

Europeiska gemenskapernas
officiella tidning

ISSN 1024-3046

C 329

fyrtiofjärde årgången

23 november 2001

Svensk utgåva

Meddelanden och upplysningar

Informationsnummer

Innehållsförteckning

Sida

I *Meddelanden*

Revisionsrätten

2001/C 329/01

Särskild rapport nr 11/2001 om programmet för gränsöverskridande samarbete inom Tacis samt kommissionens svar.....

1

SV

I

(Meddelanden)

REVISIONSRÄTTEN

SÄRSKILD RAPPORT nr 11/2001

om programmet för gränsöverskridande samarbete inom Tacis samt kommissionens svar

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

(2001/C 329/01)

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

	Punkt	Sida
SAMMANFATTNING		3
INLEDNING	1-6	4
Översikt över programmet för gränsöverskridande samarbete inom Tacis	1-5	4
Revisionsrättens granskning	6	5
RÄTTSLIG RAM OCH SAMORDNING MED ANDRA INSTRUMENT	7-16	5
Rättslig ram	7-9	5
Avsaknad av medel från Phare-programmet	10-14	6
Samordning med Interreg	15-16	7
BUDGETERING OCH PROGRAMPLANERING FÖR PROGRAMMET FÖR GRÄNSÖVERSKRIDANDE SAMARBETE INOM TACIS	17-25	7
Den totala budgeten	17-21	7
Förseningar vad gäller tilldelning av stöd till småskaliga projekt	22	8
Regionala och lokala myndigheters förmåga att förvalta projekt	23-25	8
GENOMFÖRANDE AV PROGRAMMET FÖR GRÄNSÖVERSKRIDANDE SAMARBETE INOM TACIS	26-35	8
Finansiellt genomförande	26-29	8
Kontrakt avseende bygg- och anläggningsarbeten	30-32	9
Anbudsförfarande för kontrakt avseende bygg- och anläggningsarbeten	30	9
Befrielse från mervärdesskatt och tullavgifter	31	9
Myndigheternas roll i mottagarländerna	32	9
Leverantörskontrakt	33	9
Finansiering av mindre projekt	34-35	10
EFFEKTERNA AV PROGRAMMET FÖR GRÄNSÖVERSKRIDANDE SAMARBETE INOM TACIS	36-53	10
Gränsövergångar	36-42	10
Gränsförvaltning	43	11

	<i>Punkt</i>	<i>Sida</i>
Miljö	44–49	11
Ekonomisk utveckling	50–51	12
Småskaliga projekt	52–53	12
SLUTSATSER	54–57	12
Programmets effekter på levnadsstandarden i gränsregioner	54	12
Gränsöverskridande effekter	55	12
Lokala och regionala myndigheters deltagande i programmet för gränsöverskridande samarbete inom Tacis	56	13
Allmän slutsats	57	13
REKOMMENDATIONER	58–62	13
BILAGA 1 – Regioner berättigade till stöd från programmet för gränsöverskridande samarbete inom Tacis		15
BILAGA 2 – Översikt över systemet för genomförande av programmet för gränsöverskridande samarbete inom Tacis		16
BILAGA 3 – Strukturer för genomförande av Tacis program för gränsöverskridande samarbete, Interreg och Phares program för gränsöverskridande samarbete		17
Kommissionens svar		18

SAMMANFATTNING

Programöversikt

I. Det gränsöverskridande samarbetsprogrammet inom Tacis upprättades 1996 för att bidra till att minska skillnaden i levnadsstandard mellan de västra gränsregionerna i Vitryssland, Moldova, Ryssland och Ukraina och deras grannländer. Syftet är att uppmuntra samarbete mellan regionala myndigheter på båda sidorna av gränsen och att stödja projekt med gränsöverskridande effekter. Den årliga budgeten är liten (20–30 miljoner euro), men programmet är politiskt viktigt, med tanke på att regionen kommer att utgöra Europeiska unionens nya östra gräns efter det att nya medlemmar anslutit sig och med hänsyn till den "nordliga dimensionen" i unionens politik (se punkterna 1–5).

Rättslig ram och samordning med andra instrument

II. Programmets rättsliga ram är inte inriktad på samordning med Phare- och Interreg-programmen. Även om programmen har liknande mål utnyttjades inte de samarbetsmekanismer som kommissionen med framgång redan har utvecklat för Phares gränsöverskridande samarbetsprogram för det gränsöverskridande samarbetsprogrammet inom Tacis. Med undantag för Polen har den finansiering som finns att tillgå från Phare-programmet för gemensamma projekt med Tacis-länder varit begränsad, eftersom det inte finns någon särskild finansieringsmekanism som lämpar sig för medel till regioner i Phare-länder som gränsar till de nya oberoende staterna. Möjligheten för sammanlänkade projekt på bägge sidorna av gränsen har därför i hög grad reducerats (se punkt 7–16).

Budgetering och programplanering för Tacis gränsöverskridande samarbetsprogram

III. Trots programmets politiska betydelse och det stora antal projektförslag som togs emot till en början, minskades programmets budget under 1999 och 2000. Det uppstod stora förseningar i samband med programplaneringen av stöd till finansiering av mindre projekt (SPF) och när det gällde att hjälpa regionala myndigheter att öka sin förvaltningsförmåga. Infrastruktur utanför gränsövergångssektorn finansierades sällan, trots att det råder stor efterfrågan på sådan finansiering (se punkterna 17–25).

Genomförande

IV. Genomförandet har blivit starkt försenat. När det gäller kontrakten avseende bygg- och anläggningsarbeten har det förekommit svårigheter att få anbud inom ramen för anbudsbudgeten. Ibland har utrustning levererats först efter den planerade projekttidens slut, på grund av kommissionens långdragna upphandlingsförfaranden och förseningar i samband med förtullningen i mottagarländerna. Ett stort problem inom projekten har varit att erhålla befrielse från mervärdesskatt. När det gäller finansiering av mindre projekt (SPF) har förfarandet för genomförande varit alltför centraliserat. Vid granskningen av ett representativt stickprov av utbetalningar avseende programmet för gränsöverskridande samarbete inom Tacis uppdagades inga väsentliga felaktigheter beträffande deras laglighet och korrekthet (se punkterna 26–35).

Effekter

V. Programmet för gränsövergångar drabbades av ett visst antal förseningar, vilket gör att det ännu inte hade gett några effekter i slutet av år 2000. För flertalet miljöprojekt saknades uppföljande investeringar, från såväl Tacis som andra källor. Väldigt få storskaliga projekt har finansierats inom området ekonomisk utveckling, trots att det är programmets mål. De projekt som fått stöd från SPF har allmänt sett gett de mest kostnadseffektiva resultaten (se punkterna 36–53).

Slutsatser och rekommendationer

VI. Samtidigt som programmet erbjuder en möjlighet att täcka viktiga behov, har det hittills haft begränsade effekter, både när det gäller förbättringar av levnadsstandarderna i mottagarregionerna och det

gränsöverskridande samarbetet. Det krävs större insatser för att stödja lokala och regionala myndigheters deltagande (se punkterna 54–57). Revisionsrätten rekommendera följande (se punkterna 58–62):

- Samordningsmekanismerna mellan Tacis gränsöverskridande samarbetsprogram, Interreg-programmet och Phare-programmet bör stärkas avsevärt.
- Man bör överväga att öka budgeten för Tacis gränsöverskridande samarbetsprogram, och motsvarande finansiering bör göras tillgänglig för gränsregionerna i Phare-länderna. Större tonvikt bör läggas på stöd till infrastruktur och investeringar.
- Man bör inom programmet i högre grad prioritera projekt som direkt bidrar till att höja levnadsstandarden för befolkningen i de stödberättigade regionerna.
- Finansiering av mindre projekt (SPF) bör få en större andel stöd och dess förvaltning bör decentraliseras.

INLEDNING

Översikt över programmet för gränsöverskridande samarbete inom Tacis

1. Tacis program för gränsöverskridande samarbete startades 1996 på Europaparlamentets initiativ, och omfattar de regioner i Ryssland, Vitryssland, Ukraina och Moldova ⁽¹⁾ som gränsar till Europeiska unionen (Finland) och Phare-länderna ⁽²⁾. Programmet återspeglar också en begäran som framfördes av Europeiska rådet i Essen 1994 om att intensifiera det gränsöverskridande samarbetet i Central- och Östeuropa för att främja regionalt samarbete och goda grannförbindelser.

2. Åtaganden för totalt 132,5 miljoner euro har gjorts för programmet under perioden 1996–2000, vilket motsvarar cirka 5 % av Tacis totala budget ⁽³⁾. Enligt kommissionens viktigaste strategiska dokument om detta område ⁽⁴⁾ är programmets mål följande:

- a) Att främja ekonomisk och social utveckling i gränsregionerna, genom att stödja hållbara projekt i syfte att minska risken för att stabiliteten i regionen undergrävs av den högst avsevärda skillnaden i levnadsstandard på olika sidor av gränsen. Programmet skall särskilt hjälpa regionerna att övervinna de utvecklingsproblem som beror på att de ligger i utkanten av den nationella ekonomin.

- b) Att finansiera projekt som har gränsöverskridande verkan och som stöds av samhällen på båda sidor av gränsen, eftersom ett sådant samarbete anses vara mycket viktigt för att uppnå hållbar utveckling.
- c) Att prioritera finansiering av projekt med ett tydligt lokalt eller regionalt stöd.

Dessa mål liknar målen för Phares program för gränsöverskridande samarbete ⁽⁵⁾

3. Tacis program för gränsöverskridande samarbete inleddes också som ett sätt att tillhandahålla kompletterande stöd till de ryska gränsregionerna, för att främja projekt som genomförs gemensamt med Interreg-finansierade projekt i Finland ⁽⁶⁾. Tacis program för gränsöverskridande samarbete är mer allmänt sett kommissionens huvudsakliga finansiella instrument när det gäller att stödja projekt inom ramen för Europeiska unionens politik för den så kallade nordliga dimensionen. Detta initiativ – som startades efter det att Finland och Sverige anslöt sig till Europeiska unionen – syftar till att utveckla norra Europa genom att uppnå en mer sammanhängande strategi för att ta itu med specifika problem och behov i regionen ⁽⁷⁾. Dessutom har programmet en funktion att fylla när det gäller att minska den ryska enklaven Kaliningrads potentiella isolering.

⁽¹⁾ För en karta över stödberättigade regioner: se *bilaga I*.

⁽²⁾ Phare-länderna är de länder som får stöd från Europeiska unionens Phare-program och som gränsar till de fyra länder som mottar stöd från Tacis program för gränsöverskridande samarbete: Estland, Lettland, Litauen, Polen, Rumänien, Slovakien och Ungern.

⁽³⁾ Tacis program för gränsöverskridande samarbete finansieras genom en separat budgetpost i huvudprogrammet Tacis.

⁽⁴⁾ Meddelande från kommissionen till rådet, Europaparlamentet och Regionkommittén om gränsöverskridande samarbete inom ramen för Tacisprogrammet, Bryssel, 27.5.1997 KOM(97) 239 slutlig.

⁽⁵⁾ Se artikel 3 och artikel 5.2 i förordning (EG) nr 1628/94 och artikel 3 och artikel 5.3 i förordning (EG) nr 2760/98.

⁽⁶⁾ Interreg-programmet infördes 1990 av kommissionen för att hjälpa medlemsstaternas gränsregioner att ta itu med sina specifika utvecklingsproblem. När Finland hade anslutit sig blev det berättigat till stöd från Interreg II. Från Interreg IIA (1995–1999) fick landet totalt 34 miljoner euro för de tre regioner som gränsar till Ryssland (sydöstra Finland: 9,6 miljoner euro; Karelen: 13,9 miljoner euro; regionen vid Barents hav: 10,5 miljoner euro).

⁽⁷⁾ Länderna i den region som omfattas av den nordliga dimensionen är Danmark, Estland, Finland, Island, Lettland, Litauen, Norge, Polen, Ryssland, Sverige och Tyskland.

4. Samtidigt betraktas Tacis program för gränsöverskridande samarbete som ett sätt att bidra till Phare-ländernas förberedelser inför anslutningen, framför allt genom att man tillhandahåller kompletterande stöd för att hjälpa dem att ta itu med den allt större oron för huruvida Phare-ländernas och f.d. Sovjetunionens gränser håller måttet, gränser som inom de närmaste åren kommer att bli en del av Europeiska unionens östra gräns, och för att utveckla de gränsöverskridande förbindelserna.

5. Programmet genomförs i huvudsak med hjälp av tre olika typer av interventioner:

- Projekt som skall förbättra gränsövergångarna och infrastruktur i anslutning till gränserna, vilka identifieras gemensamt av kommissionen och mottagarländernas nationella myndigheter.
- Så kallade storskaliga projekt, vanligen för mellan 1 miljon euro och 3 miljoner euro. I Ukraina, Vitryssland och Moldova

har nationella myndigheter ofta spelat en ledande roll även när det gäller att utveckla den här typen av projekt.

- Småskaliga projekt, på upp till 200 000 euro i bidrag i form av finansiering från Tacis, som identifieras och utarbetas av lokala och regionala myndigheter. Mottagaren skall bidra med samfinansiering på minst 20 %.

I *bilaga 2* finns en översikt över Tacis förfaranden när det gäller genomförande och i *bilaga 3* sammanfattas de parter som deltar i Tacis program för gränsöverskridande samarbete, Interreg-programmet och Phares program för gränsöverskridande samarbete. De sektorer som har prioriterats är i princip gränsövergångar, miljö och ekonomisk utveckling. Fördelningen av budgetarna för Tacis program för gränsöverskridande samarbete under perioden 1996–2000 enligt dessa tre typer av interventionsmetoder och för de olika sektorerna visas i *tabell 1*.

Tabell 1

Fördelning av medel till Tacis program för gränsöverskridande samarbete 1996–2000

(miljoner euro)

	Gränsövergångar	Storskaliga projekt	Småskaliga projekt	Summa	%
Gränsövergångar	62,9	—	0,1	63,0	48
Miljö	—	42,2	2,3	44,5	34
Ekonomisk utveckling	—	4,8	4,4	9,2	7
Offentlig förvaltning och sociala frågor	—	0,8	3,6	4,4	3
Övrigt	—	0,2	1,5	1,7	1
Ej fördelade medel	—	—	9,7	9,7	7
Summa	62,9	48,0	21,6	132,5	100

Källa: Europeiska revisionsrätten.

Revisionsrättens granskning

6. En granskning av Tacis gränsöverskridande samarbetsprogram genomfördes under det andra halvåret 2000. Syftet med granskningen var att utreda hur väl programmet hade förvaltats och vilka effekter det hade fått ungefär fem år efter att det inletts. Den innefattade genomgångar av bokföringshandlingar och intervjuer vid Europeiska kommissionens huvudkontor, möten med de myndigheter som har mottagit stöd samt granskningar av projekten i mottagarländerna. De granskningar som utfördes på platsen omfattade 13 av de 15 projekt som hade ett värde på mer än 1 miljon euro samt ett urval på 10 av de 46 projekt som stöddes av finansiering av mindre projekt (SPF), vilka genomfördes eller hade genomförts. Det arrangerades också möten i fyra grannländer (Estland, Finland, Polen och Ungern) för att bidra till att bedöma hur mycket gränsöverskridande samarbete programmet hade gett upphov till.

RÄTTSLIG RAM OCH SAMORDNING MED ANDRA INSTRUMENT

Rättslig ram

7. Tacis program för gränsöverskridande samarbete upprättades på grundval av rådets förordning Euratom, EG nr 1279/96 av den 25 juni 1996 om bistånd till ekonomiska reformer och ekonomisk återuppbyggnad i de nya oberoende staterna och Mongoliet ⁽¹⁾ för perioden 1996–1999. Förordningen avsåg emellertid

⁽¹⁾ EGT L 165, 4.7.1996, s. 1.

hela Tacis-programmet, och den del som anslogs till gränsöverskridande samarbete var mycket begränsad ⁽¹⁾. Detta stod i kontrast till Phares program för gränsöverskridande samarbete, för vilket kommissionen hade fastställt en detaljerad programplanering och genomföranderam i en separat förordning från 1994, programmets första år ⁽²⁾. I den nya förordningen (2000–2006) har det praktiskt taget inte gjorts några förändringar av Tacis program för gränsöverskridande samarbete när det gäller stöd till de nya oberoende staterna, bortsett från att man har infört ett flerårigt vägledande program (artikel 3) och en hänvisning till behovet av samordning med Phare-programmet och strukturfonderna (artikel 14) ⁽³⁾.

8. En särskilt slående kontrast mellan Phares program för gränsöverskridande samarbete och Tacis program för gränsöverskridande samarbete är att kommissionen inte har upprättat samordningsmekanismer inom det sistnämnda för att främja dialog och samarbete mellan de nya oberoende staterna och angränsande länder, i likhet med de mekanismer som redan har upprättats för Phares program för gränsöverskridande samarbete. Med hjälp av förordningen för Phares program för gränsöverskridande samarbete lyckades de "gemensamma program- och kontrollkommittéerna" – bestående av nationella och regionala företrädare för Phare-landet och den angränsande medlemsstaten – föra samman grannländer för att identifiera, bedöma och rekommendera nya projekt. Kommissionen hade själv observatörsstatus i dessa kommittéer, men hade ändå den slutliga beslutsmakten i fråga om vilka projekt som rekommenderats av kommittéerna som faktiskt skulle få finansiering. Att inrätta liknande kommittéer för det gränsöverskridande samsamarbetsprogrammet inom Tacis kunde på samma sätt ha främjat ett mer omfattande gränsöverskridande samarbete, både inom ramen för särskilda projekt och i fråga om den mer allmänna utvecklingen av de berörda ländernas bilaterala förbindelser, även på regional nivå.

9. Återigen i kontrast till Phares program för gränsöverskridande samarbete har kommissionen dessutom inte krävt att myndigheterna på bägge sidor av gränsen skall göra en utvecklingsanalys och utarbeta en utvecklingsstrategi för de gränsregioner som får stöd. Man har inte heller utarbetat en årlig gemensam avsiktsförklaring, där man slår fast vilka projekt som skall finansieras och undertecknas av länder som gränsar till varandra. Resultatet är att det inte har funnits något förfarande för att se till att grannländerna får information om finansierade Tacis-projekt för gränsöverskridande samarbete, trots att detta var en nödvändig förutsättning för det gränsöverskridande samarbetet.

Avsaknad av medel från Phare-programmet

10. En grundläggande svårighet som uppstod för Tacis program för gränsöverskridande samarbete var avsaknaden av tillgängliga medel i Phare-landet i fråga för utveckling av gemensamma eller

åtminstone liknande projekt, med undantag för sektorn för gränsöverskridande projekt (särskilt i Polen). Med tanke på att de regionala myndigheterna i Phare-ländernas gränsregioner i allmänhet har en starkt begränsad budget skulle det ha varit önskvärt att Phare hade tillhandahållit sådana medel. Men Phares program för gränsöverskridande samarbete begränsades i början till Phare-ländernas gränser mot Europeiska unionen. Fastän de stödberättigade gränserna utvidgades 1999 så att de även skulle omfatta gränserna mellan Phare-länder, täckte programmet ännu inte gränserna mellan Phare-länder och de nya oberoende staterna, trots de växande skillnaderna i levnadsstandard mellan västliga och östliga gränsregioner i vissa Phare-länder (t.ex. Polen, Slovakien och Ungern).

11. I princip skulle man ha kunnat utnyttja Phares Credo-program tillsammans med det gränsöverskridande samsamarbetsprogrammet inom Tacis. Credo-programmet upprättades 1996 för att tillhandahålla stöd till gränsöverskridande projekt, i första hand vid gränser mellan olika Phare-länder, men även gränser mellan ett Phare-land och de nya oberoende staterna kunde komma i fråga. Trots att det ursprungligen planerades att det skulle finnas 102 miljoner euro tillgängliga inom ramen för detta program under perioden 1996–1999, ingick man endast avtal för 11,7 miljoner euro. Av beloppen för ingångna avtal gällde endast 1,4 miljoner euro områden vid gränsen mellan Phare-länderna och de nya oberoende staterna, fördelat på 23 projekt (genomsnittstorlek cirka 60 000 euro). Inget av dessa projekt hade något direkt samband med ett Tacis-projekt för gränsöverskridande samarbete.

12. År 1998 upprättade Europaparlamentet en ny budgetpost med rubriken "Särskilda åtgärder för Östersjöområdet", för finansiering av projekt i nordvästra Ryssland, de baltiska staterna och Polen. Från och med 1999 har budgeten varit ca 10 miljoner euro per år, och den finansieras av både Tacis och Phare ⁽⁴⁾. Samtidigt som programmet är utformat för att öka flexibiliteten och främja en gemensam strategi för Interreg, Phare och Tacis, är det när det gäller Ryssland i hög grad en upprepning av det gränsöverskridande samsamarbetsprogrammet inom Tacis.

13. Att stöden till Tacis- respektive Phare-länder delas upp på två olika förordningar är i grunden ett stort men också onödigt hinder för ett effektivt gränsöverskridande samarbete. Medan det för de övergripande Tacis- och Phare-programmen finns ett tydligt behov av två skilda förordningar, för att man skall kunna skilja på de nya oberoende staterna (Tacis-förordningen) och de f.d. kommunistiska länderna i Central- och Östeuropa (Phare-förordningen), är själva syftet med gränsöverskridande samarbete att minska den negativa inverkan av sådana uppdelningar. Det hade således varit önskvärt att en ny förordning utarbetas för närliggande gränsregioner i Tacis- och Phare-länder, och att denna förordning får en egen budgetpost.

14. Den till stor del tillfälliga och otillräckliga samordningen mellan kommissionens avdelningar för Tacis respektive Phare har också förhindrat ett närmare samarbete.

⁽¹⁾ Hänvisningar till Tacis program för gränsöverskridande samarbete är i huvudsak begränsade till artikel 3.10 och bilaga IV punkt 1.

⁽²⁾ Kommissionens förordning (EG) nr 1628/94 av den 4 juli 1994 om genomförande av ett program för gränsöverskridande samarbete mellan länder i Central- och Östeuropa och gemenskapens medlemsländer inom ramen för Phare-programmet (EGT L 171, 6.7.1994, s. 14).

⁽³⁾ Rådets förordning (EG, Euratom) nr 99/2000 av den 29 december 1999 om bistånd till partnerstaterna i Östeuropa och Centralasien (EGT L 12, 18.1.2000, s. 1).

⁽⁴⁾ Budgetposten tilldelades inga finansiella anslag 1998.

Samordning med Interreg

15. Europeiska unionen har med hjälp av Interreg-programmet frigjort medel på den finska sidan av gränsen till Ryssland, men det har varit svårt att dra igång projekt som länkar samman Tacis program för gränsöverskridande samarbete och Interreg, och det av flera skäl:

- a) Den större delen av det finska Interreg-programmet genomförs genom relativt små projekt (ett vanligt EU-bidrag ligger på 200 000 till 250 000 euro). Därför blir SPF, finansiering av mindre projekt, inom ramen för det gränsöverskridande samarbetsprogrammet inom Tacis – som har en gräns på 250 000 euro – den naturliga källan inom Tacis för samfinansiering av gemensamma projekt, men endast omkring 15 % av Tacis medel har anslagits till detta instrument.
- b) Tidpunkterna för anbudsfordran för Interreg-projekt respektive Tacis projekt för gränsöverskridande samarbete är inte harmoniserade, vilket gör det svårt att planera gemensamma projekt.
- c) Interreg-anslag programplaneras på flerårig basis, medan anslag till Tacis gränsöverskridande samarbete fördelas varje år.
- d) Anslag till Interreg och Tacis gränsöverskridande samarbete kan endast användas på mottagarlandets territorium, och inte på bägge sidor av gränsen. Detta begränsar avsevärt räckvidden av gemensamma projekt.
- e) Urvalet av Interreg-projekt görs på regional nivå – av de finska mottagarregionerna och i allmänhet i samråd med grannmyndigheterna i Ryssland – men detta gäller inte Tacis projekt för gränsöverskridande samarbete, för vilka finansieringsbesluten i stället fattas vid Europeiska kommissionens huvudkontor ⁽¹⁾.

16. Fram till 2000 fanns det inga systematiska kontakter mellan de avdelningar vid kommissionen som ansvarar för Tacis gränsöverskridande samarbete och de av kommissionens avdelningar vid GD Regionalpolitik som har ansvar för Interreg, för att förbättra samordningen mellan de två instrumenten. Mot slutet av år 2000 påbörjade de två avdelningarna mer samordnade insatser för att fastställa metoder att förbättra de två instrumentens "driftskompatibilitet".

⁽¹⁾ Detta leder till en situation som innebär att de ryska regionala myndigheterna kan få ett större inflytande över urvalet av Interreg-projekt än över Tacis projekt för gränsöverskridande samarbete.

BUDGETERING OCH PROGRAMPLANERING FÖR PROGRAMMET FÖR GRÄNSÖVERSKRIDANDE SAMARBETE INOM TACIS**Den totala budgeten**

17. Den årliga budgeten för programmet för gränsöverskridande samarbete fastställdes 1996 till 30 miljoner euro. Det har inte varit möjligt att komma fram till varför budgeten fastställdes på denna nivå. Beloppet bibehölls för programmets tre första år, men minskades 1999 till 20 miljoner euro och år 2000 till 22,5 miljoner euro, i linje med den allmänna neddragningen av Tacis budget, trots den allt större betydelsen av de frågor som uppkommer i och med det förestående fastställandet av Europeiska unionens nya östra gräns, utvecklingen av politiken för "den nordliga dimensionen" och Kaliningrads särskilda ställning.

18. Med denna anslagstilldelning tog man inte heller hänsyn till det betydande antal projektansökningar som togs emot under programmets två första år. Kommissionen har inte tillgång till exakt statistik om antalet ansökningar för storskaliga projekt, men allmänna indikationer tyder på att antalet projektansökningar minskade avsevärt från 1998 och framåt.

19. Den anledning som mottagarländerna angav för denna nedgång var att de lokala myndigheterna insåg att de begränsade medlen för storskaliga projekt som inte rörde gränsövergångar (som var de nationella myndigheternas område) innebar att kostnaderna för att förbereda ett projekt inte var berättigade, med hänsyn till den lilla sannolikheten för att erhålla finansiering för storskaliga projekt. Den begränsade budgeten för Tacis program för gränsöverskridande samarbete betyder att det i genomsnitt bara är ett storskaligt projekt, högst två, som kan finansieras i ett land under ett år. På grund av den begränsade tillgången på medel gjordes ingen anbudsfordran alls för storskaliga projekt i Ryssland under 1999 och 2000 ⁽²⁾.

20. När det gäller finansiering av mindre projekt (SPF), för vilken det finns heltäckande statistik om antalet projektansökningar, står det klart att efterfrågan på medel var mycket större än de medel som anslogs till programmet för perioden 1996–1998 (se tabell 2 nedan). Det totala värdet av projekt som kommissionens urvalskommitté "rekommenderade" för finansiering var 68 % högre än de faktiska medel som fanns att tillgå.

⁽²⁾ Kommissionens hela budget för Ryssland år 2000 anslogs till återstarten av anläggningen för rening av avloppsvatten i Sortavala (4,5 miljoner euro). Medel till detta projekt, som ursprungligen skulle finansierats i 1996 års budget, hade dragits tillbaka på grund av brist på genomförande (se punkt 44).

Tabell 2

Förslag till SPF-projekt – antal och värde

Budgetår	Inlämnade projekt		Rekommenderade projekt		Godkända projekt	
	Antal	Värde (miljoner euro)	Antal	Värde ⁽¹⁾ (miljoner euro)	Antal	Värde (miljoner euro)
1996	91	13,8	39	5,9	16	2,4
1997	133	20,5	42	6,3	30	4,7
1998	121	20,7	47	7,1	26	4,4
Summa	345	55,0	128	19,3	72	11,5

⁽¹⁾ Uppskattning som grundas på den genomsnittliga projektstorleken, 150 000 euro.
Källa: Europeiska kommissionen.

21. Trots den begränsade tillgången på resurser innebär den större sannolikheten att erhålla projektfinansiering från SPF – jämfört med storskaliga projekt – att lokala och regionala myndigheter gärna lämnar in sådana projektförslag. När det gäller mottagarmyndigheternas deltagande i programmet, särskilt lokala och regionala myndigheter, kan SPF anses vara mycket mer framgångsrikt än de delar av programmet som avser storskaliga projekt.

Förseningar vad gäller tilldelning av stöd till småskaliga projekt

22. Med hänsyn till att medel har fördelats till SPF varje år, skulle man kunna anta att en regelbundet återkommande årlig period för utarbetande, inlämning och godkännande av projekt hade etablerats. Detta skulle ha underlättat uppgiften såväl för kommissionen som för myndigheterna i mottagarlandet. SPF drabbades av stora förseningar i programplaneringsstadiet. För budgetåret 1996 valdes inga projekt ut förrän 1998. Samtidigt som denna försening delvis kan tillskrivas behovet av att upprätta förfaranden för genomförande, och situationen faktiskt förbättrades för budgetåret 1997, är kommissionen ansvarig för mycket allvarliga förseningar under budgetåret 1998 på grund av omorganiseringen av kommissionens enheter. Resultatet blev att man inte valde ut projekt förrän i oktober 2000, vilket i hög grad minskade den styrka som programmet hade börjat bygga upp och skadade dess anseende i mottagarländerna. Förseningen berodde på att kommissionens nya direktorat, som ansvarar för att anordna anbudsinfordringar för kontrakt avseende externt stöd, blockerade urvalsprocessen fram till det att standardriktlinjer för den här typen av stöd hade slagits fast för samtliga program för externt bistånd.

Regionala och lokala myndigheters förmåga att förvalta projekt

23. Även om kommissionen själv har betonat att en "förutsättning för att en gränsöverskridande samarbetsåtgärd framgångsrikt skall kunna genomföras är att det finns en regional och lokal förmåga att skapa och utveckla projekt" ⁽¹⁾ tilldelades inte medel för

stöd till sådana ändamål förrän under programmets andra år (1997: Initiativet för uppbyggnad av regional förmåga, 675 000 euro). Dessutom började detta initiativ inte genomföras i praktiken förrän i april 2000, eftersom kommissionen inte kunde bestämma sig för vilket förfarande som var lämpligt för tilldelning av kontrakt av detta slag.

24. Ytterligare en positiv aspekt på SPF är att den maximala bidragsnivån på 200 000 euro är mer hanterbar för lokala och regionala myndigheter än beloppen för storskaliga projekt (1–3 miljoner euro). Regionala och lokala myndigheter har i vissa fall svårigheter att hantera så kallade storskaliga projekt, inte bara på grund av storleken utan också beroende på det betydande tekniska stöd som är involverat i sådana projekt. Denna typ av storskaliga projekt har i genomsnitt omfattat 1,3 miljoner euro för tekniskt stöd (cirka 80 %) och 0,35 miljoner för utrustning (cirka 20 %). Regionala myndigheter skulle ofta ha föredragit finansiering av infrastruktur, både på grund av sin förmåga att hantera sådana projekt och på grund av de behov som faktiskt finns. Men trots programmets möjligheter till finansiering av småskalig infrastruktur ⁽²⁾ har kommissionens policy i allmänhet gått ut på att begränsa infrastrukturstödet till gränsövergångar (se även punkt 44).

25. För att utarbeta storskaliga projekt har ryska regionala myndigheter i allmänhet haft ett gott samarbete med både finska regionala myndigheter och finska konsultföretag. I Ukraina och Moldova har nationella ministerier ofta spelat en viktig roll när det gäller att utforma projektsökningar, vilket i vissa fall beror på de regionala förvaltningarnas begränsade förmåga.

GENOMFÖRANDE AV PROGRAMMET FÖR GRÄNSÖVERSKRIDANDE SAMARBETE INOM TACIS

Finansiellt genomförande

26. Det finansiella genomförandet av programmet per den 31 december 2000 sammanfattas i *tabell 3*.

⁽¹⁾ Meddelande från kommissionen till rådet, Europaparlamentet och Regionkommittén om gränsöverskridande samarbete inom ramen för Tacisprogrammet, Bryssel, 27.5.1997 KOM(97) 239 slutlig.

⁽²⁾ Se tionde ledet i beaktandemeningen i förordning (EG) nr 1279/96: "För att de mest akuta behoven i de nya oberoende staterna och Mongoliet skall kunna tillgodoses på ett tillfredsställande sätt under den ekonomiska omdaning de för närvarande genomgår, måste en begränsad del av de ekonomiska anslagen få användas för infrastrukturella projekt i liten skala i samband med gränsöverskridande samarbete."

Tabell 3

Finansiellt genomförande av programmet för gränsöverskridande samarbete inom Tacis (1996–2000)

(miljoner euro)

	Åtaganden	Avtal	Betalningar
1996	30,0	23,7	16,1
1997	30,0	29,7	16,4
1998	30,0	28,2	4,8
1999	20,0	6,6	0,4
2000	22,5	0,0	0,0
Summa	132,5	88,2	37,7

27. Genomförandet av programmet har i allmänhet varit långsamt, framför allt när det gäller programmets huvudinslag: stöd till gränsövergångar. De viktigaste skälen till detta utreds i följande punkter. Ett resultat av genomförandeproblemen var att man blev tvungen att dra tillbaka åtaganden för 6,3 miljoner euro (21 % av åtagandena), när den period som tillåter ingående avtal för 1996 års budget löpte ut i slutet av 1999.

28. Summan av de åtaganden som drogs tillbaka borde ha varit större, eftersom det återstod ytterligare 2,6 miljoner euro ur 1996 års budget – vilka hade anslagits till tjänste- och leverantörskontrakt för gränsövergångar – för vilka man inte heller hade ingått avtal per den 31 december 1999. Eftersom kommissionen hade delegerat förvaltningen av detta belopp till den gränsöverskridande enheten för övervakning av programmet, ledd av en konsultfirma, ansåg den dock att avtal definitivt ingåtts för dessa medel.

29. Granskningen av ett representativt urval betalningar från det gränsöverskridande samarbetsprogrammet inom Tacis har inte avslöjat några väsentliga fel när det gäller laglighet och korrekthet.

Kontrakt avseende bygg- och anläggningsarbeten**Anbudsförfarande för kontrakt avseende bygg- och anläggningsarbeten**

30. Det gränsöverskridande programmet i Ukraina, Vitryssland och Moldova drabbades av betydande förseningar, vilket berodde på allvarliga svårigheter att få in anbud inom ramen för kontraktets budgeten. Man var tvungen att göra om alla de tre anbudsinfördringar som anordnades 1999 för stöd till gränsövergångar ⁽¹⁾ i dessa länder, eftersom bara ett enda anbud erhöles i vart och ett av dessa fall och eftersom anbuden i genomsnitt uppgick till dubbelt så mycket som det budgeterade beloppet. Huvudskälet till

⁽¹⁾ Kamenny Log (Vitryssland), Chop (Ukraina), Leushen (Moldova).

denna situation var att det konsultföretag som hade ansvaret för att utarbeta anbuden hade underskattat det troliga kostnadsintervallet, särskilt det belopp som utländska företag kräver för att täcka den risk det innebär att arbeta i den här typen av länder (?). Kommissionens krav, som var avsedda att garantera entreprenörernas finansiella bärkraft, gjorde det samtidigt svårt för entreprenörer i f.d. Sovjetunionen att lämna godtagbara anbud.

Befrielse från mervärdesskatt och tullavgifter

31. Ett stort problem som uppstod i samband med kontrakt avseende bygg- och anläggningsarbeten var att få myndigheterna i mottagarländerna att gå med på att bevilja lokala entreprenörer befrielse från mervärdesskatt. Trots att den typen av undantag var ett krav i de gemensamma avsiktsförklaringar om genomförandet av gränsövergångsprojekt som hade undertecknats av mottagarländerna och kommissionen, visade det sig vara svårt för kommissionen att genomdriva detta krav i praktiken. På grund av de problem som uppstod hade de entreprenörer som arbetade i Ryssland och Ukraina i slutet av år 2000 ansökt om ersättningar på nästan 2 miljoner euro.

Myndigheternas roll i mottagarländerna

32. Det fanns andra områden där genomförandet av programmet inte alltid underlättades av projektets mottagare. Det uppkom förseningar, särskilt i Svetogorsk (Ryssland) och Jagodin (Ukraina), när det gällde att få godkännande av utformningen av gränsövergångarna. Beslutsprocessen komplicerades av det faktum att det fanns nio olika avdelningar i de nya oberoende staterna som ansvarade för gränsövergångsprojekt ⁽²⁾. De som officiellt kunde få stöd för gränsövergångsprojekt var tullmyndigheterna, men behovet av samordning mellan nationella, regionala och lokala tullmyndigheter underlättade inte ett snabbt genomförande. Dessutom var de lokala offentliga myndigheternas roll i gränsövergångsprojekt på deras territorium inte alltid klart definierad.

Leverantörskontrakt

33. Finansieringen av utrustning motsvarar vanligen 15–25 % av kostnaderna för ett Tacis-projekt för gränsöverskridande samarbete. Ungefär hälften av de granskade storskaliga projekten, som var nära att avslutas eller redan hade genomförts, hade drabbats av förseningar i fråga om leverans av utrustning. Dessa förseningar berodde på kommissionens långdragna upphandlingsförfaranden, den tid mottagarna behövde för att godkänna utrustningslistor och fördröjningar i samband med förtullningen i mottagarländerna. Ibland blev resultatet att utrustningen kom just innan projektet var tänkt att avslutas, eller t.o.m. senare.

⁽²⁾ Problemet var inte lika allvarligt i Ryssland, eftersom närheten till Finland innebär att de finska företagen inte hade så stora transportsvårigheter.

⁽³⁾ Som en jämförelse kan nämnas att det i Finland endast fanns två avdelningar med ansvar för gränsövergångar.

Finansiering av mindre projekt

34. Även om man skulle kunna vänta sig att finansiering av mindre projekt (SPF) skulle kunna genomföras med hjälp av lättare och mer flexibla förfaranden än när det gäller storskaliga projekt, har det inte förhållit sig så. SPF har haft en tungrodd struktur som till stor del förvaltats långt ifrån mottagarregionerna, trots att detta instrument är särskilt avsett för lokal och regional nivå.

35. Eftersom kommissionens egna personalresurser har varit begränsade när det gäller förvaltningen av programmet, lade kommissionen ut en stor del av den dagliga skötseln på ett förvaltningsorgan baserat i Danmark. Trots att detta organ inrättade lokala kontor i S:t Petersburg (Ryssland) och Lvov (Ukraina) måste de flesta besluten fattas vid huvudkontoret och godkännas av kommissionens avdelningar i Bryssel. Kommissionens delegationer har i väldigt liten utsträckning varit delaktiga i SPF, trots att det finns ett större behov av att kommissionen förvaltar SPF från mottagarländerna, på grund av dess regionala tonvikt. De långdragna upphandlings- och betalningsförfarandena har inneburit att det är svårt för mottagarna att genomföra projekten inom den 18-månadersperiod som kommissionen har insisterat på när det gäller genomförandet av den här typen av projekt.

EFFEKTERNA AV PROGRAMMET FÖR GRÄNSÖVERSKRIDANDE SAMARBETE INOM TACIS

Gränsövergångar

36. Ungefär hälften av anslagen till Tacis gränsöverskridande samarbete har under perioden 1996–2000 fördelats till gränsövergångar. Men byggnadsarbetena påbörjades först 2000. Därför hade programmet ännu inte fått några effekter på detta område fem år efter det att det gränsöverskridande samarbetsprogrammet inom Tacis startades.

37. Gränsövergångar är ett särskilt slående exempel på att det är önskvärt att antingen ha ett finansiellt instrument som täcker båda sidor av gränsen eller, om detta saknas, att man ser till att Phare- och Tacis-instrumenten samordnas på lämpligt sätt. Kommissionen utvecklade emellertid inte någon strategi för att förbättra övergångarna vid gränserna mellan Phare-länder och de nya oberoende staterna. Det första större Phare-stödet till en gränsövergång mot de nya oberoende staterna utdelades 1993, dock utan något motsvarande initiativ med Tacis-medel. Stödet till gränsövergången genomdrevs på Phare-sidan utan någon motsvarande förbättring på Tacis-sidan, och därför fanns flaskhalsarna kvar.

38. Det första steget i Tacis program för gränsövergångar var en undersökning med behovsbedömningar som gjordes 1996 och som omfattade 42 gränsövergångar i de stödberättigade gränsregionerna. Denna undersökning var ett effektivt sätt att utveckla en strategi på medellång sikt i syfte att ge stöd till gränsövergångar. I

en undersökning⁽¹⁾ från 1995 om flaskhalsar vid gränsövergångar, finansierad av Phare-programmet, hade man dock redan slagit fast att det finns ett brådskande behov av stöd till två av gränsövergångarna på gränsen mellan central- och östeuropeiska länder och de nya oberoende staterna, nämligen de övergångar som hade de längsta genomsnittliga väntetiderna i hela centrala och östra Europa: Zahony–Chop (Ungern–Ukraina, 28 timmar) och Kukuryki–Kozlovitchi⁽²⁾ (Polen–Vitryssland, 24 timmar, ibland upp till fem dagar). Det skulle därför ha varit önskvärt med en prioritering av finansieringen av dessa två övergångar, samtidigt som behovsbedömningen används för att fatta beslut om nästa interventionsomgång.

39. Arbetena i Chop inleddes inte förrän i oktober 2000. Mera allvarligt är att det vid Kozlovitchi – trots att denna gränsövergång utan tvekan är den största på gränsen mellan de central- eller östeuropeiska länderna och de nya oberoende staterna, då 359 028 lastbilar använde sig av denna övergång 1996 – inte hade gjorts några investeringar i infrastruktur på Tacis-sidan i slutet av 2000.

40. De enda två gränsövergångsprojekt där byggnadsarbetet nästan hade avslutats i slutet av 2000 fanns längs den rysk-finska gränsen, Salla–Kellosekä, 50 km norr om norra polcirkeln (4,4 miljoner euro) och Svetogorsk–Imatra (6,8 miljoner euro). Salla-projektet anses vara ett sätt att utveckla det euro-arktiska området vid Barents hav och förkorta långa restider med i allmänhet två-fyra timmar. Projektets inverkan förväntas dock bli begränsad, åtminstone på kort sikt, eftersom bara 1 727 lastbilar använde denna övergång 1996, dvs. endast omkring 0,5 % av dem som använde övergången Kukuryki–Kozlovitchi. Efter förbättringen av gränsövergången uppskattade man i genomförbarhetsundersökningen för detta projekt att antalet lastbilar skulle komma att öka, men fortfarande endast till cirka 5 000 per år till år 2000.

41. Vid övergången Svetogorsk–Imatra riskerade den mycket bristfälliga vägen från Svetogorsk till Viborg (55 km) att bli en flaskhals när arbetet med gränsövergången väl var avslutat, även om projektet var mycket mer berättigat mot bakgrund av den trafik som passerade där (1996: 26 000 lastbilar och 283 000 bilar).

42. Effekterna av kommissionens interventioner vid gränsövergångar har blivit större p.g.a. att man har haft en integrerad strategi, dvs. att man har finansierat såväl utbildning och utrustning som de huvudsakliga byggnadsarbetena. Det skulle emellertid ha varit önskvärt om de genomförbarhetsstudier som gjordes hade tillhandahållit uppskattningar av i vilken utsträckning förseningarna berodde på infrastrukturhinder alternativt ineffektiva förfaranden, för att man på ett bättre sätt skulle kunna se till att överflödiga infrastruktur inte finansieras. Dessutom tog man inte på ett

⁽¹⁾ Central European Border Study: Report of Study Mission to Identify Major Border Crossing Bottlenecks, juli 1995.

⁽²⁾ Zahony–Chop ligger längs den alleuropeiska korridoren 5, Trieste–Budapest–Kiev, medan Kukuryki–Kozlovitchi, övergången för godstrafik på gränsen Terespol–Brest, är belägen längs den alleuropeiska korridoren 2, Berlin–Warszawa–Moskva.

lämpligt sätt itu med det viktiga faktum att otillräcklig sekundär-lagstiftning utgör ett hinder mot förbättrade förfaranden, förrän kommissionen hade inlett en undersökning om denna fråga under 2000. Under alla omständigheter utgör tulltjänstemännens fortsatt låga löner och den omfattande korruptionen hinder. Dessa faktorer ligger utanför räckvidden för Tacis-programmet för gränsöverskridande samarbete men kan antas minska program-mets effekter.

Gränsförvaltning

43. Det gränsöverskridande samarbetsprogrammet inom Tacis har haft små effekter när det gäller förbättringar av gränsförvaltningens säkerhetsaspekter. Detta återspeglar delvis att kommissionen saknar en tydlig strategi i en situation där samarbetet försvåras av mottagarförvaltningarnas inställning i frågor som rör gränsförvaltning, särskilt i Ryssland och Vitryssland. Kommissionen anslog totalt 3 miljoner euro för detta ändamål inom 1996 och 1997 års program för gränsöverskridande samarbete, men en undersökning som beställdes av kommissionen 1997 i syfte att identifiera möjliga projekt lades ned. Och det trots att undersökningens preliminära slutsatser framhöll att insatserna för att förbättra gränsförvaltningen på ena sidan gränsen (Phare) inte skulle vara tillräckliga utan kompletterande insatser på andra sidan gränsen (Tacis).

Miljö

44. Ungefär en tredjedel av det gränsöverskridande samarbetsprogrammet inom Tacis har fördelats till miljöprojekt. Tacis-finansieringen har varit starkt koncentrerat på tekniskt stöd och, i mindre utsträckning, på utrustning. Tacis-förordningen erbjuder möjligheter att finansiera infrastruktur inom ramen för programmet för gränsöverskridande samarbete, men de har knappast utnyttjats (se också punkt 24). Det främsta miljöinfrastrukturprojekt som erhöll finansiering var en anläggning för rening av avloppsvatten i Sortavala i Karelen, nära den finska gränsen. Senare tvingades man dock dra tillbaka åtaganden för 2,2 miljoner euro som anslagits 1996, eftersom avtal inte hade ingåtts före programmets slut. Orsaken till detta var framför allt brister i projektets utformning. I budgeten för år 2000 infördes ett nytt åtagande på 4,5 miljoner euro för att dra igång projektet på nytt. Det utökade beloppet berodde framför allt på att specifikationerna hade förbättrats.

45. Man har gjort undersökningar för att bedöma vattenkvalitet och utforma en strategi för övervakning av floderna Bug, Latorica och Uzh i västra Ukraina (1,98 miljoner euro) och området kring floden Prut i Moldova (1996: 2,49 miljoner euro), dock utan lämplig hänsyn till behovet av att följa upp projekten med investeringar för att göra floderna renare. Ukraina-projektet innefattade inte identifiering av de investeringar som krävs för att minska föroreningarna (t.ex. anläggningar för rening av avloppsvatten). För floden Prut, där undersökningen bekräftade allvarliga hälsoproblem som hänger samman med vattenanvändning och hygien, fastställdes lämpliga investeringsprojekt genom projektet. Men innan rekommendationerna från det första projektet fanns att

tillgå inleddes ytterligare en undersökning av flodens avrinningsområde som delvis överlappade det geografiska område som täcktes av det första projektet, och som sattes igång inom ramen för programmet för gränsöverskridande samarbete (1998: 1,27 miljoner euro). Denna andra undersökning måste anses ha kommit alltför tidigt, och mot bakgrund av de allvarliga vattenrelaterade hälsoproblemen i Moldova bör man ifrågasätta värdet av att finansiera ytterligare en studie i stället för att ge stöd till investeringar i infrastruktur. Effekterna av de bägge projekten för floden Prut skulle ha kunnat bli större om medel hade funnits tillgängliga för att finansiera ett samarbete med Rumänien.

46. Ett av de viktigaste projekt till vilket Tacis program för gränsöverskridande samarbete har tillhandahållit medel var anläggningen för hantering av farligt avfall Krasny Bor i närheten av S:t Petersburg (1996: 1,4 miljoner euro). Helsingforskommissionen för Östersjöområdet hade utpekad denna anläggning som en oroshärd ur miljösynpunkt, som inte bara hotade det omgivande området utan också själva Östersjön. Projektet innebar endast blygsamma framsteg, med hänsyn till tidigare undersökningar, och fick små effekter. Den föreslagna lösningen för att öka förbränningskapaciteten till en rimlig kostnad – genom att förvärva en begagnad förbränningsugn – var inte realistisk. På ett mera grundläggande plan fanns det inom projektet inte kapacitet att ta itu med det problem som handlade om hur man skulle se till att farligt avfall faktiskt levererades till den officiella anläggningen Krasny Bor, i stället för att dumpas på ett olagligt sätt.

47. Det gränsöverskridande samarbetsprogrammet inom Tacis har också finansierat ett flertal miljöprojekt som syftar till att främja ekoturismen, för att öka inkomsterna för befolkningen i gränsregionerna. Det tekniska biståndet från Tacis gav värdefull sakkunskap när det gällde projektens miljöaspekter, men projektens inverkan på ekoturismen var mycket begränsad.

48. Det enda miljörelaterade område där det visade sig vara möjligt att attrahera såväl lokal finansiering som lån från biståndsgivare var två projekt för minskning av skadliga utsläpp vid energiproduktion. Ett av dessa projekt omfattade två pilotinvesteringar i Republiken Karelen för att ersätta fossila bränslen med träflis (1997: 2,3 miljoner euro), och det andra innehöll energibesparingsåtgärder i den stängda militära staden Sneznogorsk i närheten av Murmansk (1997: 2,7 miljoner euro). Den gränsöverskridande inverkan av de minskade utsläppen var mycket begränsad, men projekten tycks ändå kunna åstadkomma ett antal påtagliga fördelar i fråga om bränslebesparing, vilka skulle kunna upprepas.

49. Vid tidpunkten för granskningen fanns det förväntningar på att de investeringar de båda projekten medförde skulle samfinansieras av Nordiska miljöfinansieringsbolaget (NEFCO). Kommissionen och NEFCO skulle sträva efter att förbättra samarbetet under programplaneringen och förberedelsen av projektet, för att kunna identifiera ytterligare möjligheter till samfinansiering av miljöinvesteringar.

Ekonomisk utveckling

50. Trots att ett av de grundläggande målen med det gränsöverskridande samarbetsprogrammet inom Tacis var att öka levnadsstandarderna i mottagarländernas gränsregioner, har det bedrivits mycket få storskaliga projekt för ekonomisk utveckling. Det första projektet av detta slag – inrättande av institutioner för stöd till små och medelstora företag i Uzhgorod i Ukraina – inleddes inte förrän i början av 2000 (1998: 1,5 miljoner euro). Vid tidpunkten för granskningen, oktober 2000, var det därför för tidigt att fastställa specifika resultat.

51. Stöd till utvecklingen av gränsöverskridande affärsförbindelser är särskilt viktiga nu, när Phare-länderna börjar införa visum för medborgare från de nya oberoende staterna, som en del av sina förberedelser inför anslutningen till EU ⁽¹⁾. Sådana restriktioner kommer högst sannolikt att minska den lokala gränshandeln, om inte kompensande åtgärder vidtas. Trots att denna fråga är mycket viktig har kommissionen inte utvecklat en tydlig strategi som skulle kunna hjälpa de regionala myndigheterna att fastställa och utforma lämpliga projekt.

Småskaliga projekt

52. De projekt som finansierats av SPF och som har granskats på platsen hade i allmänhet gett kostnadseffektiva resultat i enlighet med sina respektive mål, även om projekten på områdena offentlig förvaltning och sociala frågor – som erhållit cirka 30 % av SPF-resurserna – fick begränsade gränsöverskridande effekter. Särskilt positiva inslag i de småskaliga projekten var följande:

- a) I motsats till de större projekten användes en relativt stor andel av medlen (37,5 %) till lokala projekt för ekonomisk utveckling, vilket är den viktigaste frågan för befolkningarna i mottagarregionerna och det främsta syftet med de finska Interreg-programmen.
- b) SPF gjorde det möjligt för ett större antal institutioner i mottagarländerna att dra fördel av programmet än vad som var fallet med finansieringen av storskaliga projekt.
- c) Eftersom SPF grundades på offentliga organ i de nya oberoende staterna i samarbete med offentliga myndigheter, i stället för med konsultföretag från Västeuropa, skapades större möjligheter till att bilda varaktiga nätverk efter projektfinansieringens slut.
- d) Mottagarnas engagemang stärktes med kravet på samfinansiering med 20 %.

⁽¹⁾ T.ex. införde Slovakien, vars gräns ligger endast 2 km från Uzhgorod, visumtvång för ukrainska medborgare under år 2000, som en del av landets förberedelser inför anslutningen till EU.

53. SPF skulle kunna användas på området offentlig förvaltning för att uppnå verkligt gränsöverskridande effekter, genom att man främjar projektförslag från så kallade Euroregioner. Dessa är gränsöverskridande organ som liknar dem som finns i Europeiska unionen, och som under de senaste åren har inrättats längs större delen av den rysk-finska gränsen och gränsen mellan Phare-länderna och de nya oberoende staterna. Den här typen av organ har en potential för att bli viktiga forum för utveckling av varaktigt gränsöverskridande samarbete.

SLUTSATSER

Programmets effekter på levnadsstandarderna i gränsregioner

54. På grund av den begränsade budgeten kan Tacis program för gränsöverskridande samarbete i bästa fall få blygsamma effekter i de stödberättigade gränsregionerna. Under de fem första åren har programmet dock inte ens haft blygsamma effekter. Detta beror delvis på stora förseningar i programmet för gränsövergångar. När dessa projekt väl har genomförts bör de så småningom hjälpa dessa regioner genom att uppmuntra gränsöverskridande förbindelser, trots att projekten främst är inriktade på den internationella och den nationella nivån, snarare än den regionala. Miljöprojekten har inte heller gett särskilt många påtagliga fördelar för befolkningarna i gränsregionerna och har i stor utsträckning begränsats till undersökningar, med praktiskt taget inga investeringar i infrastruktur. Mycket få storskaliga projekt har inriktats särskilt på ekonomisk utveckling. Det gränsöverskridande samarbetsprogrammets mest betydande bidrag på det här området har gått genom finansiering av mindre projekt.

Gränsöverskridande effekter

55. Även om ett fåtal storskaliga projekt har genererat ett visst mått av gränsöverskridande samarbete har programmet totalt sett inte nått upp till sin potential på det här området. Detta beror framför allt på två faktorer. I motsats till Phares program för gränsöverskridande samarbete inrättade kommissionen för det första inget gemensamt forum, där myndigheterna på bägge sidor av de relevanta gränserna kunde sammanträda för att fastställa, utarbeta och övervaka projekt. För det andra har olikartade förfaranden i hög grad hämmat samarbetet mellan dem som omfattas av Interreg-programmet respektive det gränsöverskridande samarbetsprogrammet inom Tacis, samtidigt som det har funnits mycket begränsade Phare-medel tillgängliga som skulle ha kunnat främja gemensamma eller liknande projekt, framför allt på grund av att de regioner i Phare-länderna som gränsar till de nya oberoende staterna inte var berättigade till stöd från Phares program för gränsöverskridande samarbete. Undantaget är gränsövergångsprojekten, men här har samordningen mellan Phare och Tacis varit mycket begränsad då övergångarna på Phare-sidan i allmänhet byggdes upp flera år före dem på Tacis-sidan.

Lokala och regionala myndigheters deltagande i programmet för gränsöverskridande samarbete inom Tacis

56. Eftersom många lokala förvaltningar har liten förvaltningsförmåga har deras deltagande i programmet begränsats. Kommissionen har varit mycket långsam när det gäller att erbjuda stöd för att bygga upp den lokala och regionala förmågan. Det främsta projektet med ett sådant ändamål inleddes inte förrän 2000. För regionala myndigheter är det mycket ofta svårt att hantera storskaliga projekt, varför finansiering av mindre projekt i allmänhet har varit ett mer passande instrument för att uppmuntra deras deltagande.

Allmän slutsats

57. Det gränsöverskridande samarbetsprogrammet inom Tacis är ett instrument som kan spela en viktig roll när det gäller att ta itu med frågor som hänger samman med att Europeiska unionen får en ny gräns i öster efter nästa utvidgning, och som kan ge politiken för den nordliga dimensionen ett mer konkret uttryck. Dess effekter har dock hittills varit begränsade, inte endast på grund av förseningar i genomförandet, utan också för att tillgången på medel har varit mycket begränsad, att ingen struktur för en gränsöverskridande dialog upprättades i samband med programplaneringen, att man misslyckats med att tillhandahålla motsvarande finansiering för Phare-ländernas östra gränsregioner och att man inte tillräckligt har prioriterat projekt som handlar om programmet grundläggande mål, nämligen att höja levnadsstandarden för befolkningarna i mottagarregionerna.

REKOMMENDATIONER

58. *Samordningsmekanismerna mellan Tacis program för gränsöverskridande samarbete, Interreg-programmet och Phare-programmet bör stärkas avsevärt.*

- För att se till att en sådan finansiering används så effektivt och ändamålsenligt som möjligt bör kommissionen säkerställa att regelverket underlättar gränsöverskridande program som omfattar båda sidor av gränsen, dvs. både Phare-länderna och de nya oberoende staterna, med tanke på den framtida utvidgningen (se punkt 13).
- För att förbättra samordningen och dialogen mellan mottagarna i f.d. Sovjetunionen och deras motsvarigheter i Finland och Phare-länderna bör kommissionen inrätta kommittéer i enlighet med dem som har inrättats för Phares program för gränsöverskridande samarbete: Gemensamma programplanerings- och kontrollkommittéer (se punkt 8).
- Utvecklingsstrategier för de stödberättigade regionerna bör utarbetas, och myndigheterna i Phare-länderna bör formellt och systematiskt informeras om vilka projekt som kommissionen har valt ut för finansiering (se punkt 9).

- En arbetsgrupp bör inrättas mellan Phare- och Tacis-avdelningarna, för att förbättra samordningen mellan de regioner som omfattas av Tacis gränsöverskridande samarbete och de närliggande gränsregionerna i Phare-länderna (se punkt 14). Den senaste tidens insatser vid kommissionens avdelningar för att förbättra samordningen mellan Tacis gränsöverskridande samarbete och Interreg bör fullföljas (se punkt 15–16).

59. *Man bör överväga att öka budgeten för Tacis program för gränsöverskridande samarbete och medel bör göras tillgängliga för gränsregionerna i Phare-länderna för finansiering av sammanhängande gränsöverskridande projekt.*

- Med hänsyn till betydelsen av de frågor som hänger samman med den utvidgade Europeiska unionens nya östra gräns, utvecklingen av politiken för den "nordliga dimensionen" och det inledningsvis stora intresset för programmet som sedan avtog i fråga om stora projekt, åtminstone till en del beroende på de begränsade resurserna, bör en ökning av budgeten för det gränsöverskridande samarbetsprogrammet inom Tacis övervägas (se punkterna 17–20).
- Man bör bereda större utrymme åt bistånd till lokala och regionala myndigheter för att utarbeta projektförslag (se punkt 23).
- Om det gränsöverskridande samarbetsprogrammet inom Tacis skall kunna fungera effektivt är det mycket viktigt att motsvarande medel ställs till förfogande för de regioner i Phare-länderna som gränsar till de regioner som är berättigade till stöd från Tacis program för gränsöverskridande samarbete (se punkt 10).

60. *Större tonvikt bör läggas på stöd till infrastruktur och investeringar.*

- Man bör i större utsträckning använda sig av de bestämmelser som gör det möjligt att utnyttja anslag till gränsöverskridande samarbete för att finansiera infrastruktur och investeringar utanför gränsövergångssektorn. För att öka tillgången på medel och säkerställa mottagarnas åtaganden, bör samfinansiering införas för samtliga infrastrukturprojekt (se punkt 24).
- I samband med att projekt utarbetas bör man ägna större uppmärksamhet åt möjligheterna att i ett senare skede locka till sig samfinansiering för infrastruktur, inbegripet samråd med NEFCO och andra internationella finansiella institutioner (se punkterna 44–45 och 49).
- Kommissionen och mottagarländerna bör komma överens om åtgärder för att säkerställa att existerande arrangemang för behandling av tullavgifter och mervärdesskatt tillämpas (se punkt 31).

61. *Programmet bör ge större prioritet åt projekt som höjer levnadsstandarden för befolkningen i de stödberättigade regionerna.*

- a) Kommissionen bör utveckla riktlinjer för att hjälpa regionala myndigheter att utforma ändamålsenliga projekt för ekonomisk utveckling för att bidra till att öka antalet finansierade projekt i denna nyckelsektor (se punkt 51).
- b) När det gäller ekoturismprojekt bör man ge större prioritet åt att bedöma inkomstmöjligheterna med den typen av projekt och att utveckla sådana möjligheter inom projektets tidsramar (se punkt 47).
62. *En större andel medel bör tilldelas finansiering av mindre projekt (SPF), och dess förvaltning bör decentraliseras.*
- a) Revisionsrätten rekommenderar särskilt att man ökar den andel av budgeten som anslås till SPF. Samtidigt som SPF kan medföra större administrativa kostnader än vad större projekt gör, uppvägs sådana kostnader av de många fördelarna (se punkterna 15 a, 21, 24 och 52).
- b) Man bör införa en regelbundet återkommande årlig period för projektförslag och projektbeslut rörande SPF (se punkt 22).
- c) Förvaltningen av SPF bör skötas mycket närmare mottagaren. Kommissionens delegationer har de bästa förutsättningarna att fullgöra denna funktion (se punkt 34) ⁽¹⁾.

Denna rapport har antagits av revisionsrätten vid dess sammanträde i Luxemburg den 19 juli 2001.

För revisionsrätten

Jan O. KARLSSON

Ordförande

⁽¹⁾ Kommissionens delegationer i de nya oberoende staterna förvaltar redan Bistro-programmet, en annan finansiering av mindre projekt inom ramen för Tacis, för belopp upp till 100 000 euro och med en årlig budget på cirka 5 miljoner euro. Genom en oberoende utvärdering av programmet år 2000, kom man fram till att delegationernas förvaltning var kostnadseffektiv.

BILAGA 1

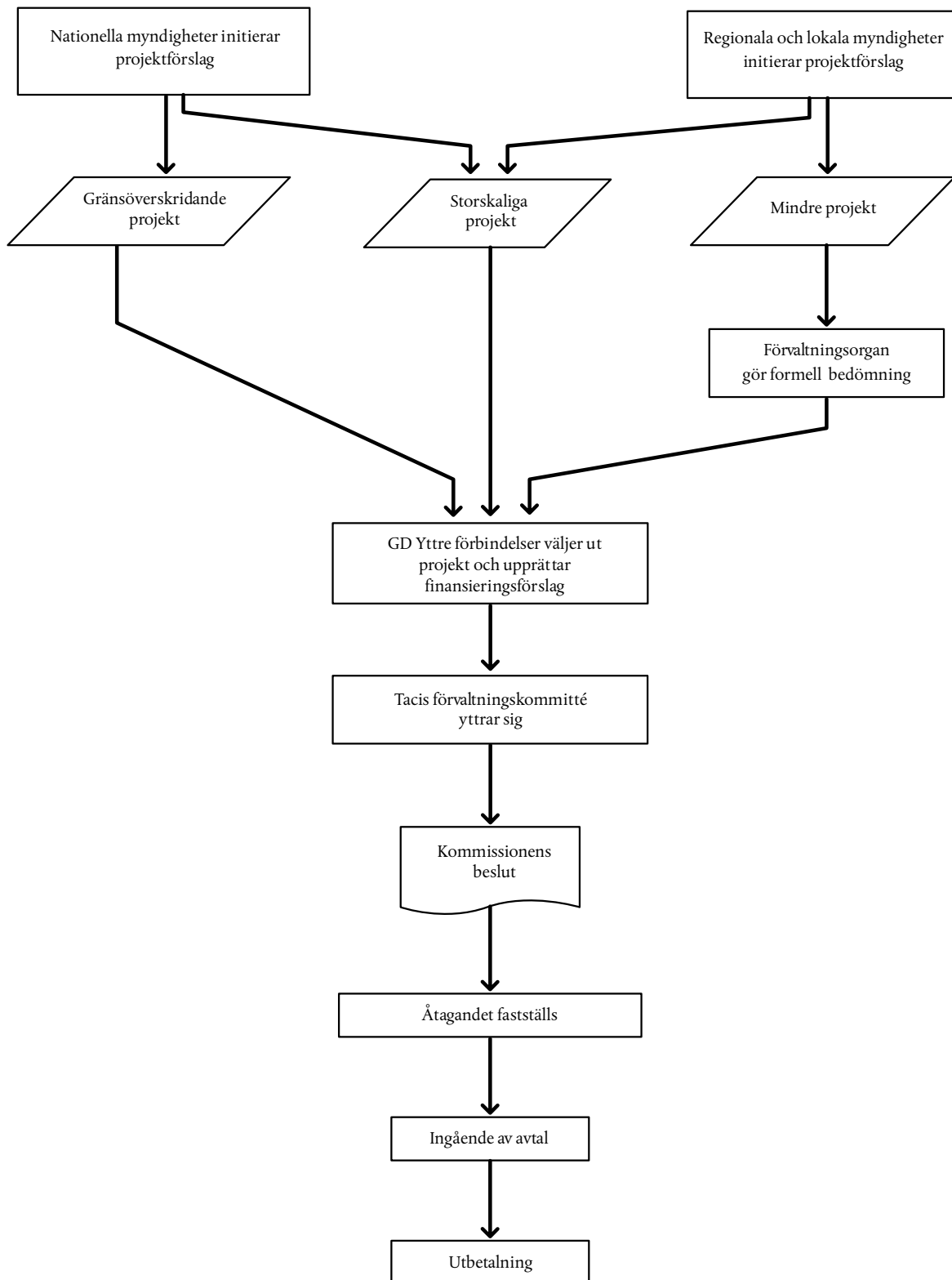
REGIONER BERÄTTIGADE TILL STÖD FRÅN PROGRAMMET FÖR GRÄNSÖVERSKRIDANDE SAMARBETE INOM TACIS



Regioner berättigade till stöd från Tacis program för gränsöverskridande samarbete är markerade i svart.

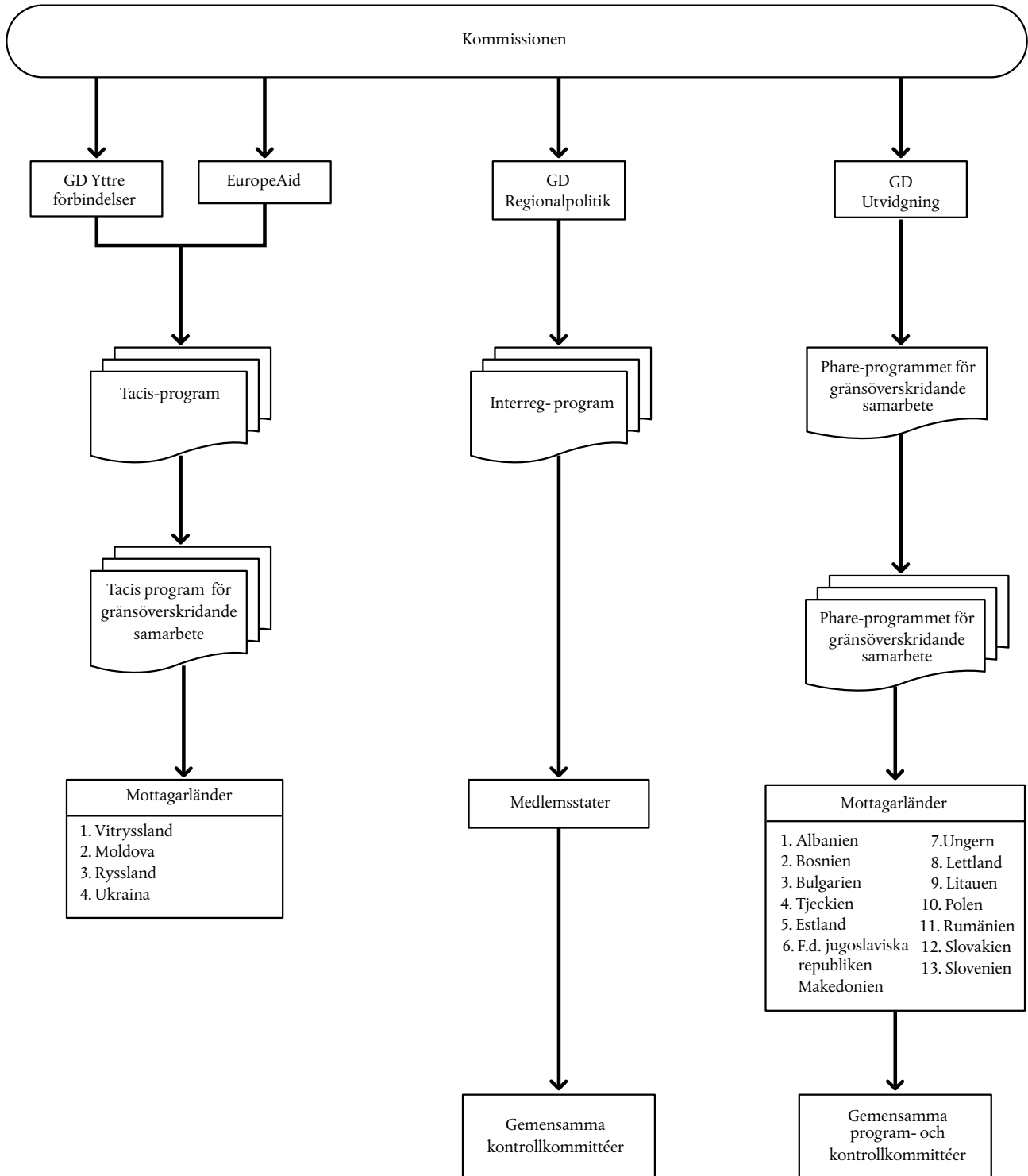
BILAGA 2

ÖVERSIKT ÖVER SYSTEMET FÖR GENOMFÖRANDE AV PROGRAMMET FÖR GRÄNSÖVERSKRIDANDE SAMARBETE INOM TACIS



BILAGA 3

STRUKTURER FÖR GENOMFÖRANDE AV TACIS PROGRAM FÖR GRÄNSÖVERSKRIDANDE SAMARBETE, INTERREG OCH PHARES PROGRAM FÖR GRÄNSÖVERSKRIDANDE SAMARBETE



KOMMISSIONENS SVAR**SAMMANFATTNING*****Rättslig ram och samordning med andra instrument***

II. För Phares program för gränsöverskridande samarbete (Crossborder Cooperation, CBC) och motsvarande Interreg-program gäller andra genomförandemekanismer och annan finansiering än för Tacis CBC-program, vilket sätter särskilda gränser för en möjlig samordning. Det har emellertid vidtagits inledande åtgärder för att förbättra samordningen, närmare bestämt nya riktlinjer för Tacis och Interreg, samråd inom kommissionen, gemensamma Phare- och Tacis-delegationer för att samordna programplaneringen samt sammanträden mellan olika enheter inom kommissionen.

Som fastslås i svaret till punkt 7 är för närvarande gränsregionerna mellan Phare-länder och nya oberoende stater i f.d. Sovjetunionen inte berättigade till stöd enligt Phares CBC-program, men kommissionen är beredd att överväga ett utvidgande så att bl.a. Tacis-länderna skulle omfattas. Under tiden erhåller gränsöverskridande projekt i Phare-ländernas gränsregioner mot Tacis-länder medel från Phares nationella program.

Budgetering och programplanering för Tacis gränsöverskridande samarbetsprogram

III. Kommissionen håller med revisionsrätten om att CBC-programmet är viktigt. Minskningen av Tacis CBC-budget från 30 miljoner euro 1998 till 20 miljoner euro 1999 beror på en minskning av den totala Tacis-budgeten och på behovet av att ta itu med en undantagssituation i Kaukasus efter den ryska krisen under 1998 och ett bidrag till fonden för inkapsling av Tjernobyreaktorn.

I jämförelse med 1999 har budgeten för 2000 redan ökat med 12 % till 22,5 miljoner euro, och kommissionen har begärt en ökning till 29 miljoner euro för 2001.

Utöver dessa medel tillkommer separat finansiering från budgetposten för en särskild handlingsplan till förmån för Östersjöregionen samt finansiering från andra källor, t.ex. det regionala samarbetsprogrammet, programmen för rättsliga och inrikes frågor och tullfrågor och de nationella programmen.

Genomförandet av finansieringsinstrumentet för småskaliga projekt (Small Projects Facility, SPF) karakteriserades under de första åren av att nya förfaranden höll på att upprättas vilket orsakade vissa förseningar, men programmet håller på att ta igen den förlorade tiden.

Begränsningen av den del av Tacis-programmet som rör finansiering av investeringar höjdes från 10 % till 20 % genom den nya förordning som trädde i kraft i början av 2000.

Genomförande

IV. Förseningar har förekommit inom programmet, men dessa förseningar måste sättas i sitt rätta sammanhang. Att bygga nya gränsövergångar är mycket tidskrävande, särskilt med tanke på det stora antal aktörer som deltar i processen i partnerländerna.

I början av programmet orsakades vissa förseningar av behovet av att upprätta en ram för slutande av bygg- och anläggningskontrakt. Denna uppgift slutfördes i januari 1999 och har redan resulterat i ett snabbare genomförande.

Svårigheterna att erhålla giltiga anbud för byggarbetet berodde på att en konsultbyrå gjort alltför låga kostnadsberäkningar och på deprecieringen av euron.

Både kommissionen och biståndstagarna har dessutom lärt sig av sina tidigare erfarenheter, vilket förbättrar förutsättningarna för ett genomförande i tid.

Effekter

V. De första resultaten av programmet för gränsöverskridande samarbete visade sig under första hälften av 2001, när grundkonstruktionen till två gränsövergångar färdigställdes. Ytterligare två gränsövergångar kommer att färdigställas under 2001 och två under 2002, och byggandet av ytterligare två kommer att inledas under hösten 2001.

De undersökningar på miljöområdet som finansieras genom Tacis är en förutsättning för ytterligare investeringar. I många fall överstiger storleken på dylika investeringar finansieringsmöjligheterna genom Tacis. Denna typ av finansiering hanteras vanligen av internationella finansinstitut, men samfinansiering är en möjlighet enligt den nya Tacis-förordningen (förordning (EG, Euratom) nr 99/2000).

I början var det svårt för lokala och regionala myndigheter att utveckla bra idéer för storskaliga ekonomiska utvecklingsprojekt. Det nya instrumentet för finansiering av småskaliga projekt gjorde det möjligt att tillämpa ett förhållningssätt där utvecklingen sker steg för steg.

Slutsatser och rekommendationer

VI. Åtgärder har vidtagits för att förbättra samordningen mellan Tacis CBC-program, Interreg- och Phare-programmen; de första stegen i detta sammanhang utgörs av riktlinjer och gemensamma delegationer. Kommissionen är i färd med att vidta åtgärder för att förbättra samordningen mellan Tacis och Interreg. Riktlinjerna måste revideras så att de bl.a. tar hänsyn till anslutningen och till EU:s övergripande regionalpolitik.

Mottagarländerna inom Tacis CBC-program erhåller stöd till gränsöverskridande verksamhet genom Tacis regionala samarbetsprogram och nationella program. CBC-budgeten, inbegripet budgetposten för den särskilda handlingsplanen till förmån för Östersjöregionen, har inte ändrats trots att Tacis samlade budget har minskat. Detta innebär att CBC-andelen av den totala budgetomslutningen faktiskt har ökat.

Projekten inom den gränsöverskridande verksamheten bidrar i hög grad till att förbättra levnadsvillkoren. Ett exempel är Ukrainas västra gränsregion, där i huvudsak västeuropeiska företag tillverkar textilvaror, möbler och skor. Dessa företag bidrar med arbetstillfällen för den lokala befolkningen och intäkter till den lokala ekonomin och staten. Denna tillverkning är beroende av snabba gränsövergångar. Kommissionen kommer även framöver att inleda specifika projekt för att främja den lokala ekonomiska utvecklingen i gränsregionerna.

Från och med 2001 kommer kommissionen att öka budgeten för finansiering av småskaliga projekt.

INLEDNING

Översikt över programmet för gränsöverskridande samarbete inom Tacis

1–5. Det gränsöverskridande samarbetet inleddes senare än Tacis huvudprogram och Phares CBC-program och har förhållandevis begränsade resurser. I början av programmet måste nya förfaranden och metoder upprättas, och programmets effekter kommer inte att märkas förrän efter några år.

Tacis CBC-program och Phares motsvarande CBC-program bör hållas isär. Även om de grundläggande målen med Tacis och Phares CBC-program är liknande, är det politiska sammanhanget fullständigt annorlunda, eftersom det senare är en del av stödet inför anslutningen och syftar till att mildra övergången från Phare till framtida Interreg-program. Biståndstagarna inom Tacis CBC-program är nya oberoende stater i f.d. Sovjetunionen, vars förbindelser med EU fortfarande håller på att utvecklas. Dessa olika utgångspunkter återspeglas i beslutsförfarandena och förvaltningsstrukturerna och i de resurser som tilldelas de två programmen.

6. Revisionen ägde rum under senare hälften av 2000 och omfattar en period som avslutades i december 2000. Även om en del storskaliga miljöprojekt slutfördes under 2000, kommer de flesta projekten inom gränsövergångsprogrammet – som är CBC:s huvudkomponent – att slutföras under 2001 och 2002.

RÄTTSLIG RAM OCH SAMORDNING MED ANDRA INSTRUMENT

Rättslig ram

7. Genom den tidigare och den nuvarande Tacis-förordningen tillhandahålls en integrerad ram för de olika typer av bistånd som ges till de nya oberoende staterna i f.d. Sovjetunionen (nationellt, regionalt, gränsöverskridande, kärnsäkerhet).

Kommissionen har antagit förordning (EG) nr 1628/94, genom vilken Phares program för gränsöverskridande samarbete inrättades i anslutning till Interreg. Denna kommissionsförordning har ersatts av kommissionens förordning (EG) nr 2760/98, genom vilken Phares program för gränsöverskridande samarbete utvidgades till att omfatta gränser mellan kandidatländer (framtida inre gränser i EU), under förutsättning att en gemensam samarbetskommitté inrättas för varje gräns och att ett enda, gemensamt flerårigt planeringsdokument för det gemensamma gränsöverskridande samarbetet utarbetas, i vilket skall ingå gemensamma utvecklingsstrategier och prioriteringar för regionen, betraktad som en enda socioekonomisk och geografisk helhet.

Enligt den nya förordningen om Phares CBC-program är detta program inriktat på anslutning och på att göra kandidatländerna redo för sitt framtida deltagande i Interreg. Detta mål är naturligtvis inte tillämpligt för Tacis CBC-program.

8. Eftersom förordningen om Phares CBC-program inte är tillämplig på gränsregioner i kandidatländerna som gränser till stater i f.d. Sovjetunionen, har inga gemensamma samarbetskommittéer enligt artikel 7 i den nämnda förordningen inrättats för dessa gränser.

Med hänsyn till nästa anslutning verkar det inte vara lämpligt att försöka skapa en ny institutionell struktur mellan de nuvarande kandidatländerna och staterna i f.d. Sovjetunionen. Kommissionens befintliga riktlinjer för samordning av finansieringen av Tacis- och Interreg kommer vid behov att revideras med hänsyn till bl.a. EU:s regionalpolitik.

9. Från och med 2000 har kommissionen ändrat sina programplaneringsförfaranden för Tacis CBC-program i deras helhet. I överensstämmelse med den nya Tacis-förordningen har kommissionen för första gången utarbetat ett strategidokument och ett vägledande flerårigt program som tillhandahåller en sammanhållen ram för åtgärder enligt denna del av programmet. Dessa två dokument, som godkänts i samråd med kommissionens behöriga tjänsteavdelningar, tjänar som ram för det årliga handlingsprogrammet.

Gränsövergångsprogrammet – som är huvudkomponenten i CBC-programmet – fungerar dessutom på ett sätt som tar hänsyn till både brister och planering på båda sidor av gränsen. Under programplaneringsprocessen hänvisas det till dessa undersökningar.

När det gäller utvecklingsstrategierna för de biståndsmottagande gränsregionerna håller kommissionen på att undersöka hur de kan utarbetas för de berörda regionerna.

Avsaknad av medel från Phare-programmet

10. Den geografiska räckvidden för förordningen om Phares CBC-program (kommissionens förordning (EG) nr 1628/94) var ursprungligen begränsad till gränserna mellan Phare-länderna och EU, men utvidgades från och med 1999 till att även omfatta gränserna mellan kandidatländerna. I den nya förordningen om Phares CBC-program (kommissionens förordning (EG) nr 2760/98) anges följande i ett av skälen: "I ett senare skede är det möjligt att även gränser till andra grannländer som får stöd genom Phare eller andra av gemenskapens stödprogram kan komma i fråga". Detta är ett uttryck för kommissionens vilja att överväga en ytterligare utvidgning av Phares CBC-program så att skulle omfatta gränser med bl.a. Tacis-länder. Under tiden, eftersom gränsöverskridande projekt i Phare-länders gränsregioner mot Tacis-länder inte

finansieras genom Phares CBC-program, erhåller de medel från Phares nationella program. Dessa projekt omfattar framförallt gränsövergångar, men även mindre "folk-till-folk"-projekt inom ramen för finansieringen av småskaliga projekt.

11. Credo-programmet – ett program inom ramen för Phare som omfattade flera länder och förvaltades med hjälp av en byrå för tekniskt bistånd – erhöll ett anslag på 12 miljoner euro 1996, och det genomfördes under 2000.

Samtidigt som det ursprungligen var kommissionens avsikt att tilldela programmet ett totalbelopp på 102 miljoner euro över en fyraårsperiod, har man prioriterat att utvidga Phares CBC-program – som fram till 1998 bara omfattade gränser mellan EU och kandidatländerna – till att omfatta gränser mellan kandidatländerna, i syfte att förbereda även dessa länder för Interreg.

I linje med kommissionens övergripande strategi att stegvis avveckla ett antal program som omfattar flera länder till förmån för Phare-program för enskilda länder, förvaltas dessutom även CBC-program mellan kandidatländer enligt Phares decentraliserade genomförandesystem (Phare Decentralised Implementation system, DIS). Från 1999 har upp till en tredjedel av de totala anslagen inom Phares CBC-program anslagits för gränser mellan kandidatländer; detta motsvarar över 50 miljoner euro per år. Gränser mellan kandidatländer och stater i f.d. Sovjetunionen kan erhålla stöd från nationella Phare-program.

12. Kommissionen håller med revisionsrätten om att budgetposten "särskild handlingsplan till förmån för Östersjöregionen" överlappar verksamheten inom programmet för gränsöverskridande samarbete.

13. Kommissionen motsäger inte att en särskild förordning omfattande båda sidor av gränsen tidigare hade kunnat underlätta det gränsöverskridande samarbetet. Kommissionen har emellertid valt att vidta ett antal praktiska åtgärder för att föra samman den finansiering som ges genom de två instrumenten, t.ex. genom systematiska samråd och gemensamma delegationer under programplaneringsprocessen.

14. Phare- och Tacis-programmen förvaltas på olika sätt: det förstnämnda håller redan på att genomföras lokalt av partnerländerna enligt Phares decentraliserade genomförandesystem; det andra förvaltas centralt från Bryssel. Förbättrade arrangemang för samarbetet är under utveckling: gemensamma Phare- och Tacis-delegationer håller nu på att införas av kommissionen, som ett gensvar på slutsatserna i samband med revisionen.

Samordning med Interreg

15–16. Kommissionen har på ett systematiskt sätt tagit itu med många av revisionsrättens påpekanden om bristen på harmoni-

ering av förfarandena genom sina riktlinjer för samordning av finansieringen från Interreg och Tacis, som offentliggjordes i april 2001. Kommissionens enheter har haft ett nära samarbete under utarbetandet av dessa riktlinjer, i vilka tydligt anges de åtgärder som kommissionen håller på att vidta för att förbättra samordningen och som också innehåller rekommendationer till potentiella sökanden om hur man förbereder projekt.

Kommissionen kommer särskilt att kräva harmoniserade inbjudningar att lämna förslag; projekt med anknytning till både Interreg och Tacis kommer att prioriteras under urvalsprocessen; och genom införandet av det vägledande fyraåriga programmet för Tacis gränsöverskridande samarbete tillhandahålls ett flerårigt instrument för samordning. Detta program antogs under 2000 och skall uppdateras under sommaren 2001.

BUDGETERING OCH PROGRAMPLANERING FÖR PROGRAMMET FÖR GRÄNSÖVERSKRIDANDE SAMARBETE INOM TACIS

Den totala budgeten

17. Budgetanslaget på 30 miljoner euro fastställdes på grundval av en politisk bedömning av behoven och av möjligheterna till bra projekt, och med hänsyn till balansen mellan behov och resurser inom Tacis-programmet i dess helhet. Avsikten har varit att utöka programmet med tanke på utvidgningen. Den allmänna minskningen av medel till Tacis-programmet har emellertid också påverkat CBC-programmet, särskilt under 1999.

Sedan 1999 har programmet återfått sin ursprungliga omfattning, om man räknar med den separata budgetposten för den särskilda handlingsplanen till förmån för Östersjöregionen, som infördes av Europaparlamentet och som nu är i hög grad integrerad med budgetposten för CBC-programmet. Det är mycket tydligt att de frågor som omfattas av CBC-programmet kräver ökad uppmärksamhet. Vid framtida programplanering kommer även gränsförvaltningen att dra nytta av Tacis nationella program.

19. Ökade medel skulle kunna leda till en ökad efterfrågan, och därmed till ett större antal projektansökningar. Men det finns en annan faktor i sammanhanget, nämligen de lokala myndigheternas begränsade förmåga att lämna in väl utformade projektförslag. För att ta itu med denna fråga upprättade kommissionen initiativet för regional kapacitetsuppbyggnad (Regional Capacity Building Initiative, RCBI), och överväger nu att förlänga dess varaktighet, med tanke på de förbättringar av kvaliteten på projektansökningarna som noterats under 2001 som ett resultat av initiativet. Även om det kan vara till nytta att tillhandahålla mer infrastruktur än vad som hittills varit fallet, bör detta grundas på

en teknisk utvärdering av behoven inom de enskilda projekten. Balansen mellan tekniskt samarbete och finansiering av infrastruktur eller utrustning bör inte påverkas av politiska inskränkningar.

Ett projekt som lades fram i samband med en inbjudan att lämna förslag under 1996 skrinlades och genomfördes senare under 2000 med en mycket större budget. Följaktligen ägde det inte rum någon inbjudan att lämna förslag under 2000.

20. Budgeten för finansiering av småskaliga projekt har, i likhet med andra delar av programmet, påverkats av de allmänna budgetbegränsningarna och därför har utbudet inte kunnat hålla jämna steg med efterfrågan. Finansiering av småskaliga projekt är en av de fyra prioriteringar som nämns i det vägledande programmet, och dess andel av den totala budgeten har legat mellan 10 och 25 %.

21. Finansieringen av småskaliga projekt utformades för att tillgodose de lokala och regionala myndigheternas behov, och de är de enda som har rätt att lägga fram projekt inom ramen för detta finansieringsinstrument. I fråga om storskaliga projekt kan däremot inte endast lokala och regionala myndigheter utan även andra organ lägga fram projektförslag, och storleken på de föreslagna projekten gör dem dessutom ofta alltför komplexa för att kunna förvaltas av lokala och regionala myndigheter.

22. Kommissionen håller på att hämta in eftersläpningen. Den fjärde inbjudan att lämna förslag (budgetåret 1999) inleddes i december 2000 och tidsfristen för inlämning gick ut i mars 2001. En femte tidsfrist för inlämning planeras nu till slutet av 2001 för budgetåret 2000.

23. Problemet när det gäller de regionala och lokala myndigheternas förmåga att bidra till utformningen av projekt har i de nationella Tacis-programmen åtgärdats genom att man använt sig av EU-sakkunniga som, med utgångspunkt i det utkast som inlämnats av den lokala samarbetsparten, utarbetar en uppdragsbeskrivning för projektet. Ett dylikt tekniskt bistånd till samarbetsparten skulle kunna ges i samband med utformning av CBC-projekt.

RCBI-initiativet för regional kapacitetsuppbyggnad hade problem med förfarandena för anbudsgivning och kontraktsslutande under de första två åren. Genomförandet har påskyndats sedan kontrakten undertecknades i april 2000.

24. All finansiering från Tacis sker i form av gåvobistånd, också när den används för investeringar, även om lån skulle vara bättre lämpade med hänsyn till de flesta investeringsprojekts storlek och skulle kräva större åtaganden från mottagarens sida. Det finns en alternativkostnad i samband med finansiering i form av gåvobistånd, och denna bör därför aldrig betraktas som "gratis".

Det tak på 20 % som genom Tacis-förordningen införts för finansiering av investeringar återspeglar dessa frågor. Men man kan argumentera för att Tacis-projekt oftare borde resultera i investeringsprojekt för vilka finansiering säkerställts i förväg.

Instrumentet för finansiering av småskaliga projekt syftar till kapacitetsuppbyggnad, och investeringar i infrastruktur betraktas i allmänhet inte som kapacitetsuppbyggande. 200 000 euro är inte att betrakta som ett tak för finansiering av småskaliga projekt, eftersom det lokala deltagandet kan vara högre än 20 %. Man skall inte heller betrakta 50 000 euro som den nedre gränsen, eftersom det går att finansiera ännu mindre projekt inom ramen för detta finansieringsinstrument.

Gränsövergångsprojekten prioriteras av kommissionen, eftersom CBC-programmen har att göra med befintliga och framtida gränser, och programmets inriktning på stöd till gränsövergångar är förenlig med 1996 års Tacis-förordning (artikel 3.10) och förordningen från 2000 (artikel 2.4 b).

25. Förmågan hos myndigheterna i Ukraina och Moldova att utarbeta projekt har varit betydligt lägre än hos de ryska myndigheterna, som fått hjälp av sina finska motsvarigheter.

GENOMFÖRANDE AV PROGRAMMET FÖR GRÄNSÖVERSKRIDANDE SAMARBETE INOM TACIS

Finansiellt genomförande

27. Det långsamma genomförandet av den del av programmet som gäller gränsövergångar påverkades av den stora mängd förberedelsearbete som krävdes: undersökningar av genomförbarhet, utarbetande av kontrakt, samförståndsavtal, förberedande av anbud etc. Detta förberedelsearbete, tillsammans med olika problem som härrörde från biståndstagarna, t.ex. behovet av bygglov, var det som framför allt orsakade förseningarna.

Innan byggarbetena kan inledas skall gränsövergångarnas utformning godkännas av upp till nio olika ministerier. Dessa förfaranden är mycket ofta komplexa och tidskrävande.

Nästan alla byggprojekt som finansierats genom 1996–1999 års budget kommer att slutföras senast under 2002. Vid två övergångar (Salla och Svetogorsk i Ryssland) slutfördes de grundläggande byggarbetena den 18 januari 2001, och de kommer att vara fullt funktionsdugliga under hösten 2001. Leushen (Moldova) och Kamenny Log (Vitryssland) kommer att slutföras under 2001.

Projekten i Jagodin och Chop skall enligt planeringen slutföras i mitten av 2002. Arbetet vid de återstående två övergångar som finansierats genom 1999 års budget för det gränsöverskridande samarbetet skall enligt planeringen inledas i september eller oktober 2001.

Problemet med avsaknaden av en ram för slutande av bygg- och anläggningskontrakt – som var skälet till förseningen i inledningskedet – har lösts, och kommer i framtiden inte att stå i vägen för en friktionsfri fortsättning på programmet.

Förseningar med anknytning till undersökningar kommer att undvikas i framtiden. Programmet är grundat på en undersökning genom vilken man fastställt möjliga projekt som skulle kunna erhålla finansiering.

Trots att det gjorts grundliga undersökningar konstruktionsstudier togs frågan om anläggningarnas utformning återigen upp på biståndstagarens begäran vid den tidpunkt då arbetet skulle ha inletts. Detta problem kommer att undvikas i framtiden, eftersom partnerländerna kommer att uppmanas att själva utforma projekten.

Ytterligare en faktor som påverkar arbetet är de svåra klimatförhållandena i regionen, vilka kan stoppa arbetet i flera månader under vintern. Detta skedde i Salla och Svetogorsk, då det egentliga arbetet inte kunde inledas förrän i april året efter undertecknandet av kontrakten, vilket ägde rum i oktober.

Programmet löper nu mycket snabbare sedan ramen upprättats, vilket bevisas genom den senaste tidens slutförande av byggarbetena vid två övergångar.

28. Medlen kontrakterades till programövervakningsenheten (PSU) p.g.a. resursbrist i kommissionen när det gällde att driva programmet, vilket var helt i överensstämmelse med kommissionens praxis och bestämmelser vid den tidpunkten.

30. Det rådde svårigheter att erhålla giltiga anbud, beroende på felaktiga kostnadsberäkningar av det konsultföretag som fick denna uppgift. Deprecieringen av euron mot US-dollar påverkade också processen.

Det kan vara svårt för entreprenörer från f.d. Sovjetunionen att lämna anbud på kontrakt, trots att de har rätt att göra detta. En del av dessa entreprenörer övervinns dessa svårigheter genom att lämna anbud i samarbete med entreprenörer från EU. Problemet angrips också genom att lokala seminarier ordnas i syfte att informera företag från stater i f.d. Sovjetunionen om kommissionens anbudsförfaranden.

31. Svårigheterna när det rör befrielse från mervärdesskatt är ett problem som kommissionen delar med andra biståndsgivare.

Skattebefrielsen är inskriven i de samförståndsavtal (och allmänna bestämmelser) som slutits mellan kommissionen och biståndstagarerna. Bestämmelserna om skattebefrielse för Tacis CBC-projekt kan tolkas på ett varierande sätt av olika tjänstemän. Kommissionen fortsätter att diskutera frågan på högsta nivå i mottagarländerna för att säkerställa en framtida korrekt tillämpning av de bestämmelser som medger skattebefrielse.

Genom ansträngningar från kommissionens sida hade man i mitten av 2001 i hög grad kommit till rätta med problemet när det rör gränsövergångar, och fordringarna i Ryssland och Ukraina bör kunna minskas avsevärt.

32. Tidigare fick entreprenörerna i uppdrag att utforma och bygga övergångarna. Detta visade sig vara mycket svårt, som beskrivs i rapporten. Kommissionen kommer att ändra detta förfarande i framtiden, och mottagarländerna kommer att uppmanas att själva utforma projekten. Om de behöver tekniskt stöd, kommer detta att finnas tillgängligt. Syftet kommer att vara att säkerställa ett eget ansvarstagande för projekten från första början och samtycke från alla parter innan genomförandet av Tacis CBC-program inleds.

33. Det har skett förseningar vid leveranserna av utrustning och byggmaterial, såsom konstateras i rapporten. Samtidigt som det stämmer att kommissionens agerande kanske inte alltid varit så snabbt som det kunde ha varit, kan skulden till förseningarna till största delen läggas på mottagarländerna. Den orimligt långa tid biståndstagarerna kan ta i anspråk för att godkänna utrustningsförteckningarna har orsakat större förseningar än problemen i samband med förtullning. I vissa fall kräver utrustningsleveranser ett godkännande från nio ministerier. Därför har t.ex. godkännandet i Ryssland tagit längre tid än sex månader i vissa fall, trots att kommissionen har uppmanat biståndstagarerna att fatta ett snabbt beslut. Den övergripande situationen kan förbättras när myndigheterna blivit mer vana vid att arbeta med Tacis.

För alla projekt, inbegripet de som rör miljöfrågor, kräver kommissionens bestämmelser att projektcheferna, entreprenörerna och biståndstagarerna går igenom ett antal steg. Dessa tar längre tid i staterna i f.d. Sovjetunionen, vilket man inte alltid inser när man skall fastställa projektets längd. Detta var inte uppenbart från första början, och trots att en förbättrad planering av den inbördes ordningsföljden mellan de olika delarna i ett projekt kan vara till hjälp, kommer, när det tekniska biståndet är kopplat till utrustningsleverans och byggande av infrastruktur, lämpliga framtida projekt att få längre varaktighet än den nuvarande normen på två år.

34. Kommissionen har försökt att föra finansieringen av småskaliga projekt närmare biståndstagarerna, men så länge som detta instrument förvaltas från Bryssel måste de allmänna förfarandena i Tacis-förordningarna tillämpas.

35. Det danska förvaltningsorganet har haft rollen som sekreteriat och biträdd kommissionen i dess dagliga arbete genom att sprida information om programmet, ge råd om utarbetandet av projektansökningar, stödja utvalda projekt under kontraktets varaktighet, ge råd om och godkänna mindre ändringar i samband med genomförandet av projekt, utarbeta handlingar för större ändringar av kontrakt som kräver kommissionens godkännande. Val av projekt, större kontraktsändringar, betalningsgodkännanden, etc., måste göras av kommissionen.

Någon form av kompletterande förvaltningsstöd är nödvändig, eftersom det finns ett stort antal projekt som kräver stor uppmärksamhet. Från 2002, när den stegvisa avvecklingen av byråerna för tekniskt bistånd har genomförts, måste arbetet utföras av kommissionens personal. Något beslut har ännu inte fattats om den möjliga delegeringen av projektförvaltningen till delegationerna. Andra program som omfattar flera länder, som t.ex. Tacis regionala program, kommer inte att delegeras eftersom deras projekt inte är inriktade på enskilda länder. Eftersom alla Tacis CBC-projekt drivs i ett enskilt Tacis-land, skulle projektförvaltningen kunna delegeras på samma sätt som för Tacis nationella program.

EFFEKTERNA AV PROGRAMMET FÖR GRÄNSÖVERSKRIDANDE SAMARBETE INOM TACIS

Gränsövergångar

36. Att bygga nya gränsövergångar är en komplicerad och tidskrävande uppgift. Kommissionens ansvariga avdelningar måste samarbeta med upp till nio olika organ som är ansvariga för gränsövergångarna i mottagarländerna. Innan byggandet kan inledas, måste det omfattande förberedelsearbetet slutföras (bygg- och anläggningskontrakt, miljökonsekvensbedömningar, konstruktionsstudier och anbud).

Effekterna av programmet blev inte uppenbara förrän i slutet av 2000, men de första resultaten är nu klart synliga.

37. Det första större Phare-stödet när det gäller gränser mot stater i f.d. Sovjetunionen inleddes under 1993, men många av övergångarna på Phare-sidan finansierades genom den nationella budgeten i respektive land. En del av dessa investeringar fick motsvarande stöd i form av nationella medel från partnerstaten. Med andra ord fick stora delar av investeringarna vid Phareländernas östra gräns stöd genom nationella budgetar och inte genom Phare.

Orsaken till att flaskhalsar uppstår är ofta bristen på information och samordning mellan Phare- och Tacis-länderna själva, inte mellan de grupper som förvaltar de två programmen.

38–40. I början påverkades programplaneringen för Tacis gränsöverskridande samarbete av Finlands och Sveriges inträde i EU, och av det faktum att medlemsstater i EU för första gången delade land- och sjögräns med Ryssland. Programmets inriktades därför i början särskilt på nordvästra Ryssland, även om Vitryssland, Ukraina och Moldova inte försumrades.

1996 erhöll Vitryssland 2,9 miljoner euro i stöd, bl.a. för övergångarna i Kozlovitchi (godstrafik) och i Varshavsky Most (passagerartrafik) i Brestregionen. Beroende på att ett konsultföretag gjorde felaktiga kostnadsberäkningar, slutfördes inte anbudsförfarandena för Varshavsky Most på ett tillfredsställande sätt, och man beslutade att skjuta upp byggarbetena vid gränsövergången fram till dess att arbetet på den nya terminalen Kozlovitchi 2 (K2) hade inletts.

Kommissionen tilldelade Brestregionen 7 miljoner euro genom sin budget för gränsöverskridande samarbete för år 2000 (till den nya terminalen Kozlovitchi 2). Kommissionen har dessutom för avsikt att tilldela regionen ytterligare medel genom budgeten för år 2002, för att säkerställa färdigställandet av denna viktiga terminal. Ett belopp på 7 miljoner euro kommer emellertid att vara tillräckligt för att inleda byggandet.

Effekterna av övergången i Salla bör inte bara mätas på grundval av hur många lastbilar som använder den. På lång sikt kommer den att främja utvecklingen av den norra regionen genom att den underlättar gränstrafiken.

41. Tack vare förbättringar är provinsvägen genom Leningrads oblast lämplig för lastbilstrafik under sommaren och passagerartrafik under hela året.

42. Det finns behov av såväl utrustning och kunskaper om förfarandena som infrastruktur, och därför omfattar gränsövergångsprogrammet alla tre områdena och kompletteras genom Tacis program för tullfrågor och rättsliga och inrikes frågor.

Övergångens storlek och kapacitet bestäms genom trafikvolymberäkningarna. Beräkningarna grundas på antagandet att man använder sig av moderna övervakningsmetoder, och därför borde infrastrukturen inte vara överdimensionerad. Förseningar som fortsätter efter upprustning av en övergång beror antingen på ytterligare trafikökningar eller på olämpliga övervakningsmetoder.

Resultatet av undersökningen av den gränslagstiftning som revisionsrätten hänvisar till visade att det var tillämpningen av gränslagstiftningen i alla fyra berörda länder som orsakade förseningarna snarare än lagstiftningen i sig. Lagstiftningen för genomförande av modern övervakningsteknik har trätt i kraft, och det behov som finns gäller utbildning och förbättring av sekundärlagstiftningen.

Kommissionen är medveten om problemen med låga löner och korruption och vidtar försiktighetsåtgärder i samband med projektutformning och projektförvaltning. I Tacis nationella program ingår projekt som syftar till att hjälpa till med att bekämpa korruptionen.

43. I samband med CBC-programmet framlades två separata finansieringsförslag för gränsförvaltning, ett under 1996 och ett under 1997, totalt uppgående till 3 miljoner euro.

Huvuddelen (2 miljoner euro) planerades att tas i anspråk i Ryssland för ett projekt rörande Schengensamarbetets effekter för den framtida gränsen mellan EU och Ryssland efter utvidgningen. Från början välkomnade de ryska myndigheterna projektet, men man misslyckades med att genomföra det p.g.a. avsaknaden av ett tydligt ägarskap hos de olika ryska organ som deltog i projektets inledningsfas. Man beslutade därför att använda delar av medlen för att slutföra gränsövergången i Salla i Ryssland.

De återstående medlen användes till ett gränsutstakningsprojekt vid gränsen mellan Vitryssland och Litauen samt till konferenser och arbetsgrupper för gränsöverskridande samarbete, som uppenbarligen är en verksamhet som hör till gränsförvaltning.

Genom Tacis program för rättsliga och inrikes frågor finansieras också verksamhet i de fyra länderna som rör stärkande av deras övergripande gränsförvaltningsförmåga.

Miljö

44. Det är riktigt att projektet i Sortavala från 1996 måste avbrytas. Detta hade inte bara att göra med svagheterna när det gäller utformningen, utan också med bristen på framsteg i de lokala myndigheternas förberedelsearbete. Det finns emellertid ett verkligt behov bakom projektet. Detta är skälet till varför det återupptagits i programmet för år 2000.

Användningen av medel från Tacis för att finansiera infrastruktur främjas genom bestämmelserna i den nya Tacis-förordningen.

Kommissionens avsikt är också att ha ett ökat samarbete med internationella finansinstitut, i synnerhet med Nordiska miljöfinansieringsbolaget (NEFCO), i samband med utvecklingen av framtida program.

45. Finansieringen av investeringar på miljöområdet måste föregås av genomförbarhetsundersökningar och bör åtföljas av ett inrättande av nya institutioner och institutionella förbindelser. Detta är vad Tacis-programmet har inriktats på. Tacis har dessutom kunnat tillhandahålla finansiering för små och medelstora

investeringar, vilket skedde för Sortavala-projektet (Tacis CBC-budget för 2000), men man har försökt ha i åtanke att denna typ av stöd har en alternativkostnad, och alltså inte är att betrakta som "gratis". Samfinansiering av investeringar genom Tacis kan komma i fråga i fall då den ekonomiska avkastningen överstiger den finansiella avkastningsräntan, vilket onekligen ofta är fallet på miljöområdet. Additionalitet är en förutsättning för denna typ av stöd, för tekniskt bistånd och för investeringsprojekt. Med andra ord skall gåvobistånd vara den finansieringskälla som används när inga andra står till buds. Finansiering av investeringar bör framförallt ombesörjas av internationella finansinstitut. Kommissionen godtar alltså att det finns utrymme för en ökad koppling mellan dess egna miljöprojekt inom ramen för Tacis och investeringsprojekt i ett senare led: kommissionen kommer i allt högre grad att välja ut projekt som kommer att åtföljas av investeringar, och företrädesvis av investeringar för vilka finansieringen är säkerställd.

Projektet rörande floden Prut överlappar inte varandra i lika hög grad som de kompletterar varandra: ett projekt har att göra med själva floden, medan det andra omfattar dess bifloder. Resultatet av båda projekten kommer snart att finnas tillgängligt, vilket gör det möjligt för biståndsgivarna, inbegripet kommissionen och nationella regeringar, att ta itu med behovet av investeringar för flodområdet i sin helhet.

46. Genom projektet har man gett råd om genomförande av ett registreringssystem för övervakning av farligt avfall från officiella tillverkare fram till dess att det anländer till anläggningen i Krasny Bor. Genom projektet har man rekommenderat en minskning av antalet auktoriserade avfallstransportörer, i syfte att öka kontrollsystemets effektivitet. Ansvar för verkställigheten kommer naturligtvis även framöver att ligga hos myndigheterna i S:t Petersburg.

47. Dessa projekt har ännu inte slutförts (parkerna i Karelen) och det ligger i sakens natur att ekoturismen inte kommer att öka på ett mätbart sätt innan slutförandet och en efterföljande positiv publicitet.

48. Slutsatsen att projekten för minskning av skadliga energiutsläpp förmodligen kan ge påtagliga och potentiellt upprepningsbara besparingar delas av kommissionen. Minskningen av gränsöverskridande utsläpp kan dock endast bli marginell, eftersom Sneznogorsk bara är en mycket liten, isolerad stad ganska långt från den finska gränsen.

49. Syftet med kommissionens gemensamma miljöprogram (JEP) är att fastställa samfinansieringsmöjligheter för miljöinvesteringar. Kommissionen försöker på ett aktivt sätt att samfinansiera projekt tillsammans med NEFCO och andra internationella finansinstitut, och man planerar att genomföra ett särskilt projekt för samfinansiering enligt 2001 års åtgärdsplan.

Detta samarbete torde förstärkas genom inrättandet av det s.k. miljöpartnerskap för den nordliga dimensionen (Northern Dimension Environmental Partnership, NDEP) som förordades av Europeiska rådet vid dess möte i Göteborg.

Ekonomisk utveckling

50–51. I rapporten nämns helt riktigt att det hittills finansierats få projekt för ekonomisk utveckling genom CBC-programmet. Situationen håller emellertid på att förändras, eftersom man redan inlett ett större projekt, godkänt ett annat vars inledande som bäst förbereds, och lagt fram förslag om ytterligare projekt inom ramen för CBC-programmet för 2001.

Genom det första projektet för ekonomisk utveckling, som ägde rum i Uzjgorod i Ukraina, kan man få kunskaper om utformning av denna typ av framtida projekt. Även om det ännu inte har utvecklats tillräckligt för att kunna ha några effekter, är det redan tydligt att dess framtida hållbarhet kunde ha varit bättre om det hade utformats för att drivas inom det nätverk av företagsutvecklingsprojekt som upprättats i Ukraina genom Tacis nationella program: kopplingen görs när projektet är i avslutningsfasen. Större insatser kunde också ha gjorts för att identifiera en partner, antingen i Ungern eller Slovakien, och det har visat sig vara svårare att åtgärda detta i efterhand.

Projektens hållbarhet kan också påverkas av Tacis-projektens korta varaktighet. De är avsedda som tvåårsprojekt, medan parallella projekt som finansierats genom det nationella programmet vanligen har genomförts under fyra-fem år genom uppföljningsprojekt. Man kommer att ta hänsyn till detta i samband med framtida CBC-projekt. Erfarenheterna från andra Tacis-projekt antyder emellertid att de flesta projekt för institutionell uppbyggnad, projekt inom privata sektorn och ekoturismprojekt kräver tre-fem år för att uppnå hållbarhet.

Man har redan tagit hänsyn till detta i utformningen av ett liknande projekt i Ungheni i Moldova, som finansieras genom CBC-programmet för 2000. Man är i färd med att arrangera ett besök vid Uzjgorod-projektet för stödmottagarna från Ungheni, och man har redan identifierat en partnerorganisation i Iasi i Rumänien. I detta fall är alla parter medvetna om betydelsen av Rumäniens förberedelser för anslutning, även om man betraktar detta som en blandning av negativa faktorer, orsakade av att gränssystemet blir strängare, och den positiva effekt som följer av att gränsen blir gräns mot själva EU. Motivationen när det gäller att utveckla detta projekt är därför stark på båda sidor av gränsen.

Småskaliga projekt

52–53. När detta är möjligt kommer de positiva aspekterna av instrumentet för finansiering av småskaliga projekt att införlivas i större projekt. De två projekt för ekonomisk utveckling som det hänvisas till ovan omfattar t.ex. samfinansiering, låt vara in natura, från biståndsmottagarna. Denna har skett i form av fastigheter som upplåtits för projektet.

53. Sedan 1999 har instrumentet för finansiering av småskaliga projekt varit öppet för organisationer, vilket innebär att Euroregioner nu kan ansöka om medel.

SLUTSATSER

Programmets effekter på levnadsstandarden i gränsregioner

54. Budgeten för Tacis CBC-program är begränsad, men den är kopplad till storleken på den totala Tacis-budgeten. Några tecken som tyder på att programmet gett effekter var inte uppenbara vid detta stadium av genomförandet, men de grundläggande anläggningsarbetena vid två större gränsövergångar slutfördes kort efter revisionen, och flera kommer att färdigställas under 2002.

De positiva effekterna av finansieringsinstrumentet för småskaliga projekt erkänns. Revisionsrättens kritik av att det saknas en länk till investeringar i miljöprogrammen kommer att behandlas i samband omorienteringen av det gemensamma miljöprogrammet. Inrättandet av miljöpartnerskapet för den nordliga dimensionen kommer att leda till bättre samordning mellan tekniskt gävbistånd och investeringar genom internationella finansinstitut.

Endast en begränsad del av de totala resurserna från Tacis CBC-program har gått till den ekonomiska utvecklingen, eftersom andra delar prioriterats.

Gränsöverskridande effekter

55. I förordningen om Phares CBC-program finns bestämmelser om gemensamma samarbetskommittéer som skall utarbeta gemensamma fleråriga programplaneringsdokument för gränsregionerna mellan de centraleuropeiska staterna, och med EU, men eftersom Phare-förordningen huvudsakligen är inriktad på anslutningen till och samarbetet med EU-staterna har det inte utarbetats någon sådan gemensam strategi för gränserna mellan Phare- och Tacis-länder.

Riktlinjerna för samordning av finansieringen från Interreg och Tacis har redan förbättrat samordningen av dessa två instrument och detta kommer att fortsätta under de närmaste åren.

Åtgärder har vidtagits för att förbättra samordningen. Ett exempel är den rad konferenser för gränsvakter och tulltjänstemän från båda sidor av gränsen som finansieras genom CBC-programmet och som inleddes i slutet av 1999. Arbetsgrupper på konferenserna utarbetade tillsammans riktlinjer för bästa metoder/standarder vid gränsövergångar, som godkändes av samtliga företrädare för de motsvarande Tacis- och Phare-länderna. Detta underlättar gränsövergångar och gränsförfaranden.

56. Genom programmet för finansiering av småskaliga projekt har man försökt hjälpa lokala och regionala myndigheter.

När det gäller större projekt kommer kommissionen vid utarbetandet av sina slutgiltiga programförslag särskilt att uppmärksamma förmågan att tillgodogöra sig stödet.

57. Kommissionen anser att det i december 2000 var för tidigt att göra en bedömning av den fullständiga effekten av CBC-programmet. Mottagarländerna inom Tacis CBC-program erhåller stöd till gränsöverskridande verksamhet genom Tacis regionala samarbetsprogram och nationella program. CBC-budgeten, inbegripet budgetposten för den särskilda handlingsplanen till förmån för Östersjöregionen, har inte ändrats trots att Tacis samlade budget har minskat. Detta innebär att CBC-andelen av den totala budgetomslutningen faktiskt har ökat. När allt kommer omkring fastställs programmets budget – som revisionsrätten anser vara för liten – av budgetmyndigheten. Både Phares ram för den gränsöverskridande dialogen och hela förordningen om Phares CBC-program har anknytning till föranslutningsprocessen.

REKOMMENDATIONER

58. Kommissionen kommer att arbeta för att förbättra samordningen mellan Interreg och Tacis. Genom riktlinjerna är det särskilt möjligt att företa förändringar för att ta hänsyn till framtida utveckling.

- a) Kommissionen har förståelse för revisionsrättens rekommendation om ett regelverk som skulle möjliggöra ett gränsöverskridande program omfattande båda sidorna av gränsen, såväl Phare-länderna som de nya oberoende staterna i f.d. Sovjetunionen, och som också skulle inbegripa förfarandemässiga åtgärder såsom bättre mekanismer för samordning. Kommissionen är beredd att överväga en utvidgning av Phares CBC-program, så att det omfattar även gränserna mellan Phare-länderna och staterna i f.d. Sovjetunionen. De nuvarande riktlinjerna för att förbättra samordningen mellan Tacis och Interreg måste ses över, och hänsyn måste därvid tas bl.a. till möjligheten till anslutning och EU:s övergripande regionalpolitik.
- b) Det finns visserligen redan bestämmelser i förordningen om Phares CBC-program om att gemensamma kommittéer skall utarbeta programplaneringsdokument för gränsregionerna mellan centraleuropeiska stater och EU, men förordningen är först och främst inriktad på anslutning, och det finns inte någon sådan gemensam strategi för gränserna mellan Phare- och Tacis-länder.

Kommissionen har åtagit sig att förbättra samordningen mellan Interreg och Tacis.

- c) Kommissionen välkomnar revisionsrättens rekommendation om utvecklingsstrategier och undersöker möjligheterna att utarbeta sådana gränsöverskridande strategier för de berörda regionerna.

Ett första steg i denna riktning är undersökningen "Brest Euro-border" som lades fram för kommissionen i juni 2001 och

som sträcker sig långt utöver förslag för att stödja infrastrukturprojekt. Undersökningen täcker ett stort antal områden som är viktiga för utvecklingen av Brestregionen, inbegripet en strategisk utvecklingsplan.

- d) Man överväger att inrätta en arbetsgrupp med företrädare för olika avdelningar som skall arbeta med frågor som rör samverkansförmåga.

59. Löptiden för initiativet för regional kapacitetsuppbyggnad, som utformats för att hjälpa lokala och regionala myndigheter med att utarbeta projektförslag, har just förlängts.

- a) och b) Det är inte helt klart att avtagande intresse är kopplat till minskade medel. Det minskade intresset för större projekt kan också bero på de potentiella mottagarnas begränsade förmåga att utforma projekt. Kommissionen är beredd att såsom föreslås ge en mera omfattande hjälp i samband med projektutformning.

Kommissionen har nyligen ökat sina ansträngningar att hjälpa lokala myndigheter, särskilt när det rör samordningen mellan Interreg och Tacis. Ett seminarium hölls i Helsingfors i juni 2001 och ytterligare ett är planerat att hållas i S:t Petersburg under hösten.

- c) I ett av skälen i förordningen om Phares CBC-program diskuteras möjligheten att utvidga programmet till att omfatta grannstater som erhåller stöd genom andra EU-program, och kommissionens avdelningar överväger för närvarande hur samarbetet skulle kunna förbättras.

60. Betoningen på tekniskt bistånd i stället för på infrastruktur- och investeringsstöd måste ses mot bakgrund av en begränsad budget och den relativt stora andelen gränsövergångar för vilka utgifterna är koncentrerade till infrastruktur.

- a) Man bör på ett lämpligt sätt använda instrumentet för finansiering av verksamhet utanför gränsövergångssektorn. Samfinansiering som syftar till att säkerställa mottagarnas engagemang fungerar bara om nivån på samfinansieringen inte överstiger mottagarens möjligheter.
- b) Möjligheten att locka till sig investeringar från internationella finansinstitut är som bekant svårt om inte institutet deltar i utformningen av projektet från första början. NEFCO skulle på grund av de befintliga förbindelserna kunna vara beredd till detta, men det är för närvarande mindre troligt när det gäller andra internationella finansinstitut.
- c) Kommissionen fortsätter att diskutera denna fråga på högsta nivå i mottagarländerna, för att säkerställa att bestämmelserna om skattebefrielse tillämpas korrekt i framtiden.

Tack vare kommissionens insatser var problemet i stort sett löst vid mitten av 2001 när det gäller gränsövergångar.

61.

- a) Kommissionen håller med om att projekt för ekonomisk utveckling bör utformas på grundval av lämpliga riktlinjer, men förekomsten av ett sådant dokument bör inte i sig leda till en avsevärd ökning av antalet projekt.
- b) I Tacis-projekt till stöd för ekoturism bör det vid sidan av företagsgrundade projekt också inkluderas ett mål att uppnå ekonomisk hållbarhet. Detta kan få till följd att projekten tar längre tid att genomföra än de ett till två år som vanligen tillåts, och uppföljningsprojekt bör vid behov genomföras.

62.

- a) Från 2001 ökar kommissionen budgeten för finansiering av småskaliga projekt. Vägledande siffror för 2001, 2002 och 2003 är 4,4, 4,5 respektive 5,0 miljoner euro.
- b) I april 2001 införde kommissionen en regelbunden årscykel för inlämnande av förslag och tilldelningar när det gäller finansiering av småskaliga projekt.
- c) Kommissionen bestrider inte att förvaltningen av finansieringen av småskaliga projekt bör ske mycket närmare mottagaren, men eftersom andra program som riktar sig till flera länder inte är decentraliserade, kommer finansieringen av småskaliga projekt, enligt den nuvarande planeringen, även framöver att förvaltas från Bryssel.