

Europeiska unionens officiella tidning

C 302

Svensk utgåva

Meddelanden och upplysningar

fyr tionionde årgången

12 december 2006

Informationsnummer

Innehållsförteckning

Sida

I *Meddelanden***Revisionsrätten**

2006/C 302/01

Särskild rapport nr 10/2006 om efterhandsutvärderingar av program omfattande mål 1 och mål 3 under perioden 1994–1999 (strukturfonderna), samt kommissionens svar

1

2006/C 302/02

Yttrande nr 6/2006 över ett förslag till Europaparlamentets och rådets beslut om ändring och förlängning av Europaparlamentets och rådets beslut nr 804/2004/EG av den 21 april 2004 om ett gemenskapsprogram för att främja åtgärder inom området för skydd av gemenskapens ekonomiska intressen (Herkules II-programmet)

41

I

(Meddelanden)

REVISIONSRÄTTEN

SÄRSKILD RAPPORT nr 10/2006

**om efterhandsutvärderingar av program omfattande mål 1 och mål 3
under perioden 1994–1999 (strukturfonderna), samt kommissionens svar**

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

(2006/C 302/01)

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

	Punkt	Sida
Ordlista		3
SAMMANFATTNING	I–XI	4
INLEDNING	1–9	5
Utvärderingsram	6–9	6
Grundläggande mål för varje utvärdering	7–9	6
GRANSKNINGENS OMFATTNING	10–14	6
GD REGIONALPOLITIKS EFTERHANDSUTVÄRDERING AV MÅL 1	15–80	7
Revisionsrättens bedömning av utvärderingens kvalitet	16–66	7
Preliminära anmärkningar	16	7
Utteckling av problem som regionerna ställts inför sedan 1994	17–20	8
De antagna strategiernas lämplighet	21–28	8
Utvärdering av ändamålsenligheten	29–40	10
Utvärdering av effektiviteten	41–44	12
Utvärdering av strukturfondernas effekt	45–53	12
Utvärdering av förvaltningssystemen	54–66	14
Utvärderingsramens lämplighet	67–75	15
Uppdragsbeskrivningen	67–70	15
Tillräckligheten i kommissionens övervakning	71–75	16
Utvärderingsrekommendationernas relevans för framtida programperioder	76–80	17
EFTERHANDSUTVÄRDERING AV INSATSER GENOM EUROPEISKA SOCIALFONDEN (MÅL 1 OCH 3) UTFÖRD AV GENERALDIREKTORATET FÖR SYSSELSÄTTNING, SOCIAL- POLITIK OCH LIKA MÖJLIGHETER	81–113	17
Revisionsrättens bedömning av utvärderingens kvalitet	82–113	18
Granskning av brister i uppgifterna och i analysen	82–87	18
Bedömning av ESF-insatsernas effekt	88	19

	<i>Punkt</i>	<i>Sida</i>
Utvärdering av lika möjligheter	89	20
Andra granskade aspekter	90–93	20
Kommentarer om kommissionens övergripande bedömning	94–96	20
Andra kommentarer till de nationella rapporterna	97–102	20
Utvärderingsramens lämplighet	103–110	21
Utvärderingarnas avslutande rekommendationer	111–113	22
SLUTSATSER	114–118	22
REKOMMENDATIONER	119–125	23
BILAGOR:		
Bilaga I — Fördelning av stöd från strukturfonderna		25
Bilaga II — BNP och sysselsättningsgrad		26
Bilaga III — BNP-tillväxten och strukturfonderna		29
Bilaga IV — Hermin-simulationer och arbetslöshet		30
Kommissionens svar		32

ORDLISTA

Adapt	Gemenskapsinitiativ för anpassning till industriella förändringar (<i>Adaptation of the Workforce to Industrial Change</i>)
Dödviktseffekt	Förändring som kan iakttas bland direkta mottagare efter en offentlig stödåtgärd, eller som rapporteras av de direkta mottagarna som en följd av en offentlig stödåtgärd, och som skulle ha inträffat även utan stödåtgärden
ERUF	Europeiska regionala utvecklingsfonden
ESF	Europeiska socialfonden
Hermin-modellen	Makroekonomisk modell som används för att simulera effekten av stödåtgärder inom strukturfonderna
Inledande rapport	Rapport som innehåller metodfrågor som utvärderingsmålen, metodramen, frågeformulär och de organisationer som skall kontaktas
Mjuka resultat (<i>Soft outcomes</i>)	Resultat som är svåra att mäta kvantitativt
Sammanfattande rapport	GD Regionalpolitikens slutrapport (gällande mål 1) och GD Sysselsättning, socialpolitik och lika möjligheters slutrapport (gällande mål 3) om efterhandsutvärderingen av insatser som finansierats genom ERUF och ESF
Undanträngningseffekt	Effekt som uppnås i ett stödberättigat område på bekostnad av ett annat område
Övervakningskommittéer	Kommitté som skall överblicka det strategiska genomförandet av stödprogrammet

SAMMANFATTNING

I. Granskningen gällde kommissionens efterhandsutvärderingar av strukturfondsåtgärder inom mål 1-regioner och mål 3-regioner under programperioden 1994–1999. Beloppet för dessa stödåtgärder uppgick till över 245 miljarder euro, inklusive kompletterande investeringar från den privata och den offentliga sektorn.

II. Efterhandsutvärderingar görs för att man vill jämföra de faktiska utgifterna med de ursprungliga målen. På så sätt kan lärdomar från en programperiod utnyttjas så att framtida strukturfondsutgifter kan effektiviseras. Efterhandsutvärderingarna utfördes av kommissionen som anlidade externa konsulter.

III. Granskningens mål var att undersöka om kommissionen efter efterhandsutvärderingarna kunde bedöma effekterna av stödåtgärderna i relation till målen och om resultaten och rekommendationerna var till hjälp för översynen av programmen från år 2000 och senare.

IV. Utgångspunkten för granskningen var de avslutande sammanfattande rapporterna för varje fond. I dessa rapporter sammanfattas den allmänna bedömningen av strukturfondernas effekt och ringas in vilka element man skall ta hänsyn till när man fattar beslut om efterföljande planeringsperioder. Nästa steg i granskningen var att bedöma i vilken utsträckning de identifierade bristerna kan spåras tillbaka till svagheter i uppdragsbeskrivningen eller till problem vid genomförandet av utvärderingsprocessen.

V. Utvärderingen av strukturfondsutgifter är en process med inbyggd komplexitet. Vid granskningen konstaterades dock brister i utvärderingsprocessen som inte kan tillskrivas endast sådana inneboende begränsningar.

VI. Revisionsrätten konstaterade följande brister i utvärderingen av strukturfondsåtgärder i mål 1-regioner:

- Det förekom differenser i de underliggande uppgifterna.
- Bedömningen av strukturfondsutgifternas ändamålsenlighet var inte tillräckligt robust bland annat på grund av att de uppgifter om resultat som samlats in av medlemsstaterna var begränsade.
- Utvärderingen var inte helt lyckad när det gäller att jämföra enhetskostnaderna för projekt som fick stöd från strukturfonderna.
- Utvärderingen byggde till stor del på en makroekonomisk modell (Hermin) som hade tydliga begränsningar.

VII. Revisionsrätten konstaterade att utvärderingen av ESF-åtgärderna inom mål 1 och mål 3

- delvis byggde på otillförlitliga eller ofullständiga uppgifter,
- utmynnade i vissa slutsatser som inte i tillräcklig mån stöddes av bevis, vilket kastar tvivel över de metoder som använts för att nå fram till dem.

VIII. Kommissionen verkar inte ha förutsett några av svårigheterna med utvärderingarna i sina uppdragsbeskrivningar för utvärderingarna. Kommissionen åtgärdade inte helt och hållet bristerna i efterhandsutvärderingen. Revisionsrättens iakttagelser visar att det fanns brister i tillsynen över utvärderingarna.

IX. Å andra sidan gav utvärderingarna användbara insikter när det gäller förvaltningssystemen för stödåtgärder inom ERUF och ESF.

X. Visserligen gavs en del användbara rekommendationer inför kommande programperioder, men kommissionen kunde inte dra full nytta av erfarenheterna från perioden 1994–1999.

XI. Revisionsrätten ger följande rekommendationer:

- Kommissionen bör för framtida utvärderingar försäkra sig om att tillgängliga uppgifter och anslagna resurser är i linje med fastställda mål som måste vara realistiska, och om att uppdragsbeskrivningarna upprättas i enlighet med detta.
- Kommissionen bör rikta särskild uppmärksamhet på de tekniker som används för att mäta fondernas ekonomiska effekt. Om en makroekonomisk modell används måste den ta korrekt hänsyn till det karakteristiska hos de ekonomier som granskas. Idealiskt vore om kommissionen kunde dra nytta av mikroekonomiska uppgifter som genererats på projektnivå.
- Verklig hänsyn bör tas till koppling till andra studier som är relevanta för utvärderingen av strukturfonderna.
- Ett antal specifika frågor kan med fördel ingå i framtida utvärderingar, till exempel sådana som gäller bidrag från den privata sektorn, "finansiell ingenjörskonst", bedömning av projektkostnader, processer för projektansökning och projektgodkännande och interna utvärderingar gjorda av nationella eller regionala myndigheter.
- Kommissionens tillsyn över utvärderingsprocessen bör förbättras bland annat genom samarbete med forskningsinstitut och universitet.

INLEDNING

1. Sedan 1996 har kommissionen utvecklat utvärderingen av strukturfonderna inom en enda ram. Termen "utvärdering" definieras av kommissionen som "*bedömning av åtgärder utifrån resultat, effekter och de behov som måste tillfredsställas*" ⁽¹⁾. Huvudsyftet för utvärderingsverksamheten är att stötta beslutsfattandet genom att ge information om och bedömningar av EU-stödåtgärdernas relevans, ekonomi, effektivitet, ändamålsenlighet, nytta och hållbarhet. Denna information är nödvändig för att man skall kunna förbättra befintliga, eller utforma nya, stödåtgärder och fastställa politiska prioriteringar och anslå resurser.

2. Utvärderingar görs på flera olika nivåer och stadier i programcykeln (sex år). De viktigaste utvärderingarna är:

- a) *förhandsbedömningar*, vilka görs innan en stödåtgärd genomförs för att bidra till dess utformning och kostnadseffektivitet,

- b) *utvärderingar efter halva tiden*, vilka görs under genomförandet för att förbättra förvaltningen av stödåtgärden,

- c) *efterhandsutvärderingar*, vilka görs efter det att en stödåtgärd har avslutats för att bedöma uppnådda resultat och dra lärdomar.

3. Revisionsrättens granskning gällde de efterhandsutvärderingar som kommissionen utförde i samband med strukturfondsåtgärder i regioner som omfattas av mål 1 respektive mål 3 under programperioden 1994–1999. I denna granskning har revisionsrätten använt den definition av efterhandsutvärderingar som anges i Means-dokumentet ⁽²⁾, nämligen att efterhandsutvärderingen skall sammanfatta och bedöma hela programmet, särskilt dess effekter. Efterhandsutvärderingens syfte är att redogöra för utnyttjandet av resurserna och att rapportera om stödåtgärdernas ändamålsenlighet och effektivitet och om i vilken utsträckning de förväntade effekterna har uppnåtts. De fokuserar på framgångsfaktorer och misslyckandefaktorer och på resultatens och effekternas hållbarhet. Genom dem försöker man dra allmänna slutsatser som kan tillämpas på andra program och regioner ⁽³⁾. Det är mot denna bakgrund efterhandsutvärderingarna har bedömts.

⁽¹⁾ SEK(2000) 1051: Meddelande till kommissionen "Fokusering på resultat: Förstärkt utvärdering av kommissionens verksamhet" av den 26 juli 2000.

⁽²⁾ Programmet Means inleddes av kommissionen som ett svar på en begäran om att en utvärderingsmetod skulle utvecklas. Means-dokumentet består av 6 volymer om utvärdering av socioekonomiska program.

⁽³⁾ MEANS Collection, nr 1, s. 53.

4. Arbetet med efterhandsutvärderingarna är ett led i en "process" som också bygger på resultaten av förhandsbedömningen och utvärderingen efter halva tiden. Dessutom görs utvärderingar på flera olika nivåer både nationellt och tematiskt och avslutas med en sammanfattande rapport. Tillsammans utgör dessa ett viktigt element i förvaltningen av strukturfonderna och i synnerhet programplaneringen och översynen av gemenskapsstödet. Ansvar för utvärderingsprocessen ligger hos kommissionen (i partnerskap med medlemsstaterna). Det är upp till kommissionen att bestämma vilka delar av utvärderingen som skall utföras internt och vilka som behöver kontrakteras ut. I båda fallen ligger ändå det övergripande och slutliga ansvaret hos kommissionen.

5. Under perioden 1994–1999 uppgick det stöd som planerats inom strukturfonderna ⁽¹⁾ till 136,4 miljarder euro för "mål" och till 14,5 miljarder euro för "gemenskapsinitiativ". I *bilaga 1* visas hur det förstnämnda beloppet fördelats per medlemsstat och mål och det senare per gemenskapsinitiativ. Dessa medel ökades med åtminstone ytterligare 95 miljarder euro i matchande investeringar från den privata sektorn eller den offentliga sektorn ⁽²⁾ så att den totala investeringen uppgick till över 245 miljarder euro.

Utvärderingsram

6. Efterhandsutvärderingarna utfördes på kommissionens vägnar och under dess ledning. Efter ett offentligt upphandlingsförfarande valdes en huvudkonsult ut för varje specificerad uppsättning mål och gemenskapsinitiativ. I de flesta fall bistods konsulten av ett team av utvärderare i de enskilda medlemsstaterna ⁽³⁾ vilkas roll var att utföra de nödvändiga utvärderingarna av respektive program på grundval av en gemensam metodram. Dessutom övervakades utvärderingsprocessen av en styrgrupp. Utvärderingarna resulterade i nationella rapporter som utarbetades av de nationella utvärderarna och en sammanfattande rapport som utarbetades av de inhyrda konsulterna för varje specificerad uppsättning mål. Dessa rapporter färdigställdes mellan början av 2003 och mitten av 2004.

Grundläggande mål för varje utvärdering

7. De generaldirektorat som var inblandade valde ett vittomspännande förfaringssätt som täckte en rad olika frågor. De övergripande målen för utvärderingarna var att

- a) *bedöma* resultaten och effekterna av insatserna i medlemsstaterna i förhållande till målen och effekterna för personer och system,

- b) *analysera* gemenskapsinsatsernas effekt och ändamålsenlighet när det gäller specifika strukturella problem och i möjligaste mån bedöma det mervärde gemenskapsstödet har tillfört.

8. För att dessa övergripande mål skulle uppnås fastställdes det i uppdragsbeskrivningen ett antal nyckelfrågor med avseende på följande teman: strategins lämplighet, ändamålsenlighet, effektivitet, effekt, förvaltnings- och genomförandesystem, gemenskapsstödet mervärde och lärdomar från pågående programplanering med tanke på framtida programplanering. För att strukturera arbetet fastställdes också i uppdragsbeskrivningen ett antal specificerade uppgifter, och ett visst antal tekniker och informationskällor identifierades.

9. Uppdragsbeskrivningen för varje mål, såsom kommissionen utarbetat den, låg alltså till grund för utvärderarnas arbete. Den kompletterades av den inledande rapporten och metodguiden för mål 1 i januari 2002. För ESF-insatser kompletterades den av rapporten om metodens framskridande i december 2002 och av de utvärderingsfrågor som fanns med i varje nationell utvärderingsrapport. För detta syfte förlitade sig utvärderarna på dokumentgranskningar, enkäter, intervjuer med berörda aktörer, analys av fallstudier och andra undersökningar på fältet som bedömdes vara nödvändiga.

GRANSKNINGENS OMFATTNING

10. Granskningens övergripande mål var att undersöka om efterhandsutvärderingarna gav kommissionen tillräcklig information för att bedöma effekterna av stödåtgärderna i relation till målen och om resultaten och rekommendationerna var till hjälp för översynen av programmen för efterföljande programperioder.

11. Granskningen inriktades på de efterhandsutvärderingar av ERUF-stödåtgärder inom mål 1 och ESF-stödåtgärder inom mål 1 och mål 3 som gjorts av Generaldirektoratet för regionalpolitik (GD Regionalpolitik) respektive av Generaldirektoratet för sysselsättning, socialpolitik och lika möjligheter (GD Sysselsättning, socialpolitik och lika möjligheter). Revisionsrätten granskade sammanfattande rapporter och ett urval nationella utvärderingar som avsåg dessa utvalda mål och instrument ⁽⁴⁾ vilka tillsammans stod för 124 miljarder euro, det vill säga 82 % av det totala planerade stödet från strukturfonderna under programperioden 1994–1999 ⁽⁵⁾.

⁽¹⁾ Europeiska regionala utvecklingsfonden (ERUF), Europeiska socialfonden (ESF), Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket (EUGF) och fonden för fiskets utveckling (FFU).

⁽²⁾ Sammanfattande rapport, s. 53.

⁽³⁾ Nedan kallade "nationella utvärderare".

⁽⁴⁾ De granskade nationella utvärderingarna gäller följande länder: Mål 1 Belgien, Grekland, Spanien, Tyskland, Italien, Irland och Portugal. Mål 1 och 3 (ESF): Spanien, Frankrike, Italien, Tyskland och Förenade kungariket.

⁽⁵⁾ Se punkt 5 för uppgifter om de totala beloppen.

12. Vid granskningen ställdes tre frågor för var och en av utvärderingarna:

- a) Höll utvärderingen god kvalitet?
- b) I vilken utsträckning berodde identifierade svagheter på brister i ramen och i övervakningen av utvärderingsarbetet?
- c) Var de slutliga rekommendationerna välgrundade, användbara och väl lämpade att tas tillvara i de följande programperioderna?

13. I synnerhet gjordes vid granskningen en bedömning av rapporternas kvalitet och fullständighet när det gäller utvärderingen av politikens lämplighet, av åtgärdernas ändamålsenlighet, effektivitet och effekt samt åtgärdernas inverkan på förvaltningsystemen. Revisionsrätten bedömde också om kommissionens roll i förberedelserna, övervakningen och uppföljningen av utvärderingarna var adekvat.

14. Den första delen av denna rapport ägnas åt efterhandsutvärderingen av ERUF-stödåtgärder i mål 1-regioner (punkterna 15–80) och den andra delen ägnas åt efterhandsutvärderingen av ESF-insatser inom mål 1 och mål 3 (punkterna 81–113).

GD REGIONALPOLITIKS EFTERHANDSUTVÄRDERING AV MÅL 1

15. Som bakgrund till den detaljerade bedömningen av utvärderingens kvalitet ges här en kortfattad översikt över slutsatserna i kommissionens utvärdering. Dessa slutsatser sammanfattas i textruta 1 nedan.

Textruta 1

GD Regionalpolitikens allmänna slutsatser av utvärderingen

I den sammanfattande rapporten konstateras att strukturfonderna har haft en positiv effekt på BNP i mål 1-regioner och att deras allmänna resultat för hela EU har förbättrats. Enligt rapporten har omfattningen av de fördelaktiga effekterna i hög grad berott både på institutionell kapacitet och faktorer som strukturen och öppenheten i ekonomin, och dessa aspekter är uppenbart viktiga i synnerhet för ekonomins förmåga att möta utmaningar och tillvarata möjligheter i den ekonomiska integrationsprocessen. Det noteras dock att med tanke på ländernas och kontexternas olika karaktärer och på grund av begränsningar i de tillgängliga övervakningsuppgifterna och brist på tydligt definierade mål var det inte möjligt att sammanställa resultaten och ge en tillförlitlig helhetsbild av vad som har uppnåtts i mål 1.

Som övergripande bedömning av de antagna strategiernas lämplighet dras i rapporten slutsatsen att det strategiska förfarings sätt för mål 1 som antogs 1994 skall ses som på det hela taget lämpligt för var och en av medlemsstaterna. Enligt rapporten var den viktigaste kritiken av strategierna att de inte utgjorde mycket mer än summan av sina delar. Var och en var ett tillräckligt svar på de identifierade behoven på olika områden, men det fanns endast få indikationer på hur dessa olika element bidrog till en övergripande utvecklingsstrategi.

När det gäller ändamålsenlighet anges i rapporten att analysen på grund av brister i de tillgängliga uppgifterna i stor utsträckning byggde på kvalitativa bedömningar snarare än på kvantifierade jämförelser mellan resultat och mål. Som en allmän kommentar slås det fast i rapporten att många av de uppenbarligen mest ändamålsenliga insatserna har varit av "konventionell" karaktär. Finansieringen har i hög grad medverkat till att stärka befintliga mönster i verksamheter relaterade till ekonomisk utveckling snarare än att utgöra en grund för utveckling av nya verksamheter för att uppfylla uppställda mål eller att stimulera mer innovativa förfarings sätt.

I fråga om effekt används i rapporten när det gäller de flesta regioner en makromodellbaserad metod för att bedöma strukturfondernas effekt på den ekonomiska och sociala sammanhållningen. I rapporten är man medveten om att de resultat som uppkommit oundvikligen i viss grad härrör från antaganden som gjorts inom modellutformningsprocessen. I rapporten påpekas att omfattningen av deras effekt, i olika fall, speglade omfattningen och tilldelningen av resurserna inom gemenskapsstödramen och faktorer såsom ursprungliga faktortillgångar, ekonomiska strukturer, konkurrenskraft och graden av "öppenhet" i den ekonomi det gäller. I rapporten drogs allmänna slutsatser om strukturfondernas effekt på andra externa faktorer och det påpekades att även om det i betydande utsträckning har skapats sysselsättning så var också dödviktseffekterna och undanträngningseffekterna sannolikt betydande.

I den sammanfattande rapporten finns också ett antal iakttagelser som gäller förvaltning och genomförande. Den övergripande slutsatsen när det gäller dessa aspekter var att förvaltnings- och genomförandearrangemangen visserligen ofta karakteriserades av brister men att de i allmänhet var väl lämpade för syftet, och att partnerskapet medförde stora fördelar. Typiskt var att beslutsfattandestrukturer brast i att upprätta en kraftfull strategisk ledning. Man vann dock viktiga fördelar i form av "mervärde" i vid mening genom programplaneringsmetoden och utvecklingen av kapacitet och praxis inom offentlig förvaltning.

Revisionsrättens bedömning av utvärderingens kvalitet

Preliminära anmärkningar

16. Det är viktigt att komma ihåg att det allmänna angreppssätt som valts hade vissa inneboende begränsningar, av vilka de viktigaste var tidsbegränsningar, begränsat antal kvantifierade mål och brist på detaljerade indikatorer på resultat och effekt. Dessutom var den effekt som direkt kan tillskrivas programmen och de olika åtgärderna ofta svår att isolera eftersom målregionerna ofta mottog annat stöd som kraftigt bidrog till liknande resultat. Det var också svårt att identifiera och mäta de indirekta effekterna av strukturfondsutgifter. Revisionsrätten anser dock att vissa

brister i utvärderingsprocessen inte kan tillskrivas endast inneboende begränsningar utan beror på brister i utvärderingsprocessen som behöver åtgärdas, i synnerhet före efterhandsutvärderingen av programperioden 2000–2006.

Utveckling av problem som regionerna ställts inför sedan 1994

17. Den sammanfattande rapporten inleds med en kort analys av utvecklingen av BNP per capita, arbetslöshet och sysselsättningsgrad i de olika berörda regionerna ⁽¹⁾. I rapporten dras slutsatsen att ökade nivåer av BNP per capita i allmänhet inte har varit resultatet av ökad sysselsättningsgrad till följd av skapande av arbetstillfällen ⁽²⁾. En sådan slutsats skulle vara potentiellt viktig för beslutsfattare eftersom den antyder att förbättringen av arbetskraftstalet ⁽³⁾ inte i någon väsentlig utsträckning har bidragit till det huvudsakliga målet för sammanhållningspolitiken som är att överbrygga BNP-gapet, en slutsats som har stor relevans för strukturfonderna.

18. Av den information som lades fram i den sammanfattande rapporten är det svårt att bedöma giltigheten i det ovan nämnda uttalandet. I många regioner ökade BNP per capita, liksom arbetskraftstalet. Det finns dock några regioner där antingen BNP per capita eller arbetskraftstalet minskade eller ökade endast marginellt. Revisionsrätten har försökt bedöma det påstående som nämns i punkt 17 ovan genom att tillämpa statistiska metoder på de uppgifter som presenterades i den sammanfattande rapporten. De tekniska detaljerna i denna analys redovisas i *bilaga II* och de viktigaste punkterna sammanfattas kortfattat nedan.

19. De uppnådda resultaten indikerar att förändringar i sysselsättningen hade en statistiskt sett stor effekt på den reala BNP:n per capita. I synnerhet associerades en ökning i sysselsättningsgrad på en procentenhet med en ökning i BNP per capita på 0,24 procentenheter under bedömningsperioden. Detta resultat strider mot slutsatsen i den sammanfattande rapporten som nämndes ovan. Det antyder också att det verkligen skulle kunna vara möjligt att överbrygga BNP-gapet genom att förbättra arbetskraftstalet – ett resultat som är relevant ur ett politiskt perspektiv.

20. För att vidare undersöka robustheten i det ovannämnda resultatet utförde revisionsrätten en identisk analys i 145 regioner där uppgifter fanns tillgängliga på ett konsekvent sätt (dvs. inte bara mål 1-regioner). Resultaten som också beskrivs i *bilaga II* visar mycket likartade resultat över hela unionen. Dessa resultat visar att information

från grunduppgifter inte analyserades tillräckligt och visar på ett viktigt samband mellan ökad BNP och ökad sysselsättningsgrad vilket den sammanfattande rapporten inte lyfte fram.

De antagna strategiernas lämplighet

21. I det andra kapitlet i den sammanfattande rapporten undersöks hur lämpliga de antagna strategierna är i fråga om jämvikt mellan regioner, jämvikt mellan program och jämvikt mellan fonderna. Strukturfondernas planerade och faktiska programutgifter ⁽⁴⁾ analyseras per medlemsstat och per typ av fond men inte per relevant region – till skillnad från vad som görs i rapporten när det gäller BNP per capita, sysselsättningsgrad och arbetslöshetsgrad i de olika mål 1-regionerna. Detta innebär att endast en begränsad analys kan genomföras, vilket också påpekas i själva rapporten där man ger resultaten av en regressionsanalys genom vilken man försöker relatera EU-medel per capita per medlemsstat till BNP per capita ⁽⁵⁾. Därför är de resultat som ges i rapporten inte statistiskt signifikanta, och följaktligen av begränsat värde.

22. Revisionsrätten tillämpade dock något annorlunda statistiska metoder och använde samma uppgifter som i rapporten. De tekniska detaljerna i den analysen visas i *bilaga III* och de viktigaste punkterna sammanfattas kortfattat nedan.

23. Resultatet stöder den intuitiva slutsatsen att ju högre EU-medel som ges per capita, desto högre är BNP-tillväxten per capita i medlemsstaterna. Resultatet visar att med ett bredare angreppssätt kan relevanta bedömningar göras även med den onödigt begränsade databas som användes vid undersökningen av denna viktiga fråga.

24. En central del i bedömningen i detta avsnitt av den sammanfattande rapporten bygger på en jämförelse mellan olika kategorier av planerade utgifter under 1994 och de uppskattade faktiska utgifterna under 1999. De uppgifter som läggs fram innehåller dock ett antal allvarliga fel och differenser vilket begränsar giltigheten i de slutsatser som kan dras. I synnerhet, när det gäller fem medlemsstater, är sifferuppgifterna för faktiska utgifter som visas i "total"-kolumnen (i motsvarande tabell i den sammanfattande rapporten) inte samma som summan av de siffror som visas i de enskilda kolumnerna för EU:s respektive den offentliga

⁽¹⁾ Sammanfattande rapport, s. 61–64.

⁽²⁾ Sammanfattande rapport, s. 62.

⁽³⁾ Här med betydelsen den aktiva arbetskraften som procentandel av befolkningen i arbetsför ålder.

⁽⁴⁾ Sammanfattande rapport, tabell 2.1, s. 75, tabell 2.5 och tabell 2.6, s. 88–89.

⁽⁵⁾ Sammanfattande rapport, s. 75.

och den privata sektorns utgifter (i samma tabell). Dessa differenser sammanfattas i *tabell 1*. Differensen i procent, som visas i den sista kolumnen i denna tabell, är signifikant och tyder på en otillräcklig kvalitetskontroll i formuleringen av rapportens innehåll och resultat.

25. Trots dessa differenser kan man genom att omvandla dessa siffror till uppgifter per capita ⁽¹⁾ göra användbara iakttagelser som i vissa fall skiljer sig från slutsatserna i den sammanfattande rapporten. I *tabell 2* visas de faktiska utgifterna per capita i fallande ordning för varje kategori.

Tabell 1

Sammanfattning av differenser nämnda under punkt 24

	Kolumnsumma ⁽¹⁾	Offentliggjord totalsumma ⁽¹⁾	Skillnad ⁽¹⁾	Differens i procent
Tyskland	41 015	48 243	7 228	– 15
Italien	34 804	30 547	– 4 257	14
Förenade kungariket	3 961	4 803	842	– 18
Frankrike	3 339	4 019	680	– 17
Österrike	1 116	1 040	– 76	7

⁽¹⁾ Miljoner euro.

Tabell 2

Faktiska utgifter ⁽¹⁾

Totalt faktiska utgifter per capita		EU:s utgifter per capita		Faktiska offentliga utgifter per capita		Faktiska privata utgifter per capita	
Österrike	3 866	Irland	1 653	Nederländerna	1 822	Österrike	2 458
Nederländerna	3 438	Grekland	1 580	Österrike	1 033	Tyskland	1 299
Tyskland	2 933	Portugal	1 403	Grekland	739	Nederländerna	1 039
Irland	2 926	Spanien	1 143	Irland	703	Belgien	705
Grekland	2 716	Tyskland	884	Portugal	621	Irland	570
Portugal	2 472	Österrike	657	Spanien	582	Portugal	448
Spanien	1 725	Italien	652	Frankrike	485	Grekland	396
Belgien	1 587	Frankrike	621	Belgien	456	Frankrike	205
Frankrike	1 579	förenade Kungariket	605f	förenade Kungariket	381f	förenade Kungariket	174
Italien	1 445	Nederländerna	578	Tyskland	311	Spanien	—
Förenade kungariket	1 407	Belgien	427	Italien	—	Italien	—
Genomsnitt per capita	2 104		1 033		419		377

⁽¹⁾ Samma uppgifter som uppgavs i den sammanfattande rapporten har använts för sammanställningen i tabell 2. Till följd av detta kan man se att för de medlemsstater som räknas upp i tabell 1 är summan av de tre kolumnerna i den här tabellen inte samma som kolumnen med totalsumman.

⁽¹⁾ Sifferuppgifterna per capita har i det här sammanhanget beräknats med avseende på hela den nationella befolkningen.

26. Av tabellen framgår att genomsnittet för de totala faktiska medlen var 2 104 euro per person. EU:s strukturfonder bidrog till ungefär hälften av detta, medan tre av de fyra medlemsstater som får medel från sammanhållningsfonden mottog omkring 50 % mer än det genomsnittliga stödbeloppet på 1 033 euro per person. Av särskild vikt är den privata sektorns bidrag, särskilt som de långsiktiga effekterna på regionerna när det gäller utbudssidan betonas. Det verkar som om vissa mål 1-regioner i medlemsstaterna, till exempel Österrike, Tyskland och Nederländerna, har varit särskilt framgångsrika när det gäller att kombinera privata investeringar med strukturfonderna, och även har legat över det genomsnittliga bidraget från strukturfonderna, i Österrikes och Tysklands fall i väsentlig grad.

27. De faktorer som bidrar till en ökad medverkan från den privata sektorn utforskas dock inte i rapporten. Var det till exempel ett resultat av de utvalda projektens natur, den tillgängliga personalens kvalifikationer eller av att den privata sektorn i själva verket får ett annat sorts stöd från fonderna? Enligt revisionsrätten borde dessa aspekter ha undersökts vidare.

28. Bedömningen av lämplighet grundades sällan på någon formaliserad metod ⁽¹⁾ och de metoder som de nationella utvärderarna använde var ganska olika och i allmänhet deskriptiva. Det var sällan ett uttalat syfte med efterhandsutvärderingen att undersöka frågan om lämplighet när det gäller i vilken grad strukturfondsåtgärderna åtgärdar "marknadsmisslyckanden". Strategiförändringarna under programperioden har inte heller granskats grundligt i fråga om lämplighet.

Utvärdering av ändamålsenligheten

29. I vissa kapitel i de nationella utvärderingarna och i kapitel 3 i den sammanfattande rapporten analyseras strukturfondernas ändamålsenlighet, utifrån i vilken utsträckning de förväntade effekterna och målen hade uppnåtts. Fem teman utforskas: transport, små och medelstora företag, forskning och utveckling, utbildning och landsbygdsutveckling. Två sektorsövergripande teman granskas också: miljö och lika möjligheter.

30. Analysen grundas på ett stickprov omfattande 70 % av värdet på mål 1-programmen. Stor vikt lades dock vid kvalitativa bedömningar, till exempel bedömning av gemenskapsstödet mervärde genom "ja" eller "nej"-frågor. Sådana bedömningar och

åsikter klassificeras ofta för allmänt och går inte alltid att verifiera på ett objektivt sätt. Det gjordes inget försök att fastställa konkreta mål genom att identifiera kriterier som kunde ha varit användbara för detta syfte och inga ytterligare uppgifter samlades in för mikroekonomisk analys. Viktiga aspekter för en fullständig bedömning av ändamålsenlighet, till exempel dödvikts- och undanträngningseffekter, togs ofta inte i beaktande och när dessa aspekter togs upp analyserades de inte tillräckligt i detalj.

31. Trots att det finns giltiga och användbara iakttagelser i flera avsnitt anser revisionsrätten att detta mycket viktiga kapitel ⁽²⁾ i den sammanfattande rapporten generellt sett inte är tillräckligt robust, eftersom uppgifter saknas, slutsatserna ofta är bristfälliga och det antingen görs en otillräcklig bedömning av resultaten av andra tematiska studier som beställts av GD Regionalpolitik för strukturfonderna för programperioden 1994–1999 eller ingen bedömning alls.

32. I tabellerna över hur många kilometer vägsträckor som länderna faktiskt har förbättrat eller har som målsättning att förbättra i avsnittet om transport i efterhandsutvärderingen saknas omkring hälften av informationen om målsättningen eller så är den ofullständig, vilket gör det svårt att dra en tillförlitlig slutsats om vad som uppnåtts i förhållande till målen. Ändå ger den tematiska utvärderingen ⁽³⁾ av strukturfondernas effekt på transportinfrastruktur under samma programperiod, som ofta citeras i rapporten, en komplettare och striktare bedömning av resultaten per medlemsstat.

33. Av särskild vikt för efterhandsutvärderingen är den effekt som transportprogrammen förväntas ha på sysselsättningen och som presenteras i den tematiska utvärderingsrapporten om transportområdet. Den totala direkta och indirekta effekten på sysselsättningen uppskattas till 2,3 miljoner personår ⁽⁴⁾. Dessutom bedöms de ekonomiska fördelar av transportprogrammen som läggs fram i rapporten vara betydande. I Irland uppges den rapporterade ekonomiska avkastningen vara 13 % medan den för Spanien uppges vara 23 % ⁽⁵⁾.

⁽²⁾ Kapitel 3.

⁽³⁾ En tematisk utvärdering är en utvärdering där man gör en tvärgående analys av ett särskilt tema i flera stödåtgärder inom ett eller flera program som genomförs i olika länder eller regioner.

⁽⁴⁾ Tematisk utvärdering av strukturfondernas effekt på transportinfrastruktur, slutrapport, november 2000, s. 8.

⁽⁵⁾ Till exempel när det gäller Irland betyder detta resultat att för varje 100 euro som investerats i byggnation och underhåll var värdet av minskad restid, minskade kostnader för fordonsdrift och förbättrad säkerhet 13 euro per år. Investeringen betalade sig alltså i själva verket på åtta år. Tematisk utvärdering, s. 8.

⁽¹⁾ En sådan bedömning förutsätter att man inom en övergripande ram fastställer och analyserar orsakssambanden mellan behoven, de strategiska målen, målen för program/delprogram/åtgärder och tilldelningen av resurser. Det behövs också i princip en rangordning av de behov och de otillfredsställande socioekonomiska situationer som man försöker ta itu med genom gemenskapsstödråden samt en rangordning av de inbegående faktorer som skall tas i beaktande för att garantera att resurser på ett optimalt sätt riktas mot att uppfylla behoven.

34. Dessa två relevanta slutsatser i rapporten om den tematiska utvärderingen på transportområdet beaktas inte i den sammanfattande rapporten. Dessutom stämmer inte den uppskattade effekten på sysselsättningen som läggs fram i den tematiska utvärderingen med den som läggs fram i efterhandsutvärderingen. Enligt de beräkningar som revisionsrätten har gjort utifrån uppgifterna i efterhandsutvärderingen är strukturfondernas totala effekt på sysselsättningen under perioden 1994–1999 ⁽¹⁾ (med användning av Hermin-modellen och bedömningen av de andra regionerna) 1,62 miljoner arbetstillfällen, vilket inte stämmer överens med uppskattningen på 2,3 miljoner arbetstillfällen i den tematiska rapporten, särskilt som transport endast står för omkring 20 % av alla strukturfondsutgifter.

35. Däremot används resultaten av den tematiska utvärderingen av strukturfondernas effekt på små och medelstora företag i den sammanfattande rapporten där det står att den tematiska utvärderingen av strukturfondernas effekt på små och medelstora företag rekommenderar en övergång från stöd i form av bidrag till finansiell ingenjörskonst, till exempel startkapitalfonder eller riskkapitalfonder, lån, räntesubventioner i framtiden, med argumentet att dessa metoder är mer hållbara på lång sikt ⁽²⁾. Detta är en viktig slutsats i den tematiska studien som man gör rätt i att ta fasta på i efterhandsutvärderingen. I rapporten utvecklas dock inte denna fråga ytterligare trots den stora betydelse den kan ha för framtida program ⁽³⁾.

36. I den sammanfattande rapporten citeras den tematiska utvärderingen om strukturfondernas effekt på små och medelstora företag där det står att om gemenskapsstöd inte hade betalats ut hade 70 % av investeringsprojekten antingen inte ägt rum alls eller utförts i mindre skala eller skjutits upp. I den tematiska utvärderingen görs vidare uppskattningen att detta stöd bidrog till att över 300 000 nya arbetstillfällen skapades, även efter det att man har tagit hänsyn till "dödvikts-" och substitutionseffekter. Efterhandsutvärderingen av mål 1 kan inte reproducera dessa siffroruppgifter på grund av att det saknas jämförbara och stabila uppgifter som en sådan uppskattning skulle kunna grundas på ⁽⁴⁾. Med tanke på de olika resultatens betydelse och på att de två studierna utfördes för samma uppdragsgivare, behandlade samma ämne, beaktade samma period och offentliggjordes endast två eller tre år efter varandra hade en mer heltäckande undersökning av skillnaderna mellan dem varit berättigad.

37. Det finns faktiskt ett avsnitt i den sammanfattande rapporten med en "övergripande analys" som innehåller en uppskattning av antalet arbetstillfällen som skapats i små och medelstora företag till följd av strukturfonderna. Där står att tillgängliga bevis tyder på att mål 1 har bidragit till att skapa omkring 800 000 arbetstillfällen. Detta gäller bruttoarbetstillfällen och tar inte hänsyn till substitutions-, dödvikts- eller multiplikatoreffekter. Den övergripande ändamålsenligheten i fråga om nettoeffekt

kan inte fastställas ⁽⁵⁾. Denna slutsats ges inte tillräcklig uppmärksamhet, särskilt med tanke på de uppskattningar som gjordes i den tematiska studien om små och medelstora företag. Dessutom finns det inga uppgifter om Spanien i den tabell i efterhandsutvärderingen som visar antalet skapade arbetstillfällen per medlemsstat, så uppskattningarna som ges är tydligt ofullständiga ⁽⁶⁾. Denna aspekt hade förtjänat att granskas mer ingående i efterhandsutvärderingen.

38. Bland de "övriga frågor" som den sammanfattande rapporten behandlar i avsnittet om ändamålsenlighet, finns en användbar om än kort sammanfattning av olika relevanta frågor under ett antal rubriker. En inneboende begränsning är bristande jämförbara uppgifter vilket har tvingat fram en kvalitativ bedömning istället för en detaljerad projektbaserad bedömning ⁽⁷⁾. Några av dessa kvalitativa bedömningar kunde ha knutits bättre till andra tematiska studier som gjorts, till exempel den tematiska studien om forskning och teknisk utveckling. I uppdragsbeskrivningen fastställs att en dokumentgranskning med bred inriktning kommer att utföras i syfte att identifiera nyckelfrågor i genomförandet av strukturfonderna ⁽⁸⁾. Det finns dock brister i det sätt varpå sådana konsekvenser rapporteras och knyts till senare iakttagelser. I de få fall där sådana uppgifter integreras med utvärderingen är fördelarna för kvaliteten på rapporten uppenbara.

39. Till exempel rapporteras i efterhandsutvärderingen att det i den tematiska utvärderingen av forskning och teknisk utveckling står att verksamheterna bör inriktas på att utveckla regionspecifika innovationsstrategier i syfte att utforska befintlig kapacitet inom forskning och teknisk utveckling snarare än på att avhjälpa vad som bedöms vara "teknikbrister". I efterhandsutvärderingen rapporteras att detta skedde i ett antal fall och att resultaten var mycket bättre när man fokuserade på lokal förmåga ⁽⁹⁾. Detta exempel lyfter tydligt fram det viktiga i att bygga på vad andra rapporter och studier har visat, vilket betonas i de kriterier som utvecklades inom Means-programmet och uppdateringen av detta program och som ingick som en del i uppdragsbeskrivningen för detta utvärderingsarbete ⁽¹⁰⁾.

⁽⁵⁾ Sammanfattande rapport, s. 130.

⁽⁶⁾ I den sammanfattande rapporten står det att den mest ändamålsenliga mekanismen för skapande och bevarande av arbetstillfällen påstås vara direkt stöd till produktionsinvesteringar trots att deras övergripande ändamålsenlighet inte kan bedömas eftersom man då inte tar hänsyn till dödvikts- och substitutionseffekter. Sammanfattande rapport, s. 130.

⁽⁷⁾ Konsekvenserna av bristfälliga uppgifter och några allmänna kommentarer om detta diskuteras längre fram i denna rapport.

⁽⁸⁾ Uppdragsbeskrivningen, s. 90.

⁽⁹⁾ Sammanfattande rapport s. 111.

⁽¹⁰⁾ Uppdragsbeskrivningen, s. 11.

⁽¹⁾ Se avsnittet om effekt.

⁽²⁾ Sammanfattande rapport, s. 105.

⁽³⁾ Den särskilda kommentar som gavs var att även om detta kan verka vara en logisk rekommendation är den kontext i vilken den tillämpas något som måste beaktas. Sammanfattande rapport, s. 105.

⁽⁴⁾ Sammanfattande rapport, s. 108.

40. De nationella utvärderingarna grundades sällan på en formaliserad eller kvantitativ analys av effekter. Dessutom använde de nationella utvärderarna sällan resultaten av kvantitativa analyser som utförts av andra.

Utvärdering av effektiviteten

41. Under denna rubrik i den sammanfattande rapporten granskas effektiviteten i genomförandet av stora projekt som stöddes i mål 1-regioner. Analysen grundades på ett geografiskt och tematiskt representativt urval av omkring 60 stora projekt ⁽¹⁾. Effektivitet skall tolkas som de effekter som uppnås till rimlig kostnad. Det huvudsakliga målet är att upprätta enhetskostnader, det vill säga kostnad per uppnådd output. Analysen bör även gälla kvaliteten på de slutliga mottagarnas förvaltning av stora projekt. På EU-nivå bör enhetskostnader analyseras i alla mål 1-regioner. Väsentliga skillnader i enhetskostnader över regioner bör förklaras där så är möjligt och en rad lämpliga kostnader bör fastställas, vilka kan användas som riktmärken i framtiden ⁽²⁾. Dessa mål är relevanta och är avgörande för en effektiv förvaltning över hela EU.

42. Dessa mål uppnåddes dock i stor utsträckning inte av efterhandsutvärderingen. Detta medges i den sammanfattande rapporten med förklaringen att projektledarna fann det i princip omöjligt att avgöra vilka de enskilda ingående delarna i projektet var och därmed inte kunde beräkna kostnader per enhet ⁽³⁾. Ett sådant vagt uttalande låter förstå att kunskapen om större projekt finansierade av strukturfonderna är så liten att detta mål i uppdragsbeskrivningen inte kan uppnås. Det borde åtminstone ha varit möjligt att komma fram till en jämförbar kostnad för vanlig output, till exempel kostnaden per kvadratmeter i en fabrik som skall byggas, eller per kilometer väg som byggs.

43. Vissa delresultat presenteras i de tre tabeller som handlar om vägbyggen i medlemsstater, miljöprojekt i Spanien och kostnader per skapat arbetstillfälle i industriprojekt ⁽⁴⁾. Dessa resultat utvärderas och analyseras dock endast i liten utsträckning, så att de till exempel kan beaktas vid beräkningen av arbetskraftskostnader och särskilda geografiska karakteristika när det gäller till exempel byggande av en väg.

44. I den sammanfattande rapporten dras bestämda slutsatser om tidsplaneringen av projekten och respekterandet av budgetgränserna. För det första konstateras att endast en tredjedel av de 60 granskade projekten hade avslutats inom den ursprungliga planerade tidsramen och att mer än en tredjedel var ett år försenade. För det andra överskred omkring två tredjedelar av de granskade projekten budgeten och 20 % av dem kostade mer än 30 % mer än vad som ursprungligen var planerat. Analysen

begränsas dock till ett fåtal allmänna iakttagelser och ger endast liten eller ingen bedömning av kvaliteten på de slutliga mottagarnas förvaltning så som krävs i uppdragsbeskrivningen ⁽⁵⁾. Vidare utvärderades inte den relativa effektiviteten i de offentlig-privata partnerskapen och i de upphandlingsförfaranden som användes.

Utvärdering av strukturfondernas effekt

45. I den sammanfattande rapporten hävdas att det främsta målet med strukturfonderna är att påverka ekonomins långsiktiga utbudspotential ⁽⁶⁾. Dessa utbudseffekter fungerar genom ett antal kanaler som är utformade för att: a) öka investeringarna för att förbättra den fysiska infrastrukturen och därmed bidra till den privata sektorns produktiva verksamhet, b) stärka humankapitalet genom investeringar i fortbildning, för att bidra till privata sektorns produktiva verksamhet, och c) kanalisera offentligt finansieringsstöd till den privata sektorn för att stimulera investeringar och därmed öka faktorproduktiviteten och minska sektorkostnaderna för produktion och kapital ⁽⁷⁾.

46. I rapporten går man vidare till att diskutera vikten av vad som kallas positiva externa effekter – villkor där privata firmor får använda ytterligare produktionsfaktorer utan någon kostnad för dem själva, och därigenom förbättrar ekonomins konkurrenskraft med avseende på produktivitet och kostnader. Dessa iakttagelser är relevanta för en efterhandsutvärdering. Den privata sektorns medfinansiering ingick dock inte i analysen på grund av osäkerheten kring dess "drivkrafter" ⁽⁸⁾. Detta begränsade angreppssätt leder till en allvarlig undervärdering av effekten av vissa utgifter inom strukturfonderna genom att en av de stora långsiktiga utbudseffekterna utesluts. Ett tydligt bevis på detta är exemplet med ett utvecklingsföretag som presenteras i den sammanfattande rapporten ⁽⁹⁾ vars medfinansierade utgifter har attraherat stora extra investeringar från den privata sektorn. Istället för att fokusera på den mer direkt urskiljbara effekten av strukturfondsutgifterna på den privata sektorns investeringar inriktas utvärderingen på att försöka bedöma de så kallade externa effekterna, med ganska begränsade uppskattningsmetoder som ett resultat av bristen på studier som ger elasticitetsmått vilka är relevanta för de regioner som beaktas.

⁽⁵⁾ Se ovan.

⁽⁶⁾ Sammanfattande rapport, s. 71.

⁽⁷⁾ Sammanfattande rapport, s. 72.

⁽⁸⁾ I den sammanfattande rapporten sägs att värdet av att inkludera privata sektorns medfinansiering i en effektutvärdering baserad på användandet av en formell makromodell kan ifrågasättas, och att stor osäkerhet och dubbeltydighet omgärdar drivkrafterna bakom den privata sektorns medfinansieringsutgifter inom gemenskapsstödramen varför dessa utesluts ur analysen. Sammanfattande rapport, s. 71.

⁽⁹⁾ Förenade kungariket – Speke Garston-projektet. I detta enskilda exempel drog man till sig ytterligare investeringar från den privata sektorn på 223 miljoner pund sterling, vilket genererade 4 600 arbetstillfällen i direkt sysselsättning. Sammanfattande rapport, s. 204.

⁽¹⁾ Större än 25 miljoner euro om det gällde infrastruktur och större än 15 miljoner euro om det gällde produktionsinvesteringsprojekt.

⁽²⁾ Uppdragsbeskrivningen, s. 13.

⁽³⁾ Sammanfattande rapport s. 143.

⁽⁴⁾ Sammanfattande rapport, tabellerna 4.6, 4.7 och 4.8.

47. För att bedöma effekten av strukturfonderna när det gäller ekonomisk och social sammanhållning tillämpades ett förfarande baserat på en makroekonomisk modell, Hermin-modellen, på fyra medlemsstater (Grekland, Irland, Portugal och Spanien) ⁽¹⁾ samt på regionerna i de nya tyska delstaterna och Nordirland ⁽²⁾. Avsikten med detta förfaringssätt var att mäta mål 1-programmens inverkan i fråga om effekterna på BNP och sysselsättning.

48. Ett alternativt bedömningsscenario skulle vara att använda mikroekonomiska uppgifter från projekt för att få fram den totala eller aggregerade effekten av strukturfonderna i en region eller ett land. Trots kravet på att standardiserade uppgifter skall användas i alla mål 1-regioner har det visat sig svårt att samla in mikroekonomiska uppgifter. Detta resulterar i att man försöker mäta effekt enbart utifrån makroekonomiska modeller, vilket innebär många begränsningar och antaganden vilka, av de anledningar som beskrivs nedan, kan begränsa bedömningen väsentligt, och därmed begränsa de politiska konsekvenserna.

49. De största problemen som konstaterades med den särskilda tillämpningen av den makroekonomiska modellen Hermin som användes i den efterhandsutvärdering som granskas är följande:

a) Modellens struktur lägger alltför stor vikt vid tillverkningsindustrin medan ekonomierna i de flesta av de undersökta regionerna eller länderna hade haft en kraftigare utveckling under de senaste tio åren inom handel med tjänster såsom turism och i vissa fall inom den finansiella sektorn. Drivkrafterna i dessa tjänster skiljer sig åt från tillverkningsindustrin som har blivit mer känslig för globaliseringens effekter. Därför behöver inriktningen på makromodellen ändras i detta avseende. Med den modell som användes gick det inte att ta hänsyn till denna aspekt och det finns få bevis i rapporten på att detta har erkänts som en allvarlig brist trots det faktum att turismen är så viktig för ekonomierna i många av de berörda regionerna.

b) Den modell som användes bygger på årliga uppgifter från och med 1980. På grund av att de berörda regionernas struktur snabbt förändrats sedan dess kan strukturell instabilitet i de uppskattade parametrarna kraftigt begränsa räckvidden för den valda makroekonomiska modellen. Denna aspekt beaktades inte heller.

⁽¹⁾ De fyra länder som i sin helhet är kvalificerade som mål 1-regioner.

⁽²⁾ När det gäller Italien utarbetades inte den Hermin-modell som föreskrevs i uppdragsbeskrivningen på grund av "upphandlingssvårigheter". När det gäller återstående regioner, som inte hade en Hermin-modell tillgänglig, gjordes en så kallad bottom-up-bedömning.

c) Man använder planerade snarare än faktiska utgifter ⁽³⁾ vilket är mer rimligt att förvänta sig i en förhandsprognos än i en efterhandsutvärdering.

d) I bedömningarna undervärderas effekten betydligt på grund av att modellen inte tar med den privata sektorns medfinansiering (se även punkt 46) och inte heller flödet av investeringar från den privata sektorn som är resultatet av strukturfondsåtgärder. Om strukturfonderna ger stöd till byggandet av en fabrik, till exempel, är effekten på regionens ekonomi inte endast begränsad till uppförandet av byggnaden utan handlar också om de fasta arbetstillfällen det ger upphov till som ett resultat av den privata sektorns investeringar efter det att fabriken har byggts.

e) Strukturfondernas långsiktiga effekt på den offentliga infrastrukturen och humankapitalet (positiva externa effekter) spelar en viktig roll i bedömningen av effekten av strukturfonderna i den sammanfattande rapporten. Hermin-modellen förutsätter att uppgifter om de externa effekternas elasticitet skall komma från andra specifika studier. Eftersom dessa elasticitetsmått inte är tillgängliga för någon av de relevanta regionerna i EU användes empiriska dokument som i stor utsträckning byggde på regioner i USA. Dessa dokument är något oklara i fråga om den lämpliga omfattningen på de externa effekterna, vilket också framgår av den sammanfattande rapporten ⁽⁴⁾. Följaktligen är det inte tydligt i vilken utsträckning de uppskattade effekterna bygger på bedömningar eller fakta.

f) När det gäller additionalitet jämför man genom simulationerna i Hermin-modellen situationerna med och utan finansieringen från gemenskapsstödråden. I scenariot utan medel från gemenskapsstödråden förutsätts att varken EU-medlen eller de medfinansierade beloppen har använts. Giltigheten i ett sådant antagande kan diskuteras ⁽⁵⁾.

50. Hermin-modellen, så som den har tillämpats, verkar alltså inte lämpad för uppgiften att uppskatta effekterna av strukturfondsåtgärder i mål 1-regioner.

⁽³⁾ I rapporten anges att det idealiska vore att använda de faktiska utgifterna från gemenskapsstödråden. Men dessa var inte tillgängliga för varje land eller region, disaggregerade utifrån prioritet och på årlig basis. För att få enhetlighet användes de uppgifter om de planerade utgifterna inom gemenskapsstödråden som finns i de dokument som inrättat gemenskapsstödråden för 1994–1999. Dessa ger en tämligen korrekt totalsumma för utgifter, men de ger inte alltid en korrekt bild av hur de faktiska utgifterna fördelades över tiden. (Sammanfattande rapport s. 150.)

⁽⁴⁾ Sammanfattande rapport. s. 161.

⁽⁵⁾ I själva verket hävdas det i vissa studier att EU-medel tränger ut nationell investering så att ekonomins tillväxttakt utan medel från gemenskapsstödråden skulle vara bättre än enligt den bild man får fram genom Hermin-simulationerna.

51. Revisionsrätten analyserade resultaten av Hermin-simulationer som gäller förändringar i arbetslöshetsgrad mot en uppsättning på förhand uppställda hypoteser ⁽¹⁾. Resultatet redovisas i *bilaga IV*. Arbetslöshetsgraderna i dessa resultat skiljer sig mycket åt från uppgifter i andra källor.

52. I många fall utvärderades inte i vilken grad de mellanliggande målen uppnåddes.

53. När det gäller det strategiska konvergensmålet är det enda som nämns i den sammanfattande rapporten att den övergripande konvergensen mellan medlemsstaterna ökar men att det sker i olika utsträckning i de olika regionerna i Europa. Huruvida konvergensen beror på strukturfonderna är en fråga som kan diskuteras ⁽²⁾.

Utvärdering av förvaltningssystemen

54. Systemen för förvaltning och genomförande som antogs för mål 1-programmen spelar en viktig roll när det gäller att medverka till strukturfondernas ändamålsenlighet, effektivitet och effekt. Denna aspekt har diskuterats både i uppdragsbeskrivningen och i metodguiden och tagits upp i de nationella utvärderingarna ⁽³⁾. De nationella utvärderingsrapporterna beskriver effekten på förvaltningssystemen men identifierar också situationer där effekterna på förvaltningssystemen kunde ha varit mer uttalade.

55. Vikten av denna fråga konstateras också i den sammanfattande rapporten och inte mindre än 13 av 19 rekommendationer i avsnittet med rekommendationer ⁽⁴⁾ gäller förvaltningsfrågor.

56. Den sammanfattande rapporten innehåller ett antal relevanta uppgifter om förvaltningen av EU:s strukturfonder och refererar till flera slutsatser i den tematiska utvärderingen av partnerskapsprincipen som utfördes 1999. Detta ger kontinuitet i bedömningen, och vissa bevis som stöder eller bestrider iakttagelser som gjorts i den tidigare studien. På ett antal områden skiljer sig dock slutsatserna i den sammanfattande rapporten från dem i den tematiska utvärderingen.

57. I den sammanfattande rapporten ges en sammanfattning av det genomsnittliga antalet ledamöter i övervakningskommittéer per medlemsstat. Det totala genomsnittet var 44 men antalet varierar betydligt från lägst 15 till högst 85. I rapporten dras slutsatsen att det stora antalet ledamöter ansågs vara en allvarlig

begränsning för övervakningskommittéernas effektivitet, och att detta var gemensamt för alla medlemsstater ⁽⁵⁾. I den tematiska studien däremot, drogs slutsatsen att det inte fanns något bevis för att man hade tappat i effektivitet genom att öka antalet ledamöter. Med tanke på de stora skillnaderna i slutsatserna i de olika rapporterna på denna punkt borde denna fråga ha analyserats mer ingående i den sammanfattande rapporten och mer konkreta rekommendationer borde ha utfärdats.

58. Ett annat område där man gjorde en koppling till den tematiska utvärderingen gäller förvaltningen av olika fonder. Båda utvärderingarna drog slutsatsen att fonderna fungerade enligt olika principer och med olika finansiella krav och att detta förhindrade synergier mellan fonderna. Denna viktiga iakttagelse är en upprepning av de synpunkter som revisionsrätten redan har uttryckt ⁽⁶⁾ och understryker behovet av att sträva efter större synergi mellan fonderna.

59. Bedömningen av ändamålsenligheten i de övergripande förvaltningssystemen uppvisar också några brister. I den sammanfattande rapporten fastställs att förvaltningssystemen ansågs vara adekvata i de nationella utvärderingarna i endast knappt hälften av de berörda medlemsstaterna. Detta är en viktig iakttagelse, och en detaljerad bedömning av både framgångsrika fall och de ofullständigheter som konstaterades kunde ha förväntats. Vissa av de frågor som väcks utvecklas, men det finns en allmän brist på klarhet i rapporten om vad som faktiskt konstaterades.

60. I den tematiska utvärderingen av partnerskapsprincipen när det gäller strukturfonderna (1999) konstaterades att denna princip medförde ett antal fördelar för genomförandet av strukturfonderna ⁽⁷⁾. I den sammanfattande rapporten slås fast att dessa fördelar i stora drag erkändes också av de medlemsstater som var inblandade i genomförandet av mål 1-programmet för 1994–1999, och sektorsövergripande partnerskap välkomnades som ett mervärde med EU:s programplanering ⁽⁸⁾. Detta är ett relevant resultat och visserligen lyfter rapporten fram flera fall, bland annat korta kommentarer om negativa erfarenheter eller problem man har stött på, men diskussionen kunde ha varit mer inriktad på att peka på förbättringar som skulle kunna göras, utifrån de erfarenheter som nämnts, för att partnerskapsprincipen skall bli mer ändamålsenlig.

⁽¹⁾ Denna känslighetsanalys utfördes i östra Tyskland, Spanien, Grekland, Irland och Portugal.

⁽²⁾ Sammanfattande rapport s. 183–184.

⁽³⁾ Dessa utvärderingar visar på strukturfondernas positiva inflytande på utvecklingen av flerårig programplanering, på tillämpningen av programkonceptet och av målbaserad förvaltning, på upprättandet av förvaltningsstrukturer och förvaltningsförfaranden – i synnerhet system för övervakning och indikatorer, system för kvalitetssäkring för offentliga bygg- och anläggningsarbeten, upphandlingsförfaranden för offentligt stöd –, på utvecklingen av utvärderingssystem, kapacitet och kultur, samt på urvalsförfaranden och kontrollsystem för projekten. Strukturfonderna stimulerar utveckling av lämpligare strukturer och kapaciteter för att hantera utvecklingsprojekt.

⁽⁴⁾ Sammanfattande rapport, avsnitt 9.1.

⁽⁵⁾ Sammanfattande rapport s. 196.

⁽⁶⁾ Yttrande nr 2/2005 om förslaget till rådets förordning om allmänna bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden och Sammanhållningsfonden (KOM(2004) 492 slutlig av den 14.7.2004) (EUT C 121, 20.5.2005, s. 18). Särskild rapport nr 7/2003 om genomförandet av programplaneringen för strukturfondsåtgärder för perioden 2000–2006, punkt 90 (EUT C 174, 23.7.2003, s. 22).

⁽⁷⁾ Fördelarna är följande: ändamålsenligare utveckling och övervakning av program, ändamålsenligare projekturval, större legitimitet och insyn i beslut och beslutsfattandeprocesser, starkare upplevelse av åtagande och egenansvar för programmens output osv. Se den tematiska utvärderingen av partnerskapsprincipen, s. II.

⁽⁸⁾ Sammanfattande rapport s. 188.

61. Ansöknings- och urvalsprocessen för projekten har utpekats som en av de två processer som oftast sägs orsaka administrativa problem. Ett flertal exempel ges, vilka tyder på en brist på klarhet i förfarandena och ett brådskande behov av att kommissionen utfärdar ett riktmärke för bästa praxis. I en tabell visas tidsåtgången för projekturvalsprocessen per land, men inga uppgifter ges för tre medlemsstater. Tidsåtgången för processen för de övriga medlemsstaterna varierar från två till nio månader med ett genomsnitt på fem månader. De bevis som tillhandahålls visar på att det ännu finns förbättringar att göra för att rationalisera ansökningsprocessen. Mot denna bakgrund har ingen djupgående analys gjorts när det gäller de respektive fördelarna och/eller ändamålsenligheten i valet mellan konkurrenssystemet och kösystemet.

62. Man bör också ta övervaknings- och kontrollprocessen under noga övervägande. Det hävdas i den sammanfattande rapporten att systemen för finansiell kontroll verkar ha fungerat relativt väl inom medlemsstaterna under mål 1 under 1994–1999 även om några justeringar behövde göras för att anpassa systemet till de nya budgetbestämmelserna 1997. I de flesta medlemsstater upplevdes systemen för finansiell kontroll vara väl utformade för syftet och fungerade relativt effektivt. Den finansiella kontrollen verkar i allmänhet ha varit tillförlitlig och ha respekterat 5-procentsregeln⁽¹⁾. Denna iakttagelse stämmer inte överens med flera rapporter från revisionsrätten⁽²⁾ där det konstateras att strukturfondsprogrammet 1994–1999 hade väsentliga brister i den finansiella kontrollen.

63. Den andra beståndsdel i övervakningsprocessen som ger upphov till administrativa problem gäller de icke-finansiella övervaknings- och utvärderingssystemen. Övervakningen får kraftig kritik. I den sammanfattande rapporten dras slutsatsen att övervakningen var mycket bristfällig trots den vikt som hade lagts vid att utveckla dess roll sedan den första programperioden. De tillgängliga uppgifterna är splittrade, osammanhängande, överdrivet fokuserade på fysisk output och ofta av tveksam tillförlitlighet⁽³⁾. Det slås också fast att det i alla medlemsstaterna fanns en brist på kvantifiering av de mål som fastställdes vid programmets inledande⁽⁴⁾. Av de tio medlemsstaterna i förteckningen klassificeras sju som att de har en bristande nivå av kvantifiering, en som varierande och två som tillräckliga men endast vid programmets inledande. Korta sammanfattningar ges för varje medlemsstat. Inga ytterligare insikter förmedlas dock.

64. Det fastställs också att de datasystem som inrättats för övervakningen av programmet 1994–1999 ofta var kritiserade på grund av den bristande integreringen mellan program och mellan fonder. Detta inverkar negativt på förvaltningsmyndigheternas möjlighet att övervaka framstegen inom programmen,

och innebar också ett problem för senare utvärderingar⁽⁵⁾. Med dessa resultat måste man också betvivla giltigheten i rapportens tidigare slutsats om att den finansiella förvaltningen av programmet utfördes väl, när informationen om övervakningen, som är en så viktig del i förvaltningsprocessen, bedömdes vara splittrad, osammanhängande och av tvivelaktig tillförlitlighet⁽³⁾.

65. Den sammanfattande rapporten ger också några kortfattade kommentarer om så kallade "interna utvärderingar"⁽⁶⁾. Man konstaterar att dessa interna utvärderingar utfördes av ministerier eller regionala myndigheter med hjälp av universitet och externa organ. Den utsträckning i vilken utvärderingar utfördes kan kanske verka förvånande med tanke på bristerna i övervakningssystemen. Detta är kanske en spegling av det som man uppfattade vara ett krav på att utföra utvärderingar, även om resultaten ofta gav näring åt programförvaltningen⁽⁷⁾. Med tanke på detta uttalande kan det tyckas att man borde ha fokuserat mer på dessa interna utvärderingar och dragit nytta av de resultat som uppnåts av respektive ministerier eller regionala myndigheter. Tvärtom ger den sammanfattande rapporten endast några mycket allmänna iakttagelser med begränsad relevans för den övergripande efterhandsutvärderingen.

66. När det gäller programperioden 2000–2006 görs iakttagelsen i den sammanfattande rapporten att försök har gjorts att ta itu med det övervakningsproblem som man upplevde under perioden 1994–1999⁽⁸⁾.

Utvärderingsramens lämplighet

Uppdragsbeskrivningen

67. I ljuset av de olika problem som konstaterats vid analysen av den sammanfattande rapporten är det nödvändigt att fokusera särskilt på den ursprungliga uppdragsbeskrivningen. Den hade, liksom den inledande rapporten och metodguiden, vissa brister. Det gäller i synnerhet följande:

- a) Bristen på kvantifierade mål nämndes inte i uppdragsbeskrivningen. Bristen på lämpliga indikatorer beaktades dessutom inte i tillräcklig utsträckning i uppdragsbeskrivningen och metodguiden.

⁽⁵⁾ Sammanfattande rapport s. 221.

⁽⁶⁾ Som i det här sammanhanget handlade om pågående utvärderingar.

⁽⁷⁾ Sammanfattande rapport s. 222.

⁽⁸⁾ Till exempel finns det tydliga bevis på att partnerskapsarrangemangen har fördjupats och vidgats och det märks en ökad delegering av ansvaret för beslutsfattande till programpartnerskapet. Sammanfattande rapport, s. 246.

⁽¹⁾ Sammanfattande rapport, s. 218.

⁽²⁾ Årsrapport för budgetåret 2003, punkterna 5.22, 5.32 d, 5.33 och 5.34 (EUT C 293, 30.11.2004, s. 162). Årsrapport för budgetåret 2004, punkt 5.30 (EUT C 301, 30.11.2005, s. 143).

⁽³⁾ Sammanfattande rapport s. 224.

⁽⁴⁾ Sammanfattande rapport s. 219.

- b) De innehöll heller inga krav på att utvärderaren skulle samla ytterligare uppgifter om resultatindikatorer. Enligt uppdragsbeskrivningen ⁽¹⁾ skulle en granskning på fältet utföras om uppgifterna inte fanns tillgängliga i medlemsstaten men detta specificerades inte ytterligare i metodguiden ⁽²⁾.
- c) Otillräcklig vikt lades vid behovet att bedöma nettoeffekterna ⁽³⁾, med undantag av några ekonomiska effekter.
- d) I uppdragsbeskrivningen lade man för liten vikt vid frågan om ändamålsenlighet och i synnerhet frågan om dödviktseffekter. Detta är beklagligt eftersom dödviktseffekter ofta anses vara en relevant faktor på viktiga områden såsom investeringsstöd för företag, direktstöd till sysselsättning och yrkesutbildning för att underlätta vägen till anställning.
- e) Otillräcklig vikt lades vid analysen av de potentiella kopplingarna mellan strategins lämplighet, ändamålsenlighet och effekt ⁽⁴⁾. Det gjordes också endast ringa försök att relatera de identifierade målen, även om de inte var kvantifierade, till något slags rangordning av de behov som gemenskapsstödråden skall fylla.
- f) Med undantag för tillämpningen av Hermin-modellen och hänvisningen till den granskande incidensanalys som föreslogs för "fallstudierna" ⁽⁵⁾ föreslogs inga andra utvärderingsmetoder i uppdragsbeskrivningen och den inledande rapporten.
- g) När det gäller de "landsspecifika frågor" som identifierades i uppdragsbeskrivningen ⁽⁶⁾ gavs ingen tydlig anvisning om vilken metod som skulle användas.

68. Dessutom gavs inte tillräcklig prioritet i uppdragsbeskrivningen åt stärkandet av ekonomisk och social sammanhållning i EU och konvergensen mellan de mindre utvecklade medlemsstaterna trots att detta är två av de viktigaste målen för strukturåtgärderna. I den inledande rapporten diskuterades några frågor om utvecklingsmodeller som använts, de begränsningar för tillväxt som behöver åtgärdas och de kanaler genom vilka en effekt på den regionala ekonomin kan förväntas ⁽⁷⁾. Efterhandsutvärderingen borde idealiskt sett ha innehållit empiriska studier om konvergensen mellan regioner och minskningen av skillnader som ett resultat av faktorer som investeringar i infrastruktur, utveckling

inom utbildningssystemet och inom forskning och teknisk utveckling.

69. Dessutom skulle det som ett utvärderingsmål ha varit lämpligt att välja ut och analysera särskilda fallstudier som är riktmarker för regional utvecklingspolitik, till exempel på området klustring och tillväxtcentrum.

70. När utvärderingen inleddes hanterade man frågan om strategins lämplighet genom en förteckning över ärenden och frågor. De riktlinjer för utvärderingen som fastställdes i uppdragsbeskrivningen ⁽⁸⁾ och metodguiden var dock inte tillräckligt exakta eller konkreta.

Tillräckligheten i kommissionens övervakning

71. I det (generella) kontraktet mellan kommissionen och konsulterna som valts ut för att utföra utvärderingen fastställdes att tekniskt stöd vid utvärderingen skulle ges under ansvar och övervakning av kommissionens tjänstemän. Kvaliteten på utvärderingen skulle bedömas av kommissionen på grundval av de kriterier som utvecklats inom Means-programmet.

72. Styrgruppen, som leddes av GD Regionalpolitik och i vilken ingick företrädare för andra generaldirektorat, var delaktig i utarbetandet av uppdragsbeskrivningen, godkännandet av metod och detaljerad arbetsplan (i den inledande rapporten) och granskningen av de nationella rapporterna och den sammanfattande rapporten. En panel bestående av fyra experter utsågs för att bistå och deras viktigaste mål var att se till att det gjordes högkvalitativa utvärderingar. Deras inblandning kom dock för sent för att utvärderingens kvalitet skulle kunna förbättras i någon betydande utsträckning.

73. Den tidsplan som man kommit överens om i kontrakten följdes inte. Inlämnandet av de olika rapporterna försenades, vilket ledde till att den slutliga sammanfattande rapporten och de nationella rapporterna inte lämnades in till kommissionen inom den planerade tolv månadersperioden, dvs. per den 12 november 2002, utan inte förrän i april 2003, och offentliggjordes i maj 2003. Det verkar som om tidsplanen var alltför snäv redan från början och inte innehöll tillräckliga tidsreserver för hanteringen av det relativt stora antal ändringar och förtydliganden i rapporterna som experterna och företrädarna i styrgruppen krävde. Detta leder till betydande konsekvenser för framtida efterhandsutvärderingar.

74. I uppdragsbeskrivningen ⁽⁶⁾ krävdes att två specifika teman skulle granskas per medlemsstat och en förteckning över teman föreslogs. Ingen av de nationella rapporterna fokuserade dock särskilt på den här aspekten. Även om enstaka kapitel ibland innehöll statistik eller i någon mån utforskade dessa teman har de inte varit föremål för någon särskild undersökning, så som krävdes i uppdragsbeskrivningen.

⁽¹⁾ Uppdragsbeskrivningen, s. 16.

⁽²⁾ Metodguide, s. 16 och 17.

⁽³⁾ "Netto"effekter uppskattas genom att man från bruttoeffekten drar av alla dödvikts-, undanträngnings- eller substitutionseffekter.

⁽⁴⁾ Särskilt kopplingen mellan resultaten av analyserna av effekt och analysen av strategins ändamålsenlighet och lämplighet.

⁽⁵⁾ Inledande rapport, s. 7.

⁽⁶⁾ Uppdragsbeskrivningen, s. 102–109.

⁽⁷⁾ Inledande rapport, s. 13. Även metodguiden innehåller nyckelfrågor, till exempel: Vad var den totala effekten av strukturfonderna när det gäller att stödja regional konvergensen under perioden 1994–1999? Vilka var de ekonomiska effekterna av strukturfondsinvesteringar i fråga om konvergens av inkomstnivåer? (s. 24).

⁽⁸⁾ Uppdragsbeskrivningen, s. 94 och 95 (mål 1).

75. Den allmänna slutsatsen är att kommissionens tillsyn över utvärderingsprocessen behöver förbättras. I synnerhet, med tanke på att bristen på tillförlitliga uppgifter och resultatindikatorer och på precisa mål kunde förutses redan från början borde kommissionen ha sett till att lämpliga åtgärder vidtogs för att hantera denna allvarliga begränsning. Dessutom borde utvärderingen, med tanke på den snäva tidsramen och de inneboende begränsningarna, ha varit inriktad på de väsentliga delarna istället för på att försöka utföra en heltäckande allmän bedömning av programperioden.

Utvärderingsrekommendationernas relevans för framtida programperioder

76. Med tanke på de problem som konstaterats i de föregående avsnitten i denna rapport kunde efterhandsutvärderingsprocessen endast i begränsad utsträckning frambringa rekommendationer som var värda att tas i beaktande. Processen frambringade få rekommendationer om programinnehåll, men den ledde till ett antal relevanta och förnuftiga förslag om hur man kan förbättra förvaltningen av strukturfonderna och deras genomförande ⁽¹⁾.

77. Enligt rapportens rekommendationer bör övervakningskommittéerna arbeta mer med strategiska frågor än med frågor som gäller finansiell förvaltning ⁽²⁾. Övervakningskommittéerna bör dock ha möjlighet att fylla båda dessa funktioner, i enlighet med vad som krävs i förordningarna.

78. Utvärderingarna har lett till rekommendationer för programperioden 2000–2006 som främst gäller förvaltningssystem. En mängd olika teman berörs och rekommendationerna är i allmänhet väl ämnade för den specifika situationen i det berörda landet.

79. Den viktigaste lärdom som kan dras när det gäller programmen 2000–2006 utifrån efterhandsutvärderingen i den föregående perioden gäller genomförande, i synnerhet mot bakgrund av de fallstudier som utfördes för att utvärdera strukturfondsinsatsernas ändamålsenlighet och effektivitet.

80. När det gäller tiden efter 2006 är de rekommendationer som föreslås i den sammanfattande rapporten ganska begränsade och av allmän karaktär. De är dock fortfarande aktuella och därmed användbara. Till exempel fastställs att oberoende pågående utvärderingar kan användas på ett bättre sätt, vilket kan ge ett objektivi t externt tillskott ⁽³⁾. Eftersom detta är en klok

rekommendation hade det varit bra om den hade antagits innan man inledde den efterhandsutvärdering som revisionsrätten har granskat.

EFTERHANDSUTVÄRDERING AV INSATSER GENOM EUROPEISKA SOCIALFONDEN (MÅL 1 OCH 3) UTFÖRD AV GENERALDIREKTORATET FÖR SYSSELSÄTTNING, SOCIALPOLITIK OCH LIKA MÖJLIGHETER

81. Tillsammans med utvärderingen av mål 1-regioner, som utfördes under ledning av Generaldirektoratet för regionalpolitik, utfördes en annan utvärdering under ledning av Generaldirektoratet för sysselsättning, socialpolitik och lika möjligheter som omfattade insatser genom Europeiska socialfonden (ESF) inom mål 1, 3 och 4, samt gemenskapsinitiativen Emploi och Adapt. Uppdragsbeskrivningen för den senare efterhandsutvärderingen föregrep användandet av resultaten från utvärderingen av mål 1-regionerna. Trots de organisatoriska arrangemangen som skulle underlätta en effektiv samordning mellan de två utvärderingarna finns det inte mycket som tyder på att detta skedde i praktiken.

Textruta 2

GD Sysselsättning, socialpolitik och lika möjligheters allmänna slutsatser av utvärderingen

Utvärderingens syfte var att bedöma effekten av ESF-insatser i medlemsstaterna för enskilda människor och på systemnivå. Utvärderingen försökte också analysera gemenskapsinsatsernas effekt och effektivitet med avseende på specifika strukturella problem och bedöma det mervärde gemenskapsstödet har tillfört. I den metod som antogs för att uppnå dessa mål ombads utvärderarna bland annat att ange om de fall som de skulle bedöma gav stöd för eller motsade ett antal hypoteser.

Rapporten pekade på ett antal starka sidor som kan sammanfattas enligt följande: stor del av ESF-medlen var riktade mot de långtidsarbetslösa, vilket bedömdes som lämpligt med tanke på att denna situation var bestående. Stödmottagarnas förbättrade ställning på arbetsmarknaden stod i rimlig proportion till de tilldelade resurserna. Arbetsförmedlingstjänsterna förbättrades avsevärt och utbudet av utbildning och fortbildning ökade i flera länder. De medel som användes gjorde det möjligt att stärka vissa politiska prioriteringar såsom lika möjligheter, anpassning av arbetskraften och särskilda insatser för personer med nedsatt funktion. Genom ESF märktes en ökad inblandning av arbetsmarknadens parter och regionala myndigheter. Medlen bidrog till förbättrad kapacitet att förvalta och genomföra arbetsmarknadsåtgärder på alla nivåer.

Rapporten pekade dock även på ett antal brister: Utnyttjandet av medlen styrdes i stor utsträckning av tillgången på resurser snarare än av politik och ägde rum parallellt med och avskilt från de politiska diskussionerna om samma område. Stödåtgärderna var i stor utsträckning inriktade på fortbildning och anslogs i huvudsak till tjänsteleverantörer vilket inte, sett enskilt, är det mest ändamålsenliga sättet att hjälpa de långtidsarbetslösa. Följaktligen är det troligt att det var en hög grad av dödviktseffekter förknippade med stödåtgärden. Avslutningsvis upplevdes de administrativa arrangemangen som komplexa och utvärderingsarrangemangen som tristfälliga och ostrukturerade.

⁽¹⁾ Till exempel pläderades det för att man skulle ge mycket mer bestämmanderätt till de medlemsstater som har ändamålsenliga övervakningssystem att använda sina egna övervakningskrav när det gäller EU-stödda initiativ. Detta skulle minska kostnaderna och de uppgifter som framkommer skulle troligtvis vara mer meningsfulla. Sammanfattande rapport, s. 249.

⁽²⁾ Uppdragsbeskrivningen, s. 249.

⁽³⁾ Uppdragsbeskrivningen, s. 251.

Revisionsrättens bedömning av utvärderingens kvalitet

Granskning av brister i uppgifterna och i analysen

82. Inverkan av ESF-stödåtgärder tar ofta formen av ett bidrag eller en potentiell effekt som är abstrakt och därför inte lätt går att kvantifiera ⁽¹⁾. Trots detta inneboende problem måste det ändå vara ett primärt mål för en utvärdering att bedöma effekten och i samband med det även frågan om ändamålsenlighet och effektivitet. Det var vad efterhandsutvärderingen skulle göra.

83. I ett försök att analysera effekten av ESF-stödåtgärderna ger den sammanfattande rapporten uppskattningar om antalet ESF-mottagare per land och per mål ⁽²⁾. Som ett komplement till de nationella utvärderingsrapporterna försökte man i efterhandsutvärderingen också ge bevis för ett antal på förhand uppställda hypoteser ⁽³⁾, vilket återges i punkterna nedan.

84. Ett av de mest grundläggande kraven på efterhandsutvärderingen av ESF-insatser gäller antalet mottagare av stöd från programmet över perioden 1994–1999. I rapporten finns en tabell där det uppskattade antalet stödmottagare är 52 miljoner. Anmärkningen till denna tabell innebär dock att de presenterade sifferuppgifterna måste ifrågasättas ⁽⁴⁾. Osäkerheten kring korrektheten i uppgifterna avleder uppmärksamheten från några av de användbara och relevanta iakttagelserna som är resultaten av andra delar av utvärderingen.

85. I den sammanfattande rapporten ⁽⁵⁾ finns uppskattningar av ESF-stödåtgärdernas effekt på enskilda individer. Denna information är potentiellt viktig i ett antal avseenden, bland annat vid beräkningen av enhetskostnader för programmen och uppskattningar av hur många stödmottagare som ännu är i sysselsättning efter 12 månader. Det finns dock faktorer som allvarligt begränsar informationens användbarhet, i synnerhet bristen på förklaring till hur man har kommit fram till uppgifterna. I rapporten anges helt enkelt att de nyckeltal som har använts för att generera dessa uppskattningar har fastställts utifrån de olika granskade fallen och dokumentgranskningen ⁽²⁾. Ett sådant uttalande kan

inte anses vara tillräckligt, och mer detaljerad information om hur man har kommit fram till de olika uppskattningarna behövs för att man bättre skall förstå dessa siffrors tillämplighet, såsom riktmärken för enhetskostnader och mått på vilken framgång programmen har haft.

86. En andra otillfredsställande aspekt är den analys som åtföljer uppgifterna. Det som sägs i bedömningen stämmer inte överens med vad som står i den åtföljande tabellen. Till exempel står det i texten att enhetskostnaden generellt sett var lägre för de arbetslösa och unga arbetslösa, omkring 6 000 euro per arbetstagare i sysselsättning, och betydligt högre och mer varierande för dem med nedsatt arbetsförmåga och långtidsarbetslösa ⁽²⁾. Ändå framgår det av tabellen att enhetskostnaden för fortbildning av arbetslösa är den högsta (på 6 000 euro) och att integreringen av personer med nedsatt arbetsförmåga en av de lägsta (på 4 000 euro). Dessutom är det brukligt att ge variationsspannet när det råder vad som bedöms vara en "stor variation" mellan och inom olika program. Analysen i detta avsnitt har begränsat värde eftersom den i alltför hög grad begränsar bedömningen till en enstaka siffra snarare än att definiera spektrum av olika relevanta värden och ge en mer uttömmande analys av de spektrum av värden som påträffats i de olika granskade exemplen.

87. Sådan brist på överensstämmelse mellan kommentaren och sifferuppgifterna förekommer på andra ställen i kapitel 3 (se fler exempel i textruta 3).

Textruta 3

Till exempel fastställs det att ESF-utgiften per capita var högst i Irland, Portugal och Grekland (länder som helt omfattas av mål 1) och i Spanien ⁽¹⁾. Ändå står det i tabell 3.1 att ESF-utgiften per capita per år för Portugal är 2 086 euro och för Tyskland 405 euro, medan uppgifterna för Irland är 12 euro och för Grekland 17 euro. Sifferuppgifterna i tabellen stämmer helt tydligt inte överens med vad som står i texten. Än mer betydelsefullt är uttalandet om att ESF-utgifterna för utbildning som gäller nationella utgifter i alla länder var lägre än motsvarande utgifter för aktiv arbetsmarknadspolitik och att utgifterna var störst i Grekland och Portugal ⁽²⁾. Ändå anges i tabell 3.1 i kolumnen med de ESF-utgifter för utbildning som gäller nationella utgifter att Grekland inte får något stöd från ESF.

Till exempel står det i punkt 3.2.3 ⁽³⁾ att de nationella utgifterna för arbetsmarknadsutbildning i procent av BNP varierade från 0,2 % i Luxemburg till 0,58 % i Sverige ⁽⁴⁾. Ändå framgår det av tabell 3.3 att utgifterna för fortbildning i Danmark är 0,94 % av BNP, nästan dubbelt så mycket som för Sverige. Ett annat exempel finns i punkt 3.2.6 ⁽⁵⁾, som handlar om utgifter för integrering av personer med nedsatt arbetsförmåga. I texten står det att ESF var synnerligen viktigt i Portugal, Spanien, Grekland och Österrike. Enligt tabell 3.6 har dock Spanien och Grekland inga ESF-utgifter för personer med nedsatt arbetsförmåga. Ytterligare ett exempel finns i punkt 3.2.7 som handlar om utgifter för utbildning. Det står att ESF-bidragen var störst i Grekland, Irland och Portugal ⁽⁶⁾. Men av tabell 3.7 framgår att Grekland inte har några ESF-utgifter för utbildning och fortbildning.

Sammanfattande rapport: ⁽¹⁾ s. 78; ⁽²⁾ s. 79; ⁽³⁾ s. 81; ⁽⁴⁾ s. 81; ⁽⁵⁾ s. 84; ⁽⁶⁾ s. 85.

⁽¹⁾ Till exempel: ökad "arbetskraftsflexibilitet" som ett resultat av fortbildning.

⁽²⁾ Sammanfattande rapport, s. 124.

⁽³⁾ Sammanfattande rapport, s. 125 och 126.

⁽⁴⁾ Till exempel kan man läsa i dessa anmärkningar att sifferuppgifterna för Frankrike, vilka uppgår till 17 miljoner, dubbelkontrollerades på jakt efter dubbelräkning och att sifferuppgifterna för Nederländerna, där antalet stödmottagare uppgick till 8,7 miljoner, också dubbelkontrollerades med de nationella teamen. Dessutom uppges det att uppgifter i stor utsträckning saknas för Tyskland, Irland och Förenade kungariket – trots att det i förteckningen står att Förenade kungariket har 7,9 miljoner stödmottagare och Irland 680 000 stödmottagare.

⁽⁵⁾ Sammanfattande rapport, s. 125.

Bedömning av ESF-insatsernas effekt

88. De utvärderare som deltog i utvärderingen ombads ange om de bedömda fallen gav stöd för eller motsade ett antal hypoteser som hade uppställts på grundval av en tidigare granskning

av dokument och resultaten av den inledande fasen av utvärderingen. Enligt utvärderingen finns starka belägg för fyra hypoteser (se tabell 3 ⁽¹⁾). De uppgifter som läggs fram uppfyller dock inte kravet på starka belägg. Till exempel sade endast 7 av de 30 utvärderarna att det fanns starka belägg för den första hypotesen. En mer objektiv utvärdering av dessa resultat skulle ha behövts.

Tabell 3

Iakttagelser om de hypoteser som tas upp i granskningen av fall som har haft effekt på enskilda personer

	Starka belägg för att hypotesen stämmer	Vissa belägg för att hypotesen stämmer	Inga belägg för att hypotesen stämmer eller inte stämmer	Vissa belägg för att hypotesen stämmer eller inte stämmer	Starka belägg för att hypotesen stämmer eller inte stämmer	Ingen åsikt på detta stadium
1. Nivån av den uppnådda effekten är relaterad till de underliggande nationella och regionala marknadsvillkoren (t.ex. är resultaten beroende av den ekonomiska cykeln och nivån av efterfrågan och arbetslöshet).	7	14	8	0	1	0
2. Nivån av effekten är relaterad till karaktistiken på de mottagargrupper man riktar sig till (t.ex. är fortbildningsåtgärder mer effektiva för kvinnor som åter kommer in på arbetsmarknaden och för utbildade invandrare än för lågutbildade arbetstagare och ungdomar).	8	18	3	0	0	1
3. Nivån av effekten är relaterad till typen av åtgärd. Vissa åtgärder visar höga nivåer av dödviktseffekter och vissa är ändamålsenliga i liten skala men ger inte några allmänna lösningar.	5	17	6	1	0	1
4. Nivån av effekten är tätt knuten till struktur och förvaltningen av programmen, inbegripet kvaliteten på analyserna som definierar den exakta omfattningen av stödåtgärderna (t.ex. kan små målinriktade program vara mer ändamålsenliga än storskaliga program).	3	17	7	1	0	1

⁽¹⁾ I tabell 3 tas delvis samma uppgifter upp som i tabell 4.8 i den sammanfattande rapporten.

Utvärdering av lika möjligheter

89. När det gäller effekten av ESF 1994–1999 krävdes också enligt uppdragsbeskrivningen en utvärdering av i vilken utsträckning ESF-insatser stöder målet "lika möjligheter" ⁽¹⁾. Denna aspekt behandlas i kapitel 7 i rapporten. Det hävdas dock att en viktig iakttagelse var att könsuppdelade uppgifter inte samlades in systematiskt för alla ESF-mål och gemenskapsinitiativ i hela EU ⁽²⁾. Detta har kraftigt begränsat utvärderingens möjlighet att utvärdera denna fråga. Det är svårt att betrakta detta resultat som en viktig iakttagelse i rapporten eftersom denna brist borde ha avslöjats genom en förhandsanalys som skulle ha pekat på behovet av fältstudier och stickprovsundersökningar för att bekämpa denna begränsning, snarare än att endast dra slutsatsen att könsuppdelade uppgifter inte finns tillgängliga.

Andra granskade aspekter

90. När det gäller ESF-aktiviteternas inverkan för enskilda personer har stödet i form av "kombinerade åtgärder" ⁽³⁾ inte granskats specifikt trots att en betydande procentandel ESF-medel (18 %) anslagits till dessa åtgärder. Till följd av detta är slutsatserna i den sammanfattande rapporten ganska modesta. Enligt rapporten pekar det mesta av utvärderingsarbetet på positiva resultat. Utvärderingsmetoderna fokuseras dock mest på att identifiera de programkomponenter som är mest ändamålsenliga snarare än att bedöma resultatet av kombinerade åtgärder jämfört med stöd inom en enda åtgärd ⁽⁴⁾.

91. När det gäller effekten av den aktiva arbetsmarknadspolitiken (ALMP), särskilt i fråga om mål 1-länder, drar man i den sammanfattande rapporten några slutsatser utan att på ett tillfredsställande sätt förklara hur man kom fram till dem.

92. När det gäller ESF:s finansiella bidrag på detta område dras i den sammanfattande rapporten ⁽⁵⁾ slutsatsen att den kombinerade tilldelningen av nationella anslag och ESF-medel inte verkar ha lett till en konvergens av utgiftsmönstren mellan länderna, och inte heller till antagandet av normer som knyter särskilda ekonomiska villkor och särskilda arbetsmarknadsvillkor till tilldelning av medel ⁽⁶⁾. Det är svårt att se hur denna slutsats kan försvaras med tanke på mängden fel i tabellerna och/eller i analysen. En annan viktig slutsats i denna del av rapporten är att dessa omständigheter antyder att det är troligt att inte alla ESF-stödåtgärder har tillfört något enligt additionalitetsprincipen. Sannolikheten för additionalitet, i den bemärkelsen att de åtgärder som medfinansierades genom ESF annars troligen inte skulle

ha ägt rum, var större då ESF-resurserna var fokuserade och koncentrerade på särskilda slags stödåtgärder och då de nationella utgifterna och programmen var relativt små och mindre utvecklade jämfört med länder med liknande arbetsmarknadsvillkor. Här är det återigen svårt att se hur denna slutsats har kunnat dras utifrån det underlag som läggs fram i kapitlet, särskilt med tanke på att analysen och uppgifterna i tabellerna inte stämmer överens.

93. Med avseende på de hypoteser som ställts upp om effekten av ESF på system uppstår ett problem liknande det som beskrivits ovan. Den här gången påstår man att det finns starka belägg för sju hypoteser ⁽⁷⁾. En analys av de framlagda uppgifterna visar dock att slutsatsen inte är motiverad.

Kommentarer om kommissionens övergripande bedömning

94. Vederbörlig hänsyn har tagits till de begränsningar utvärderarna ställdes inför, men ändå måste följande kritiska kommentarer göras i fråga om kommissionens egen bedömning av efterhandsutvärderingen där slutsatsen var en allmänt tillfredsställande bedömning.

95. GD Sysselsättning, socialpolitik och lika möjligheters utvärdering baseras på åtta utförandekriterier och fyra möjliga kvalitetsnivåer, nämligen: utmärkt, god, godtagbar och ej godtagbar. Inget av de tillämpade kriterierna bedöms som utmärkta eller ej godtagbara. Fyra kriterier bedöms som goda, nämligen: behovsuppfyllelse, relevant omfattning, lämplig metod och tydlig rapport. De fyra övriga kriterierna som beaktas bedöms som godtagbara. Dessa kriterier gäller tillförlitliga uppgifter, välgrundad analys, trovärdiga resultat och opartiska slutsatser.

96. Det är betecknande att GD Sysselsättning, socialpolitik och lika möjligheter bedömde de fyra sistnämnda kriterierna som mindre tillfredsställande än de första fyra. Med tanke på de problem som påträffades i fråga om uppgifternas tillförlitlighet och motsägelserna i förhållande till kommentaren om dessa uppgifter, vilket belyses i denna rapport, anser dock revisionsrätten att utvärderingsrapporten var otillfredsställande, särskilt när det gäller tillförlitliga uppgifter, välgrundad analys, trovärdiga resultat och opartiska slutsatser.

Andra kommentarer till de nationella rapporterna

97. Vissa relevanta kommentarer kan också ges avseende de nationella utvärderingsrapporterna när det gäller utvärderingens mål och resultat:

- a) Utvärderingsresultaten var, när det gäller effekt för enskilda personer, ofta av kvalitativ natur och dödviktseffekterna hade inte alltid bedömts.

⁽¹⁾ Här refererar man främst till jämställdhet mellan könen.

⁽²⁾ Sammanfattande rapport, s. 173.

⁽³⁾ Kombinerade åtgärder inbegriper rådgivning och fortbildning, arbetslivserfarenhet och fortbildning samt stimulansåtgärder för nyanställning och fortbildning.

⁽⁴⁾ Sammanfattande rapport, s. 122.

⁽⁵⁾ Punkt 3.2.8.

⁽⁶⁾ Sammanfattande rapport, s. 86.

⁽⁷⁾ Sammanfattande rapport, s. 144.

- b) Kvalitativa aspekter av effekten ⁽¹⁾, de så kallade "mjuka resultaten", har inte granskats systematiskt.
- c) Förutom för integrerade eller blandade förfaringssätt kan endast få allmänna uttalanden göras om resultatet av enskilda åtgärder.
- d) Viktiga faktorer, till exempel medverkan till hållbar utveckling och till socio-ekonomisk sammanhållning, har inte systematiskt bedömts.
- e) I utvärderingen av samfinansierade åtgärder har det inte dragits några specifika slutsatser när det gäller målgrupper som långtidsarbetslösa och unga människor som försöker komma in på arbetsmarknaden.
- f) Endast i ett fåtal fall var det möjligt att jämföra förväntningar med resultat; utvärderingen försvårades i allmänhet av bristen på specifika ursprungliga mål och indikatorer och av bristen på tillgång till korrekt information.
- g) Komplementariteten mellan ESF och andra insatser har endast sällan tagits i beaktande för att förklara vissa resultat. Betydelsen av produktivitetsökningen hos enskilda ESF-stödmottagare, i form av fördelar för det företag som har anställt dem, granskades nästan aldrig direkt.

98. De nationella rapporterna i urvalet lägger inte alltid fram en grundlig analys av ESF-stödåtgärdernas effekt på den nationella politiken. I allmänhet påstår de dock att ESF hade en effekt på utvecklingen av den aktiva arbetsmarknadspolitiken och i vissa fall kunde en konkret, direkt effekt konstateras. I vissa andra fall gjordes en annan bedömning, nämligen att det är svårt att visa att ESF har lett till förändringar i den aktiva arbetsmarknadspolitiken.

99. Alla de nationella utvärderingsrapporterna och den sammanfattande rapporten beskriver på ett mer eller mindre uttömligt sätt effekterna på system när det gäller arbetsförmedling, grundutbildning och yrkesutbildning, vidareutbildning och fortbildning, auktoriseringssystem och mekanismer för att förekomma behov. Effekterna på system berörde ofta en mer specifik politisk kontext. Det var i allmänhet svårt att identifiera nettoeffekterna av ESF-insatserna ⁽²⁾, endast i undantagsfall var nettoeffekten ändamålsenligt avgränsad ⁽³⁾.

⁽¹⁾ Till exempel erhållande av meriter och de svårkvantifierade resultat ("mjuka resultat") som läggs fram i Förenade kungarikets utvärderingsrapport (som visar "hur mycket närmare arbetsmarknaden personen i fråga har kommit").

⁽²⁾ Detta konstaterades också av några utvärderare (Spanien och Italien).

⁽³⁾ Till exempel för fall i Spanien.

100. När det gäller den europeiska sysselsättningsstrategin lyfte utvärderingsrapporterna fram det positiva inflytande som ESF har haft i vissa medlemsstater, till exempel Grekland, Frankrike, Italien, Portugal och Spanien. Det konstaterades dock i Tysklands fall att den "top-down"-inriktning som förknippas med den europeiska sysselsättningsstrategin kunde stå i konflikt med ESF:s "bottom-up"-inriktning ⁽⁴⁾. På en mer allmän nivå drar den sammanfattande rapporten slutsatsen att den europeiska sysselsättningsstrategin har gett en starkare strategisk ram inom vilken ESF-stödåtgärderna kan planeras ⁽⁵⁾.

101. När det gäller det mervärde gemenskapsstödet har tillfört har de nationella utvärderingsrapporterna bidragit med några relevanta resultat ⁽⁶⁾, även om vissa av de specificerade frågorna inte har tagits upp i vissa nationella rapporter.

102. De ekonomiska följderna av policyvalen har sällan undersökts i detalj. I den sammanfattande rapporten finns en beräkning av enhetskostnader för några åtgärder men den bygger på otillfredsställande uppgifter. Där kostnadsfrågor har tagits upp verkar det som om detta framhäver potentiellt viktiga resultat som behöver analyseras vidare. Till exempel när det gäller Spanien hävdas det att fördubblingen av resurser på grund av ESF, enligt vissa experter, har lett till att ett betydande belopp spenderats på ett slösaktigt sätt. De ökade medlen har använts för att utvidga insatserna och inte så mycket för att införa nya åtgärder. På liknande sätt hävdas för Italien att det har förekommit avsevärda transaktionskostnader förknippade med ESF, vilka avser genomförandet samt kostnader för partnerskapsuppbyggnad och nya förvaltningssätt ⁽⁷⁾.

Utvärderingsramens lämplighet

103. Följande viktiga frågor specificerades i uppdragsbeskrivningen: de viktigaste karakteristiska dragen och resultaten för programplaneringen 1994–1999, effekten av ESF i förhållande till nationell politik, och ESF:s ändamålsenlighet och effekt för enskilda människor och för system.

⁽⁴⁾ Ett sådant exempel citerades när det gäller Tyskland.

⁽⁵⁾ I synnerhet förespråkar den europeiska sysselsättningsstrategin en starkare koppling mellan EU:s programfinansieringsmekanismer och andra politiska instrument, förordningar och nationella program inklusive passiv arbetsmarknadspolitik.

⁽⁶⁾ Till exempel när det gäller Tyskland: stöd till de mål som riktades mot missgynnade delar av allmänheten, hållbar utveckling, lika möjligheter, finansiell hävstångsverkan i de nya delstaterna. Flera andra frågor lyftes också fram i de andra nationella rapporterna.

⁽⁷⁾ Nationell rapport, s. 95.

104. En metodrapport sammanställdes av kommissionen och offentliggjordes ett år senare för att tillhandahålla en kritisk granskning av de metoder som antagits för bedömningen av resultat och av deras effekt på enskilda människor och system. Denna rapport var avsedd att bereda vägen för framtida utvärderingar men det kan ifrågasättas om detta mål har uppnåtts på ett ändamålsenligt sätt. Denna rapport har allvarliga brister. Den grundas inte på en tillräckligt djupgående undersökning om vilka förfaringssätt som användes vid bedömningen av nettoeffekten för enskilda människor. När det gäller utvärderingen av effekten på system föreslår den en modell för klassificeringen av ESF-utgifter och av de förväntade dithörande effekterna (kapacitet, förmåga och anpassbarhet) ⁽¹⁾ även om vissa frågor återstår att tas upp (se s. 35 i rapporten).

105. Inga konkreta rekommendationer när det gäller policyanalys presenterades i metodrapportens avsnitt om metoder för policy och strategisk utvärdering på ESF-området ⁽²⁾, utan rapporten hänvisar endast till Means. Det stod heller ingenting om hur man skall gå till väga för att välja lämpliga indikatorer på olika strategiska nivåer.

106. Det skall påpekas att de viktigaste inslagen i vissa utvärderingsuppgifter inte alltid specificeras i uppdragsbeskrivningen. Till exempel är beskrivningen av uppgifterna ganska abstrakt i fråga om ändamålsenlighet, särskilt när det gäller de underliggande koncepten, valet av mekanismer för mätning av effekt och valet av utvärderingstekniker. Framför allt har det inte getts några konkreta indikationer i fråga om metoder för att dra allmänna slutsatser på EU-nivå om den direkta effekten på enskilda människor av resultaten av insatserna i de olika medlemsstaterna. Vid formuleringen av uppgifterna har man inte tagit vederbörlig hänsyn till eventuella motsättningar mellan kvantitativa mål och tillgängliga uppgifter. Dessutom har inga konkreta åtgärder planerats för att utvärdera effekten på enskilda människor när indikatorerna inte är konkret fastställda, eller när särskilda statistiska utvärderingar inte har utförts nyligen. De övriga metoddokument, sammanställda efter uppdragsbeskrivningen, innehåller inte heller de önskade förklaringarna.

107. Ändringar i programplaneringen har inte alltid undersökts på ett tillfredsställande sätt. Till exempel togs denna fråga inte upp i studierna om Nordirland, Merseyside och Spanien. Även där ändringar i programplaneringen har konstaterats har hanteringen av dem varit långt ifrån optimal. I några fall har utvärderaren inte gjort en klar bedömning av ändringarna och deras lämplighet ⁽³⁾.

108. Kommissionen utförde inte någon undersökning eller rekognoscering före utvärderingen vilket gjorde det svårare för generaldirektoratet att föregripa de problem som utvärderarna påträffade.

109. Det finns inga tydliga bevis på att styrgruppen var tillräckligt medveten om att utvärderarna inte hade tillräcklig

tillgång till uppgifter, om vilken effekt detta kunde ha på kvaliteten på de slutliga utvärderingarna eller om problemen med förseningar. Styrgruppen vidtog inga korrigerande åtgärder för att ta itu med detta.

110. Liksom med utvärderingen av mål 1 behöver kommissionens tillsyn över utvärderingsprocessen förbättras (se punkt 75).

Utvärderingarnas avslutande rekommendationer

111. För de flesta medlemsstater har de rekommendationer som togs fram efter efterhandsutvärderingen av perioden 1994–1999 främst handlat om förvaltningssystem och förvaltningsstrukturer. De avser flera olika frågor och är i allmänhet väl anpassade för de specifika situationerna.

112. Färre rekommendationer för 2000–2006 har gällt innehållet i den samfinansierade politiken. Där sådana rekommendationer har gjorts verkar de vara relevanta ⁽⁴⁾.

113. Den sammanfattande rapporten tog upp en förteckning över starka och svaga sidor för varje mål ⁽⁵⁾ och huvudsakliga rekommendationer för perioden 2000–2006 och efter 2006 ⁽⁶⁾. Dessa iakttagelser är ganska allmänna även om de verkar vara giltiga i vissa fall, till exempel när det gäller att lyfta fram potentiella skillnader mellan EU-15 och EU-10 och när det gäller det politiska svaret på skillnader mellan olika territorier.

SLUTSATSER

114. Utvärderingsprocessen är av yttersta vikt när det gäller information och bedömningar om EU-stödåtgärdernas lämplighet, relevans, ekonomi, effektivitet, ändamålsenlighet och effekt. Därmed kan utvärderingsprocessen vara till stöd för beslutsfattandeprocessen i fråga om att fastställa politiska prioriteringar och anslå resurser. För att processen skall vara lyckad måste dock vissa villkor respekteras, nämligen tydliga mål för politik och program samt resultatindikatorer som tas fram regelbundet och som är kompletta, tillförlitliga och gäller de fastställda målen. Dessutom är det nödvändigt att se till att de resurser som avsätts för att genomföra processen är tillräckliga, både i fråga om tid och teknisk kompetens.

⁽⁴⁾ Till exempel: behovet av en starkare koppling mellan de planerade målen och den lokala socioekonomiska kontexten (Italien), en bättre inringning av stödmottagare (Frankrike), utökning av arbetssättet med integrerade stödåtgärder (Förenade kungariket), utvidgning av programmets omfattning till mer innovativa och riskfyllda verksamheter (Spanien), förstärkning av föregripande insatser på yrkesutbildningsområdet (Spanien), ökad uppmärksamhet åt de minst gynnade regionerna genom att man fäster större vikt vid variabler som arbetslöshet, långtidsarbetslöshet och social uteslutning (Spanien).

⁽⁵⁾ Sammanfattande rapport, s. 188 och 189 när det gäller mål 1 och 3.

⁽⁶⁾ Sammanfattande rapport, s. 198–204.

⁽¹⁾ Metodrapport, s. 24–40.

⁽²⁾ Metodrapport, s. 44–49.

⁽³⁾ Se utvärderingarna gällande Frankrike, Spanien och Italien.

115. Vid revisionsrättens granskning av efterhandsutvärderingarna påträffades ett antal väsentliga brister i det övergripande arbetssätt som antagits och i kvaliteten på de bedömningar som gjorts.

- a) Mål som fastställts under programperioden 1994–1999 var inte tydliga och enhetliga.
- b) Det fanns få resultatindikatorer tillgängliga och få åtgärder hade vidtagits för att rätta till denna brist genom att till exempel samla in ytterligare kvantitativa uppgifter.
- c) Som ett resultat uppnåddes inte alltid en tillräcklig balans mellan kvantitativ och kvalitativ analys.
- d) Denna situation ledde till att slutsatser drogs som inte stöddes av adekvat analys.
- e) Samtidigt var det flera teman som hade förtjänat att tas upp i en efterhandsutvärdering som inte behandlades i utvärderingen, till exempel dödviktseffekter, konvergens och de teman som varje medlemsstat hade föreslagit.

116. När det gäller utvärderingarnas olika teman kan följande slutsatser dras om utvärderingen av mål 1:

- a) I bedömningen av de antagna strategiernas lämplighet lider analysen av vissa allvarliga differenser i uppgifterna så som de publicerades i den sammanfattande rapporten när det gäller jämförelsen mellan planerade utgifter och beräknade faktiska utgifter. Även med begränsade tillgängliga uppgifter kunde man ha försökt att göra en mer djupgående analys för att belysa de investeringar från den privata sektorn som hänger samman med strukturfondsutgifter.
- b) Granskningen av ändamålsenligheten var inte tillräckligt väl underbyggd, bland annat på grund av inadekvat eller otillräcklig analys och ett misslyckande med att ta hänsyn till några viktiga och relevanta slutsatser i de tematiska studierna.
- c) Granskningen av effektiviteten begränsades till några allmänna iakttagelser medan utvärderingens mål, som gällde att fastställa riktmärken för kostnader och undersöka kvaliteten på förvaltningen av stora projekt, inte uppfylldes.
- d) När det gäller utvärderingen av effekten av åtgärderna grundades utvärderingen främst på bruket av makroekonomiska modeller på aggregerad nivå som uppvisar vissa begränsningar. Med den specifika makroekonomiska modell som användes (Hermin) kunde man inte göra de justeringar som var nödvändiga för att ta hänsyn till de utmärkande dragen i de ekonomier som utvärderades (till exempel att det finns en betydande turistsektor). Dessutom fanns det allvarliga begränsningar i uppskattningen av vissa nyckelvariabler (till exempel valet av uppgifter från studier av USA:s ekonomi för

att beräkna externa elasticiteter istället för faktiska uppgifter för de relevanta EU-regionerna, vilka inte fanns tillgängliga).

När det gäller utvärderingen av mål 3 grundades den delvis på otillförlitliga eller ofullständiga uppgifter och det fanns en betydande brist på överensstämmelse mellan de uppgifter som presenterades och kommentarerna om dem. Vidare fanns det brist på övertygande stöd för vissa av de hypoteser som förts fram, vilket kastar tvivel över de metoder som använts för att nå fram till dem.

117. Många av bristerna i utvärderingarna kan spåras till de omständigheter under vilka de utfördes, i synnerhet begränsningen på tillgänglig information och de snäva tidsgränserna. Det borde ha varit möjligt att föregripa dessa begränsningar och antingen tilldela utvärderingsarbetet nödvändiga resurser eller begränsa storleken på arbetet till en mer genomförbar skala. Vidare behöver kommissionens tillsyn över utvärderingsprocessen förbättras.

118. Efterhandsutvärderingarna har ändå gett några meningsfulla insikter, i synnerhet om de förvaltningsystem som ligger till grund för genomförandet av strukturfonderna. Kommissionen hade dock stora svårigheter med att leverera den önskade djupgående analysen av fondernas ändamålsenlighet, effektivitet och effekt, till stor del beroende på begränsningar i det valda angreppssättet och begränsningar i tillgången på uppgifter. När arbetet inleddes hade man inte i tillräcklig utsträckning föutsett att insamlingen av uppgifter kunde medföra problem. Dessa problem förvärrades dessutom av vissa brister i kommissionens tillsyn över processen. Följaktligen kunde kommissionen inte dra full nytta av erfarenheterna från programplaneringen av perioden 1994–1999, även om vissa värdefulla och användbara rekommendationer gavs inför framtida programperioder.

REKOMMENDATIONER

119. Efterhandsutvärderingarnas omfattning, förfaranden och tillvägagångssätt behöver ses över inom en snar framtid, innan nästa omgång kontrakt som skall efterhandsutvärderas upprättas i slutet av den nuvarande programperioden 2000–2006.

120. För att förbättra utvärderingsprocessen behöver kommissionen införa bättre kvalitetskontrollförfaranden och tillämpa dem på ett ändamålsenligt sätt så att de problem som man har stött på under de granskade utvärderingarna inte upprepas vid framtida efterhandsutvärderingar. Dessa förfaranden bör garantera

- a) att relevanta och tillförlitliga uppgifter samlas in regelbundet och finns tillgängliga på varje stadium av utvärderingsprocessen,
- b) att uppdragsbeskrivningen är adekvat och gör det möjligt för avtalsparterna att tillämpa lämpliga metoder,
- c) att tillräckliga resurser och tillräcklig tid anslås för utvärderingsprocessen,

- d) att kommissionen utför korrekt övervakning och uppföljning för att säkerställa den övergripande kvaliteten på processen.

121. För det andra behöver man ägna särskild uppmärksamhet åt valet av lämpliga tekniker för bedömning och mätning av den ekonomiska effekten. Om man använder en makroekonomisk modell för att analysera effekten av strukturfonderna måste den anpassas för att ta vederbörlig hänsyn till särdragen i de granskade ekonomierna. Detta är relevant i synnerhet när utvärderingen behöver utvidgas till att omfatta de tio nya medlemsstaterna. I ljuset av detta anser revisionsrätten att det bör göras en omprövning av det lämpliga med ett arbetssätt som baseras på en makroekonomisk modell på aggregerad nivå (till exempel Hermin-modellen). Kommissionen bör undersöka om större eftertryck kan läggas på modeller som baseras på mikroekonomiska uppgifter som hämtas från projekten. Det är också troligt att en mer djupgående utvärdering av vissa specifika teman bättre skulle kunna leda till att man fastställer bästa praxis och får ytterligare insikter i särskilda frågor som effekten av klustring, betydelsen av tillväxtcentrum för regional utveckling i förhållande till det övergripande konvergensmålet.

122. För det tredje behöver större eftertryck läggas på att koppla samman efterhandsutvärderingar och tematiska studier, och att garantera att resultaten stämmer överens med varandra. Om resultaten visar sig vara oförenliga måste denna aspekt hanteras specifikt. I de granskade utvärderingarna var kvaliteten på bedömningen mycket bättre där utvärderarna hade utvecklat kopplingar.

123. För det fjärde kan ett antal rekommendationer ges för framtida bedömningar av i synnerhet mål 1-regioner, nämligen följande:

- a) Särskild vikt bör läggas vid att bedöma anledningarna till att den privata sektorns bidrag till strukturfondsprojekt skiljer sig markant åt mellan de olika medlemsstaterna. Detta kan

belysa de olika drivkrafterna till ekonomisk utveckling i de olika mål 1-regionerna.

- b) En annan viktig fråga att utforska är om det skall ske ett skifte i framtiden från stöd i form av bidrag till finansiell ingenjörskonst, till exempel start- eller riskkapitalfonder, lån och räntesubventioner, vilka kan visa sig vara mer hållbara och effektiva i det långa loppet.
- c) Större uppmärksamhet bör riktas på fastställande av enhetskostnader och riktmärken för olika typer av projekt.
- d) Ytterligare vikt behöver också läggas vid ansöknings- och godkännandeprocessen för projekten i enlighet med vad utvärderarna påpekat.
- e) Större vikt bör läggas vid interna utvärderingar av de berörda ministerierna eller regionala myndigheterna i framtida bedömningar.

124. Slutligen är det viktigt att stärka kommissionens kapacitet att övervaka utvärderingsprocessen, inklusive tillämpning av komplexa makro-ekonometrisk modeller. En möjlighet som borde beaktas i det här sammanhanget är att de olika generaldirektoraten försöker få till stånd ett närmare samarbete med forskningsinstitut och universitet som är specialiserade på detta bedömningsområde. Lämplig övervakning vid rätt tidpunkt av kontrakterade konsulter är grundläggande för att garantera att målen uppfylls och att pengarna används effektivt i sådana efterhandsutvärderingar.

125. Som slutsats måste man vid efterhandsutvärderingarna göra mer än att sammanställa skilda bedömningar som genomförs vid olika tidsintervaller. Utvärderingsarbetet bör betraktas och förvaltas som en del i en övergripande process. Detta är en annan aspekt där ett närmare och långvarigt samarbete med forskningsinstitut eller universitet kunde vara av stor nytta för att ge en mer ändamålsenlig ram inom vilken man kan integrera de enskilda rapporter och rekommendationer som har genererats på varje stadium i utvärderingsprocessen.

Denna rapport har antagits av revisionsrätten vid dess sammanträde i Luxemburg den 20 juli 2006.

För revisionsrätten
Hubert WEBER
Ordförande

BILAGA I

Fördelning av stöd från strukturfonderna – Disponibla medel för gemenskapsstödråmen för perioden 1994–1999

(miljoner euro)

	Belgien	Danmark	Tyskland	Grekland	Spanien	Frankrike	Irland	Italien	Luxemburg	Neder- länderna	Portugal	Förenade kungariket	Österrike	Finland	Sverige	Totalt
Mål 1	748,50		13 985,30	14 333,90	26 965,80	2 245,40	5 762,30	15 236,20		153,80	14 333,90	2 419,70	171,50			96 356,30
Mål 2	349,40	123,00	1 604,80		2 474,80	3 866,40		1 498,20	15,40	666,20		4 693,40	104,40	165,40	189,30	15 750,70
Mål 3/4	476,50	308,40	1 990,00		1 888,60	3 282,20		1 757,40	23,60	1 105,70		3 460,50	408,30	354,10	537,60	15 592,90
Mål 5a fiske	25,10	143,20	76,30		122,20	194,40		137,60	1,10	47,70		90,80	2,10	23,80	41,40	905,70
Mål 5b	78,90	55,30	1 257,30		680,40	2 293,30		923,30	6,10	153,70		837,20	424,90	201,00	142,70	7 054,10
Mål 6														475,90	260,70	736,60
Totalt	1 678,40	629,90	18 913,70	14 333,90	32 131,80	11 881,70	5 762,30	19 552,70	46,20	2 127,10	14 333,90	11 501,60	1 111,20	1 220,20	1 171,70	136 396,30

Källa: Särskild rapport nr 16/98 (EGT C 347, 16.11.1998).

Fördelning av stöd från strukturfonderna –
Disponibla medel för gemenskapsinitiativ för perioden 1994–1999 ⁽¹⁾

(miljoner euro)

Interreg II	3 562,3
Leader II	1 777,2
Adapt	1 646,4
SMF	1 092,5
Urban	894,5
Pesca	301,5
Rechar II	465,0
Resider II	610,9
Retex	609,2
Sysselsättning	1 858,5
Konver	734,9
Regis II	615,0
Peace	303,1
TOTALT	14 471,0

⁽¹⁾ Namn på program som gäller strukturfonderna. Ytterligare referenser återfinns i kommissionens budget, underavsnitt B2.

Källa: Särskild rapport nr 16/98 (EGT C 347, 16.11.1998).

BILAGA II

BNP och sysselsättningsgrad

1. En multipel regressionsanalys utfördes för att testa påståendet i den sammanfattande rapporten om att ökade nivåer av BNP per capita i allmänhet inte har varit resultatet av ökad sysselsättningsgrad till följd av skapande av arbetstillfällen ⁽¹⁾.

2. För en strikt jämförbarhet användes för denna analys samma uppgifter som lades fram i den sammanfattande rapporten. När det gäller den beroende variabeln användes procentandelen förändring i BNP per capita för varje mål 1-region mellan 1993 och 2000, och som främsta förklarande variabler användes procentandelen förändring i sysselsättningsgrad och för arbetslöshetsgrad för samma regioner och för de två åren 1993 och 1999, liksom i rapporten. Resultaten visas i *tabell 1*.

Tabell 1 ⁽¹⁾

**Regression av förändringen i BNP per capita vid förändring i sysselsättning (CEMPL)
och förändring i arbetslöshet (CUNEMP)**

Regressor	Koefficient	Medelfel	T-värde	[Sannolikhet]
C1	1,7615	1,2361	1,4251	[0,161]
CEMPL	0,24563	0,14237	1,7252	[0,092]
CUNEMP	0,051927	0,027418	1,8939	[0,065]
BE	- 16,8803	6,2156	- 2,7158	[0,009]
IR	38,2350	6,5314	5,8540	[000]
DX	26,9660	2,9504	9,1398	[000]
Determinationskoefficient (r^2)	0,74449	Justerad determinationskoefficient (r_{bar}^2)		0,71546
Regressionens medelfel	6,1411	F-stat. F (5,44)	25,6414	[000]
Genomsnittlig beroende variabel	6,3647	Standardavvikelse för den beroende variabeln		11,5126
Residualkvadratsumma	1 659,4	Logaritmisk ekvation för sannolikheten		- 158,5015
Akaiikes informationskriterium	- 164,5015	Schwarz Bayes kriterium		- 170,2376
DW-statistik	2,3210			

⁽¹⁾ 50 iakttagelser användes för bedömningen. BE, IR och DX är dummyvariabler för Belgien, Irland och Tyskland. C1 är interceptet.

3. Vid en preliminär bedömning av uppgifterna framkom att tre särskilda regioner uppvisade väsentligt olika mönster av förändringar i BNP per capita över perioden jämfört med andra regioner, och detta krävde särskild behandling i regressionen eftersom det annars skulle bli svårt att dra allmänna slutsatser om underliggande samband. Detta gällde Irland, vars BNP per capita ökade från 81 % till 115 % av medelvärdet för EU över denna period, den andra regionen var Hainaut-regionen i Belgien vars BNP per capita minskade från 82 % till 71 %, och den tredje kategorin gällde mål 1-regionerna i Tyskland vilkas BNP per capita ökade från omkring 50 % till nära 70 % av medelvärdet för EU i slutet av perioden (till exempel ökade BNP per capita i Thüringen från 52 % år 1993 till 70 % år 2000). För att ta hänsyn till sådana stora relativa förändringar i BNP per capita infördes särskilda statistiska variabler (dummyvariabler) för detta syfte vilket gjorde att funktionen för dessa tre omfattande regioner kunde variera.

4. De resultat av regressionen som visas i *tabell 1* innehåller ett antal relevanta punkter som är värda att noteras. Generellt förklaras 74 % av variationen i förändringen av BNP per capita av de "förklarande" variablerna. Båda de viktigaste förklarande variablerna, det vill säga förändring i sysselsättningsgrad (CEMPL) och förändring i arbetslöshetsgrad (CUNEMP), är statistiskt signifikanta. När det gäller CEMPL är den uppskattade koefficienten 0,24, vilket antyder att varje procentenhet ökning i sysselsättningsgrad eller förvärvsfrekvens är knuten till en förbättring av BNP per capita i mål 1-regioner med en fjärdedels procentenhet – och därmed, om ingenting i övrigt förändras, minskar skillnaderna i BNP med detta belopp.

⁽¹⁾ Sammanfattande rapport, s. 62.

5. Detta resultat står i direkt motsättning till slutsatsen i den sammanfattande rapporten, och ger en användbar indikator på den möjlighet som, enligt en analys av resultaten i mål 1-regioner under denna period, finns att minska skillnaderna i BNP genom att förbättra arbetskraftstalet – ett ur politiskt perspektiv mycket relevant resultat.

6. Ytterligare ett drag som är värt att beakta i resultaten i *tabell 1* gäller effekten av förändringar i arbetslöshetsgraden på förändringar i BNP per capita. Denna effekt (som även tas upp i nästa avsnitt) är också statistiskt signifikant men är ganska liten kvantitativt sett, nästan av irrelevant värde. Arbetslösheten gick ner marginellt totalt i mål 1-regionerna och detta kan vara orsaken till detta resultat.

7. För att ytterligare utforska robustheten i det främsta resultatet i *tabell 1* när det gäller effekten av förändringar i sysselsättningsgrad och förändringar i BNP per capita finns i *tabell 2* regressionsresultaten för alla regioner i EU-15 och för vilka Eurostat genomgående hade tillgängliga uppgifter, och inte bara för mål 1-regioner. Resultaten från 145 regioner beräknades utifrån något annorlunda uppgifter än de som använts i *tabell 1*. Istället för att endast fastställa graden av förändring från början till slutet av den relevanta perioden beräknades den genomsnittliga årliga förändringen för hela perioden. Detta bedömdes ge en mer representativ sammanfattning av utvecklingen över ett antal år, i detta fall över femårsperioden mellan 1996 och 2000. (På grund av begränsade uppgifter i den tillgängliga statistiken gick det inte att utgå ifrån en tidigare startpunkt för ett antal regioner.)

Tabell 2 ⁽¹⁾

Regression av den genomsnittliga förändringen i BNP per capita vid förändring i sysselsättning (ACEMPL) och genomsnittlig förändring i arbetslösheten (ACUNEMP)

Regressor	Koefficient	Medelfel	T-värde	[Sannolikhet]
C	5,2110	0,12999	40,086	[000]
ACEMPL	0,24119	0,63540	3,7959	[000]
ACUNEMP	– 0,0019479	0,012260	– 0,1588	[0,874]
ID	4,7009	0,85873	5,4743	[000]
LD	5,4309	0,84670	6,4142	[000]
BED	– 0,64276	0,25885	– 2,4831	[0,014]
DED	– 1,3747	0,17517	– 7,8479	[000]
Determinationskoefficient (r^2)	0,62600	Justerad determinationskoefficient (r_{bar}^2)		0,60974
Regressionens medelfel	0,84193	F-stat. F(6,138)		38,4979 [000]
Genomsnittlig beroende variabel	5,2359	Standardavvikelse för den beroende variabeln		1,3477
Residualkvadratsumma	97,8204	Logaritmisk ekvation för sannolikheten		– 177,2101
Akaikes informationskriterium	– 184,2101	Schwarz Bayes kriterium		– 194,6286
DW-statistik	1,6353			

⁽¹⁾ 145 iakttagelser användes för bedömningen. ID, LD, BED och DED är dummyvariabler för Irland, Luxemburg, Belgien och Tyskland. C är interceptet.

8. Resultatet pekar på att koefficienten för den genomsnittliga förändringen i sysselsättningen är praktiskt taget densamma som i det förra fallet, det vill säga 0,24, vilket tyder på att en ökning på 1 % i sysselsättningsgrad för samtliga regioner verkar hänga samman med en ökning på 0,24 % i BNP per capita. Detta resultat är också statistiskt signifikant, liksom hela regressionsekvationen. (En extra dummyvariabel för Luxemburg har lagts till, återigen på grund av att ökningen i BNP per capita från 161 % år 1996 till 199 % år 2000 tydligt skiljer sig åt från det genomsnittliga resultatet i de andra regionerna.)

9. Effekten av förändringen i arbetslöshetsvariabeln är återigen minimal och i detta fall statistiskt insignifikant och negativ. Innebörden av dessa resultat är att effekten av förändringar i arbetslöshetsgraden på förändringar i BNP per capita inte verkar vara stark – möjligen på grund av att de arbetslösa redan räknas med i arbetskraften och i måttet på BNP som används, och varje förändring från arbetslös till anställd har en effekt som är svårare att fånga in i en statistisk analys av det här slaget. Det är tydligt att mer forskning på detta område verkar behövas.

BILAGA III

BNP-tillväxten och strukturfonderna

1. En multipel regressionsanalys utfördes för att utforska sambandet mellan den genomsnittliga årliga förändringen i BNP per capita för mål 1-området (den beroende variabeln) med de faktiska utgifterna per capita från EU-fonderna i mål 1-regionerna i varje medlemsstat. Samma uppgifter och tidsperiod (1993–1999) används som i den sammanfattande rapporten.
2. Det skall påpekas att modellering av förändringsgrad är ett statistiskt krävande arbete som ofta ger låg nivå av förklarad variation i den beroende variabeln. Inte desto mindre visar resultaten i *tabell 1* att 53 % av variationen i den beroende variabeln beror på skillnader i tilldelning av EU-medel per capita. Detta är ett statistiskt signifikant resultat och antyder att de regioner som hade fått en högre faktisk utbetalning från EU:s strukturfonder per capita också tenderade att ha en högre genomsnittlig BNP-ökning per capita under denna period.
3. Även om stickprovet är litet, och detta försvårar den statistiska bedömningen, är var och en av de elva iakttagelserna en blandning av informationen i många regioner och utgör sålunda en bredare informationsbas än de elva iakttagelserna i sig tyder på. Detta resultat står i kontrast till resultatet i rapporten och tyder på att ytterligare forskning på detta område behövs. Plottningen av de faktiska och förväntade värdena från denna regression visas också i *diagram 1*.

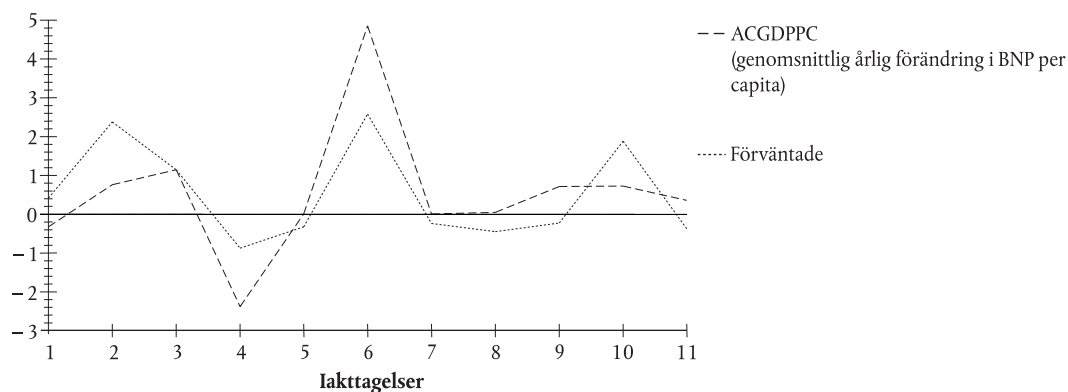
Tabell 1

Regression av genomsnittlig förändring i BNP per capita vid genomsnittlig förändring i EU:s strukturfondsmedel per capita (EUSFPC)

Regressor	Koefficient	Medelfel	T-värde	[Sannolikhet]
C	– 2,0780	0,90194	– 2,3040	[0,047]
EUSFPC	2,8192	0,88559	3,1834	[0,011]
Determinationskoefficient (r^2)	0,52963	Justerad determinationskoefficient (r_{bar}^2)		0,47737
Regressionens medelfel	1,2355	F-stat. F (1,9)	10,1340	[0,011]
Genomsnittlig beroende variabel	0,53688	Standardavvikelse för den beroende variabeln		1,7089
Residualkvadratsumma	13,7371	Logaritmisk ekvation för sannolikheten		– 16,8304
Akaikes informationskriterium	– 18,8304	Schwarz Bayes kriterium		– 19,2283
DW-statistik	1,8219			

Diagram 1

Plottade faktiska och förväntade värden



BILAGA IV

Hermin-simulationer och arbetslöshet

1. Hermin-modellen tillämpades utifrån en förmodad "genomsnittshypotes" (medel-medel) som gällde utbudseffekter eller elasticiteter i fråga om humankapital och infrastruktur. Robustheten i dessa resultat analyserades genom en känslighetsanalys utifrån ytterligare två hypoteser:

- noll-noll: — små neoklassiska effekter (genom förändringar i relativa priser),
 — inga utbudseffekter (i form av förbättringar i infrastruktur och humankapital) eller låg elasticitet i output och faktorproduktivitet när det gäller fysisk infrastruktur och humankapital,
 hög-hög: — utbudseffekterna är mycket mer uttalade (i fråga om fysisk infrastruktur och humankapital) och fortsätter att gälla efter gemenskapsstödperioden.

2. När det gäller arbetslöshet har Hermin-simulationerna för östra Tyskland, Spanien, Grekland, Irland och Portugal lett till förändringar i arbetslöshetsgraden vilka varierar beroende på vilken av de tre hypoteserna som ställs upp. För att bättre bedöma korrektheten i resultaten omvandlade revisionsrätten minskningarna och ökningarna i arbetslöshetsgraden till skapade (eller tappade) nettoarbetstillfällen. Resultaten av denna omvandling visas i *tabell 1*.

Tabell 1

Hermin-simulationer

	Skapade nettoarbetstillfällen		
	noll-noll-hypotes	medel-medel-hypotes	hög-hög-hypotes
Östra Tyskland	822 308	729 923	635 755
Spanien	1 051 135	241 789	– 806 026
Grekland	303 034	190 825	65 969
Irland	86 679	64 621	36 335
Portugal	497 445	250 502	– 253 299

3. Resultatens giltighet bör bedömas mot bakgrund av följande iakttagelser:

- a) När det gäller de nya tyska delstaterna kan man, även om "bottom-up"-uppgifterna ännu är ofullständiga, dra slutsatsen att de siffror som framkommer när man använder Hermin-modellen för skapade nettoarbetstillfällen, i alla hypoteser, verkar väsentligt överstiga de uppgifter som framkommer om man direkt övervakar själva projekten (omkring 500 000 skapade eller behållna arbetstillfällen) ⁽¹⁾.
- b) När det gäller Irland framgår det vid en jämförelse med andra uppgifter att nettosiffran på 64 621 som tillskrivs gemenskapsstöddramen verkar något lågt skattad i jämförelse med de andra bevisen. Sifferuppgifter från övervakningen visar att de operativa programmen som gäller industrin ledde till omkring 212 000 skapade bruttoarbetstillfällen och 90 000 skapade nettoarbetstillfällen. Dessutom ökade det totala antalet arbetstillfällen i hela ekonomin med 395 075 ⁽²⁾. Utvärderarna påpekar också att det är viktigt att se bortom gemenskapsstöddramen och att ta hänsyn till sådana politiska element, till exempel incitament till utländska direktinvesteringar och den politiska strävan att hålla löneinflationen i schack, som åtföljer gemenskapsstöddramen. Med andra ord tar modellen inte hänsyn till dessa element, vilket ökar den effekt som tillskrivs gemenskapsstöddramen.
- c) Den spanska gemenskapsstöddramen för mål 1, som är den största gemenskapsstöddramen, är om man tillämpar genomsnittshypotesen mycket mindre framgångsrik än gemenskapsstöddramen för mål 1 i de nya tyska delstaterna när det gäller skapande av arbetstillfällen, och det är endast om man förutsätter att efterfrågeeffekterna dominerar som den är mer framgångsrik än den tyska på detta område. Med den hypotesen skulle dock nettosiffran för skapade arbetstillfällen under 1994–1999 till följd av gemenskapsstöddramen för mål 1 vara omkring 40 % av den ökade sysselsättningen i Spanien mellan 1995 och 2000, vilket verkar vara ganska optimistiskt.
- d) Om man tillämpar genomsnittshypotesen och hypotesen om dominerande efterfrågeeffekt på Portugal får man fram uppskattningar om skapade arbetstillfällen som är mycket högre än de som produceras av de nationella myndigheterna ⁽³⁾. Detta har man dock inte tagit upp.

⁽¹⁾ Utvärderingsrapport för Tyskland (mål 1), (s. 42, 48, 70, 72, 85 och 86).

⁽²⁾ Utvärderingsrapport för Irland, (s. 61 och 92).

⁽³⁾ Avdelningen för prognos och planering.

- e) Samma sak gäller för Grekland där den nationella myndighetens uppskattning av skapade nettoarbetstillfällen överstiger de uppskattningar som framkom med Hermin-modellen (för samtliga hypoteser) när det gäller minskad arbetslöshet. När det gäller de nationella rapporterna har gemenskapsstödrörelsen bidragit till en årlig nettoökning av sysselsättningen på 1,7 % av arbetskraften ⁽¹⁾ vilket är detsamma som netto över 400 000 skapade arbetstillfällen under 1994–1999.
 - f) Sifferuppgifterna för tappade arbetstillfällen utifrån hög-hög-hypotesen när det gäller de spanska och portugisiska gemenskapsstödrörelserna verkar inte trovärdiga.
-

⁽¹⁾ Nationell rapport, s. 210.

KOMMISSIONENS SVAR**SAMMANFATTNING**

VI. Kommissionen är fullt medveten om undersökningens begränsningar, som till stor del berodde på otillräcklig tillgång på uppgifter, och kommer att vidta åtgärder för att det skall bli lättare att genomföra framtida efterhandsutvärderingar.

VII. Man hade en del problem i utvärderingen med uppgiftsunderlaget, men en rad olika informationskällor (utvärderingsrapporter från medlemsstaterna efter halva programtiden och efter programtidens slut, intervjuer, nationella seminarier samt fallstudier) utnyttjades som underlag för slutsatserna.

VIII. Kommissionen anser att uppdragsbeskrivningarna var lämpliga för ändamålet. Däremot hade man stora svårigheter i utvärderingen, särskilt med tillgången på uppgifter. Kommissionen beaktade både positiva och negativa aspekter av det arbete som utförts.

Kommissionen håller dock med om att en del av de problem när det gäller uppgiftsunderlaget som revisionsrätten påtalar skulle ha kunnat identifieras om det hade gjorts en förberedande analys.

X. Även om svårigheter uppstod kunde resultaten av utvärderingarna beaktas vid översynen efter halva programtiden som planerat.

XI. Enligt kommissionens mening bör framtida efterhandsutvärderingar ha en klarare och tydligare inriktning och till fullo beakta de begränsningar som finns i fråga om uppgiftsunderlag och resurser.

Kommissionen anser att makroekonomiska modeller är ett relevant redskap för att mäta de ekonomiska effekterna av mera omfattande åtgärder. I de Hermin-modeller som tagits fram för de berörda länderna har de mottagande ekonomiernas nationella särdrag beaktats så långt som möjligt. Liksom för varje annat utvärderingsredskap gäller emellertid för Hermin-modellen att den kan förbättras i syfte att åtgärda begränsningarna, särskilt när det gäller mikroekonomiska uppgifter.

Kommissionen delar revisionsrättens uppfattning att befintliga tematiska studier bör beaktas till fullo i efterhandsutvärderingarna.

Utvärderingarna bör i framtiden täcka färre utvärderingsfrågor. Det skulle möjliggöra en fördjupad analys på vissa områden och underlätta kommissionens tillsyn över utvärderingsprocessen.

INLEDNING

1. Revisionsrätten har framfört iakttagelser om utvärderingar i allmänhet och efterhandsutvärderingar i synnerhet vid flera tillfällen tidigare, bland annat i Särskild rapport nr 15/1998 om utvärdering av strukturfondsåtgärder avseende perioderna 1989–1993 och 1994–1999 och Särskild rapport nr 7/2003 om genomförandet av programplaneringen för strukturfondsåtgärder för perioden 2000–2006. Revisionsrätten erkände i dessa dokument att sådana utvärderingar är förbundna med speciella svårigheter. Helhetsbedömningen från revisionsrätten var dock positiv,

samtidigt som rätten pekade på aspekter som behövde förbättras. Kommissionen välkomnar revisionsrättens konstruktiva kritik på detta område.

4. Inför nästa efterhandsutvärdering kommer kommissionen att se över organisationen av arbetet, särskilt uppgiftsinsamlingen och utarbetandet av den sammanfattande rapporten.

Vid utvärderingen av Europeiska socialfonden (ESF) utnyttjades medlemsstaternas utvärderingsrapporter från programperioden 1994–1999, såväl rapporterna efter halva programtiden som rapporterna efter programtidens slut.

GD REGIONALPOLITIKS EFTERHANDSUTVÄRDERING AV MÅL 1

15. Textruta 1. Efterhandsutvärderingen är inte en officiell rapport från kommissionen. Kommissionen stöder icke desto mindre rapportens samlade slutsats, som understöds av innehållet i kommissionens tredje rapport om den ekonomiska och sociala sammanhållningen ("tredje sammanhållningsrapporten").

16. Revisionsrätten erkänner de särskilda svårigheter som en efterhandsutvärdering ställs inför, särskilt bristen på kvantitativa indikatoruppgifter. Kommissionen håller med om att det finns utrymme för att förbättra framtida efterhandsutvärderingar. Den kommer därför att inleda brett upplagda metoddiskussioner med medlemsstaterna och den akademiska världen innan nästa utvärderingsomgång sätts i gång. En av de viktiga aspekter som behöver diskuteras är om man skall koncentrera sig på ett litet antal relevanta utvärderingsfrågor. Utvärderingen skulle i så fall i mindre mån påverkas av problem med tillgången på uppgifter.

17. Även om konvergensgraden varierar mellan regionerna ligger inte bara sysselsättningsökningar utan i hög grad också produktivitetsökningar bakom tillväxten i mål 1-områdena. Andra empiriska undersökningar tyder på att produktiviteten är den avgörande faktor för vilken tillväxttakt som är hållbar på lång sikt (såvida det inte sker en kontinuerlig invandring).

18. Kommissionen välkomnar revisionsrättens regressionsanalys. Analysen är emellertid bara baserad på en av förklaringsvariablerna. För att resultatet inte skall bli missvisande skulle man behöva göra en kontrollanalys av de andra förklaringsvariablerna.

19. Andra undersökningar som kommissionen gjort, t.ex. den som redovisats i form av sammanhållningsrapporten, har också kommit till andra slutsatser än den sammanfattande rapporten. Bilden är i själva verket blandad: ökad sysselsättning förefaller vara den huvudsakliga tillväxtfaktorn i en del medlemsstater, höjd produktivitet i andra (se s. 3–4 i tredje sammanhållningsrapporten).

20. Kommissionen håller med om att tillgängliga uppgifter om arbetskraftstal, bruttonationalprodukt (BNP) och produktivitet skulle ha kunnat utnyttjas bättre av utvärderaren. Dessa samband har emellertid också studerats i andra undersökningar.

21. Uppgifter om planerade och faktiska programutgifter kan inte redovisas per region, eftersom en betydande del av stödet lämnas via nationella program, t.ex. transport- eller forskningsprogram, nationella stödordningar eller program för mänskliga resurser, och medlemsstaterna inte för någon statistik över hur utgifterna fördelar sig på regionerna. Regressionsanalysen kunde alltså av naturliga skäl bara täcka en del av EU-utgifterna. Detta var en inneboende begränsning i denna del av utvärderingen.

23. I tredje sammanhållningsrapporten (s. 147) visade kommissionen att det fanns ett visst samband mellan beviljat strukturstöd och real BNP-tillväxt i mål 1-områdena.

24. Som redan nämnts ställdes utvärderingen inför stora problem när det gäller tillgången på uppgifter, särskilt nationella uppgifter om utgifter som medfinansierats av både den offentliga och den privata sektorn. De uppgifter som lämnades byggde i regel på uppskattningar, vilket i några fall ledde till felaktigheter eller differenser.

26. Den privata sektorns deltagande är beroende av de allmänna ekonomiska villkoren i landet som helhet och i den berörda regionen. Strukturfondernas hävstångseffekt varierar avsevärt från det ena landet till det andra.

27. Undersökningen av denna fråga försvårades av att uppgifterna för den privata sektorn var osäkra.

28. Marknadssmisslyckande är en avgörande fråga vid förhandsbedömningen. Den nämns i den metodguide som utvärderaren ställt samman, men i uppdragsbeskrivningen ställdes inget krav på en formell, detaljerad lämplighetsbedömning.

30. Utvärderarna måste till stor del basera sina bedömningar på den information och de uppgifter som var tillgängliga i medlemsstaterna. Om det exempelvis inte fanns några uppgifter om dödviktseffekter var utvärderarna, med tanke på den begränsade budgeten för arbetet, inte skyldiga enligt uppdragsbeskrivningen att själva få fram sådana uppgifter.

Begreppet "gemenskapsstödet mervärde" har enligt kommissionens mening olika innebörd beroende på förhållandena i de olika medlemsstaterna. Programplanering kan exempelvis vara ett nytt sätt att arbeta i en medlemsstat, men inte i en annan. Under sådana omständigheter är det bättre att göra en kvalitativ bedömning.

31. Bristfälligheterna är till stor del en följd av bristande tillgång på uppgifter och en begränsad budget. Det är mycket möjligt att slutsatserna skulle ha fått ökad tyngd om man hade beaktat resultaten av andra tematiska studier. Efterhandsutvärderingen hade emellertid med nödvändighet en bredare räckvidd än dessa studier.

32. De båda typerna av utvärdering har olika räckvidd och täckning. Den tematiska utvärderingen på transportområdet exempelvis omfattar också Sammanhållningsfonden och avser samtliga mål.

33. Det är allmänt känt att det är svårt att uppskatta strukturfondsåtgärdernas effekter på sysselsättningen. Beroende på vilken metod som används kan man komma fram till olika resultat. Sådana resultat bör därför tolkas med försiktighet. Kommissionen fortsätter sitt arbete med att ta fram metoder för att uppskatta sysselsättningseffekterna så att man skall kunna få fram mer entydiga resultat.

34. Den metod som användes i den sammanfattande rapporten för att uppskatta sysselsättningseffekterna och den som användes i den tematiska utvärderingsrapporten är inte jämförbara. Hermin-modellen bygger på bättre underbyggda antaganden och fångar också upp efterfrågeeffekterna av investeringar i fysiskt kapital och humankapital, medan transportstudien uppskattar de direkta och indirekta effekterna på kort sikt.

35–36. Det är, som nämns ovan, allmänt känt att det är svårt att uppskatta strukturfondsåtgärdernas effekter på sysselsättningen. Beroende på vilken metod som används kan man komma fram till olika resultat. I den tematiska studien om små och medelstora företag gjordes en mer ingående analys av åtgärder till förmån för sådana företag. Studien omfattade också andra åtgärder utanför mål 1-områdena.

37. Övervakningsuppgifter om de enskilda medlemsstaterna var nödvändiga som underlag för studien. Med tanke på tids- och budgetbegränsningarna skulle det emellertid ha varit omöjligt att komplettera ofullständigheter eller rätta till brister i uppgifterna.

38. Med hänsyn till utvärderingens bredd var det inte möjligt att ingående behandla alla frågor med hjälp av särskilda undersökningar eller andra fältstudier.

39. Kommissionen instämmer i att utvärderingarna bör ta befintliga undersökningar och skrifter som utgångspunkt för sin analys. De tematiska undersökningarna gjordes emellertid i ett annat sammanhang, nämligen för att få ett underlag för programberedningen för perioden 2000–2006. Efterhandsutvärderingen kom senare.

40. Användningen av formaliserade kvantitativa metoder förutsätter att det finns tillförlitliga uppgifter i tillräcklig omfattning från medlemsstaterna. Som revisionsrätten påpekar saknades det ofta sådana uppgifter för programperioden 1994–1999.

41. Målet på detta område i uppdragsbeskrivningen var ganska snävt formulerat.

42. Trots svårigheterna att få fram uppgifter till följd av att det fanns ett samband mellan olika typer av byggnadsarbeten, försökte utvärderarna fastställa jämförbara enhetskostnader på några områden såsom vägbygge, miljöprojekt och arbetstillfällen som skapats i industriprojekt.

43. Kommissionen instämmer i att en mera detaljerad analys är önskvärd. Den efterhandsutvärdering som senare gjordes av Sammanhållningsfonden har ytterligare belyst denna fråga. Kommissionen utarbetade år 1998 ett dokument med benämningen "Att förstå och övervaka kostnadsavgörande faktorer för infrastrukturprojekt – Handledning".

44. Det framgick tydligt av uppdragsbeskrivningens formulering att dessa arbetsuppgifter var särskilt svåra och endast skulle kunna leda fram till partiella slutsatser. En bedömning av offentlig-privata partnerskap eller av upphandlingsförfarandena krävdes inte i uppdragsbeskrivningen. Ämnet offentlig-privata partnerskap har behandlats i efterhandsutvärderingen av Sammanhållningsfonden.

46. Utvärderaren uteslöt privat medfinansiering i den makroekonomiska modellstudien, eftersom syftet med modellen var att kvantifiera den samlade effekten på ekonomin, inbegripet privata investeringar, av utgifter som medfinansierats av EU och den offentliga sektorn. Investeringar av den privata sektorn betraktas som ett resultat, inte som separat input. Kommissionen hänvisar till sitt svar på punkterna 24–27. Kommissionen delar revisionsrättens uppfattning om svårigheterna att precisera parametrar för externa effekter. De parametrar som valdes ut byggde på internationella undersökningar ur vilka en rad elasticitetsvärden kunde härledas. När utvärderingen gjordes fanns det inget faktiskt alternativt sätt att göra konsekvensanalysen.

48. Några av revisionsrättens iakttagelser i punkterna 48 och 49 har också framförts i dess särskilda rapport nr 7/2003 om genomförande av programplaneringen för strukturfondsåtgärder för perioden 2000–2006 inom ramen för strukturfonderna. Kommissionen hänvisar till sina svar på den rapporten.

Den alternativa analys som revisionsrätten föreslagit var inte möjlig att göra. Kraven när det gäller att samla in mikroekonomiska uppgifter var inte standardiserade i den utsträckning som den typen av analys skulle ha förutsatt. Kommissionen instämmer i att framtida makroekonomiska utvärderingar i större utsträckning bör bygga på analys av mikroekonomiska uppgifter.

49.

- a) Detta var de antaganden som Hermin-modellen utgick från när utvärderingen gjordes. I samband med att modellen vidareutvecklas bör större vikt läggas vid tjänstesektorns betydelse i mål 1-ekonomier.
- b) Frågan om strukturell instabilitet i modellen kommer att studeras noga i det framtida makroekonomiska arbetet.
- c) Kommissionen erkänner att modellstudien skulle ha blivit mera korrekt om man hade haft tillgång till dataserier om faktiska utgifter. De uppgifter om åtaganden som användes var de enda uppgifter som var tillgängliga för samtliga regioner när utvärderingen gjordes.
- e) De elasticitetsmått för investeringar i fysiskt kapital och humankapital som används i Hermin-modellen är baserade på en rad olika akademiska undersökningar. Modellen beaktar olika scenarier baserade på höga, medelhöga och låga värden. Känslighetsprovningen ger flera olika effektmått.

Uppgiftsunderlaget är ett problem i alla makroekonomiska modeller. I modellstudien måste man utgå från bästa tillgängliga uppgifter. Kommissionen instämmer i att de uppgifter om elasticitetsmått som används i modellen behöver förbättras.

- f) I Hermin-modellen definieras det kontrafaktiska scenariot som situationen utan någon gemenskapsstöddram för att det skall bli möjligt att uppskatta avviken i förhållande till basnivån. Man kan emellertid tänka sig andra scenarier, t.ex. finansiering endast från strukturfonderna och Sammanhållningsfonden (utan nationell medfinansiering).

50. Enligt kommissionens mening är modeller av Hermin-typ, trots sina eventuella brister, ett värdefullt instrument för att få kunskap om och mäta sammanhållningspolitikens effekter. Denna uppfattning styrks av att modellen används av ett växande antal medlemsstater och av att övertygande alternativa metoder saknas. Hermin-modellen kan emellertid förbättras. Kommissionen håller på att vidareutveckla den inför programperioden 2007–2013.

51. Kommissionen anser att det är svårt att fastställa ett linjärt samband mellan en minskning eller ökning av arbetslösheten och antalet skapade eller förlorade arbetstillfällen. Mekanismerna på arbetsmarknaden är mera komplexa än så och bör undersökas noggrant innan man drar några bestämda slutsatser.

52. Utvärderingen var som sagt beroende av kvaliteten på uppgifterna och av att medlemsstaterna hade fastställt mål. I många fall försvårades eller omöjliggjordes utvärderingen på grund av att uppgifter saknades.

56. Delvis motstridiga eller skiljaktiga rekommendationer i olika utvärderingar som ställt olika frågor och använt olika metoder är en normal företeelse inom ekonomisk och sociologisk forskning och kan också få positiva effekter.

57. Efterhandsutvärderingens rekommendation om att uppmärksamma frågan om lämplig, hanterbar storlek på övervakningskommittéerna är inte oförenlig med den tematiska studiens rekommendation om att se till att kommittéerna är så sammanfattande att alla berörda parter är företrädare.

59. Efterhandsutvärderingen var i det här fallet baserad på ofullständiga undersökningar. Kommissionen instämmer i att slutsatserna beträffande förvaltningssystemen var så intressanta att de borde ha uppmärksamats mera. Kommissionens avdelningar gjorde 2003 en särskild utvärdering av denna fråga (*The efficiency of the implementation methods for Structural Funds – december 2003*).

60. I likhet med vad som gällde för övriga tematiska utvärderingsstudier var syftet med utvärderingen av partnerskapsprincipen att ge ett underlag för programplaneringen för perioden 2000–2006. När efterhandsutvärderingen gjordes hade programplaneringen slutförts. En mera omfattande behandling av denna fråga i efterhandsutvärderingen hade kanske varit önskvärd men var därför inte nödvändig.

61. Utvärderingens uppgifter och budget var med nödvändighet begränsade.

De frågor som revisionsrätten tar upp omfattades av den utredning som kommissionen hänvisar till i svaret på punkt 59. Urvalsprocessen för projekten hör dessutom till de aspekter av förvaltnings- och kontrollsystemen som kontrolleras vid revisionerna, eftersom den är en viktig förutsättning för en sund ekonomisk förvaltning.

Kommissionen lutar åt uppfattningen att efterhandsutvärderingarna i framtiden bör täcka färre frågor.

62. Kommissionen håller med om att det fanns brister i medlemsstaternas förvaltnings- och kontrollsystem för strukturfonderna under perioden 1994–1999. Systemen förbättrades emellertid mot slutet av perioden sedan kontrollförordningen (rådets förordning (EG) nr 2064/97) hade införts och har fortsatt att förbättras under perioden 2000–2006.

63. Medlemsstaterna och kommissionen instämmer i att övervakningen av strukturfondsprogrammen var en svag punkt under programperioden 1994–1999. Under perioden 2000–2006 har det gjorts avsevärda ansträngningar för att åtgärda detta. Systematiska utvärderingar (också förhandsbedömningar och utvärderingar efter halva tiden) har för första gången genomförts för samtliga strukturfondsprogram. Det har lett till att indikatorn och övervakningssystemet för strukturfonderna väsentligt förbättrats.

64. De ekonomiska uppgifter som systemen levererade var i huvudsak tillförlitliga. Detsamma gäller emellertid inte för uppgifterna från övervakningen, även om tillgången på sådana uppgifter förbättrades under programperiodens senare del.

65. Något krav på "interna utvärderingar" fanns inte enligt de gällande föreskrifterna. Sådana utvärderingar gjordes emellertid för att tillgodose särskilda behov hos medlemsstaterna. Detta var en positiv sideeffekt av efterhandsutvärderingen, och är det förfarande som nu allmänt tas efter.

66. För programperioden 2000–2006 fastställdes det för första gången detaljerade regler och krav i förordningen. Med utgångspunkt i dessa utarbetade kommissionen detaljerade arbetsdokument om vilka moment som skulle ingå i övervakningen och utvärderingen. Förhandsbedömningarna, som genomfördes systematiskt för alla program och mål, blev ett viktigt tillfälle för medlemsstaterna att bemöda sig om att fastställa indikatorer och kvantifierade mål. Flertalet av dem införde IT-lösningar till stöd för regelbunden och systematisk rapportering baserad på kvantifierad information. I samband med utvärderingen efter halva programtiden hade de sedan möjlighet att ompröva och förbättra indikatorerna och deras användning.

67.

a) I uppdragsbeskrivningen angavs att "de uppgifter som finns att tillgå i medlemsstaterna kanske inte är fullständiga, särskilt om medlemsstaten inte avser att genomföra några efterhandsutvärderingar ...".

b) Möjligheterna att samla in ytterligare uppgifter begränsades av den tid och de resurser som stod till förfogande.

c) Det finns vissa metodproblem när det gäller att bedöma nettoeffekter med hjälp av mikroekonomiska metoder. Fortsatta ansträngningar bör dock göras på detta område.

d) Kommissionen instämmer i att detta är en viktig fråga när det gäller att bedöma ändamålsenlighet. Detta skulle emellertid ha krävt ytterligare, särskilda undersökningar och sådana undersökningar är kostnadskrävande. Kommissionen uppmuntrar dock medlemsstaterna att göra sådana undersökningar.

e) De potentiella kopplingarna mellan strategi, ändamålsenlighet och effekt analyseras i förhandsbedömningarna.

f) och g) Kommissionen anser att det är att föredra att man i uppdragsbeskrivningen endast anger utvärderingsfrågorna medan man överlåter på anbudsgivarna att föreslå utvärderingsmetod.

68. En hel del forskningsarbete har redan lagts ned på konvergensaspekten. Resultaten av den senaste tidens arbete sammanfattas i kommissionens sammanhållningsrapporter.

69. Även detta skulle ha varit intressant att genomföra, men var inte nödvändigt. Enligt kommissionens mening måste det fastställas klara och tydliga prioriteringar i de framtida utvärderingarna och frågornas räckvidd begränsas.

70. Kommissionen anser att uppdragsbeskrivningen och metodguiden var lämpliga för ändamålet.

72. Kommissionen har dragit lärdom av efterhandsutvärderingen och anlitar numera experter i ett tidigt skede när det är fråga om utvärderingar som är krävande från metodsynpunkt.

73. Efterhandsutvärderingen för perioden 1994–1999 omgavs av särskilda problem, särskilt när det gäller tillgången på uppgifter.

75. Kommissionen tillämpade de sedvanliga förvaltningsmetoderna i denna utvärdering, bl.a. ett formaliserat system för interimsrapportering, övervakning genom en styrkommitté, regelbundna arbetsmöten samt expertmedverkan. Resultatet av denna process är en rapport av godtagbar kvalitet.

Efterhandsutvärderingen var ett mycket invecklat arbete. Kommissionen kommer att dra lärdom av den erfarenhet som vunnits för att förbättra övervakningen i framtiden.

Kommissionen delar revisionsrättens uppfattning att utvärderingarna i fortsättningen bör omfatta färre utvärderingsfrågor. Detta skulle möjliggöra en fördjupad analys på vissa områden och underlätta kommissionens tillsyn över utvärderingsprocessen.

76. Utvärderingsrapporten innehåller, både i sammanfattningen och i kapitel 9 *Rekommendationer*, långt mer än bara rekommendationer som gäller förvaltningssystemet. Rekommendationerna avser strukturfondsåtgärder i samtliga mål 1-områden och är ofrånkomligen av allmän karaktär. Betydelsen av forskning och utveckling understryks, liksom behovet av att i ökad utsträckning uppmärksamma skillnader inom stora mål 1-områden och bättre samordna strukturfondsåtgärder med andra finansieringsformer i landsbygdsområden m.m.

77. Kommissionen delar utvärderarens bedömning att övervakningskommittéerna bör ägna strategiska frågor ökad uppmärksamhet. Detta bör emellertid inte innebära att kommittéerna försummar sina uppgifter enligt gällande bestämmelser.

80. Den rekommendation som revisionsrätten hänvisar till har beaktats av kommissionen inför programperioden 2007–2013.

EFTERHANDSUTVÄRDERING AV INSATSER GENOM EUROPEISKA SOCIALFONDEN (ESF) UTFÖRD AV GENERALDIREKTORATET FÖR SYSSELSÄTTNING, SOCIALPOLITIK OCH LIKA MÖJLIGHETER

81. Ett samordningsmöte ägde i oktober 2002 rum mellan Generaldirektoratet för regionalpolitik, Generaldirektoratet för sysselsättning, socialpolitik och lika möjligheter och efterhandsutvärderarna av Europeiska socialfonden (ESF). Man kom vid mötet överens om att dessa utvärderare skulle få tillgång till det material som samlats in av efterhandsutvärderarna av Europeiska regionala utvecklingsfonden (ERUF). Så skedde senare. De båda personer som ledde efterhandsutvärderingarna ingick i varandras styrgrupper och fick de handlingar som skickades ut till styrgruppens övriga medlemmar. ESF-utvärderarna utnyttjade det tillgängliga materialet från utvärderingen av ERUF.

Textruta 2. Efterhandsutvärderarna av Europeiska socialfonden utnyttjade flera olika informationskällor.

82. Redan i den sammanfattande rapporten finns det en mängd uppgifter om hur medlen i Europeiska socialfonden har använts (medlens art, kvantitet, verkningar) fördelat på målgrupp och åtgärdestyp i medlemsstaterna (se särskilt kapitel 2 i den sammanfattande rapporten).

84. Det uppskattade antalet stödmottagare i den nämnda tabellen grundar sig på uppgifter från medlemsstaternas övervakningssystem. Problemen när det gäller vissa uppgifters korrekthet påverkade inte i någon betydande utsträckning de användbara iakttagelser som framfördes.

Det totala antalet stödmottagare är av betydelse bara när det gäller i) redovisningsskyldigheten och ii) den begränsade analysen av förhållandet mellan insatser och resultat.

I efterhandsutvärderingen förlitade man sig inte bara på enstaka informationskällor för sina slutsatser och rekommendationer.

85. Kommissionen erkänner att det var svårt att uppskatta antalet mottagare av stöd från Europeiska socialfonden men anser ändå att tabellen innehåller användbara uppgifter för beslutsfattarna.

Efterhandsutvärderaren har, helt korrekt, redan angett de två informationskällor som användes som underlag för tabellen, men det skulle ha varit värdefullt om man hade lämnat en mera fullständig förklaring till hur siffrorna räknats fram.

86. Kommentarererna i texten avser uppgifter som är mer detaljerade än uppgifterna i den åtföljande tabellen. I tabellen redovisas genomsnittssiffror, medan texten hänför sig till en uppdelning i underkategorier.

Att det inte ges ett brett spektrum av olika värden minskar enligt kommissionens mening inte analysens värde.

87. Syftet med kapitel 3 är att ge bakgrundsinformation för ESF-åtgärderna. Sifferuppgifter för ESF finns i stället till övervägande del i kapitel 2.

Textruta 3. Detta begränsade antal fall av brist på textmässig överensstämmelse inkräktar inte på korrektheten och användbarheten hos uppgifterna i tabellen.

88. Det framgår tydligt att tabellen generellt stöder de hypoteser som uppställt.

En närmare granskning av tabell 3 visar att

- a) det högsta antalet fall som motsäger en hypotes är 1 av 30,
- b) åtminstone två tredjedelar av värdena faller inom kategorierna "starka belägg för" eller "vissa belägg för" (20/30, 21/30, 22/30 och 26/30).

89. Att identifiera brister i uppgiftsunderlaget är också en legitim aspekt av utvärderingsarbetet.

Det står klart och tydligt i uppdragsbeskrivningen att utvärderingen i första hand skall ske i form av en bearbetning av sekundärdata (uppgifter från utvärderingsrapporterna efter halva programtiden och efter programtidens slut och från förvaltningsmyndigheternas rapporter eller övervakningssystem), och att utvärderarna inte skall lägga ned något omfattande arbete på att samla in primärdata. Ytterligare fältarbete av betydande omfattning och stickprovsundersökningar skulle ha krävt extra resurser och medfört stora merkostnader, särskilt med tanke på att uppgifter för hela programperioden måste samlas in. Nästa efterhandsutvärdering av Europeiska socialfonden för perioden 2000–2006 kommer att föregås av en förberedande analys.

90. I den sammanfattande rapporten nämns på flera ställen betydelsen av "kombinerade åtgärder" från ändamålsenlighetssynpunkt.

92. För det första har utvärderarna valt sina ord med omsorg och de understryker att deras slutsatser är preliminära: "Den kombinerade tilldelningen av nationella medel och ESF-medel *förefaller inte ha lett till konvergens ...*". För det andra visar uppgifterna i tabellerna i kapitel 3 och bilaga 2 att det inte förekommer någon konvergens av utgiftsmönstren mellan länderna när det gäller kombinerad tilldelning av nationella medel. För det tredje är, som nämnts i svaret på punkt 87 (inklusive textruta 3), de uppgifter i tabellerna i kapitel 3 som revisionsrätten hänvisar till korrekta och understöder utvärderarnas kvalificerade iakttagelse. Denna iakttagelse baseras också på den analys av trender på arbetsmarknaden som redovisas i bilaga 2 till den sammanfattande rapporten (inte bara på kapitel 3). Kommissionen har redan anfört att de anförda exemplen bara gällde ett begränsat antal fall av brist på textmässig överensstämmelse som inte inkräktar på uppgifternas användbarhet.

93. Liksom i fråga om tabell 3 beträffande enskilda människor som nämns i punkt 88 framgår det tydligt att uppgifterna generellt stöder de uppställda hypoteserna.

95. Kommissionen anser att dess kvalitetsbedömning var korrekt och väl avvägd: den beaktade både positiva och negativa aspekter av det arbete som utförts i (i stället för att koncentreras till ett begränsat antal negativa aspekter).

Kommissionen står därför, och eftersom resultaten och slutsatserna baserades på en rad olika informationskällor, fast vid sin kvalitetsbedömning.

97.

a) Det är inte förvånande att en del utvärderingsresultat är av kvalitativ karaktär, eftersom man i utvärderingen använder sig av dels sammanfattade sekundärdata, dels primärdata av kvalitativ natur (från intervjuer med berörda parter och nationella seminarier om resultaten av utvärderingen). I några fall kan resultaten bara redovisas i kvalitativa termer. Dödviktseffekterna hörde inte till det som medlemsstaterna var skyldiga att bedöma under programperioden 1994–1999 och en sådan analys ingick inte heller i uppdragsbeskrivningen för utvärderingen. Därför kunde man i efterhandsutvärderingen bara redovisa de uppgifter om dödviktseffekter som varit tillgängliga för utvärderingen.

b) I rapporten för Förenade kungariket finns ett stort antal belägg för resultat som bara kan beskrivas i kvalitativa termer.

Även i andra nationella rapporter nämns sådana resultat.

c) I den sammanfattande rapporten, och i de nationella rapporter som den bygger på, finns åtskilliga iakttagelser som gäller ESF-åtgärdernas innehåll (finansiellt, per målgrupp, per åtgärdstyp) och resultat samt kommentarer härledda ur nationella utvärderingsrapporter eller intervjuer med olika berörda parter).

Resultatuppgifter är också tillgängliga i fallstudierna.

d) Hållbar utveckling var ännu inte en politisk prioritering för strukturfonderna när programmen fastställdes för perioden 1994–1999. Denna aspekt nämndes därför inte i uppdragsbeskrivningen.

Socioekonomisk sammanhållning nämns inte i uppdragsbeskrivningen. Denna aspekt behandlades i sammanhållningsrapporten.

e) Alla de nationella rapporter som revisionsrätten granskat innehåller ett rikhaltigt material om långtidsarbetslösa och om unga människor. Även i den sammanfattande rapporten finns uppgifter om dessa två "målgrupper".

f) Som redan framhållits var efterhandsutvärderarna i vissa avseenden beroende av uppgifter från medlemsstaterna. Den omständigheten att en del program saknade "specifika ursprungliga mål" var ytterligare en försvårande faktor.

g) Efterhandsutvärderarna av ESF och efterhandsutvärderarna av ERUF samarbetade med varandra, och de förstnämnda använde sig av de rapporter som utvärderarna av mål 1 ställde till deras förfogande. Produktivitetsökningar hos ESF-stödmottagare, i form av fördelar för de företag som anställt dem, hörde inte till det som medlemsstaterna var skyldiga att bedöma under programperioden 1994–1999, och en sådan analys ingick inte heller i uppdragsbeskrivningen. Det är därför inte förvånande att detta ämne tas upp bara på ett par ställen.

98. I den sammanfattande rapporten angavs flera faktorer som påverkar utvecklingen av en aktiv arbetsmarknadspolitik, t.ex. ESF-medlens omfattning, planeringsprocesserna för strukturfonderna och de organisatoriska arrangemangen för ESF. Där beskrevs också ganska konkret vilken betydelse ESF har i samband med den europeiska sysselsättningsstrategin.

Som redan nämnts var medlemsstaterna inte skyldiga att göra en nettoeffektanalys under programperioden 1994–1999. Det är därför normalt att denna aspekt inte tas upp i samtliga medlemsstaternas utvärderingsrapporter. Eftersom efterhandsutvärderarna var tillsagda att inte företa någon omfattande insamling av primärdata kan de inte kritiseras för att inte ha lämnat sådana uppgifter.

100. Den starkare strategiska ramen för den europeiska sysselsättningsstrategin omfattar bland annat mål mot vilka framstegen kan mätas. Bättre institutionella strukturer har skapats för att mäta framstegen. Sysselsättningsstrategin understöder dessutom starkare kopplingar mellan EU-programmens finansieringsmekanismer och andra politiska instrument, bestämmelser och nationella program.

101. Kommissionen anser att alla nationella rapporter har behandlat de aspekter av frågan om gemenskapsstödet mervärde som anges i uppdragsbeskrivningen (ekonomiska effekter, hävstångseffekt, politiska och institutionella effekter, sociala och kulturella effekter samt skillnader mellan olika mål). Kommissionen erkänner emellertid att dessa aspekter ibland behandlats i andra avsnitt av de nationella rapporterna.

I de nationella efterhandsutvärderingsrapporterna (och den sammanfattande rapporten om efterhandsutvärderingen) tas alla dessa olika aspekter upp i en samlad analys av det mervärde som gemenskapsstödet tillfört.

102. Både i de nationella rapporterna och i den sammanfattande rapporten finns åtskilliga uppgifter om de medel som anslås till ESF-åtgärder.

Både för Spanien och Italien var utvärderarnas slutsatser på det hela taget positiva.

Utvärderaren för Spanien anför i sin rapport (s. 74) följande: "Den allmänna bild som framkommer är att ESF-medlen har använts på ett tillfredsställande och ändamålsenligt sätt av de spanska myndigheterna under perioden 1994–1999. De flesta av programmen har genomförts i sin helhet så som planerats."

För Italiens del konstaterar utvärderaren att "några av dessa kostnader är nödvändiga för att förbättra resultaten och insynen i genomförandeprocessen; andra kan förmodligen minskas om förfarandena förenklas." (Inför den efterföljande programperioden 2000–2006 tog man tag i frågan om att förenkla förfarandena.)

104. Kommissionen anser att rapporten faktiskt ger ett material som kommer att vara till nytta i framtida efterhandsutvärderingar.

Rapporten innehåller en ganska omfattande redovisning av hur man gått till väga för att utvärdera ESF-åtgärderna, såväl sådana som riktat sig till enskilda människor som systeminriktade åtgärder.

Vad gäller vilka förfaringssätt som använts vid bedömningen av nettoeffekten för enskilda människor anges på flera ställen i rapporten vilken metod som använts (se framför allt s. 14–16, men även t.ex. s. 10, 12 och 21).

105. Beträffande rekommendationer när det gäller policyanalys framgår det tydligt av metodrapporten att utvärderarna har formulerat en rad konkreta sådana. Som exempel kan nämnas nära bevakning av sambanden mellan ESF-åtgärder och de åtgärder på nationell och regional nivå som ESF-åtgärderna ger upphov till.

"Logikmodellen" för policyanalys behandlas ganska utförligt i metodrapporten, där man också tar upp utvärderingsfrågor med anknytning till grunden för att vidta en ESF-åtgärd.

Efterhandsutvärderarna förväntades inte föreslå hur man skall gå till väga för att välja lämpliga indikatorer på olika strategiska nivåer. Sådana indikatorer hade nämligen redan fastställts för hela

programperioden i de anvisningar som kommissionen utfärdade 2000.

106. Kommissionen anser att utvärderingsuppgifterna är tillräckligt väl specificerade i uppdragsbeskrivningen. Slutsatserna i de nationella efterhandsutvärderingsrapporterna är baserade på diverse källor (bl.a. intervjuer och fallstudier). Den sammanfattande rapporten ger en samlad analys av de resultat som redovisas i de nationella rapporterna. Huvudleverantören har förklarat hur dessa informationskällor använts som underlag för slutsatserna i det förslag som överlämnades till kommissionen.

Om alla aspekter av ESF-verksamheten skulle beskrivas och alla aspekter av utvärderingen i förväg fastställas skulle uppdragsbeskrivningen bli ohanterlig och helt sakna flexibilitet.

Vad beträffar "konkreta åtgärder" för att utvärdera effekten på enskilda människor när indikatorerna inte är konkret fastställda eller när särskilda statistiska utvärderingar inte har utförts nyligen byggde, som redan nämnts, utvärderarens utvärderingsmetod på att man skulle dra slutsatser utifrån en rad olika informationskällor (t.ex. utvärderingsrapporter från medlemsstaterna, nationella seminarier och personliga intervjuer med parter som berördes av programmen).

I vilken utsträckning det fanns motsättningar mellan kvantitativa mål och tillgängliga uppgifter var inte känt när uppdragsbeskrivningen utarbetades. Det är därför svårt att hävda att uppdragsbeskrivningen i det skedet borde ha utformats annorlunda.

Huvudleverantören utarbetade, i samarbete med de nationella underleverantörerna, anvisningar för det arbete som skulle utföras på nationell nivå.

107. Utvärderarna behövde enligt uppdragsbeskrivningen inte bedöma om ändringarna i programplaneringen varit lämpliga utan bara redovisa dem. Efterhandsutvärderaren har i vart och ett av de angivna fallen redogjort för ändringarna i programplaneringen på grundval av tillgängliga uppgifter.

108. Möjligheten av att göra en förberedande analys inför nästa utvärdering övervägs.

109. Kommissionen anser inte att de nationella utvärderarnas problem när det gäller tillgången på uppgifter fick några negativa effekter på utvärderingens kvalitet totalt sett. Utvärderingsmetoden byggde på att man skulle utnyttja en rad olika informationskällor. Utöver en granskning av innehållet i medlemsstaternas utvärderingsrapporter innehåller de nationella efterhandsutvärderingsrapporterna uppgifter från rapporterna från programavslutningen, fallstudier, nationella seminarier och personliga intervjuer.

Vad förseningarna beträffar kan konstateras att styrgruppen inte hade möjlighet att påskynda avslutningen av ESF-huvudprogrammen, som är beroende av förvaltningsmyndigheternas genomförande.

Efterhandsutvärderaren fick när utvärderingen inleddes tillgång till alla utvärderingsrapporter från medlemsstaterna från perioden 1994–1999. För att underlätta kontakterna med de nationella ESF-enheterna försågs efterhandsutvärderaren också med introduktionsbrev.

111. Kommissionen kommer i framtiden att vidta alla nödvändiga åtgärder för att utvärderingen skall förberedas väl och för att den skall följas upp och övervakas noggrant.

SLUTSATSER

115.

- b) Möjligheterna att samla in ytterligare uppgifter begränsades av den tid och de resurser som stod till förfogande.

En betydande mängd ytterligare uppgifter av kvalitativ natur samlades dock in, bl.a. genom intervjuer och seminarier. Dessutom granskades nationella rapporter från avslutningen av programmen och medlemsstaternas utvärderingsrapporter från programperioden 1994–1999.

- c) Flera olika informationskällor utnyttjades för att man skulle komma fram till väl avvägda och väl genomtänkta slutsatser.

I en del fall har resultaten bara kunnat beskrivas i kvalitativa termer. Men så var inte alltid fallet: utvärderingsresultaten innehåller också en betydande mängd kvantitativa uppgifter.

- d) Utvärderarna använde sekundärdata (som de sammanfattade) och primärdata av kvalitativ natur (intervjuer med berörda parter och nationella seminarier om resultaten av utvärderingen) som grundval för sina slutsatser.

Se också svaren på punkterna 88, 92 och 96.

- e) En bedömning av dödviktseffekter ingick inte i uppdragsbeskrivningen.

Allmänt kan anföras att en utvärdering inte kan täcka alla ämnen utan måste koncentreras till prioriterade mål och områden, med beaktande av rättsliga skyldigheter, tids- och resursbegränsningar och den avsedda användningen av resultaten. Erfarenheterna från denna utvärdering och den lärdom som dragits kommer att tas till vara vid efterhandsutvärderingen av perioden 2000–2006.

116.

- a) Undersökningen av denna fråga försvårades av att uppgifterna för den privata sektorn var osäkra.

- b) Analysen begränsades av otillräcklig tillgång på uppgifter och bristande jämförbarhet på grund av skillnader i metoder och räckvidd.

- c) Det gjordes vissa försök att bedöma effektiviteten på basis av ett begränsat antal projekt.

- d) Hermin-modellerna beaktade faktiskt ekonomiernas nationella särdrag. Man kommer dock att fortsätta arbetet med att bemästra dessa problem.

Det begränsade antalet fall av brist på textmässig överensstämmelse i kapitel 3 innebär enligt kommissionens mening inte att korrektheten, giltigheten och användbarheten hos de uppgifter som legat till grund för slutsatserna behöver betvivlas. Uppgifterna i de tabeller som kommenteras av revisionsrätten i punkterna 88 och 92 visar att det sammantaget finns betydande belägg för de hypoteser som uppställts.

Problemen när det gäller vissa uppgifters fullständighet påverkade inte i någon betydande utsträckning de användbara iakttagelser som framfördes.

117. Kommissionen anser att utvärderingen var väl planerad och genomförd. En rad olika informationskällor utnyttjades. Slutsatserna är väl genomtänkta.

I framtiden kommer kommissionen att vidta alla nödvändiga åtgärder för att utvärderingarna skall förberedas väl och att de skall följas upp och övervakas noggrant.

Se svaret på punkt 111.

118. I framtiden kommer kommissionen att vidta alla nödvändiga åtgärder för att utvärderingarna skall förberedas väl och för att de skall följas upp och övervakas noggrant.

REKOMMENDATIONER

119. Inför framtida efterhandsutvärderingar kommer kommissionen att göra förberedande analyser eller genomförbarhetsstudier i syfte att bedöma tillgången på uppgifter och vilka resultat som rimligen kan levereras med given budget och tidsram.

120. Kommissionen håller med om att de kvalitetskontrollförfaranden som tillämpades vid efterhandsutvärderingarna för perioden 1994–1999 bör förbättras.

Kommissionen erkänner att en förberedande analys inför kommande efterhandsutvärderingar av strukturfonderna skulle kunna vara värdefull genom att underlätta utvärderarnas arbete under själva utvärderingarna.

- a) De basdata som används i efterhandsutvärderingen samlas in och överlämnas av medlemsstaterna via övervakningssystemet. Tillgång på tillförlitliga data kan försvåra utvärderingen, men framsteg har gjorts på detta område under perioden 2000–2006.

- b) Uppdragsbeskrivningen måste vara sådan att kommissionen har möjlighet att bedöma om den sökande har förmåga att genomföra utvärderingen och om den speciella kombination av metoder och tekniker som de sökande föreslår kan ge den önskade slutprodukten.

Kommissionen delar revisionsrättens synpunkt att uppdragsbeskrivningen har stor betydelse för att utvärderingsresultatet skall bli av god kvalitet.

- c) Med tanke på budget- och tidsbegränsningarna kommer framtida efterhandsutvärderingar att i högre grad inriktas på centrala utvärderingsfrågor. De kommer också att förberedas och sättas i gång tidigare än vad som var fallet med utvärderingen av perioden 1994–1999.

Med hänsyn till erfarenheterna från utvärderingen av perioden 1994–1999 kommer uppföljnings- och övervakningsarrangemangen att stärkas och processen sättas i gång tidigare.

121. Kommissionen anser att makroekonomiska modeller är ett relevant redskap för att mäta de ekonomiska effekterna av mera omfattande åtgärder. Hermin-modellen utformades just i det syftet i början av 1990-talet. I likhet med varje annan ekonomisk modell kommer emellertid Hermin-modellen att behöva förbättras, särskilt när det gäller mikroekonomiska uppgifter för att kunna uppskatta avkastningen på investeringar i fysiskt kapital och humankapital. Kommissionen anser att framtida efterhandsutvärderingar bör ha en klarare och tydligare inriktning.

122. Kommissionen delar revisionsrättens uppfattning att befintliga tematiska studier bör beaktas till fullo i efterhandsutvärderingarna. Det bör emellertid erinras om att efterhandsutvärderingarna och de tematiska studierna används för olika syften, vilket kan leda till att bedömningarna blir olika.

123.

- a) Kommissionen instämmer i att privata investeringar är en central drivkraft för ekonomisk utveckling. Erfarenheten visar emellertid att den privata sektorns hävstångseffekt skiljer sig åt mellan länderna beroende på deras specifika ekonomiska förutsättningar.
- b) Detta tillvägagångssätt kan inte tillämpas generellt eftersom medlemsstaternas och regionernas ekonomiska förutsättningar skiljer sig avsevärt åt.
- c) Kommissionen är medveten om att ett fortsatt systematiskt arbete är nödvändigt på detta mycket komplicerade område.
- d) Kommissionen är medveten om att det krävs ett fortsatt arbete på detta område.
- e) De efterhandsutvärderingar som medlemsstaterna lät utföra var en av de främsta informationskällorna vid utvärderingarna av perioden 1994–1999. Även om ansvaret för efterhandsutvärderingarna i första hand faller på kommissionen bör samarbetet med medlemsstaterna stärkas i framtiden. Deras interna utredningar skulle kunna spela en viktigare roll.

124. Kommissionen vidtar nu åtgärder för att förbättra sin tillsyn över processen.

125. Kommissionen instämmer i att man vid efterhandsutvärderingar av strukturfonderna till fullo bör utnyttja en kunskap som byggts upp under hela programperioden och håller därför med om att en förberedande analys skulle kunna bidra till att underlätta utvärderarnas arbete och förbättra kvaliteten på framtida efterhandsutvärderingar av strukturfonderna.

Kommissionen har redan ett omfattande samarbete med forskningsinstitut och universitet och är beredd att överväga ytterligare uppdrag för de ändamål som revisionsrätten avser.

YTTRANDE nr 6/2006

**över ett förslag till Europaparlamentets och rådets beslut om ändring och förlängning av
Europaparlamentets och rådets beslut nr 804/2004/EG av den 21 april 2004 om ett
gemenskapsprogram för att främja åtgärder inom området för skydd av gemenskapens
ekonomiska intressen (Herkules II-programmet)**

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

(2006/C 302/02)

EUROPEISKA REVISIONSRÄTTEN HAR ANTAGIT DETTA YTTRANDE

med beaktande av fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen, särskilt artikel 280.4,

med beaktande av förslaget till Europaparlamentets och rådets beslut om ändring och förlängning av gemenskapsprogrammet för främjande av åtgärder inom området för skydd av gemenskapens ekonomiska intressen ⁽¹⁾,

med beaktande av rådets begäran om ett yttrande över detta förslag, som revisionsrätten mottog den 14 juli 2006,

med beaktande av revisionsrättens yttrande nr 8/2003 av den 11 november 2003 över det ursprungliga gemenskapsprogrammet, och

av följande skäl:

Förslaget till beslut grundas på artikel 280.4 i EG-fördraget, där det fastställs att "rådet skall (...) efter att ha hört revisionsrätten besluta om nödvändiga åtgärder som rör förebyggande av och kamp mot bedrägerier som riktar sig mot gemenskapens ekonomiska intressen".

Huvudsyftet med kommissionens förslag är att förlänga Herkules-programmet ⁽²⁾ med ytterligare en sjuårsperiod (2007–2013). Den vägledande fördelningen, 98,5 miljoner euro, ger genomsnittliga årliga delbetalningar på omkring 14 miljoner euro. Programmet ger OLAF de ekonomiska resurser som behövs för att driva den serviceplattform som medlemsstaterna erbjuds i syfte att samordna kampen mot bedrägerier på EU-nivå ⁽³⁾.

1. De viktigaste delarna i programmet (tekniskt stöd, utbildningsverksamhet och informationsutbyte mellan rättsliga myndigheter på området kamp mot bedrägerier) har inte utvärderats i enlighet med villkoren i artikel 27.3 i budgetförordningen som kräver att förverkligandet av målen skall

kontrolleras genom resultatindikatorer. Istället har verksamheten bedömts mer utifrån verksamhetsnivå, utan mätbara indikatorer. Därför är det fortfarande svårt att avgöra i vilken mån programmets förväntade resultat och effekt har uppnåtts.

2. I artikel 7 a i förslaget fastställs att OLAF senast den 31 december 2010 skall lägga fram en rapport om genomförandet av programmet och det ändamålsenliga i att fortsätta programmet. I artikel 7 b skjuts utvärderingen av programmen upp till den 31 december 2014. Revisionsrätten anser att det är för sent. Därför föreslår revisionsrätten att den oberoende utvärderingen skall överlämnas senast 2010 och att den skall innehålla en deltidsvärdering av hur programmålen har uppfyllts. Dessutom bör information om vilka verksamheter som har finansierats och vilka resultat som har uppnåtts inom ramen för Herkules II-programmet ingå i den årliga rapport som kommissionen skall lägga fram enligt artikel 280.5 i fördraget. I bilagan till förslaget bör de fastställda allmänna kriterierna vara klarare och mer specifika så att den slutliga utvärderingen av programmet underlättas.

3. Genom de avtal om offentlig upphandling som tas upp i avdelning V i budgetförordningen är det möjligt för OLAF att förvalta programmet. Detta förfarande skall välkomnas som ett sätt för byrån att få mer kontroll över genomförandet av programmet.

4. Strukturen i programmet som fastställs i finansieringsöversikten för rättsakten uttrycks som operativa mål, vilka i sin tur har delats upp i verksamheter. Ytligt sett uppfyller denna struktur kraven i artikel 27.3 i budgetförordningen. Strukturen i finansieringsöversikten motsvarar dock inte programmets förvaltningsstruktur (som består av tre separata delar). Tillsättandet av en programsamordnare kan inte förväntas klargöra uppfyllandet av mål som både är formella och skiftande eller verksamheter som inte svarar mot förvaltningens praktiska verklighet. Det är därför önskvärt att de fastställda målen omformuleras och tätare knyts till de mål som förvaltarna faktiskt arbetar mot. Om detta inte görs kommer troligtvis resultatindikatorerna visa sig vara mycket svåra att införa.

⁽¹⁾ KOM(2006) 339 slutlig av den 28 juni 2006.

⁽²⁾ Europaparlamentets och rådets beslut 804/2004/EG (EUT L 143, 30.4.2004, s. 9).

⁽³⁾ Punkterna 50 och 76 i revisionsrättens särskilda rapport nr 1/2005 (EUT C 202, 18.8.2005).

5. Efter en åtgärd från OLAF inom kampen mot cigarettsmuggling nåddes en överenskommelse den 9 juni 2004 mellan kommissionen, tio medlemsstater och en större tillverkare inom tobakssektorn ⁽¹⁾. I denna överenskommelse gick tillverkaren med på att betala ett belopp på omkring 1 250 miljoner US-dollar under en tolvårsperiod. Detta belopp, som kommissionen delar med de länder som undertecknade överenskommelsen, är i första hand avsett som en extra

finansieringskälla för initiativ till bekämpning av smuggling och förfalskning. Den årliga budgeten för Herkules II-programmet innehåller därmed ett belopp på omkring 6 miljoner euro i och med överenskommelsen. Det extra tillskottet av medel för bekämpning av bedrägeri inom tobakssektorn skall välkomnas, men det bör vidtas lämpliga åtgärder för att garantera att det finns medel tillgängliga för kampen mot bedrägeri inom andra lika känsliga sektorer.

Detta yttrande har antagits av revisionsrätten vid dess sammanträde i Luxemburg den 26 oktober 2006.

För revisionsrätten
Hubert WEBER
Ordförande

⁽¹⁾ Philip Morris-koncernen (PMI).