

Europeiska gemenskapernas officiella tidning

ISSN 1024-3046

C 335

fyrtioförsta årgången

3 november 1998

Svensk utgåva

Meddelanden och upplysningar

Informationsnummer

Innehållsförteckning

Sida

I *Meddelanden*

Revisionsrätten

98/C 335/01

Särskild rapport nr 11/98 om utvecklingen av den privata sektorn i Phare- och Tacis-länderna under perioden 1991—1996 (Program för stöd till SMF, regional utveckling och omstrukturering av företag) samt kommissionens svar 1

I

(Meddelanden)

REVISIONSRÄTTEN

SÄRSKILD RAPPORT nr 11/98

om utvecklingen av den privata sektorn i Phare- och Tacis-länderna under perioden
1991–1996

(Program för stöd till SMF, regional utveckling och omstrukturering av företag), samt
kommissionens svar

(Framlagd i enlighet med artikel 188c.4 andra stycket i EG-fördraget)

(98/C 335/01)

Förkortningar

AIDR	— Agency for Industrial Development and Revitalisation
BCC	— Kontoret för företagssamarbete
EBRD	— Europeiska banken för återuppbyggnad och utveckling
BSC	— Business Support Center
Desiree	— Kommissionens förvaltningstekniska databas
DSP	— Utveckling av den privata sektorn
ESC	— Enterprise Support Centre
EU	— Europeiska unionen
GKRP	— Statlig kommitté för stöd till SMF (små och medelstora företag)
LEA	— Local Enterprise Agency
MSDC	— Market Skills Development Center
NEI	— De nya oberoende staterna
PARD	— Polish Agency for Regional Development
CÖE	— Länderna i Central- och Östeuropa
RDA	— Regional Development Agency
RIC	— Regional Investment Company
RIF	— Regional Investment Fund
SES	— Subcontracting Exchange for Slovakia
SMEDA	— Small and Medium size Enterprise Development Agency
SSTA	— State Sport and Tourism Administration
Struder	— Structural Development for selected Regions
UGP	— Programförvaltningsenhet

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

	<i>Punkt</i>	<i>Sida</i>
1. INLEDNING	1.1 — 1.6	3
Phare- och Tacis-programmens mål	1.1	3
Politisk bakgrund	1.2 — 1.6	3
Phare-programmet	1.2 — 1.3	3
Tacis-programmet	1.4	5
Utveckling av den privata sektorn	1.5 — 1.6	5
2. UNDERSÖKNINGENS INRIKTNING OCH SYFTE	2.1 — 2.7	5
Reviderade program	2.1 — 2.4	5
Revisionens syfte och omfattning	2.5 — 2.7	6
3. SAMMANFATTNING AV DE HUVUDSAKLIGA IAKTTAGELSENA ...	3.1 — 3.9	6
Förberedelse och förvaltning av programmen	3.1 — 3.5	6
Effektiviteten i de använda metoderna	3.6 — 3.7	7
Bedömning av de genomförda åtgärderna	3.8 — 3.9	7
4. FÖRBEREDELSE OCH FÖRVALTNING AV PROGRAMMEN	4.1 — 4.27	8
Förberedelsens kvalitet, tidsåtgång för genomförandet och åtgärdernas spridning	4.1 — 4.11	8
Åtgärdernas utveckling och utformning av konsultavtalen	4.12 — 4.16	9
Spridande av information	4.17 — 4.20	10
Uppföljning och utvärdering av programmen	4.21 — 4.27	10
5. EFFEKTIVITETEN I GENOMFÖRANDEMETODERNA	5.1 — 5.22	11
Val och utformning av instrument	5.1 — 5.11	11
De tekniska konsulternas insatser	5.12 — 5.16	13
Samarbete mellan de olika medverkande	5.17 — 5.22	14
6. BEDÖMNING AV DE GENOMFÖRDA ÅTGÄRDERNA	6.1 — 6.34	14
Mätning av effekterna	6.1 — 6.4	14
Externa problem som påverkar projekten	6.5 — 6.8	15
Genomförande av budgeten	6.9 — 6.10	16
Institutionernas överlevnad på sikt	6.11 — 6.14	18
Åtgärdernas laglighet och korrekthet	6.15 — 6.19	18
Bedömning per granskat land	6.20 — 6.34	19
7. SLUTSATS	7.1 — 7.16	21
Förvaltning av stödet	7.3 — 7.9	22
Stödets effekter	7.10 — 7.16	23
Kommissionens svar		25

1. INLEDNING

Phare- och Tacis-programmens mål

1.1 Stödet till strukturiomvandlingen av ekonomierna i länderna i Central- och Östeuropa (CÖE) och i de nya oberoende staterna (NEI) skrevs redan från början in i förordningen för Phare- och Tacis-programmen ⁽¹⁾. Stödet omfattar diverse sektorsinriktade åtgärder, där en av de viktigaste är utveckling av den privata sektorn. Från och med 1994 har strategierna för Phare och Tacis differentierats, och de länder i Phare-programmet som kommer att anslutas till EU har till exempel fått intensivare stöd inom sektorn för regional utveckling.

Politisk bakgrund

Phare-programmet

1.2 Sedan Europeiska rådet i Köpenhamn i juni 1993 präglas förbindelserna mellan Europeiska unionen och Phare-länderna ⁽²⁾ av en kommande anslutning till unionen. Därefter har Europeiska rådet vid sina möten i Essen (december 1994) och i Madrid (december 1995) understrukt Phares nyckelroll som finansieringsinstrument i strategin för att förbereda anslutningen, medan vissa associeringsavtal, så kallade "Europaavtal" har ingåtts mellan Europeiska unionen och de flesta central- och östeuropeiska länderna. En strukturerad dialog har etablerats, såväl på statschefs- ⁽³⁾ som på ministernivå, och i maj 1995 lade kommissionen fram en "Vitbok om åtgärderna för att förbereda de associerade staterna i Central- och Östeuropa för deras integration i unionens inre marknad". Tillsammans med Agenda 2000 (15 juli 1997), är Phare-programmet det viktigaste instrumentet för att förbereda anslutningen, men här koncentreras interventionsåtgärderna till två stora områden, nämligen institutionellt stöd (30 % av medlen) och finansiering av investeringar (70 % av medlen) ⁽⁴⁾.

1.3 Den centrala plats som utvecklingen av den privata sektorn bör inta i Phare-programmet har vid upprepade tillfällen bekräftats på nytt ⁽⁵⁾. Detta visar sig i de omfattande budgetåtagandena: 999 miljoner ecu ⁽⁶⁾ mellan 1991 och 1997, eller 14 % av den totala tilldelningen till Phare för perioden (se *Tabell 1*).

⁽¹⁾ Rådets förordning (EEG) nr 3906/89 av den 18 december 1989 (EGT L 375, 23.12.1989), senast ändrad genom rådets förordning (EG) nr 753/96 av den 22 april 1996 (EGT L 103, 26.4.1996).

Rådets förordning (EEG) nr 2053/93 av den 19 juli 1993 (EGT L 187, 29.7.1993). Rådets förordning (EG) nr 1279/96 av den 25 juni 1996 (EGT L 165, 4.7.1996).

⁽²⁾ Albanien, Bosnien-Hercegovina, Bulgarien, Estland, Kroatien, Lettland, Litauen, Polen, Rumänien, Slovakien, Slovenien, Tjeckien, Ungern och f.d. jugoslaviska republiken Makedonien.

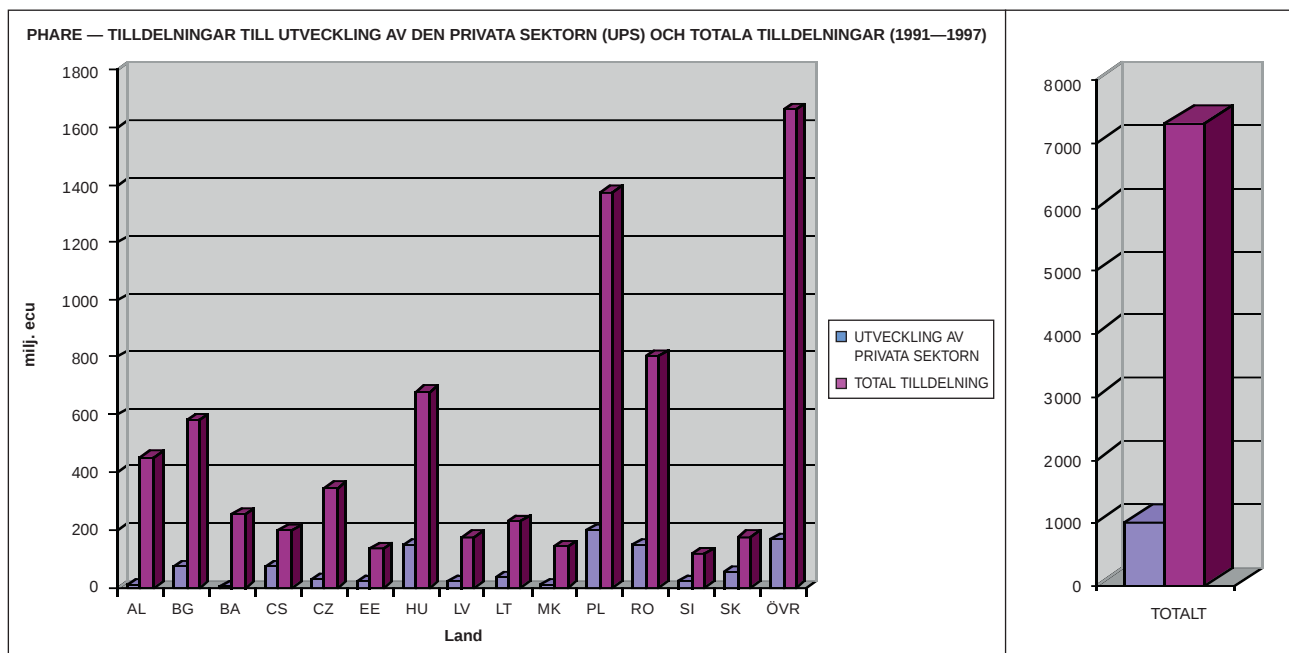
⁽³⁾ Europeiska råden i Cannes i juni 1995 och i Madrid i december 1995.

⁽⁴⁾ Ikraftträdandet i mars 1998 av partnerskapen för anslutning formaliserar de nya riktlinjerna.

⁽⁵⁾ Bland annat i kommissionens rapport om genomförandet av Phare-programmet 1992-1993 (20 februari 1995), i kommissionens meddelande till rådet och Europaparlamentet om det industriella samarbetet med länderna i Central- och Östeuropa (14 mars 1995) och i kommissionens rapport om genomförandet av Phare-programmet 1994 (20 juli 1995).

⁽⁶⁾ Källa: Databasen Desiree.

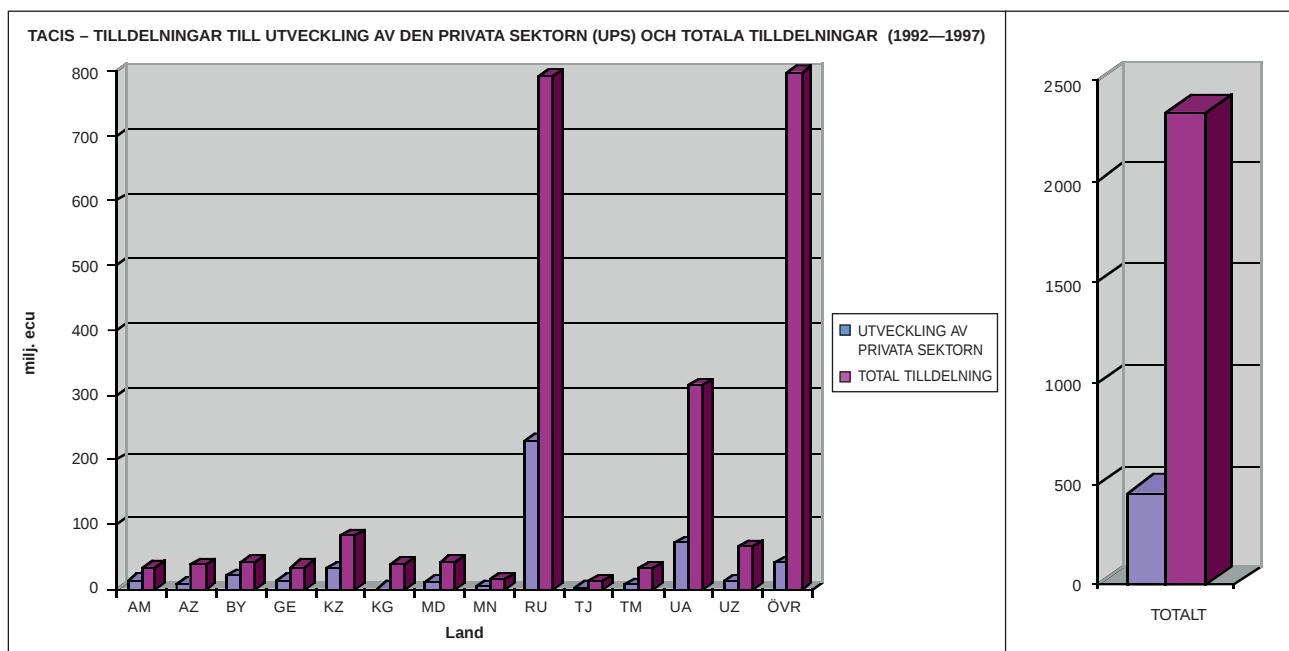
TABELL 1



PHARE-PHÖRÖR 1991—1997 TOTALT OCH UTVECKLING AV DEN PRIVATA SEKTORN (UPS): TILLDELNING PER LAND

milj. ecu

	ALBANIEN (AL)		BULGARIEN (BG)		BOSNIEN- OCH HERCEGOVINA (BA)		ED. TJECKOSLOVAKIEN (CS)		TJECKIEN (CZ)		ESTLAND (EE)		UNGERN (HU)		LETTLAND (LV)	
Tilldelning UPS	700	2%	72,50	12%	3,00	1%	70,00	35%	28,00	8%	21,10	16%	148,50	22%	20,98	12%
Tot tilldeln	453,90	100%	580,50	100%	251,81	100%	199,00	100%	344,00	100%	134,60	100%	680,04	100%	174,60	100%
	LITAUEN (LT)		ED. JUGOSL. REP MAKEDONIEN (MK)		POLEN (PL)		RUMÄNIEN (RO)		SLOVENIEN (SI)		SLOVAKIEN (SK)		ÖVRIGA (ÖVR)		TOTALT	
Tilldelning UPS	35,70	16%	8,80	6%	196,20	14%	147,40	18%	21,05	18%	54,20	31%	164,50	10%	998,93	14%
Tot tilldeln	229,30	100%	143,00	100%	1 372,35	100%	804,21	100%	116,00	100%	173,50	100%	1659,39	100%	7 316,19	100%



TACIS-TILLDELNINGAR TILL UTVECKLING AV DEN PRIVATA SEKTORN (UPS) OCH TOTALA TILLDELNINGAR

milj. ecu

	ARMENIEN (AM)		AZERBAJDZJAN (AZ)		VITRYSSLAND (BY)		GEORGIEN (GE)		KAZAKSTAN (KZ)		KIRGIZISTAN (KG)		MOLDOVA (MD)		MONGOLIET (MN)	
Tilldelning UPS	13,54	41 %	8,00	21 %	19,82	46 %	13,65	40 %	32,32	39 %	0,82	2 %	9,31	23 %	3,96	27 %
Tot tilldeln	33,20	100 %	37,47	100 %	42,63	100 %	34,42	100 %	82,60	100 %	37,93	100 %	41,10	100 %	14,60	100 %
	RYSSLAND (RU)		TADZJIKISTAN (TJ)		TURKMENISTAN (TM)		UKRAINA (UA)		UZBEKISTAN (UZ)		ÖVRIGA (ÖVR)		TOTALT			
Tilldelning UPS	228,06	29 %	1,30	12 %	6,10	20 %	70,94	23 %	12,36	19 %	39,53	5 %	459,70	20 %		
Tot tilldeln	792,63	100 %	11,23	100 %	31,20	100 %	314,13	100 %	65,78	100 %	797,63	100 %	2 336,55	100 %		

Källa: Databasen DESIREE

Tacis-programmet

1.4 Förbindelserna med länderna i före detta Sovjetunionen ⁽⁷⁾ har befästs genom partnerskaps- och samarbetsavtal. Dessa avtal definierar det politiska, kommersiella, ekonomiska och kulturella samarbetet mellan Europeiska unionen och de nya oberoende staterna. Omstrukturering och utveckling av företagen är fortfarande de viktigaste målen i Tacis-programmet. Mellan 1992 och 1997 uppgick åtagandena inom dessa områden till 459,7 miljoner ecu ⁽⁸⁾, eller 20 % av den samlade Tacis-tilldelningen för perioden (se *Tabell 1*).

Utveckling av den privata sektorn

1.5 Stödet till den privata sektorn inriktas huvudsakligen på följande områden:

- a) Privatisering av statliga företag ⁽⁹⁾.
- b) Stöd till omstrukturering av företag.
- c) Främjande av utländska investeringar.
- d) Stöd till SMF (direkt eller via insatserna för regional utveckling).

1.6 Ursprungligen gavs stödet till utveckling av den privata sektorn fristående från åtgärderna för regional utveckling. I vissa Phare-länder där kommissionen önskade främja genomförandet av politiska åtgärder för regional utveckling uppstod, från och med 1992, överlappningar mellan programmen för stöd till SMF och vissa delar av programmen för regional utveckling, bland annat i Polen och Ungern.

2. UNDERSÖKNINGENS INRIKTNING OCH SYFTE

Reviderade program

2.1 Revisionen avsåg programmen för stöd till SMF, till regional utveckling och till omstrukturering av företag. Åtgärderna för ökade utländska investeringar och för privatiseringar ingick inte i revisionen, eftersom de snarare berör förberedelserna för övergång av äganderätten än stimulans av företagets verksamhet i egentlig bemärkelse.

2.2 I samtliga länder spelar SMF en central roll i den ekonomiska reformprocessen. Deras utvecklingsnivå skiljer sig mellan länderna. Kommissionen har inte uppställt några strikta kriterier för att fastställa vilka företag som skulle kunna få Phare- och Tacis-stöd till SMF, såsom sker inom EU ⁽¹⁰⁾.

2.3 Stödet till SMF och regional utveckling inbegriper icke-finansiella biståndsåtgärder (rådgivning i samband med utformning av taktik, institutionellt stöd, inrättande av byråer för stöd till SMF, utbildning, information) och, vad gäller Phare, finansiellt stöd (finansiella instrument för stöd till SMF, smärre infrastrukturer).

2.4 Phare- och Tacis-stödet till omstrukturering följer två huvudlinjer. Dels görs djupgående stödinsatser inom en sektor, ett företag eller en grupp företag, där de tekniska konsulterna ställer en diagnos på företaget, rekommenderar åtgärder och genomför dessa. Dels tillhandahåller särskilda programförvaltningsenheter eller specialiserade byråer tjänster på begäran, av samma art som de som erbjuds av byråerna för stöd till SMF (finansiella instrument, rådgivning, punktinsatser, utbildning, information).

⁽⁷⁾ Armenien, Azerbajdzjan, Vitryssland, Georgien, Kazakstan, Kirgizistan, Moldova, Mongoliet, Ryssland, Tadzjikistan, Turkmenistan, Ukraina och Uzbekistan.

⁽⁸⁾ Källa: Årsrapport för Tacis 1996.

⁽⁹⁾ Anpassning av lagstiftningsramen, start för privatiseringar med olika metoder, övergång av äganderätt...

⁽¹⁰⁾ Se årsrapporten för budgetåret 1996, punkt 6.47 rörande kommissionens rekommendation av den 3.4.1996, om definitionen av små och medelstora företag. EGT C 348, 18.11.1997.

Revisionens syfte och omfattning

2.5 Syftet med undersökningen var att kontrollera om de satsade medlen hade använts korrekt och om den ekonomiska förvaltningen av åtgärderna för stöd till den privata sektorn i Phare-och Tacis-länderna under perioden 1991–1996 hade varit sund. Bland annat granskades i vilken mån kommissionens program hade bidragit till bildande av livskraftiga företag.

2.6 De presenterade resultaten bygger på revisionsuppdrag genomförda 1996 och 1997 dels i Bulgarien, Polen, Slovakien och Ungern för Phares del och i Turkmenistan, Uzbekistan och Ryssland för Tacis del, dels vid kommissionens centrala avdelningar (se tabell 2).

TABELL 2
Budget och granskade projekt

	BG	HU ⁽¹⁾	PL ⁽¹⁾	SK	RU	TM	UZ	SUMMA
SMF-Regional utveckling								
Antal projekt	12	9	13	7	7	1	2	51
Belopp (milj. ecu) (a)	17,28	55,60	88,80	23,80	14,30	0,90	3,20	203,88
Omstrukturering av företag								
Antal projekt	11	8	18	15	7	1	2	62
Belopp (milj. ecu) (b)	24,80	14,40	23,80	25,60	33,70	0,95	4,40	127,65
Totalbelopp (a+b)	42,08	70,00	112,60	49,40	48,00	1,85	7,60	331,53
Total budget privata sektorn	72,50	174,50	217,50	54,20	228,06	6,10	12,36	765,22
% granskat	58 %	40 %	52 %	91 %	21 %	30 %	61 %	43 %

BG = Bulgarien
RU = Ryssland

HU = Ungern
TM = Turkmenistan

PL = Polen
UZ = Uzbekistan

SK = Slovakien

⁽¹⁾: uppgifter 1990-97 (31 december 1997).

Källa: Databasen Desiree.

2.7 Dessa länder valdes ut, antingen därför att de tilldelats särskilt stora anslag (Polen, Ungern och Ryssland), eller därför att särskilda svårigheter uppstått inom sektorn (Bulgarien och Slovakien). Beträffande Uzbekistan och Turkmenistan granskades stödet till utveckling av den privata sektorn inom ramen för mer omfattande undersökningar.

3. SAMMANFATTNING AV DE HUVUDSAKLIGA IAKTTAGELSENA

Förberedelse och förvaltning programmen

3.1 De iakttagelser som formulerats i den här rapporten ingår i den första delen av Phare och Tacis-programmen. Ett flertal av dessa program var fortfarande under genomförande vid slutet av 1997. De skall alltså bedömas mot bakgrund av det synnerligen osäkra sammanhang som rådde vid den här tiden och mot bakgrund av frånvaron av tidigare erfarenheter som kunde tjäna som vägledning. Därför skilde sig resultaten åt mellan olika länder. Sålunda har resultaten varierat mellan de olika länderna. Effekten av stödet till SMF och regionalstödet kan anses vara positiv i alla besökta länder utom Bulgarien. Vad gäller Slovakien kan man inte dra så stora slutsatser av de ansträngningar som gjorts till förmån för den regionala utvecklingen. Det rör sig om ett stöd till en omstrukturering av företagen och för alla länder innehöll majoriteten av projekten interventioner i tre faser: diagnostik, rekommendationer och genomförande av rekommendationerna. Man kom sällan längre än till de två första faserna. I själva verket visade sig det lokala motståndet och de medel som fordrades för att förverkliga de förordade förändringarna större än förutsett.

3.2 Vid flera tillfällen har kravspecifikationerna för det tekniska biståndet, konsulterna, som ansvarar för genomförandet av projekten visat sig orealistiska när de skall omsättas i praktiken. Det leder till förseningar och störningar i tidsplanen för programmen. Så till exempel har man startat projekt vilkas resultat var beroende av att tidigare projekt genomförts framgångsrikt, innan man förfogade över de nödvändiga tidigare resultaten. Två frågor inställer sig därför, nämligen varför utformningen av kravspecifikationerna inte är av bättre kvalitet och varför det råder så stor brådska när de utformas (se punkt 4.1—4.9).

3.3 Genom att prioritera mobiliseringen av medel framför de resultat som skall nås har avtalen i sin nuvarande utformning inte uppmuntrat de tekniska konsulterna att ta ansvar. De kan utföra en rad uppgifter, till och med föga konsekventa och illa anpassade sådana, utan att behöva bedöma sina insatser i förhållande till vissa förväntade resultat (se punkt 4.16).

3.4 Genomförandet av vissa program störs av alltför många avbrott (politiska förändringar, snabb personalomsättning inom kommissionens avdelningar), medan andra program uppenbarligen är på fel väg men ändå får fortsätta på grund av en passivitet (rädsla för besvärliga administrativa förfaranden, vägran att rubba genomförandet av budgeten) som hindrar att de läggs ned eller ges en ny inriktning (se punkt 4.12—4.15).

3.5 Det otillräckliga informationsutbytet mellan Phare- och Tacis-avdelningarna vad gäller nationella program inverkar menligt på effektiviteten i förvaltningen av programmen för stöd till utveckling av den privata sektorn. Kommissionens tillvägagångssätt ger inga incitament vare sig att dela med sig av erfarenheter man gjort beträffande jämförbara instrument eller att fästa uppmärksamhet vid experternas kompetens eller kvaliteten på deras resultat (se punkt 4.17—4.20).

Effektiviteten i de använda metoderna

3.6 Vid upprepade tillfällen har effektiviteten i de instrument som används för att stöda utvecklingen av den privata sektorn bromsats av

- a) bristfälliga operativa regler (se punkt 5.2—5.3),
- b) ett olämpligt val av instrument med hänsyn till de lokala förhållandena (se punkt 5.4—5.7),
- c) konkurrens mellan de olika instrument som satts in i en och samma region (se punkt 5.8—5.9),
- d) alltför komplexa finansiella instrument (se punkt 5.10),
- e) otillräckliga finansiella resurser med hänsyn till de problem som skall lösas (se punkterna 4.6 och 5.11).

3.7 I de flesta av de granskade projekten överensstämde visserligen de tekniska konsulternas insatser med kravspecifikationerna, men flera misslyckanden har visat på för stor passivitet hos projektledarna inom det tekniska biståndet inför de problem de stöter på (se punkt 5.12—5.16). De svårigheter som konstaterats vad gäller samordningen och samarbete mellan de medverkande beror dock huvudsakligen på dålig programplanering eller på frånvaron av enhetlig politisk strategi (se punkt 5.17—5.22).

Bedömning av de genomförda åtgärderna

3.8 Att mäta den konkreta effekten av stödåtgärderna för utveckling av den privata sektorn är en svår uppgift. Det finns inga tillförlitliga indikatorer, och det saknas en sammanfattning av verksamheten, varför man inte kan få en övergripande bild av programmens effekter (se punkt 6.1—6.3). Vad gäller genomförandegraden för åtgärderna, är resultaten olikartade och varierar från ett land till ett annat (se punkt 6.20—6.34).

3.9 I de flesta länderna ger de nationella budgetarna dåliga möjligheter att komplettera och sedan ersätta stödet från Phare och Tacis. Vidare är det politiska och rättsliga klimatet instabilt, och det är svårt att få tillgång till krediter, vilket begränsar möjligheterna till lokal finansiering (se punkt 6.5—6.8 och 6.11—6.15).

4. FÖRBEREDELSE OCH FÖRVALTNING AV PROGRAMMEN

Förberedelsens kvalitet, tidsåtgång för genomförandet och åtgärdernas spridning

4.1 Programmen för stöd till utveckling av den privata sektorn kännetecknas oftast av ambitiösa men mycket vaga mål, som vållar problem så snart de skall omsättas i operativa termer. Problemen förvärras av att man har för bråttom när åtaganden görs för anslagen eller när man utarbetar kravspecifikationer, vilket beror på att man till varje pris vill förbättra genomförandet av budgeten.

Polen

4.2 I och med att inte tillräckliga förberedelser hade gjorts när Struder-programmets (regional utveckling) mekanism för stöd till SMF startade i maj 1994, måste dels slutdatum senareläggas, dels över 10 miljoner ecu överföras till andra komponenter i programmet. Enligt samma program skulle en garantifond inrättas. Den var ursprungligen en del i subventionsmekanismen, men den måste separeras från denna, eftersom den hade införts utan föregående utvärdering av SMF:s behov och utan samråd med de deltagande bankerna.

4.3 Inom turistsektorn startade ett andra program innan det första hade lett till några resultat. Man beslutade om en tredje interventionsåtgärd (6 miljoner ecu), som framför allt motiverades med en önskan att till varje pris påskynda genomförandet av budgeten, trots att ingen utvärdering hade gjorts av de båda första programmen.

Bulgarien

4.4 Vad beträffar SMF-programmet i Bulgarien, var kravspecifikationerna illa utformade och man hade överskattat mottagarens kapacitet i den första fasen av det tekniska biståndet, varför programmet förlängdes flera gånger, vilket mer än fördubblade kostnaden (från 0,54 miljoner ecu till 1,24 miljoner ecu) och genomförandetiden för det ursprungliga avtalet. Det andra programmet för stöd till den privata sektorn genomfördes också utan att man tog hänsyn till resultaten av det föregående programmet, trots att det andra programmets chanser att bli framgångsrikt var beroende av dessa. Denna brist på konsekvens medförde att man övergav de tre planerade finansiella instrumenten (garantifond, mekanism för eget kapital och regionala investeringsfonder) och att man sedan gav programmet en helt ny inriktning (se punkt 5.14).

4.5 Inom turistsektorn var det först i december 1994 som man undertecknade finansieringsöverenskommelsen för budgetåret 1993 (slutdatum i slutet av december 1995), och turistkommittén, som var mottagare och partner i projektet, fick den inte förrän i april 1995. På grund av förseningen hade man bara några månader på sig för att definiera programmets huvuddrag och påbörja genomförandet, utan att man kunnat rangordna åtgärderna korrekt. Därmed igångsattes cirka 50 projekt samtidigt utan verkliga på förhand fastställda prioriteringar, och däribland en generalplan som man skulle ha behövt på förhand.

4.6 Vad gäller stödet till omstruktureringen av verkstadsindustrisektorn, föreskrevs i avtalet (0,8 miljoner ecu) att åtgärderna skulle genomföras i successiva faser. Först skulle en omstruktureringsstrategi för sektorn utvecklas, och sedan skulle man utarbeta och tillämpa åtgärdsplaner för tio på förhand utvalda företag. Eftersom konsulten ansåg dessa specifikationer orealistiska, begärde han att kraven skulle sänkas för den andra och den tredje fasen. Man prioriterade då sökandet efter partner, men bara för hälften av de tio ursprungligen utvalda företagen. Härmed förändrades projektets omfattning och räckvidd.

Andra länder

4.7 Problem av samma slag konstaterades också i Ryssland för förstärkningen av SMEDA-programmen och i Slovakien för stödet till regional utveckling.

4.8 Sådana förfaranden leder till kravspecifikationer som avtalsparterna i efterhand betraktar som orealistiska (de anser att de inte är rimliga eller att de inte i tillräcklig mån tar hänsyn till de problem de lokala förhållandena ställer), vilket medför antingen att programmen eller de tekniska konsulternas avtal förlängs eller att åtgärderna avbryts för gott eller ges en ny inriktning.

4.9 Förseningarna till följd av sådana brister i planeringen av åtgärderna rubbar den logiska följden mellan programmets olika faser och äventyrar de genomförda åtgärderna. Programmets innehåll och tidsplanen för de planerade åtgärderna förlorar då sin konsekvens och realism. Därmed påbörjas trots allt projekt, vilkas framgång är beroende av att tidigare projekt har genomförts med lyckat resultat, utan att man på förhand förfogar över de nödvändiga resultaten eller kan dra nytta av förutsättningarna.

Ryssland

4.10 I Ryssland påbörjades ett projekt utan någon namngiven mottagare. I kravspecifikationerna (stöd till SMF-politiken (1 miljon ecu) sades bara att syftet var att stödja de ryssar som ansvarar för utformningen av program för främjande av utvecklingen i SMF utan några ytterligare förtydliganden. Att sedan den statliga kommittén för stöd till SMF (GKRP) utsågs till mottagare förbättrade inte situationen. Eftersom den inte hade medverkat vid utformningen av projektet, skedde samarbetet med experterna på ett visst avstånd. I ett sådant fall tillämpas självklart inte metoden med insatser grundade på mottagarens önskemål ("demand driven"), och den roll som skall spelas av kommissionens avdelningar eller av konsulterna bör klarläggas.

4.11 I alla kommissionens projekthandlingar måste det absolut finnas en klar hänvisning till den konsult som har utarbetat kravspecifikationerna, eftersom det ofta är denne som är orsak till svårigheterna. På så sätt skulle man kunna sammanställa ett register över kompetenta specifikationsförfattare och göra sig av med dem vilkas analyser inte lett till goda resultat. I inget av de granskade projekten fanns någon sådan hänvisning.

Åtgärdernas utveckling och utformning av konsultavtalen

4.12 I Bulgarien, Uzbekistan och Ryssland ledde vissa avbrott i projekten till att programmen för stöd till SMF inte framskred som de borde. Ofta berodde avbrotten på hög personalomsättning bland handläggarna vid kommissionens centrala avdelningar och på lokala politiska förändringar.

4.13 Andra projekt (Ungern, Polen) kännetecknades av en passivitet som hindrade att de antingen gavs en ny inriktning eller avbröts. De tungrodda administrativa och budgettekniska förfarandena leder till att man behåller program som går fel och låter åtgärderna fortgå enbart för att kunna absorbera de anslag för vilka åtaganden har gjorts.

Ungern

4.14 I Ungern beslöt man behålla ett program för konvertibla lån (1,89 miljoner ecu), kosta vad det kosta ville. Instrumentet skrevs in i programmet 1990, men blev inte färdigt inom fastställd tid. För att man inte skulle behöva avstå från den beviljade budgeten tecknades ett av delegationen godkänt ramavtal med ett mellanhandsinstitut i december 1994. Men i november 1996 hade ännu inget lån godkänts.

Bulgarien

4.15 Diverse avbrott störde genomförandet av programmen för SMF och regional utveckling. Först vräktes de tekniska biståndsteamerna från sina lokaler av de myndigheter som ägde dessa, varför de inte kunde arbeta effektivt. Sedan avslöste konsulterna inte varandra som planerat, vilket föranledde kommissionen att tillfälligt avbryta avtalet om stöd till regional utveckling. Slutligen efterträdde fyra handläggare varandra på fyra år vid kommissionens centrala avdelningar vilket gjorde att man inte kunde komma tillrätta med de svårigheter som uppkom på grund av de bulgariska myndigheterna.

4.16 Misslyckanden av denna typ illustrerar ett problem i samband med kravspecifikationernas art. Även om konsulternas avtal är konsekventa i förhållande till finansieringsöverenskommelserna, utformas de alltför ofta utan hänsyn till de lokala förhållandena. De innehåller en förteckning över aktiviteter som skall utövas och tjänster som skall tillhandahållas, men målformuleringarna är vaga. Det är en bekväm situation för konsultfirman, som inte egentligen har åtagit sig att nå vissa resultat och som, i händelse av problem, kan skylla sina medelmåttiga resultat på orealistiska kravspecifikationer. Det resulterar i ett passivt fullgörande av avtalen, eftersom det är lättare för konsultfirman att utföra en rad uppgifter, även om de är inkonsekventa och illa avpassade till de lokala förhållandena, än att tvingas dra konsekvenserna av sina insatser med risk att antingen verksamheten avbryts eller att avtalet omförhandlas.

Spridande av information

4.17 Utbytet av information om programmen mellan de olika operativa avdelningarna för Phare och Tacis är fortfarande en svag punkt. Ingen information finns till exempel om kvaliteten på konsulternas insatser ⁽¹¹⁾. Det är bland annat fallet med de personer som utformar kravspecifikationerna, konsultfirmorna och experterna.

4.18 Det första tekniska biståndsteamet för SMF i Bulgarien fick till exempel sina avtal förlängda vid flera tillfällen (totalt belopp 1,24 miljoner ecu), trots att det inte nådde något konkret resultat (se punkt 5.14). Liknande problem konstaterades i Polen (turism) (se punkt 5.13).

4.19 En sådan information om konsulternas antecedentia (se punkt 4.11) skulle emellertid vara till nytta, eftersom den skulle möjliggöra bättre genomtänkta val redan vid utformningen av projekten. Den skulle också klargöra förfarandena genom bättre åtskillnad av de successiva roller som spelas av varje medverkande enligt de olika etapperna i en projektcykel. Konsultföretagen nöjer sig nämligen alltför ofta med att ha en sammankopplande funktion och kombinerar ihop ett team konsulter som rekryteras för ändamålet med hänsyn till typen av projekt. Det leder till att många experter erbjuds jobb samtidigt av flera olika anbudsgivande företag. De senare känner inte något nämnvärt ansvar, eftersom det inte förekommer någon svartlistning om de skulle tillhandahålla bristfälliga tjänster, och är mer angelägna om att få sin ersättning som mellanhänder än om att uppdraget skall genomföras med gott resultat.

4.20 I och med att ingen lagring av resultaten förekommer inom kommissionen, vare sig för Phare eller Tacis, är det inte möjligt att utvärdera en viss sektor eller ett visst instrument. Det visar sig till och med att den sektorsinriktade dimension som är gemensam för Phare-och Tacis-länderna praktiskt taget har glömts bort i kommissionens förhållningssätt. Det är därför svårt för SMF-handläggaren i ett Phare- eller Tacis-land att dra nytta av de erfarenheter som inhämtats beträffande samma område i ett annat av dessa länder.

Uppföljning och utvärdering av programmen

4.21 Vad gäller uppföljning och utvärdering under pågående program, har situationen gradvis förbättrats. Vid utgången av 1997 hade både Phare och Tacis enheter som specifikt ansvarade för dessa frågor, biträdda av externa team installerade på platsen. Dessa uppföljnings- och utvärderingsenheters slutsatser borde kunna förbättra kontrollen över avtal, projekt och program, en kontroll som krävs med tanke på den kommande utvidgningen. Det finns dock brister på vissa håll.

Polen

4.22 Samtliga komponenter i Struder-programmet påverkades negativt av den bristande uppföljningen. Den centrala byrån ("PARD") hade ingen verklig kontroll över driftutgifterna vid byråerna för regional utveckling. Ingen övergripande utvärdering av utbildnings- och utvärderingsåtgärderna hade gjorts i mitten av 1997. Fastän systemet för subventioner till SMF hade igångkörningsproblem och skulle utvärderas var sjätte månad, var det först i maj 1996 som en utvärdering under pågående projekt gjordes. Eftersom rekommendationerna kom bara sex månader före projektets slutdatum, kunde ingen av dem följas. Beträffande de mottagande SMF hade ännu ingen uppföljning anordnats vid slutet av 1997.

⁽¹¹⁾ "Performance scoring".

4.23 I fråga om turismen behövs flera avtal, de många kommittéer, avdelningar eller grupper som ansvarade för övervakningen till trots, fastän avtalsparternas insatser var mediokra (se punkt 5.13). Slutligen konstaterades ett inkomstbortfall i storleksordningen 300 000 ecu, som bör tillskrivas slapp handläggning av de mottagna medlen vid förvaltningsenheten för turistprogrammen, som inte övervakades av kommissionen ⁽¹²⁾ (dåliga räntevillkor för de medel som var insatta på bank).

Slovakien

4.24 Eftersom det bara är de omstruktureringsprojekt där ett avtal löper som följs upp, företag för företag, av programförvaltningsenheten, är det omöjligt att uttala sig om det praktiska resultatet av ett stöd vars effekter på sikt (utveckling av marknadsandelar och resultat) man inte kan se förrän de tekniska konsulterna har slutfört sitt uppdrag.

Andra länder

4.25 Även i andra fall, som påvisades i Ungern, Uzbekistan och Ryssland förekom uppföljningsproblem.

4.26 Vid slutet av 1997 uppvisade uppföljningen och utvärderingen följande begränsningar:

- a) Det tar för lång tid innan kommissionens centrala avdelningar blir medvetna om de problem som uppstår. Detta plus fördelarna med geografisk närhet talar för förstärkt uppföljning från delegationens sida.
- b) Man begränsade sig till konsultens insatser. Kommissionen analyserade inte de effekter konsulternas arbete har på projektmottagarnas organisation, på arbetsmetoder och resultat (se punkt 6.3).
- c) Uppföljning och utvärdering skedde vid slutet av 1997 varken på ett fullständigt eller enhetligt sätt.

4.27 Möjligheten att organisera en uppföljning i samråd med och samordnad med övriga givare bör undersökas.

5. EFFEKTIVITETEN I GENOMFÖRANDEMETODERNA

Val och utformning av instrument

5.1 Vid ett flertal tillfällen har de instrument som införts för stöd till SMF eller regionalstöd visat sig vara föga lämpliga. Därmed har effekterna av de berörda projekten minskat. Det har rört sig antingen om en diskrepans mellan instrumentet och de aktuella förhållandena eller om bristfälliga operativa regler.

Polen

5.2 Förutom avsaknaden av förberedelser (se punkt 4.2) stötte man på ett stort antal tekniska hinder som minskade de fördelar garantifonden kunde erbjuda. Garantifonden var ursprungligen tänkt att fungera tillsammans med subventionerna till SMF, men den frikopplades från dessa, därför att den infördes för sent. Andra problem utöver tidsfaktorn var att

- a) mottagarna ansåg provisionen vara för hög (3 %, medan en statlig fond nöjer sig med 1,2–1,8 %),

⁽¹²⁾ Se Särskild rapport nr 3/97 om det decentraliserade systemet för genomförande av Phare-programmet punkterna 3.30 och 4.19 (EGT C 175, 9.6.1997).

- b) beslutsprocessen vid den förvaltande banken var för långdragen,
- c) ansökningsförfarandet var för komplicerat och centraliserat.

Ryssland

5.3 Projektet för förstärkning av byråerna för utveckling av SMF (SMEDA 2 miljoner ecu) lyckades inte åstadkomma tillräckligt samarbete mellan de olika medverkande. Man tog för givet att SMEDA i de utvalda regionerna skulle tillhandahålla lokalerna, vissa logistiska hjälpmedel och en del av personalen. Trots att den nationella byrån för SMF hade lämnat sitt medgivande, var det mot bakgrund av de svåra ekonomiska förhållandena oundvikligt att sådana krav gav upphov till konflikter med byråerna, som såg sin finansiella balans hotad. Genom att inte beakta det som skulle bli byråernas främsta bekymmer, nämligen deras ekonomiska oberoende, ledde projektet från första början till konfliktsituationer och tjänade ett ändamål som låg helt i kollision med det uppställda målet. I stället för att förstärka SMEDA tog projektet vissa medel från dessa byråer för sina egna behov. Den nationella byrån hade för sin del inga befogenheter att mobilisera de regionala byråerna. Projektet brast även i konsekvens, eftersom sektorsinriktade val gjordes utan förankring i de lokala förhållandena och då det inte fanns någon sammanhållande faktor mellan de fem utvalda platserna. Resultatet blev fem små fristående projekt, vilket hindrade uppföljnings- och utvärderingsenheten från att dra övergripande slutsatser inom rimlig tid. Denna brist på enhetlighet kännetecknade också det tidigare projektet för inrättande av SMEDA (3,5 miljoner ecu). I och med att ett stort antal små olikartade moduler sammanfördes i ett enda avtal, komplicerades förvaltningen och utvärderingen av projektet högst väsentligt. Det efterföljande projektet hade också en så disparat karaktär att projektledaren ansåg att specifikationerna i hans avtal var de sämsta han någonsin träffat på.

5.4 Instrument som visat sig fungera i ett visst land och under bestämda betingelser har ofta kopierats utan tillräcklig anpassning till de nya förhållandena. Det är till exempel fallet med den modell som används för den regionala utvecklingen i Tjeckien och som även tillämpas i Polen och Slovakien.

5.5 I andra fall, där instrumenten utformats för specifika lokala förhållanden, har de satts in för sent, så att de ursprungliga förhållandena hunnit ändras och instrumentet blivit verkningslöst.

Bulgarien

5.6 Eftersom det tog hela tre år att få i gång krediterna till SMF, blev det införda systemet (lån i hårdvaluta och där låntagaren stod för valutarisken) helt inadekvat i och med den försämrade ekonomiska situation som rådde 1995/96, då levnen tappade 300 % i förhållande till dollarn.

5.7 Vissa fall påvisades också där system som var relativt lätta att kopiera antogs i vissa länder men inte i andra. Subventionerna till SMF eller till mindre infrastrukturer skulle till exempel ha kunnat stöda den regionala utvecklingen i Bulgarien eller Slovakien, men det var bara i Polen som dessa instrument användes.

5.8 Vissa problem beror också på sammanblandning av rollerna, eller till och med konkurrens mellan de olika instrument som används av en och samma givare. Exempelen på detta är särskilt instruktiva i programmen för SMF och regional utveckling i Ungern och Bulgarien. En alltför vag definition av de uppdrag som anförtrotts såväl byråerna för stöd till SMF som dem som ansvarar för den regionala utvecklingen har lett till en förvirrad situation varje gång båda typerna av byråer bedriver sitt arbete inom en och samma geografisk sektor.

5.9 Att garantiprogrammen för SMF inom Phare-programmet rönt föga framgång beror på att detta instrument erbjuder få fördelar jämfört med krediterna till SMF. Eftersom de utlånade beloppen härrör från budgetmedel, är nämligen räntesatserna mycket lägre än marknadsräntorna. Med hjälp av garantierna kan man bara, i bästa fall, få lägsta utlåningsränta på de banklån de är knutna till. När dessa båda instrument förekommer parallellt, är därför utsikterna att SMF skall välja garantierna mycket begränsade.

5.10 Bedömningen av investeringsfondernas ⁽¹³⁾ resultat kräver mycket längre tid än vad gäller de klassiska instrumenten. Fristerna i finansieringsöverenskommelserna underskattar klart reaktionstiderna. De tekniskt sett mer avancerade instrumenten (till exempel de konvertibla lånen till SMF i Ungern och Bulgarien) har visat sig alltför komplicerade för en omogen bankmiljö och har haft föga framgång hos SMF. Dessutom reglerar överenskommelserna inte klart vad som skall hända med rörelsekapitalet, de så kallade "revolving-fonderna", vid programmets slutdatum. Detta problem är särskilt besvärande, när den instans som ansvarar för mobiliseringen av lån, garantier eller andra instrument (investeringsfonder) inte sorterar direkt under den offentliga förvaltningen.

5.11 Slutligen har det vad gäller omstruktureringen av företag i Bulgarien, Slovakien och Ryssland visat sig att de finansiella medel som mobiliserats för varje företag inte räcker för att man skall kunna genomföra de rekommenderade åtgärderna vilket dock stod inskrivet i flertalet avtal.

De tekniska konsulternas insatser

5.12 Vad gäller majoriteten av de granskade projekten, överensstämde de tekniska konsulternas insatser med kravspecifikationerna, och kunskapsöverföringen var i dessa fall tillfredsställande. Men när misslyckanden konstaterats (Bulgarien, Polen, Ryssland och Slovakien) visade det sig att konsulterna som var ledare för projekten reagerat för långsamt på de problem de ställts inför eller på konflikter med de lokala handläggarna.

Polen

5.13 Inom turistsektorn visade sig kunskapsöverföringen otillräcklig, och dåliga insatser påvisades i två fall. I ett av dessa fall avbröts dels inte avtalen trots att en teknisk konsults insatser var nedslående, dels fick konsultfirman dessutom fem nya avtal till ett sammanlagt belopp av 1,35 miljoner ecu, vilkas fullgörande senare vållade problem.

Bulgarien

5.14 Inom sektorerna SMF och regional utveckling var det arbete som utfördes av de första tekniska konsultteammen, vilka tillhandahölls av samma konsultfirma, långt ifrån i överensstämmelse med deras kravspecifikationer. Förarbetena, som var avsedda att åstadkomma de nödvändiga förutsättningar för att sätta in de finansiella instrumenten genomfördes inte (otillräcklig undersökning av de rättsliga, administrativa och finansiella ramarna). Utan dessa förarbeten blev de planerade aktionerna orealistiska. Sedan utvärderade konsultfirman inte problemens omfattning och föreslog inte att avtalet skulle avbrytas. De många förlängningar av avtalet som beviljades konsultfirman under hand (1,24 miljoner ecu) förvärrade ytterligare ett misslyckande som inverkade mycket negativt på de senare åtgärderna och som till stor del är orsaken till att programmet har givits en ny inriktning och att man övergivit de tre finansieringsinstrumenten (se punkt 4.4).

5.15 När det gäller turismen (Polen) och SMF (Bulgarien), förvärrades problemen av att flera tekniska konsultteam gjorde mediokra insatser. I Slovakien påvisades brister i informationen (kännedom om kravspecifikationerna vad gällde byrån för regional utveckling) och kommunikationen mellan deltagarna i programmet för stöd till regional utveckling.

5.16 Kostnadseffektiviteten i det tekniska biståndet skulle kunna förbättras, om man mer systematiskt anlidade konsultfirmor som samtidigt använder sig av lokala och västerländska experter ⁽¹⁴⁾. Det skulle dessutom gynna kunskapsöverföringen, såsom påvisades beträffande stödet till omstrukturering av företag i Polen. Ett sådant förfarande skulle ha behövts framför allt i Polen i "turistprogrammen" och i Ungern inom programförvaltningsenheten för regional utveckling.

⁽¹³⁾ "Regional Investment Fund", "Seed capital", "Equity schemes".

⁽¹⁴⁾ Se Europeiska revisionsrättens årsrapport för budgetåret 1993, punkt 12.36 (EGT C 327, 24.11.1994).

Samarbete mellan de olika medverkande

5.17 Samordning och ett nära samarbete mellan de olika medverkande ⁽¹⁵⁾ är väsentliga för effektivt genomförande av programmen. I flera fall bidrog en dålig programplanering eller frånvaron av enhetlig politisk strategi till svårigheterna vid genomförandet.

Polen

5.18 *Samarbetet mellan programmen för turism och regional utveckling visar sig nästan obefintligt. I juni 1997 hade inga åtgärder eller analyser inletts i samarbete med byråerna för regional utveckling. Även samarbetet mellan byråerna för regional utveckling och den centrala polska byrån för regional utveckling (PARD) var otillräckligt och begränsade sig till enbart informationsutbyte.*

Slovakien

5.19 *Oklarheterna i fråga om respektive roller och sammansättningen av ledningsorganen vid byrån för regional utveckling och vid det regionala investeringsbolaget ledde till allvarliga konflikter. De införda strukturernas självständighet och deras sammansättning gav därmed upphov till kyliga, för att inte säga fientliga relationer mellan de båda byråerna. Detta ledde till att pilotexperimentet misslyckades.*

5.20 *Oenigheten mellan den lokale handläggaren och de utländska experterna medförde att avtalet om tekniskt bistånd (0,3 miljoner ecu) och pilotexperimentet avbröts i förtid. Eftersom den ansvarige vid byrån för regional utveckling inte hade tillgång till kravspecifikationerna för de tekniska konsulterna, kunde han inte kontrollera de utländska experternas insatser.*

Ryssland

5.21 *Samarbetet mellan EBRD, som handhar utlåningen till SMF, och de Tacis-stödda byråerna (SMEDA) är obefintligt i de flesta regioner.*

5.22 I praktiken kommer frånvaron av på förhand fastställda samband till uttryck i bristande aktivt samarbete mellan program med likartade verksamhetsområden. Detta gäller också de politiska insatserna för regional utveckling och SMF i Ungern, där frånvaron av klart definierade ansvarsområden skapar rivalitet mellan olika projekt (lokala nät). För att lösa dessa problem måste därför de nationella politiska myndigheterna klargöra vars och ens ansvarsområde.

6. BEDÖMNING AV DE GENOMFÖRDA ÅTGÄRDERNA

Mätning av effekterna

6.1 Även om en mätning av den konkreta effekten av de politiska åtgärderna för stöd till utveckling av den privata sektorn är svår att genomföra, måste den ovillkorligen göras och organiseras av kommissionen. Svårigheten beror dels på att det i många fall inte finns några tillförlitliga indikatorer, dels på att det är omöjligt att bland de mätbara effekterna ringa in dem som härrör från Phare- eller Tacis-finansierade åtgärder, i och med att även andra instrument används för samma ändamål och marknaden själv utgör den främsta drivkraften i utvecklingen.

Bulgarien och Ryssland

6.2 *I Bulgarien är insynen i SMF-sektorn fortfarande medioker. Fyra år efter SMF-programmens start (24,5 miljoner ecu i november 1996) hade sektorn ännu ingen statistik, en av de viktigaste indikatorerna för att bedöma dess utveckling. Bristen på statistik kännetecknar också de program som genomförs i Ryssland.*

⁽¹⁵⁾ Lokala myndigheter, delegation, tekniska konsulter, programförvaltningsenheter, EBRD.

6.3 När det gäller programmen för omstrukturering av företag i de granskade länderna, finns inga sammanfattande uppgifter som gör det möjligt att bedöma i vilken mån de rekommenderade åtgärderna har genomförts och vilka konkreta effekter de har haft på företagets situation. I Polen uppskattar programförvaltningsenheten att cirka 50 % av de mottagande företagen har antagit och tillämpat de rekommenderade omstruktureringsplanerna. I de övriga länderna är bedömningen ännu vagare. Med ett sådant tillvägagångssätt kan man inte identifiera de framgångsfaktorer som skulle kunna kopieras i andra projekt. Vidare gör de påvisade svagheter i programförvaltningen, särskilt vad gäller rapportering, en samlad registrering av uppnådda resultat, uppföljning och utvärdering, att det blir ännu vanskeligare att mäta effekten av kommissionens åtgärder.

6.4 Under alla förhållanden har dock Phare och Tacis bidragit till den djupgående förändringen av attityderna till den privata sektorn. I de flesta besökta länderna har individuella initiativ inte bara legitimerats utan också uppmuntrats i stor utsträckning. Denna framgång måste till en del bero på införandet av lokala nät för stöd till SMF och regional utveckling. På så sätt tillhandahålls närstöd, till exempel av lokala byråer för företagen i Ungern ⁽¹⁶⁾, centra för stöd till SMF ⁽¹⁷⁾ och byråer för regional utveckling ⁽¹⁸⁾ i Polen, Slovakien och Bulgarien samt av byråer för utveckling av SMF i Ryssland ⁽¹⁹⁾, Uzbekistan och Turkmenistan. Alla dessa nät utgör nödvändiga hjälpmedel för utbildningsinsatser, rådgivning och finansiella åtgärder (mikrokrediter).

Externa problem som påverkar projekten

6.5 Den kulturella klyftan, de kvarlevande gamla strukturerna, motståndet mot förändringar hos vissa kategorier av politiska och ekonomiska aktörer och, i många fall, den försämrade levnadsstandarden är alla inslag i den ram där projekten skall sättas in. Dessa inslag varierar i intensitet och omfattning från ett land till ett annat, men de måste ovillkorligen beaktas så att enbart realistiska åtgärder vidtas.

Bulgarien

6.6 En missbedömning av de politiska och rättsliga förhållandena samt det (klart underskattade) motståndet mot förändringar inom ministerierna och de statliga företagen ledde till att vissa - alltför komplicerade eller ambitiösa - projekt misslyckades (se punkt 4.4).

Uzbekistan och Turkmenistan

6.7 De huvudsakliga problem som påvisats i de andra Phare- och Tacis-länderna är ännu mer påtagliga i dessa båda länder. Det underutvecklade bankväsendet och svårigheten för företagen att få tillgång till utländska valutor utgör två viktiga hinder för den privata sektorns utveckling.

6.8 I samtliga länder har de externa problemen försvårat åtgärdernas genomförande och negativt påverkat effekter och varaktighet. De flesta problemen tillhör någon av följande tre kategorier:

- a) De nationella budgetmedlen räcker inte för att komplettera och sedan effektivt ersätta stödet från Phare och Tacis.
- b) Det politiska och rättsliga klimatet är instabilt och lämpar sig ofta illa för de program som skall genomföras.
- c) Det är ytterst svårt att få tillgång till krediter, särskilt för SMF.

⁽¹⁶⁾ "Local Enterprise Agency".

⁽¹⁷⁾ "Business Support Center".

⁽¹⁸⁾ "Regional Development Agency".

⁽¹⁹⁾ "Small and Medium size Enterprises Development Agency."

Genomförande av budgeten

6.9 GD IA:s instrument för bokföringsmässig uppföljning skulle behöva reformeras i grunden. I Desiree-systemet kan man inte urskilja, annat än via åtgärdens benämning, vilka belopp som använts för stöd till SMF, regional utveckling, privatisering eller omstrukturering av företag. Alla dessa stödformer behandlas i klump under en och samma rubrik (kod RP), den enda tillgängliga analytiska nivån. Det brister inte bara vad gäller att spåra för vilket ändamål medlen använts, utan dessutom har man dålig kännedom om arten av stöd. Inte heller där kan man annat än via benämningarna, som inte är helt tillförlitliga, gruppera det stöd som givits i form av utbildning, rådgivning, finansiella instrument eller i andra former. Vidare inkluderas stödet till den finansiella sektorn i utvecklingen av den privata sektorn vad beträffar Tacis, men inte när det gäller Phare.

6.10 Granskningen av genomförandet av budgeten med utgångspunkt i kommissionens förvaltningstekniska databas (Desiree) visar att programmen för stöd till den privata sektorn över hela linjen framskrider i betydligt snabbare takt än genomsnittet för samtliga program, både för Phare och för Tacis (se *Tabell 3*). Analysen per land visar dock mer kontrasterande resultat (se *Tabell 4*). Härvidlag är situationen i Bulgarien och Rumänien per den 31 december 1997 särskilt oroande. Betalningarna i samband med det program på 22,5 miljoner ecu som startade 1992 för stöd till utvecklingen av den privata sektorn i Bulgarien utgör bara 28 % av det ursprungliga åtagandet (se punkterna 4.4, 6.25–6.28). I Rumänien är det två program med en sammanlagd budget på 100 miljoner ecu som uppvisar oroväckande betalningsnivåer: Ett program på 30 miljoner ecu, som startade 1992 och där de effektuerade betalningarna uppgår till 62 %, och ett annat på 70 miljoner ecu, som startade 1993 och där betalningsnivån knappt överstiger 40 %. I båda länderna startade programmen utan att man förfogade över de nödvändiga rättsliga och institutionella ramarna (se punkt 4.9).

TABELL 3

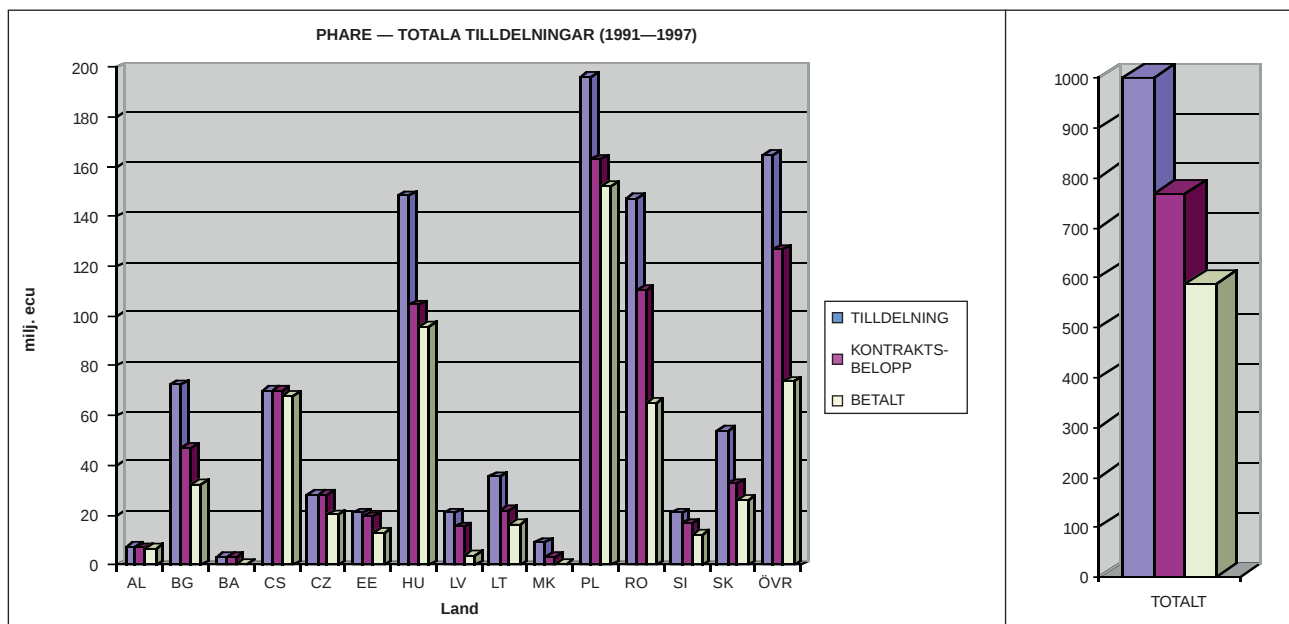
Genomförandegrad för Phare- och Tacis-programmen per den 31 december 1997

(% av åtgärderna)

	Samtliga program	Program för utveckling av den privata sektorn
Phare		
Ingångna avtal	68	77
Betalt	51	59
Tacis		
Ingångna avtal	83	87
Betalt	45	51

Källa: Databasen Desiree.

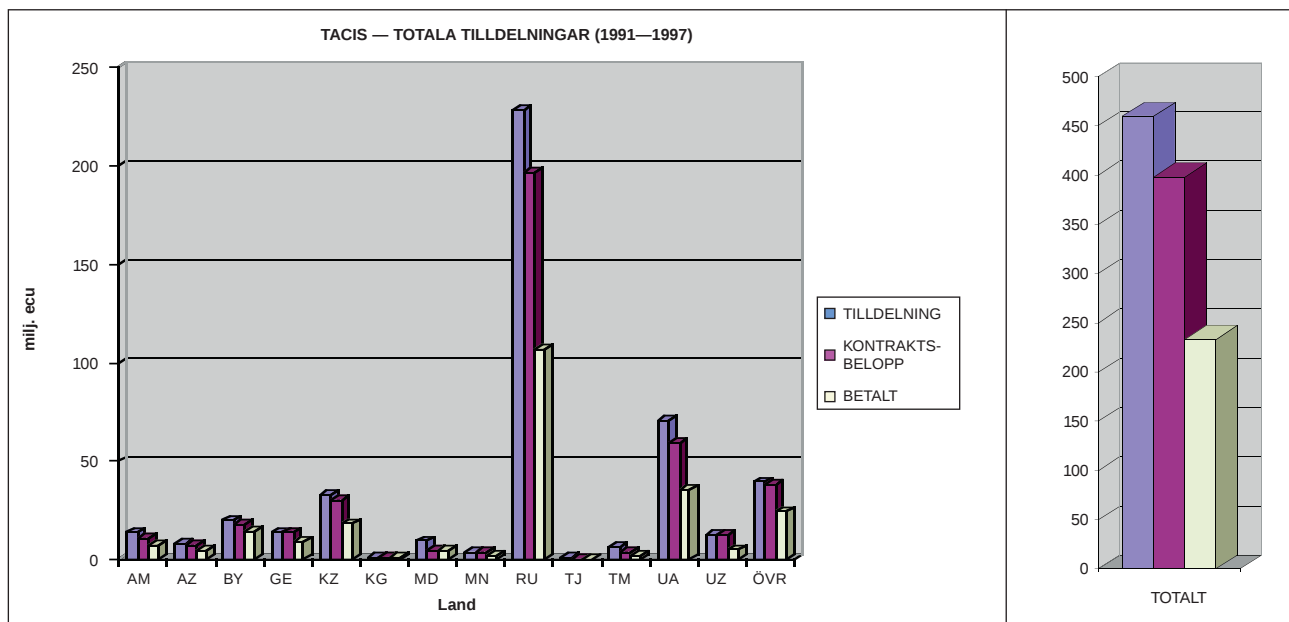
TABELL 4



PHARE-PROGRAM 1991—1997 UTVECKLING AV DEN PRIVATA SEKTORN PER LAND

milj. ecu

	ALBANIEN (AL)		BULGARIEN (BG)		BOSNIEN-HERCEGOVINA (BA)		ED. TJECKOSLOVAKIEN (CS)		TJECKIEN (CZ)		ESTLAND (EE)		UNGERN (HU)		LETTLAND (LV)	
Tilldelning	7,00	100 %	72,50	100 %	3,00	100 %	70,00	100 %	28,00	100 %	21,10	100 %	148,50	100 %	20,98	100 %
Kontraktsbelopp	6,79	97 %	46,73	64 %	3,00	100 %	69,91	100 %	28,13	100 %	19,30	91 %	104,60	70 %	15,06	72 %
Betalt	6,59	94 %	32,39	45 %	0,32	11 %	67,78	97 %	20,27	72 %	12,95	61 %	95,81	65 %	3,71	18 %
	LITAUEN (LT)		ED. JUGOSL. REP MAKEDONIEN (MK)		POLEN (PL)		RUMÄNIEN (RO)		SLOVENIEN (SI)		SLOVAKIEN (SK)		ÖVRIGA (ÖVR)		TOTALT	
Tilldelning	35,70	100 %	8,80	100 %	196,20	100 %	147,40	100 %	21,05	100 %	54,20	100 %	164,50	100 %	998,93	100 %
Kontraktsbelopp	21,75	61 %	2,86	32 %	163,05	83 %	110,33	75 %	16,90	80 %	32,68	60 %	126,86	77 %	767,94	77 %
Betalt	16,65	47 %	0,40	5 %	152,52	78 %	65,12	44 %	12,46	59 %	25,90	48 %	73,56	45 %	586,43	59 %



TACIS-PROGRAM 1992—1997 UTVECKLING AV DEN PRIVATA SEKTORN: TILLDELNING PER LAND

milj. ecu

	ARMENIEN (AM)		AZERBAJDZJAN (AZ)		VITRYSSLAND (BY)		GEORGIEN (GE)		KAZAKSTAN (KZ)		KIRGIZISTAN (KG)		MOLDOVA (MD)		MONGOLIET (MN)	
Tilldelning	13,54	100 %	8,00	100 %	19,82	100 %	13,65	100 %	32,32	100 %	0,82	100 %	9,31	100 %	3,96	100 %
Kontraktsbelopp	10,82	80 %	7,43	93 %	18,04	91 %	13,62	100 %	29,63	92 %	0,82	100 %	4,80	52 %	3,95	100 %
Betalt	6,89	51 %	4,88	61 %	13,84	70 %	8,82	65 %	18,30	57 %	0,62	76 %	4,29	46 %	2,24	57 %
	RYSSLAND (RU)		TADZJIKISTAN (TJ)		TURKMENISTAN (TM)		UKRAINA (UA)		UZBEKISTAN (UZ)		ÖVRIGA (ÖVR)		TOTALT			
Tilldelning	228,06	100 %	1,30	0 %	6,10	100 %	70,94	100 %	12,36	100 %	39,53	100 %	459,70	100 %		
Kontraktsbelopp	196,51	86 %	0,00	0 %	3,40	56 %	58,67	83 %	12,36	100 %	38,01	96 %	398,06	87 %		
Betalt	106,31	47 %	0,00	0 %	2,17	36 %	35,36	50 %	5,19	42 %	24,07	61 %	232,98	51 %		

Källa: Databasen DESIREE

Institutionernas överlevnad på sikt

6.11 Trots de framgångar man haft vid införandet av lokala byråer, ställs alla dessa inför samma utmaning, nämligen hur de skall säkerställa sin framtid och därmed sin finansiella överlevnad. Alla drabbas också av ett och samma problem, nämligen att alltför få SMF, och ibland till och med inga alls, är beredda att betala dem för tjänster som dittills tillhandahållits gratis. Även i de länder där stöd till SMF prioriteras av regeringen är de lokala näten beroende av Phare- och Tacis-finansiering för att balansera sin driftbudget. I de fall då de berörda regeringarna inte fullgör sina skyldigheter att bidra till finansieringen eller inte visar något intresse för frågan har kommissionen emellertid inte utarbetat någon övergripande strategi vad gäller indragandet av Phare- och Tacis-stödet.

6.12 Man riskerar inte bara att en del av den lokala infrastrukturen för stöd till SMF eller regional utveckling försvinner med kort varsel utan också att den know-how som förvärvats av personalen vid de inrättade organen går förlorad. Den befärade utvecklingen besannas till och med allt snabbare, därför att personalen, när den blir medveten om sin arbetsgivares svaga ekonomiska situation, ibland känner sig föranledd att föregripa problemen och lämna sin anställning. Det var till exempel fallet med direktören och rådgivarna vid centret för stöd till SMF i Olsztyn i Polen, som lämnade sina befattningar redan 1996. Även om allt inte är förlorat när det gäller landet som helhet, eftersom dessa personer utbildade i administrativ teknik hamnar på andra poster inom näringslivet, decimeras den hävstångseffekt man väntade sig av dessa nät, och beroendet av det utländska tekniska biståndet förstärks.

Polen

6.13 *Överlevnadsproblemet drabbar centra för stöd till SMF (BSC), Stiftelsen för SMF, som är programförvaltningsenhet, och de flesta av de organisationer som skapats inom ramen för de båda programmen för utveckling av turismen (12,5 miljoner ecu). De regionala investeringsbolagen (RIC) klarade sig enbart tack vare ränteintäkterna från de medel de placerat i bank i väntan på att de skulle investeras i projekt. Allt eftersom dessa bolag skaffar sig andelar i företag, reduceras de medel som möjliggör driften och därmed deras överlevnad.*

Ryssland

6.14 *Förutom byrån i Moskva, som får omfattande stöd från kommunen och regionen (80 % av budgeten), är det osäkert om byråerna för utveckling av SMF (SMEDA) har någon framtid efter 1998, och deras strävan att skaffa pengar riskerar att prioriteras framför deras uppdrag att tillhandahålla tjänster åt SMF. Överlevnadsfrågan ställs också för de centra för företagsstöd som planeras bli lokala konsultbyråer.*

Åtgärdernas laglighet och korrekthet

6.15 När anomalier påträffats har dessa framförallt rört åsidosättande av de regler för anbudsinfordran som införts inom ramen för Phare- och Tacis-programmen samt finansiering av driftskostnader.

Polen

6.16 *För att åtaganden skulle kunna göras för medlen före slutdatum för programmet för regional utveckling (31 december 1996), anslogs alltför kort tid (tre veckor) åt att förbereda en selektiv anbudsinfordran för ett utbildningsprojekt (0,4 miljoner ecu). I samband därmed preciserades inte kriterierna för upprättande av förteckningen över tillfrågade företag, och bara ett enda bolag lämnade in anbud. Brådskan lade på så sätt hinder i vägen för konkurrensen. I samma program tilldelades fem avtal på totalt 0,6 miljoner ecu utan anbudsförfarande, vilket inte motiverades på vederbörligt sätt.*

Bulgarien

6.17 *Ett avtal avseende utbildning i administrationsteknik på över 4 miljoner ecu (grundavtal på 1 miljon ecu + 7 tilläg) ingicks regelstridigt utan anbudsförfarande.*

Slovakien

6.18 Avtalet avseende tekniskt bistånd (0,3 miljoner ecu) till byrån för regional utveckling i Slovakien tilldelas under oklara omständigheter. En jämförelse mellan de firmor varifrån experterna i det utvalda tekniska konsultteamet kommer och dem som tas upp på förteckningen för den selektiva anbudsinfördran visar att det finns stor risk för kartellbildningar mellan firmorna.

6.19 Trots att det stred mot bestämmelserna i Phare-förordningen, enligt vilka driftskostnader bara får bestridas under projektens igångkörningsperiod och sedan successivt skall minska, lät man sådana kostnader belasta Phare-budgeten ⁽²⁰⁾, bland annat i följande program:

- a) SMF (1,5 miljoner ecu) i Polen.
- b) Regional utveckling (5,4 miljoner ecu) i Polen.
- c) Turism (0,4 miljoner ecu) i Polen.
- d) SMF (0,2 miljoner ecu) i Slovakien.

Bedömning per granskat land**Polen (217,5 miljoner ecu) ⁽²¹⁾**

6.20 Trots en föråldrad rättslig ram ledde SMF-programmen (17,2 miljoner ecu) till en väl fungerande organisation vid SMF-stiftelsen och en klar strategi. Vad gäller programmet för stöd till regional utveckling (Struder, 78,82 miljoner ecu), där budgeten är tillräckligt omfattande för att kunna tillgodose de lokala behoven i de utvalda regionerna, varierar resultaten av de olika delarna av programmet:

- a) Den del som omfattar stöd till smärre regionala infrastrukturer hade positiv verkan (18,43 miljoner ecu), bland annat genom att påskynda ett flertal investeringsbeslut.
- b) Effekten av stödet till SMF (31,93 miljoner ecu) var mindre påtaglig, då de uppställda målen, bortsett från utbetalningstakten, var oklara. I 90 % av de granskade fallen hade till exempel investeringarna redan beslutats innan stödet beviljades, och bara 30 % av investeringarna samfinansierades med hjälp av banklån, trots att man i princip eftersträvade en hävstångseffekt till förmån för bankkredit.
- c) Sex år efter det att medlen ställts till förfogande var de båda planerade regionala investeringsbolagen (3 miljoner ecu) funktionsdugliga, men det var först i november 1997 som de fattade sina första investeringsbeslut.
- d) Garantifonden (7 miljoner ecu) hade för sin del förblivit helt outnyttjad.

6.21 Inom turismen genomfördes inte de två pelarna för institutionell förstärkning, nämligen omorganisationen av SSTA och skapandet av en nationell turistbyrå.

6.22 Vad beträffar stödet till strukturomvandling i industrin, kan resultaten av de sektorsinriktade undersökningarna betraktas som tillfredsställande, med undantag av stålsektorn. Där ersattes de tekniska biståndsåtgärder som ursprungligen planerats i finansieringsöverenskommelsen (2 miljoner ecu) med projekt för teknisk modernisering inriktade på fyra företag i sektorn. Men enligt den rapport som insändes till den polska regeringen av en kanadensisk konsult utgjorde de belopp som hade satsats bara 0,1 % av dem som skulle behövas för en modernisering av sektorn. Slutligen var den investeringsfond ("FEDA fund", 5 miljoner ecu) som skulle inrättas enligt 1994 års program ännu inte på plats i juni 1997.

⁽²⁰⁾ Se Särskild rapport nr 3/97 om det decentraliserade systemet för genomförande av Phare-programmet punkt 3.20—3.30 (EGT C 175, 9.6.1997).

⁽²¹⁾ Programmen 1990—1997

Ungern (174,5 miljoner ecu) ⁽²²⁾

6.23 I Ungern varierar åtgärderna för stöd till SMF (63,8 miljoner ecu) med de finansiella instrumenten. De mikrokrediter som distribueras via de lokala byråerna har blivit mycket populära hos SMF, medan däremot utbetalningstakten för de lån som distribueras av banknäten bara låg på 20 % vid slutet av 1996. Ett system med konvertibla lån (2 miljoner ecu) fungerade inte i november 1996, trots att det hade tagit över sex år att utarbeta.

6.24 Utbildningsåtgärderna (2 miljoner ecu) i programmet för stöd till omstrukturering av företag uppnådde inte de mål som uppställts i finansieringsöverenskommelserna. De vände sig till en målgrupp på cirka 12 000 personer, men bara 1 100 personer deltog. Uppenbarligen startade dessa utbildningsåtgärder med alltför optimistiska mål, med hänsyn till den mättade marknaden på området. Över 100 institutioner erbjuder kurser i företagsekonomi.

Bulgarien (72,5 miljoner ecu)

6.25 Stödet till SMF och regional utveckling (27,4 miljoner ecu) avsåg ursprungligen tre finansiella instrument, som alla har övergivits (garantifond, tillskott av eget kapital och regionala investeringsfonder). Den nationella byrån för SMF har inte inrättats, och vissa projekt befann sig i en prekär situation vid slutet av 1996, särskilt kreditgivningen. Därför hade över 6 miljoner ecu överförts till nya projekt som inte motsvarade riktlinjerna i den ursprungliga finansieringsöverenskommelsen, medan 6 miljoner ecu helt enkelt hade dragits tillbaka. I november 1996 visade en jämförelse mellan de faktiska utgifterna (mindre än 6 miljoner ecu för programmen 1991, 1992 och 1993) och de ursprungliga beräkningarna att resultatet låg långt under målen i finansieringsöverenskommelserna.

6.26 Stödet till omstrukturering av företag omsattes i åtgärder som var så orealistiska och så omfattande att man inte kunde hoppas på några signifikativa effekter med tanke på den politiska situation som då rådde i landet. Dessa sektorsinriktade åtgärder är uppdelade i tre faser:

- a) En analys av situationen inom sektorn och dess företag för att utarbeta en strategi.
- b) Urval av ett begränsat antal livskraftiga företag för vilka en omstruktureringsplan skall fastställas.
- c) Tillhandahållande av tekniskt bistånd till samtliga eller en del av de utvalda företagen för genomförande av de rekommenderade åtgärderna.

Man hade inte kommit längre än till den andra fasen i något av de 20 fall (2,4 miljoner ecu) som granskades inom verkstads- och metallindustrin.

6.27 Inom turistsektorn blev man tvungen att slutgiltigt avbryta en första undersökning (1,1 miljoner ecu) rörande rekommenderade åtgärder på privatiseringsområdet samt genomförandet av dessa, och 500 000 ecu spenderades till ingen nytta. En andra undersökning rörande förarbetena på en vägledande lag för turismen övergavs senare.

6.28 Inom ramen för stödet till omstrukturering av företag satsades också, vid sidan av sektorsinriktade åtgärder för på förhand utvalda företag, betydande medel (10,5 miljoner ecu) för tjänster som skulle tillhandahållas via programförvaltningsenheten och som innehöll en tekniskt biståndsdelen (5,2 miljoner ecu) och en utbildningsdel (4,3 miljoner ecu). Eftersom ingen som helst utvärdering i efterhand gjordes av detta "över disk-förfarande", kunde man inte bedöma vilka fördelar företagen haft av det och det återstod att bevisa att de utbetalade medlen verkligen hade gjort nytta. Trots att man enligt huvudavtalet (4,2 miljoner ecu) inte bara skulle anordna utbildningar utan också inrätta ett organ som kunde fullfölja de påbörjade åtgärderna, kom detta organ aldrig till stånd.

⁽²²⁾ Programmen 1990–1997.

Slovakien (54,2 miljoner ecu)

6.29 Stödet till SMF i Slovakien (23,6 miljoner ecu) visade sig motsvara intentionerna. Nätet av byråer är aktivt och de olika instrumenten (S.E.S., Spin-off) har utnyttjats väl. Det faktum att åtgärderna koncentrerats till den nationella byrån för utveckling av SMF, som har klart politiskt stöd, bidrar i stor utsträckning till det lyckade resultatet.

6.30 Vad gäller regional utveckling (7,5 miljoner ecu), misslyckades det pilotprojekt som prövades i en av landets regioner. De huvudsakliga anledningarna till misslyckandet var avsaknaden av en klar strategi, de politiska och ekonomiska problemen i den utvalda regionen och ovissheten om de roller som skulle spelas av byrån för regional utveckling respektive det regionala investeringsbolaget. Det ledde till att genomförandet av programmen gick långsamt och att kostnadseffektiviteten var dålig. Beträffande stödet till omstrukturering av företag (22,6 miljoner ecu) genomfördes visserligen diagnos- och rekommendationsfaserna, men rekommendationerna omsattes sällan i praktiken.

Ryssland (228,06 miljoner ecu)

6.31 Med undantag av projektet för förstärkning av SMEDA, genomfördes faktiskt SMF-projekten. Deras effekt är dock begränsad med tanke på deras ringa omfattning i förhållande till landets enorma behov.

6.32 Uppsplittring av anslagen på för många händer kännetecknar också projekten för stöd till omstrukturering av företag. I de granskade programmen har detta stöd styrts i tre olika riktningar:

- a) Ett direkt stöd till omstrukturering av stora företag.
- b) Ett speciellt sektorsinriktat stöd, där en sektorspolitik fastställs och där stöd ges till omstrukturering av företag.
- c) Inrättande av centra för företagsstöd (ESC). Även om slutmottagarna verkligen uppskattade stödet och till följd därav ändrade sina arbetsmetoder och sin organisation, är effekterna av förändringen inte mätbara. Dessutom kan man inte hoppas på någon signifikativ inverkan, eftersom de tilldelade beloppen är små i förhållande till de ryska företagens storlek.

Uzbekistan (12,4 miljoner ecu)

6.33 Bildandet av ett nät för stöd till företag (SMEDA, BCC, MSDC, regionala rådgivare) utgör den mest påtagliga delen i resultaten av stödet till utveckling av den privata sektorn i Uzbekistan (7,6 miljoner ecu). Med undantag av byrån i Samarkand, har enheternas verksamhet varit begränsad och resultaten blygsamma. Samma sak gäller stödet till sidensektorn (0,8 miljoner ecu), som har stora svårigheter att locka utländska investerare.

Turkmenistan (6,1 miljoner ecu)

6.34 Trots att omstruktureringsprogrammet har förlängts, har undersökningarna rörande tio företag inte kommit längre än till diagnosstadiet, och man hade ännu inte börjat genomföra de rekommenderade åtgärderna vid slutet av 1996. En byrå för utveckling av SMF (SMEDA) som inrättats i Ashgabat föreföll dessutom ha små chanser att bli ekonomiskt oberoende, när det tekniska konsultavtalet utlöp i januari 1998.

7. SLUTSATS

7.1 Över hela linjen bör man göra en klar skillnad mellan de konkreta resultat åtgärderna har givit inom de aktuella sektorerna och konsulternas insatser. När projekten inte har givit de väntade resultaten, har svårigheterna i regel berott på felaktig förvaltning, illa utformade interventionsmetoder, svaga insatser från de tekniska konsulternas sida, bristande

samarbete mellan de olika medverkande eller externa problem som inte blivit lösta. Vad gäller de konkreta effekterna, är det svårt att mäta Phare- och Tacis-åtgärdernas resultat (se punkt 6.1–6.4), både när det gäller åtgärdens art (till exempel rådgivning i fråga om sektorspolitik) och vad beträffar mottagargrupperna (till exempel effekterna på samtliga SMF). Därför bör kommissionen bemöda sig om att bättre avgränsa målen för sina åtgärder och uppställa klara referenser med vilka de uppnådda resultaten kan jämföras.

7.2 Vissa åtgärder kan kvantifieras, till exempel antalet genomförda utbildningar och tillhandahållna konsulttjänster eller de lån och annat ekonomiskt stöd som beviljats. Dessa kvantitativa utvärderingar görs noggrant på lokal nivå, men ingen konsolidering förekommer, bland annat på sektorsnivå (se punkt 4.20). Därmed är det inte möjligt att med hjälp av konkreta och kvantifierade uppgifter besvara sådana viktiga frågor som vilken övergripande nytta de finansierade åtgärderna har gjort, vilka effekter de har haft på sysselsättningen och utvecklingen av företagets resultat. Man kan inte heller göra jämförelser mellan olika instrument eller olika geografiska områden, trots att detta skulle vara till hjälp vid programplaneringen och kommissionens förvaltning av åtgärderna. Man borde också ha tillgång till jämförelser i fråga om andelen uteblivna amorteringar på lån, analyser av orsaker till misslyckanden eller framgångar eller relationstal för kostnaden för tekniskt bistånd i förhållande till uppnådda resultat per typ av åtgärd.

Förvaltning av stödet

7.3 Trots avsaknaden av kvantitativa indikatorer kan man urskilja vissa resultat, men i varierande grad från land till land och från projekt till projekt (se punkt 6.10 och 6.20–6.34). Vilka problemen än är i samband med de politiska och ekonomiska förhållandena hade sunda förvaltningsåtgärder, om de vidtagits i tid, kunnat minska omfattningen av vissa misslyckanden.

7.4 Därför bör större omsorg läggas ned vid programplaneringen av åtgärderna. Mer realistiska åtgärder och en bättre disponerad tidsplan skulle kunna göra projekten mer konsekventa. Sålunda bör kommissionens avdelningar undvika att inleda insatser operationer vilkas framgång är beroende av på förhand existerande solida rättsliga grunder som ännu inte har införts (se punkterna 4.1–4.10, 5.1–5.10, 6.10).

7.5 Det tekniska biståndet, konsulterna, bör göras ansvariga för resultaten av de projekt som uppdras åt dem. Redan vid utformningen av avtalens kravspecifikationer bör de konkreta mål som skall uppnås prioriteras framför uppräknings av åtgärder som skall vidtas och tjänster som skall tillhandahållas. I samband därmed bör man överväga att svartlista konsulter som skyller sina bristande insatser på orealistiska eller vaga kravspecifikationer utan att ha försökt få till stånd en ny inriktning på sitt uppdrag. I det nuvarande systemet kan man inte förhindra att vissa konsulter som gjort dåliga prestationer inom ett projekt väljs ut även för andra projekt. Bristen på överskådlighet är särskilt besvärande vad gäller de experter som ansvarar för utformningen av kravspecifikationerna (se punkterna 4.11, 4.14–4.16, 5.12–5.14).

7.6 Utom när det gäller förvaltningen av program som omfattar flera länder, försvårar kommissionens geografiska metod god informationsspridning inom verksamhetssektorerna (se punkterna 4.17–4.20, 6.1–6.3). Det leder till att handläggarna vid de centrala avdelningarna inte tillämpar ett gemensamt tillvägagångssätt vid uppföljningen av programmen och att erfarenheterna från de olika länderna och verksamhetssektorerna inte sammanställs i tillräcklig grad.

7.7 Inrättandet av enheter som särskilt ansvarar för uppföljningen av projekten fritar inte handläggarna från deras ansvar för styrningen av åtgärderna. Trots att dessa, som snarare fungerar som handläggare av avtal än handläggare av projekt, har tillgång till digra rapporter inlämnade av konsulterna, har de inte möjlighet att göra en sammanfattande och kvantitativ bedömning av de program de ansvarar för. Härvidlag krävs för att man skall få god kontroll över påbörjade åtgärder framsteg på tre nivåer:

- a) Förstärkning av delegationernas roll.
- b) Bättre analys av konsulternas intentioner.
- c) Förbättring av stringensen i uppföljningen.

7.8 Förvaltarna borde förfoga över likartade och sammanfattande resultatrapporter för projekt av samma slag. Med hjälp av homogena uppföljningsverktyg bör man kunna konsolidera slutsatserna av utvärderingarna och ge konkreta rekommendationer för varje instrument och varje interventionssektor och på så sätt metodiskt kunna dra lärdom av erfarenheterna till nytta för framtida insatser. Utan en sådan standardisering kommer situationen aldrig att kunna bedömas förrän på ett mycket sent stadium och de nödvändiga rättelserna kommer inte att kunna göras i tid. Frågan om uppföljningen är desto viktigare som, inom ramen för förhandlingarna om de nya staternas anslutning, villkoret för att finansiering skall beviljas kommer att vara att man följt en fastställd tidsplan för genomförande av åtgärderna.

7.9 När de instrument som valts för stöd till SMF och regional utveckling används i ett lämpligt sammanhang har de visat sig effektiva (se punkt 6.20 a, 6.29 och 6.31). Emellertid är den bristande kunskapen om vilka villkor och vilket sammanhang som krävs för att det skall kunna fungera alltför ofta den svaga punkten hos kommissionens interventioner. Detta konstaterande visar också skillnaden mellan de politiska deklarationerna från myndigheterna i mottagarländerna (mycket välvillig inställning till SMF) och de åtgärder som följer (snabbt antagande av en lämplig lagstiftning och därtill hörande budgetbeslut). Den största framgången kan noteras i de länder som har antagit ett konsekvent förhållningssätt.

Stödets effekter

7.10 Den mest påtagliga effekten är den politiska och kulturella förändring som Phare och Tacis sannolikt bidragit till i alla berörda länder, om så bara genom att stimulera privata initiativ. I dessa länder är attitydförändringarna hos myndigheterna märkbara. SMF blir en politisk prioritering, i och med att de utgör den viktigaste, för att inte säga den enda, källan till alternativa arbetstillfällen när man börjar märka konsekvenserna av strukturomvandlingen inom industrin, som i sig är ofrånkomlig vid en övergång till marknadsekonomi (se punkt 6.4).

7.11 Vad gäller SMF och regional utveckling, är de mest synbara resultaten av Phare- och Tacis-åtgärderna att man har infört lokala nät som kan ge stöd på nära håll (information, rådgivning och utbildning) och finansiella mekanismer för stöd till SMF. Man skulle dock behöva utveckla en övergripande strategi som gör det möjligt att garantera stödorganens fortbestånd sedan Phare- och Tacis-insatserna avslutats. Detta fortbestånd är desto mer hypotetiskt som det saknas medel både vid myndigheterna och i företagen, som inte är särskilt benägna att betala för tjänster de hittills fått gratis. Om dessa programförvaltningsenheter snabbt integrerades i motsvarande förvaltningar, skulle man undvika att kunskaper som förvärvats till höga kostnader gick till spillo. Dessutom skulle det bidra till förstärkningen av de offentliga förvaltningarna, vilket är en prioritering i de nya riktlinjerna för Phare (se punkt 6.11–6.14).

7.12 För att de skapade institutionerna skall kunna bestå på sikt, måste också begreppen stöd till SMF och till regional utveckling redas ut. Dessa politikområden överlappar ofta varandra, och näten kan börja konkurrera med varandra, vad beträffar såväl finansieringskällor som de tjänster man tillhandahåller kunderna (se punkt 5.8, 5.19–5.22).

7.13 Stödet till omstrukturering av stora företag inriktas antingen på djupgående åtgärder inom en sektor eller ett företag, eller på tillhandahållande av tjänster "över disk" (lokala byråer eller programförvaltningsenheter).

7.14 Utvärderingen av de djupgående åtgärderna är mest komplicerad, eftersom

- a) projekten bara följs upp under den tid det tekniska biståndet pågår, trots att de huvudsakliga effekterna väntas visa sig först under åren därefter (se punkterna 4.26, 6.3),
- b) åtgärderna alltför ofta inte kommit längre än till diagnos- och rekommendationsstadiet, varför de rekommenderade åtgärderna aldrig genomförs (se punkt 4.24),
- c) de finansiella medel som satsas till varje enskilt företag ofta är löjväckande låga med tanke på omfattningen av de existerande problemen. Det räcker inte med dessa medel enbart för att genomföra de rekommenderade förändringarna (se punkterna 4.6, 5.11, 6.26, 6.28–6.30 och 6.32).

7.15 De *à la carte*-tjänster (se punkt 6.28) som erbjuds av programförvaltningsenheterna eller de lokala byråerna vänder sig till företag som ofta är ganska små, och de har teoretiskt sett, flera fördelar, eftersom denna taktik

- a) förbättrar gemenskapsmedlens hävstångseffekt genom att öka de lokala konsulternas yrkeskompetens,
- b) kräver aktiva insatser från mottagarnas sida och stöder deras vilja till förändringar.

Dock har man inte gjort någon utvärdering i efterhand för att få kännedom om effekterna av denna taktik.

7.16 Att erfarenheterna i fråga om omstrukturering av företag har visat sig föga övertygande (de rekommenderade åtgärderna har inte utförts), beror på att obalansen mellan de insatta medlen och de problem som skall lösas är särskilt påtaglig, mer än på någon annan punkt. Bara med hjälp av en samordnad taktik från EU:s och övriga givares sida skulle man kunna nå övertygande resultat. Därvidlag bör EBRD med hänsyn till sina uppgifter, utgöra en prioriterad samarbetspartner för kommissionen. Om undersökningar inför kommande investeringar finansierades av Phare och Tacis i samarbete med EBRD, borde det bli möjligt att i deras kölvatten mobilisera kapital (lån) av tillräcklig omfattning för att säkerställa faktisk tillämpning av de rekommenderade åtgärderna. Att dela risken genom att låta en del av de beviljade lånen omfattas av en garanti i gemenskapens budget är en annan väg som är värd att tas i beaktande.

Denna rapport har antagits av revisionsrätten i Luxemburg vid dess sammanträde den 16 och 17 september 1998.

För revisionsrätten

Bernhard FRIEDMANN

Ordförande

KOMMISSIONENS SVAR

INLEDANDE ANMÄRKNINGAR FRÅN KOMMISSIONEN

Kommissionen anser att de program som inleddes inom ramen för Phare och Tacis för att stimulera utvecklingen av den privata sektorn har givit stor effekt under den korta tid de pågått.

När programmen först föreslogs hade inget av de stödmottagande länderna någon erfarenhet av marknadsekonomi eller någon utvecklingspolitik för den privata sektorn. De flesta arbetstillfällena fanns inom statsägda eller statligt kontrollerade större företag. EU:s uppgift var därför dels att ta fram program för att konkret reformera och främja en marknadsmässig privat sektor, dels att påverka det politiska och kulturella klimatet så att reformerna skulle kunna genomföras.

Eftersom uppgiften var omfattande täcktes inte mottagarländernas hela behov av de tillgängliga medlen från Phare- och Tacisprogrammen. Därför inriktade kommissionen sina begränsade resurser på stimulansåtgärder som skulle kunna driva på vidare inhemska åtgärder. Åtgärder vidtogs också för att samordna insatserna med Europeiska investeringsbanken och andra internationella finansinstitut, till exempel Europeiska banken för återuppbyggnad och utveckling och Världsbanken. Som revisionsrätten noterar utbetalades bidragen för utveckling av den privata sektorn snabbare än för Phare- och Tacisprogrammen som helhet.

Resultaten för de små och medelstora företagen har hittills varit positiva. En utvärdering under programmets gång har visat att Phare-verksamheten för att utveckla små och medelstora företag har haft stor betydelse för reformprocessen. Nya institutioner har inrättats för att hjälpa små och medelstora företag att utvecklas och företagen har fått stöd i hittills aldrig skådad omfattning. Inom programmet har lämpligt stöd fördelats till omställningsprocessen i de flesta länder som ingår i Phare- och Tacisprogrammen. Revisionsrätten noterar att medvetenheten om hur viktig den privata sektorn och de små och medelstora företagen är för en marknadsekonomi har ökat betydligt, och att det politiska och kulturella klimatet för den privata sektorn har förändrats väsentligt.

I vissa fall har programmets effektivitet och resultat undergrävs av politisk oro och stödmottagarnas bris-

tande resurser har gjort det svårt att genomföra de rekommenderade omställningsplanerna.

Kommissionen har gradvis ökat sin övervaknings- och utvärderingskapacitet inom programmen. I oktober 1996 inrättades bättre övervaknings- och utvärderingsenheter och en rammetod för att göra utvärderingarna konsekventa. I februari 1997 skärptes och harmoniserades upphandlingsförfarandena inom Phare- och Tacisprogrammen. Också instruktionsmanualerna har setts över och uppdaterats för att alla praktiskt verksamma skall få tydliga riktlinjer. I mars 1997 ändrades inriktningen på Phareprogrammet, som anpassades till föranslutningsstrategin för de länder som ansökt om medlemskap i unionen. Även Tacisförordningen håller på att omarbetas för att göra stödsystemet bättre anpassat till de krav som i framtiden kommer att ställas på mottagarländerna.

Kommissionen utnyttjar erfarenheterna av att utveckla den privata sektorn för att göra framtida åtgärder bättre anpassade till partnerstaternas behov.

2. UNDERSÖKNINGENS INRIKTNING OCH SYFTE

Reviderade program

2.2 När Phareprogrammet startade definierades små och medelstora företag relativt brett, med tanke på den faktiska situationen i de berörda länderna. Bolagen i dessa länder var vanligen mycket större än i unionen, särskilt med avseende på antalet anställda. EU:s sedvanliga definition på små och medelstora företag används numera allt oftare, när så är lämpligt. Som exempel kan nämnas att urvalskriterierna inom ett särskilt projekt för småföretag enligt Phareprogrammet nyligen begränsades till sådana små och medelstora företag som uppfyller kraven i kommissionens rekommendation av den 3 april 1996.

3. SAMMANFATTNING AV DE HUVUDSAKLIGA IAKTTAGELSENA

Förberedelse och förvaltning av program

3.1 Den period som revisionsrättens rapport huvudsakligen handlar om påverkades av Phare- och Tacispro-

grammens inledningsfas. Mottagarländernas utveckling av den privata sektorn har sedan dess blivit bättre.

Det är också viktigt att påpeka att programmen var helt nya i sitt slag. Visserligen stod det klart att den privata sektorn måste utvecklas för att omställningen skulle lyckas, men det fanns få erfarenheter att bygga programutformningen på. Som revisionsrätten noterar på ett annat ställe i rapporten var en mycket viktig förutsättning den politiska viljan att utveckla den privata sektorn. Bristande politisk vilja i till exempel Bulgarien var en av huvudorsakerna till att programmen för utveckling av den privata sektorn försenades.

3.2 Eftersom mottagarländernas privata sektor behövde snabb hjälp med att expandera var det vanligen inte möjligt att invänta utvärderingar av tidigare program för små och medelstora företag innan programuppföljningen bestämdes. Att vänta skulle ha inneburit en risk att tappa styrfarten och skulle i många fall ha försvagat hållbarheten i uppföljningsprogrammen.

3.3 Huvudansvaret för om programmen lyckas eller inte ligger hos mottagarlandets regering, eftersom den svarar för att förutsättningarna är gynnsamma. De tekniska konsulterna har alltså begränsat ansvar för resultatet.

3.4 Kommissionen har försökt bedöma och främja mottagarländernas utvecklingspolitik för den privata sektorn, men kan inte hållas ansvarig för att plötsliga politikförändringar påverkat programresultatet i vissa länder.

3.5 Personal som arbetade med Phare- och Tacisprogrammen hade informella kontakter och möten. Anbudet för Tacisprogrammet utvärderades i närvaro av Phare-tjänstemän och vice versa. Att utvärderingsrapporter cirkulerade i arbetsgrupperna för Phare- och Tacisprogrammen bidrog ytterligare till att idéer utbyttes och att frågor av gemensamt intresse diskuterades.

Effektiviteten i de använda metoderna

3.6 En oberoende översyn av verksamheten inom både Phare- och Tacisprogrammen har nyligen bekräftat att

strategin för stöd till små och medelstora företag i stort sett varit konsekvent.

a) Kommissionen medger att vissa problem förekommit (vissa banker har till exempel varit ovilliga att delta i finansieringen) men de har följts upp vid utvärdering under programmets gång.

b) Instrumentens effektivitet beror mycket på den ekonomiska situationen, vilken som revisionsrätten noterar i fråga om Ryssland ibland är mycket svår.

c) Kommissionen ser över hur de ekonomiska instrumenten kan användas strategiskt för att dels undvika dubbelarbete, dels få fram synergieffekter och ett framgångsrikt samarbete.

d) Kommissionen medger att garantier är svåra att utforma och har haft begränsad framgång inom Phare-programmet hittills. När frågan var aktuell ansåg kommissionen efter samråd med mottagarländerna att metoden borde prövas, eftersom garantier kan fungera som incitament för att få fram hållbara finansieringsformer för små och medelstora företag. Framgången har dock hämmats av att de lokala bankerna varit ovilliga att delta.

e) Det är riktigt att stödet från Phare- och Tacisprogrammen inte fyller mottagarländernas behov. När många prioriteter konkurrerar om begränsade resurser kan alla finansieringsbehov helt enkelt inte fyllas. Men kommissionen har försökt inrikta Phare- och Tacisprogrammets stöd till omstrukturering av näringslivet på effektiva åtgärder, som kan driva på partnerstaternas egna insatser för att utveckla den privata sektorn. För att de begränsade resurserna skall ge största möjliga effekt har finansieringsverksamheten samordnats och samordnas fortfarande med andra givare, som Europeiska banken för återuppbyggnad och utveckling, Världsbanken och Europeiska investeringsbanken.

3.7 Svåra beslut har tagits om program där framstegen inte varit så snabba som man ursprungligen hoppats. I många av de fall som rätten tar upp dröjde framstegen på grund av bristande engagemang från mottagarlandets myndigheter. Vissa fall visar att kommissionen gjort rätt i att fortsätta program (trots all den enda realistiska möjligheten ibland varit att avsluta dem). Struderprogrammet i Polen var till exempel mycket långsamt i inledningsfasen men utvecklades sedan framgångsrikt, delvis därför att

kommissionen aktivt deltog i programförvaltningen. De polska myndigheterna bedömer att stödet kommer att skapa över 11 000 arbetstillfällen.

Bedömning av de genomförda åtgärderna

3.8 Kommissionen inser av de skäl revisionsrätten tar upp svårigheten med att mäta effekterna av att den privata sektorn utvecklas. Särskilda enheter har inrättats för att övervaka och utvärdera utvecklingen. Särskilda utvärderingar görs av insatserna för små och medelstora företag, privatisering och omställning. Utvärderingsenheten gör redan stickprov för att utvärdera programmen och övervakningsgrupper håller också på att göra utvärderingar.

3.9 Det allmänna företagsklimatet i mottagarländerna är en allvarlig begränsning. Genom konstruktivt engagemang vill kommissionen inte bara göra det möjligt att verka i företagsklimatet utan aktivt förändra det. Framgångsrika program för utveckling av små och medelstora företag som till exempel Struderprogrammet är viktiga förebilder för att förändra attityden till den privata sektorn vid mottagarländernas offentliga förvaltningar.

4. FÖRBEREDELSE OCH FÖRVALTNING AV PROGRAM

Förberedelsens kvalitet, tidsåtgång för genomförandet och åtgärdernas spridning

4.1 Den period som revisionsrättens rapport huvudsakligen handlar om påverkades av Phare- och Tacisprogrammets inledningsfas. Det är viktigt att påpeka att programmen var helt nya i sitt slag. Visserligen stod det klart att den privata sektorn måste utvecklas för att omställningen skulle lyckas, men det fanns få erfarenheter att bygga programutformningen på och kriterierna för delmålen var få. Som revisionsrätten noterar på ett annat ställe i rapporten var en mycket viktig förutsättning den politiska viljan att utveckla den privata sektorn. Bristande politisk vilja i till exempel Bulgarien var en av huvudorsakerna till att programmen försenades.

Polen

4.2 Struderprogrammet banade vägen för Phareprogrammet i Polen och har spelat en viktig roll för den regionala utvecklingen i Polen.

Kommissionen har uppmärksammat följt genomförandet och behandlar nu ansökningar om garantier. Kommissionen anser att färre insatser skulle ha minskat hela programmets resultat och innehåll.

4.3 Kommissionen ville förbättra situationen och kontaktade regeringen för att ändra inriktningen på turismprogrammet. Att utveckla Polens turismstrategi tog visserligen lång tid men gav ett brett regionalt deltagande och en god förankring av den slutliga strategin hos Polens myndigheter och privata sektor.

Bulgarien

4.4 Kommissionen kände i slutet av år 1994 till problemen med den försenade starten (som skedde i mitten av år 1993). Fram till i mitten av år 1995 diskuterades sedan en ny inriktning och man enades om en omfördelning. Kommissionen drev på arbetet med att utforma program för små och medelstora företag, men Bulgariens regering godkände etapperna mycket långsamt och med stor svårighet. När programmet genomfördes blev den bristande politiska viljan att utveckla landets små och medelstora företag allt tydligare.

Den nytillträdda regeringen kommer att skynda på utvecklingen av de små och medelstora företagen. Man har antagit en preliminär strategi för små och medelstora företag och inrättat en byrå för små och medelstora företag, som kommer att få tekniskt stöd.

4.5 När projektet för privatisering av turismsektorn inleddes hängde 1992 års privatiseringslag fortfarande i luften på grund av inre konflikter i regeringen. Bulgariens regering övergav sedan den sektormetod som man tidigare enats om, vilket slutligen ledde till att projektet avslutades i förtid.

4.6 I kontraktet och dess tillägg var alla parter eniga om att man nått viss framgång med direktkontrakt med västerländska samarbetsparter, kunskapsöverföring, kännedom om västerländska affärsmetoder och affärssystem, samt utveckling av affärskontakter. Däremot insåg man företagsledningarnas då mycket begränsade erfarenhet av affärsförbindelser med utlandet krävde fortsatta ansträngningar för att nå konkreta resultat i form av bredare

samarbete och närmare relationer. Därför gjordes ett tillägg om fortsatt stöd till sektorn.

Övriga länder

4.7 Utvecklingen av små och medelstora företag i Ryssland låg verkligen i sin linda, eftersom privat affärsverksamhet bara varit laglig ett par år. År 1992 hade EU ingen erfarenhet av att utarbeta eller driva projekt inom sektorn i Ryssland. Först när projektet startade år 1995 klarnade situationen något och man kunde dra nytta av tidigare erfarenheter från såväl Tacisprogrammet som från parterna i EU och Ryssland. I januari 1998 slutfördes en oberoende översyn av verksamheten och Tacisprogrammets strategi för utveckling av den privata sektorn. Översynen bekräftade att strategin för små och medelstora företag och samarbete i nätverk varit i stort sett konsekvent.

4.8 Den politiska och ekonomiska situationen i mottagarländerna förändras hela tiden och när ett projekt utformas och förbereds är utvecklingen ofta oförutsägbart. Ofta sker förändringar sedan projekten godkännts men innan de börjat genomföras. I projektens inledningsfas tar man hänsyn till detta och anpassar arbetsplanen så att projektet kan drivas smidigt. Också när projekten genomförs kan oförutsedda förändringar äga rum, vilket gör att projekttiden eller finansieringen måste förlängas (vanligen inom ramarna för det ursprungliga kontraktet) om de planerade resultaten och målen skall kunna förverkligas.

Ryssland

4.10 Anmärkningen avser ett projekt som utformades år 1992, då sektorn för små och medelstora företag växte fram under stor dynamik i Ryssland. Eftersom privat affärsverksamhet var ett nytt fenomen i landet fanns tydliga och allvarliga brister i fråga om lämplig lagstiftning. Därför var det lämpligt att bevilja stöd. Det fall revisionsrätten tar upp är ett av undantagen. Stödmottagarna skall vanligen underteckna godkännandeförklaringen innan upphandling inleds.

4.11 Enheterna ger varandra informella råd om konsulternas kvalitet. Kommissionen bär det slutliga ansvaret för kvaliteten på projektanvisningarna, och när externa konsulter utarbetat anvisningarna går de noggrant igenom av de enskilda projektförvaltarna innan de offentliggörs.

Åtgärdernas utveckling och utformning av konsultavtalen

4.12 Kommissionen anser att mottagarländernas ändrade politik var ett av de främsta skälen till att programgenomförandet blev lidande. Växlingarna i politikens inriktning gjorde det svårare att genomföra de aktuella åtgärderna på ett konsekvent sätt och att förvalta programmen.

Personalomsättningen vid kommissionens centrala avdelningar återspeglar i viss mån problemet med att internrekrytera personal med lämpliga kvalifikationer. Att kortsiktigt anlita extern personal kan leda till hög personalomsättning inom vissa projekt.

Ungern

4.13-4.14 När detaljerna i programmet för konvertibla lån förbereddes ifrågasatte kommissionen vid flera tillfällen starkt hur systemet var konstruerat. Trots kommissionens åsikter föredrog de ungerska myndigheterna även fortsättningsvis ett system som snarast byggde på jämlikt deltagande.

De 1,89 miljoner ecu som beviljats (med hittills upplupen ränta inräknad cirka 2 miljoner ecu) kommer att återvinnas från de ungerska myndigheterna på grundval av utkastet till slutlig revisionsrapport.

Bulgarien

4.15 De politiska förutsättningarna för att utveckla små och medelstora företag i Bulgarien var visserligen mycket svåra, men de tekniska konsulterna har ändå inte hållit den nivå som (rimligtvis) kan förväntas.

4.16 När omställningsprocessen inleddes i Östeuropa år 1990 präglades vissa tidiga program av en relativt kort planeringsperiod för att snabbt besvara regeringarnas ansökningar, särskilt i program som gällde utveckling av små och medelstora företag och företagsomställningar.

Senare program och åtgärder inom Phare- och Tacisprogrammen har genomförts i en allt klarare politisk situation. Kommissionens enheter och entreprenörer känner nu till ländernas politiska och ekonomiska villkor bättre än när de allra första programmen startade.

Sedan de tidiga programmen har målstyrningen och planeringen utvecklats. Ett exempel är tydligare mål för Struderprogrammet för regional utveckling i Polen, som utformades år 1992. Programmet har varit mycket viktigt för Polens regionala utvecklingspolitik även om processen ännu inte är avslutad. Numera måste entreprenörer inom både Phare- och Tacisprogrammen noggrant ange objektiva framstegsindikatorer för alla delar av projektet, i en så kallade inledande rapport. Den ligger sedan till grund för övervakningsgruppernas utvärdering av entreprenörernas prestationer.

Spridande av information

4.17 Personal som arbetade med Phare- och Tacisprogrammen hade informella kontakter och möten. Anbudet för Tacisprogrammet utvärderades i närvaro av Phare-tjänstemän och vice versa. Att utvärderingsrapporter cirkulerade i arbetsgrupperna för Phare- och Tacisprogrammen bidrog ytterligare till att idéer utbyttes och att frågor av gemensamt intresse diskuterades.

4.18 Enligt tidigare praxis förlängdes kontrakt ibland därför att man av naturliga skäl ville skapa kontinuitet för de små och medelstora företagen i Bulgarien. Numera används dock klara och tydliga riktlinjer för hur och på vilka villkor tillägg till avtalen får göras, inklusive bestämmelser om belopp.

Revisionsrättens anmärkning om problemen i Polen besvaras i punkt 5.13.

4.19 Se svaret i punkt 4.11.

4.20 Se svaret i punkt 3.5

Uppföljning och utvärdering av program

Polen

4.22 Struderprogrammet genomfördes i en miljö som präglades av regionalutvecklingsbyråernas bristande erfarenhet av att arbeta med experter, avsaknad av regionalutvecklingsplaner och språksvårigheter, vilket också var skälen till att programmet startade. Sedan år 1996 övervakar och utvärderar kommissionen arbetet systematiskt och rapporterade år 1997 om Struderprogrammet. Numera måste de polska myndigheterna övervaka minst 20 procent av projekten för små och medelstora företag inom Phareprogrammet. Enligt bestämmelserna för Phareprogrammet antar kommissionen arbetsprogram varje

halvår, och de utgör ytterligare ett övervakningsinstrument.

En utredning och regelbundna rapporter från Polens regionalutvecklingsbyrå visar hur många små och medelstora företag som får stöd, hur stora investeringar som genererats, hur många arbetstillfällen som skapats samt hur många kommunala infrastrukturprojekt i liten skala som får stöd och vad de leder till. Uppgifterna finns även i kommissionens övervaknings- och utvärderingsrapport från juni 1997.

När de första problemen lösts blev Struderprogrammet en framgång.

4.23 Kommissionen ville förbättra situationen och kontaktade regeringen för att ändra inriktningen på turismprogrammet. Att utveckla Polens turismstrategi tog visserligen lång tid men gav ett brett regionalt deltagande och en god förankring av den slutliga strategin hos Polens myndigheter och privata sektor.

Att stora anslagsbelopp behålls på konto beror på att de små och medelstora företagens likviditetsbehov har missbedömts. Vanligen har genomförandetakten överskattats, entreprenörernas arbete inte godtagits, eller så har entreprenörerna dröjt med faktureringen.

Kommissionen är väl medveten om detta övergripande problem. Insatser görs för att systematiskt pröva om förskottsbetalningar verkligen behövs med utgångspunkt i de medel som finns tillgängliga på konto, hur långt upphandlingen eller genomförandet kommit, samt tidigare prognoser för förskottsbetalningar till de små och medelstora företagen.

Övriga länder

4.25 I Ungern har kommissionen, trots flera skriftliga uppmaningar, haft problem med att få slutrapporter om övervakningen av vissa små och medelstora företag. I ett fall bidrog sådana svårigheter till att kommissionen år 1996 beslutade att inte förlänga ett kontrakt om tekniskt bistånd.

Revisionsrätten kommenterar hur kontrakterade experters arbete följs upp i Uzbekistan. Kommissionen bekräftar att Tacisprogrammets regler numera kräver tidrapporter varje gång arvoden faktureras.

4.26 a) Kommissionen håller på att decentralisera allt fler arbetsuppgifter till delegationerna i partnerstaterna. Anslag inom programmen för tekniskt och administrativt

bistånd kommer att ge delegationerna möjlighet att rekrytera teknisk expertis på lång sikt, med direkt anknytning till programgenomförandet. Tekniskt bistånd på kort sikt kommer också att ges enligt ramavtalen för att delegationerna skall kunna rekrytera oberoende experter för anbudsutvärderingen, projekthanvisningarna, samt övervakningen och utvärderingen.

b) Från och med år 1996 skall övervakningen omfatta utredningar av konsulternas prestationer, vilken dokumentation stödmottagarna får och hur behovsanpassningen fungerar. Övervakningen avslutas med en utvärdering av vilka effekter åtgärderna haft.

c) En ny utvärderingsenhet är verksam sedan knappt ett år tillbaka. Att göra en fullständig utvärdering av Phare- och Tacisprogrammen per sektor och land tar naturligtvis tid.

4.27 Kommissionen har redan utrett saken och anser inte att vidare åtgärder behövs.

5. EFFEKTIVITETEN I GENOMFÖRANDEMETODERNA

Val och utformning av instrument

5.1 En oberoende översyn av verksamheten inom både Phare- och Tacisprogrammen har nyligen bekräftat att strategin för stöd till små och medelstora företag i stort sett varit konsekvent.

Kommissionen medger att vissa problem förekommit (vissa banker har till exempel varit ovilliga att delta i finansieringen) men de har följts upp vid utvärdering under programmets gång.

Ryssland

5.3 Kommissionen instämmer i revisionsrättens kommentarer om fallet. Erfarenheterna har utnyttjats i senare projekt.

5.4 och 5.7 Kommissionen anser att de små och medelstora företagen har samma slags problem i de flesta men inte alla länder som omfattas av Phareprogrammet, även om problemen naturligtvis är olika allvarliga i olika regioner. De politiska kraven varierar i olika länder och de rådande ekonomiska förutsättningarna kan innebära

att liknande finansieringsinstrument inte behövs i samma omfattning.

Av dessa skäl och för att kunna lösa problem som är gemensamma för alla länder som deltar i Phareprogrammet föreslår kommissionen att ett övergripande program för små och medelstora företag inrättas. Specifikt regionala problem kan samtidigt lösas genom särskilda åtgärder, enligt ett program för regional utveckling i vissa länder. Det skulle lösa både allmänna och särskilda problem som de små och medelstora företagen har.

5.5 Vissa insatser är ibland ofrånkomligen mindre lämpliga, om de ursprungliga förhållandena förändras med tiden. När sådana problem uppstår försöker kommissionen anpassa instrumenten på lämpligt sätt.

Bulgarien

5.6 Det länge efterlängtade anslaget till små och medelstora företag inom Phareprogrammet kom tyvärr samtidigt som Bulgariens ekonomi kollapsade år 1996. Betalningar från anslagsposten bör i framtiden kunna göras snabbare eftersom den makroekonomiska situationen förbättrats och ett förslag lagts till omställning av banksektorn.

5.7 Se svaret i punkt 5.4.

5.8 När det gäller Bulgarien hänvisas till svaret i punkt 5.6.

När det gäller Ungern ser kommissionen över förslagen till strategiska planer (för små och medelstora företag samt regional utveckling) för att dels undvika dubbelarbete, dels få fram synergieffekter och ett gott samarbete

När det gäller 1995 års program för regional utveckling och 1996 års program för små och medelstora företag har företagen uppmanats att skriftligen godkänna arbetsfördelningen. År 1997 fick de små och medelstora företagen 3 miljoner ecu i anslag ur det program för regional utveckling som förvaltas av de behöriga lokala småföretagscentrumen. Åtgärderna är ett led i kommissionens kontinuerliga uppföljning för att i samråd med den ungerska regeringen situera programmet för små och medelstora företag så väl som möjligt i förhållande till den regionala utvecklingen.

5.9 Garantier är svåra att utforma och har hittills haft begränsad framgång inom Phareprogrammet. Efter samråd med mottagarländerna ansåg kommissionen dock att metoden borde prövas, eftersom garantier kan fungera som incitament för att få fram hållbara finansieringsfor-

mer för små och medelstora företag. Framgången har dock hämmats av att de lokala bankerna varit ovilliga att delta.

5.10 När det gäller Bulgarien hänvisas till svaret i punkt 5.6.

För närvarande utreds Phareprogrammets utlåning i Ungern med tanke på framtida anslagsförvaltning. Det skall också ligga till grund för en fullständig genomgång av Phareprogrammet för små och medelstora företag (1996 års program).

Statliga medel inom rörelsekapitalet förvaltas och administreras av den behöriga ungerska myndigheten (HFEP) som i denna roll regelbundet kontrolleras av Ungerns riksrevisionsverk och det behöriga ministeriet (MITT).

5.11 Omställningarna mjukstartar ofta för att låta företagens vinstökningar med tiden frigöra medel för mer djupgående omstruktureringar enligt rekommendationerna i det ursprungliga projektet. Rekommendationerna genomförs alltså för det mesta, men ibland först två-tre eller till och med fyra år efter det att projektet avslutats.

De tekniska konsulternas insatser

5.12 Revisionsrätten noterar att de allra flesta projekten för tekniskt bistånd har givit tillfredsställande resultat. Kommissionen anser inte att motgångarna inom vissa projekt kan skyllas på att de tekniska konsulter som anlåtats skulle ha reagerat sent.

Polen

5.13 Revisionsrättens anmärkningar gäller två olika kontrakt. Kommissionen rekommenderade informellt att det ena kontraktet skulle avslutas, men de polska myndigheterna föreslog och valde på nytt ut samma företag.

Det polska turismprogrammet har fått mer stöd av västerländska konsulter än något annat program. Men det är svårt att få en bra balans mellan västerländska och andra konsulter. Turismprogrammet led allra mest av bristande engagemang från både myndigheterna och den privata sektorn, som i sin tur främst berodde på politiska faktorer och det ekonomiska monopolet i Polen.

Bulgarien

5.14 Huvudskälet till problemen var den osäkra politiska situationen för små och medelstora företag i Bulgarien. Kommissionen har vidtagit åtgärder för att förebygga liknande händelser i framtiden.

5.16 Redan nu uppmuntras lokala konsulter att delta. Antalet konsulter i dessa länder ökar snabbt och sakkunskapen ger bra valuta för pengarna, vilket kommissionen alltid försöker få. Enligt projektanvisningarna för nya projekt i mottagarländerna skall tilltänkta konsulter ha god lokalkännedom och bäst lokalkännedom har lokala experter. Enligt projektanvisningarna krävs nu även att tilltänkta anbudsgivare skall föreslå lokalanställd personal för övervägande. Enligt projektanvisningarna i det kommande ramavtalet när Phare- och Tacisprogrammen revideras skall lokala experter föreslås för att komplettera annan nödvändig expertis.

Samarbete mellan de olika medverkande

5.17 Också andra faktorer har bidragit till problemet, vilket förklaras i punkterna 5.18–5.22.

Polen

5.18 Struderprogrammet styrdes av regionernas efterfrågan, förslag och ansökningar om stöd. Polens regionalutvecklingsbyrå gav de regionala myndigheterna aktiv hjälp att utarbeta utvecklingsplaner, strategier för små och medelstora företag, upphandlingsunderlag, samt utbildning om hur projekt förbereds.

Slovakien

5.19 Regionalutvecklingsbyråns negativa attityd resulterade till slut i att programmet inte kunde slutföras på ett tillfredsställande sätt.

Ryssland

5.21 Samarbetet mellan de ryska regionala riskkapitalfonderna via Europeiska banken för återuppbyggnad och utveckling respektive centrumen för företagsstöd inom Tacisprogrammet har varit mindre omfattande än väntat. Men kommissionen arbetar på ett förslag till samarbetsavtal mellan Europeiska banken för återuppbyggnad och utveckling och Tacisprogrammets stödverksamhet. De

tekniska frågorna är lösta, och förslaget skall nu godkännas av banken och kommissionen.

6. BEDÖMNING AV DE GENOMFÖRDA ÅTGÄRDERNA

Mätning av effekterna

Bulgarien

6.2 Den privata sektorn i Bulgarien har undersökts och utretts flera gånger, men närmare information saknas fortfarande. Främst beror det på att den ekonomiska situationen förändras snabbt, men också på att den nationella statistikbyrån för närvarande inte har den information som behövs.

Det är fortfarande mycket svårt att få tillförlitlig statistik för Ryssland, ett av många hinder tekniska biståndsprojekt stöter på. När projekten utformas måste man ofta använda uppgifter som inte är kvantitativa, till exempel tidigare projekterfarenheter och undersökningar av olika områden, för att kunna upptäcka problem inom enskilda bolag, industriella sektorer eller institutioner.

År 1993 började stöd från Tacisprogrammet ges för att reformera Rysslands statistiksystem. För närvarande pågår ett samarbetsprogram med det berörda ryska ministeriet.

6.3 Utvärderingar visar hur rekommendationerna genomförs och hur företagens prestationer påverkats. Det är visserligen möjligt att göra kvalitetsutvärderingar samt utarbeta och sprida god praxis, men det är fortfarande svårt att göra fullständiga kvantitativa utvärderingar av något annat än enskilda projekt.

Externa problem som påverkar projekten

6.5 Kommissionen instämmer med revisionsrätten i att lokala problem måste tas med i beräkningen. Kommissionen anser att den tagit och fortsätter ta hänsyn till både lokala problem och lokala ekonomiska förhållanden i de länder som ingår i Tacisprogrammet och som kommentaren gäller.

Bulgarien

6.6 Se svaret i punkt 4.4.

Uzbekistan och Turkmenistan

6.7 Uzbekistans och Turkmenistans svaga bankväsende hämmar den privata sektorns utveckling. Kommissionen

har försökt lösa problemet via ett omfattande utbildningsprogram inom banksektorn och år 1994–1997 fick Tasjkents regionala bankutbildningscentrum 2,5 miljoner ecu i stöd. Senare har 1,6 miljoner ecu beviljats ett projekt som skall ge bankerna direkt konsultrådgivning, stärka banksamarbetet och ge banksektorn ytterligare fortbildning.

Problemet med valutakonvertibilitet i Uzbekistan är mycket allvarligt. Det påverkar inte bara de inhemska investeringarna utan även de nationella företagens råvaruförsörjning och tillgång till ny teknik. En valuta som inte är konvertibel gör tillsammans med övriga makroekonomiska hinder att företagets motivation och möjlighet att dra nytta av omställningarna minskar.

6.8 Se svaret i punkt 3.9.

Genomförande av budgeten

6.9 Informationssystemet för programförvaltningen förbättrades år 1996 men kommissionen instämmer med revisionsrätten i att systemet kan förbättras ytterligare, vilket för närvarande sker. Det kan dock bli svårt att införa de detaljerade nivåer som revisionsrätten föreslår.

6.10 Att utbetalningsnivån var så låg i Bulgarien beror främst på att regeringen inte engagerade sig i utvecklingen av den privata sektorn och att viktiga nyckelpersoner hela tiden byttes ut.

Institutionernas överlevnad på sikt

6.11-6.12 Kommissionen vill trappa av Phare- och Tacisprogrammets stöd till driftskostnader och i motsvarande takt öka anslagen från andra håll. Men det måste göras tillsammans med myndigheterna i partnerstaterna för att utvecklingsbyråernas arbete skall bli hållbart på längre sikt.

Erfarenheter av den dynamiska småföretagarsektorn inom EU och på annat håll har visat att infrastrukturer för utbildning och stöd till små och medelstora företag inte överlever utan offentlig finansiering. Kommissionen kan inte själv direkt påverka hur mycket stöd sådana organisationer får från lokala och federala myndigheter.

Polen

6.13 Även kommissionen var oroad över situationen inom Polens stiftelse för små och medelstora företag på lång sikt (hittills har stiftelsen fungerat som en motor i landets småföretagarpolitik). Problemet löstes i maj 1997 när det senaste mötet om Phareprogrammets förvaltning hölls i Warszawa. Finansministeriet åtog sig att bevilja 900 000 ecu ur sin budget för att finansiera stiftelsens driftskostnader. Polen håller även på att utarbeta en proposition om små och medelstora företag för att göra om stiftelsen till ett statligt organ inom det nationella programmet för små och medelstora företag. Dessutom bidrar United States Agency for International Development till att finansiera stiftelsens kostnader.

Ryssland

6.14 Erfarenheter inom EU tyder på att de ryska små och medelstora företagen inte kan överleva utan stöd från den lokala förvaltningen. Enligt projektanvisningarna i handlingsplanen för små och medelstora företag 1996–1997 och 1998–1999 skall entreprenörerna göra en strategisk avfasning. Därigenom skall ökande inkomster kompensera för minskad finansiering av grundkostnader och förvaltningskostnader.

Åtgärdernas laglighet och korrekthet

6.15 Vissa avvikelser kan förklaras, vilket påpekas i punkterna 6.17–6.22.

Bulgarien

6.17 Sedan anbuds- och upphandlingsförfarandena skärptes är möjligheterna till direktupphandling mycket begränsade. Enligt det nuvarande systemet för decentraliserad förvaltning skall man kontrollera att konkurrensen är fri.

Slovakien

6.19 I punkt 6.13 besvaras frågan om driftskostnader för stiftelsen för små och medelstora företag. Kommissionen har även bemött revisionsrättens anmärkningar i en rapport om löneutbetalningar, driftskostnader och personalomsättning vid programförvaltningsenheterna i Polen enligt den decentraliserade förvaltningen.

Antalet polska anställda vid Polens regionalutvecklingsbyrå som avlönas genom programmet minskade från 94 till 67 år 1997 och kommer år 1998 att minska till 28. Efter förhandlingar med regeringen har det beslutats att

inga små och medelstora företag inom någon sektor skall få bidrag för driftskostnader från 1997 års program för Polen. I 1998 års budget har regeringen anslagit 4,5 miljoner ecu till driftskostnader från och med 1998 och framåt för de små och medelstora företag som ingår i Phareprogrammet. Strategin för utfasning av stödet till små och medelstora företag och kommissionens nya riktlinjer för Phareprogrammet som offentliggjordes i mars 1997 kommer därigenom att göra det möjligt att helt sluta ge stöd till de små och medelstora företagens driftskostnader via Phareprogrammet i Polen.

Stöd från Phareprogrammet ges parallellt till driftskostnader för Slovakiens byrå för små och medelstora företag.

*Bedömning per granskat land**Polen (217,5 miljoner ecu)*

6.20-6.22 Phareprogrammet har i stort sett fungerat tillfredsställande i Polen. Vissa åtgärder har inte varit så framgångsrika, vilket är vanligt inom alla stödprogram som kräver att mottagarna skall genomföra kännbara reformer.

6.21 Arbetet med det polska projektet för turism och garantifonder skall utvärderas vid den kommande översynen av Phareprogrammets förvaltning.

6.22 Privatiseringen och omställningen av stålsektorn i Polen är en mycket känslig fråga, vilket framgår av de handelstvister som nyligen uppstått mellan EU och Polen. Finansieringsöverenskommelsen godkändes när Polens regering utarbetat en omställningsplan för stålområdet. Planen genomfördes inte inom utsatt tid och medlen inriktades på flera andra verksamheter, men syftet var fortfarande att ställa om och privatisera sektorn. Kommissionen lämnade sitt godkännande inom arbetsprogrammet, i enlighet med Phareprogrammets bestämmelser.

Av juridiska skäl behövdes en ny rättslig grund för att investeringsfonden (FEDA) skulle kunna tillämpas på små och medelstora företag. Kommissionen hade fått försäkringar om att en sådan grund skulle antas snarast och antog därför förslaget, utan att kunna diskutera fonden. En lämplig rättslig ram fastställdes först i juni 1996, nästan ett och ett halvt år efter det att finansieringsöverenskommelsen undertecknats. Under tiden har fondmedlen på regeringens begäran omfördelats till återuppbyggnadsprogrammet för översvämningsskador.

Ungern (174,5 miljoner ecu)

lokala deltagare samt ett bättre och mer varierat utbud av tjänster och utbildning.

6.23 Se svaret i punkt 4.14.

6.24 Företagsledare i små och medelstora företag kan sällan gå kostsamma privata utbildningar. Det är mer praktiskt att anordna utbildning via Phareprogrammet, något som har visat sig vara ganska framgångsrikt.

7. SLUTSATS*Bulgarien (72,5 miljoner ecu)*

6.25 Revisionsrätten kommenterar den bristande politiska viljan i den tidigare bulgariska regeringen. I de finansieringsplaner som regeringen skrev under åtog den sig att förverkliga programmets mål. Men inga andra förändringar har gjorts annat än i rent organisatoriska frågor. Den nya regeringen har inrättat en byrå för små och medelstora företag, som för närvarande får tekniskt bistånd och institutionellt stöd via Phareprogrammet.

7.1 Kommissionen instämmer i att det är viktigt med klara och tydliga mål och att följa upp effekterna, men anser liksom revisionsrätten att det kan vara svårt (se punkt 3.8 i rättens rapport). Den nya rammetoden är ett viktigt steg i rätt riktning, liksom de särskilda övervaknings- och utvärderingsenheter som nämnts ovan. Kommissionen anser inte att programmen eller programförvaltningen skulle vara dåligt utformade bara för att alla program inte nått förväntat resultat. Det kan på sin höjd ha varit en bidragande orsak, men måste ändå ses som mer undantag än regel. Den absolut vanligaste orsaken till att programmen ibland inte nått förväntat resultat är bristande politisk vilja i mottagarlandet, något som vanligen är både oförutsägbart och svårhanterligt.

6.26-6.27 Att programmets åtgärder inte genomfördes helt berodde på bristande politisk vilja inom regeringen.

7.2 Personal som arbetade med Phare- och Tacisprogrammen hade informella kontakter och möten. Anbudet för Tacisprogrammet utvärderades i närvaro av Phare-tjänstemän och vice versa. Att utvärderingsrapporter cirkulerade i arbetsgrupperna för Phare- och Tacisprogrammen bidrog ytterligare till att idéer utbyttes och att frågor av gemensamt intresse diskuterades.

Slovakien (54,2 miljoner ecu)

6.30 Programförvaltarna lämnade en rad rekommendationer när pilotprogrammet för omstrukturering och privatisering av företag undersöktes.

Det är svårt att bedöma Phare- och Tacisprogrammets resultat på olika nivåer, i olika sektorer eller i fråga om särskilda instrument. Men den nya utvärderingsenheten håller på att utvärdera en rad sektorer och instrument för att få fram svar, ge programplaneringen nödvändig feedback och bidra till idéutbyte på olika områden.

Ryssland (228,06 miljoner ecu)

6.31-6.32 Det är riktigt att stödet från Phare- och Tacisprogrammen inte fyller mottagarländernas behov. När många prioriteter konkurrerar om begränsade resurser kan alla finansieringsbehov helt enkelt inte fyllas. Men kommissionen har försökt inrikta Tacisprogrammets stöd till omstrukturering av näringslivet på de mest effektiva åtgärderna.

Förvaltning av stödet*Turkmenistan (6,1 miljoner ecu)*

6.34 Det projekt som drevs inom Tacisprogrammet för att få fram fler små och medelstora företag i Asghabat avslutades i januari 1998 och då var den ekonomiska bärkraften cirka 35 procent. I maj 1998 startade det nio månader långa uppföljningsprojektet Stöd till små och medelstora företag i Asghabat. När projektet avslutas väntas den ekonomiska bärkraften vara cirka 60 procent. Ökningen beror på ett stort antal både utländska och

7.3 Det tekniska biståndet från Phare- och Tacisprogrammen har i allmänhet givit tillfredsställande resultat. Det är ofrånkomligt att vissa åtgärder lyckas mindre väl när det är fråga om omfattande stödprogram som kräver att mottagarna genomför kännbara reformer.

7.4 Kommissionen försöker se till att programplaneringen innehåller åtgärder som trots att de är ambitiösa faktiskt är realistiska. Rapporten handlar om ett mycket tidigt utvecklingsstadium då regeringarna ofta ändrade

sin position på ett oförutsägbart, omfattande och plötsligt sätt. Trots det kunde kommissionen varken åsidosätta regeringarnas behov av hjälp med att genomföra reformer och att inrätta gynnsamma villkor eller behovet av konkreta och snabba resultat inom denna vitala men känsliga sektor. Med facit i hand inser kommissionen att vissa program framstår som överambitiösa, men menar ändå att en försiktigare hållning skulle ha lett till att många möjligheter gått om intet.

Det går inte att komma ifrån att vissa instrument inte fungerar som de borde om de ursprungliga villkoren förändras. När sådana problem uppstår försöker kommissionen anpassa instrumenten på lämpligt sätt.

7.5 De potentiella konsulternas projektbeskrivningar bör handla om målen och inte bara räkna upp olika verksamheter. Kommissionen försöker se till att konsulterna lämnar tydliga rapporter och styrker de tjänster som utförts med lämplig dokumentation. Betalningen av fakturor hålls inne om konsulterna inte fullgjort sina avtalsenliga skyldigheter.

Kommissionen försöker förbättra projekthanvisningarnas kvalitet och konsulternas prestationer på följande sätt:

- a) Phare- och Tacisenheterna rådgör informellt om konsulternas kvalitet.
- b) Projektförvaltarna går igenom projekthanvisningar från externa konsulter innan de offentliggörs.
- c) Kommissionens centrala förvaltning, delegationerna och dess enheter samt konsulterna förväntas ha god kännedom om lokala förhållanden.

Det är svårt att lägga ansvaret för projektens slutliga resultat på konsulterna, särskilt om de arbetat med tekniskt bistånd och rådgivning. Det yttersta ansvaret för att råden följs (och för att förväntat resultat nås) ligger hos mottagarna, som kan avstå från att följa konsulternas råd.

7.6 Personal som arbetade med Phare- och Tacisprogrammen hade informella kontakter och möten. Anbudet för Tacisprogrammet utvärderades i närvaro av Phare-tjänstemän och vice versa. Att utvärderingsrapporter cirkulerade i arbetsgrupperna för Phare- och Tacisprogrammen bidrog ytterligare till att idéer utbyttes och att frågor av gemensamt intresse diskuterades. Särskilda övervaknings- och utvärderingsenheter har inrättats. Svaren på

många frågor om de olika sektorerna kommer att finnas i utvärderingsrapporterna om de små och medelstora företagen, privatiseringen och omställningen.

7.7 a) Kommissionen håller på att decentralisera förfaranden och lägger ett större ansvar på delegationerna i de olika partnerstaterna. Anslag inom programmen för tekniskt och administrativt bistånd kommer att ge delegationerna möjlighet att rekrytera teknisk expertis på lång sikt, med direkt anknytning till programgenomförandet. Tekniskt bistånd på kort sikt kommer också att ges enligt ramavtalen för att delegationerna skall kunna rekrytera oberoende experter för anbudsutvärderingen, projekthanvisningarna, samt övervakningen och utvärderingen.

b) Kommissionen kontrollerar och utvärderar konsulterna, dokumentationen till mottagarorganisationerna och behovsanpassningen. Åtgärdernas effekter utvärderas sedan, vilket ligger till grund för en bedömning av om initiativet lyckats eller inte och vilka åtgärder som kan behövas för att få bättre resultat i framtiden.

c) Kommissionen arbetar på att göra övervakningen mer konsekvent. Inom Phareprogrammet kommer en oberoende entreprenör (ett konsortium av företag inom EU och europeiska gemenskapernas kommission) att sköta programövervakningen och bedömningen, med hjälp av 27 experter som anställs på längre sikt och lämpligt tekniskt stöd på kortare sikt. Övervaknings- och utvärderingsenheten har utarbetat en rapportmall för att göra bedömningarna mer regelmässiga, homogena och användbara. De rekommendationer som lämnas i rapporterna kommer att följas upp systematiskt så att de inte glöms bort.

7.8 Utvärderingsenheten inrättades i januari 1997 och har utvärderat eller kommer inom kort att utvärdera fjorton sektorer, tio instrument och tre länder inom såväl Phare- som Tacisprogrammen. Vid årets slut kommer ytterligare tolv utvärderingar att påbörjas. Eftersom både Phare- och Tacisprogrammen berörs och utvärderingarna avser såväl sektorer som länder kommer det naturligtvis att dröja innan arbetet är slutfört.

Resultaten från avslutade utvärderingar och de preliminära resultaten av pågående utvärderingar har redan sänds till parlamentet, medlemsstaterna, kommissionens enheter och revisionsrätten.

Nya arbetsmetoder har införts för programövervakningen och utvärderingen. Mallar skall göra arbetet så homogent som möjligt, och alla rapporter skall ställas upp på samma sätt. Mallarna skall främst ge underlag för en bedömning av om målen har nåtts samt konkreta och användbara rekommendationer för framtida förvaltning och utformning av program. Programförvaltarna skall följa upp rekommendationerna systematiskt. Rapporterna skall få bred spridning så att erfarenheter från ett program kan användas inom liknande program på annat håll.

7.9 Kommissionen instämmer med revisionsrätten i att lokala problem och lokala ekonomiska förhållanden måste tas med i beräkningen och inser att sådana faktorer och mottagarländernas allmänna förhållanden kan utgöra allvarliga problem när åtgärderna genomförs. Däremot anser kommissionen inte att programgenomförandet genomgående präglats av att lokala förhållanden misstolkats. Programmen präglades av det politiska klimat som rådde när de utvecklades och de har även påverkats av senare förändringar i det politiska landskapet.

Stödets effekter

7.11 Kommissionen har noterat att revisionsrätten anser att stödet till de små och medelstora företagen gjort det möjligt att förverkliga ett av Phare- och Tacisprogrammets huvudsakliga mål, nämligen övergången till marknadsekonomi. Kommissionen anser att det är ett viktigt framsteg, inte minst som inget av länderna hade någon marknadsekonomisk kultur när Phare- och Tacisprogrammen först utformades och med tanke på att programmen tillämpats under relativt kort tid.

7.12 Kommissionen försöker att trappa av Phare- och Tacisprogrammets stöd till driftskostnader och i samma takt öka anslagen från andra håll. Arbetet måste dock bedrivas i samverkan med partnerstaternas myndigheter för att göra utvecklingsbyråerna bärkraftiga på lång sikt.

Erfarenheter av den dynamiska småföretagarsektorn inom EU och på annat håll har visat att infrastrukturer för utbildning och stöd till små och medelstora företag inte överlever utan offentlig finansiering. Kommissionen kan inte själv direkt påverka hur mycket stöd sådana organisationer får från lokala och federala myndigheter.

7.13 Utvecklingen av små och medelstora företag hör samman med den regionala utvecklingen och de behandlas allt oftare gemensamt för att göra stödet till de små och medelstora företagen tydligare. Det blir också allt vanligare att alltmer samordnas på plats i partnerstaterna av delegationer, projektförvaltare och samordningsenheter.

7.15 När projekt avslutats försöker utvärderingsenheten bedöma deras effekter, och bedömningen omfattar alla projekt sedan Phare- och Tacisprogrammen startade.

Anmärkningen om att partnerstaternas behov inte täckts av det ekonomiska stödet skulle kunna gälla vilket stödprogram som helst, både inom EU och andra internationella organisationer. Ekonomiskt stöd beviljas enligt vissa villkor, till exempel förmågan att tillgodogöra sig stödet eller tidigare resultat. När många ansökningar och prioriteter konkurrerar om begränsade resurser kan alla finansieringsbehov helt enkelt inte fyllas. Men kommissionen har försökt inrikta Phare- och Tacisprogrammets stöd på effektiva åtgärder, som kan driva på partnerstaternas egna insatser för att utveckla den privata sektorn.

7.17 Se svaret i punkt 7.15.

För att de begränsade resurserna skall ge största möjliga effekt har finansieringsverksamheten samordnats och samordnas fortfarande med andra givare, som Europeiska banken för återuppbyggnad och utveckling, Världsbanken och Europeiska investeringsbanken. Det särskilda tekniska bistånd som Europeiska banken för återuppbyggnad och utveckling får via Phare- och Tacisprogrammen för att utarbeta investeringsprojekt fungerar bra och är effektivt. Utvärderingen har påbörjats, och en rapport kommer att finnas tillgänglig i slutet av 1998. Därutöver förekommer nära samarbete med Europeiska banken för återuppbyggnad och utveckling, såväl lokalt som i Bryssel och London.