

Svensk utgåva

Meddelanden och upplysningar

Informationsnummer

Innehållsförteckning

Sida

I *Meddelanden*

Revisionsrätten

2003/C 174/01

Särskild rapport nr 7/2003 om genomförandet av programplaneringen för strukturfondsåtgärder för perioden 2000–2006 samt kommissionens svar.....

1

I

(Meddelanden)

REVISIONSRÄTTEN

SÄRSKILD RAPPORT nr 7/2003

om genomförandet av programplaneringen för strukturfondsåtgärder för perioden 2000–2006
samt kommissionens svar

(i enlighet med artikel 248.4 andra stycket i EG-fördraget)

(2003/C 174/01)

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

	Punkt	Sida
Lista över förkortningar och definitioner		3
SAMMANFATTNING	I-X	4
INLEDNING	1-5	5
Reformen 2000–2006	1-2	5
Granskningens omfattning och mål	3-5	7
FASTSTÄLLANDE AV STÖDBERÄTTIGADE REGIONER	6-16	8
Regioner för mål 1	7-10	8
Regioner för mål 2	11-14	9
Regioner som är stödberättigade inom ramen för konkurrenspolitiken	15-16	9
IAKTTAGELSER AVSEENDE PROGRAMPLANERINGEN FÖR STÖDÅTGÄRDER INOM MÅL 1	17-53	9
Försenade och tungrodda förfaranden för programplanering	18-24	10
Tillvägagångssätt och metoder för förhandsbedömning och programplanering: bättre samstämmighet och större effekter bör eftersträvas	25-49	10
Metoder för styrning av programplaneringen	26-27	11
Metoder och tekniker i praktiken	28-45	12
Förhandlings- och avvägningsprocesserna	46-49	17
Risk för bristande överensstämmelse och ineffektivitet vid tillämpningen av resultatreserven	50-53	18
IAKTTAGELSER AVSEENDE SYSTEMEN FÖR FÖRVALTNING, BETALNING, ÖVERVAKNING OCH KONTROLL	54-85	18
Svagheter i samband med införandet av nya system och förfaranden	54-67	18
Bestämmelserna om stödberättigande för perioden 2000–2006: brist på precision	68-81	20
Principer om stödberättigande ej medtagna för perioden 2000–2006	70-72	20
Nya bestämmelser om stödberättigande för perioden 2000–2006	73-80	20

	Punkt	Sida
Privata utgifters stödberättigande	81	21
Urvalskriterier för projekten	82–85	21
SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER	86–102	22
Slutsatser	86–97	22
Rekommendationer	98–102	23
BILAGA 1		24
BILAGA 2		25
Kommissionens svar		27

LISTA ÖVER FÖRKORTNINGAR OCH DEFINITIONER

BNP	Bruttonationalprodukt
DOM-F	Franska utomeuropeiska departement
EIB	Europeiska investeringsbanken
ERUF	Europeiska regionala utvecklingsfonden
ESF	Europeiska socialfonden
EUGFJ-utveckling	Utvecklingssektionen vid Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket
FFU	Fonden för fiskets utveckling
GSR	Gemenskapsstödrum: Det dokument som kommissionen har godkänt i samförstånd med den berörda medlemsstaten efter bedömning av den utvecklingsplan som lagts fram av medlemsstaten och som innehåller strategin och de prioriterade åtgärderna för fonderna och medlemsstaten, de särskilda målen, fondernas bidrag och övriga finansiella medel
MEANS	Méthodes d'Évaluation des Actions de Nature Structurelle (metoder för utvärdering av strukturåtgärder)
Moms	Mervärdesskatt
Mål 1	Avser utvecklingen och den strukturella anpassningen av regioner som släpar efter i utvecklingen. I allmänhet bidrar alla fonder till program som avser dessa regioner. I mål 1-regioner finansieras åtgärder som avser alla unionens landsbygdsområden antingen av anslag från strukturfonderna (EUGFJ-utveckling) eller av anslag från gemensamma jordbrukspolitiken (EUGFJ-garanti). Fonden för fiskets utveckling (FFU) används också för mål 1
Mål 2	Stöder den ekonomiska och sociala omställningen i regioner med strukturella problem. För detta mål utgår stöd endast från ERUF och ESF
Mål 3	Stöder anpassningen och moderniseringen av politiken och systemen när det gäller utbildning, yrkesutbildning och sysselsättning. För detta mål utgår stöd endast från ESF
NUTS	Nomenklaturen för statistiska territoriella enheter
OP	Operativt program: Det av kommissionen godkända dokumentet för genomförandet av en ram för gemenskapsstöd som skall omfatta ett antal sammanhängande prioriterade områden bestående av fleråriga åtgärder. Detta dokument kan genomföras med hjälp av en eller flera fonder, ett eller flera andra befintliga finansieringsorgan och EIB
Programkomplement	Dokument för genomförande av strategin för stödet och de prioriterade insatsområdena, vilket innehåller en detaljerad beskrivning av åtgärdernas olika delar
Regional utvecklingsplan	Den analys som den berörda medlemsstaten gjort av situationen med hänsyn till målen och till de prioriterade behoven för att uppnå dessa mål, liksom strategin och prioriteringarna för de planerade åtgärderna, de särskilda målen och uppgifter om de planerade finansiella medel som är knutna till dessa
Resultatreserv	Kommissionen gör en vägledande fördelning mellan medlemsstaterna av de åtagandebemyndiganden som är disponibla för strukturåtgärder. 4 % av de åtagandebemyndiganden som avses i respektive fördelning skall efter halva tiden och senast den 31 mars 2004 fördelas till de operativa program eller samlade programdokument eller deras prioriterade områden som under denna tid nått en tillfredsställande nivå när det gäller resultaten
SPD	Samlat programdokument: Dokument som en medlemsstat lägger fram och som kommissionen godkänner, med uppgifter om samtliga prioriterade områden och fleråriga åtgärder som genomförs med samfinansiering av nationella medel och gemenskapsmedel

SAMMANFATTNING

I. Liksom de tidigare reformerna syftar strukturfondsreformen 2000–2006 till att främja en harmonisk total utveckling av hela gemenskapen genom åtgärder som skall stärka den sociala och ekonomiska sammanhållningen. Ett belopp på 195 miljarder euro är avsett för strukturfondsåtgärder. Reformen utmärks framför allt av en starkt tillämpning av subsidiaritetsprincipen, strävan efter bättre resultat för strukturprogrammen och en skärpt ekonomisk förvaltning och kontroll.

II. Revisionsrättens granskning har avsett förfarandena för strukturfondernas programplanering för perioden 2000–2006, framför allt inom ramen för mål 1 ⁽¹⁾. Den har framför allt bestått av en bedömning av huruvida

- a) man vid fastställandet av de regioner som är berättigade till stöd från strukturfonderna har kunnat garantera att stödet koncentrerats till de minst utvecklade områdena,
- b) förfarandena och processerna för programplanering säkerställer strukturstödets samstämmighet och effektivitet för att minska de regionala och nationella klyftorna i gemenskapen,
- c) de system för förvaltning, utbetalning, övervakning och kontroll som införts är tillfredsställande.

III. Granskningen av ett urval stödberättigade områden inom ramen för strukturfondernas programplanering för perioden 2000–2006 har lett till följande konstateranden:

- a) De stödberättigade mål 1-områdena har fastställts i enlighet med förordningen. Med de statistiska uppgifter som användes kunde man emellertid inte ta hänsyn till de allra senaste socioekonomiska effekterna för att strikt kunna iakta principen om att stödet skall koncentreras till de minst gynnade områdena.
- b) Fastställandet av områden som är stödberättigade inom strukturfondernas mål 2 baseras på kriterier som inte är tillräckligt objektiva och lämnar allt för stort utrymme för bilaterala förhandlingar mellan medlemsstaterna och kommissionen.
- c) De områden som är berättigade till statligt stöd överensstämmer inte alltid med dem som är berättigade till stöd ur strukturfonderna. Regionalpolitiken och konkurrenspolitiken är inte tillräckligt samstämmiga.

IV. Jämfört med den föregående programplaneringen har väsentliga framsteg kunnat konstateras när det gäller kvantifiering av mål och programplaneringens kvalitet. Betydande förseningar och tungrodda förfaranden har emellertid konstaterats i samband med att strukturprogram skall godkännas. Införandet av programkomplement har gjort ansvarsfördelningen mellan medlemsstaterna och kommissionen mer komplex.

V. Kommissionens riktlinjer om metoder är ännu inte tillräckligt detaljerade, vilket kan utgöra ett hinder i strävan efter bästa praxis när det gäller dels strukturåtgärdernas samstämmighet och effekter, dels utvärderingarna av dessa i ett senare stadium. Dessa riktlinjer är nödvändiga särskilt för att man skall kunna identifiera den bästa strukturen för programplanering och den lämpligaste finansiella fördelningen. På basis av de program som granskats anser revisionsrätten att förhandsbedömningen har varit föga kritisk och att den inte har tillfört mycket vid valet av strategier utifrån förväntade resultat och effekter. I samband med förhandlingar och avvägningar saknas det nödvändig information om den nationella och regionala politiken.

VI. Fastställandet av kriterier för resultatreservens fördelning har överlåtits åt medlemsstaterna och kan leda till inkonsekvent och ineffektiv tillämpning.

⁽¹⁾ Vissa aspekter har redan tagits upp i revisionsrättens årsrapport för budgetåret 2001, punkt 3.30–3.35, 3.65–3.78 och 3.82 (EGT C 285, 28.11.2002).

VII. Systemen för förvaltning, utbetalning, övervakning och kontroll i medlemsstaterna uppvisar ännu svagheter när det gäller respekterande av tidsfrister, åtskillnad av funktioner, attestering av utgifter, elektroniskt datautbyte och utarbetande av årliga genomföranderapporter.

VIII. Bestämmelserna om stödberättigande för perioden 2000–2006 är ännu ofullständiga och vaga och kan leda till att stödmottagande medlemsstater utan giltigt skäl behandlas olika.

IX. De urvalskriterier för projekten som anges i programkomplementen är ofta föga selektiva och skulle kunna preciseras.

X. Revisionsrätten rekommenderar att kommissionen skall fortsätta att arbeta för att effektivisera den pågående förenklingen samtidigt som den garanterar strukturåtgärdernas höga kvalitet i fråga om laglighet, korrekthet och sund ekonomisk förvaltning. I detta sammanhang rekommenderar revisionsrätten även följande:

- a) Kommissionen bör se till att ställa upp tydligare regler för fastställande av områden som är berättigade till stöd inom mål 2, och därmed undvika att tillämpningen är inkonsekvent och olika mellan medlemsstaterna.
- b) Kommissionen bör bättre definiera de berörda aktörernas ansvarsområden.
- c) Kommissionen bör bättre säkerställa de strategiska prioriteringarna för strukturfondernas programplanering och stärka de befintliga förfarandena när det gäller decentraliserad förvaltning (programkomplement, indikatorer, informationssystem, stödberättigande, urvalskriterier samt utvärdering och översyn efter halva tiden).
- d) Tonvikten bör snarare läggas vid strukturfondernas effektivitet än vid att medlen kan utnyttjas i så stor utsträckning som möjligt.

INLEDNING

Reformen 2000–2006

1. Europeiska rådet i Berlin beslutade i mars 1999 att 195 miljarder euro skulle öronmärkas för strukturfondsåtgärder för

perioden 2000–2006. *Tabellerna 1 och 2* visar fördelningen mellan medlemsstaterna av anslag respektive stödåtgärder som antagits för de tre prioriterade målen ⁽¹⁾. Av *tabell 1* framgår bland annat att sex medlemsstater erhåller 84 % av anslagen. *Bilaga 1* visar programplaneringsprocessen och belyser de olika stadierna av partnerskapets genomförande.

⁽¹⁾ Mål 1, 2 och 3.

Tabell 1

Åtagandebemyndiganden för strukturfonderna, perioden 2000–2006, i miljoner euro (1999 års priser) ⁽¹⁾

Medlemsstat	Mål					FFU (utanför mål 1)	Totalt
	1	Övergångsstöd mål 1	2	Övergångsstöd mål 2	3		
B	0	625	368	65	737	34	1 829
DK	0	0	156	27	365	197	745
D	19 229	729	2 984	526	4 581	107	28 156
EL	20 961	0	0	0	0	0	20 961
E	37 744	352	2 553	98	2 140	200	43 087
F	3 254	551	5 437	613	4 714	225	14 794
IRL ⁽²⁾	1 315	1 773	0	0	0	0	3 088
I	21 935	187	2 145	377	3 744	96	28 484
L	0	0	34	6	38	0	78
NL	0	123	676	119	1 686	31	2 635
A	261	0	578	102	528	4	1 473
P	16 124	2 905	0	0	0	0	19 029
FIN	913	0	459	30	403	31	1 836
S ⁽³⁾	722	0	354	52	720	60	1 908
UK ⁽²⁾	5 085	1 166	3 989	706	4 568	121	15 635
EUR15	127 543	8 411	19 733	2 721	24 224	1 106	183 738

⁽¹⁾ Exklusive gemenskapsinitiativ och innovativa åtgärder.

⁽²⁾ Inklusive anslag för Peace (2000–2004).

⁽³⁾ Inklusive anslag för det särskilda programmet för de svenska kustområdena.

Källa: Kommissionen (tolfte årsrapporten om strukturfonderna (2000) – KOM(2001) 539 slutlig, 3 oktober 2001).

Tabell 2

Stödåtgärder som antagits under åren 2000 och 2001 för perioden 2000–2006

Land	Stödåtgärder	GSR/SPD mål 1	OP mål 1	SPD mål 2	mål 3
Belgien		1 SPD	—	7	5 SPD
Danmark		—	—	1	1 SPD
Tyskland		1 GSR	8	11	1 SPD
Grekland		1 GSR	24	—	1 GSR
Spanien		1 GSR	18	7	1 GSR 7 OP
Frankrike		8 SPD	—	23	1 SPD
Irland		1 GSR	5	—	—
Italien		1 GSR	14	14	1 GSR 15 OP
Luxemburg		—	—	1	1 SPD
Nederländerna		1 SPD	—	4	1 SPD
Österrike		1 SPD	—	8	1 SPD
Portugal		1 GSR	19	—	—
Finland		2 SPD	—	3	2 SPD
Sverige		2 SPD	—	4	1 SPD
Förenade kungariket		5 SPD 1 GSR	1	14	1 GSR 3 OP
Totalt		7 GSR 20 SPD	89	97	3 GSR 14 SPD 25 OP

Källa: Kommissionen.

2. Utan att ifrågasätta de grundläggande principerna för de tidigare reformerna var det huvudsakliga syftet med den omarbetning av strukturfondernas rättsliga ramar som Europeiska unionens råd godkände 1999⁽¹⁾ att förenkla och effektivisera strukturfonderna genom följande:

- a) Mer koncentrerade och förenklade strukturfondsåtgärder genom att antalet prioriterade mål minskades från sju till tre. Antalet gemenskapsinitiativ begränsades å sin sida till fyra⁽²⁾. Den andel av gemenskapens befolkning som är stödberättigad enligt de regionala målen uppgår till 41,4 % i slutet av perioden 2000–2006, vilket skall jämföras med 50,6 % för den föregående perioden. Den procentuella andelen medel som avser mål 1 uppgår till 69,7 % (inklusive övergångsstöd till tidigare stödberättigade områden som inte längre är stödberättigade perioden 2000–2006), vilket ligger något över den procentuella andelen för den föregående perioden. Stödet inom mål 1 koncentreras dessutom huvudsakligen till fem medlemsstater.
- b) En tydligare ansvarsfördelning och en striktare tillämpning av subsidiaritetsprincipen, framför allt i syfte att påskynda och förenkla programplaneringsförfarandena. I detta sammanhang är kommissionen garant för de strategiska prioriteringarna och antar i detta syfte gemenskapens riktlinjer och prioriteringar för de tre målen. Förvaltningen av operativa program (OP) och samlade programdokument (SPD) är där-

emot mer decentraliserad. Därmed innehåller de operativa programmen och de samlade programdokumenten inte längre detaljerade uppgifter om de planerade åtgärderna, och stödmottagare och den finansiella fördelningen för de olika planerade åtgärderna fastställs i ett nytt dokument, programkomplementet. Även rollen för övervakningskommittéerna, där kommissionen hädanefter endast har en rådgivande funktion, har stärkts, och de godkänner programkomplementen, de årliga genomföranderapporterna och varje ändring av dessa.

- c) Strävan efter bättre resultat och effektivitet genom en fördjupad utvärdering med precisering av de tre stadierna (på förhand, efter halva tiden och i efterhand) och medlemsstaternas och kommissionens ansvar på detta område. Bland annat är de behöriga nationella myndigheterna ansvariga för förhandsbedömningen när det gäller utarbetande av planer, stödåtgärder och programkomplement. I en strävan efter effektivitet förutser reformen även en mer heltäckande övervakning baserad dels på indikatorer för hur långt stödåtgärderna kommit när det gäller faktiskt genomförande, resultat och effekter, dels på en årlig genomföranderapport för varje program, samt på att en del av åtagandebemyndigandena läggs i en reserv (resultatreserven på 4 %), vilket gör det möjligt att efter halva tiden fördela ytterligare medel beroende på stödåtgärdernas resultat.
- d) En bättre åtskillnad och förstärkning av funktionerna för förvaltning, utbetalning, övervakning och kontroll, genom en avgränsning av de ansvarsområden som gäller för de nya enheterna (förvaltningsmyndigheter, utbetalande myndigheter och förmedlande organ, av vilka de sistnämnda agerar för någon av dessa myndigheter), övervakningskommittéerna och de instanser som ansvarar för kontroller i medlemsstaterna.
- e) En ekonomisk förvaltning som skall leda till ett effektivare genomförande av programmen med hjälp av ett system som i princip är enklare men också mer krävande: efter förskottet (7 % utbetalas när programmet antas) baseras varje utbetalning på faktiskt betalda utgifter, och kommissionen kommer automatiskt att återta den del av åtagandet som inte har lett till någon utbetalning i slutet av det andra året efter det att åtagandet gjordes (bestämmelsen "n+ 2").

⁽¹⁾ — Rådets förordning (EG) nr 1260/1999 av den 21 juni 1999 om allmänna bestämmelser för strukturfonderna (EGT L 161, 26.6.1999).
 — Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1783/1999 av den 12 juli 1999 om Europeiska regionala utvecklingsfonden (EGT L 213, 13.8.1999).
 — Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1784/1999 av den 12 juli 1999 om Europeiska socialfonden (EGT L 213, 13.8.1999).
 — Rådets förordning (EG) nr 1263/1999 av den 21 juni 1999 om Fonden för fiskets utveckling (EGT L 161, 26.6.1999).
 — Rådets förordning (EG) nr 1257/1999 av den 17 maj 1999 om stöd från Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket (EUGFJ) till utveckling av landsbygden och om ändring och upphävande av vissa förordningar (EGT L 160, 26.6.1999).

Dessa rättsliga ramar har under 2000 och 2001 kompletterats med följande:

- Kommissionens förordning (EG) nr 1685/2000 av den 28 juli 2000 om närmare bestämmelser för genomförandet av rådets förordning (EG) nr 1260/1999 avseende stödberättigande utgifter i samband med insatser som medfinansieras av strukturfonderna (EGT L 193, 29.7.2000).
- Kommissionens förordning (EG) nr 438/2001 av den 2 mars 2001 om genomförandebestämmelser till rådets förordning (EG) nr 1260/1999 beträffande förvaltnings- och kontrollsystemen för stöd som beviljats inom ramen för strukturfonderna (EGT L 63, 3.3.2001).
- Kommissionens förordning (EG) nr 448/2001 av den 2 mars 2001 om genomförandebestämmelser till rådets förordning (EG) nr 1260/1999 beträffande förfarandet för finansiella korrigeringar av stöd som beviljas inom ramen för strukturfonderna (EGT L 64, 6.3.2001).

⁽²⁾ Interreg III och Urban II när det gäller ERUF, Equal när det gäller ESF och Leader när det gäller EUGFJ-utveckling.

Granskningens omfattning och mål

3. Granskningen omfattade programplaneringen av stödåtgärderna – framför allt inom mål 1 – samt införandet av förvaltningsinstrument. Syftet med granskningen var att bedöma

- a) om man vid fastställandet av de regioner som är berättigade till stöd inom mål 1 och 2 har kunnat garantera att stödet koncentrerats till de minst utvecklade områdena (punkterna 6–16),

b) när det gäller mål 1, om de förfaranden och processer för programplanering som kommissionen och medlemsstaterna infört säkerställer samstämmighet dels mellan de olika programdokumenten, dels mellan dessa dokument och de berörda medlemsstaternas och regionernas specifika behov, för att minska skillnaderna i förhållande till genomsnittet inom EU (punkterna 17–53),

c) om de nya bestämmelserna för förvaltning, utbetalning, övervakning och kontroll har lett till att det införts tillfredsställande system på dessa områden (punkterna 54–85).

4. Avseende de problem som rör utnyttjandet av åtagande- och betalningsbemyndiganden, översynen av de flesta av stödåtgärdernas finansieringsplaner och införandet av system för budgetprognoser har det gjorts iakttagelser i årsrapporten för 2001 och dessa problem tas därför inte upp här ⁽¹⁾.

5. Granskningen har gjorts vid kommissionens avdelningar och i elva medlemsstater som mottar stöd inom mål 1 ⁽²⁾. Den omfattade ett urval av 15 regioner ⁽³⁾, varav fyra ⁽⁴⁾ erhöll ett övergångsstöd (regioner där stödet stegvis avvecklas [phasing out]).

FASTSTÄLLANDE AV STÖDBERÄTTIGADE REGIONER

6. Granskningen syftade främst till att bedöma huruvida fastställandet av de regioner som var berättigade till stöd inom mål 1 och 2 var baserat på aktuella uppgifter som möjliggör lämpliga jämförelser och på tydliga regler som garanterar att stödåtgärderna koncentreras till de minst utvecklade områdena.

Regioner för mål 1

7. Inom ramen för programplaneringen av strukturfonderna är arbetet med att fastställa de stödberättigade områdena av särskild vikt, eftersom man då för en sjuårsperiod fastställer vilka regioner som skall vara behöriga för mål 1, vilket är de regioner som erhåller den största andelen medel. I motsats till vad som var fallet för den föregående programplaneringsperioden, för vilken

⁽¹⁾ Se punkt 3.7–3.24 i revisionsrättens årsrapport för budgetåret 2001 och motsvarande svar (EGT C 285, 28.11.2002).

⁽²⁾ Granskningen har genomförts under perioden 2000–2001 i följande länder: Österrike, Belgien, Tyskland, Förenade kungariket, Grekland, Spanien, Frankrike, Italien, Irland, Nederländerna och Portugal.

⁽³⁾ Burgenland (A), Hainaut (B), Berlin (D), Brandenburg (D), Andalucía (E), Galicia (E), Corse (F), Réunion (F), Attiki (GR), South-East (IRL), Calabria (I), Flevoland (NL), Algarve (P), Cornwall (UK) och Merseyside (UK).

⁽⁴⁾ Flevoland (NL), Corse (F), South-East (IRL) och Hainaut (B).

det i förordningen medgavs undantag, har det allmänna kriteriet ⁽⁵⁾ om en bruttonationalprodukt (BNP) per invånare som ligger under 75 % av gemenskapens genomsnitt tillämpats strikt, eftersom det i bestämmelserna för perioden 2000–2006 inte längre finns några undantag till detta kriterium. Kommissionen kunde genom sitt beslut av den 1 juli 1999 ⁽⁶⁾ snabbt fastställa den icke-reviderbara förteckningen över berörda regioner med utgångspunkt i Nomenklaturen för statistiska territoriella enheter (NUTS) ⁽⁷⁾.

8. BNP beräknas utifrån de senaste tre årens uppgifter över gemenskapen som fanns tillgängliga per den 26 mars 1999 – ett datum som fastställdes i förordningen – vilket innebär åren 1994, 1995 och 1996. För fyra mål 1-regioner (franska utomeuropeiska departement – DOM-F) fanns endast uppgifter för 1994 tillgängliga. Dessutom var dessa uppgifter ännu inte baserade på det nya europeiska national- och regionalräkenskapssystemet ⁽⁸⁾, där metoderna för registrering av ekonomiska och statistiska uppgifter harmoniseras.

9. Kommissionen har tillämpat förordningen korrekt. Med de uppgifter som användes (1994, 1995 och 1996) kunde man emellertid inte beakta alla strukturella effekter av den föregående periodens stödåtgärder på de berörda regionernas utveckling. Eftersom det inte finns någon korrigeringsmekanism som baseras på mer aktuella uppgifter, vilket är fallet med mål 2 ⁽⁹⁾, kan gemenskapsfinansiering via strukturfonderna kvarstå för de regioner som delvis redan har hunnit ikapp med utvecklingen ⁽¹⁰⁾, vilket i princip utesluter en förstärkt finansiering till de regioner som befinner sig i en svårare situation.

10. Eftersom den administrativa avgränsningen av regioner (baserad på NUTS) kan skilja sig från den avgränsning som fastställs geografiskt eller historiskt, kan den också ha ett visst inflytande över regionernas berättigande till stöd ur strukturfonderna ⁽¹¹⁾. Exempelvis har Irlands helt nya uppdelning i regioner gjort det möjligt för en av de nyskapade regionerna att fortsätta

⁽⁵⁾ — Kriterierna för fastställande av vilka regioner som är berättigade till stöd inom mål 1 för perioden 2000–2006 anges i artikel 3 i rådets förordning (EG) nr 1260/1999.

— Artikel 3.1 första stycket i rådets förordning (EG) nr 1260/1999 och kommissionens beslut av den 1 juli 1999 om upprättande av en förteckning över regioner som omfattas av strukturfondernas mål 1 för perioden 2000–2006, K(1999) 1770.

⁽⁶⁾ Kommissionens beslut 1999/502/EG av den 1 juli 1999 om upprättande av en förteckning över regioner som omfattas av strukturfondernas mål 1 för perioden 2000 till och med 2006 (EGT L 194, 27.7.1999, s. 53).

⁽⁷⁾ NUTS är en hierarkisk klassifikation. Varje medlemsstat är uppdelad i ett antal regioner på NUTS 1-nivå och dessa är sedan indelade i regioner på NUTS 2-nivå, som i sin tur delas upp i regioner på NUTS 3-nivå. NUTS 2-nivån används för att beräkna 75 % av gemenskapens genomsnittliga BNP.

⁽⁸⁾ Rådets förordning (EG) nr 2223/96 av den 25 juni 1996 om det europeiska national- och regionalräkenskapssystemet i gemenskapen (ENS 95) (EGT L 310, 30.11.1996, s. 1).

⁽⁹⁾ Artikel 4.11 i förordning (EG) nr 1260/1999.

⁽¹⁰⁾ Om mer aktuell statistik (1996, 1997 och 1998) hade använts skulle tio regioner inte ha varit stödberättigade, eftersom deras BNP låg över 75 % av gemenskapens genomsnitt (Sterea Ellada, Notio Aigaiio, Comunidad Valenciana, Canarias, Leipzig, Sardegna, South Yorkshire, Border Midlands and Western, Attiki och Castilla y León).

⁽¹¹⁾ Se även punkt 5.18–5.23 i årsrapporten för budgetåret 1995 (EGT C 340, 12.11.1996).

omfattas av mål 1 ⁽¹⁾. Regionindelningen kunde ändras eftersom NUTS uppdaterades genom bilaterala förhandlingar mellan kommissionen och den berörda medlemsstaten. Kommissionen har ännu bara lagt fram ett förslag till förordning om införande av en rättslig grund som fastställer regler för detta, vilket skedde i februari 2001 ⁽²⁾.

Regioner för mål 2

11. I förordningen om strukturfonderna för 2000–2006 anges ett tak på 18 % av gemenskapens totala folkmängd för de områden som skall omfattas av mål 2. Det utgör grunden för när kommissionen fastställer ett tak för folkmängden för de enskilda medlemsstaterna. Inom ramen för dessa tak har vissa medlemsstater presenterat fragmenterade områden för att maximera den territoriella täckningen, vilket inte gör det möjligt att garantera att de områden som är värst drabbade av strukturella problem väljs ut.

12. När områdena skall fastställas tillämpas dessutom två kategorier av kriterier, en med gemenskapsanknytning och en med nationell anknytning. Gemenskapskriterierna, som avser industriområden och landsbygdsområden, baseras på statistik som harmoniserats på NUTS 3-nivå ⁽³⁾ och de nationella kriterierna baseras på statistik och annan relevant information som medlemsstaterna har översänt angående situationen i de berörda områdena.

13. De objektiva gemenskapskriterierna fastställs i bestämmelserna om strukturfonderna, och de har minskat i betydelse i förhållande till de nationella kriterierna. Följaktligen uppgick den befolkningsandel i mål 2-områdena som uppfyllde gemenskapskriterierna till 77 % under perioden 1989–1993, till 55 % under perioden 1994–1999, men bara till 47 % under perioden 2000–2006. Dessutom har den reviderbara förteckningen över områden som är berättigade till mål 2-stöd fastställts utifrån förslag och information som medlemsstaterna översänt, vars innehåll är svårt att verifiera och ibland visar sig vara föga enhetligt. Den slutliga förteckningen avspeglar resultatet av de bilaterala förhandlingarna mellan kommissionen och medlemsstaterna.

14. I praktiken är det främst de nationella kriterierna som avgör valet av mål 2-områden. Tillämpningen av nationella kriterier ger emellertid medlemsstaterna stor frihet när de skall motivera ett stödberättigande för de flesta av de gemenskapsområden

som omfattas av mål 2. På så sätt har ett av dessa kriterier ⁽⁴⁾ varit det främsta kriteriet för fastställande av mål 2-områden i åtta ⁽⁵⁾ av de tolv berörda medlemsstaterna.

Regioner som är stödberättigade inom ramen för konkurrenspolitiken

15. Revisionsrättens granskningar har visat att de områden som är berättigade till statligt stöd inte alltid överensstämmer med de områden som är berättigade till stöd ur strukturfonderna. För de föregående perioderna har denna bristande överensstämmelse redan uppmärksamats av revisionsrätten i dess årsrapport för 1995 ⁽⁶⁾, av Europaparlamentet ⁽⁷⁾ och av kommissionen själv ⁽⁸⁾.

16. Även om kommissionen har åtagit sig att öka överensstämmelsen mellan regionalpolitiken och konkurrenspolitiken för att undvika att en sådan situation uppstår även för perioden 2000–2006 ⁽⁹⁾, måste man konstatera att situationen inte direkt har förbättrats. Befolkningsandelen i de regioner som är berättigade till stöd inom strukturfonderna men som inte omfattas av nationella regionalstöd är fortfarande stor: 5,8 % för perioden 2000–2006 mot 6,6 % för perioden 1994–1999. Den bristande överensstämmelsen är huvudsakligen koncentrerad till mål 2 och den procentuella andelen i fråga uppgår till 12,9 % för detta mål. För en medlemsstat ⁽¹⁰⁾ uppgår denna andel till 41 %.

IAKTTAGELSER AVSEENDE PROGRAMPLANERINGEN FÖR STÖDÅTGÄRDER INOM MÅL 1

17. Kommissionen har spelat en aktiv och positiv roll, framför allt genom sina vägledande strategiska riktlinjer, sin arbetsinsats för att göra förhandsbedömningen till ett användbart och kritiskt instrument samt de förhandlingar som syftar till att öka gemenskapsstödrarnas och stödåtgärdernas kvalitet och samstämmighet. Trots väsentliga framsteg, framför allt när det gäller kvantifiering och indikatorer, uppvisar programplaneringen för stödåtgärder för mål 1 för perioden 2000–2006 vissa svagheter.

⁽⁴⁾ Artikel 4.9 c i förordning (EG) nr 1260/1999: "Områden som med hänsyn till relevanta variabler som kan verifieras drabbats eller hotats av allvarliga strukturproblem eller hög arbetslöshet till följd av genomförda eller planerade omstruktureringar av en eller flera verksamheter inom jordbruks-, industri- eller tjänstesektorn."

⁽⁵⁾ Förenade kungariket, Frankrike, Österrike, Tyskland, Italien, Danmark, Nederländerna och Belgien.

⁽⁶⁾ Punkt 5.37 (EGT C 340, 12.11.1996).

⁽⁷⁾ Resolution om kommissionens meddelande till medlemsstaterna om regionalpolitiken och konkurrenspolitiken av den 9 februari 1999 (betänkande PE 226.204).

⁽⁸⁾ Meddelande från kommissionen till medlemsstaterna om regionalpolitiken och konkurrenspolitiken: Stärkt koncentration och överensstämmelse (EGT C 90, 26.3.1998, s. 3).

⁽⁹⁾ — Del 4 slutsatser i det ovannämnda meddelandet och särskilt punkt c.

— Agenda 2000: En förstärkt och utvidgad union. Del 1: Unionens politikområden. Avsnitt II. Ekonomisk och social sammanhållning, punkt 2, ökad koncentration.

— Skäl 16 i förordning (EG) nr 1260/1999.

⁽¹⁰⁾ Förenade kungariket.

⁽¹⁾ Border Midlands and Western.

⁽²⁾ Det syftar bland annat till att "säkerställa jämförbarhet och objektivitet vid sammanställningen och användningen av regionalstatistik för olika politiska ändamål" framför allt för strukturfonderna, och att "uppställa klara regler för framtida ändringar i NUTS-indelningen så att konflikter av det slag som tidigare förekommit kan undvikas". Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om skapandet av en gemensam nomenklatur för statistiska territoriella enheter (NUTS). KOM(2001) 83 slutlig av den 14 februari 2001.

⁽³⁾ Arbetslöshet och sysselsättning inom industrin för industriella områden, sysselsättning inom jordbruket, arbetslöshet och befolkningstäthet eller befolkningsminskning för landsbygdsområden.

Försenade och tungrodda förfaranden för programplanering

18. Granskningen syftade till att undersöka om kommissionens anvisningar och de införda förfarandena ⁽¹⁾ gjort det möjligt att vid lämplig tidpunkt anta stödåtgärder, med tanke på de administrativa och institutionella begränsningarna i medlemsstaterna och gemenskapen.

19. Som kommissionen själv påpekar i sitt meddelande ⁽²⁾ har den inte kunnat anta de flesta programdokument förrän efter en tidsförskjutning på ett år eller mer. Av de 123 programdokument som mottagits beträffande mål 1 kunde endast tre dokument ⁽³⁾ antas inom fem månader efter mottagandet av planerna eller förslagen till samlade programdokument, vilket är den tidsfrist som anges i förordningen. Förordningens tidsfrister har alltså visat sig vara föga realistiska.

20. Dessa förseningar av programplaneringen förklaras bland annat av en varierande kvalitet på de dokument som medlemsstaterna översänt (se punkt 31), vilket har gjort att kommissionen har varit tvungen att ingripa för att öka effektiviteten och samstämmigheten i de gemenskapsstödramar och stödåtgärder som medlemsstaterna lagt fram. En annan anledning till förseningarna är det tungrodda antagningsförfarandet (se punkt 21) och ett otillräckligt klargörande av medlemsstaternas och gemenskapens ansvarsområden när det gäller antagande av programkomplement (se punkterna 22–23). Kommissionens interna reform (omstrukturering av kommissionens avdelningar och ändrade samrådsförfaranden) var i full gång år 2000, och vid tidpunkten för antagande av programdokumenten bidrog den ytterligare till att försena behandlingen och förlänga svarstiderna inom kommissionen.

21. Olika tillvägagångssätt vid utarbetande och slutförande av programdokumenten har tillämpats parallellt. Medlemsstaterna å sin sida har från budgetåret 1998 lagt ned betydande arbete på att utarbeta samtliga programdokument (planer, gemenskapsstödramar, operativa program, samlade programdokument och programkomplement) relativt samlat och vid ungefär samma tidpunkt. Inom kommissionen har den sekventiella uppdelningen av programplaneringsstadierna lett till ett stort antal etapper, där varje etapp skall godkännas och slutföras innan nästa etapp kan inledas. Detta är anledningen till att de programdokument som medlemsstaterna har utarbetat har lagts fram för kommissionen separat för varje fas. Detta har bidragit till att skapa betydande förseningar, även om de frågor som kommissionen vid varje stadium tog upp ofta var relevanta och bidrog till att öka stödåtgärdernas effektivitet och överensstämmelse med Europeiska unionens politik på andra områden.

⁽¹⁾ Revisionsrätten betonade redan i sitt yttrande nr 10/98, i den del som avser förslag till förordningar som styr strukturfonderna, att förfarandena för programplanering bör utformas så att man undviker att förvaltningen påtagligt kompliceras, förberedelseiden förlängs eller att sammanhållningen av helheten försvagas.

⁽²⁾ Meddelande av den 5 juli 2001 om programplaneringen inom ramen för strukturfonderna för perioden 2000/2006 (mål 1), SEK(2001) 1140 och KOM(2001) 378 slutlig av den 5 juli 2001.

⁽³⁾ GSR Portugal, SPD Burgenland (Österrike) och SPD Hainaut (Belgien).

22. Som kommissionen själv påpekar ⁽⁴⁾ respekterades inte den lagstadgade tidsfristen på tre månader för översändande av programkomplementet, med några få undantag. Det slutliga framläggandet av programkomplementet för kommissionen försenades ibland till följd av att gemenskapens och medlemsstaternas ansvarsområden inte var tillräckligt tydligt klargjorda. För ansökningar om löpande utbetalningar gäller att villkoret om att det programkomplement som lagts fram för kommissionen skall innehålla den information som anges i artikel 18.3 i förordning (EG) nr 1260/1999 skall vara uppfyllt. I vissa fall där detta villkor inte har varit uppfyllt har kommissionen skjutit upp motsvarande löpande utbetalningar, vilket försenat framstegen med strukturåtgärderna ⁽⁵⁾.

23. I sådana fall har man i praktiken inte alltid kunnat märka något av förenklingen av att förvaltningsmyndigheten och övervakningskommittén skulle ansvara för godkännandet av programkomplementet. En förenkling i ett tidigt stadium, framför allt i det skede där operativa program eller samlade programdokument antas, innebär inte nödvändigtvis en fördel i nästa del av processen. Den kan till och med leda till effektivitetsförluster, eftersom kommissionen senare alltid är tvungen att kontrollera programkomplementets innehåll innan den kan göra motsvarande utbetalningar.

24. I de flesta av medlemsstaterna kunde man inte hålla de planerade tidsfristerna för antagande av regionalstödskartor och kartor över strukturfonderna. Nästan alla stödordningar för regionalstöd löpte ut den 31 december 1999. Efter detta datum hade regionerna inte längre någon laglig möjlighet att bevilja stöd. Det sena antagandet av nya regionalstödskartor ledde till osäkerhet bland förvaltare och stödmottagande företag och ett avbrott i beviljandet av stöd, framför allt företagsstöd.

Tillvägagångssätt och metoder för förhandsbedömning och programplanering: bättre samstämmighet och större effekter bör eftersträvas

25. Vid granskningen gjordes en bedömning av

- a) om kommissionen har preciserat vilka formella drag som skall känneteckna planerna, förslagen till samlat programdokument, operativa program och programkomplement (i form av precision, kvantifiering, samstämmighet och öppenhet), och om kommissionen har gett förslag och rekommendationer när det gäller metoder och tekniker för vilken utvärdering och programplanering som skall användas,

⁽⁴⁾ Programplaneringen inom ramen för strukturfonderna för perioden 2000/2006 (mål 1). KOM(2001) 378 slutlig av den 5 juli 2001.

⁽⁵⁾ Årsrapporten för budgetåret 2001 – kapitel 3 – Strukturåtgärder – punkt 3.31 (EGT C 295, 28.11.2002).

- b) om de olika stadierna av programplaneringen har baserats på metoder och tekniker som är anpassade och kontrollerbara, och framför allt om förhandsbedömningarna har gett önskad effekt,
- c) om programplaneringen i sig, med hjälp av lämpliga indikatorer på olika nivåer, är enhetlig och lämplig med hänsyn till regionernas specifika problem och ger upphov till precisa (eller kvantifierade) mål som kan uppnås, samt tydligt och konkret visar sambandet när det gäller rangordning, komplementaritet och substituerbarhet dels mellan målen, dels mellan målen och åtgärderna.

Metoder för styrning av programplaneringen

26. Kommissionens arbetsdokument är till nytta för medlemsstaterna när de skall genomföra arbetet med programplanering, framför allt när det gäller innehållet i planer, gemenskapsstöddramor, operativa program och samlade programdokument inom ramen för tillämpningen av artiklarna 16–19 i förordning (EG) nr 1260/1999. Även om de generellt hänvisar till en grundläggande dokumentation ⁽¹⁾ är dessa dokument ännu inte tillräckligt detaljerade, med undantag för de metoder som rör indikatorer. Följande aspekter förtjänar att påpekas:

- a) Det finns få konkreta förklaringar till metoderna för behovsanalys som skulle kunna leda till att de identifierade behoven ordnas efter prioritet. Samma sak gäller rangordningen av mål, som skulle kunna resultera i ett ordentligt instrument för att uppskatta finansiella avvägningar mellan olika prioriteringar, mellan operativa program eller mellan åtgärder med hänsyn till det mål som skall uppnås ⁽²⁾.
- b) I kommissionens arbetsdokument betonas en kvantifiering av mål och indikatorer och det hänvisas till befintliga metoder i ämnet. Det anges inte att dessa skall preciseras i programdokumenten, även om ett förtydligande i detta sammanhang skulle leda till ökad insyn.
- c) Utredande av alternativ när det gäller strategier och åtgärder inom ramen för socioekonomisk utveckling, bedömda enligt inverkan, effektivitet och kostnader, tas inte upp i arbetsdokumenten.
- d) Även om strategierna och prioriteringarna för en gemenskapsstöddram eller ett samlat programdokument skall överensstämma med regional och nationell politik och gemenskapspolitik, efterfrågas inte uttryckligen detaljerad information om alla berörda nationella och regionala politiska åtgärder (framför allt om deras allmänna och särskilda mål, de åtgärder som genomförts, de finansiella medel som tilldelats och tidsplanerna för genomförande). Utan denna information är det svårt att fastställa någon motivering av de

val som gjorts avseende gemenskapsstöddramor eller förslag till samlade programdokument.

- e) De grundläggande principer som motiverar ett offentligt ingripande och som politiska beslutsfattare kan stödja sig på ⁽³⁾ förklaras inte i tillräcklig utsträckning. Andra principer, såsom de som syftar till att undvika dödviktseffekter ⁽⁴⁾ eller undanträngningseffekter ⁽⁵⁾, eller till att säkerställa att åtgärderna tillför något och skapar incitament, eller resultatens och effekternas varaktighet, betonas inte heller i arbetsdokumenten eller riktlinjerna.
- f) Tonvikten läggs främst på tematiska prioriteringar som skall göras inom de tre strategiska prioriteringarna (den regionala konkurrenskraften, ekonomisk sammanhållning och sysselsättning, samt utvecklingen av stads- och landsbygdsområden). Andra vägar ⁽⁶⁾ till regional utveckling eller minskade klyftor har inte behandlats i kommissionens riktlinjer eller arbetsdokument.

⁽³⁾ Enligt dessa principer gör man bland annat åtskillnad mellan

- åtgärder inom den offentliga sektorn (tjänster eller investeringar som inte kan produceras optimalt annat än inom den offentliga sektorn),
- åtgärder som syftar till att motverka effekterna av snedvridna priser och positiva eller negativa externa effekter,
- åtgärder som syftar till att ändra beteenden när dessa beteenden inte motsvarar förväntningarna,
- åtgärder som främst avser en omfördelning av inkomster, exempelvis genom bevarade arbetstillfällen.

(EU Structural Funds in Ireland, A Mid-Term Evaluation of the CSF 1994–99, The Economic & Social Research Institute (ESRI), Dublin, 1997, Part 2 Microeconomic effects and recommendations, s. 72–161; National Investment Priorities for the period 2000–2006, ESRI, Dublin, 1999, s. 134–273.)

⁽⁴⁾ Dödviktseffekten är en effekt som skulle ha uppstått i vilket fall som helst, oavsett åtgärden.

⁽⁵⁾ En undanträngningseffekt uppstår när stödåtgärder i ett område leder till att sysselsättning skapas eller bevaras på bekostnad av sysselsättningen i andra områden som berörs av programmet.

⁽⁶⁾ Det rör sig bland annat om strategier för regional utveckling som baseras på följande:

- Klusterbildning: En klusterpolitik syftar bland annat till att främja ett produktionssystem som utmärks av en ökad produktivitet som framför allt beror på samarbete och partnerskap, på att det som är externt görs internt, på ekonomiska skalfördelar och specialisering.
- Konvergens: En kombination av faktorer som integrering av marknader, internationell handel, utländska direktinvesteringar, innovation och överföring av teknik och kunskaper, och förbättrad infrastruktur bör minska nivåskillnaderna i inkomst per invånare mellan mer och mindre utvecklade regioner.
- Uppdelningen mellan centrala och avlägset belägna områden: Här rör det sig om en utvecklingssituation där kärnan, som utgörs av det dominerande ekonomiska centrumet, drar till sig en stor del av direktinvesteringarna, såväl utländska som inhemska.
- Utvecklingen av tillväxtcentrum: Enligt denna strategi kan ett företag – eller en företagsgrupp – som har en stimulerande effekt på sin ekonomiska omgivning medföra att det skapas ett tillväxtcentrum som ger ökad tillväxt i den region där det är beläget.

⁽¹⁾ Framför allt skulle MEANS-dokumentet (dokument rörande metoder för utvärdering av strukturåtgärder), som utgör en allmän referensram för tillvägagångssättet vid bedömning och programplanering av programmen för socioekonomisk utveckling, ha kunnat innehålla en mer fullständig framställning.

⁽²⁾ Målens struktur bör i princip följa förhållandena avseende rangordnad effekt, komplementaritet och substituerbarhet mellan olika mål och mellan mål och åtgärder.

28. Revisionsrätten har noterat att alla dessa svagheter i arbetsdokumenten och riktlinjerna har gett återverkningar i ett senare skede när det gäller de tekniker som använts för analys av politiken (se punkterna 31–36).

Metoder och tekniker i praktiken

Förhandsbedömningens roll

28. Enligt artikel 41 i förordning (EG) nr 1260/1999 skall förhandsbedömningen utgöra underlag för utarbetandet av planerna, stödåtgärderna och programkomplementet samt utgöra en del av dessa. Den skall omfatta en analys av medlemsstatens, regionens eller den berörda sektorns starka och svaga punkter samt deras potential. Den skall också innehålla en bedömning av strategins och målens överensstämmelse med de berörda regionernas eller områdenas särdrag samt den förväntade effekten av de planerade prioriterade åtgärderna, om möjligt uttryckt kvantitativt för de särskilda målen i förhållande till utgångsläget. Kommissionen betonade också i sitt arbetsdokument om förhandsbedömning att det krävs en stark interaktion mellan förhandsbedömningen och programplaneringen där den som gör bedömningen ger en oberoende motivering för policymixen och fördelningen av medel utifrån förväntade resultat och effekter.

29. I praktiken är bedömarens roll på medlemsstatsnivå ofta inte klart definierad enligt avtal och det har funnits stora variationer, alltifrån rådgivning till kritisk analys. En av anledningarna till detta är att kommissionen, till skillnad från tidigare, inte har kunnat påverka valet av bedömare. I flera länder och regioner som besöktes ⁽¹⁾ utgjordes bedömningen av ett vetenskapligt bistånd vid beredningen och utarbetandet av gemenskapsstödråden, koncentrerat på en motivering av den valda strategin, och den omfattade ingen kritisk bedömning eller analys av alternativa strategier ⁽²⁾.

30. Denna brist på precision av förhandsbedömarens roll har även lett till att förhandsbedömningarnas kvalitet har varit ganska ojämn och ibland otillfredsställande, även för kommissionen ⁽³⁾. Kommissionen ingrep dessutom endast i ett begränsat antal fall, framför allt när det gällde större regionala utvecklingsplaner, för att be medlemsstaten komplettera förhandsbedömningen eller för att ta initiativ till att det skulle göras ytterligare bedömningar av planen ⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ Tyskland (de nya delstaterna), Förenade kungariket (Merseyside), Frankrike (Corse, Réunion), Grekland, Italien (Mezzogiorno), Nederländerna (Flevoland) och Portugal.

⁽²⁾ Det var endast i fallet med Irland och Hainaut (B) som man explicit och systematiskt tillhandahöll en faktisk kritisk bedömning.

⁽³⁾ Spanien och Frankrike (Réunion).

⁽⁴⁾ Bland annat att makroekonomiska modeller skulle tillämpas på den italienska mål 1-planen och mål 1-planen för de nya tyska delstaterna.

Metoder för analys av politiken

31. Olika svagheter har konstaterats när det gäller tillämpningen av metoder och tekniker för analys, utvärdering och programplanering.

32. Analyserna av medlemsstatens eller regionens starka och svaga sidor och potential åtföljs exempelvis sällan av tekniska analyser med syfte att rangordna behoven och tydliggöra den relativa betydelsen av olika faktorer som påverkar utveckling och tillbakagång, samt deras samband med strukturåtgärderna ⁽⁵⁾.

33. På liknande sätt har uppläggningsen av de mål och strukturåtgärder som tas upp i planerna och gemenskapsstödråden ofta en annan utgångspunkt än de förfaringsätt som, i syfte att underlätta val och avvägningar, uppmärksammar de viktigaste sambanden mellan olika mål, mellan allmänna mål och åtgärder och mellan åtgärderna i förhållande till ett givet mål ⁽⁶⁾.

34. Endast några av de nationella utvecklingsplanerna innehöll en detaljerad framställning av en väsentlig del av de berörda nationella och regionala prioriteringarna och åtgärderna (se punkt 26 d) ⁽⁷⁾.

⁽⁵⁾ Belgien (Hainaut).

⁽⁶⁾ Den strukturella uppläggningsen av SPD för mål 1 Réunion (F) influerades mer av förvaltningsbehov då dokumentet är upplagt kring 10 prioriterade områden med finansiering ur en fond, medan förslaget till samlat programdokument delade upp åtgärderna enligt fyra prioriterade inriktningar, vilket bättre återspeglade målens och medlemsstruktur samt synergieffekterna mellan fonderna.

GSR för mål 1 Italien var starkt influerad av operativa behov då den har en huvudsakligen operativ uppdelning i olika stödområden, sektorer och makro-områden. Direkta särskilda mål anges endast för makro-områdena, medan sambanden mellan stödområdena och övergripande och allmänna mål som skall göra det möjligt att säkerställa en viss tillväxt i BNI och sysselsättning inte är klart fastställda. Denna struktur underlättar inte de val som skall göras eller fastställandet av prioriteringar.

Det institutionella och administrativa systemet var det främsta kriteriet för GSR för mål 1 Spanien, med tanke på att den regionala utvecklingsplanen och gemenskapsstödråden baseras på en sammanställning av regionala planer och delar av nationella sektorplaner som inte nödvändigtvis var enhetliga sinsemellan.

Integreringen av fonderna har för övrigt inte varit någon garanti för en integrering av strukturåtgärderna. De regionala program, som de spanska myndigheterna ursprungligen lade fram inom ramen för GSR för mål 1, var finansierade ur en av fonderna ERUF, ESF eller EUGFJ-utveckling, men med tanke på förvaltningen integrerades fonderna genom att dokumenten lades ihop till ett enda dokument, utan några garantier för någon verkligt integrerad verksamhet inom strukturåtgärderna.

GSR Portugal var influerad av tidigare programplaneringar, vilket ledde till att den nya främsta prioriteringen inte uttryckligen återspeglas i gemenskapsstödrådens struktur. Målet om en väsentlig ökning av produktiviteten har inte i tillräcklig utsträckning påverkat gemenskapsstödrådens struktur, vars stödområden inte i grunden skiljer sig från den föregående periodens och inte uttryckligen är kopplade till denna prioritering.

⁽⁷⁾ Irland, Spanien och Portugal.

35. Granskningen har påvisat brister när det gäller kvantifiering av mål och relevanta indikatorer (se punkt 44), vilket hindrar en påföljande teknisk analys. Exempelvis är de övergripande målen ibland alltför högt ställda ⁽¹⁾ så att det är omöjligt att fastställa i vilken grad gemenskapsstödrarna och de samlade programdokumenten kan bidra till att målen uppfylls. Programplaneringen säkerställer i allmänhet inte att det går att kontrollera metoderna för kvantifiering när det gäller indikatorer och kostnader. Kommissionen och medlemsstaterna har dessutom endast i ett fåtal fall verifierat att de principer som motiverar ett offentligt ingripande tillämpats ⁽²⁾. De övriga principer som tas upp i punkt 26 e) togs inte upp i någon större utsträckning i programplaneringen av gemenskapsstödrarna och stödåtgärderna.

36. Dessa brister är av stor betydelse, eftersom de utgör ett hinder för överensstämmelse mellan gemenskapsstödrarna och stödåtgärderna (operativt program och samlat programdokument). De hindrar ett optimalt val av resursutnyttjande med tanke på regionernas specifika behov i fråga om hållbar utveckling, konvergens, sysselsättning, konkurrenskraft, produktivitet och integrering av målgrupper.

Utvärdering av strukturfondernas makroekonomiska effekter ⁽³⁾

37. För mål 1-regionerna (främst de stora regionerna) är utvärderingen av strukturfondernas makroekonomiska effekter med hjälp av modeller ett viktigt analysinstrument, vars resultat kan vara ett effektivt bidrag till programplaneringsprocessen när det gäller val och avvägningar inom målen och instrumenten (se bilaga 2). För stora mål 1-planer har kommissionen dessutom varit positiv till att använda de allra senaste makroekonomiska modellerna ⁽⁴⁾ för att på förhand analysera effekterna på den berörda regionens BNP, sysselsättningen, produktiviteten och konkurrenskraften.

38. Utvecklingen och användningen av denna typ av utvärdering har emellertid inte alltid optimerats i samband med programplaneringen av gemenskapsstödrar och stödåtgärder. De modeller som medlemsstaterna tillämpade behandlade i själva verket endast delvis de fyra typerna av förväntade effekter (se bilaga 2). Beräkningen av vissa stora mål 1-planers effekter har inte baserats på någon makroekonomisk modell och har ibland endast varit partiell ⁽⁵⁾. För att få tillgång till jämförbara och ofta

mer kompletta beräkningar har kommissionen varit tvungen att låta utvärdera effekterna av gemenskapsstödrarna – och ibland av planerna – för de medlemsstater som erhöll stöd ur Samhållningsfonden ⁽⁶⁾ och för Östtyskland med hjälp av modeller som kommissionen tagit initiativ till ⁽⁷⁾. För Italien tillämpade kommissionen en oberoende modell på mål 1-planen.

39. Användningen av modeller har gett begränsad effekt i samband med programplaneringen av mål 1, eftersom syftet främst var att kvantifiera de förväntade resultaten av den föreslagna strategin. Modellerna har inte använts för att bedöma alternativa strategier genom jämförelser av strategiernas effekter för att fastställa optimal planstruktur och finansiell fördelning med hänsyn till mål och disponibla medel. Under programplaneringsprocessen beaktade kommissionen inte heller vissa konstaterade anomalier i de effekter som beräknats utifrån modellerna, vilket understryker deras svaga påverkan (se punkt 6 i bilaga 2). Det är sant att tillämpningen av makroekonomiska modeller för att bedöma effekterna av programplaneringen har skett i ett sent skede, bland annat efter det att arbetet med den nationella planen har slutförts men innan kommissionen godkände gemenskapsstödrarna och stödåtgärderna ⁽⁸⁾.

40. I detta sammanhang bör det också betonas att modellernas relevans, trots vissa modellers relativt kompletta resultat, ändå är begränsad av att modellerna huvudsakligen är inriktade på den nationella nivån, vilket inte alltid gör det möjligt att utifrån dem bedöma konvergensen mellan regionerna i en och samma medlemsstat eller en hållbar minskning av klyftorna tack vare planerna och gemenskapsstödrarna och de samlade programdokumenten i jämförelse med EU:s genomsnitt ⁽⁹⁾. Dessa modeller förenklar dessutom de ekonomiska mekanismerna och kräver därför ytterligare information för att kunna fånga upp den ekonomiska verkligheten. Den information som krävs för att kunna kvantifiera utbudseffekterna för investeringar i infrastruktur eller i mänskliga resurser är därmed inte alltid tillgänglig och ytterligare undersökningar av dessa effekter krävs ännu. Slutligen saknas det ibland lämplig statistisk information för de modeller som tillämpas (se bilaga 2).

⁽¹⁾ Detta konstaterades bland annat för Réunion (F), Spanien, Italien och Flevoland (NL).

⁽²⁾ Irland och Belgien (Hainaut).

⁽³⁾ Revisionsrätten har vid sin undersökning fått hjälp av en extern utvärderare som i stor utsträckning är specialiserad på makroekonomiska modeller och europeisk ekonomi.

⁽⁴⁾ Kommissionens arbetsdokument 2 om förhandsbedömning av strukturåtgärder, s. 19. I bilaga 1 preciserar kommissionen de aspekter som skall beaktas.

⁽⁵⁾ För södra Italien har det inte gjorts några direkta beräkningar av planens olika effekter. Direkta beräkningar har endast gjorts av effekterna på BNI och sysselsättning.

För de nya tyska delstaterna har det inom ramen för utvecklingsplanen inte gjorts några beräkningar av effekterna. Beräkningar av effekterna på BNP har gjorts inom gemenskapsstödrarna med hjälp av mindre sofistikerade metoder, medan effekterna på produktivitet och konkurrenskraft inte har beräknats alls.

⁽⁶⁾ Spanien, Grekland, Irland och Portugal.

⁽⁷⁾ Modellerna HERMIN och QUEST II.

⁽⁸⁾ När det gäller Östtyskland skedde utarbetande och tillämpning av HERMIN-modellen i stort sett utanför programplaneringen för de nya delstaternas gemenskapsstödrar och operativa program.

⁽⁹⁾ Denna begränsning har framför allt konstaterats för HERMIN-modellen som alltid har en huvudsakligen nationell inriktning. För Irland överensstämmer exempelvis inte modellens inriktning med de regionala målen och den gör det inte möjligt för Irland att tillhandahålla beräkningar av utvecklingen i de olika irländska regionerna, framför allt när det gäller inverkan. Modellen integrerar inte heller Östtyskland i en allmän ram för den tyska ekonomin. Slutligen undersöks inte den europeiska konvergensen. HELM-modellen däremot gör det möjligt att analysera Hainauts ställning i förhållande till EU:s genomsnitt.

41. Även om de har vissa brister är dessa modeller användbara både för de nationellt ansvariga för programplaneringen och för kommissionen. Kommissionen har emellertid ännu inte lyckats bemästra denna mångfald av tillvägagångssätt och modeller för att kunna göra en välgrundad jämförande analys av resultaten mellan medlemsstaterna.

Indikatorerna

42. Införandet av kvantifierade indikatorer för faktiskt genomförande, resultat och effekter bör ha följande syfte:

- a) Göra det möjligt att fastställa lämpliga orsakssamband mellan olika mål, mellan åtgärdernas mål och genomförandet av åtgärderna och de insatser de består av. Indikatorerna bör följaktligen ge en relevant återspeglning av mål, resultat och genomförd aktivitet.
- b) Vid bestämda intervall under programmets genomförande skall indikatorerna kunna användas för övervakning och registrering av den faktiska utvecklingen i förhållande till en fastställd utgångspunkt, för att ge underlag för utvärderingar efter halva tiden och utvärderingar i efterhand.
- c) Bidra till eventuella justeringar som behöver göras med hänsyn till avvikelser mellan prognoser och genomförande eller ändrade prioriteringar.

43. Framsteg har konstaterats i förhållande till de svagheter som framkom i samband med revisionsrättens särskilda rapport nr 15/98 om utvärdering av strukturfondsåtgärder avseende perioderna 1989–1993 och 1994–1999 ⁽¹⁾. För perioden 2000–2006 har kommissionen ägnat ett helt arbetsdokument åt indikatorer och den därtill hörande metodiken samt urvalet av nyckelindikatorer för de olika stödområdena ⁽²⁾. De berörda medlemsstaterna och regionerna har dessutom alla lagt ned arbete ⁽³⁾ på att göra indikatorerna mer enhetliga (se punkt 42 a) och förbättra kvantifieringen ⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ EGT C 347, 16.11.1998, punkt 4.16–4.21.

⁽²⁾ Enligt kommissionen har de valts utifrån relevans för de gemensamma prioriteringarna, möjlighet att kvantitativt fastställa mål och utgångspunkt, tydlighet och tillförlitlighet vid aggregering.

⁽³⁾ Här bör man understryka de irländska myndigheternas arbete med att utveckla indikatorer med samma utformning såväl för den del av den regionala utvecklingsplanen som samfinansieras som för den del som inte samfinansieras.

⁽⁴⁾ Aktivitetsindikatorerna är i allmänhet väl kvantifierade, men för perioden 1994–1999 var detta inte ofta fallet. Exempelvis var det då svårt att göra en total uppskattning av de produktiva investeringar som genererats av gemenskapsstöd till investeringar. Likaså är resultatindikatorernas innehåll ofta bättre definierat och kan därmed kvantifieras, exempelvis tidsvinst och trafikökning för infrastruktur på transportområdet.

44. Det återstår emellertid en del arbete att göra, framför allt när det gäller utvärderingar och översyn efter halva tiden och utvärderingar i efterhand.

- a) Det har noterats att ytterligare indikatorer bör fastställas ⁽⁵⁾, eller i de fall de är fastställda saknas det ännu en kvantifiering ⁽⁶⁾ eller ett fastställande av deras utgångspunkt ⁽⁷⁾. Kvantifieringen motiveras i allmänhet inte av lämpliga analyser (se punkt 35).
- b) Likaså har det för alla de granskade regionerna konstaterats att indikatorerna fortfarande ofta uttrycker mål, resultat och genomförd aktivitet på ett ofullständigt eller ibland föga relevant sätt. Därmed är det svårt att med hjälp av indikatorerna klart och tydligt fastställa orsakssambanden mellan olika mål och mellan plan- eller programnivån, prioriteringsnivån och åtgärdsnivån. Denna avsaknad av enhetliga indikatorer på olika nivåer hänger samman med programplaneringens uppläggning. Enligt denna fastställs indikatorer avseende allmänna mål och prioriterade stödområden inom ramen för gemenskapsstöddramat och samlade programdokument, och därefter indikatorer avseende åtgärder inom ramen för programkomplementet. Om man samtidigt hade följt en omvänd ordning, där man börjar med insatser och åtgärder för att därefter gå vidare till prioriterade stödområden och program, och till prioriterade stödområden och allmänna mål, skulle detta ha bidragit till mer enhetligt utformade indikatorer.

Finansieringsplaner

45. Inom programplaneringen återger stödåtgärdernas finansieringsplaner den årliga fördelningen i budgetplanen där ett liknande belopp distribueras för varje år. Den fördelningsprofil som följer av detta liknar profilen för de disponibla budgetmedlen (se tabellerna 3 och 4). Finansieringsplanerna tar alltså inte hänsyn till den faktiska cykeln för programplanering av strukturåtgärder, som i allmänhet omfattar stadier för igångsättning, sedan normal genomförandetakt och till sist slutförande. Istället reproducerar de endast den årliga fördelning som anges i gemenskapens budgetplan och åtföljs inte av några faktiska prognoser för strukturåtgärdernas framåtskridande. Därmed blir det svårare att med detta finansiella instrument effektivisera övervakningen av stödåtgärdernas framskridande samt utvärderingen av dessa ⁽⁸⁾.

⁽⁵⁾ Effektivindikatorer för de irländska operativa programmen, resultatindikatorer på övergripande nivå för SPD Corse, effektivindikatorer på åtgärdsnivå för SPD Réunion, SPD Flevoland samt indikatorer för det operativa programmet för Calabria.

⁽⁶⁾ För SPD Frankrike-Réunion där indikatorerna ofta är uttryckta i kvalitativa termer, för GSR Tyskland, för programkomplementet för det italienska operativa programmet Nazionale Sviluppo Imprenditoriale Locale och för det operativa programmet Calabria (Italien), för programkomplementen för de operativa programmen i Portugal och för vissa åtgärder inom SPD Réunion.

⁽⁷⁾ För programkomplementet till det operativa programmet Nazionale Sviluppo Imprenditoriale Locale (Italien) och för SPD Flevoland.

⁽⁸⁾ Detta har redan understrukits i årsrapporten för budgetåret 2000, punkt 3.19.

Tabell 3

Årlig fördelning av disponibla anslag för programplaneringen av mål 1 (exklusive resultatreserven) i miljoner euro, löpande priser

Regioner berättigade till stöd inom mål 1 (efter översyn av profilen)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Period 2000–2006
B	0	0	0	0	0	0	0	0
DK	0	0	0	0	0	0	0	0
D	2 852	2 887	2 919	2 954	2 705	2 760	2 882	19 959
EL	3 054	3 115	3 179	3 241	2 998	3 057	3 118	21 762
E	5 506	5 614	5 724	5 836	5 392	5 499	5 615	39 186
F	491	495	498	499	453	465	475	3 376
IRL	236	215	195	171	130	188	118	1 253
I	3 203	3 264	3 326	3 391	3 131	3 195	3 260	22 770
L	0	0	0	0	0	0	0	0
NL	0	0	0	0	0	0	0	0
A	38	39	40	40	37	38	39	271
P	2 553	2 445	2 354	2 506	2 194	2 271	2 399	16 722
FIN	133	136	138	141	131	133	136	948
S	54	55	56	58	53	54	55	385
UK	745	732	718	704	623	672	663	4 857
EUR15 (1)	18 865	18 997	19 147	19 541	17 847	18 332	18 760	131 489
				19 712	20 235	20 702	137 199	

Peaceprogrammet

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Period 2000–2006
IRL	20	21	21	22	22			106
UK	82	83	85	87	88			425
Totalt (2)	102	104	106	109	110			531
								531

Särskilt program för de svenska områdena

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Period 2000–2006
S (3)	51	52	53	54	50	51	52	363
					55	56	57	378

Totalt

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Period 2000–2006
Totalt (1)+(2)+(3)	19 018	19 153	19 306	19 704	18 007	18 383	18 812	132 383
				19 877	20 291	20 759	134 253	

Index	1	1	1	1	1	1	1

Källa: Kommissionen.

Anslag till resultatreserven			
2004	2005	2006	Totalt
0	0	0	0
0	0	0	0
283	289	295	867
309	315	321	945
556	567	578	1 701
48	49	50	147
18	18	19	55
323	329	336	988
0	0	0	0
0	0	0	0
4	4	4	12
237	242	247	726
13	14	14	41
5	6	6	17
69	70	72	211
1 865	1 903	1 942	5 710

Anslag till resultatreserven			
2004	2005	2006	Totalt
5	5	5	15

Anslag till resultatreserven			
2004	2005	2006	Totalt
1 870	1 908	1 947	5 725

Tabell 4

Årlig fördelning av disponibla anslag för programplaneringen av mål 1 (exklusive resultatreserven) – Övergångsstöd i miljoner euro, löpande priser

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Period 2000–2006	Anslag till resultatreserven			
									2004	2005	2006	Totalt
B	105	100	95	95	79	78	49	600	13	13	0	25
DK	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
D	122	121	121	120	104	103	8	700	15	15	0	29
EL	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
E	78	67	56	45	30	30	32	338	7	7	0	14
F	83	81	79	79	67	65	75	529	11	11	0	22
IRL	400	350	300	250	165	115	123	1 702	35	35	0	71
I	32	30	28	26	21	20	22	180	4	4	0	7
L	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
NL	23	21	20	19	16	15	5	118	2	2	0	5
A	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
P	650	640	610	350	242	213	84	2 789	58	58	0	116
FIN	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
S	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
UK	216	204	193	181	143	110	73	1 119	23	23	0	47
EUR15	1 709	1 614	1 502	1 165	866	748	471	8 075	168	168	0	336
					1 034	916	471	8 411				

Källa: Kommissionen.

Förhandlings- och avvägningsprocesserna

46. Vid förhandlingarna mellan kommissionen och medlemsstaterna har man inte fullt ut kunnat ta upp alla problem med överensstämmelse mellan gemenskapsstödrarna och stödåtgärderna, eller precis ange deras förväntade effekter när det gäller regional utveckling. De brister som konstaterats vid granskningen i fråga om information, kvantifiering eller överensstämmelse mellan behov, mål och åtgärder (se punkterna 31–35 och 44) bör behandlas ytterligare vid ett senare tillfälle, bland annat i samband med översynen efter halva tiden, för att gemenskapsprogrammen skall bli så effektiva som möjligt (se punkt 36).

47. Framför allt i vissa betydande aspekter av programplaneringen har kommissionen inte eftersträvat en väsentlig förbättring under förhandlingarna.

a) Det begärdes ingen detaljerad information om nationell och regional politik som omfattar gemenskapsstödrarna eller det samlade programdokumentet, och kommissionens förhandlingar med medlemsstaterna berörde därmed endast i liten utsträckning den samlade finansieringen för regional utveckling. Detta gäller även för de utvecklingsplaner som täcker en relativt betydande del av nationella och regionala prioriteringar och åtgärder för utveckling, varav gemenskapsstödrarna endast utgjorde en liten del ⁽¹⁾. Den del av de utvecklingsfrämjande åtgärderna som inte samfinansieras, och som inte systematiskt tas upp vid förhandlingarna ⁽²⁾, är följaktligen inte nödvändigtvis underställd samma principer. På grund av interaktionen mellan åtgärderna, vare sig de är samfinansierade eller inte, påverkar den differentierade behandlingen gemenskapsstödrarnas och de samlade programdokumentens samstämmighet och effekter på alla nivåer.

b) Med undantag för stöd till produktiva investeringar har kommissionen i praktiken ägnat föga uppmärksamhet åt principerna för offentlig finansiering och de dödviktseffekter eller undanträngningseffekter som kan vara utmärkande för vissa åtgärder (se punkt 26 e).

48. Vissa förhandlingar, avseende lämpligheten av de framlagda åtgärderna och nivån på de finansiella medel de skulle tilldelas, har utmärkts av en brist på relevanta analyser, vilket

har begränsat kommissionens möjligheter att ge tillräckligt genomförbara förslag ⁽³⁾.

49. Man har betonat sådana formella aspekter av programplaneringen som beskrivningen av prioriterade områden eller av åtgärder, angivelsen av beloppet för finansiering ur fonderna för varje prioriterat område och för varje år, beskrivningen av förvaltningsmyndigheten och förvaltningsmetoderna och beskrivningen av övervakningssystemen och de särskilda kontrollförfarandena. Fördelningen av budgetmedel för gemenskapsstödrar och program påverkas alltså mer av hur medel tidigare har utnyttjats inom vissa åtgärder, erfarenheter från genomförandet och behovet av att garantera att fondmedel kan utnyttjas i så stor utsträckning som möjligt inom varje medlemsstat, än av en väl upplagd utvecklingsstrategi och tekniska analyser av alternativa anslagsfördelningar.

⁽³⁾ Några exempel:

- Man fördjupade sig inte tillräckligt i frågan om man för den regionala utvecklingsplanen för södra Italien skulle anta en territoriell strategi med inriktning på framför allt tillväxtcenter, snarare än den sektoriella strategi som slutligen antogs. Det skulle ha varit desto lämpligare som det med den funktionella strukturen på södra Italiens regionala utvecklingsplan och gemenskapsstödrarna och den begränsade användningen av den makroekonomiska modellen var omöjligt att dra slutsatsen att gemenskapsstödrarna, med sin fördelning av budgetmedel till prioriterade områden och åtgärder, var den lämpligaste strategin för att ta itu med utvecklingsproblemen i södra Italien.
- En av de främsta prioriteringarna för den portugisiska gemenskapsstödrarna är ökad produktivitet och modernisering av industrin. Med tanke på att de regionala programmen har större vikt i den nya gemenskapsstödrarna anges det emellertid inte i tillräcklig utsträckning i dessa program i vilken grad de kan bidra till att öka denna produktivitet, framför allt inom de sektorer där de inte fanns med i den föregående gemenskapsstödrarna, samt till att uppfylla de mål som ställts upp för varje ekonomisk sektor.
- Den kvantitativa bedömningen av de förväntade effekterna av gemenskapsstödrarna för de nya tyska delstaterna på dessa delstaters ekonomi gör det inte möjligt att, utifrån programmen och de kvantitativa indikatorerna, göra en tillfredsställande bedömning av om man med hjälp av de föreslagna strategierna kan göra tillräckliga framsteg för att minska klyftorna mellan de nya delstaternas utveckling och den genomsnittliga utvecklingen i Tyskland och Europeiska unionen. De regionala initiativens effekter på andra regioner beaktas inte heller i samband med att delstatens utvecklingsplan utarbetas. Man borde i större utsträckning ha analyserat om inte den nationella stödordningen (Gemeinschaftsaufgabe) borde ha bidragit mer till utvecklingen av regionala tillväxtcenter, och till fondernas integration.
- När det gäller vissa betydande åtgärder i Hainaut (B), såsom rening och omvandling av industriområden främst i syfte att göra områden mer attraktiva, gjordes inga analyser, eller ibland områdesinspektioner, som visade det faktiska intresset eller effekterna av åtgärden eller den finansiering som krävdes för att uppnå en viss effektivitet.
- När det gäller Corse (F) går det inte att utifrån förhandsbedömningen och den tillgängliga informationen uttala sig om effektiviteten och relevansen i den föreslagna strategin och dess prioriteringar.

⁽¹⁾ GSR Irland utgjorde 12 % av planen och GSR Spanien 37 %.

⁽²⁾ Exempelvis gick man vid förhandlingarna inför godkännandet av den irländska gemenskapsstödrarna inte djupare in på den tillväxt som skulle utvecklas när det gäller investeringar, såväl totalt som inom specifika områden eller i samband med statligt stöd till produktionssektorn, även om det i dessa frågor rådde oenighet mellan de nationella instanser som ansvarade för att utarbeta den nationella utvecklingsplanen och de externa utvärderarna.

Risk för bristande överensstämmelse och ineffektivitet vid tillämpningen av resultatreserven

50. Granskningen syftade till att bedöma om mekanismerna för fördelning av den resultatreserv som förutses i artikel 44 i förordning (EG) nr 1260/1999 möjliggör jämförelser för att bedöma de samlade programdokumentens eller de operativa programmens resultat (performance) utifrån indikatorer som ger en tillräcklig bild av effektivitet, förvaltning och det finansiella genomförandet, och som mäter resultaten efter halva tiden i förhållande till de ursprungliga särskilda målen.

51. Införandet av resultatreserven gav varje program incitament att uppnå de på förhand fastställda målen med hjälp av operativa och kvantifierbara indikatorer. För detta ändamål har kommissionen tillhandahållit de stödmottagande medlemsstaterna en vägledande lista över indikatorer för kriterier avseende finansiell förvaltning, måluppfyllelse och förvaltning, och utarbetat ett arbetsdokument om detta.

52. Resultatreserven medför ett komplext förfarande för omfördelning av medel där det nästan fria valet av kriterier eller indikatorer och av deras kvantifiering i form av konkreta mål som skall ha uppnåtts efter halva tiden kan leda till en inkonsekvent och ineffektiv tillämpning. I detta sammanhang skiljer sig många av medlemsstaternas val väsentligt från kommissionens vägledande lista. Dessutom anges det i olika samlade programdokument, operativa program eller gemenskapsstödramar att resultatreserven under alla omständigheter kommer att fördelas till de operativa programmen eller inom det samlade programdokumentet och att den under inga omständigheter kommer att gå förlorad. Under sådana förhållanden är detta resultatinstrumentets funktion starkt begränsad.

53. Två stödmottagande medlemsstater har inrättat en extra reserv som inte krävs enligt lagstiftningen. Denna uppgår till 6 % i Italien och 2,6 % i Portugal. I detta fall bör kommissionen se till att gemenskapsbudgeten används enhetligt och strikt för att dessa medlemsstater inte utan kommissionens godkännande skall kunna omfördela gemenskapsmedel inom den redan tidigare fastställda fördelningen.

IAKTAGELSER AVSEENDE SYSTEMEN FÖR FÖRVALTNING, BETALNING, ÖVERVAKNING OCH KONTROLL

Svagheter i samband med införandet av nya system och förfaranden

54. Granskningen syftade till att inom ramen för perioden 2000–2006 undersöka om de nya bestämmelserna om förvaltning, utbetalning, övervakning och kontroll lett till att det utan dröjsmål införts system och förfaranden som möjliggör en sund åtskillnad av funktioner, minskad förekomst av oegentligheter och ett tillfredsställande flöde av tillförlitliga uppgifter mellan medlemsstaterna och kommissionen.

55. Det försenade offentliggörandet av genomförandebestämmelserna i förordning (EG) nr 438/2001 från mars 2001 rättfärdigar inte helt och hållet medlemsstaternas sena införande av förvaltnings- och kontrollsystem. Grunden till systemet med kontroll i efterhand hade utvecklats redan i den föregående förordningen (EG) nr 2064/1997⁽¹⁾, framför allt vad gäller ansvaret beträffande utlåtande från en oberoende instans. Det kan konstateras att dessa system i slutet av 2001 ibland ännu var under uppbyggnad eller slutförande. Gällande nationell lagstiftning var inte alltid anpassad för att kunna anförtro dessa nya strukturer allt det ansvar och alla de resurser som krävs enligt regelverket för strukturfonderna 2000–2006.

56. I Grekland var det exempelvis nödvändigt att införa särskilda nationella bestämmelser för att svara på dessa nya gemenskapskrav, vilket gjorde att vissa program inleddes först efter mycket stora förseningar. I Spanien utarbetades särskilda bestämmelser för att samordna de nationella och regionala nivåerna i fråga om ansvarsfördelning. I Portugal omfattar de regionala programmen en mycket stark sektoriell komponent, vilket kräver en lämplig koppling mellan nationell och regional nivå när det gäller ansvar vid gemensam förvaltning.

57. Som kommissionen själv har konstaterat⁽²⁾ uppstod det förseningar vid införandet av kontrollstrukturen och organisationen av de kontroller som bör spridas över hela perioden 2000–2006⁽³⁾. Följden av detta är att attesteringen av de utgiftsredogörelser som lagts fram under 2001 ofta inte blivit föremål för några kontroller av den utbetalande myndigheten och att stickprovskontroller i efterhand ännu inte har gjorts för perioden 2000–2006⁽⁴⁾. Svagheter (avsaknad av kontroller på plats, omöjligt att följa någon verifieringskedja) har också konstaterats i samband med förvaltningsmyndighetens interna kontroll⁽⁵⁾.

⁽¹⁾ Kommissionens förordning (EG) nr 2064/97 av den 15 oktober 1997 om fastställande av närmare bestämmelser för genomförandet av rådets förordning (EEG) nr 4253/88 i fråga om medlemsstaternas finansiella kontroll av verksamhet som samfinansieras av strukturfonderna (EGT L 290, 23.10.1997, s. 1).

⁽²⁾ De första resultaten från granskningen av förvaltnings- och kontrollsystemen för strukturfondsprogram för perioden 2000–2006 (CDRR/01/01340/00).

⁽³⁾ I Irland fastställdes den nationella uppläggnings av kontroller och ansvarsområden i juni 2001. För SPD Hainaut (B) beslutade den valonska regeringen i juni 2001 att den utbetalande myndigheten internt skulle upprätta en enhet för internrevision, som skulle assisteras av en privat revisionsbyrå för att den utbetalande myndigheten skulle kunna uppfylla villkoren i artikel 9 i förordning (EG) nr 438/2001.

I Tyskland hade vissa delstater i slutet av år 2001 inget kontrollsystem som uppfyllde kraven i förordningarna (EG) nr 1260/1999 och (EG) nr 438/2001 och inte ens i mitten av 2002 var kontrollsystemet redo att tas i bruk. I Portugal var man, med tanke på antalet kontrollenheter som berördes av strukturfonderna, tvungen att i slutet av 2001 utarbeta förfaranden för att koppla samman de olika kontrollnivåerna, för att beakta gemenskapskraven i fråga om attestering av utgifter för perioden 2000–2006.

⁽⁴⁾ Se revisionsrättens årsrapport för budgetåret 2001, punkt 3.70, 3.71 och 3.72.

⁽⁵⁾ Se revisionsrättens årsrapport för budgetåret 2001, punkt 3.67 och 3.68.

58. Utöver dessa förseningar vid inrättandet av kontrollsystem i medlemsstaterna har det i flera medlemsstater förekommit tolkningsproblem när det gäller att konkret fastställa tillvägagångssättet vid stickprovskontroller av transaktionerna för att kunna täcka minst 5 % av de totala stödberättigande utgifterna före avslutandet av varje stödåtgärd⁽¹⁾. Denna lägsta gräns angavs redan i förordning (EG) nr 2064/97 för perioden 1994–1999 och togs upp även i förordning (EG) nr 438/2001. Beskrivningen av förvaltnings- och kontrollsystemen, som meddelats efter tidsfristens utgång⁽²⁾, är dessutom av varierande kvalitet och inte alltid tillämplig, eftersom det krävs ytterligare information för att säkerställa övervakning eller uppdatering av denna.

59. Rådets förordning (EG) nr 1260/1999⁽³⁾ om strukturfonderna 2000–2006 bekräftar principen om ett decentraliserat genomförande av strukturfondernas verksamhet av medlemsstaterna. Denna decentralisering kräver en effektiv och snabb insamling av tillförlitlig information som uppdateras regelbundet. För detta ändamål har kommissionen upprättat en gemensam databas för strukturfonderna som berör programplanering, övervakning och genomförande av strukturfondsprogram. I praktiken hade vissa medlemsstater i slutet av 2001 inte helt lyckats införa ett (fullständigt) elektroniskt datautbyte.

60. I Hainaut (B) togs exempelvis ett nytt dataprogram avsett för många användare i bruk i juni 2000, men det omfattade inte de projekt som inte godtagits. I Spanien måste systemet FONDOS 2000, som ursprungligen konstruerades för förvaltning av ERUF, utökas för att även omfatta de övriga fonderna och andra befintliga datasystem, vilket ger upphov till tekniska problem i samband med uppgifternas konvertering och integritet. I Frankrike togs systemet PRESAGE i bruk i juni 2001, men de olika franska regionernas anslutning till systemet, och då främst de utomeuropeiska departementens anslutning, var av varierande kvalitet, och därmed var även de uppgifter kommissionen fick av varierande kvalitet. I Portugal har det nya datasystemet SIFEC, upprättat i oktober 2000, uppdaterats regelbundet för att möjliggöra en fullständig överföring av alla system för förvaltning av operativa program till denna databas. Detta arbete utfördes mellan april 2001 och augusti 2002.

61. Kommissionens gemensamma databas för strukturfonderna uppvisar ännu brister och är svår att använda för verifiering och analys av utgiftsredogörelser, årliga rapporter eller beräknade utbetalningar. Oftast begränsas kommissionens konsultationer av databasen till ackumulerade stödberättigande belopp för den berörda åtgärden. Denna situation komplicerar kommissionens roll, eftersom kommissionen dels genom informationsutbytet bör säkerställa en dynamisk och strategisk övervakning av programmens prioriteringar, dels bör framföra iakttagelser eller rekommendationer till den berörda förvaltningsmyndigheten i syfte att förbättra genomförandet.

⁽¹⁾ Bland annat i Irland, Italien och Nederländerna har man ännu inte preciserat hur efterhandskontrollerna på minst 5 % skall genomföras.

⁽²⁾ Artikel 5 i förordning (EG) nr 438/2001.

⁽³⁾ Bland annat i artiklarna 34.1 och 18.3 i förordning (EG) nr 1260/1999.

62. De flesta av medlemsstaternas datasystem, som skulle kunna knytas till kommissionens gemensamma databas för strukturfonderna, registrerar dessutom inte alltid alla uppgifter om de tidigare programplaneringsperioderna, vilket försvårar jämförande analyser och identifiering av projektfasen och i vissa fall till och med innebär en risk för dubbla utbetalningar till samma stödmottagare.

63. Vid framläggningen av årliga genomföranderapporter har det uppstått förseningar på mellan en och flera månader, vilket var fallet med flera av de operativa programmen i Spanien (i genomsnitt fyra månader), i Förenade kungariket (i genomsnitt tre månader), i Frankrike (i genomsnitt tre månader) och i Irland (i genomsnitt två månader). En förklaring till detta är att angivelserna av vad rapporterna skulle innehålla skickades ut sent i form av ett arbetsdokument av den 25 maj 2001 från kommissionen, och där anges inte med tillräcklig precision hur detaljerade uppgifter som krävs eller vilka konsekvenserna blir om kommissionen inte anser dem vara tillfredsställande. De olika årliga rapporternas kvalitet varierar därmed också stort mellan medlemsstaterna. Förseningar vid antagandet av stödåtgärder, och följaktligen vid genomförandet av olika åtgärder inom dessa, bidrar för övrigt till att reducera innehållet i de första årliga genomföranderapporterna.

64. Generellt sett har det vid granskningen framkommit att när nya funktioner och förfaranden ofullständigt eller endast delvis har införts inom nationella institutionella, finansiella eller administrativa system medför detta risker i fråga om åtskillnad mellan funktioner, de nya enheternas oberoende och hur väl de fungerar.

65. De många ansvarsområdena och samordningstillfällena kan komplicera förvaltningen och kontrollen om de inte åtföljs av precisa och detaljerade vägledningar och instruktioner till de förmedlande organen angående EU:s bestämmelser, de checklistor som krävs eller hur man skall gå till väga, vilket inte alltid är fallet⁽⁴⁾.

66. Att ge samtliga ansvarsområden (förvaltning, utbetalning och attestering) till en och samma myndighet kan, även om

⁽⁴⁾ Exempelvis träffades för OP Brandenburg en överenskommelse mellan förvaltningsmyndigheten (finansministeriet) och de ministerier som förvaltar åtgärderna inom det operativa programmet, som delegerats ansvaret som förvaltningsmyndighet (ekonomiministeriet för den del som berör ERUF, ministeriet för sociala frågor och arbetsmarknadsfrågor för den del som berör ESF och jordbruksministeriet för den del som berör EUGFJ) utan att det utarbetats några praktiska tillämpningsföreskrifter. I Spanien (mål 1) upprättades ett system för delat ansvar genom en förklaring om de regionala och nationella myndigheternas uppgifter som bifogats alla operativa program. Enligt detta tar de autonoma regionerna och andra organ för en serie åtgärder på sig uppgifter som i princip ligger inom förvaltningsmyndighetens ansvarsområden, men det upprättades inte någon lista över nödvändiga operativa kontroller. I Irland stöds den utbetalande myndighetens attestering på en mångfald av intyg där varje nivå stöder sig på de försäkringar som ges av den direkt underliggande nivån.

ansvaret sprids över olika avdelningar, leda till intressekonflikter ⁽¹⁾ om det inte ges några garantier för avdelningarnas oberoende. Vissa avdelningar innehar till och med flera uppgifter ⁽²⁾.

67. Ofta ger inte den utbetalande myndigheten några tydliga indikationer till förvaltningsmyndigheten eller de förmedlande organen om hur den tänker gå till väga med de kontroller som krävs enligt bestämmelserna ⁽³⁾. Ofta saknas det fortfarande checklistor och handledningar ⁽⁴⁾. Det är följaktligen svårt för den utbetalande myndigheten att försäkra sig om att alla kontroller är riktigt utförda.

Bestämmelserna om stödberättigande för perioden 2000–2006: brist på precision

68. Jämfört med den föregående programplaneringsperioden ⁽⁵⁾ anges det i artikel 30.3 i förordning (EG) nr 1260/1999, om stödberättigande för utgifter för perioden 2000–2006, även att "tillämpliga nationella regler skall gälla för stödberättigade utgifter, förutom om kommissionen vid behov fastställer gemensamma regler om rätt till stöd för utgifterna". Med de nya bestämmelserna ⁽⁶⁾ har vissa regler utgått eller gjorts mindre strikta och andra lagts till.

69. Vid granskningen gjordes en bedömning av de nya reglernas precision samt av rättssäkerheten för de slutliga stödmottagarna.

Principer om stödberättigande ej medtagna för perioden 2000–2006

70. I jämförelse med den föregående programplaneringsperioden är innebörden av begreppet slutlig stödmottagare samt dennes roll och ansvarsområden mindre tydligt definierade. Med-

lemsstaterna måste hädanefter själva definiera dessa preciseringar, vilket inte alltid sker.

71. Inte heller är innebörden av rättsligt och finansiellt åtagande längre tydligt definierad. I de nya bestämmelserna preciseras inte längre att medlemsstaten skall intyga att tidsfristerna har respekterats när den gör sin utgiftsredogörelse, och inte heller fastställs några särskilda skyldigheter för de projekt som sträcker sig över två separata programplaneringsperioder. Bestämmelserna innehåller inte längre möjligheten till alternativ finansiering ⁽⁷⁾ av projekt som samfinansieras av strukturfonderna, vilket säkerligen för en medlemsstat (Frankrike) varit till stor nackdel för igångsättandet av strukturåtgärder för vilka nationell samfinansiering inte alltid fanns tillgänglig. Revisionsrättens granskning har visat att alternativ finansiering i praktiken fortfarande används för perioden 2000–2006, utan att stödberättigande eller särskilda skyldigheter i detta sammanhang är närmare angivna ⁽⁸⁾.

72. I vissa fall skulle utgifter som är knutna till en stödmottagares löpande verksamhet (administrativa kostnader) eller till en omstrukturering av företagens balansräkning (ökade tillgångar eller minskade skulder) nu kunna betraktas som stödberättigande utan någon fastställd gräns, trots att strukturfonderna inte har till syfte att förbättra företagets driftsräkenskaper. På liknande sätt är det utan särskilda bestämmelser för stöd som skall återbetalas (lån utan ränta) inte längre möjligt att bestämma avsättningen för det återbetalade kapitalet efter programplaneringsperioden eller ägaren till detta belopp.

Nya bestämmelser om stödberättigande för perioden 2000–2006

Kriterier för stödberättigande som tillämpades redan för perioden 1994–1999

73. Vissa aspekter av stödberättigande har inkluderats även i de nya bestämmelserna, men deras innehåll har ibland ändrats eller delvis slopats, vilket ger de slutliga stödmottagarna ett mycket stort utrymme för olika inskränkningar eller tolkningar och leder till att omotiverade skillnader mellan regioner eller medlemsstater bibehålls.

74. Exempelvis är det för faktiska utgifter för ett projekt inte alltid tydligt angivet att endast klart identifierbara utgifter är stödberättigande, eller att utgifter som baseras på en godtycklig fördelningsmall måste utelämnas.

⁽¹⁾ I Niedersachsen (D) omfattar exempelvis ekonomi- och transportministerierna, inom olika avdelningar, förvaltningsmyndigheten, den utbetalande myndigheten och det oberoende organ som ansvarar för efterhandskontrollerna och den slutliga attesteringen. För PONSIL (PON Sviluppo Imprenditoriale Locale – Italien) ingår förvaltningsmyndigheten och den utbetalande myndigheten i samma generaldirektorat (Direzione Generale per il coordinamento degli Incentivi alle Imprese – DG C11).

⁽²⁾ I Frankrike är generalsekretariatet för regionala frågor SGAR (Secrétariat Général pour les Affaires Régionales) direkt underställt regionens prefekt (förvaltningsmyndigheten), och det assisterar prefekten i arbetet med programplanering, åtagande och attestering och deltar i de stickprovskontroller som görs i efterhand. Till denna typ av kontroll bidrar även departementets kassaförvaltare (trésorier-payeur général), som delegerats rollen som utbetalande myndighet.

⁽³⁾ Förordning (EG) nr 1260/1999 och framför allt artikel 9.2 a i förordning (EG) nr 438/2001.

⁽⁴⁾ Frankrike (Corse), Grekland, Portugal, Spanien, Tyskland, Italien och Irland.

⁽⁵⁾ Informationsblad om stödberättigande, antagna genom beslut av den 23 april 1997 (EGT L 146, 5.6.1997).

⁽⁶⁾ Förordning (EG) nr 1685/2000 (EGT L 193, 29.7.2000).

⁽⁷⁾ Den alternativa finansieringen är huvudsakligen en likviditetskälla. Då graden av samfinansiering fastställs på åtgärdsnivå ger den alternativa finansieringen möjlighet att finansiera vissa projekt med endast nationella medel och andra med endast gemenskapsmedel, medan man totalt sett i genomsnitt respekterar graden av samfinansiering för varje berörd åtgärd.

⁽⁸⁾ Spanien och Frankrike.

75. De indirekta kostnaderna för genomförandet av ett projekt har inget tak i förhållande till den samfinansierade insatsens totala kostnader, och projekt där mer än 80 % av kostnaderna består av indirekta kostnader kan följaktligen vara berättigade till stöd ur strukturfonderna.

76. Man bör bättre definiera hur avskrivningar, för vilka aktörernas skattemässiga regler och ekonomiska beslut tydligt kan skilja sig åt mellan medlemsstaterna, kan tas upp som stödberättigande utgifter, för att på så sätt undvika att medlemsstaterna utan giltigt skäl behandlas olika.

77. Stödberättigandet för sådana utgifter som mervärdesskatt (moms) och diverse övriga skatter och avgifter bör preciseras bättre med tanke på deras komplexitet, nationella särdrag och specifika karakteristiska, eftersom denna typ av utgifter inte nödvändigtvis bidrar till regional utveckling. När det gäller förvärv av fast egendom är inte heller möjligheten att inhysa offentlig förvaltning, om sådan användning överensstämmer med den stödberättigande verksamheten, tillräckligt preciserad i samband med regional utveckling.

78. När det gäller finansiering av inkomstbringande investeringar (företag, infrastruktur) bör det nämnas att det saknas bestämmelser för att fastställa graden av samfinansiering från strukturfonderna ⁽¹⁾. Artikel 29.4 i förordning (EG) nr 1260/1999 medger exempelvis olika tolkningar när det gäller vad de avsedda inkomsterna består av, referensperioden, den berörda delen av projektet och beräkningen av bruttomarginalen för självfinansiering. Utan sådana bestämmelser kan den slutliga stödmottagaren och förvaltningsmyndigheten differentiera graden av samfinansiering som det passar dem, vilket medför olika behandling av samma typ av projekt.

Särskilda aspekter som rör perioden 2000–2006

79. De nya bestämmelserna för stödberättigande innefattar nya begrepp, utan närmare angivelse av hur dessa skall tillämpas. Exempelvis förutses numera stödberättigande för utgifter som avser insatser eller projekt som genomförs utanför ett stödberättigat område i proportion till inverkan i en angränsande region som är stödberättigad. Behandlingen av potentiella inkomster som genereras av projekt beroende på deras lokalisering tas inte upp där. Vidare får insatser eller projekt behålla stödet från strukturfonderna endast om de inom en femårsperiod inte har undergått någon betydande förändring, men det finns inga närmare bestämmelser om specialfall såsom att projekt privatiseras eller att projekt av motiverade orsaker läggs ned.

80. Generellt har revisionsrätten även konstaterat att förvaltningsmyndigheterna och de utbetalande myndigheterna i medlemsstaterna inte har fäst någon större uppmärksamhet vid utgif-

ternas stödberättigande. De hänvisar ofta till kommissionens informationsblad om stödberättigande utgifter, men ger sällan närmare detaljer om detta. Det finns följaktligen en reell risk för olika behandling inom en och samma medlemsstat och mellan olika medlemsstater.

Privata utgifters stödberättigande

81. Privata utgifters stödberättigande ⁽²⁾ inom ramen för strukturfonderna har gett upphov till diverse tolkningar. Artiklarna 18.2 c, 18.3 c och 19.3 c i förordning (EG) nr 1260/1999 kan tolkas som att endast offentlig finansiering skulle vara stödberättigande. Detta är inte nödvändigtvis innebörden av artikel 29.2 eftersom det där anges att "bidragen från fonderna skall beräknas antingen i förhållande till den totala stödberättigade kostnaden eller till den totala offentliga eller motsvarande stödberättigade utgiften [...] för varje stödform" utan specificering av vad som menas med den "motsvarande" utgiften. Vissa förvaltningsmyndigheter har följaktligen slopat alla hänvisningar till privata utgifter i sina programdokument, medan andra har fortsatt hänvisa till dessa precis som under den föregående perioden, främst för att visa de två finansieringstypernas komplementaritet och synergieffekter. Varken i besluten eller i finansieringsplanerna, som skiljer på offentliga utgifter och privata medel, definieras emellertid vilken av dessa två kategorier som står för den stödberättigande kostnaden. För samma typ av beslut är kommissionens förvaltning inte alltid konsekvent. Exempelvis beräknade kommissionen i ett fall ⁽³⁾ det belopp som skulle utbetalas genom att tillämpa samfinansieringsgraden på den totala kostnaden, medan den i ett annat fall ⁽⁴⁾ tillämpade samfinansieringsgraden endast på varje åtgärds offentliga utgifter.

Urvalskriterier för projekten

82. Övervakningskommittén skall inom sex månader från det att strukturåtgärden har godkänts granska och godkänna urvalskriterierna för de insatser eller projekt som finansieras inom varje åtgärd, och om de är tillgängliga bifoga dem till programkomplementet ⁽⁵⁾.

83. Granskningen syftade till att undersöka om tillämpningen av de nya bestämmelserna lett till att det införts system som möjliggör val av projekt utifrån objektiva urvalskriterier som återspeglar de eftersträvade målen och utifrån avvägningar som tillåter insyn.

⁽²⁾ Privata företags eller privatpersoners utgifter.

⁽³⁾ Ett portugisiskt operativt program avseende jordbruk och landsbygdsutveckling (99PT061PO007).

⁽⁴⁾ Tyska OP Mecklenburg-Vorpommern (AGRI1999DE161PO004).

⁽⁵⁾ Artikel 35 i den allmänna förordningen (EG) nr 1260/1999 om strukturfonderna för perioden 2000–2006.

⁽¹⁾ Vilket nämndes i särskild rapport nr 15/2000 om Sammanhållningsfonden (EGT C 279, 2.10.2000) och årsrapporten för budgetåret 2000, punkt 3.82 (EGT C 359, 15.12.2001).

84. Revisionsrättens granskning har visat att fastställandet av dessa urvalskriterier för projekt fortfarande varierar mycket mellan medlemsstaterna och att de, när det gäller att optimera mål och prioriteringar, inte bidrar i tillräcklig grad till att tillvarata strukturåtgärderna. I några medlemsstater⁽¹⁾ har man lagt till en extra klassificering tillsammans med en viktning av kriterierna utöver de urvalskriterier som är fastställda sedan tidigare, i syfte att dessa skall bli mer selektiva och öka strukturåtgärdernas mervärde.

85. I andra medlemsstater har däremot de urvalskriterier som anges i programkomplementet varit föga selektiva och inte åtföljts av några mer detaljerade förklaringar. I detta sammanhang bör varje förvaltningsmyndighet ha i uppgift att göra kriterierna tillämpliga och garantera att de överensstämmer med målen för strukturstödet. I praktiken är denna strävan efter selektivitet otillräcklig för att man skall kunna försäkra sig om att de bästa projekten faktiskt godkänns. Det är fortfarande vanligt med sådana vaga kriterier för projekturval som ökad produktivitet, tillväxt i regionala BNP eller ökat antal små och medelstora företag, där utgångssituationen inte är tydligt definierad. Sådana begrepp som dödviktseffekter, mervärde, bevarad sysselsättning, hävstångseffekter, den privata sektorns deltagande och kostnadseffektivitet är outvecklade och ingår sällan bland de verifierade urvalskriterierna. Urvalskriteriernas prioriteringsordning nämns inte heller i tillräcklig utsträckning.

SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER

Slutsatser

86. Det kan konstateras att kommissionen för strukturfondernas programplaneringsperiod 2000–2006 har spelat en aktiv och positiv roll genom sina strategiska vägledande riktlinjer, sina förhandlingar med medlemsstaterna om planer och program, främjandet av bästa praxis och en konstant strävan efter att förbättra strukturfondernas effektivitet. I förhållande till den föregående perioden har väsentliga framsteg konstaterats under hela granskningens gång. Vid sidan av dessa mycket positiva aspekter kvarstår också vissa svårigheter.

87. Granskningsresultaten visar att kommissionen nu har varit striktare när den har fastställt stödberättigade områden än vad den var för den föregående perioden. De uppgifter som använts för detta ändamål i fråga om mål 1 avser åren 1994, 1995 och 1996, i enlighet med vad som anges i förordningen. De innefattar emellertid inte alla strukturella effekter av den föregående periodens stödåtgärder, och i motsats till vad som gäller för mål 2 finns det ingen mekanism för att kunna göra de justeringar som krävs för att garantera att strukturfondsåtgärderna effektivt koncentreras till gemenskapens minst gynnade områden. Inom mål 2 finns det fortfarande brister i arbetet med att fastställa stödberättigade områden när det gäller de använda uppgifternas rele-

vans, och man utgår från kriterier som inte är tillräckligt precisa och som därmed lämnar större utrymme för bilaterala förhandlingar. Vidare är regionalpolitiken och konkurrenspolitiken fortfarande föga samstämmiga (punkterna 6–16).

88. När det gäller programplaneringen har kommissionens riktlinjer underlättat utformningen av olika begrepp. Det visade sig emellertid att medlemsstaternas strategier för programplanering för strukturfonderna skilde sig från kommissionens, vilket bidrog till förseningarna. De mål kommissionen eftersträvade i samband med antagandet var att förbättra programplaneringens kvalitet, men de kunde endast delvis uppnås och detta till priset av att tidsfristerna i förordningen överskreds kraftigt. Den nya mekanismen med programkomplement visade sig slutligen vara ytterligare ett förfarande som gav ännu mer förseningar och medförde tolkningsproblem, vilket gick tvärtemot den förenkling som var det egentliga syftet enligt förordningen om strukturfonderna. Programkomplementen tillför inte heller alltid relevant information som det var tänkt (punkterna 18–24).

89. Förhandsbedömningen har inte haft någon större effekt på programplaneringsprocessen. Den har oftast begränsats till att berättiga den föreslagna programplaneringen och endast sällan berört hur välgrundad den föreslagna programplaneringen och dess underliggande strategi var. Trots kommissionens önskan om att kunna förstärka utvärderingsstrategin utarbetade den inte i tillräcklig grad relevant information eller tillhandahöll alla lämpliga medel (bästa praxis, spridning av metoder och tekniker, m.m.). Modellerna för strukturfondernas makroekonomiska effekter har inte alltid gjort det möjligt att identifiera den bästa strukturen för programplaneringen eller den lämpligaste finansiella fördelningen. Trots de framsteg som revisionsrätten kunnat konstatera är indikatorerna fortfarande inte tillräckligt kvantifierade och relevanta (punkterna 26–44).

90. De godkända strukturprogrammets interna och externa samstämmighet är en förutsättning för att man skall kunna uppnå de eftersträvade målen och effekterna. Denna samstämmighet bedöms framför allt genom en rangordning av prioriteringarna. Analysen av de olika programmen har belyst flera brister på detta område (liten överensstämmelse mellan olika mål och mellan mål och finansiella medel, oklara synergieffekter mellan fonder eller insatser, otillräckliga verifierande uppgifter, m.m.). Kommissionens förhandlingar med medlemsstaterna har inte alltid lett till att stödåtgärderna i största möjliga utsträckning är samstämmiga innan de godkänns (punkterna 31–35 och 46–49).

91. Fördelningen av budgetmedel för gemenskapsstödramar och program påverkas mer av hur medel tidigare har utnyttjats inom vissa åtgärder, erfarenheter från genomförandet och behovet av att garantera att fondmedel kan utnyttjas i så stor utsträckning som möjligt inom varje medlemsstat, än av en väl utplagd utvecklingsstrategi (punkt 49).

⁽¹⁾ Belgien, Förenade kungariket och Irland för vissa åtgärder.

92. Som revisionsrätten redan har konstaterat i samband med tidigare iakttagelser ⁽¹⁾ har de svagheter som upptäckts avseende programplaneringen fått effekter på det efterföljande genomförandet av programmen. Otillräckliga uppgifter inom kommissionen när det gäller nationell och regional politik som omfattar planen eller förslaget till samlat programdokument, liksom de brister som konstaterats avseende indikatorerna, försvårar därmed en eventuell översyn av gemenskapsstöddramen eller de operativa programmen. En konsekvens av detta skulle vara att en eventuell översyn av programmen snarare skulle baseras på ett snabbt anslagsutnyttjande på bekostnad av tillförlitliga indikationer om faktiskt genomförande, resultat och effekter.

93. De kriterier som kommer att ligga till grund för fördelningen av resultatreserven utses främst av medlemsstaterna, vilket innebär en risk för en inkonsekvent och ineffektiv tillämpning (punkterna 50–53).

94. Förvaltningssystemen för programplaneringen 2000–2006 är ännu ofullständiga och otillräckligt definierade när det gäller ansvarsområden för och sammansättning av förvaltningsmyndigheter och utbetalande myndigheter, elektroniskt utbyte av datauppgifter, utarbetande av årliga genomföranderapporter och förfaranden avseende urvalskriterier för projekt. De nationella kontrollsystem som anges i förordning (EG) nr 438/2001, i samband med attesting av utgifter, är i flera medlemsstater ännu inte helt utvecklade (punkterna 54–68).

95. En effektiv förvaltning av strukturprogrammen förutsätter bestämmelser för stödberättigande som är tydliga och så fullständiga som möjligt. De nya bestämmelserna för perioden 2000–2006 är emellertid ofullständiga och otillräckligt preciserade, vilket medger olika behandling när de tillämpas och gör dem svårare att kontrollera (punkterna 68–81).

96. Likaså bör man med hjälp av urvalskriterierna för projektet så långt det är möjligt kunna se till att projektet har samma mål som det berörda programmet. Vissa urvalskriterier bör definieras mer ingående för att de fullt ut skall kunna tjäna sitt syfte (punkterna 82–85).

97. Målet förenkling har inte alltid uppnåtts och i praktiken har man ibland i stället uppnått motsatsen. Som tidigare nämnts

var detta fallet bland annat när det gäller förfarandet för antagande av program (punkt 88), en samstämmig programplanering (punkt 90), införandet av decentraliserade förvaltningssystem (punkt 94) och regler för stödberättigande (punkt 95).

Rekommendationer

98. Kommissionen bör beakta all tillförlitlig och aktuell information för att koncentrera strukturfonderna till de mest drabbade områdena på lämpligaste geografiska nivå. Med tanke på svagheterna när det gäller fastställande av stödberättigade mål 2-områden bör kommissionen se till att kriterierna för detta blir mer objektiva och fastställa tydligare regler för att undvika inkonsekvent och olika tillämpning mellan medlemsstater.

99. Ansvarsområdena bör definieras bättre, framför allt när det gäller programkomplement och vilka uppgifter de enheter skall ha som deltar i förvaltningen av stödåtgärder.

100. Kommissionen och medlemsstaterna bör vidta de åtgärder som krävs för att programkomplementet skall vara ett effektivt instrument för decentraliserad förvaltning, hitta en lämplig strategi för de senare stadierna med översyn och utvärdering efter halva tiden och i efterhand, framför allt med hjälp av lämpligare indikatorer, samt fördela resultatreserven på ett enhetligt och befogat sätt.

101. När det gäller förvaltning bör kommissionen se till att den samlar in tillräcklig information och gör relevanta analyser för att garantera att de godkända strukturprogrammen är samstämmiga. Kommissionen bör också bättre definiera bestämmelserna för stödberättigande samt se till att det tas fram lämpliga urvalskriterier.

102. Som helhet understryker iakttagelserna om genomförandet av strukturfondernas programplanering 2000–2006 behovet av att kommissionen fortsätter sitt arbete med att effektivisera den pågående förenklingen samtidigt som man garanterar strukturåtgärdernas höga kvalitet i fråga om laglighet, korrekthet och sund ekonomisk förvaltning. För programplaneringen och översynen av programmen samt för förvaltningen bör man i första hand sträva efter effektivitet och inte enbart efter att fondmedel skall kunna utnyttjas i så stor utsträckning som möjligt.

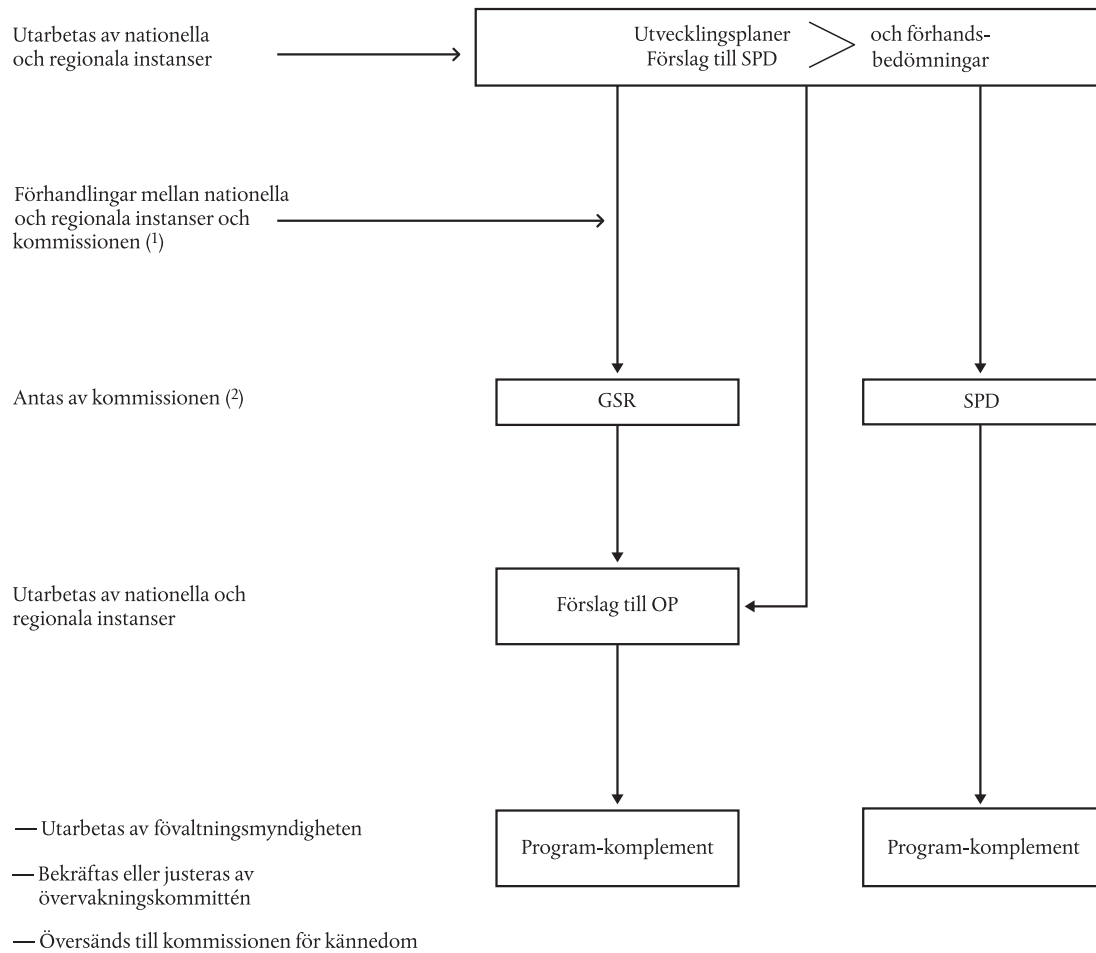
Denna rapport har antagits av revisionsrätten vid dess sammanträde i Luxemburg den 8 maj 2003.

För revisionsrätten
Juan Manuel FABRA VALLÉS
Ordförande

⁽¹⁾ Se särskild rapport nr 15/98, punkt 4.14–4.21, särskild rapport nr 16/98, punkt 6.19–6.24 (EGT C 347, 16.11.1998), och årsrapporten för budgetåret 1998, punkt 3.68–3.84 (EGT C 349, 3.12.1999).

BILAGA 1

PROGRAMPLANERINGSPROCESSEN



(1) Efter att ha bekräftat att planen eller förslaget till samlat programdokument är godtagbart utarbetar kommissionen, med utgångspunkt i sin bedömning av planen eller förslaget till samlat programdokument, ett förhandlingsmandat vars huvudsakliga punkter den berörda kommissionsledamoten meddelar den politiskt ansvariga på nationell eller regional nivå.

(2) Kommissionen antar dokumentet efter samråd med de kommittéer som anges i förordning (EG) nr 1260/1999.

BILAGA 2

UTVÄRDERING AV STRUKTURFONDERNAS MAKROEKONOMISKA EFFEKTER

1. För de stora mål 1-planerna har utvärderingen av de makroekonomiska effekterna baserats på ekonomiska modeller.
2. Utvärderingen av strukturfondernas makroekonomiska effekter och de modeller som använts förväntas främst resultera i att man skall kunna göra följande:
 - a) Uppskatta i vilken utsträckning planen och senare gemenskapsstödrarnas bidrar till uppfyllandet av de allmänna målen för ekonomisk och social sammanhållning, och framför allt till de främsta variablerna (regionens eller medlemsstatens BNP, sysselsättning, produktionsfaktorernas totala produktivitet eller arbets- och/eller kapitalproduktivitet, konkurrenskraft).
 - b) Visa de olika instrumentens (investeringar i infrastruktur, investeringar i mänskliga resurser, investeringar i produktionen) bidrag till tillväxten, samt även återspegla hur strukturfondsåtgärder i samband med dessa instrument påverkar tillväxten⁽¹⁾.
 - c) Identifiera inte bara efterfrågeeffekter utan även utbudseffekter (mer långsiktigt, i termer av produktivitet och priser/löner), med tanke på att ett av strukturåtgärdernas främsta mål är att förbättra utbudsfaktorerna.
 - d) Göra åtskillnad mellan olika regioner när det gäller effekter inom en medlemsstat och visa den faktiska och hållbara konvergensen inom denna medlemsstat samt även i förhållande till EU:s genomsnitt.
 - e) Identifiera effekterna på viktiga faktorer för en hållbar utveckling, såsom kontroll av statsskulden och betalningsbalansen, inkomstfördelning och hänsyn till miljön.
 - f) Simulera utvecklingsscenarier för en regions ekonomi under vissa antaganden – utan program, med alternativa program – och på så sätt göra det möjligt att ge uppskattningar av programmets effekter.
3. De modeller som använts är HERMES-modellen för Irland, input-output-modellen för Portugal, MOISEES-modellen för Spanien och KEPE-modellen för Grekland. Hainaut (Belgien) var den enda specifika region som var föremål för en lämplig makroekonomisk modell (HELM-modellen⁽²⁾). Dessa modeller ger i allmänhet uppskattningar av strukturfondernas effekter på BNP-tillväxten, privat konsumtion, fasta bruttoinvesteringar, sysselsättning, arbetslöshet och betalningsbalansen. Vissa beaktar även utbudseffekter.
4. Följande av kommissionens modeller har också tillämpats på planer och gemenskapsstödrarnas för medlemsstater som får stöd ur Sammanhållningsfonden:
 - a) Den ekonometriska HERMIN-modellens struktur omfattar tre typer av förhållanden (utbudskomponenterna, efterfrågekomponenterna och förhållandet mellan löner och priser) och tar hänsyn till varje medlemsstats särart och aggregerar effekterna på nationell nivå. Den utgår från antagandet att ekonomierna inte till fullo utnyttjar sin produktionskapacitet och att de multiplikator- och acceleratoreffekter som hör samman med ökade investeringar därmed ger ökad produktion och sysselsättning. Den förefaller ge tillfredsställande resultat när det gäller effekter på efterfrågan. Den beaktar även mer långsiktiga utbudseffekter, däribland effekterna på produktivitet och löner. Den integrerar externa effekter från bland annat strukturfonderna och effekter på sådana aspekter av en hållbar utveckling som det offentliga underskottet och betalningsbalansen.

⁽¹⁾ Exempelvis kan utgifter för infrastruktur, som kompletterar privat kapital, öka avkastningen av det privata kapitalet och ge en acceleratoreffekt när det gäller produktivitet och konvergens.

⁽²⁾ HELM: Hainaut Economic Lead-in Model. Denna modell har redan beskrivits i särskild rapport nr 15/98 om utvärdering av strukturfondsåtgärder avseende perioderna 1989–1993 och 1994–1999 (EGT C 347, 16.11.1998, s. 33).

b) På ett multinationellt plan behandlar QUEST II-modellen nationella och internationella effekter av ekonomisk politik. Modellen används för att kvantifiera scenarier på olika områden (penningpolitik, finanspolitik, undersökning av de ekonomiska effekterna av förändringar på internationell nivå, såsom rörelser rörande växelkurs, ränta på utländska valutor, oljepriser och andra världspriser). Inom nyklassisk teori vilar dessa nyckelekvationer på antaganden om att konsumenter, företag och arbetstagare maximerar nytto- eller vinstfunktioner över tiden, samt att ekonomin inte till fullo utnyttjar sin produktionskapacitet på grund av att det inte råder perfekt konkurrens på varu- och tjänstemarknaderna samt på grund av att man söker arbete med beaktande av löneförhandlingar på arbetsmarknaden. När det gäller strukturfonderna görs det i QUEST-modellen ingen åtskillnad mellan strukturfondernas sektoriella och regionala aspekter, men i modellen anses efterfrågeeffekter, framför allt när det gäller arbetslöshet (som uppstår på grund av löneförhandlingar och imperfekt konkurrens), utbudseffekter (framför allt genom förhållandet mellan löner, inflation och export eller genom de externa effekter som uppstår på utbudssidan till följd av investeringar i infrastruktur och mänskliga resurser), samt effekten på statsskulden och handelsbalansen vara viktiga aspekter för en hållbar utveckling.

5. Utöver planerna och gemenskapsstödrarna för de länder som erhåller sammanhållningsstöd har HERMIN-modellen även anpassats till Östtyskland. I detta fall har modellen, med tanke på de föga tillförlitliga eller ofullständiga statistiska uppgifter som föreligger, utgått från mycket förenklade eller mycket ungefärliga uppgifter, såsom de parametrar som använts för Grekland, Irland eller Portugal under antagandet att situationerna i stort sett är jämförbara. Dessutom tar man, utan närmare förklaring, hänsyn till de löne- och priselastiteter som gällde för Irlands efterfrågan. Under dessa hopräfsade utgångsvariabler måste HERMIN-modellens resultat gällande Östtyskland tolkas mycket försiktigt och med reservation.

6. Anomalier har konstaterats i tillämpningen av HERMIN- och QUEST II-modellerna. De gav inte upphov till några genuina frågor eller till någon översyn av uppläggnings av gemenskapsstödrar och stödåtgärder eller det finansiella stöd som hör samman med dem. Detta gäller när dessa modeller ger relativt olika resultat avseende effekterna på prisnivån, BNP, sysselsättningen (Grekland), eller när effekterna var tämligen svaga (Spanien). I slutsatserna till den analys som med hjälp av modellen utförts beträffande planen för mål 1 i Italien betonades det framför allt att en ökning av de offentliga investeringarna i södra Italien skulle ge små effekter på tillväxten och skulle ha en föga signifikant inverkan på sysselsättningen, med hänsyn till substitutionseffekterna ⁽¹⁾ mellan den offentliga och den privata sektorn. Dessutom fanns det inga belägg för en konvergens mellan nord och syd. Dessa iakttagelser, vars rimlighet kontrollerats, hade inget faktiskt inflytande över den italienska gemenskapsstödrar som antogs.

⁽¹⁾ Går ofta under benämningen "crowding out"-effekter.

KOMMISSIONENS SVAR**SAMMANFATTNING**

III. a) Kommissionen har följt förordningen i vilken det tas hänsyn till att regioner som släpar efter i utvecklingen har behov av långsiktiga insatser.

b) Med hänsyn till de olika situationer som råder i regioner med socioekonomiska förändringar får enligt förordningen förslag på områden som uppfyller objektiva kvalitativa kriterier, styrkta av nationell statistik, omfatta 50 % av befolkningen medan de övriga 50 % skall omfattas av industri- eller landsbygdsområden enligt gemenskapens kriterier. Kommissionen har tillämpat förordningen.

c) Medlemsstaterna har utnyttjat den frihet de har enligt förordningen. De båda kartorna är ändå mer samstämmiga än tidigare.

IV. Kommissionen delar revisionsrättens åsikt både om att det har gjorts framsteg på dessa områden och att de förfaranden som föreskrivs enligt förordningen är tungrodda och gör det svårt att hålla tidsfristerna. Kommissionen kommer att ta hänsyn till denna erfarenhet vid funderingarna kring nästa programperiod. Kommissionen anser att man bör bedöma fördelarna med programkomplement på grundval av erfarenheter från hela perioden och inte enbart från början av den.

V. Kommissionens arbetsdokument innehåller vägledning för medlemsstaterna i fråga om utvärdering men syftet är inte att täcka varje specifik situation. Ansvaret för förhandsbedömningen tillfaller helt och hållet medlemsstaterna. Det var medlemsstaternas uppgift att utarbeta referenser och välja bedömare. Utförlig information om metoder finns i MEANS-dokumenterna ⁽¹⁾. Bedömarna var tvungna att utveckla lämpliga metoder för situationen i medlemsstaten i fråga. Kommissionen är av åsikten att de flesta förhandsbedömningar var kritiska på ett konstruktivt sätt. Att undersöka olika strategiers sannolika effekt var exempel på god praxis och genomfördes i vissa fall. Detaljerad information om nationell och regional politik fanns inte alltid lätt tillgänglig. Mervärdet av förhandsbedömningarna var att programmen blev mer enhetliga och att målen kvantifierades på ett bättre sätt.

VI. Uppgiften att välja indikatorer för resultatreserven överläts inte enbart åt medlemsstaterna. Det finns tre typer av indikatorer, indikatorer med anknytning till förvaltning, finansiering respektive effektivitet. Även om medlemsstaterna hade möjlighet att välja är indikatorerna för förvaltning och finansiering i de flesta fall de som föreslagits av kommissionen. Effektivitetsindikatorer måste variera mellan olika program och olika medlemsstater eftersom de är produktions- och resultatindikatorer för programmen. Kommissionen övervakar detta noga.

VII. Kommissionen anser att medlemsstaterna har gjort och fortsätter att göra betydande framsteg på samtliga dessa områden. Kommissionen håller på att genomföra förebyggande granskningar av åtskilliga aspekter av de nya systemen och kommer att våren 2003 offentliggöra en rapport om resultaten för ERUF:s vidkommande.

VIII. Kommissionen anser att bestämmelserna är tillräckligt exakta och fullständiga med hänsyn till att målsättningen är att reglera så lite som möjligt på EU-nivå och att överlåta bestämmelser som ligger utanför detta minimum till medlemsstaterna. Kommissionen bemödar sig om att göra förtydliganden varje gång det uppstår tveksamheter.

⁽¹⁾ De sex volymerna i MEANS (Means for Evaluating Actions of a Structural Nature – metoder för utvärdering av strukturåtgärder) Collection (Europeiska kommissionen, 1999) om utvärdering av socioekonomiska program var resultatet av ett fyraårigt program om utvärderingsmetoder som inrättades av kommissionen och som utarbetades av oberoende experter i utvärdering.

IX. Kommissionen har arbetat för att relevanta urvalskriterier skulle fastställas och yrkar på att de skall tillämpas systematiskt. Kommissionen anser att det jämfört med föregående period har gjorts framsteg. Det finns naturligtvis skillnader mellan medlemsstaternas resultat på området och kommissionen fortsätter sitt arbete med att förbättra det. Kommissionen är väl medveten om den avgörande betydelse som urvalet av projekt har för insatsens effekt.

X. Kommissionen delar revisionsrättens åsikt och arbetar aktivt med både kvalitet och sund ekonomisk förvaltning samtidigt.

- a) Den problematik som revisionsrätten tar upp behandlas för närvarande i samband med förberedelsearbetet för de framtida strukturfonderna.
- b) I de aktuella förordningarna preciseras redan de olika ansvarsområdena utförligt. Men det vore önskvärt med ytterligare förbättringar när det gäller gemensam förvaltning.
- c) Kommissionen avser att följa den linje som revisionsrätten förespråkar och stärktes i detta vid diskussioner med medlemsstaterna i ämnet vid en konferens om strukturfonderna i framtiden som hölls den 3 och 4 mars 2003.
- d) Kommissionen arbetar för att främja effektivitet före utnyttjande men anser att det genom en sund ekonomisk förvaltning är möjligt att uppnå båda.

FASTSTÄLLANDE AV STÖDBERÄTTIGADE REGIONER

8. Enligt förordning (EG) nr 2223/1996 om "europeiska national- och regionalräkenskapssystemet 1995" (ENS95) krävdes det att medlemsstaterna skulle tillhandahålla uppgifter för ENS95 först i april 1999. Uppgifter för regional BNP, grundade på detta nya system, offentliggjordes för första gången först i januari 2000.

För offentliggörande av uppgifter för regional BNP krävs det mer än två år: Först måste de nationella instituten för statistik få tid att samla in och behandla uppgifterna och sedan måste Eurostat göra nödvändiga kontroller för att bekräfta dem.

9. När det gäller mål 1 var det inte planerat "någon korrigeringsmekanism som baseras på mer aktuella uppgifter", eftersom regioner som släpar efter i utvecklingen behöver insatser på lång sikt för att hinna ikapp. Områden som är berättigade till stöd enligt mål 2 – förteckningen över sådana områden får ses över efter halva tiden – har svårigheter av mer kortvarig natur i samband med socioekonomiska förändringar och för sådana områden kan svarstiden bli kortare. För övrigt kan oförutsedda omstruktureringar inom en viss sektor motivera en anpassning av kartan över stödberättigade områden.

10. Kommissionen instämmer i revisionsrättens åsikt att ändringen av den administrativa indelningen av regioner på grundval av "gentlemen's agreements" med nationella statistiska institut inte var tillfredsställande. Det är av den anledningen som kommissionen har lagt fram ett förslag till rådets och Europaparlamentets förordning om fastställande av föreskrifter för hur NUTS skall definieras. Antagandet av förordningen är planerat till maj 2003.

11. Fragmenteringen av områden beror på att varje medlemsstat hade möjlighet att som stödberättigande områden enligt mål 2 föreslå kommissionen de signifikanta områden som var hårdast drabbade, men som enligt artikel 3.3 kunde vara mindre än nivå III-regioner i NUTS. Det stämmer att vissa medlemsstater under dessa omständigheter föredrog att maximera den territoriella täckningen genom att föreslå små områden.

Kommissionen tog faktiskt upp den fragmentariska uppdelningen i sin andra rapport om ekonomisk och social sammanhållning.

13 och 14. Under programperioderna 1989–1993 och 1994–1999 täckte mål 2 och mål 5b, som för programperioden 2000–2006 slogs samman med mål 2, endast två typer av områden, nämligen områden med industriell omställning och landsbygdsområden. Den 1 januari 2000 införlivades nya typer av områden för vilka harmoniserade uppgifter på gemenskapsnivå inte finns tillgängliga på lämplig nivå: detta gäller stadsområden, områden som är beroende av fiske och ytterligare specifika områden (artikel 4.9).

För dessa tre områdestyper kan stödberättigandet endast avgöras på grundval av nationell statistik. De tre områdestyperna representerar för perioden 2000–2006 24 % av den totala stödberättigande befolkningen. Att de områden som uppfyller gemenskapskriterierna utgör en mindre andel beror i hög grad på de tre nya kategorierna som införlivats i mål 2.

Kommissionen har krävt av medlemsstaterna att förslagen för förteckningen över stödberättigade områden skall göras utifrån de standardtabeller som meddelades de nationella myndigheterna i

juni 1999. Enligt dessa tabeller skall för de områden som föreslås enligt nationella kriterier den valda indikatorn anges, inte bara för det aktuella området utan också för NUTS III-regioner, för NUTS II-regioner och även för medlemsstaten, i följande två syften:

- Dels för att förvissa sig om att det område som valts ut inom dessa regioner befinner sig i en situation som är svårare än det regionala eller nationella genomsnittet.
- Dels för att, i möjligaste mån, jämföra värdet på indikatorn med tillgängliga uppgifter från Eurostat för NUTS III, II och I.

16. Kommissionen föreslog i sitt meddelande till medlemsstaterna från mars 1998 att det borde råda hög grad av överensstämmelse mellan regionala statliga stöd och strukturfonderna. I princip borde ingen region omfattas av mål 2 om medlemsstaten inte åtog sig att föra upp denna region på den förteckning över regioner som beviljas stöd som skall lämnas till kommissionen enligt artikel 92.3 c.

Rådet försvagade den nivå för överensstämmelse som krävdes genom att i skäl 16 helt enkelt ange att mål 2-områden i stor utsträckning bör sammanfalla med områden som beviljas stöd.

Följaktligen har medlemsstaterna fortsatt haft en viss frihet när det gäller förslag till stödberättigade områden enligt mål 2 medan det är kommissionen ensam som beslutar vilka regioner som beviljas statligt stöd. Under dessa omständigheter kunde en fullständig överensstämmelse inte garanteras. Den geografiska överensstämmelsen mellan kartorna över mål 1 och 2 och över regionalstöd här ändå förbättrats något i samtliga medlemsstater under perioden 1994–1999, utom i Belgien och Förenade kungariket.

Man får för övrigt inte bortse från att det på grund av den begränsade täckningen av de områden som beviljas stöd enligt artikel 87.3 c, inte föreligger så omfattande ekonomiska skillnader mellan dessa områden och områden som inte beviljas stöd, och att de sistnämnda kan beviljas stöd till små och medelstora företag och alla övriga utvecklingsinstrument i vilka det inte ingår statligt stöd.

IAKTTAGELSER AVSEENDE PROGRAMPLANERINGEN FÖR STÖDÅTGÄRDER INOM MÅL 1

17. I sitt meddelande av den 5 juli 2001 om programplaneringen inom ramen för strukturfonderna för perioden 2000–2006 (mål 1) redogör kommissionen för de starka och de svaga punkterna i de nya bestämmelserna för programplaneringen.

Under alla omständigheter kan resultaten av programplaneringen för perioden 2000–2006 endast bedömas på grundval av hela perioden.

19. Kommissionen instämmer i revisionsrättens yttrande enligt vilket tidsfristerna i förordningen visat sig vara föga realistiska. Tidsfristen var till och med kortare än den som föreskrevs för perioden 1994–1999.

20. Programplaneringen försvårades av ökade krav för att säkerställa att insatserna var i överensstämmelse med lagstiftningen och för att förbättra deras kvalitet. Därför yrkade kommissionen på att de förteckningar och förfaranden som krävs enligt Natura 2000-direktiven skulle vara en förutsättning för godkännande av programmen. Dessutom krävde kommissionen för varje program en förteckning över vilka statliga stöd som söks och information om vilka åtgärder som vidtagits för att kontrollera kumulering. Utöver kraven i lagstiftningen tillkom strävan efter högre kvalitet i programplaneringen, till exempel genom att i högre grad införliva resultaten av förhandsbedömningen, ta hänsyn till kommissionens övergripande prioriteringar (sysselsättning, hållbar utveckling, innovation och informationssamhället, lika möjligheter) och, när det gäller ESF, till den europeiska sysselsättningsstrategin, rikta särskild uppmärksamhet till definitionen av indikatorer för övervakning i samband med kvantifierade målsättningar och upprätta kriterier för fördelning av resultatreserven. Kommissionen granskade också noga tillförlitligheten för de strukturer som skall styra insatserna.

Det stora antalet ärenden som blir föremål för förhandling och deras komplexitet utgjorde en betydande arbetsbörda för alla parter, även för kommissionen, och detta trots de ansträngningar som kommissionen hade lagt ner på organisationen.

21. Programplaneringsförfarandet hade delats upp i etapper, delvis nya, så att den nya ansvarsfördelningen mellan kommissionen och medlemsstaterna skulle kunna följas. Kommissionen kommer att överväga lättnader i förfarandet för den kommande perioden.

22 och 23. I oktober 2001 tydliggjorde kommissionen fördelningen av ansvarsområden i fråga om programkomplement⁽¹⁾.

24. När kommissionen antog riktlinjerna för regionala statliga stöd föreslog kommissionen samtliga medlemsstater genom en skrivelse av den 24 februari 1998 att meddela kommissionen utkastet till regionalstödskartor (föreslagna regioner och respektive stödnivå) senast den 31 mars 1999 så att de skulle kunna träda i kraft den 1 januari 2000. Trots att en del medlemsstater

⁽¹⁾ Not till kommittén för utveckling och omställning av regioner, CDRR/01/0113/00.

blev försenade (kommissionen mottog fyra meddelanden i december 1999 och tre övriga först under 2000) kunde kommissionen godkänna kartorna för Danmark, Grekland, Irland och Finland och de delar av Tysklands och Portugals kartor som gällde stödberättigade regioner enligt artikel 87.3 a i fördraget, före utgången av 1999. Godkännandeförfarandet av regionalstödskartorna slutfördes i september 2000 med att kommissionen godkände Belgiens kartor och den del av Italiens karta som gällde regioner som är stödberättigade enligt artikel 87.3 c.

Beträffande godkännande av förteckningar över områden som är stödberättigade enligt mål 2 fattades samtliga beslut före slutet av februari 2000 utom det för Italien, som fattades i juli 2000. I vissa fall drog förfarandet ut på tiden på grund av följande faktorer:

- Förslagen lämnades in för sent.
- Problem i samband med godkännandet (exempelvis att den övre gränsen för befolkningen som kommissionen fastställt inte iakttagits, att man inte följt bestämmelsen om att de områden som uppfyller de s.k. gemenskapskriterierna måste omfatta minst 50 % av den totala stödberättigade befolkningen, avsaknad av statistiska indikatorer som motiverar att de föreslagna områdena är stödberättigade).

Slutligen krävdes det två beslut för varje medlemsstat, ett principbeslut innan kommittéerna tillfrågades och ett slutgiltigt beslut.

26. För perioden 2000–2006 offentliggjorde kommissionen arbetsdokument som vägledning till medlemsstaterna och bedömning för att uppfylla kraven i förordning (EG) nr 1260/1999 när det gäller utvärdering och bedömning ⁽¹⁾.

Arbetsdokumenten var ett komplement till vägledningen om metoder i MEANS-serien, och riktade sig till europeiska bedömningsansvariga som redan hade avsevärd sakkunskap både i fråga om teknik och metoder. Man kunde inte ta upp varje enskild situation som skulle kunna uppstå. Syftet med arbetsdokumenten var att rekommendera en övergripande strategi och identifiera de viktigaste faktorerna. Professionella bedömare utnyttjar sina tidigare erfarenheter när de utvecklar metoder för den aktuella uppgiften vilka senare kan bli god praxis. Den goda praxis när det gäller förhandsbedömningen som revisionsrätten framhöll utvecklades på nationell nivå. God praxis för bedömning utvecklas ständigt vilket är anledningen till att MEANS-dokumenterna för närvarande håller på att aktualiseras för att sprida den goda praxis som utvecklats under förhandsbedömningen för programperioden 2000–2006. Den nya versionen kommer att vara tillgänglig i mitten av 2003.

⁽¹⁾ http://europa.eu.int/comm/regional_policy. Dessa arbetsdokument gällde förhandsbedömning (Arbetsdokument nr 2), Indikatorer för övervakning och utvärdering (Arbetsdokument nr 3), Genomförande av resultatreserven (Arbetsdokument nr 4) och Utvärdering efter halva tiden (Arbetsdokument nr 8).

- a) Det finns olika metoder för att analysera behov som utgångspunkt för att fastställa prioriteringar och rangordna mål. Avsikten med denna del av förhandsbedömningen var att få fram bedömarens omdöme av medlemsstatens förslag. I arbetsdokument nr 2 föreslogs SWOT-analyser ⁽²⁾ som en lämplig metod och det rekommenderades att man genom en förhandsbedömning skulle försöka länka samman behov med prioriteringar och finansiell fördelning (sidan 18). I MEANS-dokumenterna ges detaljerad information om SWOT-analyser och andra instrument (t.ex. concept mapping, multikriterieanalys, undersökning enligt delfimetoden, etc.) som kan användas (del 3). Bedömare var tvungna att identifiera de lämpliga instrumenten för denna uppgift, alltefter sammanhang och tillgänglig information.
- b) I arbetsdokument nr 2 betonas betydelsen av en förhandsbedömning som undersöker kvantifieringen av målen, särskilt när det gäller deras tillförlitlighet. I de fall då kommissionen var tveksam till de metoder som användes togs detta upp under förhandlingarna med medlemsstaten.
- c) I ett flertal program övervägde man alternativ och kommissionen kommer att undersöka hur sådan god praxis kan spridas och uppmuntras i framtiden.
- d) Fördelarna med den metod som får stöd i revisionsrättens förslag måste vägas mot de administrativa kostnaderna och effekten på programmets längd och programplaneringsprocessen.
- e) Revisionsrättens förslag baseras på det tillvägagångssätt som bedömaren av den irländska gemenskapsstöddraman använt. De principer som tillämpades var exempel på god praxis. De tillämpades första gången vid en utvärdering efter halva tiden av den irländska stöddraman 1996 och resultaten av denna offentliggjordes och spreds. Samtliga medlemsstater var emellertid ansvariga för att utarbeta egna referenser för sina förhandsbedömningar och att välja bedömare. Att undvika dödviktseffekter och undanträngningseffekter är underförstått i det tillvägagångssätt för kvantifiering av målen som kommissionen förespråkar. Vid bedömningen av nettoresultat och nettoeffekter i förhållande till bruttoresultat och bruttoeffekter (t.ex. bruttoarbetstillfällen i förhållande till nettoarbetstillfällen) tas det hänsyn till dödvikt och undanträngning. Mervärdet av stöd, multiplikatoreffekter och resultatens hållbarhet är även de centrala faktorer för utvärderingen. Samtliga dessa effekter verkar vara av större betydelse vid utvärdering efter halva tiden och i efterhand. Effekterna är svåra att bedöma på förhand och är snarare resultatet av ett effektivt eller ineffektivt genomförande, och i fråga om undanträngning bör det noteras att detta ibland får positivt stöd av fonderna för att nå utsatta områden eller grupper.

⁽²⁾ Analysis of Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats.

f) Antalet prioriteringar har avsiktligt hållits nere eftersom dessa inte kan vara alltför många. Det är medlemsstaterna som har ansvaret för att identifiera relevanta prioriteringar utöver de övergripande prioriteringar som kommissionen fastställt. Det ligger också inom medlemsstaternas ansvarsområde att föreslå vägar till regional utveckling, till exempel sådana som revisionsrätten nämner eller andra som kan vara mer relevanta på nationell eller regional nivå.

27. Med hänsyn till den mer långtgående decentraliseringen till medlemsstaterna av ansvaret för programplanering, utvärdering och övervakning berör de svaga punkter som revisionsrätten konstaterat snarare områden där medlemsstaterna och bedömare bör utarbeta och utveckla tillvägagångssätt som passar de nationella eller regionala förhållandena.

Kommissionens arbetsdokument utarbetades efter samråd med utvärderingsexperter i medlemsstaterna. Enligt dessa utgjorde de ett användbart instrument av hög kvalitet för utvärderingsarbetet, som när det gäller förhandsbedömningen åligger medlemsstaterna.

Enligt slutsatsen i kommissionens meddelande av den 5 juli 2001 om Programplaneringen inom ramen för strukturfonderna för perioden 2000–2006 har kvaliteten på de strategier som godkänts i programdokumenten för innevarande period förbättrats. Här har förhandsbedömningen spelat en stor roll – särskilt genom utveckling av SWOT-analysen och kvantifiering av målen. Medlemsstaterna instämde i denna slutsats vid det informella rådsmötet (regionalpolitik) i Namur i juli 2001.

Kommissionen anser ändå att medlemsstaterna ytterligare kan förbättra förhandsbedömningen. Även om samtliga medlemsstater uppfyllde kraven i förordningen fanns det skillnader dem emellan. Vissa organiserade förhandsbedömningarna på ett synnerligen effektivt sätt, på grund av sina erfarenheter, även praktiska, av utvärdering. Andra var inte lika öppna för detta förfarande men även här var framstegen tydliga.

29. Kommissionen är av åsikten att de flesta förhandsbedömningar var kritiska på ett konstruktivt sätt. Analys av alternativa strategier är god praxis och tillämpades av två medlemsstater, men detta var inte något krav. Kommissionen instämmer i att förhandsbedömningen i några fall användes för att motivera de strategier som valts av medlemsstaten men att den även i dessa fall förstärkte enhetligheten i programplaneringen och kvantifieringen av målen.

30. Riktlinjer för förhandsbedömarens roll finns i arbetsdokument nr 2 där den interaktiva rollen mellan berörda programplanerare och experter betonas. Även om samtliga förhandsbedömningar resulterade i ett mervärde var kommissionen i några enstaka fall inte nöjd med kvaliteten eller önskade ytterligare information och anlidade därför egna experter för att få en alternativ åsikt och ytterligare underlag för programplaneringsprocessen.

32. Enligt arbetsdokument 2 skall förhandsbedömningen redovisa en sund grund för strategin och den föreslagna fördelningen av finansiella medel (s. 18). Det finns stora variationer mellan både medlemsstater och regioner i detta avseende och det finns inte klart fastställda särskilda metoder. Revisionsrättens förslag är ett exempel på god praxis som skulle kunna antas av övriga medlemsstater i framtiden.

33. Många av programdokumenten följde den strukturerade rangordning av mål som fastställs i kommissionens arbetsdokument 2 och 3. I de fall då det fanns svagheter bidrog förhandsbedömningen i några av fallen till att förbättra strategins interna överensstämmelse, särskilt förhållandet mellan mål och insatser. Kommissionen anser emellertid att det fortfarande finns utrymme för förbättringar, särskilt när det gäller att stärka överensstämmelsen mellan insatser inom ramen för programkomplementen och de övergripande målsättningarna i programmen.

34. Detta var en bra metod som inte alltid tillämpades eftersom det var osäkert huruvida de eventuella fördelarna uppvägs av de administrativa kostnaderna.

35. Det är inte alltid möjligt att exakt kvantifiera målen. Kommissionen anser att det har skett markanta framsteg sedan den förra programperioden men att det finns utrymme för ytterligare förbättringar, även när det gäller möjligheten att kontrollera metoderna för kvantifiering. Ett tillvägagångssätt baserat på de principer som motiverar offentliga ingripanden tillämpades för Irland och Belgien. Medlemsstaterna hade ansvar både för programplaneringen och för utarbetandet av sina egna strategier och detta tillvägagångssätt antogs inte av de övriga medlemsstater som höll på att utarbeta sina program under samma tid.

36. Kommissionen anser att det har skett framsteg både när det gäller förhandsbedömningen och programplaneringen. Kommissionen hänvisar till sina svar på revisionsrättens iakttagelser i punkt 27.

38. I arbetsdokument nr 2 angav kommissionen de viktigaste delarna för makroekonomisk modellering. Det finns olika principer för ekonomisk intervention i olika medlemsstater beroende på de olika politiska system som tillämpas och dessa skillnader leder till olika modeller. Kommissionen har emellertid företagit en del ytterligare modellering som är jämförbar (HERMIN-modellen, utarbetad av ESRI i Irland). Resultaten offentliggjordes i den andra sammanhållningsrapporten⁽¹⁾. Kommissionen ger sitt stöd till utveckling av makroekonomiska modeller i olika länder och regioner och det faktum att det finns mer än en tillgänglig modell gör att skillnaderna kan analyseras och att man når en bättre förståelse för vad som är viktigt för den ekonomiska utvecklingen i landet eller regionen.

39. Enligt förordningen krävs en bedömning av effekterna uttryckt i förväntade resultat. Det fanns vid den tidpunkten inga krav på utvärdering av effekterna av alternativa strategier. Kommissionen anser under alla omständigheter att makroekonomisk modellering bara ger ytterligare underlag för beslutsförandet. Samtliga makroekonomiska modeller ger uppskattningar och de har sina begränsningar. De är bara ett viktigt verktyg bland många andra.

40 och 41. Kommissionen har nyligen inlett en undersökning för att utarbeta regionala makroekonomiska modeller. Arbetet befinner sig för närvarande på experimentstadiet men kan leda till bättre information på regional nivå.

43. Kommissionen hänvisar till sina svar på revisionsrättens iakttagelser i punkt 27.

44. Kommissionen instämmer i att kvantifieringen av målen ytterligare kan förbättras.

a) Kommissionen arbetar för fortsatt utveckling av målen under programplaneringscykeln. I några fall har ytterligare arbete gjorts efter det att programmen godkänts. De exempel som revisionsrätten anför är emellertid inte tillräckligt representativa för den allmänna situationen. Om ytterligare arbete har lagts ner kan detta konstateras vid utvärderingen efter halva tiden som skall vara avslutad i december 2003.

b) Det kan vara svårt att identifiera och kvantifiera indikatorer för strukturfondsåtgärder. Dessa svårigheter och begränsningar togs upp i arbetsdokument nr 3 och bedömningsexperter och ansvariga för utarbetandet av programmet är väl medvetna om dessa svårigheter. I själva verket är indikatorsystem en blandning av top-down och bottom-up indikatorer. Svårigheterna med alla indikatorsystem oavsett vilket är att få fram orsakssambanden mellan de två tillvägagångssätten.

45. I enlighet med förordningen om allmänna bestämmelser för strukturfonderna är avsikten med finansieringsplanen att inom en årlig ram fastställa de finansiella medel som kommer från varje enskild finansieringskälla vilket gör det möjligt att formellt fastställa vilka åtagandebemyndiganden från gemenskapens sida som kommer att anslås för varje budgetår under perioden 2000–2006 i enlighet med artikel 31.2 i förordning (EG) nr 1260/1999.

Övervakningen av hur stödåtgärderna framskrider, liksom utvärderingen av dessa, garanteras även genom andra särskilda instrument som föreskrivs i lagstiftningen, bl.a. den årliga genomföranderapporten.

46–49. Kommissionen hänvisar till sina svar på revisionsrättens iakttagelser, särskilt i punkterna 27 och 36.

47. a) Nationell politik, inbegripet de delar av utvecklingsplaner som inte medfinansieras, utgjorde ramen för förhandlingarna om de gemenskapsstödramar som avses och hade betydelse för resultatet, om än bara indirekt.

b) Se svaret i punkt 26 e.

48. Att kommissionens samtliga förslag inte vann gehör och att alla frågor om utvecklingens betydelse inte kunde lösas ligger i förhandlingars natur, då en lösning som är acceptabel för båda parter måste nås inom en kort tidsram.

49. Kommissionen anser att programplaneringen för strukturfonderna har gått framåt så att det nu säkerställs att genomförandet sker i enlighet med en väl utplagd utvecklingsstrategi och att effektivitet inte åsidosatts till förmån för utnyttjandet av medel. Det är svårt att beräkna de resurser som krävs för att uppfylla de fastställda målen utan referenser till tidigare utnyttjande av anslag för åtgärder av samma typ.

52. Det finns tre uppsättningar indikatorer för resultatreserven: effektivitet, förvaltning och finansiella indikatorer. Alla medlemsstater använder faktiskt samma indikatorer för förvaltning och samma finansiella indikatorer, i vissa fall med ändringar. Indikatorer för effektivitet är direkt kopplade till programmets innehåll eftersom de är en undergrupp av de produktions- och resultatindikatorer i programmet som föreslås av medlemsstaten. Fördelning av resultatreserven inom programmen föreskrivs i förordningen (artikel 44.2) i de fall då medlemsstaterna gör gällande att det institutionella sammanhanget är sådant att en överföring av medel över regioner inte är möjlig. Detta var inte kommissionens ursprungliga förslag utan resultatet av en överenskommelse mellan rådet och Europaparlamentet.

⁽¹⁾ Andra rapporten om ekonomisk och social sammanhållning, antagen av Europeiska kommissionen den 31 januari 2001.

53. Kommissionen har träffat en överenskommelse med myndigheterna i Italien och i Portugal om att nationella reserver inte skall användas som kompensation för resultatreserven.

IAKTTAGELSER AVSEENDE SYSTEMEN FÖR FÖRVALTNING, BETALNING, ÖVERVAKNING OCH KONTROLL

55. Förordning (EG) nr 438/2001 godkändes slutgiltigt i december 2000 efter åtta månaders förhandlingar i strukturfonds-kommittéerna som kulminerade med ett enhälligt godkännande genom omröstning i Kommittén för utveckling och omställning av regioner. Även om förordningen kom en aning för sent för att bestämmelserna i den skulle återspeglas i samtliga programdokument hade medlemsstaterna i början av 2001 möjlighet att besluta hur de skulle genomföra de nya kraven. Att alla system inte var på plats och i drift i slutet av 2001 berodde till stor del på omfattningen av de förändringar som krävdes och det intensiva arbete som fortfarande pågick med programmen för perioden 1994–1999. I förordning (EG) nr 438/2001 fastställs närmare bestämmelser för kraven i förordning (EG) nr 1260/1999, bland annat gällande de utbetalande myndigheterna, organisationen av förvaltningsmyndigheter och förmedlande organ, och projektövervakning (vérification de service fait) för att säkerställa att medfinansierade varor och tjänster levereras, att de utgifter som deklarerats är stödberättigande och att lagstiftningen (artikel 4 i förordning (EG) nr 438/2001) efterlevs.

56. Förordningarna (EG) nr 1260/1999 och/eller (EG) nr 438/2001 krävde ny lagstiftning i många medlemsstater, bl.a. i Spanien ⁽¹⁾, Portugal ⁽²⁾ och Frankrike ⁽³⁾. Den grekiska lagstiftningen som revisionsrätten hänvisar till följdes av flera detaljerade cirkulär för att genomföra förordning (EG) nr 438/2001.

57. Även kommissionen har vid några revisionstillfällen konstaterat att utbetalande myndigheter inte fungerade korrekt, ofta på grund av underbemanning eller brist på fastställda kontrollförfaranden (se svaren på revisionsrättens iakttagelser på de angivna punkterna i rapporten för 2001). I dessa fall har kommissionen begärt att bristerna rättas till. Enligt artikel 9 i förordning (EG) nr 438/2001 skall den utbetalande myndigheten kontrollera ett antal punkter. Vid kommissionens revision konstaterades att vissa av dessa kontroller nu genomförs på ett tillfredsställande sätt, medan andra behöver förbättras. I detta sammanhang hänvisar kommissionen till svaret på punkt 67. Kommissionen är liksom revisionsrätten bekymrad över att revisionerna i allmänhet startat sent för den nya programperioden. Kommissionen har om och om igen framhållit behovet av att omedelbart sätta igång med detta arbete och hos medlemsstaterna inpräntat vikten av intern

kontroll på förvaltningsmyndigheterna. Kommissionen kommer att rapportera resultaten av sin undersökning av de nya förvaltnings- och kontrollsystemen i medlemsstaterna till Europaparlamentet.

58. De tolkningsproblem som revisionsrätten hänvisar till konstaterades även av kommissionen i den omfattande granskningen av tillämpningen av förordning (EG) nr 2064/97 i förberedelserna för avslutandet av programmen för 1994–1999. Till följd av detta har man nu till stor del kommit till rätta med dem. För att ytterligare klargöra kraven kommer kommissionen att ge ut aktualiserade revisionshandböcker med ny vägledning för stickprovskontroller. När det gäller de systembeskrivningar som lämnats in i enlighet med artikel 5 i förordning (EG) nr 438/2001 innehöll merparten av dessa dokument tillfredsställande beskrivningar av de ytterligt varierade system som inrättats. Trots detta var det ofta nödvändigt att begära in ytterligare information på grund av den stora variationen mellan bestämmelserna, bristen på detaljer i de ursprungliga beskrivningarna, vilket också revisionsrätten konstaterat, och kommissionens önskan att noggrant kontrollera systemen innan den avgav ett yttrande i enlighet med artikel 6 i förordning (EG) nr 438/2001. Tillförlitligheten i dessa skrivbordsgranskningar är naturligtvis inte lika hög som i de som erhålls genom systemrevisioner på plats då det verkligen kan kontrolleras att de beskrivna systemen verkligen inrättats och tagits i drift.

59. Från början planerades följande två sätt för utbyte av information med den gemensamma databasen för strukturfonderna (SFC):

1. Anslutning till SFC i realtid via ett webbliknande program, för att mata in uppgifter och för konsultation.
2. Informationsutbyte via strukturerade filer (flat files).

Den första lösningen, som är väl anpassad till de medlemsstater som inte vill utveckla ett elektroniskt gränssnitt med kommissionen eller som är i tidsnöd, har varit tillgänglig från och med juni 2000 och kräver bara en persondator och ett modem för att kunna användas.

Den andra lösningen, som innebär att medlemsstaterna utvecklar ett gränssnitt enligt kommissionens specifikationer (tillgängliga i början av 2000) är särskilt anpassad till medlemsstater som har ett lokalt informationssystem och som planerar stort informationsutbyte med kommissionen.

Båda lösningarna var, och är fortfarande, inbördes kompatibla.

Kommissionen har alltid aktivt gett sitt stöd till IT-tjänster i de medlemsstater som vill inrätta ett elektroniskt datautbyte på grundval av detta gränssnitt. De svårigheter som uppstått i vissa medlemsstater i samband med genomförandet av gränssnittet måste analyseras i varje enskilt fall.

⁽¹⁾ Kungligt dekret nr 1330/2000 av den 7 juli 2000.

⁽²⁾ Lagdekret 54-A/2000 av den 7 april 2000.

⁽³⁾ Ändrat cirkulär från premiärministern av den 15 juli 2002.

60. Nästan alla programansvariga myndigheter i medlemsstaterna håller på att införa kraftfulla databaser för att uppfylla de stränga kraven i förordningarna. Att det uppstår problem så här i början kommer inte som någon överraskning. Kommissionen har gett medlemsstaterna vägledning när det gäller både kraven och de tekniska specifikationerna för att vara säkra på att databaserna är effektiva och säkra och kan tillhandahålla den information som kommissionen behöver för olika ändamål.

61. SFC är nu erkänd som den huvudsakliga "referensdatabasen" för strukturfonderna, med lokala gränssnitt med SINCOM, men kommissionen använder fortfarande flera olika databaser, särskilt för uppgifter utan anknytning till ekonomi, till exempel för uppgifter om övervakningsindikatorer. SFC bör så småningom ta över fler och fler av dessa funktioner men under tiden är aktuell övervakningsinformation om programmen tillgänglig från flera källor. Ekonomiska beräkningar, exempelvis av de utgifter som deklarerats för tillämpning av $n + 2$ -regeln, görs nu allmänt på SFC. Genom SFC har man också instrument för att kontrollera tillämpningen av 18-månadersregeln för återtagande av icke utnyttjade delar av förskott i enlighet med artikel 32.2 i förordning (EG) nr 1260/1999 och för att kontrollera att medfinansieringen ligger på enhetlig nivå. Det bör påpekas att kommissionen genom artikel 7 i förordning (EG) nr 1784/1999 har gjort det obligatoriskt för Europeiska socialfonden att använda SFC.

62. Det var inte möjligt att anpassa SFC till att omfatta uppgifter för programmen för 1994–1999. Risken för dubbelfinansiering minskas genom kravet att de programansvariga myndigheterna klart skall skilja mellan projekt eller faser av projekt som finansieras under olika program och under olika programperioder. Genom artikel 9.2 b ii i förordning (EG) nr 438/2001 stärks detta skydd.

63. Medlemsstaternas punktlighet när det gäller att lämna in årsrapporterna har förbättrats jämfört med föregående programperiod tack vare kommissionens påtryckningar och kopplingen till utbetalningarna (artikel 32.3 i förordning (EG) nr 1260/1999). Rapporterna är numera allmänt av bättre och med enhetlig kvalitet tack vare den nya modellen. Kommissionen kräver med jämna mellanrum att medlemsstaterna kompletterar rapporter som inte innehåller all den information som krävs. Utbetalningar hålls inne till dess att rapporten är tillfredsställande.

64. Genom lagstiftningsramen för 2000–2006, särskilt förordning (EG) nr 438/2001, infördes fler noggrant angivna krav än för föregående programperiod i fråga om organisationen av förvaltning, utbetalning, övervakning och kontroll i medlemsstaterna. Förordningarna låter likväl medlemsstaterna behålla sina nationella system för förvaltningen av strukturfonderna (se artiklarna 8 och 34 i förordning (EG) nr 1260/1999 och skäl 10 i förordning (EG) nr 438/2001). Det går inte att undvika problem när

systemen anpassas för att överensstämja med organisatoriska principer som åtskillnad av funktioner och oberoende, och för att garantera tillförlitlighet.

65. De flesta system innebär att en större eller mindre del av uppgifterna delegeras till förmedlande organ. Med lämpliga serviceavtal, verifieringskedjor och rapportering kan sådana system fungera tillfredsställande. Vid sina egna systemrevisioner och skrivbordsgranskningar framhåller kommissionen ihärdigt det skydd som krävs.

66. Enligt artikel 9 n i förordning (EG) nr 1260/1999 kan förvaltningsmyndigheten och den utbetalande myndigheten vara ett och samma organ, och enligt artikel 9 o ankommer det på medlemsstaten att fastställa alla regler för kontakterna mellan förvaltningsmyndigheten och den utbetalande myndigheten. Det är möjligt att upprätthålla en verklig åtskillnad mellan funktioner även om de tre funktionerna förvaltning, utbetalning och oberoende revision har tilldelats olika avdelningar av ett och samma ministerium. Kommissionen instämmer med revisionsrätten i att det kan innebära risker att, som ursprungligen skedde i franska *préfectures*, tilldela samtliga funktioner till en enda enhet under samma ledning och har i sådana fall begärt ändring. I Frankrike är dessa funktioner nu åtskilda och handhas av skilda avdelningar. När det gäller Europeiska socialfonden konstaterade kommissionen en intressekonflikt på Irland då en överordnad kombinerade vissa ansvarsområden. Nödvändiga åtgärder för att olika uppgifter skall vara klart åtskilda och i framtiden undvika sådana situationer har vidtagits.

67. När det är nödvändigt inskräper kommissionen hos medlemsstaterna att den utbetalande myndigheten har ett stort ansvar och att den måste ha fastställda kontrollförfaranden och säkerställa att samtliga organ som rapporterar in utgifter själva har och tillämpar sådana förfaranden. Kommissionen avser att ge ut en vägledning om de utbetalande myndigheternas arbete och deras nyckelfunktion för en sund ekonomisk förvaltning.

68. Kommissionens tillvägagångssätt när förordning (EG) nr 1685/2000 antogs var att stryka överflödiga eller onödiga regler i faktablad om stödberättigande, att dra lärdom av erfarenheterna från tillämpningen av faktabladen genom att vara mindre restriktiv där detta var befogat och att presentera kvarvarande regler på ett mer klart och koncist sätt i form av en förordning. En ny bestämmelse (leasing) lades till som svar på ett uttalat behov. Regeln om slutliga stödmottagare införlivades i artikel 9 i förordning (EG) nr 1260/1999.

70. Slutliga stödmottagare definieras i praktiskt taget identiska ordalag som tidigare i artikel 91 i förordning (EG) nr 1260/1999 och den slutliga stödmottagarens ansvar, särskilt i fråga om bokföring av utgifter och sparande av verifikationer, fastställs i artikel 1.2 i förordning (EG) nr 1685/2000 och i bilaga I till förordning (EG) nr 438/2001. Begreppet ger emellertid fortfarande upphov till problem och kommissionen gav ut ytterligare vägledning i september 2001.

71. Lagstiftaren har enligt kommissionen helt korrekt tagit bort tidsfristen för åtaganden på fältet. Avsikten med tidsfristen var att driva på genomförandet och säkerställa ett korrekt avslutande. Detta sker nu genom regeln om automatiskt återtagande år $n + 2$. Det enda som nu krävs är att den stödberättigade utgiften påförts mellan det datum då stödet börjar gälla och den 31 december 2008. Detta är enkelt både att hantera och kontrollera. Alternativ finansiering är även i fortsättningen en möjlighet när det gäller finansieringskällor för stöd till slutliga stödmottagare. Kommissionens skrev till de franska myndigheterna i detta ärende i början av 2001. Genom de nya bestämmelserna åtskiljs kassaflödeshantering (helt och hållet medlemsstatens ansvar) från utgiftsdeklarationerna.

72. Enligt reglerna för statliga stöd omfattas driftskostnader och kapitalpåfyllnad men bara under klart definierade omständigheter. Faktablad 17 ansågs därför överflödigt, särskilt som ordaydelsen i detta skapade viss osäkerhet beträffande stödberättigandet för många riskkapitaltransaktioner (ny bestämmelse 8). Detta område utreddes emellertid ytterligare genom kommissionens meddelande om statligt stöd och riskkapital som offentliggjordes 2001.

Faktabladet om återbetalningspliktiga lån har ersatts med regel 8 som också omfattar lånefonder. Regel 8 reglerar återanvändning av återbetalade stöd och verkställer därmed artikel 28 i förordning (EG) nr 1260/1999 enligt vilken de stöd som återbetalas till förvaltningsmyndigheten eller till annan offentlig myndighet skall återanvändas för samma ändamål och artikel 30 enligt vilken åtgärder skall pågå i minst fem år. När en EU-finansierad åtgärd har avslutats är det medlemsstaten som har ansvaret för övervakning. Övervakningen kan granskas under tre år efter avslutande.

73. Enligt förordningen skall nationella regler tillämpas utom i fall då kommissionen fastställer en gemensam regel för stödberättigande. Sålunda får genomförandeorgan och slutliga stödmottagare större utrymme. Avsikten med regler för stödberättigande är inte att harmonisera all nationell praxis.

74. Avsikten är att ersätta kostnader som är stödberättigande för det medfinansierade projektet och som faktiskt betalats. Kraven för faktiska utgifter fastställs både i artikel 32 i grundförordningen, i regel 1 i förordning (EG) nr 1685/2000 och i förordning (EG) nr 438/2001. Kommissionen gjorde ett förtydligande i frå-

gan i en vägledning till medlemsstaterna i september 2001. I regel 1 fastställs också villkoren för stödberättigande när det gäller vissa kalkylmässiga merkostnader, inbegripet en proportionell fördelning (vederbörligen dokumenterad) och avskrivning (men inte inköp och avskrivning samtidigt). Vid tveksamheter gör kommissionen som vanligt nödvändiga förtydliganden.

75. För vissa typer av projekt är det motiverat med en hög andel indirekta kostnader i de stödberättigande utgifterna. Med undantag av villkoren i punkt 1.7 ⁽¹⁾ i regel 1 skall nationella regler tillämpas.

76. Den skattemässiga hanteringen av avskrivning omfattas av nationella regler.

77. Kommissionen medger att det finns problem när det gäller den moms som ingår i projekten. De relevanta reglerna för stödberättigande är ett försök att säkerställa att moms ingår i de stödberättigande kostnaderna bara i de fall där den slutliga stödmottagaren eller slutliga mottagaren måste stå för dessa kostnader. När det gäller köp av byggnader kan inhysning av administration i dessa byggnader vara motiverad i vissa fall och kommissionen ansåg det inte längre nödvändigt att detaljreglera detta.

78. I juli 2002 presenterade GD Regio en vägledning om inkomstbringande projekt för infrastrukturer för Kommittén för utveckling och omställning av regioner.

79. Regeln om projektens lokalisering var nödvändig för att klargöra flera olösta frågor och har ytterligare klargjorts för ESF-projekt. När det gäller privatisering och nedläggning av projekt är det klart att kommissionen inte på förhand kan fastställa regler som täcker varje tänkbart fall.

80. Se svar på punkt 68. Meningen var att ge grundläggande och relativt enkla regler för frågor som måste hanteras gemensamt på EU-nivå. Medlemsstaterna tillämpar dessa regler enligt specifika nationella förhållanden, särskilt när det gäller skatter och redovisning. (se skäl 5 i förordning (EG) nr 1685/2000).

81. Kommissionen gjorde det klart från början (i vägledningen) att varje finansieringstabell endast bör innehålla stödberättigande kostnader. Om en medlemsstat önskar få ersättning på grundval av offentliga utgifter bör privata utgifter inte tas med i tabellen. Detta tillvägagångssätt har uppenbarligen inte följts tillräckligt strikt, eftersom det i vissa fall ansågs lämpligt att ange hävstångseffekten genom hela finansieringstabellen. Dessa

⁽¹⁾ Indirekta kostnader utgör stödberättigande utgifter om de grundas på verkliga kostnader i samband med genomförandet av insatser som medfinansieras av strukturfonderna och fördelas proportionellt (pro rata) på insatserna eller i enlighet med en vederbörligen motiverad, rättvis och skälig metod.

förhållanden håller nu på att rättas till. Det bör nu vara klart för medlemsstaterna att det finns två grunder för bidrag från strukturfonderna, totala stödberättigande kostnader eller totala offentliga stödberättigande kostnader. Grunden fastställs för varje enskild åtgärd och anges i programkomplementet, i enlighet med artikel 18.3 c i förordning (EG) nr 1260/1999.

84 och 85. Kommissionen medger att urvalskriterierna varierar inom EU. Det är motiverat i en del fall med tanke på den specifika situationen i regionerna, medan det i andra fall finns möjlighet till förbättring. Enligt kommissionen är det bättre att låta ansvaret ligga kvar där det ligger idag, nämligen hos övervakningskommittén, och steg för steg åstadkomma förbättring genom erfarenhetsutbyte.

SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER

87. Kommissionen hänvisar till sina svar på revisionsrättens iakttagelser i punkterna 9–16. Besluten om fastställande av strukturfondsområden fattades i enlighet med förordningen. När det gäller mål 2 gav förordningen medlemsstaterna stort spelrum, även för att välja ut vilka av de områden som får stöd som också är berättigade till nationellt stöd.

88. Kommissionen hänvisar till sina svar på relevanta punkter. Kommissionen medger att tidsfristerna inte var realistiska med hänsyn till de förfaranden som fastställs och det antal frågor som krävde förhandlingar. Programdokumentens kvalitet har rent allmänt förbättrats och kommissionen arbetar på att det ska ske ytterligare förbättringar.

89. Samtliga medlemsstater genomförde förhandsbedömningar, vilket ledde till mer enhetliga strategier och större kunskap om grunden för de val som gjorts och en avsevärd förbättring av kvantifieringen av målen. I de medlemsstater där man i förhandsbedömningen undersökte alternativa strategier var avsikten att använda denna bedömning som en del av den nationella programplaneringen. Kommissionens arbetsdokument informerade inte om samtliga lämpliga metoder. Medlemsstaterna och bedömarna hänvisades till MEANS-handböckerna för mer detaljerad vägledning. Dessutom förväntades bedömarna vara experter i utvärderingsmetoder. Användningen av makroekonomisk modellering utgör bara en sorts input till besluten om prioriteringar och finansiell fördelning. Indikatorsystem kan alltid förbättras även om kommissionen anser att avsevärda framsteg har gjorts i detta avseende. Utvärderingen efter halva tiden kommer att bekräfta dessa framsteg.

90. Även om det har skett framsteg när det gäller programplaneringen av hur beloppen från strukturfonderna skall användas för att uppnå utvecklingsmålen kan detta ytterligare förbättras. Input-outputanalys ger viss vägledning men resultaten avgörs av många externa faktorer och andra mera långsiktiga faktorer.

Kommissionen har främjat det mera vetenskapliga tillvägagångssätt som nu tillämpas och kommer att fortsätta att arbeta i denna riktning. Det är emellertid medlemsstaterna som har det huvudsakliga ansvaret för programplaneringen.

91. Kommissionen anser att programplaneringen för strukturfonderna har gått framåt så att det nu säkerställs att genomförandet sker enligt en fastställd utvecklingsstrategi och att effektivitet inte åsidosatts till förmån för utnyttjandet av medel. Det är svårt att beräkna de resurser som krävs för att uppfylla de fastställda målen utan referenser till tidigare utnyttjande av anslag för åtgärder av samma typ.

92. En avsevärd mängd information om utvecklingsbehov och nationell politik fanns tillgänglig för programplanerarna för perioden 2000–2006, delvis tack vare tidigare förhandsbedömarens arbete. Kommissionen anser att man har gjort framsteg genom att programmen baserades på en utvecklingsstrategi snarare än på utnyttjandet av medlen.

93. Förvaltningsindikatorerna och de finansiella indikatorerna för resultatreserven är i de flesta fall de som rekommenderades av kommissionen i arbetsdokument nr 4. Kommissionen kommer att se över medlemsstaternas förslag i syfte att rätta till inkonsekvenser.

94. Även om det har tagit medlemsstaterna lång tid att genomföra de nya bestämmelserna har kommissionen vid revisionerna fått intrycket att de system som medlemsstaterna inrättat börjar att fungera tillfredsställande. Kommissionen kommer att lämna in en rapport om bedömningen av de nya förvaltnings- och kontrollsystemen till Europaparlamentet våren 2003.

95. Kommissionen anser att uppdelningen av ansvaret för bestämmelserna om stödberättigande i programmen för perioden 2000–2006 har förenklats genomförandet av programmen. Kommissionen försöker att förtydliga oklarheter vid behov.

96. Detta är ett område där resultaten har förbättrats betydligt på senare år och som fortsätter att gå framåt.

97. Det är sant att man inte alltid har lyckats att förenkla och att programplaneringen ibland fått en annan effekt än den avsedda. Kommissionen lägger ner mycket arbete på att förenkla regler och metoder både för aktuella och framtida program.

98. Kommissionen kommer att ta hänsyn till revisionsrättens iakttagelser vid programplaneringen av strukturfonderna efter 2006.

99. Denna fråga håller på att undersökas i det pågående förberedelsearbetet för lagstiftningen för perioden efter 2006.

100. Effekterna av systemet med programkomplement kommer att märkas under hela genomförandeperioden och kommissionen kommer att uttala sig om detta i ett senare skede. När det gäller utvärderingen efter halva tiden kommer revisionsrättens förslag att behandlas inom ramen för denna.

101. Kommissionen ber att få hänvisa till svaren i punkterna 68 och 80. När det gäller stödberättigande fastställs det i

förordningarna vissa regler som bör tillämpas på samma sätt inom hela EU och resten bör falla under nationell lagstiftning. I början av innevarande programperiod försökte kommissionen att ytterligare specificera frågor om stödberättigande vilket ledde till att det blev ännu mer invecklat eller till regler som inte var relevanta i särskilt många specifika situationer.

102. Majoriteten av de åtgärder som revisionsrätten föreslagit har redan genomförts eller håller på att genomföras vilket framgår i detalj av svaren ovan.
