



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 5.7.2001
KOM(2001) 378 slutlig

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL RÅDET,
EUROPAPARLAMENTET, EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN OCH
REGIONKOMMITTÉN**

**PROGRAMPLANERINGEN INOM RAMEN FÖR STRUKTURFONDERNA FÖR
PERIODEN 2000/2006 (MÅL 1)**

[SEC(2001) 1140]

Detta meddelande ingår i kommissionens arbetsprogram för år 2001. I meddelandet behandlas de viktigaste inslagen i gemenskapens insatser i mål 1-områdena under den nya programperioden (2000-2006). Det är särskilt två frågor som sätts i centrum, för det första resultatet av de förhandlingar som förts med medlemsstaterna, för det andra det mervärde som skapas genom gemenskapens insatser.

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

SAMMANFATTNING.....	3
Inledning.....	6
I - FÖRHANDLINGARNA MED MEDLEMSSTATERNA.....	7
I- 1 - Kvaliteten i medlemsstaternas planer.....	7
I - 2 - Partnerskapets roll i utarbetandet av programmen.....	8
I - 3 - Kvalitet och relevans i förhandsbedömningen (<i>ex ante</i> -utvärderingen).....	9
I - 4 - Tidsplan för förhandlingarna	10
I - 5 - Kommissionens riktlinjer från juli 1999, samt justeringar av nationella prioriteringar.	11
I - 6 - ESDP-riktlinjerna och handlingsramen för en hållbar utveckling i städerna	12
I - 7 - De nya förvaltningssystemen i medlemsstaterna	13
I - 8 - Samverkan mellan strukturfonderna och EIB.....	14
I - 9 - Sammanhållningsfondens strategiska referensramar	15
II. - FÖRVÄNTADE EFFEKTER AV DEN NYA PROGRAMPLANERINGEN OCH GEMENSKAPSMERVÄRDET	15
II- 1 - Tematisk koncentration	15
II - 2- Makroekonomiska effekter.....	16
II - 3 - Effekter på den regionala konkurrenskraften.....	17
II - 4 - Beaktande av och effekter på övrig gemenskapspolitik (miljön, konkurrens, transporter, informationssamhället, forskning/innovation, små och medelstora företag, jämställdhet)	18
II - 5 - Hävstångseffekt och additionalitet	19
II - 6 - Positiva resultat av genomförandemetoden.....	19

**Bilagor är inkluderade i arbetsdokument från Kommissionens avdelningar
SEC(2001) 1140**

SAMMANFATTNING

För perioden 200-2006 fattade Europeiska rådet i Berlin beslut om att anslå 195 miljarder euro till strukturfonderna, varav nästan 70 % (127,5 miljarder euro) skall gå till regionala utvecklingsprogram under mål 1. Detta bör leda till en väsentlig reell BNP-ökning fram till år 2006 i de berörda medlemsstaterna (6 % i Grekland och Portugal, 2,4 % i Spanien, och 4 % i de nya delstaterna i östra Tyskland.

D nya programmen kommer att påtagligt stimulera investeringarna under perioden (+ 20 % i Grekland, + 14 % i Portugal, + 6 % i de nya delstaterna i östra Tyskland).

Det är mot denna bakgrund som kommissionen anser det viktigt att redovisa resultaten av de förhandlingar som förts med de nationella och regionala myndigheterna.

Den nya programperioden 2000-2006 innebär nya utmaningar och möjligheter för mål 1-områdena (områden med en BNP per capita som är lägre än 75 % av genomsnittet i EU). Trots framstegen under det senaste decenniet har ju dessa områden inte alls hunnit ikapp övriga regioner i EU.

Klyftorna förväntas minska betydligt, särskilt i fråga om de minst utvecklade områdena

Tack vare programmen kommer de minst välmående länderna och regionerna att kunna fortsätta att minska klyftorna gentemot övriga EU. Två faktorer underlättar detta, dels det gynnsammare ekonomiska läget i unionen som helhet, dels en effektivare samverkan mellan gemenskapens och medlemsstaternas ansträngningar. Genom att stimulera investeringarna bidrar strukturfonderna till att lägga grunden för en hållbar och varaktig tillväxt. De makroekonomiska effekterna i form av högre BNP är påtagliga, särskilt i Grekland och Portugal.

Förhandlingarnas mervärde: högre kvalitet i planerna, ibland avsevärda strategiska justeringar

De vägledande strategiska riktlinjer som kommissionen antog i juli 1999 har utgjort en användbar grund för förhandlingarna om planer och program. De blev också en utgångspunkt för diskussioner om medlemsstaternas prioriteringar och strategiska mål, samt om hur resurserna bör fördelas.

Systematiska och integrerade förhandsbedömningar har lett till en klarare helhetssyn och högre kvalitet, främst på grund av en direkt koppling mellan å ena sidan en kartläggning av de socioekonomiska och miljömässiga problemen, och å andra sidan de prioriteringar som görs.

Generellt har förhandlingarna resulterat i en starkare koncentration till fyra prioriterade insatsområden i mål 1-områdena: transportinfrastruktur, forskning och utveckling, informationssamhället, samt satsningar på humankapital. I de fyra berörda länderna (Grekland, Spanien, Irland och Portugal) leder de strategiska referensramarna också till bättre samordning mellan ERUF:s och Sammanhållningsfondens insatser på transport- och miljöområdena.

Bättre genomförandemetoder som nu måste konsolideras

En förutsättning för att insatserna skall bli effektiva är i mycket stor utsträckning att man uppfyller de krav i fråga om genomförande och förvaltning av program som kommissionen och medlemsstaterna gemensamt fattat beslut om. På den här punkten har stora framsteg gjorts, särskilt i fråga om att partnerskapet skall delta när planerna utarbetas. Övervakningen, kontrollerna och utvärderingarna har samtidigt blivit striktare. Kommissionen har spelat en aktiv roll genom sina metodiska riktlinjer och genom diskussionerna i partnerskapen. Den nya resultatreserven har övervakats särskilt noga - från programdokumenten och hela vägen fram till programkomplementen - för att på så sätt få såväl kriterier som anslagsfördelning att bidra till maximal effektivitet, öppenhet och insyn.

Även om helhetsbilden till övervägande del var positiv bör ett antal svårigheter emellertid påpekas:

- (1) Den period på fem månader som föreskrivs för förhandlingarna om programdokumenten har visat sig vara för kort (den genomsnittliga tiden för slutgiltigt godkännande av programmen är mellan åtta månader och ett år). Anledningen är de ingående överläggningar som kommissionen hade med medlemsstaterna för att höja kvaliteten. Det finns ett samband mellan den tid som man lade ner på förhandlingar och den kvalitet som dessa resulterade i, särskilt i fråga om att förvaltnings- och kontrollsystemen är tillfredsställande, att utvärderingen är integrerad i beslutsfattandet, att partnerskapet är involverat, och att gemenskapens politik efterlevs, särskilt miljö- och konkurrenslagstiftningen.

Kommissionen kommer att se till att medlemsstaterna lever upp till sina förpliktelser i de här frågorna.

- (2) Programkomplementet har ibland betraktats som en programplanering i sig. Syftet är ju tvärtom att det skall förtydliga programmets prioriteringar, vilket skall ske genom en detaljerad beskrivning av åtgärder och en kvantifiering av mål och indikatorer, inklusive resultatreserven. I enstaka fall har detta komplicerat förvaltningen i och med att den myndighet som utarbetade programkomplementet inte alltid var samma myndighet som hade förhandlat om planerna och programmen.
- (3) I flera medlemsstater har man dragit upp de stora linjerna i de nya förvaltnings-, kontroll- och övervakningssystemen. Vad som återstår är att mer exakt precisera hur de skall fungera i praktiken, samt att se till att de används fullt ut.

Kommissionen uppmanar medlemsstaterna att intensifiera sina ansträngningar på dessa områden som är så viktiga för att strukturfondernas medel skall kunna användas på ett effektivt sätt, dels i enlighet med de nya tillämpningsförfordningarna, dels med användande av de datoriserade förvaltningssystemen som också gör det lättare att undvika förseningar i de löpande utbetalningarna. Kommissionen har för avsikt att göra en komparativ analys av de finansiella förvaltnings- och kontrollsystemen för att därigenom få fram exempel på god praxis och nya lösningar på aktuella problem.

- (4) Trots framstegen i fråga om partnerskap i utarbetandet av planer och program är det inte alltid helt klart hur denna princip skall tillämpas i det praktiska genomförandet.

Kommissionen kommer att försöka se till att partnerskapen fungerar på ett

tillfredsställande sätt. Partnerskapen bör vara så breda som möjligt, men de bör också spela en mer proaktiv roll och ta mer ansvar i förvaltningen.

Dessa mindre positiva aspekter innebär inget ifrågasättande av principerna i strukturfondsförordningarna. Den resultatstyrda förvaltningsmodell som är en av hörnstenarna i reformen ställer höga krav och har visat sig svår att genomföra, men den har redan bidragit till ökad öppenhet, insyn och kvalitet i programplaneringen för perioden 2000-2006. Utvärderingen av programmen efter halva tiden kommer att visa huruvida detta har slagit igenom i det praktiska genomförandet. Kommissionen kommer att ta vara på alla erfarenheter för att därigenom kunna förena enkelhet, kvalitet, effektivitet, öppenhet och insyn. Dessa erfarenheter kommer att tas till vara när det blir dags att utarbeta både nästa generations strukturfondsprogram efter 2006 och program för de nya medlemsstaterna.

INLEDNING

Den 24 - 25 mars 1999 fattade stats- och regeringscheferna vid sitt möte i Berlin ett beslut om att anslå 213 miljarder euro till EU:s strukturpolitik under perioden 2000 - 2006. Av dessa går 195 miljarder euro (i 1999 års priser) till strukturfondernas insatser i de femton nuvarande medlemsstaterna, varav 69,7 % är öronmärkta för mål 1-områdena. Sådana områden finns i 13 medlemsstater (Danmark och Luxemburg berörs inte).

Syftet med den översyn av reglerna för strukturfonderna som godkändes av Europeiska unionens råd i juni 1999 var i första hand att de strukturpolitiska insatserna skulle bli effektivare, utan att de grundläggande principerna i de tidigare reformerna under perioden 1988 - 1993 för den skull ifrågasattes. De **viktigaste nyheterna** i de ändrade förordningarna är följande:

- a) en koncentration av de prioriterade målen: de tidigare sju målen minskas till tre;
- b) en strikt tillämpning av koncentrationskriteriet (75 %-regeln för att vara berättigad till stöd)¹;
- c) stöd under en övergångsperiod till de regioner och områden som omfattades av de regionbaserade målen under perioden 1994-99;
- d) en resultatreserv till vilken 4 % av åtagandebemyndigandena i varje nationell fördelning avsätts;
- e) ett utvidgat och förstärkt partnerskap i syfte att få ett större mervärde; partnerskapsmodellen är förenlig med subsidiaritetsprincipen eftersom det fortfarande är medlemsstaterna som ansvarar för urvalet av partner;
- f) en förenklad programplanering, främst genom att större projekt och de s.k. globala stöden integreras med övriga stödformer;
- g) en decentraliserad programplanering: det är medlemsstaten eller förvaltningsmyndigheten - inte kommissionen - som antar programkomplementet, efter övervakningskommitténs godkännande;
- h) klarare och enklare regler för den finansiella förvaltningen: dessa ger såväl ett bättre budgetgenomförande som en starkare koppling till programmets genomförande ("n+2");
- i) medlemsstaterna har det övergripande ansvaret för genomförandet, övervakningen och effektiviteten i åtgärderna; därav följer en klar avgränsning när det gäller förvaltningsmyndighetens, övervakningskommitténs och kontrollmyndigheternas ansvarsområden;
- j) utvärderingen är inte längre en helt separat verksamhet utan integrerad i hela programplaneringsprocessen: i förberedelserna, det praktiska genomförandet, övervakningen och översynen; på så sätt blir utvärderingen ett förvaltningsinstrument;

¹ Kommissionen har föreslagit en rådsförordning om NUTS (Nomenklaturen för territoriella statistiska enheter).

k) starkare band mellan å ena sidan ESF och å andra sidan den europeiska sysselsättningsstrategin och de nationella handlingsplanerna för ökad sysselsättning²;

l) lagstiftningen i fråga om landsbygdsutveckling ändrades i grunden och förenklades genom förordning (EG) nr 1257/1999: åtgärder i mål 1-områdena finansieras hädanefter via strukturfonderna eller EUGFJ:s utvecklingssektion, och i övriga områden via EUGFJ:s garantifond;

m) ett nytt heltäckande informations- och kontrollsystem som på ett mycket tidigt stadium ger garantier för att gemenskapens regler för statliga stöd efterlevs.

I - FÖRHANDLINGARNA MED MEDLEMSSTATERNA

I- 1 - Kvaliteten i medlemsstaternas planer

Generellt har medlemsstaternas programdokument varit av högre kvalitet än under föregående period, även om de ibland lämnade en del i övrigt att önska. Detta är delvis ett resultat av det intensiva arbete som medlemsstaterna och kommissionen lade ner på förberedelserna.

I diskussionerna med respektive medlemsstat ville man uppnå två mål:

- att komplettera den bristande informationen i programdokumenten, i första hand för att kunna uppfylla kvalitetskraven i de nya reglerna;
- att i största möjliga utsträckning försöka jämka ihop olika prioriteringar så att insatserna får bästa möjliga effekt.

Medlemsstaternas dokument var av varierande kvalitet. Även om de uppfyllde minimikraven i förordningen - vilket ofta var fallet - fanns det generellt sett brister i de kvantifierade målen för prioriterade insatsområden och i förhandsbedömningarna, särskilt i fråga om miljö och jämställdhet. Under förhandlingarna blev man tvungen att rätta till detta, vilket ibland blev nödvändigt även i efterföljande programdokument (programkomplementen). Detta gäller särskilt Finland och Portugal.

Bland de totalt 116 insatserna fanns det tre program som kommissionen inte ansåg uppfylla kraven för att tas upp till prövning eftersom det fanns brister på viktiga punkter (i Tyskland, Italien och Förenade kungariket).

I vissa fall blev kommissionen tvungen att göra synnerligen stora ansträngningar för att få in kompletterande uppgifter från medlemsstaterna så att programdokumenten kunde utarbetas. Detta var särskilt fallet med den spanska planen och vissa franska programdokument. Generellt sett tog man inte tillräcklig hänsyn till de omfattande förändringarna i fråga om EUGFJ:s landsbygdsutvecklingsåtgärder, och detta resulterade i planer som inte var tillräckligt detaljerade för att kunna bedömas utifrån de nya kraven i förordningen.

I den spanska planen fanns det ingen klar koppling mellan den nationella och den regionala utvecklingsstrategin. I samarbete med de spanska myndigheterna kunde ett antal påtagliga

² Meddelande från kommissionen till rådet, Europaparlamentet och Ekonomiska och sociala kommittén om Europeiska socialfondens stöd till den europeiska sysselsättningsstrategin (KOM(2001) 16 slutlig.

förbättringar åstadkommas i programmen, och slutresultatet för Spaniens del kan därför anses tillfredsställande.

Ibland var dokumenten från en och samma medlemsstat av mycket ojämn kvalitet. När det gäller Tyskland hade programförslagen i Brandenburg, Sachsen-Anhalt och Thüringen stora brister som det tog ett antal månader att avhjälpa, trots att det fanns en förhandsbedömning som låg till grund för programdokumenten. I Förenade kungariket var de ursprungliga dokumenten av mycket ojämn kvalitet: den ena ytterligheten var Cornwall och Scilly-öarna, där kvaliteten var hög, den andra Nordirland, där bakgrunden och förhållandena ibland var svåra. I det senare fallet kunde kommissionen till en början inte acceptera planen.

I - 2 - Partnerskapets roll i utarbetandet av programmen

Ett decentraliserat, brett och effektivt partnerskap är nyckeln till framgång för program som får stöd från strukturfonderna. Ett partnerskap innebär maximerade synergieffekter, ett starkare engagemang från alla regionala och lokala aktörers sida, samt att man från många olika håll bidrar till finansieringen.

Partnerskapsprincipen har vuxit sig allt starkare sedan den första generationens program då den tillämpades i begränsad omfattning. Nu är situationen en helt annan, särskilt i Spanien, Tyskland och Italien.

När innevarande period påbörjades fick de partner som förmodligen skulle komma att ingå i övervakningskommittéerna tillfälle att komma med synpunkter på programdokumenten. Generellt sett står det klart att partnerskapen numera blir involverade på ett tidigare stadium än förr, kanske särskilt i Tyskland.

Det bör emellertid påpekas att den information som kommissionen fått om samrådsprocessen och dess resultat är mycket ojämn. Många medlemsstater nöjer sig med att nämna att detta har skett, utan att redogöra för när och hur eller för vilka parterna är. Typen av partner skiljer sig också åt från ett program till ett annat i samma medlemsstat.

Partnerskapen verkar fungera särskilt bra i länder som Irland, Förenade kungariket, Finland och Sverige. Sverige är i det här avseendet ett skolexempel: utöver de mer traditionella metoderna har man nämligen skapat webbplatser där allmänheten kan bli medagerande tillsammans med myndigheterna i programmets utvecklingsprocess. I kontrast till detta konstaterar kommissionen att partnerskapen i vissa andra medlemsstater fortfarande är ganska formella och institutionaliserade (Grekland, Portugal och Spanien). Där finns det visserligen företrädare för olika sektorer i samhällslivet, men de spelar endast en begränsad roll. Samma sak kan sägas om föreningar och organ som arbetar med miljöfrågor och jämställdhet.

Generellt sett visar det sig att ju bredare partnerskapet var under utarbetandet av programdokumenten, desto längre tid tog denna process, men desto mer fruktbar blev den förmodligen också. I vissa fall ledde ett brett och aktivt partnerskap till att programplaneringen tog längre tid eftersom de ändringar som beslutades innebar ytterligare förhandlingar med parterna för att nå fram till konsensus. Detta gäller särskilt i Förenade kungariket.

Även när det gäller parternas deltagande i övervakningskommittéerna lämnar de nationella/regionala myndigheterna mycket olika information i programdokumenten: i vissa fall säger man bara kort och gott att olika partner har knutits till kommittéerna. Samma sak gäller parternas status i kommittéerna: de har ofta en annan ställning än övriga medlemmar i

så måtto att de antingen inte har rösträtt alls, i vissa fall begränsad rösträtt, eller att de är knutna till kommittéerna enbart för att kunna komma med synpunkter och få information.

Förvaltningen av programmen har decentraliserats till medlemsstaterna, och förhoppningsvis kommer detta att resultera i att andra partner än nationella myndigheter blir involverade, framför allt i övervakningskommittéerna som ju numera spelar en allt viktigare roll. Därigenom kommer man att kunna ta vara på den kunskap och de erfarenheter som dessa partner har om regionen och de socioekonomiska problemen och möjligheterna. Utvärderingen efter halva tiden bör kunna belysa vilka effekter partnerskapen har haft.

I – 3 - Kvalitet och relevans i förhandsbedömningen (*ex ante*-utvärderingen)

Syftet med förhandsbedömningen är att den skall vara ett hjälpmedel när planerna och programmen utarbetas. Ansvaret ligger hos den myndighet i respektive medlemsstat som är behörig i programplaneringsfrågor, och den görs utifrån den referensram som kommissionen fastställt.

Samtliga medlemsstater har uppfyllt dessa lagstadgade krav, men de har haft olika rutiner som lett till att förhandsbedömningen tillmätts en varierande grad av betydelse.

De flesta medlemsstater har anlitat oberoende externa utvärderare. I Grekland, Italien, Irland, Nordirland och den franska regionen Nord Pas-de-Calais har man däremot nöjt sig med en intern utvärderingsenhet; denna är dock fristående gentemot de myndigheter som ansvarar för programplaneringen. Spanien är å andra sidan det enda land som använt sig av en intern utvärdering som i sak liknar en bedömning som man själv gör av den egna verksamheten.

De flesta program innehöll en bilaga med en utvärderingsrapport, och ofta även ett särskilt kapitel med en sammanfattande beskrivning av utvärderingsprocessen.

Förhandsbedömningarna är av skiftande kvalitet från en medlemsstat till en annan, och för övrigt även inom en och samma medlemsstat. Bland de mest systematiska är Italien förtjänt av ett särskilt omnämnande. Där var det utvärderingsenheten vid Finansdepartementet som hade ansvaret, och arbetet integrerades i utvecklingsplanen för södra Italien. Till grund för detta låg en detaljerad SWOT-analys (Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats) på prioriterings- och sektornivå, en för ändamålet ny modell för att bedöma planens effekter, samt en analys utifrån en helhetssyn på den egna verksamheten i syfte att få visshet om att resurserna fördelas på bästa tänkbara sätt mellan de olika prioriteringarna.

I Irland gjordes bedömningen på grundval av förstudier i syfte att fastställa prioriteringar för utvecklingen under perioden 2000-2006. Den visade att man i planen valt rätt strategi och gjort de rätta prioriteringarna. På några punkter avviker planen emellertid från det gängse mönstret, särskilt i fråga om den bristande kopplingen mellan prioriteringar och mål i planen. Dessutom ansåg utvärderarna att den produktiva sektorn tillmättes alltför stor betydelse på grund av att den ekonomiska konjunkturen var gynnsam för privata investeringar.

Eftersom kommissionen inte kunde bedöma resultatet av de diskussioner som fördes mellan medlemsstaterna och olika experter är det svårt att få fram ett mått på den betydelse som förhandsbedömningen verkligen har haft. Ett antal faktorer tyder emellertid på att utvärderarna i hög grad var delaktiga i utarbetandet av planerna för den nya perioden. Resultatet blev planer som var av högre kvalitet än tidigare i fråga om strategi och tydlighet i målbeskrivningen. Sammanfattningsvis kan man konstatera följande:

- De bästa planerna lämnades in av de medlemsstater som var aktivast i fråga om att ha ett nära samarbete och åsiktsutbyte med utvärderarna. Detta var fallet med de brittiska programdokumenten, i vilka förhandsbedömningen var en av de centrala frågorna i förhandlingarna.
- Generellt har förhandsbedömningen haft betydelse på tre plan: den har varit kritisk, särskilt när det gäller de erfarenheter som gjorts tidigare; den har gett goda råd när planen utarbetades; den har kunnat bekräfta att de prioriteringar som gjorts och de mål som satts upp är riktiga, och därigenom har den varit ett nyttigt komplement till övrig information i programdokumenten.
- I allmänhet gjordes det också en förhandsbedömning i de operativa programmen, vilket innebär att man fick bekräftat att det fanns en direkt koppling mellan inriktningen i planerna och de prioriteringar som gjorts på programnivå.

I de fall där en förhandsbedömning saknades tog kommissionen inte upp planen till prövning (t.ex. det operativa programmet "Transporter" i Italien).

När det gäller de generella prioriteringarna miljö och jämställdhet innehåller de flesta planer en detaljerad analys av utgångsläget. Miljömyndigheternas engagemang resulterade i att analysen av de förväntade effekterna av strategi och insatser ibland var mycket detaljerad, t.ex. i den spanska miljökonsekvensbeskrivningen, men oftast var den inte av den höga kvalitet som krävs i förordningen. På senare stadier i programplaneringen bör utvärderingarna göras på lägre nivå och på grundval av exakt information om vilken typ av åtgärder som planeras, samt i vilken utsträckning dessa är integrerade i planerna eller programmen i fråga.

I – 4 - Tidsplan för förhandlingarna

Besluten i den nya programplaneringen fattades inom ramen för partnerskapen och på grundval av de programdokument som medlemsstaterna lämnat in.

De 123 programdokument som lämnades in till kommissionen³ godkändes inom följande tidsfrister:

- Inom de fem lagstadgade månaderna: endast 3 programdokument.
- Inom 5 - 8 månader: 20 programdokument.
- Inom 8 månader - 1 år: 71 programdokument.
- Efter mer än 1 år: 29 programdokument.

Det tog således längre tid än de lagstadgade fem månaderna innan kommissionen kunde godkänna dokumenten. För att uppfylla kvalitetskraven i förordningen, särskilt i fråga om den finansiella förvaltningen, preciserade och kvantifierade mål, förhandsbedömning av förväntade effekter, miljöhänsyn och additionalitetsprincipen, behövdes det generellt sett förlängda tidsfrister. När kommissionen begärde ytterligare information och klargöranden upphävde den samtidigt tillfälligtvis den föreskrivna tidsfristen för att därigenom ge medlemsstaterna en rimlig tidsmarginal för att inkomma med sina svar.

³ 7 GSR (gemenskapens stödramar) + 19 SDP (samlade programdokument) + 97 OP (operativa program).

Beträffande Belgien kunde programdokumentet godkännas inom de lagstadgade fem månaderna, på villkor att de belgiska myndigheterna gav kommissionen garantier för att de skulle lämna in en avsevärd mängd ytterligare information och indikatorer i samband med programkomplementet. I avvaktan på detta har kommissionen skjutit upp sitt yttrande om programkomplementet.

Sålunda har den lagstadgade tidsfristen på fem månader för det mesta inte varit tillräcklig. Undantagsfallen, och de fall där man nästan kunde klara gällande tidsfrister, kan förklaras genom de synnerligen intensiva förberedelserna och förhandlingarna med nationella och regionala myndigheter. Detta gäller för Sverige, Finland, Portugal och Österrike.

I fråga om att lämna in programkomplementen i tid kunde medlemsstaterna, utom i enstaka fall, inte hålla den lagstadgade tidsfristen på tre månader. Av 116 godkända program (SPD och OP) förelåg i mitten av juni 2001 endast 42 programkomplement. I vissa fall har utgifterna inte fördelats på den nivå som krävs beträffande schablonkategorier för respektive insatsområde. Kommissionen kommer även i fortsättningen att inför medlemsstaterna understryka att detta är av stor betydelse för att man skall kunna få en klar bild av vilka typer av projekt som finansieras via fonderna.

I – 5 - Kommissionens riktlinjer från juli 1999, samt justeringar av nationella prioriteringar.

Det är i första hand medlemsstaterna och regionerna som i linje med gemenskapens prioriteringar skall fastställa sina egna utvecklingsstrategier.

Syftet med de vägledande riktlinjer som kommissionen antog i juli 1999 är att hjälpa nationella och regionala myndigheter att utarbeta en programplaneringsstrategi. I dessa riktlinjer redovisas kommissionens prioriteringar på grundval av dels erfarenheterna från genomförandet av tidigare program, dels den vägledning som man kan få av gemenskapens politik på andra områden med anknytning till strukturpolitiken. Gemenskapsmervärdet är således i hög grad avhängigt av i hur hög grad dessa strategiska prioriteringar beaktas.

Under förhandlingarna fäste kommissionen stor vikt vid att medlemsstaterna i största möjliga utsträckning skulle följa riktlinjerna, särskilt i fråga om yrkesutbildning, informationssamhället, miljön och en hållbar utveckling, stöd till små och medelstora företag och till landsbygdsområden på tillbakagång samt för att få fart på utvecklingen i städerna.

I de fall där man följt riktlinjerna, naturligtvis i varierande grad i olika medlemsstater, har detta lett till att nyttiga justeringar av de nationella prioriteringarna i programplaneringen för perioden 2000-2006. De ursprungliga förslagen från Spanien, Grekland, Frankrike och Italien justerades sålunda. När det gäller Spanien har prioriteringarna ändrats i relativa termer jämfört med föregående perioder. De val som gjorts har gått i riktning mot en prioritering av åtgärder för att ta steget in i kunskapssamhället (innovation, FoU, informationssamhället) och miljön (förutom miljön även naturen och vattenresurserna). Detta har inneburit att mindre resurser satsas på transportnät och energi. Av de totala resurserna i GSR satsas numera 7,9 % respektive 16,1 % på de först nämnda åtgärderna, vilket skall jämföras med 4,7 % respektive 11,7 % tidigare.

När det gäller Grekland hade utvecklingsplanen en ganska traditionell inriktning på offentliga arbeten. Grundläggande infrastruktur ansågs viktigt, liksom ett fortsatt, om än vikande, behov av direkta stöd. Kommissionen ville i ännu högre grad fokusera på vikten av att investera i humankapital och på vilka effekter programmen får på livskvaliteten i vidare bemärkelse.

I andra fall gjordes endast smärre justeringar. När det gäller Österrike höll kommissionen under förhandlingarna fast vid att man borde ägna särskild uppmärksamhet åt att utveckla applikationer för näringslivet. Det finns en särskild satsning på informationsteknik och telekommunikationer (nät och applikationer). Syftet är att utveckla IT-verksamheter med inriktning på i första hand tjänster, applikationer och nät för företagare. I Portugal följde man i allmänhet kommissionens riktlinjer, dock med en justering till förmån för informationssamhället och mänskliga resurser.

I övriga medlemsstater följde man kommissionens riktlinjer i mycket stor utsträckning (t.ex. i Sverige, Finland, Tyskland, Irland och Förenade kungariket). I Sverige utgör programmen ett stöd och ett komplement till den nationella handlingsplanen för ökad sysselsättning, en plan som i sin tur ingår i en strategi som gett goda resultat. I Irland är EU:s riktlinjer för ökad sysselsättning ett viktigt inslag. I Sverige, Finland, Irland och Nordirland är en hållbar utveckling och jämställdhet generella mål som återfinns i samtliga åtgärder.

Sammanfattningsvis har kommissionens riktlinjer generellt sett varit till hjälp i programplaneringen, särskilt i fråga om gemenskapens stödramar och urval av prioriteringar. Den roll som riktlinjerna spelar tenderar att minska allt eftersom programplaneringen blir mer detaljerad, dvs. i de operativa programmen och programkomplementen.

I – 6 - ESDP-riktlinjerna och handlingsramen för en hållbar utveckling i städerna

I många av de traditionella mål 1-programmen ligger målen i linje med prioriteringarna i ESDP (Regional utvecklingsplanering i europeiskt perspektiv). I de flesta program hänvisas det inte explicit till ESDP, men faktum är att dokumentet nämns i cirka en fjärdedel av programmen, antingen i generella ordalag eller i form av hänvisningar till vissa delar av det. Detta tycks särskilt vara fallet i de brittiska, tyska och spanska programdokumenten, i första hand i analyser av olika slag: av regionen i fråga, SWOT, samt av helhetssynen och den regionala strategin. En nyckelfaktor tycks vara en underliggande och bredare regional strategi i samklang med den nationella politiken. Ett exempel på detta är programmen i Förenade kungariket (Merseyside, South Yorkshire, South West och Northern Ireland) som bygger på en bredare regional utvecklingsstrategi, Regional Planning Guidance, som i sin tur har inslag från bl.a. ESDP.

En analys av programmen tyder på att utvecklingsstrategierna kommer att få positiva effekter på den regionala och lokala sammanhållningen i EU, särskilt i fråga om transporter, informationssamhället, miljön och problemområden i städerna.

Om strategierna genomförs på ett effektivt sätt kommer de att bidra till en balanserad och polycentrisk utveckling i regionerna, en mindre ojämlig fördelning av det växande välståndet, och till en mer hållbar modell för tillväxt.

Programmets satsningar på städer framgår tydligt av programdokumenten. De planerade åtgärderna har i stor utsträckning en klar koppling till kommissionens handlingsram för en hållbar utveckling i städerna, som verkar ha större genomslagskraft än ESDP i strukturfondsprogrammen. Vissa program har en tydlig stadsdimension (de flesta i Förenade kungariket och vissa i Tyskland, t.ex. Berlin). Några av de teman som lanserades i den ovan nämnda handlingsramen (t.ex. social samhörighet, lokala styrelseformer och möjligheter att på gräsrotsnivå vara med att fatta beslut, upprustning av miljön) tycks vara av generell natur och finnas med i de flesta strategier (även om dessa inte alltid har en tydlig stadsprägel). Det bör också påpekas att vissa program är utformade för att främja komplementaritet mellan gemenskapsinitiativet Urban och mål 1-strategin.

En grundligare analys av vilken genomslagskraft ESDP och handlingsramen för en hållbar utveckling i städerna har fått komma att redovisas i kommissionens meddelande om förhandlingarna om programplaneringen i mål 2-områdena för perioden 2000- 2006.

I - 7 - De nya förvaltningssystemen i medlemsstaterna

Programdokumenten skall innehålla dels en beskrivning av förvaltnings- och kontrollsystemen, särskilt beträffande förvaltningsmyndigheterna och de utbetalande myndigheterna och deras respektive ansvarsområden⁴, dels en beskrivning av rutinerna för finansiell kontroll och finansiella korrigeringar. Beskrivningarna skall vara utformade på grundval av de system som infördes genom förordning (EG) nr 2064/97⁵.

När programdokumenten lämnades in till kommissionen var emellertid alla detaljer i förvaltnings- och kontrollsystemen inte klara, vilket resulterade i att beskrivningen av dessa system ofta var den svagaste delen i dokumenten (i t.ex. Sverige och Frankrike). Man nöjde sig med att citera bestämmelserna i den allmänna förordningen, och ibland nämndes de utbetalande myndigheterna inte alls.

Parallellt med de bilaterala förhandlingarna om den här delen i programdokumenten inledde kommissionen i februari 2000 gemensamma diskussioner med medlemsstaterna, inom ramen för strukturfondskommittéerna, om reglerna för hur den allmänna förordningen skulle genomföras i praktiken i fråga om förvaltning och kontroller. Resultatet av överläggningarna blev två tillämpningsförfordningar, och dessa fick naturligtvis betydelse för vilka rutiner medlemsstaterna slutligen införde⁶. I förfordningarna finns det krav på att systemen för den finansiella förvaltningen och för kontrollerna skall vara både mer omfattande och effektivare än tidigare. Detta skall åstadkommas genom en åtskillnad mellan olika ansvarsområden och att rutinerna standardiseras, samt genom att informationssystemen förbättras och integreras.

Från och med början av mars 2001 har de programansvariga vid kommissionen spelat en mer proaktiv roll genom att kontrollera att förvaltnings- och kontrollsystemen i samtliga medlemsstater uppfyller kraven i förordningen och att det finns rutiner för finansiella korrigeringar. Om det visar sig nödvändigt får medlemsstaterna rekommendationer om hur systemen bör ändras, och dessa kommer att ses över kontinuerligt. I nuläget är det generella intrycket att de mer eller mindre påtagliga förseningar som uppstått i de flesta medlemsstater beror på att man väntade på att tillämpningsförfordningen skulle antas slutgiltigt innan man vidtog åtgärder för att omsätta den i praktiken. De stora linjerna i förvaltnings- och kontrollsystemen har lagts fast, men det finns fortfarande ett stort antal organisatoriska frågor där man ännu inte fattat beslut.

I samband med att programkomplementen utarbetades tog kommissionen också upp frågan om hur man skall kunna utbyta data om programmen, vilket är ett krav i förordningen. Finland var ett av de länder som redan under den föregående programperioden testade elektronisk dataöverföring till kommissionen och som tog med de nya kraven på

⁴ Hur förvaltningsmyndigheten kommer att uppfylla kraven på sund finansiell förvaltning i enlighet med artikel 34 i förordningen, inklusive ett tillförlitligt informationssystem.

⁵ Kontroller av förvaltnings- och kontrollsystemen, stickprov på 5 % av utgifterna under programmets hela genomförande, en verifieringskedja och oberoende certifiering av räkenskaperna innan dessa godkänns.

⁶ Den 2 mars 2001 antog kommissionen två förfordningar, dels förordning (EG) nr 438/2001 om genomförandebestämmelser till rådets förordning (EG) nr 1260/1999 beträffande förvaltnings- och kontrollsystemen, dels förordning (EG) nr 448/2001 beträffande förfarandet för finansiella korrigeringar.

dataöverföring i sina programdokument. Andra medlemsstater har också levt upp till sina åtaganden. När det gäller datoriseringen måste stora ansträngningar göras.

I vissa fall har den nya programperioden inneburit att beslutsfattandet i finansiella frågor har rationaliseras. I Finland förenklade man detta redan i början av perioden genom att samla de flesta beslut som rör ERUF, ESF, EUGFJ och FFU under ett paraplyorgan. I Sverige har man decentraliserat förvaltningsmyndighetens och den utbetalande myndighetens uppgifter till en av länsstyrelserna i respektive programområde.

I andra länder, som t.ex. Spanien, ledde förhandlingarna till en kompromiss som innebär att det inte är respektive region som är förvaltningsmyndighet, utan fortfarande en central myndighet i Madrid, även om regionerna är medansvariga.

I Grekland kunde programdokumenten godkännas först efter det att arbetet med en ny lagstiftningen kring det nationella förvaltnings- och kontrollsystemet för strukturfonderna avslutats.

Sammanfattningsvis kan man säga att förhandlingarna resulterat i en klarare ansvarsfördelning i fråga om förvaltning och finansiella kontroller, och i tydligare krav när det gäller rapporter till de regionala förvaltningskommittéerna och till övervakningskommittéerna. Kommissionen ser emellertid med oro på hur lång tid det tar för medlemsstaterna att införa de system som krävs för att de skall kunna ta sitt ansvar, särskilt på dataområdet och när det gäller ansökningar om retroaktiva utbetalningar i förhållande till startdatumet för stödberättigande utgifter.

I - 8 - Samverkan mellan strukturfonderna och EIB

Samtliga fyra strukturfonder är för det mesta involverade i alla programdokument, särskilt på fiskeområdet, antingen det rör sig om särskilda prioriteringar eller egna delprogram. Den inriktning som finns i dokumenten har för det mesta inneburit att man på prioriterad insatsnivå fullt ut kunnat tillämpa principerna om helhetssyn, koncentration och samverkan. På den här nivån har man emellertid inte systematiskt strävat efter att få flera fonder involverade (ERUF, ESF, EUGFJ:s utvecklingssektion, FFU). Den modellen förekommer framför allt i de regionala programmen; den är inte så vanlig i de multiregionala programmen, och i de sektoriella programmen är den ännu mindre frekvent. Det är således den mer eller mindre regionala eller sektoriella profilen i medlemsstaternas program som avgör graden av samverkan mellan de fyra fonderna.

För att genomföra utvecklingsstrategin i vissa medlemsstaters GSR kommer finansiering att begäras från EIB. Det belopp som detta lån beräknas uppgå till anges i programdokumenten. Pengarna kommer i första hand att gå till stora infrastruktursatsningar i fråga om transporter, energi, vattenförsörjning och avfallshantering, forskning, nationella stödformer till förmån för små och medelstora företag, utvecklingsprojekt på lokal nivå och i städerna, samt kunskapssamhället.

När det gäller de samlade programdokumenten ingår finansieringen från EIB som en av förutsättningarna för vissa stora projekt, även om de nationella/regionala myndigheterna och banken själv inte har velat precisera vilka belopp det kan röra sig om.

I vissa medlemsstater deltog EIB i förhandlingarna, t.ex. i Portugal och Tyskland.

I - 9 - Sammanhållningsfondens strategiska referensramar

Under perioden 2000-2006 genomförs Sammanhållningsfondens åtgärder utifrån den "strategiska referensram" som är det främsta instrumentet för samordning mellan strukturfonderna och Sammanhållningsfonden⁷. På transport- och miljöområdet är syftet med denna referensram att garantera ett helhetsperspektiv och undvika överlappningar i strategier och konkreta insatser så att strukturfonderna och Sammanhållningsfonden skall kunna komplettera varandra så effektivt som möjligt.

I två medlemsstater har den strategiska referensramen utarbetats i samarbete mellan medlemsstaten och kommissionen eftersom den är en integrerad del av de operativa programmen på transport- respektive miljöområdet.

När det gäller transporter prioriteras de transeuropeiska näten, och på miljöområdet finns det tre prioriterade sektorer (avfall, vattenförsörjning och vattenrening).

För att få bättre effektivitet i de insatser som finansieras via Sammanhållningsfonden har man i Grekland kommit överens om att öronmärka dessa pengar för verkligt stora projekt, eller för kostnadskrävande regionala projekt med stark koppling sinsemellan. För att få bättre samordning mellan fonderna beslutade man också att förvaltningsmyndigheterna för de operativa programmen skulle ansvara för projekturvalet för såväl Sammanhållningsfonden som ERUF.

II. - FÖRVÄNTADE EFFEKTER AV DEN NYA PROGRAMPLANERINGEN OCH GEMENSKAPSMERVÄRDET

II- 1 - Tematisk koncentration

Syftet med att koncentrera resurserna till ett begränsat antal politikområden är att se till att prioriteringarna i programmen görs på grundval av faktorer som leder till ekonomisk tillväxt, samtidigt som EU:s politiska prioriteringar beaktas. I den andra rapporten om ekonomisk och social sammanhållning⁸ framhålls det att gemenskapens strukturåtgärder är selektiva och att de skall ses som komplement till medlemsstaternas egna åtgärder.

I mål 1-områdena har vissa anslag omfördelats mellan de tre stora insatsområdena infrastruktur, mänskliga resurser och produktiva investeringar (se tabellen "Fördelning per utgiftskategori för mål 1" i **bilaga 1**).

En analys av tillgängliga programkomplement visar att den andel av anslagen som går till infrastruktur verkar minska under perioden 2000-2006, till cirka 28 % av de totala anslagen. En tredjedel går till transportnät, med en hög koncentration till investeringar i de fyra sammanhållningsländerna

Satsningarna på mänskliga resurser utgör cirka 30 %. En aktiv arbetsmarknadspolitik och bättre utbildning kommer att få högre prioritet (särskilt i Italien och Portugal).

⁷ De viktigaste punkterna i denna är följande: kvantifiering av de mål som skall uppnås fram till programperiodens slut, en strategi för att uppnå dessa mål, en fördelning mellan ERUF:s och Sammanhållningsfondens insatser, planerade investeringar, samt hur principen "förearen betalar" skall tillämpas.

⁸ "Ett enat Europa, solidaritet mellan folken, regional mångfald - Andra rapporten om ekonomisk och social sammanhållning" - antagen av kommissionen den 31 januari 2001.

De produktiva investeringarnas andel av utgifterna (cirka 42 %) tycks ligga kvar på samma nivå som under föregående period. Den verkar emellertid sjunka i sammanhållningsländerna och i Italien på grund av att de direkta stöden till industrin minskar, vilket i sin tur beror på striktare regler för offentliga stöd. Det har också skett en övergång till mer indirekta och mer flexibla stödformer för små och medelstora företag.

Strukturfonderna spelar en stor roll när det gäller att skydda miljön, vilket framgår av att mer än 10 % av mål 1-anlagen går till sådana åtgärder. Fonderna bidrar också till att bryta de mycket avlägset belägna regionernas isolering⁹ och till satsningar på utbildning, forskning och innovation, vilket ju är av avgörande betydelse för det nya kunskapsamhället och en kunskapsbaserad ekonomi. Här rör det sig om satsningar som på grund av nationella budgetrestriktioner inte kan få full effekt utan EU-stöd. Enligt de beräkningar som gjorts kommer 5 - 6 miljarder euro att gå direkt till informationssamhället och till att minska den ”digitala klyftan”. Dessutom kommer andra åtgärder att indirekt bidra till att ny teknik utvecklas, särskilt stöden för små och medelstora företag.

Det går således att urskilja vissa tendenser i de regionala utvecklingsstrategierna under den sjuåriga programperioden. Det tycks bli en ännu starkare koncentration till de strukturella faktorer som skapar konkurrenskraft och leder till varaktig tillväxt, dvs. transporter, FoTU och innovation, informationssamhället och humankapitalet. Till detta skall läggas två andra sektorer som mer och mer sätts i centrum, nämligen miljön och en hållbar utveckling.

En mer detaljerad analys, på grundval av den kategoriindelning av insatsområdena som fastställs i förordning 438/2001, kommer att göras när programkomplementen blir klara.

II - 2- Makroekonomiska effekter¹⁰

Strukturfonderna har mycket påtagliga effekter på den ekonomiska tillväxten, sysselsättningen och produktiviteten, och de bidrar till att de länder som släpar efter i utvecklingen håller på att komma ikapp. Detta gäller särskilt de länder som är de största stödmottagarna. Effekterna är extra viktiga eftersom de skall ses mot bakgrund av den stabila makroekonomiska situation som skapas genom EMU.

Dessutom tvingar strukturfondernas fleråriga programplanering medlemsstaterna att vara stringenta i sina utvecklingsstrategiska val på medellång sikt och i strävandena efter att uppnå målen. Liksom på andra håll leder planerna till att osäkerheter och ovissheter minskar.

Jämfört med en situation där inga insatser görs leder gemenskapens stödramar (strukturfonderna och nationell finansiering) till att BNP ökar med cirka 6 % i reella termer i Grekland och Portugal fram till 2006, samt med 2,4 % i Spanien. I Irland är effekterna inte så stora (+1,8 %) på grund av att strukturfonderna väger ganska lätt (under 10 %) jämfört med de totala nationella offentliga utgifterna¹¹. I de nya tyska delstaterna tyder de simuleringar som gjorts på att BNP ökar med 4 % fram till år 2006. I vilket fall som helst, förväntas en långsiktig höjning av BNP nivån med anledning av en högre tillväxt som ett resultat av en

⁹ I t.ex. Grekland kommer investeringarna i stora transportnät att bli en och en halv gång så stora som under föregående period.

¹⁰ Som ett komplement till det här kapitlet hänvisas till del III i Andra rapporten om ekonomisk och social sammanhållning, se fotnot 8.

¹¹ Under perioden 2000-2006 utgör gemenskapens stöd (strukturfonderna och Sammanhållningsfonden tillsammans) till Portugal, Grekland, Irland och Spanien 2,9 %, 2,8 %, 0,6 %, respektive 1,3 % av BNP.

bättre utveckling på tillgångssidan. Denna trend kommer att fortsätta efter programperiodens avslutande även vid hypotesen att investeringar inom ramprogrammet avslutas 2006.

Programdokumenten har en stimulerande effekt på investeringarna fram till år 2006, särskilt i Grekland (+20 %), i Portugal (+14 %) och i de nya tyska delstaterna (+ 6 %). Detta resulterar i att efterfrågan ökar, och på sikt även produktiviteten. Sysselsättningseffekterna är betydande, särskilt i Grekland och Portugal, men de tenderar att avta efter 2006 på grund av produktivitetsvinster som helt och hållet förväntas slå igenom i högre löner.

När det gäller fasta bruttoinvesteringar utgör EU-stöden i genomsnitt cirka 1,2 %, men cirka 10 % i Grekland och Portugal - se tabellen *Strukturfondernas andel av strukturutgifterna för fasta bruttoinvesteringar i medlemsstaterna* i **bilaga 1**¹². Dessa siffror visar att den ekonomiska tillväxten i sammanhållningsländerna, som ju är de största stödmottagarna, skulle bli mycket lägre utan transfereringarna från EU. Dessa effekter har emellertid minskat jämfört med föregående period.

II - 3 - Effekter på den regionala konkurrenskraften

Även om strukturåtgärderna tenderar att i slutändan bedömas utifrån deras effekt på den ekonomiska tillväxten och på de minskande klyftorna, måste man också beakta vilka effekter de har på nyckelfaktorer som är av avgörande betydelse för ekonomiernas konkurrenskraft. Stora framsteg görs fortfarande när det gäller grundläggande infrastruktur och inom andra sektorer där de regionala och lokala ojämlikheterna är särskilt iögonenfallande, t.ex. forskning och utveckling, kunskaps- och informationssamhället, utbildning och fortbildning. Vissa effekter blir mer påtagliga än andra.

När det gäller transporter byggs vägnätet ut mer och mer, vilket innebär att man nu håller på att komma ikapp, särskilt i fråga om de transeuropeiska näten. Att allt fler transporter sker med järnväg, särskilt i Spanien och Portugal, bör få gynnsamma effekter på miljön. Eftersom investeringarna görs i grundläggande infrastruktur bidrar de till att utveckla ekonomiska verksamheter och varaktiga jobb i mål 1-områdena.

När det gäller FoU och informationssamhället finns det nu en starkare fokuseringen på integrerade strategier i fråga om innovation och samarbete mellan akademiska forskningscentra och näringslivet, vilket leder till att ekonomin blir mer konkurrenskraftig och att det blir lättare för företagen att agera i en internationell miljö. I samma riktning verkar också att informationssamhällets tjänster och applikationer alltmer sprids till små och medelstora företag (ett exempel är att e-handeln i Grekland berör 15 % av de här företagen). Målet att öka regionernas konkurrenskraft ligger således i linje med gemenskapens politik för att få till stånd ett gemensamt europeiskt forskningsområde i vilket den regionala dimensionen i forskningspolitiken tillmäts stor betydelse.

Slutligen bör det noteras att stödet för att genomföra den europeiska sysselsättningsstrategin, i första hand via ESF, kommer att få mycket gynnsamma effekter på hur man kan utveckla mänskliga resurser och tillgodose lokala krav och möjligheter på arbetsmarknaden. Detta leder till en bättre regional produktionskapacitet och gör det lättare att öka sysselsättningen i enlighet med målen från Lissabon och Stockholm.

¹² Om man lägger till Sammanhållningsfondens finansiering av investeringar är gemenskapens åtgärder (strukturfonderna och Sammanhållningsfonden tillsammans) av avgörande betydelse eftersom de i genomsnitt utgör 12,3 % av de årliga investeringarna i Grekland, 2,6 % i Irland, 5,5 % i Spanien och 11,4 % i Portugal.

II – 4 - Beaktande av och effekter på övrig gemenskapspolitik (miljön, konkurrens, transporter, informationssamhället, forskning/innovation, små och medelstora företag, jämställdhet)

Vilka effekter programdokumenten verkligen får på gemenskapens politikområden kommer inte att kunna avläsas förrän de mer detaljerade programkomplementen är tillgängliga. Under förhandlingarna ville kommissionen att de viktigaste politikområden (miljö, forskning, informationssamhället etc.) skulle diskuteras ingående. Resultatet blev dels att man i programdokumenten fastställde ett antal prioriteringar med direkt koppling till gemenskapens politikområden, dels att man i programkomplementen inkluderade särskilda åtgärder i linje med dessa.

I programmen har man i huvudsak omsatt gemenskapspolitiken i praktisk handling på två sätt:

- I kapitlet om genomförandet sägs det att kraven i fråga om konkurrens¹³, offentlig upphandling, miljö och jämställdhet skall uppfyllas till fullo i projekturvalet.
- Genom att låta generella teman slå igenom vertikalt, dvs. att miljön och en hållbar utveckling, informationssamhället och jämställdheten skall integreras i de enskilda programmens prioriteringar och åtgärder.

Generellt har effekterna på gemenskapspolitiken bedömts som positiva.

På miljöområdet är man i programdokumenten särskilt noga med att följa gemenskapens lagstiftning och politik. Detta gäller t.ex. avfallshanteringen (som skall följa gällande direktiv och godkännas av nationella eller regionala myndigheter), reningsverk, för vilka det också finns direktiv som måste följas, produktiva verksamheter, direktiven om förebyggande åtgärder och integrerad kontroll i fråga om föroreningar, systemet med hållbar förvaltning och miljörevision. I livsmiljö- och fågeldirektiven, 92/43¹⁴ respektive 79/409¹⁵, finns det krav beträffande de områden som ingår i Natura 2000. Den 14 mars 2000 utfärdade kommissionen riktlinjer för hur strukturåtgärderna under perioden 2000 - 2006 skall genomföras utan att bryta mot bestämmelserna i Natura 2000-direktivet. Riktlinjerna gäller endast för de medlemsstater som när kommissionen godkände programdokumenten ännu inte hade meddelat vilka platser eller områden som skulle skyddas i enlighet med livsmiljö- och fågeldirektiven. Enligt riktlinjerna är det ett oavvisligt krav att programdokumenten skall innehålla dels klara och oåterkalleliga förpliktelser i fråga om att redovisa förteckningar över platser eller områden som skall skyddas, dels formella garantier för att dessa områden inte kommer att påverkas negativt i samband med strukturåtgärder som medfinansieras av strukturfonderna.

Regler och lagar skall naturligtvis införas och efterlevas, men förhandlingarna blev också ett tillfälle att låta miljödimensionen slå igenom i alla prioriteringar. Detta uppnås genom förebyggande åtgärder, genom att man åtgärdar själva orsaken till miljöskadorna, samt genom att tillämpa principen att det är förorenaren som skall betala.

¹³ För varje insats skall man ge all information som krävs för att kontrollera att planerade åtgärder överensstämmer med gemenskapens regler för statliga stöd. Efter det att förvaltningsmyndigheten har gjort en eventuell uppdatering skall denna information redovisas i programkomplementet.

¹⁴ Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (EGT L 206).

¹⁵ Rådets direktiv 79/409/EEG av den 2 april 1979 om bevarande av vilda fåglar (EGT L 103).

Det är mycket svårt att kvantifiera vilka effekter jämställdhetsstrategin får, i synnerhet eftersom handlingsplanerna ännu inte är klara (jfr. programkomplementen). En kvalitativ bedömning tyder emellertid på att man kan förvänta sig påtagliga framsteg. Strategin bör leda till att kvinnor kan komma in på arbetsmarknaden, vilket naturligtvis resulterar i lägre arbetslöshet och högre förvärvsfrekvens bland kvinnor.

II - 5 - Hävstångseffekt och additionalitet

För att de insatser som finansieras via gemenskapens fonder verkligen skall få effekter utöver medlemsstaternas egna åtgärder finns det sedan 1989 ett krav på att en additionalitetsprincip skall tillämpas. Principen går ut på att medlemsstaterna måste låta sina egna anslag till strukturåtgärder ligga kvar på minst samma nivå som under föregående programperiod.

Under perioden 2000-2006 kommer de totala offentliga utgifterna för strukturpolitiska åtgärder i mål 1-områdena i hela EU att uppgå till i genomsnitt 90 miljarder euro per år. Medlemsstaternas egna utgifter utgör lite mer än i genomsnitt 1 % av hela EU:s BNP, men däremot 7 % i Grekland och nästan 5 % i Irland och Portugal. Anslagen till strukturfonderna utgör i genomsnitt nästan 18 % av de totala offentliga utgifterna (nationella + EU) i de här områdena. Denna andel uppgår till hela 29 % i Spanien och 37 % i Portugal, vilket alltså innebär ett mycket stort tillskott till den offentliga sektorns ansträngningar - se även punkt II-2.

Jämfört med perioden 1994-99 räknar man med att strukturutgifterna (gemenskapens och de nationella) under perioden 2000-2006 kommer att öka med i genomsnitt 8,6 % per år i hela unionen (se översiktstabell för hela unionen i **bilaga 1, medlemsstaternas strukturutgifter för mål 1-områdena och för områden med stöd under en övergångsperiod**). Utvecklingen skiljer sig åt från en medlemsstat till en annan. Ett exempel är Tyskland som under den föregående perioden gjorde exceptionella strukturpolitiska investeringar i de nya delstaterna, och som nu räknar med att dessa utgifter sjunker med 10 % och därigenom kommer ner på en nivå som är mer normal jämfört med övriga medlemsstater. En kontrast till detta är Italien där man räknar med en ökning på 20 %. Förklaringen är att utgifterna under perioden 1994-1999 blev lägre än väntat, och att regeringen har lovat högre anslag till stimulansåtgärder för ekonomisk utveckling i södra Italien.

II - 6 - Positiva resultat av genomförandemetoden

En ny, förenklad och mer strategisk programplanering

Den nya programplaneringen har förenklats tack vare att antalet program minskat genom en samordning av fonderna på regional nivå, särskilt i Spanien och Italien. Samtidigt har man infört en viss flexibilitet i förvaltningen när det gäller t.ex. programkomplementen. Denna flexibilitet ligger helt i linje med reglerna beträffande kvantifierade mål och övervakningsindikatorer. Man bör också poängtera den roll som förhandsbedömningarna spelar. I många fall har de bidragit till en högre kvalitet och att de präglas av ett helhetsperspektiv, vilket gjort att man fått en direkt koppling mellan å ena sidan en diagnos av de socioekonomiska problemen och å andra sidan prioriteringar och strategiska mål. Gemenskapens riktlinjer har dessutom lett till ett antal betydande justeringar i de regionala utvecklingsstrategierna för innevarande period.

Bredare partnerskap med större ansvar

Under perioden 2000-2006 genomsyras förvaltningen av två principer: decentralisering och subsidiaritet. En direkt konsekvens av detta är större krav på öppenhet och insyn, särskilt i fråga om den finansiella förvaltningen, kontroller av det praktiska genomförandet, projekturvalet, samt ansvarsfördelningen mellan å ena sidan beslutsfattare i programplaneringen och å andra sidan förvaltningsmyndigheter och utbetalande myndigheter.

Utarbetandet av de nya programdokumenten visade klart att man numera till fullo har insett att partnererna spelar en mycket viktigare roll i programplaneringen. Ett verkligt brett partnerskap kan, trots att det naturligtvis är positivt ur flera aspekter, emellertid medföra att beslutsprocessen blir trögare just på grund av att det är komplicerat att samråda med ett stort antal partner. Det finns således en korrelation mellan ett utvidgat partnerskap och den strategiska inriktningen i programdokumenten, och detta måste man noga tänka igenom i framtiden.

Det arbete som utförts av medlemsstaternas miljömyndigheter måste få ett särskilt omnämnande. Om de myndigheter som ansvarar för programplaneringen samarbetade med miljömyndigheterna på ett systematiskt och strukturerat sätt resulterade detta i bättre planer och program, särskilt i fråga om hållbar utveckling. Ett konstruktivt engagemang från miljömyndigheternas sida under hela programplaneringen för år 2000-2006, samt ett nätverkssamarbete mellan dessa myndigheter, kommer att leda till att "uthållighetstänkandet" slår igenom i miljöpolitiken, men också till mer integrerade insatser och åtgärder, t.ex. i Spanien.

Övervakning utifrån kvantifierade indikatorer och mål

Kommissionens och medlemsstaternas övervakning skall vara effektiv. Den skall genomföras på grundval av kvantifierade mål och indikatorer som skall finnas med i programmet när det godkänns. Indikatorerna har strukturerats för att kunna beskriva den socioekonomiska situationen i regionen eller sektorn, och för att kunna mäta vilka effekter åtgärderna får. Indikatorerna avser allt från det fysiska genomförandet (infrastruktur, utbildningsinsatser etc.) till resultaten (omedelbara effektivitetsvinster) och socioekonomiska effekter i form av hur produktionsstrukturen och sysselsättningen utvecklas. Stora framsteg har gjorts genom de nya gemensamma nyckelindikatorerna (t.ex. e-Europa) som gör att man kan jämföra vilka effekter olika program, prioriteringar eller åtgärder får. Ett skolexempel på detta är Skottland där man utifrån exakta metodiska riktlinjer arbetat på det här sättet.

Utvärdering som en integrerad del av förvaltningen

En kontinuerlig utvärdering ses mer och mer som ett verktyg för att höja kvaliteten och effektiviteten i insatserna. Man har gjort avsevärda framsteg, främst i de länder där utvärderingstänkandet tidigare inte var så utbrett. Numera är det förvaltningsmyndigheterna som har ansvaret för utvärderingen efter halva tiden, och för att resultaten av denna skall kunna användas av partnerskapet i det framtida arbetet. Därför har utvärderingsfunktionen fått en fast struktur i och med att man tillsatt arbets- eller styrgrupper och inrättat specialiserade utvärderingsenheter som är oberoende vad beträffar personal och andra resurser. Att det numera finns en intern utvärderingskapacitet i den nationella och regionala förvaltningen innebär att utvärderingen blir mer integrerad i programförvaltningen.

Resultatreserven, ett nytt instrument för att få bättre effekt

Den nya "resultatreserven" ger utvärderingen - och i vidare bemärkelse hela programförvaltningen - en ny dimension i och med att den utgör ett starkt incitament till att uppnå programmålen. Resultatet har blivit att målen formuleras mer exakt via operativa indikatorer. Det här verktyget har naturligtvis fått anpassas till de institutionella och administrativa rutinerna i respektive medlemsstat. I de länder som är av federal karaktär (Tyskland, Österrike, Belgien) fördelas anslagen på prioritetsnivå inom varje program. Förenade kungariket har valt en modell där man arbetar på prioritetsnivå i Skottland, Wales och Nordirland. I de engelska regionerna (Merseyside, Cornwall, Yorkshire, Humberside) låter man däremot olika program konkurrera med varandra. Andra medlemsstater, bland dem de stora stödmottagarna, har satt upp ambitiösa mål för hur den här principen skall tillämpas. De har till och med gått längre än vad som krävs i bestämmelserna. Portugal har t.ex. inrättat en programplaneringsreserv och Italien ytterligare en nationell reserv. Syftet är i båda fallen att förenkla de administrativa rutinerna.
