



Bruxelles, den 20.11.2012
COM(2012) 678 final

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

**ÅRSRAPPORT FOR 2011 OM FINANSIEL UDVIDELSESBISTAND (IPA, PHARE,
CARDS, FØRTILTRÆDELSESINSTRUMENTET FOR TYRKIET OG
OVERGANGSFACILITETEN)**

{SWD(2012) 385 final}

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

ÅRSRAPPORT FOR 2011 OM FINANSIEL UDVIDELSESBISTAND (IPA, PHARE, CARDS, FØRTILTRÆDELSESINSTRUMENTET FOR TYRKIET OG OVERGANGSFACILITETEN)

Resumé

Denne rapport omhandler den vigtigste udvikling i forbindelse med gennemførelsen af førtiltrædelsesbistand i 2011¹ og beskriver fremtidsudsigterne.

Der findes nærmere oplysninger om de specifikke aktiviteter, der er iværksat i løbet af rapporteringsperioden, i det tekniske arbejdsdokument², som supplerer denne rapport og både omhandler IPA³ og tidligere førtiltrædelsesinstrumenter samt instrumenter for Vestbalkan (dvs. Phare, Cards⁴, førtiltrædelsesinstrumentet for Tyrkiet og overgangsfaciliteten).

Årsrapporten for 2011 udsendes på et vigtigt tidspunkt i forhold til den finansielle ramme for 2007-2013 og giver på grundlag af de aktuelle resultater og opnåede erfaringer lejlighed til at se på, hvordan der kan skabes et endnu mere effektivt instrument inden for den næste flerårige

¹ 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 2011 og vedrørte budgetåret 2010, er offentligt tilgængelig på følgende websted: http://ec.europa.eu/enlargement/instruments/how-does-it-work/index_en.htm.

² Kommissionens arbejdsdokument – ledsagedokument til "Rapport fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet og Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg – Årsrapport for 2011 om finansiell udvidelsesbistand (IPA, Phare, Cards, førtiltrædelsesinstrumentet for Tyrkiet og overgangsfaciliteten).

³ 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 (denne betegnelse er med forbehold for holdningerne til retsstilling og er i overensstemmelse med UNSCR 1244/99 og ICJ's udtalelse om Kosovos uafhængighedserklæring). 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.

⁴ Phare blev oprettet i 1989 og var oprindeligt et støtteprogram til den økonomiske omstrukturering i Polen og Ungarn, men omfatter i dag ti lande. Gennem Phare ydes der bistand til otte af de ti 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. Phare betyder fyrtårn på fransk. 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 finansiell 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.

finansielle ramme, som er til behandling i øjeblikket. I rapporten gives en kort beskrivelse af den økonomiske og politiske 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 2011, foreslås det, hvordan IPA-midlerne kan anvendes endnu mere effektivt frem til og efter 2013.

1. TILBAGEBLIK PÅ ÅRET: DEN POLITISKE OG ØKONOMISKE SITUATION

Der er i det seneste år sket yderligere udviklingsfremskridt i udvidelseslandene, bl.a. fremskridt med EU-relaterede reformer i de fleste kandidatlande⁵ og potentielle kandidatlande⁶. Udvidelsesprocessen fortsatte fremad i 2011. Tiltrædelsestraktaten med Kroatien blev undertegnet i december. Tiltrædelsesforhandlingerne med Island skred fortsat fremad. Kommissionen offentliggjorde en ny positiv dagsorden for Tyrkiet. I Montenegro fortsatte reformprocessen, hvilket betød, at Kommissionen kunne fremsætte forslag om at indlede tiltrædelsesforhandlinger med landet⁷. I oktober afgav Kommissionen udtalelse om Serbiens ansøgning om EU-medlemskab og anbefalede, at Det Europæiske Råd tildeler Serbien status som kandidatland, og at der indledes tiltrædelsesforhandlinger, så snart landet er kommet videre i det vigtige spørgsmål om Kosovo. Der er taget nye skridt med hensyn til det europæiske perspektiv for Kosovo, bl.a. i visum- og handelsspørgsmål. Der er gjort fremskridt inden for rammerne af dialogen mellem regeringerne i Beograd og Pristina.

I kølvandet på den globale økonomiske krise satte alle udvidelseslandene i 2011 ind for at skabe et opsving, men kun Tyrkiet formåede for alvor at vende udviklingen. Landene på Vestbalkan står over for en høj og stigende arbejdsløshed, og der er et presserende behov for finanspolitisk konsolidering og arbejdsmarkedsreformer. I en række lande blev vigtige reformer forsinket. Håndhævelsen af god forvaltningspraksis og retsstatsprincippet og styrkelsen af den administrative kapacitet er fortsat store politiske udfordringer.

2. MERE EFFEKTIV OG VIRKNINGSFULD BISTAND: EN TÆTTERE SAMMENHÆNG MELLEM BISTAND, UDVIDELSESPOLITISKE MÅL OG SEKTORTILGANGEN

Frem mod en ny IPA-forordning for 2014-2020

På strategisk niveau var 2011 præget af forberedelserne til det nye instrument til førtiltrædelsesbistand for perioden efter 2013. Resultatet af den omfattende høring af interesserede parter, som blev iværksat i forbindelse med IPA-konferencen i 2010, blev anvendt i en forudgående evaluering af det kommende instrument til førtiltrædelsesbistand og bidrog i høj grad til udformningen af forslaget til IPA II-forordning, som Kommissionen vedtog den 7. december 2011 som en del af en pakke af udenrigspolitiske instrumenter. I

⁵ Kroatien, Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien, Island, Montenegro og Tyrkiet. Serbien opnåede kandidatstatus i marts 2012.

⁶ Albanien, Bosnien-Hercegovina og Kosovo.

⁷ Tiltrædelsesforhandlingerne blev indledt den 29. juni 2012.

overensstemmelse med de interesserede parter bidrag under IPA-konferencen 2011 afspejlede Kommissionens forslag visionen om et fornyet IPA-instrument, som skal gøre den finansielle førtiltrædelsesbistand mere strategisk og resultatorienteret på grundlag af en mere langsigtet planlægning og programmering, der er i tråd med udvidelsesstrategien og -målene; mere sammenhængende med hensyn til den støtte, der ydes under de nuværende komponenter; mere fleksibel og individuelt tilpasset for at tage hensyn til modtagerlandenes udvidelsesrelaterede behov og kapacitet; mere effektiv, virkningsfuld og enkel inden for rammerne af en fælles tilgang, som gælder alle EU's interne og eksterne instrumenter i den næste flerårige finansielle ramme for 2014-2020⁸. Reformen af den offentlige forvaltning, god forvaltningspraksis, retsstatsprincippet og bekæmpelse af korrupsion og organiseret kriminalitet samt socioøkonomisk udvikling og regionalt samarbejde vil også være vigtige fokusområder for den kommende førtiltrædelsesbistand.

Arbejdet med det nye instrument fortsætter i 2012 og 2013. Forslaget til IPA II-forordningen skal til behandling og forhandling i Parlamentet og Rådet med henblik på vedtagelse efter den almindelige lovgivningsprocedure inden udgangen af 2012 eller i starten af 2013, men Kommissionen vil forberede udkastet til IPA-gennemførelsesforordningen og de strategiske planlægningsdokumenter og dermed færdiggøre rammerne for programmering og formidling af IPA II-bistand. Den strategiske planlægningsramme vil tage udgangspunkt i de metoder, der anvendes i EU i forbindelse med strukturfondene, og bestå af en overordnet fælles strategisk ramme for IPA, der fastsætter den generelle politik for bistanden, og lande- og flerlandestrategidokumenter for hele varigheden af den næste flerårige finansielle ramme. Forberedelsen af (flerårige) sektorprogrammer med henblik på gennemførelsen af strategidokumenterne følger senere. Ovennævnte vil betyde, at udvidelseslandene er nødt til at udforme omfattende nationale strategier, som IPA II kan støtte. I IPA-landene bør fokus primært være rettet mod at sikre et stærkt lokalt ejerskab og bred konsensus om de strategier, der skal indføres, og mod at forbedre kapaciteten til at planlægge, gennemføre og kontrollere gennemførelsen og til at integrere dette i de overordnede forberedelser til EU-medlemskab.

3. EN MERE EFFEKTIV FORMIDLING AF BISTAND: GRADVIS GENNEMFØRELSE AF EN SEKTORTILGANG TIL DE UDVIDELSESPOLITISKE MÅL

Sektortilgangen

Kommissionen fortsatte i 2011 arbejdet med at indføre en helhedstilgang og med gradvist at udvide denne tilgang til alle politiske mål for førtiltrædelsesbistand. Med støtte fra Det Europæiske Erhvervsuddannelsesinstitut afholdt Kommissionen i juni et tredages pilotuddannelsesforløb om sektorstøtte i udvidelsessammenhæng for at give de ansatte centralt og i EU-delegationerne i udvidelseslandene større indsigt i, hvordan støtte gennem sektorprogrammer eller mere systematiske programbaserede tilgange kan bidrage til at sikre en mere bæredygtig og resultatorienteret førtiltrædelsesbistand. Der blev brugt casestudier og eksempler på praktiske anvendelsesmuligheder og trukket på erfaring fra bl.a. Kosovo (udvikling af en sektortilgang inden for uddannelse), Tyrkiet (evaluering af forvaltningen af de offentlige finanser) og Serbien (fastsættelse af indikatorer inden for retsvæsenet). Formålet var at hjælpe deltagerne med at udvikle en programmeringstilgang, der bygger på nationale sektorpolitikker og handlingsplaner og bedre behovsvurderinger og risikoanalyser. Det vil i

⁸ Jf. forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om et instrument til førtiltrædelsesbistand (IPA II), KOM(2011) 838 endelig af 7.12.2011.

sidste ende åbne op for en tilpasning af modtagerlandenes systemer og institutioner og dermed sikre opbygningen af kapacitet og en stadig bedre udnyttelse af bistanden. Kritikken af uddannelsesforløbet var generelt positiv. Der blev skabt en større viden og et større engagement gennem aktive og positive diskussioner.

Den overordnede konklusion på uddannelsesforløbet var, at overgangen fra en projektbaseret tilgang til en sektortilgang tager tid og kun kan ske *gradvist*. Der er ingen endegyldig opskrift på, hvordan sektortilgangen skal gennemføres, og ingen enkeltstående model, der kan anvendes i alle lande.

Som opfølgning på uddannelsesforløbet oprettede Kommissionen en særlig "taskforce" for at gøre sektortilgangen funktionsdygtig inden for alle politiske prioritetsområder i udvidelseslandene. Andre påtænkte skridt omfattede revisionen af vejledningen for IPA-programmering og programmeringsskabelonerne, således at den flerårige programmering kan påbegyndes allerede for perioden 2012-2013. Herefter skal der i stigende grad anvendes en sektortilgang. Den første revision af programmeringsskabelonerne blev afsluttet ved udgangen af 2011 og resulterede i indførelsen af datablade for sektoridentifikation, som skal udarbejdes af modtagerlandene som et første skridt i udformningen af programmer, samt datablade for projektidentifikation, som anvendes efter behov. Der ventes flere revisioner af programmeringsskabelonerne i 2012 samt en generel revision af programmeringsvejledningen.

I 2012 vil Kommissionen desuden fortsætte med at udbyde seminarer og workshops om sektortilgangen for ansatte i EU-delegationerne og for støttemodtagere. Der blev i 2011 indledt drøftelser om et projekt om kontrol, indikatorer og evaluering på Vestbalkan og i Tyrkiet, som Kommissionen og Verdensbanken gennemfører i fællesskab, og som forventes at starte i 2012. Relevansen af dette projekt og af kontrol og evaluering generelt i bredere sammenhæng i forbindelse med indførelsen af sektortilgangen beror på en forventning om, at rammerne for resultatvurdering, som fastsætter klarere målsætninger og målbare indikatorer for en sektor, vil gøre det muligt at sætte tal på fremskridtene, og at regelmæssig kontrol vil bidrage til at sikre, at der, såfremt målene for et program i en given sektor ikke nås, kan skrives ind, så programgennemførelsen kan føres tilbage på rette spor.

De vigtigste erfaringer fra evalueringerne

Det fremgår af en evaluering til støtte for forberedelsen af de finansielle førtiltrædelsesinstrumenter for perioden efter 2013, at der er god grund til at indføre et fremtidigt finansielt førtiltrædelsesinstrument. Evaluatorenes foretrukne løsningsmodel var en videreførelse af det nuværende program med omtrent samme niveau af EU-finansiering. Konklusionen var desuden, at EU's økonomiske og mere generelle udvidelsesfordele med tilknytning til de nuværende støttemodtagere vil mere end opveje EU's omkostninger til et nyt finansielt instrument.

Første del af en tematisk evaluering af EU's støtte til civilsamfundet på Vestbalkan og i Tyrkiet indeholdt en vurdering af interventionslogikken, og konklusionen var, at interventioner er relevante for målene i de flerårige vejledende planer⁹. Målingen af

⁹ På engelsk: Multiannual Indicative Planning Documents (MIPDs).

fremskridtene vanskeliggøres dog af, at der mangler tilstrækkelige SMART-indikatorer¹⁰, og at de strategiske målsætninger er bredt defineret.

I en evaluering af twinning-projekter i Tyrkiet var konklusionen, at målene for langt de fleste af disse projekter blev nået, og at synergieffekterne mellem twinning-projekterne og andre EU-finansierede eller donorfinansierede projekter var afgørende for disse gode resultater. De mest almindelige årsager til, at mål for twinning-projekter i Tyrkiet ikke blev nået, var bl.a. manglende politisk engagement, problemer med offentlige indkøbsaftaler, utilstrækkelig anvendelse af eksperter fra medlemsstaternes institutioner og forældede behovsanalyser.

Ifølge en strategisk interimsevaluering af det regionale samarbejde på Vestbalkan og i Tyrkiet kan programmeringen forbedres, hvis støttemodtagernes ejerskab over de regionale programmer øges, og hvis der skabes et bedre samspil med interesserede parter. Det fremgik også af evalueringen, at sammenhængen mellem regionale og nationale IPA-programmer skal styrkes ved hjælp af en mere systematisk informationsdeling i programmeringsfasen. De overordnede mål bør knyttes tættere til projektmålene og bør gøres målbare ved hjælp af SMART-indikatorer. Evalueringens konklusion var, at effektiviteten og virkningerne langsomt bliver bedre og bedre.

Konklusionen i en tematisk evaluering af IPA-finansierede informations- og kommunikationsaktiviteter var, at de specifikke mål er for brede og ikke opfylder SMART-kriterierne, på trods af at de overordnede mål for IPA-finansierede informations- og kommunikationsaktiviteter er klare og sammenhængende på centralt niveau og på delegationsniveau. IPA-midler til informations- og kommunikationsaktiviteter er generelt blevet anvendt på en effektiv måde. Effektiviteten kan dog øges ved at skære ned på aktiviteter med begrænset effektivitet og koncentrere ressourcerne om færre aktiviteter. Informations- og kommunikationsaktiviteter er meget synlige og virkningsfulde, når modtagerne har interesse i udvidelsesprocessen, men i mindre grad, når det ikke er tilfældet, og når modtagerne er den bredere offentlighed.

Der blev også gennemført en tematisk evaluering af EU-førtiltrædelsesbistand i form af flerlandebistand til landene på Vestbalkan og Tyrkiet på områderne miljø og katastroferisikobegrænsning. Konklusionen var, at målene er for brede og ikke i tilstrækkelig grad knyttet til de forskellige programmeringsfaser. Flerlandeprogrammerne har desuden ydet et vigtigt bidrag gennem indsatsen for at fremme støttemodtagernes institutionelle omstilling til at samarbejde om miljøspørgsmål og spørgsmål vedrørende katastroferisikobegrænsning ved at tilskynde til netværksdannelse og erfaringsudveksling. Programmernes indvirkning og bæredygtighed hæmmes af et uens indsats- og ejerskabsniveau i modtagerlandene, som ofte afsætter begrænsede menneskelige og finansielle ressourcer og indimellem ikke planlægger opfølgende tiltag, der rækker ud over EU-bistanden. Flerårige langsigtede projekter har vist sig at være et effektivt middel til at skabe varige forbindelser mellem deltagerne efter gennemførelsen af et projekt. Ifølge evalueringen fremmer formidlingsaktiviteter og synliggende aktiviteter dog ikke bæredygtighed på optimal vis.

Samarbejde med donorsamfundet om bistandseffektivitet

I 2011 arbejdede Kommissionen videre med forskellige punkter på donorkoordinationsdagsordenen. Maksimering af bistandseffektiviteten og fremvisning af *resultater* og virkninger var et af dem. Under et vigtigt møde, som blev afholdt af OECD i

¹⁰ Specifikke, målbare, opnåelige, realistiske og tidsbestemte indikatorer.

februar 2011, kom flere klare problemstillinger frem. På mødet nåede man frem til, at der var behov for målesystemer, der iværksættes af donorerne, som et bidrag til styrkelsen af relaterede systemer i modtagerlandene og som støtte til en stringent og langsigtet dataindsamling, der imødekommer flere parters behov. Fremtidig praksis bør fremme større overensstemmelse mellem udbuds- og efterspørgselsiden i forbindelse med indberetning af resultater. Fælles kontrol og evaluering kan være med til at løse fordelingsproblemer i forbindelse med vurderingen af programmets og strategiers effektivitet og komplementariteten af forskellige partners indsats. Problematikken med resultater var desuden et vigtigt emne på det fjerde forum på højt niveau om bistandseffektivitet i Busan i november 2011.

Kommissionen fulgte i november 2011 op på denne problematik med oprettelsen af en særlig EU-ekspertgruppe om resultater med deltagelse af eksperter fra medlemsstaterne og andre donorlande. Et af gruppens mål, som tilsigtes i 2012, er at udvikle en fælles EU-tilgang til resultater som omhandlet i Rådets konklusioner af 14. maj 2012 vedrørende meddelelsen om "en dagsorden for forandring". Kommissionen vil i 2012 undersøge muligheden for at udvikle en fælles EU-ramme for resultater, der kan fungere som referenceramme for måling og formidling af resultater af fremtidig førtiltrædelsesbistand.

I 2012 vil Kommissionen ligeledes fortsat arbejde for at gøre data om finansiel førtiltrædelsesbistand tilgængelige i henhold til IATI¹¹-standarden for offentliggørelse af bistandsoplysninger.

Spørgsmålet om vigtigheden af bedre resultatformidling og indførelsen af en mere resultatorienteret tilgang til udformning af programmer blev rejst af Organisationen for Økonomisk Samarbejde og Udvikling og af medlemmer af Generaldirektoratet for Udvikling og Samarbejde, bl.a. i forbindelse med drøftelserne af OECD/DAC's fagfælleevaluering af EU's indsats i 2011-2012, som Kommissionen bidrog til. Med hensyn til førtiltrædelsesbistand fremhævede Kommissionen den måde, hvorpå principperne om bistandseffektivitet var ved at blive indarbejdet i udvidelsespolitikken og relaterede finansielle instrumenter (IPA): ejerskab og tilpasning har en vigtig rolle i førtiltrædelsesprocessen; sektortilgangen udvides gradvist til forvaltningen af IPA-bistand og har fokus på nøglesektorer i udvidelseslandene, bl.a. retlige og indre anliggender; samarbejdet med andre donorer er stigende, bl.a. med europæiske og internationale finansielle institutioner (f.eks. under investeringsrammen for Vestbalkan¹²) og EU-medlemsstaterne (gennem twinning-programmer); budgetstøtte overvejes allerede som en mulig bistandsform og bør fortsat overvejes under IPA II, når de nødvendige forudsætninger og garantier er opfyldt.

Kommissionen understregede også det kraftige ønske om reformer fra politisk hånd, som udløber af udsigten til EU-medlemskab, men mindede om, at når modtagerlandene skal forberedes til at tiltræde EU, har førtiltrædelsesbistanden også et udviklingsmål (den betragtes som officiel udviklingsbistand (ODA), undtagen i Kroatiens tilfælde). Under IPA II ventes der nye fremskridt, som er i tråd med den mere resultatorienterede tilgang og har større fokus på indikatorer, der kan måle resultater og virkninger, og muligheden for ekstra finansiel bistand som belønning for en effektiv indsats.

¹¹ Det internationale initiativ vedrørende gennemsigtighed i bistanden.

¹² Se nedenfor.

Arbejdet fortsætter i 2012 for at sikre, at førtiltrædelsesbistanden er i tråd med de forskellige initiativer i Kommissionen, i medlemsstaterne og i det bredere donorsamfund, for dermed at forbedre donorkoordinationen og bistandseffektiviteten og skabe resultater.

4. GENNEMFØRELSE OG AFSLUTNING AF PROGRAMMER I 2011 I HOVEDTRÆK

Gennemførelsesmetoder og -strukturer

Resultaterne i 2011 viste, at der sammenlignet med tidligere år var gjort markante fremskridt med hensyn til indgåelse af kontrakter i de fleste modtagerlande, især de lande, som er ved at overgå til et decentraliseret bistandsforvaltningssystem.

Med hensyn til **Kroatien** var 2011 kulminationen på landets tiltrædelsesforhandlinger med Den Europæiske Union. Tiltrædelsesforhandlingerne blev afsluttet den 30. juni 2011 og efterfulgt af undertegnelsen af tiltrædelsestraktaten den 9. december 2011.

Gennemførelsen af EU's finansielle bistand i 2011 i Kroatien var i tråd med de udpegede prioritetsområder i de flerårige vejledende planer for 2011-2013 og ledsagede den tiltrædelsesrelaterede udvikling, idet der er blevet 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, f.eks. inden for retlige og indre anliggender og reformen af den offentlige forvaltning, og ydet støtte til fortsættelsen af indsatsen for at forberede Kroatien til at anvende de midler, der stilles til rådighed efter tiltrædelsen. IPA-programmet for 2011 med et budget på 39,159 mio. EUR er i tråd med disse prioritetsområder.

I en særberetning fra Revisionsretten, som blev afsluttet efter et møde mellem Kommissionen og Retten i oktober 2011, konkluderes det, at EU's førtiltrædelsesbistand bidrager markant til støtte for Kroatiens forberedelser til at forvalte midler fra struktur- og samhørighedsfondene. Det blev også understreget, at der skal gøres mere for at opbygge kapacitet til at forvalte EU-midler.

Der blev i 2011 konstateret en positiv udvikling inden for forvaltning af den finansielle bistand i **Tyrkiet**. Landet forbedrer løbende kapaciteten i vigtige institutioner med ansvar for programmering, gennemførelse og kontrol af EU-midler. Gennemførelsen af IPA-projekter under alle IPA-komponenter er nu godt undervejs og begynder at have en tydelig virkning, ligesom alle operationelle strukturer, der er nødvendige med henblik på forvaltning af IPA-midler, snart vil blive tildelt forvaltningsbeføjelser.

Vigtige reformer har forbedret programmeringen af midler. Den nye flerårige vejledende plan for 2011-2013, som blev vedtaget i juni 2011, følger tankegangen bag sektortilgangen. De første skridt mod en mere strategisk, målrettet og inklusiv tilgang til programmering er taget. Programmeringen af EU-midlerne for 2011 til omstillingsstøtte og institutionsopbygning (komponent 1) havde fokus på et begrænset antal indsatsområder i den flerårige vejledende plan, var kendetegnet ved større projekter inden for prioritetsområderne i tiltrædelsesprocessen og var tilpasset de prioriterede indsatsområder. EU's bidrag havde en samlet værdi af 229,968 mio. EUR. Efter valget i juni 2011 er der rettet særlig fokus på de prioriterede indsatsområder inden for retlige og indre anliggender samt grundlæggende rettigheder med det mål at gennemføre de reformer, der er nødvendige for at opbygge et uafhængigt og effektivt retsvæsen og sikre uafhængige og effektive retshåndhævende myndigheder samt udvikle civilsamfundsdialogen.

Der blev også gjort en indsats for at forbedre kontrollen med midler ved at omdanne kontrolsystemet, beskrive den enkelte institutions rolle og ansvar og de forskellige værktøjer, der er tilgængelige til dette formål, samt for at styrke de tyrkiske myndigheders kapacitet.

Efter **Islands** ansøgning om EU-medlemskab i juli 2009 og som følge af landets økonomiske og sociale udviklingsniveau og dets høje grad af tilpasning til EU-lovgivningen (Island er medlem af Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde (EØS) og Schengen) skal den finansielle IPA-støtte til Island udelukkende anvendes under IPA-komponent I "omstillingsstøtte og institutionsopbygning".

Den flerårige vejledende plan for 2011-2013, som er det vigtigste strategiske planlægningsdokument for den finansielle IPA-bistand i Island, blev vedtaget den 8. april 2011.

På grundlag af de prioritetsområder, som er fastsat i den flerårige vejledende plan for 2011-2013, blev der den 2. december 2011 vedtaget et nationalt IPA-program for 2011 for Island. Den flerårige vejledende plan beskriver to strategiske mål, som skal finansieres med IPA-midler. Dels skal Islands evne til at påtage sig forpligtelserne ved EU-medlemskab styrkes yderligere gennem støtte til opbygning af den institutionelle kapacitet til at indføre og gennemføre EU-retten i national ret, dels skal Islands institutionelle kapacitet i forbindelse med landets forberedelse til deltagelse i og gennemførelse af strukturfondene og andre EU-fonde styrkes.

2011-programmet støtter syv projekter. Budgettet er på 12 mio. EUR, og der er taget hensyn til balancen mellem de to prioritetsområder i den flerårige vejledende plan.

Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien videreførte tiltrædelsesrelaterede reformer med støtte fra IPA, men flere centrale udfordringer blev ikke løst i 2011. For første gang blev alle IPA-komponenter, undtagen komponent II – grænseoverskridende samarbejde – gennemført ved decentral forvaltning. Det betyder, at programforvaltningen varetages af de relevante nationale myndigheder, som i øjeblikket er underlagt Europa-Kommissionens forudgående kontrol.

Effektiviteten i den offentlige forvaltning var lav og afspejlede tunge procedurer, svagheder i personalesammensætningen og en hurtig personaleudskiftning. Sammenlignet med tidligere år gjorde Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien en større indsats for at udnytte de tilgængelige midler under alle IPA-komponenter, om end der var klare forsinkelser i forbindelse med offentlige indkøb. Det begrænsede antal af eksperter, som kan udfærdige udkast til udbudsdokumenter eller gennemgå forslag, er en hindring i indkøbsprocessen og berører primært IPA-komponent I, III og IV. Indsats- og kompetenceniveauet var forskelligt fra fagministerium til fagministerium. Der er behov for et større kendskab og engagement, hvis evnen til at sikre en effektiv udnyttelse af IPA-midlerne skal styrkes. Der er desuden behov for et større ejerskab på området for strategisk planlægning og projektforberejdelse i fremtiden.

Det nationale program for komponent I for 2011 med et EU-bidrag på 28,903 mio. EUR blev godkendt og bestod af en strømlinet sektorgruppering af projekter, der var i overensstemmelse med landets vigtigste reformmål. Der blev indgået kontrakter for det fulde EU-bidrag, som førhen blev programmeret under IPA 2007-2008 og forvaltet af EU-delegationen.

Montenegro fortsatte gennem hele 2011 sin indsats inden for de vigtigste prioritetsområder, som var fremhævet i Kommissionens udtalelse fra 2010. De fremskridt, som landet opnåede,

blev bekræftet i Europa-Kommissionens anbefaling fra oktober 2011 om at indlede tiltrædelsesforhandlinger. Bistand til Montenegro under IPA i 2011 støttede yderligere de nationale myndigheders udviklings- og reformindsats som fremhævet i Kommissionens løbende kontrol og rapportering.

Den samlede IPA-bistand blev programmeret under IPA-komponent I i det nationale program for omstillingsstøtte og institutionsopbygning med et samlet EU-bidrag på 26,494 mio. EUR. Ansvar for anvendelsen af IPA-midlerne forblev primært hos EU-delegationen i Podgorica. De montenegrinske myndigheder påbegyndte samtidig forberedelserne til omstillingen til decentraliseret forvaltning. Eftersom Montenegro opnåede status som kandidatland i december 2010, blev landets IPA-midler også ydet til støtte for de nationale myndigheders nødvendige forberedelser med henblik på forvaltning af bistand under IPA-komponenterne for regionaludvikling, udvikling af menneskelige ressourcer og udvikling af landdistrikter.

EU's finansielle bistand til **Albanien** har spillet en vigtig rolle i løbet af 2011 ved yderligere at støtte landet på dets vej mod europæisk integration. De igangværende projekter på områderne retlige og indre anliggender, reform af den offentlige forvaltning og korruptionsbekæmpelse skrider fremad og har vist konkrete resultater. Støtten har været vigtig for Albanien i forbindelse med opfyldelsen af de vigtigste mål i Kommissionens udtalelse fra 2010 om Albanians ansøgning om medlemskab af Den Europæiske Union.

Der er generelt gjort fremskridt med infrastrukturprojekter, især i transportsektoren (anlæg af veje i landdistrikter), men udviklingen i vandsektoren (etablering af rensningsanlæg) har været langsommere, delvist på grund af uløste spørgsmål om ejendomsrettigheder. De albanske myndigheder er desuden nødt til at fokusere på langsigtet vedligeholdelse af infrastrukturprojekter.

Mange tekniske bistandsprojekter modtog fortsat støtte fra forskellige fagministerier og statsinstitutioner med det resultat, at der blev udarbejdet mange lovgivningsdokumenter med relevans for tilpasningen til EU-retten. Den politiske hårdknude mellem koalitionsregeringen og oppositionen i 2011, som blev løst ved en politisk aftale i november, forhindrede landet i at gøre markante fremskridt med vedtagelsen af vigtig lovgivning.

Andelen af midler, der er indgået kontrakter for under IPA-programmerne for 2007, 2008, 2009 og 2010, er meget høj, og den positive tendens, som begyndte i 2009, fortsætter således.

Der er med hensyn til forberedelserne til decentraliseret forvaltning af IPA-midler gjort nye fremskridt. Under IPA-komponent I er de vigtigste strukturer og systemer blevet indført, og Albanien indgav sin ansøgning om forvaltningsoverdragelse i begyndelsen af 2012. Europa-Kommissionens revisorer behandler i øjeblikket ansøgningen. Arbejdet fortsatte også under IPA-komponent II-V, hvor arbejdet under komponent V er mere fremskredent end under de øvrige komponenter.

I 2011 blev der også gjort yderligere fremskridt med indførelsen af sektorbaseret programmering. Visse spørgsmål er dog endnu ikke blevet løst. Det gælder gennemførelsen i praksis og navnlig behovet for, at den albanske regering udarbejder et realistisk budgetoverslag på mellemlang sigt over de indførte sektorstrategier.

I løbet af 2011 modtog **Serbien** finansiell førtiltrædelsesbistand fra IPA under de to første IPA-komponenter ("omstillingsstøtte og institutionsopbygning" og "grænseoverskridende samarbejde"), som fortsat blev forvaltet af EU-delegationen i Beograd. Det tildelte EU-bidrag vedrørende IPA-komponent I i 2011 udgjorde 178,556 mio. EUR.

Serbien fortsatte forberedelserne med henblik på indførelsen af decentraliseret forvaltning af EU-midler under komponent I, II, III og IV og afsluttede afhjælpningen af mangler i december 2011. Som et resultat heraf påbegyndtes den IPA-finansierede tekniske bistand til gennemførelse af overensstemmelsesvurderingen i januar 2012.

Europa-Kommissionen godkendte det nationale IPA-program for 2011 den 8. juli 2011. Der blev lagt særlig vægt på forberedelserne til den gradvise indførelse af en sektortilgang.

Forbedringen af den finansielle udnyttelseskapacitet er fortsat. I slutningen af 2011 forvaltede EU-delegationen en portefølje bestående af 708 igangværende projekter, herunder store beløb på områder såsom reform af den offentlige forvaltning (26,3 mio. EUR), retlige og indre anliggender (11,95 mio. EUR) og social udvikling (32,1 mio. EUR).

Otte sektorarbejdsgrupper, som for første gang var sammensat af statslige og ikke-statslige interessenter, foretog en sektorprioritering på grundlag af den flerårige vejledende plan for 2011-2013, den årlige statusrapport, den serbiske behovsvurdering vedrørende international bistand samt en vurdering af kvaliteten af eksisterende strategidokumenter.

EU's finansielle bistand til **Bosnien-Hercegovina** har gennem hele 2011 spillet en vigtig rolle, idet den har støttet landet på dets vej mod europæisk integration. Der blev fortsat ydet IPA-støtte til landets indsats for at opfylde kravene i EU-tiltrædelsesprocessen og forpligtelserne i stabiliserings- og associeringsaftalen og i interimsaftalen. Der var i 2011 kraftigt fokus på reformen af den offentlige administration og styrkelsen af retsstatsprincipperne og på at afbøde de alvorlige konsekvenser af den økonomiske og finansielle krise. EU-bidraget for 2011 beløb sig til 92,885 mio. EUR.

Gennemførelsen af EU's finansielle bistand i 2011 udmundede sig i konkrete resultater, bl.a. i vedtagelsen af den reviderede handlingsplan for strategien for reform af den offentlige forvaltning, indførelsen af elektronisk offentliggørelse af meddelelser om offentlige udbud og etableringen af 34 permanente GPS-stationsnet over hele landet, hvilket har gjort det lettere at foretage nøjagtige opmålinger af jordudstyknings. Blandt de øvrige konkrete resultater var oprettelsen af et råd for små og mellemstore virksomheder, etableringen af kloaker i Zivinice og den vellykkede gennemførelse af den allerførste landsdækkende vaccinationskampagne mod rabies.

Den Europæiske Unions kontor i **Kosovo** forvaltede fortsat anvendelsen af EU-bistanden til Kosovo. Kontoret formåede at overgå sine finansielle mål, både med hensyn til kontrakter og betalinger. Forberedelsen af det årlige IPA-program for Kosovo for 2011 er afsluttet. Der blev bevilget 62,900 mio. EUR, og programmeringen af de årlige programmer for 2012 og 2013 er påbegyndt. Kosovos deltagelse i IPA-programmet for grænseoverskridende samarbejde forløb godt i 2011. De første finansieringsaftaler for programmer, herunder forberedelsen af grænseoverskridende samarbejdsprogrammer med Albanien og Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien, blev undertegnet, og et program med Montenegro blev afsluttet og efterfølgende vedtaget i december 2011. Blandt de vigtigste projektresultater var genopbygningen af de sidste fem broer på M2-vejen, som forbinder Kosovo med Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien. I løbet af 2011 foretog Kosovo desuden den første folke- og boligtælling i næsten tre årtier, der gav værdifulde statistiske oplysninger om befolkningen og dens levevilkår og vil få stor betydning i forbindelse med den politiske planlægning i det kommende årti. Tællingen blev finansieret gennem en trustfond, som IPA medfinansierede i 2010.

5. TAIEX¹³ FYLDTE FEMTEN ÅR

I 2011 fyldte TAIEX femten år. De grundlæggende principper for TAIEX-aktiviteter er de samme, men instrumentet er konstant blevet moderniseret for at kunne imødegå de aktuelle udfordringer i udvidelsesregionerne. Knap 10 mio. EUR er gået til IPA-modtagerlandene.

De vigtigste aspekter, som har gjort og stadig gør TAIEX til en succeshistorie, er:

- **EJERSKAB:** TAIEX er primært et efterspørgselsdrevet instrument. Modtagerne udvælger og indsender anmodninger om specifik og individuel bistand. Tiltagene er tilpasset efter modtagernes ønsker
- **AFHJÆLPNING AF MANGLER:** TAIEX kan være et supplement til større bistandsaktiviteter (twinning og faglig bistand) og kan yde ekspertbistand til at "udfylde huller", som ikke er dækket af andre støtteprogrammer
- **HURTIG RESPONS:** bistanden ydes generelt inden for korte, stramme tidsrammer
- **PEER-TO-PEER:** TAIEX er afhængig af, at medlemsstaternes offentlige tjenestemænd, som gennemfører EU-lovgivningen i praksis, er villige til og har mulighed for at dele deres faglige ekspertise med deres kolleger i modtagerlandenes forvaltninger.

Omfanget af faglig bistand med mellemlangt sigte – en række kortfristede indgreb, som aftales på forhånd og derefter gennemføres – er vokset inden for områderne landbrug og fødevarerikkerhed. Denne bistandsform anvendes i øjeblikket ved tildeling af TAIEX-bistand til Island og Kosovo.

Ud over de klassiske TAIEX-tiltag med relation til udvidelse ydes der gennem det mellemfokale program et konsolideret bidrag til styrkelsen af civilsamfundets rolle i den demokratiske proces. Et nyt program, lokalforvaltningsordningen, blev iværksat med det formål at styrke lokale og regionale myndigheders kapacitet til at forberede tiltrædelsen af EU. Med henblik på gennemførelsen af TAIEX-tiltag i praksis var Europa-Kommissionen afhængig af ekstern bistand fra tjenesteyderen "Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit" (GIZ).

6. REGIONALT SAMARBEJDE OG REGIONALE PROGRAMMER

Det regionale samarbejde på Vestbalkan er blevet styrket på områderne retlige og indre anliggender, statistikker, energi, miljø og civilbeskyttelse, kulturarv og flygtninges tilbagevenden. Den regionale offentlige forvaltningsskole (ReSPA) er nu fuldt operationel. Nye bilaterale aftaler om politisamarbejde og om gensidig retshjælp er opmuntrende tegn på, at flere lande på Vestbalkan gør en indsats for at styrke det retlige samarbejde. Der er gjort en tilsvarende indsats for at fremme og lette det lokale og regionale samarbejde på statsligt niveau og gennem inddragelse af ikke-statslige organisationer med det formål at skabe varig forsoning, navnlig gennem Igman-initiativet, RECOM-initiativet om forsoning og Sarajevoprocessen vedrørende flygtninges tilbagevenden.

¹³ Teknisk bistand og informationsudveksling.

Europa-Kommissionen afholdt i samarbejde med det norske udenrigsministerium det fjerde møde i styregruppen for **investeringsrammen for Vestbalkan (WFIB)** i juni 2011 i Hamar i Norge. I den forbindelse godkendtes tilskud til en værdi af over 21 mio. til 19 projekter i regionen. Projekterne vedrørte eksempelvis en forudgående undersøgelse af gennemførligheden af det regionale projekt om en jonisk/adriatisk gasrørledning (samlet længde på 520 km), som skal bidrage til etableringen af en regional gasring, en undersøgelse af gennemførligheden af en elsammenkobling (400 kV) mellem Serbien, Montenegro og Bosnien-Hercegovina og forberedelsen af etableringen og videreudviklingen af det regionale center for iværksætteruddannelser i Kroatien.

På det femte møde i WBIF-styregruppen i december 2011 i Luxembourg blev 22 tilskud til en samlet værdi af 59 mio. EUR godkendt. Det forventes, at disse tilskud med tiden vil kunne udløse lån og midler fra de internationale finansielle institutioner på over 1 mia. EUR til infrastrukturinvesteringer. Styregruppen godkendte ordningen for virksomhedsudvikling og innovation for Vestbalkan, der finansieres via flerlandeprogrammet under IPA for 2011 og er det første tiltag inden for udvikling af den private sektor, som finansieres af WBIF.

Siden oprettelsen af WBIF i december 2009 er projektpipelinen vokset og repræsenterer 123 tilskud til en værdi af 220 mio. EUR, som vil udløse knap 5 mia. EUR i lån og udgøre en samlet potentiel investering på knap 10 mia. EUR inden for fem nøglesektorer – energi, miljø, transport, sociale anliggender og udvikling af den private sektor.

KONKLUSIONER

I 2011 blev der taget et vigtigt skridt fremad for at gøre bistanden til udvidelseslandene, som er en integrerende del af udvidelsesstrategien, mere strategisk, sammenhængende og resultatorienteret. Den juridiske og strategiske planlægningsramme, som Kommissionen har foreslået med henblik på formidling af førtiltrædelsesbistand fra 2014 og frem, vil styrke forbindelsen til den politiske kontrol og rapportering og indføre en ramme, der er rettet mod at skabe resultater, opnå indflydelse og belønne lande, der gør en effektiv indsats. Det vil bidrage til i endnu højere grad at øge merværdien af de EU-midler, som tildeles udvidelseslandene, idet der skabes større incitamenter til at gennemføre den samfundsmæssige omstilling og omstruktureringen af retssystemer og økonomi, som er nødvendig for at opnå EU-medlemskab, og som er til fordel for både EU og IPA-modtagerlandene og deres statsborgere.

Status over gennemførelsen af finansiel IPA-bistand pr. 31. december 2011, i procent af de samlede forpligtede midler (2007-2011)

Pr. 31. december 2011, IPA-komponent I, gennemført af GD for Udvidelse:

Mio. EUR	Forpligtet	Kontraheret	Procent	Udbetalt	Procent
<i>Albanien</i>	348,37	233,69	67,1 %	102,45	29,4 %
<i>Bosnien-Hercegovina</i>	389,83	186,98	48,0 %	103,26	26,5 %
<i>Kroatien</i>	206,06	100,62	48,8 %	71,19	34,5 %
<i>Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien</i>	174,02	66,66	38,3 %	48,53	27,9 %
<i>Island</i>	12,00	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
<i>Kosovo</i>	475,10	341,42	71,9 %	211,48	44,5 %
<i>Montenegro</i>	134,24	89,83	66,9 %	61,02	45,5 %
<i>Serbien</i>	857,39	593,38	69,2 %	380,14	44,3 %
<i>Tyrkiet</i>	1 164,66	597,40	51,3 %	425,14	36,5 %
<i>Flerlande-programmer</i>	729,18	597,32	81,9 %	431,30	59,1 %
I alt	4 490,85	2 807,30	62,5 %	1 834,51	40,8 %

Pr. 31. december 2011, IPA-komponent II, gennemført af GD for Udvidelse:

Mio. EUR	Forpligtet	Kontraheret	Procent	Udbetalt	Procent
<i>Albanien</i>	18,59	2,76	14,8 %	2,16	11,6 %
<i>Bosnien- Hercegovina</i>	12,52	4,77	38,1 %	3,12	24,9 %
<i>Kroatien</i>	12,52	4,42	35,3 %	2,09	16,7 %
<i>Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien</i>	15,53	1,97	12,7 %	1,05	6,7 %
<i>Kosovo</i>	3,00	0,06	2,0 %	0,03	1,0 %
<i>Montenegro</i>	14,94	5,45	36,5 %	3,62	24,2 %
<i>Serbien</i>	16,37	6,57	40,1 %	4,63	28,3 %
<i>Tyrkiet</i>	7,00	1,13	16,2 %	0,49	7,0 %
I alt	100,47	27,13	27,0 %	17,19	17,1 %

Pr. 31. december 2011, IPA-komponent II, gennemført af GD for Regionalpolitik:

Mio. EUR	Forpligtet	Udbetalt	Procent
<i>Adriaterhavet</i>	166,49	45,22	27,2 %
<i>Slovenien – Kroatien</i>	28,95	11,28	39,0 %
<i>Ungarn – Kroatien</i>	35,54	12,57	35,4 %
<i>Ungarn – Serbien</i>	33,97	12,33	36,3 %
<i>Rumænien – Serbien</i>	36,01	10,17	28,3 %
<i>Bulgarien – Serbien</i>	21,26	5,78	27,2 %
<i>Bulgarien – Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien</i>	12,14	3,30	27,2 %
<i>Bulgarien – Tyrkiet</i>	18,49	5,02	27,2 %
<i>Grækenland – Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien</i>	10,20	3,93	38,5 %
<i>Grækenland Albanien</i>	– 7,67	2,95	38,5 %
I alt	370,72	112,54	30,4 %

Pr. 31. december 2011, IPA-komponent III, gennemført af GD for Regionalpolitik:

Mio. EUR	Forpligtet	Udbetalt	Procent
<i>Kroatien</i>	257,35	78,03	30,3 %
<i>Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien</i>	109,20	26,96	24,7 %
<i>Tyrkiet</i>	1 055,50	333,11	31,6 %
I alt	1 422,05	438,09	30,8 %

Pr. 31. december 2011, IPA-komponent IV, gennemført af GD for Beskæftigelse, Sociale Anliggender og Inklusion:

<i>Mio. EUR</i>	<i>Forpligtet</i>	<i>Udbetalt</i>	<i>Procent</i>
<i>Kroatien</i>	69,98	22,20	31,7 %
<i>Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien</i>	33,50	9,61	28,7 %
<i>Tyrkiet</i>	299,70	64,51	21,5 %
I alt	403,18	96,32	23,9 %

Pr. 31. december 2011, IPA-komponent V, gennemført af GD for Landbrug og Udvikling af Landdistrikter:

<i>Mio. EUR</i>	<i>Forpligtet</i>	<i>Udbetalt</i>	<i>Procent</i>
<i>Kroatien</i>	129,40	25,78	19,9 %
<i>Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien</i>	47,50	10,25	21,6 %
<i>Tyrkiet</i>	463,00	80,94	17,5 %
I alt	639,90	116,96	18,3 %