument. Der er i 2013 iværksat en specifik undersøgelse af den politiske økonomi i donorinterventionen i det vestlige Balkan og Tyrkiet.

6. KONKLUSION

I 2013 blev der taget et stort skridt i retning af at gøre bistand til udvidelseslandene mere strategisk og behovsdrivet som en integreret del af den udvidelsesstrategiske vision. Blandt de betydelige fremskridt med tiltrædelsesprocessen, som den finansielle bistand har bidraget til, kan nævnes:

- Kroatiens tiltrædelse
- aftalen mellem Serbien og Kosovo i april 2013
- indledningen af forhandlinger med Serbien
- indledningen af forhandlinger om en stabiliserings- og associeringsaftale med Kosovo

- åbningen af et nyt forhandlingskapitel efter tre år og undertegnelsen af tilbagetagelsesaftalen med Tyrkiet
- åbningen af seks forhandlingskapitler med Montenegro i 2013, herunder de vigtige kapitler 23 og 24 om retsstatsprincipperne, på grundlag af omfattende handlingsplaner
- en problemfri valgproces i Albanien og forslag fra Kommissionen om at tildele landet kandidatstatus.

Samtidig blev der arbejdet med vigtige elementer som udarbejdelsen af de vejledende strategidokumenter og IPA-forordningen og den tilhørende gennemførelsesforordning i forbindelse med iværksættelsen af det nye instrument i 2014. Det fremtidige arbejde vil tydeligvis være inspireret af hidtidige erfaringer og de budskaber, der fremkom i den seneste statusrapport, med et kritisk fokus på de "grundlæggende elementer", som også fuldt ud skal afspejles i den finansielle samarbejdsramme.

Status over gennemførelsen af finansiel IPA-bistand pr. land pr. 31. december 2013 af de samlede forpligtede midler (2007-2013):

Nedenstående tabeller viser omfanget af al IPA-bistand mellem 2007 og 2013 i mio. EUR pr. modtagerland (kandidatlande og potentielle kandidatlande) og pr. komponent.

Pr. 31. december 2013, IPA-komponent I, forvaltet af GD Udvivelse (i EUR)

IPA I	Tildelt	Kontraheret	Udbetalt	Andel kontraheret	Andel udbetalt
Albanien	512 037 790	340 129 252	208 188 304	66,43 %	40,66 %
Bosnien-Hercegovina	516 518 116	340 463 959	235 929 768	65,92 %	45,68 %
Kroatien	254 165 147	241 139 563	167 873 568	94,88 %	66,05 %
Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien	248 191 651	134 902 876	94 954 199	54,35 %	38,26 %
Island	34 837 163	10 033 958	3 620 572	28,80 %	10,39 %
Kosovo	644 160 000	488 139 427	364 426 588	75,78 %	56,57 %
Montenegro	165 170 940	122 489 195	106 817 828	74,16 %	64,67 %
Serbien	1 207 777 326	851 440 943	655 964 421	70,50 %	54,31 %
Tyrkiet	1 578 268 393	1 329 654 221	900 975 608	84,25 %	57,09 %
I alt	5 161 126 525	3 858 393 393	2 738 750 858	74,76 %	53,06 %

IPA- ELARG CBC- programmer	Tildelt	Forpligtet	Udbetalt	Andel forpligtet	Andel udbetalt
Albanien	24 979 732	11 099 526	7 840 783	44,43 %	31,39 %
Bosnien-Hercegovina	17 719 302	10 877 769	8 300 350	61,39 %	46,84 %
Kroatien	17 519 302	17 519 302	10 799 612	100,00 %	61,64 %
Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien	19 874 862	10 614 415	7 352 918	53,41 %	37,00 %
Kosovo	6 600 000	346 675	194 733	5,25 %	2,95 %
Montenegro	21 243 162	13 143 751	9 794 425	61,87 %	46,11 %
Serbien	21 567 024	13 640 539	11 192 170	63,25 %	51,89 %
Tyrkiet	6 932 999	6 932 999	3 907 133	100,00 %	56,36 %
I alt	136 436 383	84 174 976	59 382 124	61,70 %	43,52 %

Pr. 31. december 2013, IPA-komponent II, forvaltet af GD Udvidelse (i EUR)

Pr. 31. december 2013, IPA-komponent II, gennemført af GD Regionalpolitik (i EUR)

IPA CBC	Forpligtet	Udbetalt frem til den 31. december 2013	Andel
Ungarn – Serbien	50 112 428	34 956 939,11	71 %
Rumænien – Serbien	53 116 751	25 287 380,29	53 %
Bulgarien – Serbien	31 369 936	12 562 968,39	45 %
Bulgarien – Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien	17 903 682	8 461 906,50	50 %
Bulgarien – Tyrkiet	27 272 100	11 061 791,19	45 %
Grækenland – Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien	15 054 445	7 933 210,82	53 %
Grækenland – Albanien	11 316 585	4 738 738,14	56 %

Ungarn – Kroatien	- Forpligtet beløb før tiltrædelse: 52 433 025 -Efter Kroatiens tiltrædelse af EU: 54 823 266	27 760 361,17 (Inkl. forskud pga. Kroatiens tiltrædelse af EU: 1 142 400,00)	60 %
Slovenien – Kroatien	-Forpligtet beløb før tiltrædelse: 42 703 502 -Efter Kroatiens tiltrædelse af EU: 44.774.910	20 976 325,64 (Inkl. forskud pga. Kroatiens tiltrædelse af EU: 1 142 400,00)	60 %
Adriaterhavet	207 245 257,00	64 615 855,81	29,26 %

Status over gennemførelsen af finansiel IPA-bistand (komponent III) pr. 31. december 2013 (i mio. EUR) og fordeling af samlede forpligtede beløb (tildelinger for 2007-2013) pr. land og operationelt program

<i>Land/operationelt program (OP)</i>	<i>Forpligtet</i>	<i>Udbetalt</i>	<i>% (med forskud)</i>
<i>Tyrkiet – OP Miljø</i>	<i>682,47</i>	<i>219,00</i>	<i>32 %</i>
<i>Tyrkiet – OP Transport</i>	<i>584,72</i>	<i>228,25</i>	<i>39 %</i>
<i>Tyrkiet – OP Regional konkurrenceevne</i>	<i>468,77</i>	<i>157,33</i>	<i>34 %</i>
<i>Tyrkiet i alt</i>	<i>1 735,95</i>	<i>604,58</i>	<i>35 %</i>
<i>Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien – OP Regionaludvikling</i>	<i>199,93</i>	<i>50,35</i>	<i>25 %</i>
<i>Montenegro – OP Regionaludvikling</i>	<i>22,24</i>	<i>0,00</i>	<i>0 %</i>

<i>Kroatien – OP Regional konkurrenceevne</i>	187,78	14,57	21 %
<i>Kroatien – OP Transport</i>	236,98	28,67	25 %
<i>Kroatien – OP Miljø</i>	281,10	2,33	21,05 %
<i>Kroatien i alt</i>	705,86	45,57	6 %

Med hensyn til Kroatien var udbetaling mulig indtil udgangen af juni 2013. I overensstemmelse med tiltrædelsestraktaten blev udbetalingen afbrudt, indtil den gunstige udtalelse fra Europa-Kommissionen med hensyn til overensstemmelsen af forvaltnings- og kontrolsystemet for de tre programmer kom, hvilket skete i april 2014.

Status over gennemførelsen af finansiel IPA-bistand (komponent IV) pr. 31. december 2013 (i mio. EUR), gennemført af GD Beskæftigelse, Sociale Anliggender, Arbejdsmarkedsforhold og Inklusion

Lande	Tildelt	Forpligtet	Udbetalt	Andel forpligtet	Andel udbetalt
<i>Kroatien</i>	92,41	43,18*	44,74	45,73%	48,4 %
<i>Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien</i>	54,42	12,87	18,08	23,65%	33,2 %
<i>Tyrkiet</i>	473,85	168,56	157,17	31,75%	33,1 %
<i>Montenegro</i>	5,58	0	0	0 %	0 %
I alt	626,26	224,61	219,99	35,86%	35,12 %

* indtil juni 2013

Status over gennemførelsen af finansiel IPA-bistand (komponent V) pr. 31. december 2013 (i mio. EUR), gennemført af GD Landbrug og Udvikling af Landdistrikterne *

Mio. EUR	Tildelt	Forpligtet	Udbetalt	Andel forpligtet	Andel udbetalt
<i>Kroatien</i>	182,92	144,28	33,33	79%	23%
<i>Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien</i>	85,65	60,26	2,44	0,7	4%
<i>Tyrkiet</i>	854,57	789,63	147,03	0,92	19%
I alt	1 123,14	994,17	182,8	0,89	18%

* Beløbene repræsenterer beslutninger truffet af Kommissionen og overføres til myndighederne i modtagerlandene.