



EUROPEISKA KOMMISSIONEN

Bryssel den 7.12.2011
KOM(2011) 838 slutlig

2011/0404 (COD)

Förslag till

EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING

om inrättande av ett instrument för stöd inför anslutningen

{SEK(2011) 1462 slutlig}

{SEK(2011) 1463 slutlig}

MOTIVERING

1. BAKGRUND TILL FÖRSLAGET

Detta förslag ska ses mot bakgrund av samtliga föreslagna finansieringsinstrument som anges i budgetplanen för 2014–2020, i enlighet med meddelandet ”En budget för Europa 2020”¹. Meddelandet anger budgetramen för EU:s instrument för yttre åtgärder enligt rubrik 4 (Europa i världen), inbegripet instrumentet för stöd inför anslutningen. På denna grund lägger kommissionen fram ett utkast till förordning som fastställer den rättsliga ramen för det nya instrumentet för stöd inför anslutningen, tillsammans med en bedömning av konsekvenserna av de olika scenarierna för instrumentet.

Enligt artikel 49 i fördraget om Europeiska unionen får varje europeisk stat som respekterar de av EU:s värderingar som avses i artikel 2 i fördraget och som förbinder sig att främja dem ansöka om medlemskap i unionen.

Under de senaste 50 åren har EU drivit integration och utvidgning parallellt. Samtidigt har antalet medlemsstater ökat från 6 till de nuvarande 27 och befolkningen från under 200 miljoner till över 500 miljoner. En översyn² fem år efter den femte EU-utvidgningen 2004 visade att den senaste utvidgningen hade lett till ökat ekonomiskt välstånd för samtliga EU-medborgare och gjort Europa till en starkare aktör inom världsekonomin, att de institutionella och rättsliga ramverken samt EU:s gemensamma politik till stor del låg bakom dessa framsteg, att entreprenörer och medborgare i den utvidgade unionen har kunnat se tydliga fördelar och att utvidgningen har gjort att EU bättre kunde möta nuvarande och framtida utmaningar.

Grunden till att fortsätta utvidgningen av EU togs senast upp i rådets slutsatser av den 14 december 2010: ”Utvidgningen stärker freden, demokratin och stabiliteten i Europa, tjänar EU:s strategiska intressen och hjälper EU att bättre uppnå sina politiska mål på viktiga områden som är avgörande för ekonomisk återhämtning och hållbar tillväxt”. Rådets upprepar i sina slutsatser att Lissabonfördragets ikraftträdande gör att EU kan fortsätta med sin utvidgningsagenda, samtidigt som den fördjupade dynamiken i EU:s integration bibehålls.

För närvarande har EU fem kandidatländer³ och fyra potentiella kandidatländer⁴. Endast Kroatien planeras bli medlemsstat till 2014. Socioekonomiska indikatorer visar att utvidgningsländerna, med undantag av Island, fortfarande ligger betydligt under EU-genomsnittet och till och med under nivån för de svagaste medlemsstaterna. Denna låga socioekonomiska utvecklingsnivå kräver betydande investeringar om dessa länder ska kunna närmas till EU:s standarder och kunna axla de skyldigheter som ett medlemskap medför och klara konkurrensen på den inre marknaden. Vidare behöver dessa länder vara förberedda för att klara globala utmaningar såsom klimatförändringen och kunna anpassa sig till EU:s

¹ Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, ekonomiska och sociala kommittén och regionkommittén – En budget för Europa 2020, KOM(2011) 500 slutlig, 29.6.2011.

² Fem år med ett utvidgat EU – Ekonomiska framsteg och utmaningar – Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén, regionkommittén och Europeiska centralbanken av den 20 februari 2009.

³ Kroatien, f.d. jugoslaviska republiken Makedonien, Island, Montenegro och Turkiet

⁴ Albanien, Bosnien och Hercegovina, Serbien samt Kosovo enligt FN:s säkerhetsråds resolution 1244/99.

insatser för att möta detta komplexa problem. EU 2020-strategin för smart och hållbar tillväxt för alla har klimatförändringen och förnybar energi bland sina fem övergripande mål. EU tror på tillväxtmodellen med låga utsläpp av koldioxid, och detta måste framhävas externt, även i samband med utvidgningen.

Dessutom är länderna på västra Balkan fortfarande relativt unga stater som bildades efter upplösningen av före detta Jugoslavien. Politisk stabilitet, fullständig etablering av de demokratiska principerna, respekt för de mänskliga rättigheterna och god samhällsstyrning – som alla är grundläggande värderingar för EU – behöver fortfarande stärkas.

Dessa länder kan inte på egen hand klara alla ansträngningar och kostnader som krävs för att uppfylla EU:s anslutningskriterier. De flesta saknar kapacitet att själva finansiera institutionella reformer och de offentliga investeringar som krävs för att stabilisera deras samhällen och ekonomier och ställa om till hållbar utveckling.

Tekniskt och finansiellt bistånd till utvidgningsländerna tillhandahålls för närvarande genom instrumentet för stöd inför anslutningen⁵. Detta instrument löper ut i slutet av 2013. Inför framtida utvidgningar bör EU fortsätta erbjuda kandidatländer och potentiella kandidatländer tekniskt och finansiellt bistånd för att hjälpa dem komma ur sin svåra situation och ställa om till hållbarhet.

Det nya föranslutningsstödet skulle fortsatt vara *inriktat på att bedriva den utvidgningspolitik* som är en av kärnprioriteter för EU:s yttre åtgärder och därmed bidra till att främja stabilitet, säkerhet och välbefinnande i Europa. Därför ska det nya instrumentet även i fortsättningen bidra till det allmänna målet att stödja kandidatländer och potentiella kandidatländer med deras förberedelser inför EU-medlemskapet och med den progressiva anpassningen av deras institutioner och ekonomier till Europeiska unionens standarder och politik, i enlighet med ländernas specifika behov och anpassat till deras egna utvidgningsagendor. Därigenom bör samstämmigheten stärkas mellan det finansiella biståndet och de övergripande framsteg som görs i samband med genomförandet av föranslutningsstrategin.

Dessutom behöver det framtida föranslutningsstödet vara ännu mer strategiskt, effektivt och bättre målinriktat än det hittillsvarande och syfta till mer hållbara resultat som innebär att dessa länders beredskap för medlemskap förbättras. Det nya instrumentet behöver fungera på ett mer flexibelt sätt och ge medel från andra givare eller den privata sektorn större hävstångseffekt med hjälp av innovativa finansieringsinstrument, parallellt med fortsatt förenkling och minskning av den administrativa bördan i samband med förvaltningen av det finansiella biståndet.

Förenlighet med Europeiska unionens politik på andra områden

Utvidgningsprocessen utvidgar EU:s inre politik till de stödmottagande länderna. Den bidrar bland annat till den inre marknadens expansion, det europeiska området med frihet, säkerhet och rättvisa, de transeuropeiska energi- och transportnäten, fler arbetstillfällen, kompetensutveckling, utbildning och social delaktighet, fattigdomsminskning, skydd av miljön och minskning av gränsöverskridande luft- och vattenförorening, anpassning till den gemensamma jordbrukspolitiken och fiskepolitiken, ansträngningar att diversifiera

⁵ Rådets förordning (EG) nr 1085/2006 av den 17 juli 2006.

energikällorna⁶, uppnå resurseffektivitet förbättra motståndskraften mot katastrofer samt förebyggande och hantering av risker, uppnå ett mer integrerat och strategiskt förhållningssätt till havspolitik, vetenskaplig excellens och den digitala agendan. Dessutom kommer konvergensen med EU:s klimatpolitik och klimatlagstiftning att ge mottagarländerna påtagliga fördelar genom en utveckling mot låga koldioxidutsläpp och grönare arbetstillfällen i en region som är mycket sårbar för klimatförändringens konsekvenser.

Genom sina stabiliserings- och associeringsavtal och andra överenskommelser med kandidatländer och potentiella kandidatländer uppmanar EU aktivt utvidgningsländerna att införa konkurrensregler. Framtida föranslutningsstöd kommer också att innefatta en stärkning av såväl forsknings- och innovationskapaciteten som informations- och kommunikationstekniken (IKT), vilket i sin tur kommer att främja förverkligandet av innovationsunionen och stödja övriga mål för Europa 2020-strategin och efterlevnaden av EU:s tekniska krav och normer inom många andra politikområden (t.ex. folkhälsa, tryggad livsmedelsförsörjning samt klimat- och miljöåtgärder, bland annat avseende biologisk mångfald och ekosystem).

Att göra Europa tryggare står högt upp på EU:s dagordning, vilket fastslagits i Stockholmsprogrammet. Den mer strategiska inriktningen på det finansiella biståndet inom ramen för föranslutningsstödet kommer att hjälpa utvidgningsländerna att förhindra och ta itu med organiserad brottslighet och korruption samt att stärka sin kapacitet på områdena brottsbekämpning, gränsförvaltning och migrationskontroll.

Utvidgningen ger EU ökad tyngd och stärker dess röst i internationella sammanhang. Genom Lissabonfördragets ikraftträdande har EU nu fått de resurser som behövs för att unionen ska kunna visa sin betydelse på global nivå. EU:s roll vid antagandet av FN:s generalförsamlings resolution om Kosovo utgör ett exempel på denna potential. Den femte utvidgningen blåste nytt liv i EU:s förbindelser med grannländerna i öster och söder och EU undersökte möjligheterna att utarbeta initiativ i regionerna kring Östersjön och Svarta havet. Anslutningsprocessen med länderna på västra Balkan och Turkiet leder till ett ännu större intresse och inflytande för EU i Medelhavs- och Svartahavsregionerna samt i Donaubäckenet. Om Turkiets anslutningsprocess kompletteras av att landets roll i den egna regionen utvecklas i samordning med EU, kan detta leda till en ökad tyngd för båda parterna i världspolitiken, inte minst i Mellanöstern och södra Kaukasus. Genom att agera tillsammans kan EU och Turkiet förbättra energitryggheten, lösa regionala konflikter, förhindra att motsättningar uppkommer längs etniska eller religiösa linjer och förbättra samarbetet i havspolitiska frågor, särskilt när det gäller Svarta havet. Island och EU kan tillsammans spela en viktig roll när det gäller att lösa frågor rörande energi, miljö, klimatförändring, havspolitik och säkerhet i de arktiska områdena.

2. RESULTAT AV SAMRÅD MED BERÖRDA PARTER OCH KONSEKVENSBEDÖMNINGAR

Samråd med berörda parter om framtida föranslutningsstöd

Förslaget till det nya instrumentet för stöd inför anslutningen bygger på omfattande samråd med berörda parter som inleddes med konferensen *Instrumentet för stöd inför anslutningen*:

⁶ Om trygg energiförsörjning och internationellt samarbete – EU:s energipolitik: Samarbete med partner utanför våra gränser, KOM(2011) 539, 7.9.2011.

hållbara resultat och konsekvenser, som kommissionen anordnade i Bryssel den 6 och 7 december 2010. Konferensen följdes av en serie samråd med berörda parter under första halvåret 2011 som gav underlag för en förhandsutvärdering inför det framtida instrumentet för stöd inför anslutningen. Dessa samråd inkluderade:

- En **digital enkät** som gav 338 svar från medlemsstaternas företrädare, offentliga förvaltningar och icke-offentliga berörda parter från kandidatländer och potentiella kandidatländer som får bistånd genom instrumentet för stöd inför anslutningen, kommissionens personal, givare och internationella finansinstitut, andra internationella organisationer, icke-statliga organisationer, forskare, experter och intressegrupper.
- En rad fokusgrupper, särskilt en högnivåarbetsgrupp, fyra blandade grupper med kommissionstjänstemän samt externa berörda parter, tre särskilda fokusgrupper inriktade på bistånd från instrumentet för stöd inför anslutningen för gränsöverskridande utvecklingsamarbete, utveckling av mänskliga resurser och landsbygdens utveckling, två möten med medlemsstaternas företrädare i den tekniska kommitté som bistår kommissionen med genomförandet av föranslutningsstödet och ett möte med myndigheter från länderna på västra Balkan med fokus på alternativ för framtida gränsöverskridande samarbete vid gränser inom västra Balkan.
- Samråd med enskilda kommissionstjänstemän vid huvudkontoret och EU:s delegationer i mottagarländerna, strukturer som tillhandahåller tekniskt stöd eller politiskt stöd för mottagarländerna, kontoren för nationella samordnare för instrumentet för stöd inför anslutningen, multilaterala och bilaterala givare, internationella och regionala organisationer (FN-organ, det regionala samarbetsrådet, OSSE osv.) samt icke-statliga organisationer (Europeiska stabilitetsinitiativet, den internationella krisgruppen, stiftelsen för ett öppet samhälle osv.) på EU-nivå.
- Ett arbetsmöte som anordnades av kommissionen i samarbete med det ungerska EU-ordförandeskapet i Zagreb den 10–11 maj, där de preliminära resultaten från samrådet presenterades och diskuterades med alla parter som berörs av instrumentet för föranslutningsstöd.

En analys av ståndpunkterna från samrådet med de berörda parterna visade stöd för:

- **En fortsättning med instrumentet** med motsvarande resursnivåer som omfattar både institutionell och socioekonomisk utveckling.
- **Särskild anpassning av biståndet** efter varje lands behov och egenskaper.
- **Förstärkning av sektorstrategin**, med en mer samstämmig långsiktig planeringsprocess som ger ett strategiskt instrument för givarsamordning och för att styra investeringar från den privata sektorn.
- **Införande av flerårig planering** som omfattar löptiden för nästa fleråriga budgetram, med halvtidsutvärdering, och vidareutveckling av **flerårig programplanering** även för åtgärder för övergångsstöd och institutionsuppbyggnad, i kombination med **ökat deltagande från mottagarnas sida i programplaneringen**, under ledning av starkare nationella myndigheter som ansvarar för samordningen av instrumentet för stöd inför anslutningen.

- **Belöning av goda resultat** baserat på absorption och uppnående av strategiska mål, **utnyttjande av användningsvillkor på ett striktare och mer systematiskt vis** på lands-, sektor-, strategi- och projektnivå.
- **Tillgång till olika typer av stöd** som inte längre beror på mottagarens status av kandidatland eller potentiellt kandidatland utan på viljan att genomföra stödet, i kombination med en strategi för att decentralisera stöd i faser.
- **Omprövning av den nuvarande strukturens delar**, inbegripet bättre samordning mellan politikområden.
- Fortsatt samarbete med internationella finansinstitut och **hävstångsfunktion** för dessa institut och andra givarmedel.
- **Antagande av en trestegsstrategi för övervakning och utvärdering**, med bedömning av framsteg i förhållande till i) vägen mot anslutning, ii) nationella strategier och iii) uppnådda resultat på program-, sektor- och åtgärdsnivå.

Internt samråd om framtida föranslutningsstöd

Inom kommissionen ledde förberedelserna inför det nya instrumentet för stöd inför anslutningen efter 2013 till omfattande diskussioner inom och mellan de fyra av kommissionens tjänsteavdelningar som deltar i förvaltningen av biståndet, dvs. generaldirektoraten för utvidgning, regionalpolitik, sysselsättning, socialpolitik och inkludering och jordbruk och landsbygdsutveckling, och även med EU-delegationerna och kontaktkontoren i Island, länderna på västra Balkan och Turkiet.

Offentligt samråd om alla instrument för yttre åtgärder

Det framtida stödet inför anslutningen var också föremål för ett bredare offentligt samråd om framtida finansiering av EU:s yttre åtgärder som kommissionen anordnade mellan den 26 november 2010 och den 31 januari 2011. Samrådet byggde på ett digitalt frågeformulär som åtföljdes av ett bakgrundsdokument, ”Hur ska finansieringen av EU:s yttre åtgärder se ut efter 2013?”, som utarbetats av kommissionen och berörda enheter vid Europeiska utrikestjänsten. De 220 bidrag som inkom som svar i samband med det offentliga samrådet avspeglar ett brett och varierat spektrum som visar på de många strukturer, åsikter och traditioner som företräds av dem som ägnar sig åt yttre åtgärder.

Bland de svar som mer specifikt rörde utvecklingsstöd var följande synpunkter relevanta även för föranslutningsstödet:

- En majoritet av deltagarna bekräftar att EU-interventionen ger ett **betydande mervärde** på de främsta politikområden som erhåller stöd genom EU:s finansieringsinstrument för yttre åtgärder⁷. Många svarande åberopar mervärdeskriteriet för EU-åtgärder som den viktigaste drivkraften för framtiden: EU bör utnyttja de komparativa fördelar som följer av dess globala närvaro, dess

⁷ Dvs. fred och säkerhet, fattigdomsminskning, humanitärt bistånd, investera i stabilitet och tillväxt i utvidgnings- och grannländer, möta globala utmaningar, främja EU:s och internationella standarder och värderingar samt stödja tillväxt och konkurrenskraft utomlands.

omfattande sakkunskap, dess överstatliga karaktär, dess roll som samordnande organ och de stordriftsfördelar som unionen har.

- Nästan samtliga svarande stödjer en **mer differentierad strategi** som kan anpassas till mottagarländernas situation och är grundad på sunda kriterier och effektiv datainsamling som ett sätt att göra EU:s finansieringsinstrument effektivare.
- Vad gäller förenklingen av instrument och jämvikten mellan geografiska och tematiska instrument, finns olika åsikter om en översyn av EU:s tematiska program och en eventuell minskning av antalet. **Ökad geografisk flexibilitet för EU-instrument** som ett sätt att möta interregionala utmaningar stöds av en betydande majoritet av de svarande .

Utnyttjande av sakkunskap

GD Utvidgning har beställt två studier av sakkunniga för att bedöma logiken bakom stödinsatserna och dra lärdom av det nuvarande programmet för instrumentet för stöd inför anslutningen (metautvärdering av instrumentet) samt förbereda en förhandsutvärdering av det framtida föranslutningsstödet efter 2013. Båda studierna finns på GD Utvidgnings webbplats på följande adress: http://ec.europa.eu/enlargement/how-does-it-work/financial-assistance/phare/evaluation/interim_en.htm

Konsekvensbedömning

Som ett led i utarbetandet av förslaget till det nya instrumentet för stöd inför anslutningen har kommissionen genomfört en konsekvensbedömning som omfattar följande alternativ:

Alternativ 1 – ”Ingen förändring”

Alternativ 2 - ”Ändra den befintliga förordningen”, med följande alternativ:

- **Underalternativ 2.1 - ”Minska tillämpningsområdet och behålla genomförandemekanismerna”,** med inriktning på de rättsliga och institutionella förändringar som krävs för att anslutningskriterierna ska uppfyllas, utan att några betydande medel satsas på samfinansiering av offentliga investeringar för socioekonomisk utveckling.
- **Underalternativ 2.2 - ”Behålla komponentstrukturen och fokusera på investeringar”** för att öka den socioekonomiska effekten i mottagarländerna och påskynda deras förberedelser inför förvaltningen av struktur-, sammanhållnings- och landsbygdsutvecklingsfonderna.
- **Underalternativ 2.3: ”Behålla tillämpningsområdet och justera genomförandemekanismerna”,** så att både efterlevnaden, anslutningskriterierna och stödet till socioekonomisk utveckling omfattas. Dessutom skulle aspekter av det nuvarande instrumentet för stöd inför anslutningen och genomförandemetoderna ändras.

Alternativ 3: ”Utforma ett nytt instrument”. Detta alternativ analyserades inte i detalj.

De olika alternativens **ekonomiska verkan** bedömdes efter sannolikheten för att alternativet skulle i) fördröja eller snabba på utvidgningen och därmed utvidgningens positiva

ekonomiska verkan på den inre marknaden; ii) bibehålla eller minska kostnaderna för EU och medlemsstaterna när det gäller säkerhetsåtgärder och risker, gränskontroller och olaglig migration; iii) begränsa eller förbättra möjligheterna till bättre ekonomisk integration, t.ex. genom förbättrad integration i de transeuropeiska näten; och iv) inverka positivt eller negativt på givarnas och investerarnas förtroende för mottagarländerna.

De olika alternativens **sociala verkan** bedömdes med avseende på alternativets sannolika verkan på fattigdom och utanförskap i utvidgningsländerna, kopplat till framsteg mot anslutning, skapande av förutsättningar för bättre ekonomiska resultat och politiska åtgärder som skulle inverka på dessa områden. Likaledes övervägdes sannolika effekter i form av riskerna för att rättigheter när det gäller rättvisa och rättstatsprincipen skulle kunna äventyras i mottagarländerna på grund av fördröjningar av och risker för anslutningen.

Alternativens **miljökonsekvenser** bedömdes som sannolikheten för att miljökostnaderna skulle öka om utvidgningen fördröjdes eller äventyrades, eftersom lägre miljöstandarder används för att uppnå konkurrensfördelar i mottagandeländerna och/eller på grund av att genomförandet av de dyra investeringar som krävs för anpassningen till EU:s regelverk på miljöområdet fördröjs.

Alternativ 2.1 bedömdes sannolikt ha en **negativ** inverkan på samtliga aspekter. Jämfört med alternativ 1 förväntades **alternativen 2.2 och 2.3** ha en **positiv inverkan**, med olika poäng för de enskilda aspekterna. De förbättrade metoder för tillhandahållande av stöd som anges i alternativ **2.3** bedömdes sannolikt ha en generellt mer positiv inverkan än ökade investeringar i socioekonomisk utveckling enligt alternativ 2.2, eftersom dessa metoder ökar stödets fokus, effektivitet, ändamålsenlighet, hävstångseffekt och verkningar.

3. FÖRSLAGETS RÄTTSLIGA ASPEKTER

Utvidgningspolitiken bygger på artikel 21 i fördraget om Europeiska unionen, enligt vilken ”unionens åtgärder i internationella sammanhang ska utgå från de principer som har legat till grund för dess egen tillblivelse, utveckling och utvidgning och som den strävar efter att föra fram i resten av världen: demokrati, rättsstaten, de mänskliga rättigheternas och grundläggande friheternas universalitet och odelbarhet, respekt för människors värde, jämlikhet och solidaritet samt respekt för principerna i Förenta nationernas stadga och i folkrätten”.

Den rättsliga grunden för finansiellt bistånd till föranslutning är artikel 212.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

Förslaget till ett nytt instrument för stöd inför anslutningen ligger i linje med subsidiaritetsprincipen och proportionalitetsprincipen i enlighet med artikel 5 i fördraget om Europeiska unionen.

Vad gäller subsidiariteten, skänker åtgärder på EU-nivå ett avgörande mervärde som är kopplat till flera faktorer:

- Den successiva utvidgningen av EU är till sin natur en **gemensam uppgift** som bara kan genomföras på EU-nivå. Endast medlemsstaterna i samverkan kan besluta om anslutningsansökningar från nya kandidater. Det föranslutningsstöd som tillhandahålls genom EU-budgeten är utformat för att hjälpa kandidatländer och potentiella kandidatländer med att förbereda sig inför ett framtida medlemskap:

instrumentet för stöd inför anslutningen är utformat för att före anslutningen ge länderna en ”testkörning” av de skyldigheter som ett medlemskap medför (såsom att inrätta institutioner för förvaltning av EU-medel efter anslutningen och antagande av EU:s regelverk och EU-standarder). Inga andra multilaterala eller bilaterala instrument kan erbjuda en så omfattande verktygslåda, och i vilket fall kan endast EU definiera vilken typ av stöd som behövs för att förbereda sig på att införa EU:s regelverk.

- Med 27 medlemsstater som agerar för gemensamma politiska mål och strategier, är det endast EU som har den erforderliga tyngden för att möta globala utmaningar. Enskilda medlemsstaters åtgärder kan vara begränsade och fragmenterade, med projekt som många gånger är för små för att göra långsiktig skillnad på fältet. Om medlemsstaternas arbete rationaliseras genom EU gör det att insatserna samordnas bättre och blir mer effektiva.
- Under senare år har EU:s medlemsstater minskat nivån på sitt bilaterala stöd till kandidatländer och potentiella kandidatländer, varigenom de också har visat att samordnade åtgärder på EU-nivå är effektivare. Under 2009 kom ungefär hälften av det sammanlagda finansiella biståndet från EU till utvidgningsländerna från EU-budgeten. Multilaterala givarorganisationer har i stort sett fasat ut sitt stöd, och de som finns kvar har nu anpassat sina program till EU:s prioriteter. Det är dessutom billigare att arbeta med EU. De administrativa utgifterna blir lägre än motsvarande genomsnitt för de viktigaste bilaterala biståndsgivarna.
- Föranslutningsstödet är en investering i EU:s framtid i och med att det främjar stabilitet och välstånd i EU:s grannländer samt säkerställer att kandidatländerna har den kapacitet som krävs för att genomföra EU:s regelverk vid anslutningen, inbegripet hantering av unionens fonder och politik för struktur, sammanhållning, jordbruks- och landsbygdsutveckling, hav och fiske. Tekniskt och finansiellt bistånd snabbar på förberedelseprocessen och skapar incitament för den omvandling som krävs av samhället, rättssystemet och ekonomin. Sådant bistånd gör det lättare att uppfylla målen för EU:s internationella politik, skapar möjligheter för EU-företag och ger faktisk avkastning på investeringar. Utan det intensiva engagemanget och det närmare partnerskap som konkretiseras i föranslutningsstödet skulle EU med säkerhet behöva satsa mer på att bekämpa olaglig migration, säkra EU:s yttre gränser, ombesörja en säker energitillgång samt en säker och hygienisk livsmedelsimport för sina medborgare samt bekämpa klimatförändringen och föroreningarna.

I linje med proportionalitetsprincipen går den föreslagna förordningen inte utöver vad som är nödvändigt för att uppnå förordningens mål.

4. BUDGETKONSEKVENSER

I sitt meddelande i juni 2011, *En budget för Europa 2020*, föreslår Europeiska kommissionen att 14 110 100 000 euro (i löpande priser) avsätts för det nya instrumentet för stöd inför anslutningen för perioden 2014–2020.

En detaljerad uppskattning av förslagets budgetkonsekvenser presenteras i den finansieringsöversikt för förslaget till rättsakt som bifogas detta förslag. De vägledande årliga budgetåtagandena redovisas i tabellen nedan.

Instrumentet för stöd inför anslutningen	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2014–2020
	1 898,0	1 935,9	1 974,6	2 014,1	2 054,4	2 095,5	2 137,4	14 110,1

*Löpande priser i miljoner euro

För att säkerställa förutsebarheten kommer finansiering av verksamheter som rör högre utbildning i tredjeländer inom ramen för ”Erasmus för alla”-programmet att, i linje med EU:s mål för yttre åtgärder, göras tillgänglig genom två fleråriga anslag som endast täcker de första fyra åren respektive de återstående tre åren. Denna finansiering kommer att avspeglas i de fleråriga vägledande strategidokumentet för instrumentet för stöd inför anslutningen, mot bakgrund av de berörda ländernas identifierade behov och prioriteter. Anslagen kan ses över i linje med EU:s yttre prioriteter i samband med omvälvande oförutsedda händelser eller betydande politiska förändringar. Bestämmelserna i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr [–] om inrättande av ”Erasmus för alla”⁸ kommer att gälla för användningen av dessa medel.

Den turkcypriotiska befolkningsgruppen kommer att erhålla finansiellt bistånd även i fortsättningen, tills den ändring som avses i artikel 11 andra stycket i rådets förordning om fastställande av den fleråriga budgetramen för åren 2014–2020 har gjorts. Detta finansiella biståndet ska även i fortsättningen regleras genom bestämmelserna i förordning (EG) nr 389/2006 av den 27 februari 2006 om införande av en stödordning för att stimulera den ekonomiska utvecklingen inom den turkcypriotiska befolkningsgruppen. De ekonomiska behoven för stöd till den turkcypriotiska befolkningsgruppen kommer att täckas genom den övergripande budgetramen för instrumentet för stöd inför anslutning.

5. ÖVRIGT

Förenkling

En prioritet för kommissionen i denna nya förordning, liksom i övriga program inom den fleråriga budgetramen är att förenkla reglerna och underlätta EU-stöd till mottagarländer och regioner, det civila samhällets organisationer, små och medelstora företag osv.

Detta förslag verkar för förenkling huvudsakligen genom *rationalisering av de strukturella elementen omkring de främsta politikområdena*. Detta medför en förenkling av instrumentets rättsliga ram och de framtida genomförandebestämmelserna genom en rationalisering av bestämmelserna. Kopplat till rationaliseringen av strukturens delar innebär *odifferentierad tillgång till stöd* inom varje politikområde att mottagarländerna inte längre behöver identifieras separat i den rättsliga grunden för instrumentet. Därför kommer det inte längre att krävas något tungrovt förfarande för att påvisa en mottagares ändrade status, vilket minskar

⁸ EUT L ...

klyftan mellan politiska beslut om finansiellt bistånd och genomförande ute på fältet. Om ett land skulle bli ett nytt potentiellt kandidatland för EU-anslutning, gäller på motsvarande sätt att procedurkraven för inkludering av landet bland biståndsmottagarna skulle förenklas betydligt.

Olika tjänsteavdelningar inom kommissionen kommer också fortsättningsvis att ansvara för förvaltning och genomförande av biståndet inom de olika politikområdena. Samordning, kommunikation och genomförande ute på fältet kommer emellertid att förbättras ytterligare genom förenkling av ett antal aspekter, bland annat *närmare gemensam övervakning* av framstegen när det gäller genomförandet i mottagarländerna och *färre processer för ackreditering* och överföring av förvaltningsbefogenheter. Även samstämmighet mellan kommissionens åtgärder skulle medföra en betydande minskning av mottagarländernas kostnader och samordningsarbete till följd av de olika kommunikationskanaler och förfaranden som används av kommissionen.

Förslaget innebär dessutom att strategiska beslut om tilldelningen av biståndet kommer att fattas inom ramen för heltäckande strategidokument för ett eller flera länder som omfattar hela perioden för den nya budgetramen (2014–2020) och inbegriper en halvtidsöversyn, vilket ersätter det nuvarande systemet med treåriga rullande vägledande planeringsdokument som ses över varje år. Detta kommer att minska den administrativa bördan för alla berörda parter i samband med den årliga översynen av varje dokument och eventuella efterföljande omarbetningar. På motsvarande sätt kommer också minskad administration för alla och snabbare tilldelning av bistånd att följa av att flerårig programplanering införs även för övergångsstöd och stöd till kapacitetsuppbyggnad.

Ytterligare förenklingar torde även följa av att en sektorbaserad strategi införs för tilldelning av bistånd inom de sektorer där relevanta villkor för detta har införts. Utöver att öka biståndets effektivitet och verkan skulle denna strategi kunna leda till att medlen används för färre projekt, vilket skulle minska den administrativa bördan förvaltningen av projekt och kontrakt. Om omständigheterna tillåter, skulle sektorstrategin även kunna inbegripa användning av budgetstöd, vilket också skulle minska den administrativa bördan jämfört med projektstöd.

De närmare reglerna för den gemensamma övervakningen och ackrediteringsprocesserna kommer att tillhandahållas i separata genomförandebestämmelser. Dessa bestämmelser kommer att syfta till ytterligare förenkling av det gränsöverskridande samarbetet mellan kandidatländer och potentiella kandidatländer genom ytterligare anpassning av programplanering och genomförande till strukturfondernas strategi.

Förenkling och flexibla förfaranden för genomförandet av den nya förordningen kommer att göra det möjligt att snabbare anta genomförandebestämmelser och betala ut stöd. Dessutom kommer översynen av budgetförordningen, i synnerhet den särskilda bestämmelsen för yttre åtgärder, att göra det lättare för det civila samhällets organisationer och små och medelstora företag att delta i finansieringen av program, t.ex. genom att förenkla regler, minska kostnaderna för deltagande och påskynda förfarandena för beviljande. Vid genomförandet av denna förordning kommer kommissionen att använda de förenklade förfaranden som fastställs i den nya budgetförordningen.

Närmare förklaring av särskilda bestämmelser i förslaget

Som helhet förutser det aktuella förslaget och kommande genomförandebestämmelser följande ändringar av instrumentets utformning och dess genomförandemetoder (utöver den förenkling som nämns ovan):

1. Tilldelningen av biståndet kommer att göras mer samstämmig, strategisk och resultatorienterad genom följande:
 - **Politikområdena** behandlas genom **heltäckande, fleråriga landsstrategidokument (för flera mottagare)** som avspeglar utvidgningsstrategins politiska prioriteter och för varje politikområde, täcker in all institutionsuppbyggnad, all efterlevnad av EU:s regelverk och alla investeringsåtgärder som krävs. Tillämpningsområdet kommer att grundas på en behovsbedömning och anpassas till landets omständigheter.
 - Förstärkning av (sam)**finansieringen av överenskomna sektorstrategier** som bidrar till de politiska målen, i motsats till enskilda projekt, vilket innebär en övergång från rent bidragsfinansierade projekt till en ökad andel projekt som får biståndsfinansiering genom stöd på sektornivå (inbegripet sektorsinriktat budgetstöd för utvalda politikområden som bygger på villkor för ett effektivt uppfyllande av målen). Stöd för efterlevnad av EU:s regelverk kommer också att finnas tillgängligt genom projektstöd eller andra genomförandemetoder, såsom särskilda finansieringsmekanismer, när det inte täcks av övergripande sektorstrategier.
 - Mer systematisk **flerårig programplanering** även för politiska mål som eftersträvas genom övergångsstöd och stöd till institutionsuppbyggnad (t.ex. reformer av den offentliga förvaltningen, rättssystemet osv.), som underbygger ett effektivt genomförande av tillhörande sektorstrategier och slutligen uppnående av tillhörande mål.
 - Mer direkt låta det finansiella biståndet **villkoras av förbättrad styrning och växande egenansvar** i mottagarländerna. Viss flexibilitet kommer att införas för att klara framväxande behov och ge incitament till förbättrade **prestationer**.
2. **Tilldelningen av bistånd** kommer att göras **mer flexibel och bättre anpassad till behoven** genom följande:
 - **Odifferentierad tillgång till bistånd** tillåts (oberoende av om det rör sig om ett kandidatland eller potentiellt kandidatland), fastän med olika tillämpningsområde och intensitet med hänsyn till behov, teknisk kapacitet och förvaltningskapacitet. Mottagarländernas behov skulle vara utgångspunkten för att fastställa sektorer/politikområden för bistånd.
 - Kommissionen eller det stödmottagande landet skulle tillämpa en **mer progressiv, strategi i faser för förvaltning av det finansiella biståndet**, med eller utan förhandskontroller från kommissionen beroende på landets status och utsikter med avseende på anslutning, sektor eller politikområde för biståndet samt administrativ, teknisk och administrativ kapacitet. Inrättandet av administrativa strukturer och förfaranden som avspeglar dem som måste finnas på plats efter anslutningen skulle som förberedelse inför anslutningen även fortsättningsvis vara målet inom berörda sektorer.

- Upprätta en **koppling mellan framsteg under olika förvaltningsfaser och politiska prioriteter**, enligt modellen i lägesrapporterna, eftersträva riktmärken för förhandling eller resultat vid genomförandet av associationsavtalet.
 - Öka flexibiliteten mellan prioriteterna för en mer resultatorienterad utbetalning av stöd. Detta skulle tillåta **att avsätta medel överförs mellan politikområden**, med möjlighet att **föra över medel från ett år till ett annat**, om detta är tillåtet enligt den nya budgetförordningen.
3. *Tilldelningen av bistånd* kommer att göras *effektivare och mer ändamålsenlig* genom följande:
- En fortsatt strävan efter att identifiera och använda **innovativa finansieringsinstrument** som skulle kunna ha en hävstångseffekt på privata medel samt en kartläggning av möjligheten att utnyttja synergier med innovativa finansieringsinstrument som utvecklats för den inre politiken, på grundval av en samordnad strategi och samordnade bestämmelser för utnyttjande av EU-budgeten för sådana instrument.
 - Som en del i övergången mot en högre grad av bistånd på sektorsnivå skulle ett **ökat samarbete med andra givare och internationella och andra finansieringsinstitutioner på strategisk nivå** kunna genomföras, med överenskommelser om politiska prioriteter och en tydligare arbetsfördelning.
 - Fortsatt **stöd till regionala program och projekt** som ger mervärde genom att främja kunskaps- och erfarenhetsutbyte, politisk harmonisering, överenskommelser om gemensamma prioriteter och uppbyggnad av ömsesidigt förtroende. Regionala program har dessutom potential att effektivisera politiken, t.ex. på områdena transport, energi, miljö, klimatförändring, statistik, kampen mot organiserad brottslighet och migrationsfrågor.
 - **Rationalisering av bestämmelserna för upphandling av bistånd till partnersamverkan** och införande av mekanismer för att säkerställa att väl lämpade experter rekryteras, samtidigt som en ny möjlighet tillkommer att ta medel från en särskild finansieringsmekanism för att tillgodose behoven i takt med att de uppkommer.

Delegerade akter

Då de skönmässiga politiska besluten om ansökarländernas status fattas på en annan nivå, föreslås det att ändringar görs i förteckningen över mottagarländer i bilagan till förordningen så att det framgår att sådana beslut ska antas genom en delegerad akt i enlighet med artikel 290 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, eftersom sådana ändringar faktiskt inte påverkar någon väsentligt del av förordningen.

Det föreslås också att kommissionen ska ges delegerade befogenheter att anta närmare bestämmelser om fastställande av enhetliga villkor för genomförande av förslaget till förordning, särskilt i fråga om administrativa strukturer och förfaranden. Sådana bestämmelser är nödvändiga som komplement till de allmänna bestämmelser och förfaranden som fastställs genom den gemensamma genomförandeförordningen. Dessa bör ta hänsyn till

de erfarenheter som vunnits vid förvaltningen och genomförandet av tidigare föranslutningsstöd och anpassas till utvecklingen i mottagarländerna.

Förslag till

EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING

om inrättande av ett instrument för stöd inför anslutningen

EUROPAPARLAMENTET OCH EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR ANTAGIT DENNA FÖRORDNING

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, särskilt artikel 212.2,

med beaktande av Europeiska kommissionens förslag,

efter översändande av utkastet till lagstiftningsakt till de nationella parlamenten,

med beaktande av Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs yttrande¹,

med beaktande av Regionkommitténs yttrande²,

i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet, och

av följande skäl:

- (1) I meddelandet från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och regionkommittén *En budget för Europa 2020*³ fastställer kommissionen budgetramen för unionens instrument för yttre åtgärder och instrumentet för stöd inför anslutningen.
- (2) Eftersom rådets förordning (EG) nr 1085/2006 om upprättande av ett instrument för stöd inför anslutningen⁴ löper ut den 31 december 2013, samt för att göra unionens yttre åtgärder mer effektiva, bör en ram för planering och utbetalning av externt bistånd bibehållas för 2014–2020. Unionens utvidgningspolitik bör även i fortsättningen stödjas genom ett särskilt finansieringsinstrument. Instrumentet för stöd inför anslutningen bör därför förnyas.
- (3) I artikel 49 i fördraget om Europeiska unionen anges det att varje europeisk stat som stödjer värderingarna om människans värdighet, frihet, demokrati, jämlikhet, rättsstaten och respekt för de mänskliga rättigheterna får ansöka om att bli medlem av unionen.

¹ EUT C , , s. .

² EUT C , , s. .

³ Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och regionkommittén *En budget för Europa 2020*, KOM(2011) 500 slutlig, 29.6.2011.

⁴ EUT L 210, 31.7.2006, s. 82.

- (4) En europeisk stat som har ansökt om det kan bli medlem av unionen först när den har bekräftat att den uppfyller de kriterier för medlemskap som fastställdes vid Europeiska rådets möte i Köpenhamn i juni 1993. Dessa kriterier gäller stabila institutioner som garanterar demokrati, rättsstatsprincipen, respekt för mänskliga rättigheter och respekt för och skydd av minoriteter, en tillräckligt väl utvecklad ekonomi för att klara den inre marknadens konkurrenstryck och kapacitet inte bara att utnyttja rättigheterna utan även axla skyldigheterna enligt fördragen.
- (5) Anslutningsprocessen bygger på objektiva kriterier och tillämpning av principen om lika behandling av alla ansökarländer. Framstegen mot anslutning beror på ansökarlandets kapacitet att genomföra nödvändiga reformer för att anpassa sina politiska, institutionella och ekonomiska system, sitt rättssystem och sitt förvaltningssystem till unionens bestämmelser, standarder, politik och praxis.
- (6) Europeiska rådet har beviljat statusen kandidatland till Island, Montenegro, f.d. jugoslaviska republiken Makedonien och Turkiet. Rådet har bekräftat det europeiska perspektivet för Albanien, Bosnien och Hercegovina och Serbien samt för Kosovo⁵, vilka betraktas som potentiella kandidatländer.
- (7) Finansiellt bistånd enligt denna förordning bör beviljas både kandidatländer och potentiella kandidatländer (*mottagarländer*) som finns upptagna i bilagan till denna förordning, oaktat deras status.
- (8) Bistånd enligt denna förordning bör tillhandahållas i enlighet med den ram för utvidgningspolitiken som definierats av unionen för varje mottagarland och avspeglas i kommissionens årliga utvidgningspaket, vilket inbegriper lägesrapporterna och utvidgningsstrategin, i stabiliserings- och associationsavtalen och i de europeiska partnerskapen eller anslutningspartnerskapen. Biståndet ska i huvudsak inriktas på ett begränsat antal politikområden som hjälper mottagarländerna att stärka de demokratiska institutionerna och rättstaten, reformera rättslig och offentlig förvaltning, främja respekten för de grundläggande rättigheterna, jämställdhet mellan könen och icke-diskriminering. Det ska också stärka ländernas ekonomiska och sociala utveckling samt stödja en agenda för smart och hållbar tillväxt för alla i linje med Europa 2020-strategin och en gradvis anpassning till Köpenhamnskriterierna. Samstämmigheten mellan det finansiella biståndet och de övergripande framstegen i genomförandet av föranslutningsstrategin bör förstärkas.
- (9) Kandidatländer och potentiella kandidatländer behöver vara bättre förberedda på att anta globala utmaningar såsom hållbar utveckling och klimatförändringar och att anpassa sig till unionens insatser för att hantera dessa problem. EU-stödet enligt denna förordning bör också bidra till målet att höja den klimatrelaterade delen av unionens budget till minst 20 %.
- (10) Kommissionen och medlemsstaterna bör se till att deras bistånd uppfyller kraven på efterlevnad, samordning och komplementaritet, särskilt genom regelbundna samråd och täta utbyten av information under biståndscykelns olika faser.

⁵ Enligt FN:s säkerhetsråds resolution 1244/1999.

- (11) För att säkerställa samstämmighet mellan anslutningsprocessen och det ekonomiska och tekniska bistånd som ges enligt denna förordning och uppnå målen för anslutningsagendan, bör en gemensam strategisk ram för användning av instrumentet för stöd inför anslutningen fastställas av kommissionen. Ramen bör bland annat definiera en förteckning över viktiga åtgärder som kan stödjas enligt denna förordning och kriterierna för tilldelning av anslag. Den gemensamma strategiska ramen bör utgöra referensramen för ett eller flera länders strategidokument.
- (12) Målen för stödet bör definieras i vägledande strategidokument för enskilda respektive flera länder som i partnerskap med mottagarländerna utarbetas av kommissionen för den tillämpliga fleråriga unionsbudgetramens löptid, med utgångspunkt i deras särskilda behov och utvidgningsagendor. Strategidokumenten bör identifiera politikområdena för stöd och, utan att det påverkar budgetmyndighetens privilegier, fastställa de vägledande tilldelningarna av anslag per politikområde per år, inbegripet en uppskattning av de klimatrelaterade utgifterna. Tillräcklig flexibilitet bör byggas in för att klara framväxande behov och ge incitament till att förbättra resultaten. Strategidokumenten bör säkra samstämmighet och överensstämmelse med mottagarländernas ansträngningar såsom dessa avspeglas i deras nationella budgetar och bör ta hänsyn till stöd från andra givare. För att ta hänsyn till inre och yttre utveckling bör de fleråriga vägledande strategidokument ses över såsom är lämpligt.
- (13) Det ligger i unionens intresse att bistå mottagarländer i deras ansträngningar att reformera sina system för anpassning till EU. Eftersom målen för denna förordning inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna och de därför bättre kan uppnås på unionsnivå, kan gemenskapen vidta åtgärder i enlighet med subsidiaritetsprincipen i artikel 5 i fördraget om Europeiska unionen. I enlighet med proportionalitetsprincipen i samma artikel går detta direktiv inte utöver vad som är nödvändigt för att uppnå dessa mål.
- (14) För att denna förordning skyndsamt ska kunna avspegla resultaten av politiska beslut som fattas av rådet, bör befogenheten att anta akter i enlighet med artikel 290 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt delegeras till kommissionen avseende ändringar av förteckningen över mottagarländer i bilagan till denna förordning.
- (15) I Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr .../...⁶ av den ... (nedan kallad *gemensamma genomförandeförordningen*) fastställs gemensamma bestämmelser och förfaranden för genomförande av unionens instrument för yttre åtgärder, men även befogenheter att anta närmare bestämmelser om enhetliga villkor för genomförande av denna förordning i fråga om administrativa strukturer och förfaranden bör delegeras till kommissionen. Sådana bestämmelser bör ta hänsyn till de lärdomar som dragits av förvaltningen och genomförandet av tidigare föranslutningsstöd och anpassas till hur situationen utvecklas i mottagarländerna.
- (16) Med avseende på dessa delegerade akter är det av särskild betydelse att kommissionen genomför lämpliga samråd under sitt förberedande arbete, inklusive på expertnivå. Kommissionen bör, då den förbereder och utarbetar delegerade akter, dessutom se till att relevanta handlingar översänds samtidigt till Europaparlamentet och rådet och att detta sker så snabbt som möjligt och på lämpligt sätt.

⁶ EUT L

- (17) Biståndet bör även i fortsättningen använda de strukturer och instrument som har bevisat sitt värde under föranslutningsprocessen. Övergången från kommissionens direkta förvaltning av föranslutningsmedel till decentraliserad förvaltning som delegerats till mottagarländerna bör ske stegvis och i linje med varje mottagarlands kapacitet.
- (18) Genomförandebefogenheter avseende den gemensamma strategiska ramen och strategidokumentet för instrumentet för stöd inför anslutningen bör utövas i enlighet med Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 182/2011 om fastställande av allmänna regler och principer för medlemsstaternas kontroll av kommissionens utövande av sina genomförandebefogenheter⁷. Med beaktande av dessa genomförandeakters karaktär, särskilt deras policyinriktning eller deras ekonomiska konsekvenser, bör granskningsförfarandet i princip tillämpas vid antagandet av dem, utom när det gäller finansiellt småskaliga tekniska genomförandeåtgärder.
- (19) De kommittéer som inrättas enligt denna förordning bör även ha behörighet när det gäller akter som rör genomförandet av det tidigare instrumentet för stöd inför anslutningen samt för genomförandet av finansiellt bistånd till den turkcypriska befolkningsgruppen.
- (20) Om ett mottagarland bryter mot de principer som ligger till grund för unionen, inte respekterar de åtaganden som ingår i aktuella överenskommelser som ingåtts med EU eller gör otillräckliga framsteg med avseende på anslutningskriterierna bör rådet, efter förslag från kommissionen, vidta lämpliga åtgärder för att åtgärda situationen.
- (21) Med tanke på mål och tillämpningsområde för det bistånd som tillhandahålls enligt denna förordning bör Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén rådfrågas innan förordningen antas.

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

AVDELNING I

ALLMÄNNA BESTÄMMELSER

Artikel 1

Övergripande mål

Instrumentet för stöd inför anslutningen (nedan kallat *föranslutningsinstrumentet*) syftar till att stödja kandidatländer och potentiella kandidatländer ("mottagarländerna") som förtecknas i bilagan i deras genomförande av politiska, institutionella, rättsliga, administrativa, sociala och ekonomiska reformer som krävs för att närma länderna till unionens värderingar och stegvis till unionens bestämmelser, standarder, politik och praxis, med ett medlemskap i unionen som mål.

⁷ EUT L 55, 28.2.2011, s. 13.

Artikel 2

Särskilda mål

1. Bistånd enligt denna förordning ska eftersträva följande särskilda mål enligt varje mottagarlands behov och egen utvidgningsagenda.
 - (a) Stöd för politiska reformer, bland annat
 - (i) stärkande av de demokratiska institutionerna och rättsstaten, inklusive genomförande,
 - (ii) främjande av och skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, ökad respekt för minoriteters rättigheter, främjande av jämställdhet, icke-diskriminering, pressfrihet och främjande av goda grannskapsrelationer,
 - (iii) bekämpningen av korruption och organiserad brottslighet,
 - (iv) offentlig förvaltning och god samhällsstyrning,
 - (v) utvecklingen av det civila samhället och social dialog,
 - (vi) försoning, förtroendeskapande åtgärder och återuppbyggnad.
 - (b) Stöd för ekonomisk, social och territoriell utveckling och reform i syfte att uppnå en smart och hållbar tillväxt för alla, bland annat genom
 - (i) uppnående av unionens standarder för ekonomi och ekonomisk styrning,
 - (ii) de ekonomiska reformer som krävs för att klara konkurrenstrycket och marknadskrafterna i unionen, parallellt med en strävan mot ekonomiska, sociala och miljörelaterade mål,
 - (iii) främjande av sysselsättning och utveckling av mänskligt kapital,
 - (iv) social och ekonomisk delaktighet, särskilt för minoriteter och sårbara befolkningsgrupper,
 - (v) utveckling av fysiskt kapital, förbättring av förbindelserna med unionen och regionala nätverk.
 - (c) Stärka mottagarländernas förmåga att uppfylla de skyldigheter ett medlemskap medför genom stöd till en gradvis anpassning till och antagande, genomförande och verkställighet av EU:s regelverk och unionens fonder och politik för struktur, sammanhållning och jordbruks- och landsbygdsutveckling.
 - (d) Regional integration och territoriellt samarbete som involverar mottagarländerna, medlemsstaterna och, i tillämpliga fall, tredjeländer inom tillämpningsområdet för

förordning (EU) nr [...] om inrättande av ett Europeiskt grannskaps- och partnerskapsinstrument⁸.

2. Framsteg i arbetet med att uppnå de särskilda målen enligt punkt 1 ska bedömas med indikatorer som omfattar bland annat
 - framsteg på områdena demokrati, rättstatsprincipen, respekten för mänskliga rättigheter, grundläggande friheter, rättssystemet och administrativ kapacitet,
 - framsteg i fråga om ekonomiska reformer, sunda och effektiva strategier för ekonomisk och social utveckling, framsteg i arbetet med smart och hållbar utveckling för alla, också genom offentliga investeringar som stöds genom föranslutningsinstrumentet,
 - den lagstiftning som är anpassad till EU:s regelverk; framsteg i fråga om EU-relaterade institutionella reformer, inbegripet den övergång till decentraliserad förvaltning av biståndet som föreskrivs i denna förordning,
 - regionala och territoriella samarbetsinitiativets relevans samt utvecklingen av handelsflöden.

Indikatorerna ska användas för att på lämpligt sätt övervaka, utvärdera och se över resultaten.

Artikel 3

Politikområden

1. Bistånd enligt denna förordning ska huvudsakligen gälla följande politikområden:
 - (a) Övergångsprocessen mot unionsmedlemskap och kapacitetsuppbyggnad.
 - (b) Regional utveckling.
 - (c) Sysselsättning, socialpolitik och utveckling av mänskliga resurser.
 - (d) Jordbruk och landsbygdens utveckling.
 - (e) Regionalt och territoriellt samarbete.
2. Bistånd inom de politikområden som avses i punkt 1 ska stödja mottagarländerna med att uppnå de allmänna och särskilda mål som fastställs i artiklarna 1 och 2.
3. Bistånd inom de politikområden som avses i punkt 1 b–d får bland annat inbegripa finansiering av den typ av åtgärder som avses i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) XXXX/201X av den DD MM ÅÅÅÅ om särskilda bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, målet Investering för tillväxt och arbetstillfällen⁹, Europaparlamentets och rådets förordning (EU) XXXX/201X av den

⁸ EUT L...

⁹ EUT L

DD MM ÅÅÅÅ om Sammanhållningsfonden¹⁰, Europaparlamentets och rådets förordning av den DD MM ÅÅÅÅ om Europeiska socialfonden¹¹, Europaparlamentets och rådets förordning (EU) XXXX/201X av den DD MM ÅÅÅÅ om särskilda bestämmelser för stöd från Europeiska regionala utvecklingsfonden till målet Europeiskt territoriellt samarbete¹² och Europaparlamentets och rådets förordning (EU) XXXX av den DD MM ÅÅÅÅ om stöd för landsbygdsutvecklingen från de europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (EJFLU)¹³.

4. Bistånd inom det politikområde som avses i punkt 1 e kan särskilt finansiera såväl åtgärder som omfattar flera länder eller är horisontella som gränsöverskridande, transnationella och interregionala åtgärder.

Artikel 4

Förenlighet, samstämmighet och komplementaritet

1. Finansiellt bistånd enligt denna förordning ska vara förenligt med unionens politik. Det ska vara förenligt med de avtal som ingåtts av unionen med mottagarländerna och respektera åtaganden enligt de multilaterala avtal i vilka unionen är en part.
2. Kommissionen, medlemsstaterna och Europeiska investeringsbanken ska säkerställa samstämmigheten mellan det bistånd som tillhandahålls enligt denna förordning och annat bistånd som tillhandahålls av unionen, medlemsstaterna och Europeiska investeringsbanken.
3. Kommissionen och medlemsstaterna ska sörja för samordning av sina respektive stödprogram för ett effektivare och bättre fungerande genomförande av biståndet och förhindra dubbelfinansiering, i linje med de fastställda riktlinjerna för förstärkt operativ samordning inom det yttre biståndet och harmoniseringen av politik och förfaranden. Samordningen ska innefatta regelbundna samråd och ett tätt informationsutbyte under biståndscykeln olika faser, särskilt på fältet, samt vara ett centralt led i medlemsstaternas och unionens programplaneringsprocesser.
4. För ett effektivare och bättre fungerande genomförande av biståndet och för att förhindra dubbelfinansiering kommer kommissionen i samverkan med medlemsstaterna att vidta nödvändiga åtgärder för att sörja för bättre samordning och komplementaritet i lämplig form med multilaterala och regionala organisationer och enheter, såsom internationella finansinstitut och organ, fonder och program inom Förenta nationerna, samt givare utanför unionen.
5. I samband med planeringen, genomförandet och övervakningen av bistånd som tilldelas enligt denna förordning ska kommissionen i princip verka i partnerskap med mottagarländerna. Partnerskapet ska i tillämpliga fall inbegripa behöriga nationella,

¹⁰ EUT L

¹¹ EUT L

¹² EUT L

¹³ EUT L

regionala och lokala myndigheter, näringslivets och arbetsmarknadens organisationer, det civila samhället och icke-statliga aktörer.

AVDELNING II

STRATEGISK PLANERING

Artikel 5

En gemensam strategisk ram för föranslutningsinstrumentet

1. Kommissionen ska inrätta en gemensam strategisk ram för föranslutningsinstrumentet. Den gemensamma strategiska ramen för föranslutningsinstrumentet ska överföra de utvidgningspolitiska prioriteterna till viktiga åtgärder som kan få stöd enligt denna förordning.
2. Den gemensamma strategiska ramen för föranslutningsinstrumentet ska bland annat inbegripa
 - (a) de kriterier som ska användas för tilldelning av anslag till mottagarländerna samt till territoriella samarbetsåtgärder och samarbetsåtgärder som omfattar flera länder,
 - (b) de typer av åtgärder som kan finansieras av instrumentet för stöd inför anslutningen,
 - (c) de gemensamma riktlinjerna för förvaltning och genomförande av instrumentet för stöd inför anslutningen.
3. Kommissionen ska godkänna den gemensamma strategiska ramen för föranslutningsinstrumentet och eventuella revideringar av denna i enlighet med det granskningsförfaranden som fastställs i artikel 15.3 i den gemensamma genomförandeförordningen.

Artikel 6

Strategidokument

1. Bistånd enligt denna förordning ska tillhandahållas på grundval av strategidokument (nedan kallade *strategidokument*) för ett eller flera länder som fastställs av kommissionen i partnerskap med det berörda mottagarlandet eller de berörda mottagarländerna för hela den tid som unionens fleråriga finansiella ram gäller.
2. Strategidokumenterna ska ange den lämpliga sammansättningen av politikområden, enligt definitionen i artikel 3, som kommer att få finansiellt bistånd enligt denna förordning och avspegla behov och prioriteter, i enlighet med de mål som avses i artikel 2, i den gemensamma strategiska ram för föranslutningsinstrumentet som avses i artikel 5 och, i tillämpliga fall, med nationella strategier.

3. Strategidokumentet ska innefatta den vägledande tilldelningen av unionsmedel till respektive politikområde fördelade per år i enlighet med kriterierna i den gemensamma strategiska ram för föranslutningsinstrumentet som avses i artikel 5. Den vägledande tilldelningen av medel ska ta vederbörlig hänsyn till mottagarländernas behov, absorptionskapacitet och förvaltningskapacitet. Den ska också medge hantering av framväxande behov och innefatta incitament till att förbättra mottagarländernas resultat i förhållande till de mål som fastställs i de fleråriga vägledande strategierna.
4. Strategidokumentet ska ses över i halvtid och i tillämpliga fall revideras. På kommissionens initiativ får de revideras när som helst .
5. Kommissionen ska anta strategidokumentet och eventuella revideringar av dessa i enlighet med det granskningsförfarande som fastställs i artikel 15.3 i den gemensamma genomförandeförordningen.

AVDELNING III

GENOMFÖRANDE

Artikel 7

Allmän ram

Unionsbiståndet enligt denna förordning ska genomföras genom de program och åtgärder som avses i artiklarna 2 och 3 i den gemensamma genomförandeförordningen och i enlighet med särskilda bestämmelser som fastställer enhetliga villkor för genomförande av denna förordning, särskilt när det gäller strukturer och förfaranden för förvaltning, som kommissionen ska anta i enlighet med artiklarna 10 och 11 i denna förordning. Genomförandet ska som regel ske i form av årliga eller fleråriga program för ett eller flera länder som fastställs i enlighet med de strategidokument som avses i artikel 6 och utarbetas av mottagarländerna och/eller kommissionen, efter vad som är tillämpligt.

Artikel 8

Ram och tilläggsavtal

1. Kommissionen och mottagarländerna ska ingå ramavtal om genomförandet av stöd.
2. Vid behov får tilläggsavtal om genomförandet av stöd ingås av kommissionen och mottagarlandet eller dess myndigheter med ansvar för genomförandet.

Artikel 9

Instrumentövergripande bestämmelser

1. Under vederbörligen motiverade förhållanden och för att säkerställa att finansieringen från unionen blir samstämmig och effektiv, eller för att främja regionalt samarbete, får kommissionen besluta att utvidga stödberättigandet för

program och åtgärder som avses i artikel 7 till länder, territorier och regioner som annars inte skulle vara berättigade till stöd enligt artikel 1, om programmet eller åtgärden som ska genomföras är av global, regional eller gränsöverskridande karaktär.

2. Europeiska regionala utvecklingsfonden ska bidra till de program eller åtgärder som fastställs enligt denna förordning för gränsöverskridande samarbete mellan mottagarländer och medlemsstater. Beloppet för bidraget från Europeiska utvecklingsfonden ska fastställas i enlighet med artikel 4 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr [...] om särskilda bestämmelser för stöd från Europeiska regionala utvecklingsfonden till målet Europeiskt territoriellt samarbete. Bestämmelserna i denna förordning ska gälla för användningen av detta bidrag.
3. I tillämpliga fall kan föranslutningsinstrumentet bidra till transnationella och interregionala samarbetsprogram eller åtgärder som inrättas och genomförs enligt bestämmelserna i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr xxx [*om särskilda bestämmelser för stöd från Europeiska regionala utvecklingsfonden till målet Europeiskt territoriellt samarbete*] i vilket länder som mottar stöd från föranslutningsinstrumentet deltar.
4. I tillämpliga fall kan föranslutningsinstrumentet bidra till gränsöverskridande samarbetsprogram eller åtgärder som inrättas och genomförs enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr ... av den ... om fastställande av allmänna bestämmelser för inrättande av ett europeiskt grannskaps- och partnerskapsinstrumentet och i vilket länder som mottar stöd från föranslutningsinstrumentet deltar.

AVDELNING IV

SLUTBESTÄMMELSER

Artikel 10

Delegering av befogenheter till kommission

Kommissionen ska ges befogenhet att anta delegerade akter enligt artikel 11 för att ändra bilagan till denna förordning och komplettera den gemensamma genomförandeförordningen med särskilda bestämmelser om inrättande av enhetliga villkor för genomförandet av denna förordning.

Artikel 11

Utövande av de befogenheter som delegerats till kommissionen

1. Kommissionen kan ges befogenhet att anta delegerade akter med förbehåll för de villkor som anges i denna artikel.
2. Befogenheten ska ges till kommissionen för den period som denna förordning är tillämplig.

3. Delegeringen av befogenhet får när som helst återkallas av Europaparlamentet eller rådet. Ett beslut om återkallelse innebär att delegeringen av den befogenhet som anges i beslutet upphör att gälla. Beslutet får verkan dagen efter det att det offentliggörs i *Europeiska unionens officiella tidning*, eller vid ett senare i beslutet angivet datum. Det påverkar inte giltigheten av delegerade akter som redan har trätt i kraft.
4. Så snart kommissionen antar en delegerad akt ska den samtidigt delge Europaparlamentet och rådet denna.
5. En delegerad akt ska träda i kraft endast om varken Europaparlamentet eller rådet har gjort invändningar mot den delegerade akten inom en period av två månader från den dag då akten delgavs Europaparlamentet och rådet, eller om både Europaparlamentet och rådet, före utgången av den perioden, har underrättat kommissionen om att de inte kommer att invända. Denna period ska förlängas med två månader på Europaparlamentets eller rådets initiativ.

Artikel 12

Behörig kommitté

1. Kommissionen ska biträdas av IPA-kommittén. Denna ska vara en kommitté i den mening som avses i förordning (EU) nr 182/2011.
2. För program som gäller de politikområden som avses i punkterna b och c i artikel 3 och som genomförs indirekt av mottagarländerna ska kommissionen bistås av den samordningskommitté för fonderna som avses i artikel 143 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr [...] om fastställande av allmänna bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling och Europeiska havs- och fiskerifonden som omfattas av den gemensamma strategiska ramen, om allmänna bestämmelser Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden och Sammanhållningsfonden samt om upphävande av förordning (EG) nr 1083/2006¹⁴. För program som gäller de politikområden som avses i punkt d i artikel 3 och som genomförs indirekt av mottagarländerna ska kommissionen bistås av den kommitté för landsbygdsutveckling som avses i artikel 91 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr [...] om stöd för landsbygdsutveckling från Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (EJFLU)¹⁵. I dessa fall ska IPA-kommittén underrättas utan dröjsmål om yttrandet som avges av den andra kommittén eller de andra kommittéerna.
3. De kommittéer som avses i punkterna 1 och 2 ska vara behöriga för rättsakter och åtaganden enligt förordning (EG) nr 1085/2006 av den 17 juli 2006 om inrättande av ett instrument för stöd inför anslutningen¹⁶. IPA-kommittén ska dessutom vara behörig för genomförande av artikel 3 i förordning (EG) nr 389/2006 av den 27 februari 2006 om införande av en stödordning för att stimulera den ekonomiska

¹⁴ EUT L...

¹⁵ EUT L...

¹⁶ EUT L 210, 31.7.2006, p. 82-93.

utvecklingen inom den turkcypriska befolkningsgruppen och om ändring av förordning (EG) nr 2667/2000 om Europeiska byrån för återuppbyggnad¹⁷.

Artikel 13

Tillfälligt upphävande av unionens stöd

Utan att det påverkar tillämpningen av bestämmelser om tillfälligt upphävande av stödet som fastställs i avtal om partnerskap och samarbete med partnerländerna eller partnerregionerna, ska unionen, om ett mottagarland underlåter att respektera principerna om demokrati, rättsstaten och mänskliga rättigheter och minoriteters rättigheter samt de grundläggande friheterna, eller de åtaganden som ingår i berörda överenskommelser som ingåtts med EU, eller om framstegen i riktning mot uppfyllande av kriterierna för anslutning är otillräckliga, uppmana mottagarlandet att hålla samråd i syfte att finna en lösning som är godtagbar för bägge parter, utom i särskilt brådskande fall. Om samrådet med mottagarlandet inte leder till en lösning som är godtagbar för bägge parter, eller om samråd vägras eller i särskilt brådskande fall, får rådet vidta lämpliga åtgärder i enlighet med artikel 215.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, vilka kan omfatta tillfälligt upphävande, helt eller delvis, av unionens stöd. Europaparlamentet ska omedelbart och till fullo underrättas om alla beslut som fattas i detta avseende.

Artikel 14

Slutligt referensbelopp

- (1) Det finansiella referensbeloppet för genomförandet av denna förordning ska vara 14 110 100 000 euro (löpande priser) för perioden 2014–2020. Upp till 3 procent av det finansiella referensbeloppet ska avsättas för gränsöverskridande samarbetsprogram mellan mottagarländer och EU-medlemsstater.
- (2) De årliga anslagen ska godkännas av budgetmyndigheten inom unionens fleråriga budgetram.
- (3) Såsom anges i artikel 13.2 i förordningen om Erasmus för alla, ska ett preliminärt totalt belopp på 1 812 100 000 euro från de olika instrumenten för yttre förbindelser (instrumentet för utvecklings-samarbete, det europeiska grannskapsinstrumentet, instrumentet för stöd inför anslutningen, partnerskapsinstrumentet samt Europeiska utvecklingsfonden) för att främja den internationella dimensionen inom den högre utbildningen, anslås till insatser inom rörlighet i utbildningssyfte till eller från tredjeländer och till samarbete och politisk dialog med myndigheter/institutioner/organisationer från dessa länder. Bestämmelserna i förordningen om Erasmus för alla ska gälla för användningen av dessa medel.

Medlen kommer att bli tillgängliga endast på grundval av två fleråriga anslag för de fyra första åren respektive de tre återstående åren. Denna finansiering kommer att återspeglas i den fleråriga vägledande programplaneringen för dessa instrument, i linje med fastställda behov och prioriteringar hos länderna i fråga. Anslagen kan ses

¹⁷ EUT L 65, 7.3.2006, s. 5.

över om betydande oförutsedda omständigheter eller betydande förändringar i de politiska förutsättningarna skulle komma att påverka EU:s utrikespolitiska prioriteringar.

Artikel 15

Ikraftträdande

Denna förordning träder i kraft den tredje dagen efter det att den har offentliggjorts i *Europeiska unionens officiella tidning*.

Den ska tillämpas från och med den 1 januari 2014.

Denna förordning är till alla delar bindande och direkt tillämpliga i alla medlemsstater.

Utfärdad i Bryssel,

På Europaparlamentets vägnar
Ordförande

På rådets vägnar
Ordförande

BILAGA

- Albanien
- Bosnien och Hercegovina
- Island
- Kosovo*
- Montenegro
- Serbien
- Turkiet
- f.d. jugoslaviska republiken Makedonien

*Enligt FN:s säkerhetsråds resolution 1244/1999.

FINANSIERINGSÖVERSIKT FÖR RÄTTSAKT

1. GRUNDLÄGGANDE UPPGIFTER OM FÖRSLAGET ELLER INITIATIVET

- 1.1. Förslagets eller initiativets beteckning
- 1.2. Berörda politikområden i den verksamhetsbaserade förvaltningen och budgeteringen
- 1.3. Typ av förslag eller initiativ
- 1.4. Mål
- 1.5. Motivering till förslaget eller initiativet
- 1.6. Tid under vilken åtgärden kommer att pågå respektive påverka resursanvändningen
- 1.7. Planerad metod för genomförandet

2. FÖRVALTNING

- 2.1. Bestämmelser om uppföljning och rapportering
- 2.2. Förvaltnings- och kontrollsystem
- 2.3. Åtgärder för att förebygga bedrägeri och oegentligheter/oriktigheter

3. BERÄKNADE BUDGETKONSEKVENSER AV FÖRSLAGET ELLER INITIATIVET

- 3.1. Berörda rubriker i den fleråriga budgetramen och budgetrubriker i den årliga budgetens utgiftsdel
- 3.2. Beräknad inverkan på utgifterna
 - 3.2.1. *Sammanfattning av den beräknade inverkan på utgifterna*
 - 3.2.2. *Beräknad inverkan på driftsanslagen*
 - 3.2.3. *Beräknad inverkan på de administrativa anslagen*
 - 3.2.4. *Förenlighet med den gällande fleråriga budgetramen*
 - 3.2.5. *Bidrag från tredje part*
- 3.3. Beräknad inverkan på inkomsterna

FINANSIERINGSÖVERSIKT FÖR RÄTTSAKT

1. GRUNDLÄGGANDE UPPGIFTER OM FÖRSLAGET ELLER INITIATIVET

1.1. Förslagets eller initiativets beteckning

Instrument för stöd inför anslutningen (föranslutningsinstrumentet)

1.2. Berörda politikområden i den verksamhetsbaserade förvaltningen och budgeteringen²⁶

Utvidgning

1.3. Typ av förslag eller initiativ

Ny åtgärd

Ny åtgärd efter ett pilotprojekt/en förberedande åtgärd²⁷

Befintlig åtgärd vars genomförande förlängs i tiden

Tidigare åtgärd som omformas till eller ersätts av en ny

1.4. Mål

1.4.1. *Fleråriga strategiska mål för kommissionen som förslaget eller initiativet är avsett att bidra till*

Det allmänna målet för utvidgningspolitiken är att genomföra artikel 49 i fördraget om Europeiska unionen, vilken ger ett europeiskt perspektiv på alla europeiska länder som respekterar EU:s grundläggande värderingar och har förbundit sig att främja dem.

Utvidgningspolitiken främjar stabilitet, säkerhet och välbefinnande i Europa och ökar EU:s betydelse på den internationella arenan.

Utvidgningen bidrar till att befästa demokratin och rättsstatsprincipen i Europa. Den ökar de ekonomiska möjligheterna och EU:s vikt när det gäller att möta globala utmaningar som klimatförändringarna, konkurrenskraften samt regleringen och övervakningen av finansmarknaderna och bidrar till att mobilisera för den gemensamma satsningen på att uppnå målen för Europa 2020. Anslutningsprocessen sporrar till politiska och ekonomiska reformer.

En närmare integration genom utvidgningsprocessen hjälper EU att uppnå sina mål på flera områden som är avgörande för de sociala och ekonomiska reformerna för smart och hållbar tillväxt för alla, t.ex. energi, transport, miljöskydd, motståndskraft mot katastrofer och insatser för att bemöta

²⁶ Verksamhetsbaserad förvaltning och verksamhetsbaserad budgetering benämns ibland med de interna förkortningarna ABM respektive ABB.

²⁷ I den mening som avses i artikel 49.6 a respektive 49.6 b i budgetförordningen.

klimatförändringen. Nya ansökningar är bevis på EU:s dragningskraft och dess roll för att främja stabilitet, säkerhet och välförhållanden.

EU:s utvidgningspolitik möjliggör en varsamt styrd process där kandidatländer och potentiella kandidatländer närmar sig EU i en takt som motsvarar tempot deras politiska och ekonomiska reformer och deras förmåga att påta sig de rättigheter och skyldigheter som följer av ett medlemskap enligt Köpenhamnskriterierna. På västra Balkan är regionalt samarbete fortfarande av största vikt och utgör ett centralt inslag i stabiliserings- och associeringsprocessen.

När rådet har beslutat att inleda anslutningsförhandlingar med ett ansökarland, avspeglas landets framsteg i fråga om efterlevnaden av Europeiska standarder i de kapitler av *EU:s regelverk* som öppnas och stängs.

Under de senaste fem åren har det utvidgade EU visat sin förmåga till samarbete för att ta itu med de svåra problem som unionen står inför. Under denna period har reformframstegen i utvidgningsländerna gjort att de kunnat gå framåt genom de olika etapperna i anslutningsprocessen.

EU:s utvidgningsprocess går framåt i en takt som främst avgörs av förmågan hos de länder som eftersträvar ett medlemskap att påta sig de skyldigheter som följer av medlemskapet. Detta förutsätter hållbara reformer liksom anpassningar av lagstiftningen och institutionerna som är trovärdiga och övertygande. Eftersom de berörda länderna uppfyller de normer som ställts upp, bland annat rörande demokrati, rättsstaten och de grundläggande rättigheterna och friheterna, har EU åtagit sig att samarbeta med dem för att gå framåt till nästa steg i processen.

Ett enda, integrerat föranslutningsinstrument föreslås som finansiell hörnsten för utvidgningsstrategin. Det ska omfatta alla dimensioner av den inre politiken och de tematiska frågorna.

Syftet är att kandidatländer och potentiella kandidatländer ska vara redo inför en eventuell anslutning. Tonvikten kommer att läggas vid en god samhällsstyrning, förvaltningskapacitet, socioekonomisk utveckling, regionalt samarbete, antagande och genomförande av *EU:s regelverk* och förberedelse för att förvalta den inre politiken vid anslutningen. Föranslutningsinstrumentet kommer att genomföras via nationella program eller program med flera stödmottagare som överenskommit med stödmottagarna och kommer även att avspegla strukturfonderna, sammanhållningsfonden och Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (EJFLU), inbegripet en ändring av deras inriktning till att leverera kollektiva nyttigheter.

Dessutom kommer politiska instrument och instrument relaterade till finanskrisen (makrofinansiellt bistånd, stabilitetsinstrumentet) att även fortsättningsvis att finnas tillgängliga för användning i utvidgningsländer vid behov.

1.4.2. Särskilda mål eller verksamheter inom den verksamhetsbudgeterade förvaltningen och budgeteringen som berörs

Specifikt mål nr...

- (a) Stöd till politiska reformer
- (b) Stöd till ekonomisk, social och territoriell utveckling samt reformer med målet att uppnå en hållbar och smart tillväxt för alla.

- (c) En ökning av mottagarländernas förmåga att axla de skyldigheter som ett medlemskap medför genom stöd till en gradvis anpassning till och antagande, genomförande och verkställighet av EU:s regelverk, inbegripet förberedelser för genomförande och förvaltning av EU:s strukturfonder, Sammanhållningsfonden och jordbrukets fond för landsbygdsutveckling.
- (d) Regional integration och territoriellt samarbete.

Berörda verksamheter enligt den verksamhetsbaserade förvaltningen och budgeteringen

04.06 Instrumentet för stöd inför anslutningen – Utveckling av mänskliga resurser

05.05 Föranslutningsåtgärder inom jordbruk och landsbygdsutveckling

13.05 Föranslutningsverksamhet med anknytning till strukturpolitiken

22.02 Utvidgningsprocess och utvidgningsstrategi

22.04.02 Informations- och kommunikationsprogram för icke-medlemsländer

1.4.3. Verkan eller resultat som förväntas

Beskriv den verkan som förslaget eller initiativet förväntas få på de mottagare eller den del av befolkningen som berörs.

Även det nya föranslutningsinstrumentet skulle vara *inriktat på att bedriva den utvidgningspolitik* som är en av kärnprioriteterna bland EU:s yttre åtgärder och därmed bidra till att främja stabilitet, säkerhet och välbefinnande i Europa. Det nya instrumentet kommer att bidra till det allmänna målet att stödja kandidatländer och potentiella kandidatländer med deras förberedelser inför EU-medlemskapet och bistå med den progressiva anpassningen av deras nationella system/ekonomier till Europeiska unionens standarder och politik, i enlighet med ländernas specifika behov och anpassat till deras egen utvidgningsagenda.

När det gäller *resultat och verkningar som ska uppnås*, kommer det nya instrumentet att ta upp i) utvecklingsklyftan/utmaningarna i mottagarländerna, ii) den begränsade kapaciteten att hantera dessa med egna resurser och de svaga offentliga institutionerna och/eller den svaga förvaltningskapaciteten i mottagarländerna och iii) minska skillnaderna mellan mottagarländerna genom att uppnå

(i) bättre fungerande demokratiska institutioner, särskilt för att se till att rättsstatsprincipen, de mänskliga rättigheterna och minoriteters delaktighet respekteras, minskad korruptionen och organiserad brottslighet samt reformer och modernisering av den offentliga förvaltningen,

(ii) EU-standarder för ekonomi och ekonomisk styrning, kapacitet att konkurrera på den inre marknaden, förbättrade sysselsättningsnivåer, alltmer kvalificerade mänskliga resurser och minskade sociala klyftor samt ökad forsknings- och innovationskapacitet,

(iii) antagande och genomförande av en gradvis anpassning av lagstiftningen till EU:s regelverk, förbättrad kapacitet att förvalta EU:s struktur-, jordbruks- och landsbygdsutvecklingsfonder samt ökat deltagande i utvalda EU-program och EU-myndigheter,

(iv) ökad ekonomisk integration i regionen, inbegripet genom gränsöverskridande energi- och transportinfrastruktur, närmare och fördjupade grannrelationer mellan mottagarländerna och med EU.

Framsteg i arbetet med att uppnå dessa särskilda politiska mål kommer även att bidra till genomförandet av en bredare ram för EU-politiken, såsom Europa 2020-strategin, EU:s klimat- och energipaket och innovationsunionen.

1.4.4. Indikatorer för bedömning av resultat eller verkan

Ange vilka indikatorer som ska användas för att följa upp hur förslaget eller initiativet genomförs.

Framsteg på vägen mot det nya instrumentets särskilda mål kan bedömas med hjälp av tre huvudsakliga makroindikatorer:

- Framsteg i arbete med att uppfylla riktmärkena för utvidgningen (öppnade/avslutade kapitel) eller positiva resultat i fråga om tillämpningen av anslutningsavtalen som bland annat avspeglas i positiva lägesrapporter, enkätbaserade index som sammanställs av välrenommerade internationella organisationer inom områden som regeringens effektivitet, politisk stabilitet och frånvaro av våld samt rättsstatsprincipen.
- **Socioekonomisk utveckling**, mätt med konsekvensindikatorer såsom FN:s utvecklingsprogramms index för mänsklig utveckling som ett generellt mått på välbefinnande, arbetslöshetssiffror, inflödet av utländska direktinvesteringar och handel.
- **Regionalt samarbete och integration**, mätt som enkätbaserade index som avspeglar uppfattningen av säkerhets- och stabilitetsnivån (tendensen), politiska, ekonomiska och kulturella interaktioner.

Relevanta mål och milstolpar som gäller dessa makroindikatorer kan bland annat inbegripa följande: mottagning av ansökningar om EU-medlemskap, kommissionens antagande av ett positivt yttrande om ansökan eller rekommendation att bevilja statusen kandidatland, rekommendationer om att öppna anslutningsförhandlingar, graden av efterlevnad av Köpenhamnskriterierna, ikraftträdande av avtal om förenklade viseringsförfaranden och återtagande, överföring av förvaltningsbefogenheter för biståndet inom ramen för föranslutningsinstrumentet, avstående från förhandskontroller av förvaltningen av stöd inom ramen för instrumentet, ikraftträdande av tull-/handelsavtal och avlägsnande av hinder/tekniska hinder för handel, deltagande i regionala initiativ, lösning av bilaterala problem och framsteg när det gäller integrationen av transeuropeiska nät.

På operativ nivå kan framstegen mätas i förhållande till *operativa mål* som motsvarar de specifika målen i–iv som identifierats för det framtida instrumentet för stöd inför anslutningen. Operativa mål är bland annat

- (a) att förbättra upplevelsen av demokrati och rättssystemet samt respekten för mänskliga rättigheter och icke-diskriminering, minska bördan av ärenden som väntar på domstolsbehandling och antalet överträdelser av de grundläggande rättigheterna, öka kapaciteten för brottsbekämpning och den allmänna förvaltningskapaciteten samt minska personalomsättningen,
- (b) utarbeta sunda och effektiva sociala och ekonomiska utvecklingsstrategier, förbättra färdighets- och kvalifikationsnivån och stärka arbetsmarknadstjänsterna, stödja offentliga investeringar, inrätta förvaltningsstrukturer för EU:s struktur-, sammanhållnings- och landsbygdsutvecklingsfonder vid anslutningen, uppnå ackreditering och överföring av förvaltning,

- (c) förbättra den rättsliga ramen, anpassa lagstiftningen till EU:s regelverk, skapa och stärka institutioner och verkställighetsstrukturer, ansluta till och intensifiera deltagandet i EU-program,
- (d) främja ett fördjupat samarbete.

De operativa målen kommer att behöva anpassas till situationen i varje stödmottagande land och skulle fastställas i de programplaneringsdokument som bygger på utmaningar som identifierats.

Förhandsutvärderingen har också belyst behovet av närmare vägledning och kapacitetsuppbyggnad i mottagarländerna för att systematiskt samla in de data som kommer att behövas för att bedöma framstegen på operativ nivå. Tidigare utvidgningar har lett till starkare prioritering av övervakning och utvärdering på programnivå och ”evidensbaserad” utformning av politiken i nya medlemsstater. Förskjutningar mot en resursfördelning som bygger på resultat och på att uppfylla villkoren och tillgodose behoven bör också uppmuntra till motsvarande tendens i kandidatländerna och de potentiella kandidatländerna.

När det gäller integrationen av klimatet kommer ett spårningssystem att införas för att identifiera var programmen främjar klimatåtgärder eller energieffektivitet, så att EU kan få en klar uppfattning om hur mycket av kostnaderna som gäller sådana aspekter. Tydliga riktmärken, tydlig övervakning och tydliga rapporteringsregler kommer att upprättas. Spårningen av klimatrelaterade kostnader kommer att bygga på den etablerade OECD-metodiken (”Riomarkörer”). I linje med kommissionens bredare satsning på integration kommer OECD-DAC-markörerna även att användas för att spåra framsteg när det gäller integrationen av biologisk mångfald och ökenspridning.

Framtida övervakning och utvärderingar kommer att ta hänsyn till att resultat och verkningar varierar mellan mottagarländerna på grund av skillnader dem emellan, deras olika behov och hur långt varje land har kommit på ”vägen till anslutning”. Eftersom instrumentet kommer att fortsätta *fungera parallellt med den politiska förhandlingsprocessen* och andra interventioner med bäring på anslutningen, kommer det att vara svårt att identifiera framsteg som uteslutande beror på instrumentet, förutom när det gäller specifika verksamheter. Många av det framtida programmets ”resultat” – såsom framsteg när det gäller att uppfylla de politiska anslutningskriterierna – kommer *på grund av sin karaktär* att vara *svåra att mäta*: i viss mån kan instrumentets mål uppnås genom den status som stödmottagaren får i lika hög grad som genom resultaten av EU:s ekonomiska interventioner.

1.5. Motivering till förslaget eller initiativet

1.5.1. Behov som ska tillgodoses på kort eller lång sikt

Stödmottagarna är kandidatländerna och de potentiella kandidatländerna för EU-medlemskap på västra Balkan samt Island och Turkiet.

1999 formulerade gemenskapen en vision för förbindelserna mellan EU och västra Balkan som flyttade fokus från den tidigare regionala strategin till ett nytt verktyg, stabiliserings- och associeringsprocessen, SAP. Utöver att syfta till politisk och ekonomisk stabilitet och regionalt samarbete har SAP gradvis införlivat utvidgningsinstrumenten för att föra regionens länder närmare EU:s värderingar och standarder.

Europeiska rådet fastslog vid sitt möte i Feira i juni 2000 att de länder på västra Balkan som deltar i stabiliserings- och associeringsprocessen var potentiella kandidater för ett EU-medlemskap. Det europeiska perspektivet för dessa länder bekräftades ytterligare av Europeiska rådet vid dess möte i

Thessaloniki i juni 2003, där Thessalonikiagendan för västra Balkan antogs. Agendan utgör fortfarande en hörnsten i EU:s politik gentemot regionen. Vid ministermötet EU–västra Balkan i Sarajevo den 2 juni 2010 upprepade EU sitt engagemang för västra Balkans europeiska perspektiv och att dessa länders framtid ligger i Europeiska unionen.

Av de länder som från början omfattades av stabiliserings- och associeringsprocessen har Kroatien och f.d. republiken Makedonien och nyligen Montenegro fått kandidatstatus medan Albanien, Bosnien och Hercegovina, Kosovo²⁸ och Serbien är potentiella kandidatländer. Andra länder som fick utsikter till EU-anslutning var Turkiet, som ansökte redan 1987 och beviljades ansökarstatus 1999 och Island, som ansökte 2009 och beviljades kandidatstatus 2010.

De tre huvudkraven för anslutning anges i slutsatserna från Europeiska rådets möte i Köpenhamn 1993 (de så kallade Köpenhamnskriterierna). Det rör sig om följande initiativ:

- (i) Kandidatlandet ska ha uppnått en institutionell stabilitet som garanterar demokrati, rättsstatsprincipen, mänskliga rättigheter och respekt för och skydd av minoriteter.
- (ii) Det finns en fungerande marknadsekonomi samt förmåga att hantera konkurrens och marknadskrafter inom unionen.
- (iii) Förmåga att uppfylla de skyldigheter som följer av medlemskapet, inbegripet att ansluta sig till den politiska, ekonomiska och monetära unionens mål.

Vid rådets möte i Madrid i december 1995 hänvisade Europeiska rådet till behovet av att ”skapa förutsättningar för en gradvis och harmonisk integrering av [ansökar]länderna, särskilt genom att utveckla marknadsekonomin, anpassa de administrativa strukturerna, och skapa stabila ekonomiska och monetära förhållanden”.

Prospektiva medlemmar ska uppfylla Köpenhamnskriterierna innan förhandlingarna om medlemskap kan inledas. Mottagarländernas anpassning till anslutningskriterierna kräver avsevärda insatser i form av offentliga investeringar och åtkomst till djupgående kunskap och expertkunnande. EU-stödet är utformat för att stödja kandidatländerna med att uppfylla kriterierna.

1.5.2. *Mervärdet av en åtgärd på unionsnivå*

Utvidgningspolitiken är en del av de yttre åtgärderna och bidrar till att uppfylla de gemensamma målen avseende globala utmaningar, global respons och globalt ledarskap.

Den successiva utvidgningen av EU är till sin natur en **gemensam uppgift** som bara kan genomföras på EU-nivå. Endast medlemsstaterna i samverkan kan besluta om anslutningsansökningar från nya kandidater. Det föranslutningsstöd som tillhandahålls genom EU-budgeten är utformat för att hjälpa kandidatländer/potentiella kandidatländer förbereda sig inför ett framtida medlemskap: Instrumentet för stöd inför anslutningen är uppbyggt för att före anslutningen ge länderna en ”testkörning” av de skyldigheter ett medlemskap medför (såsom att inrätta institutioner för förvaltning av EU-medel efter anslutningen och/eller antagande av EU:s regelverk och EU-standarder). Inga andra multilaterala eller bilaterala instrument kan erbjuda en så omfattande verktygslåda, och i vilket fall kan endast EU definiera vilken typ av stöd som behövs för att förbereda sig på att införa EU:s regelverk.

²⁸ Enligt FN:s säkerhetsråds resolution 1244/1999.

Föranslutningsstödet är en investering i EU:s framtid i och med att det främjar stabilitet och välbefinnande i EU:s grannländer och säkerställer att kandidatländerna har den kapacitet som krävs för att genomföra EU:s regelverk vid anslutningen. Tekniskt och finansiellt bistånd påskyndar förberedelseprocessen och skapar incitament för den omvandling som krävs av samhället, rättsystemet och ekonomin. Sådant bistånd gör det lättare att uppfylla målen för EU:s internationella politik, skapar möjligheter för EU-företag och ger konkret avkastning på investeringar. Utan det intensiva engagemanget och det närmare partnerskap som konkretiseras i föranslutningsstödet skulle EU säkerligen behöva spendera mer på att bekämpa olaglig migration, säkra EU:s yttre gränser, ombesörja en säker energitillgång samt säker och hygienisk livsmedelsimport för sina medborgare, bekämpa klimatförändring och förorening, hantera gränsöverskridande effekter av katastrofer och erbjuda EU-solidaritet till länder med låg motståndskraft mot katastrofer.

Under senare år har EU:s medlemsstater sänkt nivån på sitt bilaterala stöd till kandidatländer och potentiella kandidatländer, som ett erkännande av att samordnade åtgärder på EU-nivå är effektivare. 2009 kom ungefär hälften av det sammanlagda finansiella biståndet från EU till utvidgningsländerna från EU-budgeten. Multilaterala givarorganisationer har i stort sett fasat ut sitt stöd, och de som finns kvar har nu anpassat sina program till EU:s prioriteter. Det ska noteras att stödet inför anslutningen även räknas som offentligt utvecklingsbistånd från EU (ODA), med tanke på dess särskilda utvecklingsmål och verkan.

1.5.3. Erfarenheter från liknande försök eller åtgärder

En **metahalvtidsutvärdering av instrumentet för stöd inför anslutningen** som slutfördes i februari 2011 och huvudsakligen var inriktad på den strategiska ramen för föranslutningsinstrumentet och programplanering (främst tekniskt bistånd och institutionsuppbygnadsdelen), bedömde interventionslogiken och resultatet (faktiskt eller förväntat) av biståndet, särskilt dess relevans, effektivitet, ändamålsenlighet, verkan och hållbarhet.

Vad gäller interventionslogiken (dvs. hur biståndet planeras och programplaneras) kom utvärderingen till slutsatsen att den strategiska ramen för föranslutningsinstrumentet är det mest betydelsefulla programplaneringsdokumentet, som ger den riktning och det fokus som krävs för programplaneringsprocessen och är påtagligt bättre än motsvarande programplaneringsdokument för tidigare program för stöd inför anslutningen. Utvärderingen fann också att kvaliteten på målen och indikatorerna i den strategiska ramen och programplaneringsdokumenten hade förbättrats med tiden, men ytterligare förbättringar rekommenderades ändå.

Utvärderingen visade att föranslutningsinstrumentet producerade goda och meningsfulla resultat. Effektiviteten befanns vara högst inom områden förknippade med EU:s regelverk, medan vissa horisontella områden, såsom reformen av den offentliga förvaltningen, befanns vara särskilt problematiska. Mottagarländernas ekonomiska behov, särskilt av infrastruktur, översteg klart tillgängliga medel från föranslutningsinstrumentet (och andra givare). Därför är en viktig utmaning inför framtiden att använda föranslutningsinstrumentets medel effektivt och fortsätta utnyttja deras hävstångseffekt på andra finansieringskällor. Det visades sig också att projekten generellt var väl målinriktade på EU:s anslutningskrav, men om stödet till institutionsbyggnad inriktades på färre prioriterade sektorer skulle effektiviteten och verkan kunna ökas ännu mer. Utvärderingen fann att mekanismerna för givarsamordning och harmonisering av biståndet var väl etablerade och att en avgörande faktor när det gällde att uppnå verkan och hållbarhet var mottagarländernas ägarskap till reformagendan och deras förvaltningskapacitet, som behövde förstärkas.

Utvärderingen drog slutsatsen att antagande av en flerårig eller sektorbaserad strategi²⁹ för planering och programplanering skulle underlätta såväl prioriteringen och sekvenseringen av biståndet som givarsamordningen och även öka mottagarländernas ägarskap.

En *interimsutvärdering i två faser av de första åtta programmen för gränsöverskridande samarbete inom ramen för föranslutningsinstrumentet* vid de inre gränserna i länderna på västra Balkan slutfördes i maj 2011. Utvärderingen kom till slutsatsen att de berörda parterna upplever förbättrade grannskapsrelationer som en följd av programmet och anser att detta är avgörande för framtida samarbete och att tiden var mogen för ökat samarbete. Utvärderingen rekommenderade att den socioekonomiska analysen skulle förstärkas med en mer aktuell statistisk bas, en bättre förklaring av de kriterier som använts samt en bättre anpassning till statistikområden. Det rekommenderas också att ansökningspaketet och utvärderingsförfarandet rationaliseras och förenklas.

Förhandsutvärderingar av operativa program för regional utveckling, mänskliga resurser och landsbygdsutveckling genomfördes för att stödja och rationalisera programplaneringsprocessen. Rekommendationerna att stärka den analys som ligger till grund för programorienteringen och att ytterligare förbättra resultat- och konsekvensindikatorer var gemensamma för alla program. Interimsutvärderingar pågår.

En *förhandsutvärdering av finansieringsinstrumenten för föranslutningsstöd efter 2013* kom till slutsatsen att det finns en stark grund för fortsatt finansiellt bistånd på EU-nivå för utvidgningsprocessen. Behovet av att säkerställa **kontinuitet** med det nuvarande instrumentet framkom tydligt, eftersom strukturer och system som krävs för förvaltning av EU-bistånd redan finns. I ljuset av olikheterna mellan mottagarländerna (i socioekonomiska termer, med hänsyn till utvecklingen av deras institutioner och offentliga förvaltning och deras utsikter till anslutning) rekommenderade samrådet en **mer individuellt anpassad strategi, förenklade genomförandebestämmelser, mer flexibilitet och förstärkt strategisk orientering** vid tilldelningen av bistånd och en mer systematisk användning av **flerårig programplanering**.

1.5.4. Förenlighet med andra finansieringsformer och eventuella synergieffekter

Förslaget innebär att ett särskilt, integrerat föranslutningsinstrument föreslås som finansiell pelare för utvidgningsstrategin. Instrumentet ska omfatta alla dimensioner av inre politik och tematiska frågor. Detta beror på att utvidgningspolitiken främst handlar om att hjälpa parterna att gradvis ta över EU:s regelverk och förbindelser med kandidatländerna. De potentiella kandidatländerna täcker praktiskt taget alla tematiska frågor (välstånd, säkerhet, handel, mänskliga rättigheter osv.). För samstämmighetens, effektivitetens, och ändamålsenlighetens och verkans skull bör därför inre politik och tematiska frågor anpassas till sammanhängande landsstrategier och uppnås genom program för ett eller flera mottagarländer eller gränsöverskridande program som överenskommit med mottagarländerna. Eftersom föranslutningsinstrumentet täcker alla inre politikområden blir det lättare att ta hänsyn till de externa verkningarna av inre politik på föranslutningsländerna när det gäller EU:s utvecklingsmål, vilket är i linje med EU:s agenda för politisk konsekvens i utvecklingspolitiken. Detta är viktigt främst inom områden som handel, klimatförändring, migration och energi.

När åtgärdens karaktär motiverar det (dvs. är teknisk eller av global omfattning och inte har primärt fokus på utvidgningen), när grundläggande EU-värderingar (såsom respekt för de mänskliga rättigheterna) inte följs av det stödmottagande landet eller när ett internt policyinstrument har en

²⁹ En sektorstrategi för planering och programplanering för biståndet bygger på landssektorstrategier, kombinerar resurser från olika givare och syftar till att uppnå bredare politiska mål.

särskilt betydelsefull yttre dimension kan andra instrument användas i utvidgningsregionen (t.ex. Europeiska instrumentet för demokrati och mänskliga rättigheter, instrumentet för kärnsäkerhetssamarbete, instrumentet för stabilitet och makrofinansiellt bistånd och fonden för ett sammankopplat Europa).

1.6. Tid under vilken åtgärden kommer att pågå respektive påverka resursanvändningen

Förslag eller initiativ som pågår under **begränsad tid**

Förslaget eller initiativet ska gälla från den 1 januari 2014

Det påverkar resursanvändningen från den 1 januari 2014 till den 31 december 2020.

Förslag eller initiativ som pågår under **obegränsad tid**

– Efter en inledande period ÅÅÅÅ–ÅÅÅÅ,

– beräknas genomförandetakten nå en stabil nivå.

1.7. Planerad metod för genomförandet³⁰

Direkt centraliserad förvaltning som sköts av kommissionen

Indirekt centraliserad förvaltning med delegering till:

– genomförandeorgan

– byråer/organ som inrättats av gemenskaperna³¹

– nationella offentligrättsliga organ eller organ som anförtrotts uppgifter som faller inom offentlig förvaltning

– personer som anförtrotts ansvaret för genomförandet av särskilda åtgärder som följer av avdelning V i fördraget om Europeiska unionen och som anges i den grundläggande rättsakten i den mening som avses i artikel 49 i budgetförordningen

Delad förvaltning med medlemsstaterna: gränsöverskridande samarbetsprogram mellan EU-medlemsstaterna och mottagare av stöd inom ramen för föranslutningsinstrumentet kommer att genomföras av förvaltningsmyndigheter från EU-medlemsstaterna under delad förvaltning.

Decentraliserad förvaltning med tredjeländer

Gemensam förvaltning med internationella organisationer: gemensam förvaltning kommer i huvudsak att röra internationella finansinstitut (såsom EIB, EBRD, Världsbanken, CoEDB) samt specialiserade FN-organ.

³⁰ Närmare förklaringar av de olika metoderna för genomförande med hänvisningar till respektive bestämmelser i budgetförordningen återfinns på BudgWeb: http://www.cc.cec/budg/man/budgmanag/budgmanag_en.html

³¹ Organ som avses i artikel 185 i budgetförordningen.

Vid fler än en metod, ange kompletterande uppgifter under "Anmärkningar".

Anmärkningar

Det yttersta syftet med förordningen är att mottagarländerna ska ha hela ansvaret förvaltningen av biståndet och att förvaltningen ska vara decentraliserad. Detta mål kommer dock att uppnås stegvis, i takt med att de mottagande ländernas förvaltningskapacitet utvecklas och villkoren för att förvaltningsbefogenheter ska kunna överföras uppfylls. Under inledningsfaserna kommer kommissionen att behålla kontrollen över förvaltningen eller överlåta genomförandet till specialiserade organ med antingen indirekt eller gemensam förvaltning. Centraliserad förvaltning kommer även att vara den primära metoden för program som omfattar flera länder.

Gemensam förvaltning kommer även att användas för åtgärder med internationella och europeiska finansinstitut för hävstångseffekt på ytterligare finansiering, huvudsakligen för investering i nödvändig social eller ekonomisk infrastruktur.

Slutligen kommer delad förvaltning också att användas för territoriella samarbetsmål som rör EU:s medlemsstater.

2. FÖRVALTNING

2.1. Bestämmelser om uppföljning och rapportering

Ange intervall och andra villkor för sådana åtgärder

Övervaknings- och utvärderingssystemen kommer att förstärkas jämfört med i dagsläget, med starkare inriktning på resultat. I linje med budgetöversynens rekommendation kommer ändringarna att göra det möjligt att definiera både specifika, mätbara och nåbara mål och lämpliga indikatorer.

Europeiska kommissionens övervaknings- och utvärderingssystem är redan på väg att i allt högre grad bli resultatutvärderade. De inbegriper både intern personal och externa experter. Projektledarna vid EU-delegationerna och på huvudkontoret övervakar kontinuerligt genomförandet av projekt och program på olika sätt, bland annat genom fältbesök när detta är möjligt. Övervakningen ger värdefull information om framstegen och bidrar till att identifiera verkliga och potentiella flaskhalsar och i tillämpliga fall vidta avhjälpande åtgärder i tid.

Dessutom anlitas externa, oberoende experter för att bedöma resultaten av EU:s externa åtgärder med hjälp av olika komplementära system. Dessa bedömningar bidrar till redovisningsskyldighet och till att förbättra pågående insatser. De innebär också att lärdomar kan dras från tidigare erfarenheter och ligga till grund för framtida politik och åtgärder. De verktyg som används är i linje med de internationellt erkända utvärderingskriterierna enligt OECD-DAC, inbegripet (potentiell) verkan.

Kommissionen bistår också mottagarländerna med uppbyggnad av egen kapacitet för att övervaka och utvärdera utgifterna. Med det nya instrumentet kommer ansvaret för övervakning och utvärdering att i ännu högre grad delegeras till mottagarländerna. Särskilt när kommissionen förvaltar biståndet på stödmottagarens vägnar kommer kommissionen att behålla det primära ansvaret för övervakning och utvärdering. När mottagarländerna förvaltar biståndet under eget ansvar (decentraliserad förvaltning) kommer kommissionen däremot att ha en huvudsakligen övervakande funktion (bortsett från förhands- och efterhandsutvärderingar), och det primära ansvaret kommer att ligga hos stödmottagaren.

Övervakningsrapporter på projektnivå om framstegen i förhållande till planerna, särskilt gällande i) upphandling/beviljande av bidrag och ii) uppnående av resultat. Projektledarna har hjälp av det

resultatorienterade övervakningssystem (ROM) som ger en koncis och koncentrerad ögonblicksbild av kvaliteten på ett stickprov av insatser. Med en högt strukturerad, standardiserad metodik sätter oberoende ROM-expertter poäng som belyser projektets styrkor och svagheter och ger rekommendationer om hur det kan förbättras och göras mer effektivt.

Utöver övervakning kan även *utvärderingar på projektnivå* genomföras under ledning av EU-delegationen eller de operativa enheter som ansvarar för projektet. Utvärderingar på projektnivå är avsedda att komplettera befintliga övervakningssystem och bör ge en mer ingående och fördjupad analys. De bör också hjälpa projektledarna att förbättra pågående insatser eller att bekräfta resultat och hållbarhet.

På *sektor- och programnivå* ger *övervakningskommittéer* med delat ordförandeskap mellan mottagarländer och kommissionen strukturen för att bedöma framstegen i förhållande till planerna. Dessa kommittéer utnyttjar data från både övervakningsrapporter och utvärderingar. Med det nya instrumentet kommer övervakningskommittéernas roll att stärkas både för kandidatländer och potentiella kandidatländer för att säkerställa att genomförandet av det finansiella biståndet påverkar den politiska dialogen och så att kommittéernas slutsatser och rekommendationer följs och följs upp på ett mer systematiskt sätt.

Utvärderingar på en högre nivå än projekt (sektor, program, strategi, tema osv.) förvaltas i huvudsak av kommissionens tjänsteavdelningar. Vissa utvärderingar, särskilt interimisutvärderingar som är avsedda att stödja beslutsprocessen, delegeras stegvis till mottagarländerna för att öka ägarskapet och stimulera kapacitetsutbyggnad.

Resultaten av utvärderingarna eller sammanfattningar av resultaten förmedlas regelbundet till IPA-kommittén, rådet och Europaparlamentet som en del av årsrapporten för föranslutningsinstrumentet och offentliggörs på kommissionens webbplats.

2.2. Administrations- och kontrollsystem

2.2.1. Risker som identifierats

Den operativa miljön för föranslutningsinstrumentet kännetecknas av följande risker i samband med uppnåendet av instrumentets mål:

- Instrumentet är huvudsakligen utformat för att användas med decentraliserad förvaltning, som är integrerad del av förberedelserna för EU-medlemskap. Detta innebär en större inneboende risk, eftersom den decentraliserade förvaltarens genomförandestruktur inte är direkt underställd den slutliga förvaltaren (kommissionen).
- Regelbundna förändringar av genomförandemiljön som är en naturlig del av anslutningsprocessen, t.ex. från centraliserad till decentraliserad förvaltning, och i ett senare skede avståndet från förhandskontroller, vilket ställer ovanligt höga krav på organisatorisk samordning samt på personalens anpassning, utbildning och omdöme när de i sin tur är beroende av regelbundna förändringar av den interna kontrollen och den organisatoriska strukturen hos kommissionen.
- Mångfalden av potentiella stödmottagare och deras varierande inre kontrollstrukturer och kapaciteter kan ha en fragmenterande inverkan och därmed minska kommissionens tillgängliga resurser för att stödja och övervaka genomförandet.

- Brister i mottagarländernas institutionella kapacitet och förvaltningskapacitet kan leda till långdragna decentraliseringsprocesser som gör det svårt att använda avsatta medel i tid eller medför svårigheter med och fördröjningar av utformning och genomförande av enskilda insatser.
- Bristande kvalitet av och tillgång på data om resultat och verkan av stöd inför anslutningen i mottagarländer kan försämra kommissionens möjligheter att rapportera om och ansvara för resultaten.
- Ekonomiska/politiska problem kan försvåra och fördröja utformning och genomförande av insatser, särskilt i mottagarländer där institutionerna fortfarande är nya och instabila.
- Olösta konstitutionella, institutionella och gränsproblem inom och mellan mottagarländer kan blockera genomförandet av viktiga biståndsprojekt och leda till förlust av betydande medel.
- Brist på administrativa anslag kan leda till otillräckliga resurser för god förvaltning av instrumentet.

2.2.2. Planerade kontrollmetoder

Processen för inre kontroll eller förvaltning för de generaldirektorat som berörs av föranslutningsinstrumentet är utformad för att ge en rimlig garanti när det gäller uppnåendet av mål för driftens effektivitet, ändamålsenlighet och ekonomi, den finansiella rapporteringens tillförlitlighet och efterlevnaden av aktuell rättslig ram och aktuellt ramförfarande.

För att säkerställa att verksamheten är ändamålsenlig, effektiv och ekonomisk (och för att motverka den höga risknivån i miljön för yttre bistånd) kommer GD ELARG (andra generaldirektorat som berörs av föranslutningsinstrumentet kommer att använda likartade eller något modifierade kontrollmetoder som optimerats för övergången till kontrollramen för EU:s struktur- och jordbruksfonder) utöver alla inslagen i kommissionens breda strategiska politik och planeringsprocess, miljö för internrevision och andra krav enligt kommissionens normer för intern kontroll att fortsätta använda en specialanpassad ram för biståndsförvaltning för alla sina instrument, vilken beskrivs i ett internt kontrollstrategiskt dokument som uppdateras regelbundet. Detta kommer att ske på följande sätt:

- Decentraliserad förvaltning av nationella genomförandemyndigheter till vilka kommissionen har överfört förvaltningsbefogenheter efter en noggrann process med fastställande av strikta förvaltningsstandarder och bedömning genom omfattande systemrevisioner.
- Förhandskontroller som utförs av EU-delegationer ute på fältet av alla biståndsakter som godkänts av nationella genomförandesystem tills dessa system har bedömts vara redo och tillräckligt mogna för att man utan risk ska kunna avstå från förhandskontroller. Bedömningen av de nationella systemens resultat innefattar bland annat trenderna för avslagsfrekvenserna för akter.
- Tydliga riktlinjer för redovisningsskyldighet för ekonomi och resultat från nationella genomförandesystem till kommissionens behöriga tjänsteman (direktören), vidaredelegerade av delegerande utanordnare, inbegripet rapportering av oegentligheter, en årlig revisionsförklaring från nationella utanordnare och revisionsuttalanden från nationella revisionsmyndigheter.

- Ett program med revision av delsystem som utförs av kommissionens revisorer för att kontrollera fortsatt efterlevnad av förvaltningsstandarderna efter överlåtelse av förvaltningen.
- Definierade förfaranden för avslutande av räkenskaper, inklusive ytterligare kontroller och en strukturerad politik för finansiella korrigeringar av transaktionsfel och systematiska fel som upptäcks av nationella revisorer och kommissionens revisorer.
- Delegerad förvaltning av större delen av stödet inför anslutningen till EU-delegationerna ute på fältet tills förvaltningsbefogenheterna kan överlåtas till nationella genomförandemyndigheter.
- Tydliga riktlinjer för ekonomisk redovisningsskyldighet för förvaltning som delegerats till EU-delegationerna genom vidaredelegering från den utanordnaren vid huvudkontoret (direktören) till delegationschefen.
- Inrättande och årlig uppdatering av kontrollplaner av EU-delegationerna till deras vidaredelegerande tjänstemän (direktörerna), inklusive detaljerade, riskbaserade kontroll- och revisionsplaner.
- Regelbunden rapportering från EU-delegationerna till huvudkontoret (den vidaredelegerande utanordnaren eller förvaltningsrapporter) om genomförandet av biståndet och kontrollplanerna, inbegripet en årlig revisionsförklaring från de vidaredelegerande utanordnarna eller delegationscheferna.
- Regelbundna interna revisioner av delegationerna, både de delegationer som övervakar decentraliserat genomförande och delegerande delegationer.
- Efterhandskontroller av slutförda program för att säkerställa att alla nivåer av förvaltnings- och kontrollsystem uppfyller de standarder som krävs.
- Tillhandahållande av ett fylligt utbildningsprogram för personalen på både huvudkontoret och delegationen.
- Omfattande stöd och vägledning huvudkontor eller delegation (även via internet).
- En förvaltningsmetodik för projekt- och programplaneringscykeln som innefattar
- Verktyg för kvalitetsstöd för utformning av insatsen, utbetalningsmetoden, finansieringsmekanismen, förvaltningssystemet, bedömning och urval av genomförandepartner osv.,
- övervaknings- och rapporteringsverktyg för program- och projektförvaltning för effektivt genomförande, inbegripet regelbunden extern övervakning på plats av projekt,
- omfattande utvärderings- och revisionskomponenter.

GD ELARG kommer även i fortsättningen att tillämpa den högsta standarden för redovisning och finansiell rapportering för att säkerställa yttranden utan förbehåll även i fortsättningen från de externa revisorerna (revisionsrätten) med användning av kommissionens system för periodiserad redovisning

(Abac) samt särskilda verktyg för externt bistånd såsom det gemensamma informationssystemet för yttre förbindelser (Cris).

När det gäller efterlevnad av relevant rättslig ram och förfaranderam anges kontrollmetoder i avsnitt 1.3 (åtgärder för att förhindra bedrägeri och oegentligheter eller oriktigheter).

2.2.3. *Kostnad och nytta av kontroller:*

2.2.3.1. Kostnader för kontroll

Den kontrollstruktur som föreslås för det nya instrumentet för stöd inför anslutningen skiljer sig inte väsentligt från den som tillämpas för det nuvarande instrumentet. Därför kommer dess kostnadsstruktur att vara likartad. Den nya utformningen av instrumentet förväntas ändå ge en märkbar minskning av sannolikheten för bristande efterlevnad. Aspekter som mer flexibel programplanering som tillåter optimerat val av projekt och den bredare användningen av innovativa finansieringsinstrument (t.ex. att utnyttja hävstångsverkan för internationella finansinstitut och andra givare) bör bidra till detta.

De förväntade kostnaderna för kontrollen som redovisas nedan bygger på löpande priser och på följande antaganden:

- Den nuvarande personalnivån på de generaldirektorat som berörs av instrumentet för stöd inför anslutningen kommer att vara stabil under perioden.
- Den genomsnittliga kostnaden för en tjänsteman är 127 000 euro (dubblat för tjänster på EU:s delegationer).
- Den genomsnittliga kostnaden för en kontraktsanställd är 64 000 euro.

Uppkomna kostnader för nationella system i länder som genomför instrumentet för stöd inför anslutningen med decentraliserad förvaltning är inte inräknade. Det ska noteras att en betydande andel av de uppkomna investerings- och utbildningskostnaderna för att inrätta sådana system finansieras genom driftskostnaderna för instrumentet för stöd inför anslutningen.

Årliga övergripande förvaltnings- och kontrollkostnader (personal: allokeras till program- eller budgetförvaltning samt bedrägeribekämpning)	Miljoner euro
Fasta kostnader (på driftskostnadernas nuvarande och planerade nivåer)	
Tjänstemän vid huvudkontoret för GD ELARG	11,2
Kontraktsanställda vid huvudkontoret för GD ELARG	7,3
Tjänstemän vid EU:s delegationer	9,4
Kontraktsanställda vid EU:s delegationer	6,5
Kostnader för lokalanställda, lokala kostnader för kontraktsanställda och övriga kostnader för att driva delegationer	28,5
Tjänstemän och kontraktsanställda vid andra generaldirektorat som berörs av föranslutningsinstrumentet	2,0
Extern personal från andra generaldirektorat som berörs av föranslutningsinstrumentet vid EU-delegationerna	6,0
Varierande kostnader (uppskattning av aktuella totala årliga kostnader)	1,0
	3,0
	2,0
	2,0

Kostnader för kontraktsrevision och efterhandskontroll	,8
Kontrakterade utvärderingskostnader	
Kontrakterade övervakningskostnader (ROM)	79,7
Revisionsintyg (kontrakterade av stödmottagarna)	
Kontroller på plats och andra kontrakterade ytterligare kontroller som ingår i ekonomihanteringen	
Totala kontrollkostnader (föranslutningsinstrumentet) per år	

De kostnader som redovisas i tabellen är förvaltnings- och kontrollkostnader och uppgår till ca 80 miljoner euro eller ca 4 % av de årskostnader som planeras för 2014–2020. De inbegriper hela förvaltningsstrukturen för instrumentet, från planering via programplanering till genomförande. Genom en snävare definition av kontroll som endast innefattar kostnaderna för kontroller som direkt påverkar transaktioners regelbundenhet skulle de totala kostnaderna minska med ca 30 miljoner dollar, dvs. de skulle uppgå till ca 50 miljoner euro (ca 2,5 % av de planerade årskostnaderna för 2014–2020).

De sista fem raderna är varierande kostnader. Deras årliga värde beror på hur intensiva kontroller de vidaredelegerande utanordnarna beslutar om i sina tillförlitlighetsstrategier. Intensiteten bygger på en noggrann riskbedömning av alla utestående kontrakt, med hänsyn till tillgängliga budgetresurser. De årsvärden som anges i tabellen bygger på löpande priser.

För varierande kostnader gäller följande ungefärliga genomsnittliga enhetskostnad för enskilda kontraktskontrollåtgärder:

Revisionsintyg:

Ungefärlig genomsnittlig revisionskostnad per bidrag: 0,2 % av kontraktsvärdet

Ungefärlig genomsnittlig revisionskostnad per tjänstekontrakt: 0,1 % av kontraktsvärdet

Efterhandskontroller:

Genomsnittlig kostnad för efterhandskontroll som täcker i genomsnitt 22 miljoner i underliggande transaktioner (17 miljoner EU-finansierade): 50 000 euro (= 2 300/3 000 per reviderad miljon)

Kontroller på plats:

Genomsnittlig kontraktskostnad för täckning av underliggande transaktioner till ett värde av 175 miljoner euro: 75 000 euro (430 euro per kontrollerad miljon).

2.2.3.2. Kontrollvinster

Det kontrollupplägg som användes för tidigare program och program inom ramen för föranslutningsinstrumentet har konsekvent gett felfrekvenser under 2 % av utgifterna. I slutet av 2010 gav de ackumulerade återvinningarna från slutförda program med decentraliserad förvaltning upp till 29 miljoner euro extra på ett sammanlagt reviderat belopp på 3 500 miljoner euro (0,82 %).

En möjlig metod för att beräkna vinsten med det nuvarande kontrollupplägget vid decentraliserad förvaltning är att använda värden och trender för indikatorn för avslagsfrekvens. I takt med att nationella system mognar och man kan överväga att avstå från förhandskontroller av upphandlingsakter bör frekvensen av akter som avslås av EU-delegationen vid sådana förhandskontroller sjunka till en mycket låg nivå.

I ett land som nu närmar sig anslutning (Kroatien) hade avslagsfrekvensen 2010 minskat till nivåer mellan 14 % och 20 % (beroende på typen av akt). I ett land som fortfarande har en bit kvar innan man kan överväga att avstå från förhandskontroller (Turkiet) varierar frekvenserna mellan 19 % och över 60 %.

Akter kan avslås av många olika skäl vilka ofta, men inte alltid, har att göra med laglighet och korrekthet. Om man antar att hälften av avslagen beror på att akterna inte är korrekta kan man baserat på erfarenhet rimligen dra slutsatsen att förhandskontrollen av upphandlingsbaserade upplägg gör det möjligt att minska felfrekvensen från mellan 10 % och 30 % till under 2 %. Då tar man inte hänsyn till de skillnader som kan uppkomma om akternas värde i stället för om antalet akter skulle analyseras. Oaktat detta är det säkrare att anta att det nuvarande kontrollupplägget vid decentraliserad förvaltning i princip är rätt avvägt för att hålla felet inom kommissionens interna kontrollmål på högst 2 % fel.

Trots att föranslutningsinstrumentet är utformat för att utvecklas till decentraliserad förvaltning så snabbt som möjligt kan centraliserad förvaltning utgöra en betydande andel av den totala kostnaden för föranslutningsinstrumentet om överlåtelse av förvaltningen fördröjs samtidigt i flera länder. Detta var fallet 2010/2011 och läget kommer sannolikt inte att förändras förrän 2013.

Under 2010 gjordes 350 rättelser (avdrag eller återvinningar) av utbetalningar vid centraliserad och delad förvaltning vid GD ELARG till ett värde av ca 6 miljoner euro. Detta motsvarar ca 1 % av de totala centraliserade utbetalningarna 2010 och kan användas som en grov indikator på vinsten med ytterligare kontroller inom och utöver de grundläggande kontroller som ingår i ekonomihanteringen.

På liknande sätt som vid decentraliserad förvaltning överensstämmer detta med tanken att det kontrollupplägg som används för föranslutningsinstrumentet i dag i princip är rätt avvägt för det fastställda målet för intern kontroll.

2.2.3.3. Förväntad risk för överträdelser av de gällande reglerna

Fram till 2006 bedömde revisionsrätten konsekvent att transaktionerna före anslutning var fria från väsentliga fel (under 2 % fel), vilket bekräftade ledningens uppfattning att det kontrollupplägg som användes var effektivt.

Från 2007 reviderade revisionsrätten inte längre ett separat, helt representativt prov av transaktionerna inför anslutningen. Revisionsrättens bedömning har sedan dess samsorterat transaktionerna inför anslutningen med dem för alla övriga instrument för yttre bistånd. Därför har ingen statistisk extrapolering gått att göra specifikt för politikområdet stöd inför anslutningen och kontrollupplägget sedan dess.

Generellt har revisionsrätten funnit totala felfrekvenser i intervallet 2 % till 5 % för instrument för yttre bistånd under åren efter detta.

Med hänsyn till de element som rapporteras i 2.2.3.2 ovan är det därför rimligt att förvänta sig att det kontrollupplägg som används för instrumenten för stöd inför anslutningen träffar en lämplig balans när det gäller balansen mellan kostnad för och nytta av kontrollerna och bör säkra att det interna kontrollmålet på mindre än 2 % fel av de totala utgifterna kan uppfyllas konsekvent i framtiden.

Vidare torde de inslag av förenkling och ökad flexibilitet som föreslås för det nya instrumentet stärka detta antagande, eftersom de minskar sannolikheten för efterlevnadsfel.

Å andra sidan kommer nya risker att uppkomma eftersom länder med relativt svag förvaltningskapacitet står i tur att få överta ansvaret för förvaltningen under de närmaste åren.

Det är svårt att kvantifiera den kombinerade effekten av förbättringarna av instrumentets utformning och de tillkommande riskerna, men det är rimligt att anta ett målintervall för det totala övergripande interna kontrollmålet motsvarande dagens resultat.

Sammanfattningsvis förefaller kontrollupplägget vara väl balanserat. Genom noga avpassade kontrollplaner som beskrivs i förvaltarens riskbaserade årliga säkerhetsstrategier kan de varierande kostnaderna ökas eller minskas efter hur riskbilden förändras, så att en stabil balans mellan kostnad och nytta säkerställs.

Däremot blir den övergripande kontrollen sannolikt mycket känslig för variationer i de fasta kontrollkostnaderna, särskilt eftersom dessa inte föreslås öka i linje med de totala utgifterna.

2.3. Åtgärder för att förebygga bedrägeri och oegentligheter/oriktigheter

Beskriv förebyggande åtgärder (befintliga eller planerade)

Med tanke på den riskmiljö där GD ELARG är verksamt måste dess system vara anpassade för förekomst av potentiella efterlevnadsfel vid transaktioner, och kontroller för att förebygga, upptäcka och korrigera så tidigt som möjligt i upphandlings- och utbetalningsprocessen måste byggas in i systemet. Detta innebär i praktiken att GD ELARG:s efterlevnadskontroller kommer att förlita sig mest på omfattande förhandskontroller som genomförs av och av kommissionens personal samt på systematiska revisioner av decentraliserade utbetalningssystem (fastän vissa efterhandsrevisioner och -kontroller ändå görs), vilka sträcker sig långt utöver de finansiella säkerhetsåtgärder som krävs enligt budgetförordningen. GD ELARG:s efterlevnadsram utgörs av följande huvudkomponenter:

- Förebyggande åtgärder

- Obligatorisk grundutbildning i bedrägerifrågor för personal som arbetar med biståndsförvaltning.

- Vägledning (även via internet), bland annat en praktisk vägledning till upphandling, och de förvaltningsinstruktioner som tillhandahålls enligt GD ELARG:s ram för kontrollstrategi.

- Förhandsrevision av nationella genomförandemyndigheter innan förvaltningen har överlåtit, inklusive en bedömning för att säkerställa att lämpliga åtgärder för att förhindra och upptäcka bedrägerier i samband med förvaltningen av EU-medel tillämpas av de myndigheter som förvaltar berörda medel.

- Förhandsgranskning av mekanismerna för bedrägeribekämpning i det stödmottagande landet som en del av bedömningen av om kriteriet för stödberättigande är uppfyllt avseende den offentliga förvaltningens mottagande av budgetstöd (dvs. ett aktivt åtagande att bekämpa bedrägeri och korruption, adekvata inspektionsmyndigheter, tillräcklig rättslig kapacitet och effektiva mekanismer för respons och påföljder).

- Förhandskontrollen av alla nationellt upphandlade kontrakt upphör när nationella system uppfyller stränga standarder för förvaltning och kontroll.

- Upptäckt och korrigerande åtgärder

- Förhandskontroller av transaktioner som genomförs av kommissionens personal.

- Interna och externa revisioner och kontroller, inklusive från revisionsrätten.

- Retroaktiva kontroller och återvinningar

Förutom om oriktigheter misstänks vara avsiktliga (bedrägeri) har GD ELARG andra åtgärder till sitt förfogande, bland annat:

- Avbrytande av tidsfristen för utbetalningar och anmälan till enheten.

- Specifika revisioner (särskilda/forensiska revisioner).

- System för tidig varning och förstärkt övervakning av kontrakt.

- Avbrytande/avslutande av kontrakt.

- Uteslutningsförfarande.

- Inställande av utbetalning av medel som begärs av nationella fonder.

- Inställande eller stopp av överlåtelse av förvaltning

GD ELARG kommer att utveckla sin strategi för bedrägeribekämpning i kombination med kommissionens nya strategi mot bedrägerier som antogs den 24 juni 2011.

3. BERÄKNADE BUDGETKONSEKVENSER AV FÖRSLAGET ELLER INITIATIVET

3.1. Berörda rubriker i den fleråriga budgetramen och budgetrubriker i den årliga budgetens utgiftsdel

- Befintliga budgetrubriker (även kallade ”budgetposter”)

Redovisa de berörda rubrikerna i budgetramen i nummerföljd och – inom varje sådan rubrik – de berörda budgetrubrikerna i den årliga budgetramen i nummerföljd.

Rubrik i den fleråriga budgetramen	Budgetrubrik	Typ av anslag	Bidrag			
	Nummer [Beteckning.....]	Diff./ Icke-diff. (32)	från Efta-länder ³³	från kandidatländer ³⁴	från tredje-länder	enligt artikel 18.1 aa i budgetförordningen
Rubrik 4	04 01 04 13 Instrumentet för stöd inför anslutningen – Personalresurser – Administrativa utgifter.	Icke-diff.	NEJ	NEJ	NEJ	NEJ
Rubrik 4	04 06 01 <i>Instrumentet för stöd inför anslutningen – Utveckling av mänskliga resurser</i>	Diff.	NEJ	NEJ	NEJ	NEJ
Rubrik 4	05 01 04 03 Föranslutningsstöd för landsbygdsutveckling (Ipard) — Administrativa utgifter	Icke-diff.	NEJ	NEJ	NEJ	NEJ
Rubrik 4	05 05 02 <i>Instrumentet för föranslutningsstöd för landsbygdsutveckling (Ipard)</i>	Diff.	NEJ	NEJ	NEJ	NEJ
Rubrik 4	13 01 04 02 Instrumentet för föranslutningsstöd – Regional utveckling – Administrativa utgifter	Icke-diff.	NEJ	NEJ	NEJ	NEJ
Rubrik 4	13 05 02 <i>Instrumentet för stöd inför anslutningen – Program för regionalutveckling</i>	Diff.	NEJ	NEJ	NEJ	NEJ
Rubrik 4	13 05 03 01 Gränsöverskridande samarbete – Bidrag från underrubrik 1-b	Diff.	NEJ	NEJ	NEJ	NEJ
Rubrik 4	13 05 03 02 Gränsöverskridande samarbete och kandidatländernas och de potentiella	Diff.	NEJ	NEJ	NEJ	NEJ

³² DA= Differentierade anslag/ DNA= Icke-differentierade anslag

³³ Efta: Europeiska frihandelssammanslutningen.

³⁴ Kandidatländer och i förekommande fall potentiella kandidatländer i västra Balkan.

	kandidatländernas deltagande i strukturfondernas transnationella och interregionala samarbetsprogram – Bidrag från budgetrubrik 4					
Rubrik 4	22 01 04/01 Stöd inför anslutningen – Administrativa utgifter	Icke-diff.	NEJ	NEJ	NEJ	NEJ
Rubrik 4	22 01 04 04 Tekniskt bistånd och informationsutbyte (Taiex) föranslutningsstöd – Administrativa utgifter	Icke-diff.	NEJ	NEJ	NEJ	NEJ
Rubrik 4	22 01 04 30 Genomförandeorganet för utbildning, audiovisuella medier och kultur – Bidrag från programmen under budgetrubrik 4 inom politikområdet Utvidgning	Icke-diff.	NEJ	NEJ	NEJ	NEJ
Rubrik 4	22 02 01 Övergångsstöd och stöd till institutionsuppbyggnad till kandidatländer	Icke-diff.	NEJ	NEJ	NEJ	JA
Rubrik 4	22 02 02 Övergångsstöd och stöd till institutionsuppbyggnad till potentiella kandidatländer	Icke-diff.	NEJ	NEJ	NEJ	JA
Rubrik 4	22 02 03 Tillfällig civil förvaltning på västra Balkan	Icke-diff.	NEJ	NEJ	NEJ	NEJ
Rubrik 4	22 02 04 01 Gränsöverskridande samarbete mellan föranslutningsländer och deltagande i ERUF:s transnationella/interregionala program och havsområdesprogrammen i det europeiska grannskaps- och partnerskapsinstrumentet	Icke-diff.	NEJ	NEJ	NEJ	NEJ
Rubrik 4	22 02 04 02 Gränsöverskridande samarbete med medlemsstater	Icke-diff.	NEJ	NEJ	NEJ	NEJ
Rubrik 4	22 02 06 Åtgärder genomförda av Taiex (Byrån för tekniskt stöd och informationsutbyte) inom ramen för instrumenten för stöd inför anslutningen	Icke-diff.	NEJ	NEJ	NEJ	NEJ
Rubrik 4	22 02 07 01 Regionala och övergripande program	Icke-diff.	NEJ	NEJ	NEJ	NEJ
Rubrik 4	22 02 07 02 Utvärdering av resultaten av unionsstöd, uppföljnings- och revisionsåtgärder	Icke-diff.	NEJ	NEJ	NEJ	NEJ
Rubrik 4	22 02 10 02 Information och kommunikation för tredjeländer	Icke-diff.	NEJ	NEJ	NEJ	NEJ

Rubrik 4	22 02 07 03 Stödordning för att stimulera den ekonomiska utvecklingen inom den turkcypriotiska befolkningsgruppen	Icke-diff.	NEJ	NEJ	NEJ	NEJ
Rubrik 4	32 04 11 <i>Energigemenskapen</i>	Icke-diff.	NEJ	NEJ	NEJ	NEJ

– Nya budgetrubriker som föreslås

Redovisa de berörda rubrikerna i budgetramen i nummerföljd och – inom varje sådan rubrik – de berörda budgetrubrikerna i den årliga budgetramen i nummerföljd.

Budgeten för det nya föranslutningsinstrumentet kommer att läggas upp enligt artikel 41 i budgetförordningen. De totala anslagen för denna rättsakt är avsedda för utvidgningspolitiken och förvaltningen av berörda verksamheter delas mellan GD ELARG, GD REGIO, GD EMPL och GD AGRI. Var och en av dessa antas ansvara för sitt politikområde eller sina politikområden, utan att det påverkar GD ELARG:s övergripande roll som samordnare.

De totala anslagen för det nya föranslutningsinstrumentet kommer därför att fördelas mellan politikområdena så att en lämplig blandning erhålls, i linje med mottagarländernas behov och genom gemensam överenskommelse mellan de fyra generaldirektoraten. Om det behövs för att säkerställa ett effektivt genomförande av strategidokumentet och budgeten kommer överföringar mellan politikområden att vara möjligt efter överenskommelse mellan de tjänsteavdelningar som ansvarar för berört politikområde eller berörda politikområden.

En smidig övergång från det nuvarande föranslutningsinstrumentet till det nya instrumentet för ett effektivt och ändamålsenligt slutförande av biståndet enligt föranslutningsinstrumentet kommer att säkerställas.

Närmare uppgifter om budgetstrukturen som säkerställer överensstämmelse med den verksamhetsbaserade budgeteringen och förvaltningsprinciperna kommer att föreslås i budgetförslaget för 2014.

3.2. Beräknad inverkan på utgifterna

3.2.1. Sammanfattning av den beräknade inverkan på utgifterna

Miljoner euro (avrundat till 3 decimaler)

Rubrik i den fleråriga budgetramen:	4	Europa i världen
--	---	------------------

GD: AGRI/ELARG/EMPL/REGIO			2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Totalt
• Driftsanslag										
22 02 Finansiellt bistånd till kandidatländer/potentiella kandidatländer <i>04 06 01 Personalresurser</i> <i>05 05 02 Landsbygdsutveckling</i> <i>13 05 02 Regional utveckling</i> <i>13 05 03 Gränsöverskridande samarbete</i> <i>32 04 11 Energigemenskapen</i>	Åtaganden	(1)	1 842,5	1 879,4	1 917,0	1 955,3	1 994,4	2 034,3	2 075,6	13 698,6
	Betalningar ³⁵	(2)	368,5	1 112,9	1 872,2	1 909,6	1 947,8	1 986,8	2 026,6	11 224,4
22 02 07 03 Stödordning för att stimulera den ekonomiska utvecklingen inom den turkcypriotiska befolkningsgruppen ³⁶	Åtaganden	(1a)	pm	pm	pm	pm	pm	pm	pm	
	Betalningar	(2a)	pm	pm	pm	pm	pm	pm	pm	
Administrativa anslag som finansieras genom ramanslagen för vissa operativa program ³⁷										
22 01 04 01/04/30 <i>04 01 04 13</i> <i>05 01 04 03</i>		(3)	55,4	56,5	57,7	58,8	60,0	61,2	61,8	411,4

³⁵ Endast betalningar som gäller det nya föranslutningsinstrumentet.

³⁶ Tills den ändring som avses i andra stycket i artikel 11 i rådets förordning om inrättande av en flerårig budgetram för åren 2014-2020 har gjorts kommer de ekonomiska behoven för stöd till den turkcypriotiska befolkningsgruppens att täckas genom den övergripande budgetramen för instrumentet för stöd inför anslutningen.

³⁷ Detta avser tekniskt eller administrativt stöd för genomförandet av vissa av Europeiska unionens program och åtgärder (tidigare s.k. BA-poster) samt indirekta och direkta forskningsåtgärder.

13 01 04 02										
TOTALA budgetanslag för GD ELARG/AGRI/EMPL/REGIO	Åtaganden	= 1 + +1a + 3	1 898,0	1 935,9	1 974,6	2 014,1	2 054,4	2 095,5	2 137,4	14 110,1
	Betalningar	=2+2 a +3	423,9	1 169,4	1 929,8	1 968,4	2 007,8	2 048,0	2 088,5	11 635,8

• TOTALA driftsanslag	Åtaganden	(4)	1 842,5	1 879,4	1 917,0	1 955,3	1 994,4	2 034,3	2 075,6	13 698,6
	Betalningar	(5)	368,5	1 112,9	1 872,2	1 909,6	1 947,8	1 986,8	2 026,6	11 224,4
• TOTALA anslag av administrativ karaktär som finansieras inom ramen för särskilda program		(6)	66,4	55,4	56,5	57,7	58,8	60,0	61,2	61,8
TOTALA anslag under RUBRIK 4 i den fleråriga budgetramen	Åtaganden	= 4 + 6	1898,0	1935,9	1974,6	2014,1	2054,4	2095,5	2137,4	14110,1
	Betalningar	= 5 + 6	423,9	1 169,4	1 929,8	1 968,4	2 007,8	2 048,0	2 088,5	11 635,8

Rubrik i den fleråriga budgetramen:	5	ADMINISTRATIVA UTGIFTER
--	----------	--------------------------------

Miljoner euro (avrundat till 3 decimaler)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Totalt
GD: ELARG/AGRI/REGIO/EMPL]								
• Personalresurser	27,0	26,1	25,7	25,7	25,7	25,7	25,7	181,5
• Övriga administrativa utgifter	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	5,3
TOTALT GD ELARG/AGRI/REGIO/EMPL]	27,7	26,8	26,5	26,4	26,4	26,4	26,4	186,8

TOTALA anslag under RUBRIK 5 i den fleråriga budgetramen	(summa åtaganden = summa betalningar)	27,7	26,8	26,5	26,4	26,4	26,4	26,4	186,8
--	--	------	------	------	------	------	------	------	-------

Miljoner euro (avrundat till 3 decimaler)

		2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Totalt
TOTALA anslag under RUBRIKERNÄ 1 till 5 i den fleråriga budgetramen	Åtaganden	1 925,7	1 962,7	2 001,1	2 040,6	2 080,9	2 122,0	2 163,9	14 296,8
	Betalningar	451,7	1 196,2	1 956,3	1 994,9	2 034,2	2 074,4	2 114,9	11 822,6

3.2.2. Beräknad inverkan på driftsanslagen

I denna fas är kostnaderna osäkra eller variabla på grund av den kommande programplaneringen, vars resultat inte kan förutses. Därför kan ingen uppskattning av enhetskostnaderna ges i denna fas. Resultaten kan inte kvantifieras rent numeriskt, eftersom framsteg mäts i förhållande till ländernas framsteg på vägen mot EU-anslutning. Uppskattningar av kostnader och enhetskostnader kommer att tillhandahållas utifrån en behovsbedömning när strategidokumentet för ett eller flera länder har utarbetats och godkänts.

- Förslaget/initiativet kräver inte att driftsanslag tas i anspråk
- Förslaget/initiativet kräver att driftsanslag tas i anspråk

3.2.3. Beräknad inverkan på de administrativa anslagen

3.2.3.1. Sammanfattning

- Förslaget/initiativet kräver inte att administrativa anslag tas i anspråk
- Förslaget/initiativet kräver att administrativa anslag tas i anspråk enligt följande:

Observera: Uppgifterna för Rubrik 5 innehåller data för GD ELARG och EU-delegationer och GD AGRI/REGIO/EMPL. Uppgifterna för rubrik 4 innehåller data för GD ELARG/EMPL/AGRI/REGIO.

Miljoner euro (avrundat till 3 decimaler)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Totalt
--	------	------	------	------	------	------	------	--------

RUBRIK 5 i den fleråriga budgetramen								
Personalresurser	27,0	26,1	25,7	25,7	25,7	25,7	25,7	181,5
Övriga administrativa utgifter	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	5,3
Delsumma RUBRIK 5 i den fleråriga budgetramen	27,7	26,8	26,5	26,4	26,4	26,4	26,4	186,8

Utanför RUBRIK 5³⁸ i den fleråriga								
--	--	--	--	--	--	--	--	--

³⁸ Detta avser tekniskt eller administrativt stöd för genomförandet av vissa av Europeiska unionens program och åtgärder (tidigare s.k. BA-poster) samt indirekta och direkta forskningsåtgärder.

budgetramen								
Personalresurser	49,9	50,9	52,0	53,0	54,1	55,1	55,7	370,6
Övriga administrativa utgifter	5,5	5,6	5,7	5,8	5,9	6,1	6,2	40,8
Delsumma utanför RUBRIK 5 i den fleråriga budgetramen	55,4	56,5	57,7	58,8	60,0	61,2	61,8	411,4

Totalt	83,2	83,3	84,1	85,3	86,4	87,6	88,3	598,2
---------------	-------------	-------------	-------------	-------------	-------------	-------------	-------------	--------------

3.2.3.2. Beräknat personalbehov

- Förslaget/initiativet kräver inte att personalresurser tas i anspråk
- Förslaget/initiativet kräver att personalresurser tas i anspråk enligt följande:

Observera: Antalet anställda under rubrik 5 innehåller data för GD ELARG och EU-delegationerna, huvudkontoren för GD AGRI/EMP/REGIO och inkluderar även minskningen av antalet tjänster i samband med utfasningen av de kroatiska delegationerna.

Antalet anställda under rubrik 4 inbegriper data för GD ELARG/EMPL/AGRI/REGIO

Uppgifterna ska anges i heltal (eller med högst en decimal)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
	• Tjänster som tas upp i tjänsteförteckningen (tjänstemän och tillfälligt anställda)						
22 01 01 01 (vid huvudkontoret eller vid kommissionens kontor i medlemsstaterna)	108,0	107,0	105,0	105,0	105,0	105,0	105,0
04 01 01 01 (Huvudkontoret och kommissionens representationskontor)	10,9	10,9	10,5	10,5	10,5	10,5	10,5
05 01 01 01 (Huvudkontoret och kommissionens representationskontor)	9	9	9	9	9	9	9
13 01 01 01 (vid huvudkontoret eller vid kommissionens kontor i medlemsstaterna)	13	13	13	13	13	13	13

22 01 01 02 (vid delegationer) ³⁹	46,0	40,0	40,0	40,0	40,0	40,0	40,0
22 01 05 01 (indirekta forskningsåtgärder)	Ej tillämpligt	Ej tillämpligt	Ej tillämpligt	Ej tillämpligt	Ej tillämpligt	Ej tillämpligt	Ej tillämpligt
10 01 05 01 (direkta forskningsåtgärder)	Ej tillämpligt	Ej tillämpligt	Ej tillämpligt	Ej tillämpligt	Ej tillämpligt	Ej tillämpligt	Ej tillämpligt

• Extern personal (i heltidsekvivalenter)⁴⁰

22 01 02 01 (kontrakt-anställda, vikarier, utstationerade nationella experter – totalt)	18,6	18,5	18,3	18,1	18,1	18,1	18,1
04 01 02 01 (kontrakt-anställda, vikarier, nationella experter från de ”allmänna anslagen”)	-	-	-	-	-	-	-
05 01 02 01 (kontrakt-anställda, vikarier, nationella experter från de ”allmänna anslagen”)	2,9	2,9	2,9	2,9	2,9	2,9	2,9
13 01 02 01 (kontrakt-anställda, vikarier, utstationerade nationella experter –	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5

³⁹ Inbegripet 5 heltidsekvivalenter för slutförande och övervakning av föranslutningsstöd i Kroatien 2014.

⁴⁰ [Denna fotnot förklarar vissa initialförkortningar som inte används i den svenska versionen].

totalt)								
22 01 02 02 (kontraktanställda, vikarier, unga experter vid delegationerna, lokal anställda och nationella experter vid delegationerna)		17,7	17,5	17,3	17,2	17,2	17,2	17,2
22 01 04 01/04 41	- vid huvudkontoret 42	102,3	100,1	98	96	93,9	91,9	90
	- vid delegationer	399,5	400,6	401,7	402,8	403,9	404,9	405,9
04 01 04 13 vid delegationer		13,2	13,3	13,3	13,3	13,4	13,4	13,4
05 01 04 03 vid delegationer		5	5	5	5	5	5	5
13 01 04 02 vid delegationer		39,7	39,8	39,9	40,0	40,1	40,2	40,3
22 01 05 02 (kontraktanställda, nationella experter och		Ej tillämpligt	Ej tillämpligt	Ej tillämpligt	Ej tillämpligt	Ej tillämpligt	Ej tillämpligt	Ej tillämpligt

⁴¹ Inom ramen för extern personal från driftsanslagen (tidigare rubriken BA).

Denna budgetrubrik inbegriper också 22 heltidsekvivalenter för genomförande, övervakning och utfasning av stöd till den turkcypriotiska befolkningsgruppen. Detta kommer att avslutas och överförs till berörd avdelning i budgeten när den ändring som avses i andra stycket i artikel 11 om den fleråriga budgetramen för åren 2014-2020 har gjorts.

⁴² I huvudsak för strukturfonderna, Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (EJFLU) och Europeiska fiskerifonden (EFF).

vikarier som arbetar med indirekta forskningsåtgärder)							
10 01 05 02 (kontraktanställda, nationella experter och vikarier som arbetar med direkta forskningsåtgärder)	Ej tillämpligt	Ej tillämpligt	Ej tillämpligt	Ej tillämpligt	Ej tillämpligt	Ej tillämpligt	Ej tillämpligt
Annan budgetrubrik (ange vilken)	Ej tillämpligt	Ej tillämpligt	Ej tillämpligt	Ej tillämpligt	Ej tillämpligt	Ej tillämpligt	Ej tillämpligt
Totalt	789,3	781	777,3	776,2	775,3	774,5	773,7

Personalbehoven ska täckas med personal inom generaldirektoratet som redan har avdelats för att förvalta åtgärden i fråga, eller genom en omfördelning av personal inom generaldirektoratet, om så krävs kompletterad med ytterligare resurser som kan tilldelas det förvaltande generaldirektoratet som ett led i det årliga förfarandet för tilldelning av anslag och med hänsyn tagen till rådande begränsningar i fråga om budgetmedel.

Beskrivning av arbetsuppgifter:

Tjänstemän och tillfälligt anställda	Planering, programplanering, förvaltning och övervakning av finansiellt bistånd
Extern personal	Planering, programplanering, förvaltning och övervakning av finansiellt bistånd

3.2.4. *Förenlighet med den fleråriga budgetramen 2014–2020.*

- Förslaget/initiativet är förenligt med den fleråriga budgetramen 2014–2020
- Förslaget/initiativet kräver omfördelningar under den berörda rubriken i den fleråriga budgetramen

Förklara vilka ändringar i planeringen som krävs, och ange berörda budgetrubriker och belopp.

- Förslaget/initiativet förutsätter att flexibilitetsmekanismen utnyttjas eller att den fleråriga budgetramen revideras⁴³.

Förklara vad som krävs, och ange berörda rubriker i budgetramen, budgetrubriker i den årliga budgeten samt belopp.

3.2.5. *Bidrag från tredje part*

- Det ingår inga bidrag från tredje part i det aktuella förslaget eller initiativet
- Förslaget eller initiativet kommer att samfinansieras enligt följande:

Anslag i miljoner euro (avrundat till tre decimaler)

	År n	År n+1	År n+2	År n+3	För in så många år som behövs för att redovisa inverkan på resursanvändningen (jfr punkt 1.6)			Totalt
<i>Ange samfinansierande organ</i>								
TOTALA anslag som samfinansieras								

⁴³ Se punkterna 19 och 24 i det interinstitutionella avtalet.

3.3. Beräknad inverkan på inkomsterna

- Förslaget/initiativet påverkar inte budgetens inkomstsida.
- Förslaget/initiativet påverkar inkomsterna på följande sätt:
- Påverkan på egna medel
- Påverkan på ”diverse inkomster

Miljoner euro (avrundat till 3 decimaler)

Budgetrubrik i den årliga budgetens inkomstdel:	Tillgängliga anslag för det pågående budgetgenomförandet	Påverkan av förslaget/initiativet ⁴⁴							
		År n	År n+1	År n+2	År n+3	För in så många spalter som behövs för att redovisa inverkan (jfr punkt 1.6)			
Artikel									

För diverse inkomster avsatta för särskilda ändamål, ange vilka budgetrubriker i utgiftsdelen som berörs.

Ange metoden för att beräkna effekterna på inkomsterna.

⁴⁴ När det gäller traditionella egna medel (tullar och sockeravgifter) ska nettobeloppen anges, dvs. bruttobeloppen minus 25 % avdrag för uppbörds kostnader.