



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 16.7.2003
KOM(2003) 433 endelig

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG
RÅDET**

**OM OPFYLDELSEN AF DE FORPLIGTELSE, DE TILTRÆDENDE LANDE HAR
INDGÅET UNDER TILTRÆDELSESFORHANDLINGERNE OM KAPITEL 21 -
REGIONALPOLITIK OG KOORDINERING AF STRUKTURINSTRUMENTER**

{SEK (2003) 828 }

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

OM OPFYLDELSEN AF DE FORPLIGTELSE, DE TILTRÆDENDE LANDE HAR INDGÅET UNDER TILTRÆDELSESFORHANDLINGERNE OM KAPITEL 21 - REGIONALPOLITIK OG KOORDINERING AF STRUKTURINSTRUMENTER

INDLEDNING

På sit møde i Bruxelles den 24.-25. oktober 2002 godkendte Det Europæiske Råd Kommissionens planer, der er omhandlet i strategidokumentet vedrørende udvidelsen fra 2002, og ifølge hvilke der seks måneder inden tiltrædelsen skal fremlægges en samlet statusrapport om opfyldelsen af de forpligtelser, de tiltrædende lande har indgået i forbindelse med tiltrædelsesforhandlingerne. Den forventes af foreligge i november i år.

Kommissionen gav endvidere tilsagn om senest i juli 2003 at fremlægge en rapport om de resultater, der er nået med forberedelserne inden for regionalpolitik og koordinering af strukturinstrumenterne (kap. 21). Tiltrædelsesforhandlingerne resulterede i en tildeling til de nye medlemsstater på 22 mia. EUR til foranstaltninger under strukturfondene og Samhørighedsfonden for perioden 2004-2006. Det er en særlig udfordring for de nye medlemsstater at gennemføre programmer, der kan skabe vækst, beskæftigelse og en tilstrækkelig absorptionskapacitet samt sikre etablering af de nødvendige administrative strukturer med henblik på en effektiv gennemførelse af strukturfondsforanstaltningerne - og der skal i den forbindelse tages særligt hensyn til den korte programmeringsperiode.

De tiltrædende lande har på den baggrund forpligtet sig til at gennemføre de nødvendige forberedelser inden udgangen af 2003, hvad angår etablering og ibrugtagning af administrative strukturer og kontrolprocedurer, der er en forudsætning for en sund anvendelse af ressourcerne fra de pågældende fonde. Det er meget vigtigt, at tidsplanerne overholdes, fordi projekter, der skal finansieres under strukturfondene og Samhørighedsfonden efter tiltrædelsen, allerede er støtteberettigede fra den 1. januar 2004.

Formålet med denne meddelelse er at vurdere, hvordan de tiltrædende lande opfylder disse forpligtelser, og at gøre status over de tiltrædende landes forberedelser med hensyn til forvaltning af midlerne fra strukturfondene og Samhørighedsfonden. Den fokuserer derfor på de fremskridt, som er gjort af de tiltrædende lande, og udestående problemer, der endnu ikke er løst. Desuden gives der heri råd om de nødvendige skridt, der skal tages for at sikre, at de enkelte lande er i stand til at etablere et system, som sikrer en sund og effektiv anvendelse af fondsmidlerne. Rapportens vurdering af forberedelserne til strukturfondsforvaltning og indførelse af kontrolsystemer er hovedsagelig baseret på de oplysninger, der er indsendt af de tiltrædende lande med udgangspunkt i detaljerede spørgeskemaer fra Kommissionen.

Efter vedtagelse af programmerne og afslutning af forberedelserne til gennemførelse af foranstaltninger under Samhørighedsfonden og strukturfondene afslutter Kommissionen sin gennemgang af, hvorvidt foranstaltningerne opfylder de fastsatte

krav. De løbende programforhandlinger mellem Kommissionen og de tiltrædende lande er i den forbindelse særligt vigtige. EU har allerede gjort det klart, at Kommissionen ikke vil være i stand til at godkende EU-finansiering, før alle de betingelser, der er fastsat i forordningerne om strukturfondene og Samhørighedsfonden, er opfyldt.

1. LOVGIVNINGSRAMMER

Harmonisering af den nationale lovgivning med regelværket og fuldstændig gennemførelse heraf på områderne offentlige aftaler, statsstøtte/konkurrence, miljø og lige muligheder er en afgørende forudsætning for tildeling af midler fra strukturfondene og Samhørighedsfonden.

Lovgivningen om offentlige aftaler er stadig ikke i fuld overensstemmelse med EU-lovgivningen. Det er vigtigt, at der hurtigt træffes foranstaltninger på dette område, eftersom alle projekter, der skal modtage støtte fra strukturfondene og Samhørighedsfonden efter tiltrædelsen (herunder også dem, for hvilke der vil blive afholdt nationale udgifter mellem den 1. januar 2004 og tiltrædelsesdatoen), skal være i overensstemmelse med EU's regler om offentlige aftaler.

Hvad angår lovgivning inden for **budgetforvaltning**, er der behov for en yderligere indsats med hensyn til forberedelse og vedtagelse af den nødvendige lovgivning til omlægning af budgetstrukturen, fremme af indgåelse af flerårige forpligtelser og omfordeling af midler mellem programmer og inden for enkelte programmer.

Der er gjort fremskridt med hensyn til vedtagelse af **lovgivning om konkurrence og statsstøtte**, men der skal ske en hurtigere indgivelse af meddelelser om støtteordninger til Kommissionen, idet kun statsstøtteordninger, der er godkendt ved udgangen af 2003, vil være berettigede til strukturfondsstøtte fra 1. januar 2004.

Hvad angår **miljøbeskyttelse**, er der gjort betydelige fremskridt i alle lande. Der er dog stadig en række bestemmelser og gennemførelsesforanstaltninger inden for miljøkonsekvensvurdering, naturbeskyttelse og affaldsforvaltning, der endnu ikke er fastlagt, og som er en nødvendig forudsætning for gennemførelse af foranstaltninger under Samhørighedsfonden og strukturfondene.

2. INSTITUTIONELLE RAMMER

Selv om der generelt er gjort fremskridt med hensyn til **tværministeriel koordinering**, vækker dette område stadig bekymring. Erfaringerne viser, at denne koordinering ofte er for ringe. I visse tilfælde burde den ansvarlige myndighed være mere proaktiv og udvise større styringsinitiativ på området. I andre tilfælde er der behov for at gøre det muligt for alle sektorministerier at deltage fuldt ud i et samarbejde.

Der har været forsinkelser i forbindelse med afslutningen af de **institutionelle implementeringstiltag**, som i en række lande forekommer utilstrækkelige og dårligt definerede. Et område, som efter Kommissionens opfattelse giver særlig anledning til bekymring, er **antallet af formidlende organer og disses rolle**. Der mangler stadig at blive udarbejdet en klar beskrivelse af opgavefordelingen og

indberetningskanalerne for de forskellige berørte organer, og det skal ske inden for rammerne af skriftlige aftaler i alle lande.

Et spørgsmål, der endnu ikke er afklaret, er **betalingsmyndighedernes uafhængighed i forbindelse med attesteringer**. Eftersom betalingsmyndighederne spiller en vigtig rolle med hensyn til at sikre regelmæssigheden for udgifter, der medfinansieres, bør dette spørgsmål afklares hurtigt for at sikre, at kravene opfyldes fuldt ud på området.

De tiltrædende lande er tilsyneladende bekendt med **kravene til finansiell kontrol** og har truffet passende foranstaltninger til at sikre, at de opfyldes. Der er dog stadig visse spørgsmål, som skal tages op, og det skal bl.a. sikres, at der er en tilstrækkelig adskillelse af kontrolfunktionerne.

Der er generelt truffet passende **foranstaltninger til intern revision**, men oplysningerne om en række relevante myndigheder foreligger enten ikke eller bør afklares yderligere, mens foranstaltningerne er ved at blive endeligt fastlagt. De fleste lande mangler stadig at udvikle en revisionsstrategi for den kontrol, der skal gennemføres, når programmerne sættes i gang.

3. ADMINISTRATIV KAPACITET

Selv om de fleste lande har fastlagt **ansættelses- og uddannelsesplaner** i overensstemmelse med de forpligtelser, der er indgået under tiltrædelsesforhandlingerne, er ansættelsen af supplerende personale blevet forsinket. Ansættelsesplanerne vedrører generelt behovet for menneskelige ressourcer til forvaltnings- og betalingsmyndighederne. Det vil imidlertid kun være muligt at foretage en samlet vurdering af behovene på dette område, når der er truffet en entydig afgørelse om antallet af formidlende organer og disses rolle. I de lande, hvor der er udpeget formidlende organer, synes de desuden at være underbemandede i forhold til varetagelsen af deres fremtidige opgaver. Der bør gøres en særlig indsats for at styrke de regionale og lokale administrationers administrative kapacitet. I de fleste tilfælde har de offentlige administrationer endelig problemer med at tiltrække og fastholde kvalificeret og motiveret personale.

For hovedparten af de fremtidige operationelle programmer er der foretaget identificering af de grundlæggende faser i **projektansøgningsprocessen**. Der kræves yderligere præcisering og klarlægning af ansvaret for de forskellige aktører, der deltager i udvælgelsesprocessen, således at de kan være fuldt ud operationelle forud for tiltrædelsen.

Alle lande befinder sig i de indledende faser, hvad angår **fastlæggelse af retningslinjer og udarbejdelse af manualer** til deres operationelle programmer. Disse redskaber er af afgørende betydning med henblik på at indsamle knowhow inden for en organisation og ligeledes med henblik på at gøre den mindre sårbar over for afgang og tilgang af personale.

4. PROGRAMMERINGSKAPACITET

På trods af visse forsinkelser i forbindelse med **indsendelse af programmeringsdokumenterne** har de tiltrædende lande gjort en betydelig indsats

på dette område. Desuden har de i overensstemmelse med Kommissionens anbefalinger og på baggrund af den korte programmeringsperiode frem til 2006 vedtaget en forenklet programmeringsprocedure med en mærkbar begrænsning af de operationelle programmer, prioriteter og foranstaltninger. De fleste programmer har været genstand for omfattende konsultationer blandt de regionale og lokale aktører, økonomiske partnere samt arbejdsmarkedets parter m.fl.

Programmeringsdokumenterne synes imidlertid ofte at mangle sammenhængende strategiske rammer på grund af vanskelighederne med at organisere en effektiv tværministeriel koordinering. Dette illustreres af den potentielt overlappende eller ikke tilstrækkeligt præcise beskrivelse af prioriteter og foranstaltninger i mange af de indsendte dokumenter.

Der har i de fleste lande været alvorlige forsinkelser i forbindelse med **fastlæggelse af overvågningsindikatorer** og etablering af **IT-systemer til indsamling og udveksling af data**, der er nødvendige for at opfylde kravene til forvaltning, overvågning og evaluering. Tidsplanerne for, hvornår systemerne skal være operationelle, forekommer ofte urealistiske, eftersom landene stadig er i gang med at udarbejde de pågældende systemer eller forhandler med virksomheder om etablering af nye systemer. Der skal under alle omstændigheder defineres passende fysiske og finansielle overvågningsindikatorer, og forvaltningsmyndighederne skal etablere et system, der sætter dem i stand til at indsamle disse oplysninger og foretage en passende evaluering af strukturfondsforanstaltningerne.

5. FINANSIEL OG BUDGETMÆSSIG FORVALTNING

På grund af antallet af organer, der er inddraget i den **finansielle og budgetmæssige forvaltning**, er det kompliceret og tidskrævende at etablere passende strukturer, der kan sikre en sund finansiell forvaltning. Selv om der generelt forventes at være tilfredsstillende løsninger på plads senest 1. januar 2004, skal der stadig gøres en betydelig indsats på visse områder.

Hvad angår **tilførslen af midler**, er det stadig nødvendigt med afklaringer vedrørende indsendelse af opgørelser over udgifter til Kommissionen i en række lande. Dette er et centralt element med henblik på at sikre udgifternes regelmæssighed. Hvis der er fortsat tvivl om udbetalingsmyndighedens uafhængighed og den udførte kontrol, vil Kommissionen eventuelt ikke være i stand til at foretage betalinger til den pågældende medlemsstat.

Forskellen mellem de to typer **kontrolkrav** til strukturfondene og Samhørighedsfonden, nemlig kontrol, der skal gennemføres af de forvaltningsansvarlige, og stikprøvekontrol, som skal gennemføres af personale, der ikke varetager forvaltnings- og betalingsopgaver, er et afgørende element i forbindelse med kontrollen af fondsmidlernes anvendelse.

De fleste tiltrædende lande mangler endnu at indføre passende regler og procedurer til at sikre tilbageholdelse af bilag, som er en vigtig del af et revisionsspor. Der mangler ligeledes oplysninger om bestemmelser om en afviklingserklæring fra en uafhængig tjeneste i en række lande.

Situationen med hensyn til **etablering af passende og separate regnskabssystemer/regnskabskoder** for strukturfondene og Samhørighedsfonden varierer. Det lader til, at der i visse tilfælde stadig skal gøres en betydelig indsats for at sikre etablering af tilfredsstillende regnskabssystemer for interventioner under strukturfondene og Samhørighedsfonden.

6. RESERVE AF FÆRDIGUDARBEJDEDE PROJEKTER

Kommissionen har den opfattelse, at ikke alle tiltrædende lande har taget hensyn til vanskelighederne ved at etablere en **reserve af færdigudarbejdede projekter** for at sikre, at der gøres fuld brug af de stærkt forøgede ressourcer fra 2004. Mange af de tiltrædende landes projektforslag mangler endnu at blive færdigudarbejdet i detaljer. Mange lande har ingen budgetmål eller tidsplaner til fremtidig forberedelse af projekter. Kommissionen nærer navnlig bekymring for, hvorvidt de foranstaltninger, der planlægges i denne fase, er tilstrækkelige til at garantere, at strukturfonds- og samhørighedsfondsmidlerne opbruges fuldt ud.

Kommissionen anbefaler stærkt, at der gøres en større indsats med **projektforberedelse**, herunder at der om nødvendigt hertil anvendes særlig teknisk bistand. Mens der til dette formål i størst mulig udstrækning skal anvendes førtiltrædelsesmidler, bør projektejerskabet hovedsagelig falde ind under de tiltrædende landes ansvarsområde, og disse lande skal selv sikre, at der afsættes supplerende ressourcer, herunder især tilstrækkeligt uddannet personale, til at nå dette mål. Alle tilgængelige kilder til projektforberedelsesfinansiering bør mobiliseres. Projektforberedelsen skal omfatte identificering og tilvejebringelse af finansielle ressourcer til medfinansiering.

Etablering af en passende projektreserve er kun et indledende skridt i projektforsøget. Erfaringerne med førtiltrædelsesmidler har vist, at gennemførelse af projekter efter godkendelse har skabt flaskehalsproblemer, og at vigtige faser i projektcyklen, som tidligere udgjorde svage led, især offentlige aftaler, vil kræve særlig opmærksomhed fra de nationale myndigheder.

7. KONKLUSIONER OG HENSTILLINGER

Kommissionen kan konstatere, at de tiltrædende lande har gjort betydelige fremskridt i deres forberedelser med henblik på at sikre en sund og effektiv forvaltning af strukturfondene og Samhørighedsfonden. Meget mangler imidlertid stadig at blive gjort. Det skal erindres, at de tiltrædende lande, således som det blev aftalt under tiltrædelsesforhandlingerne, efter tiltrædelse allerede fra 1. januar 2004 vil nyde godt af, at projekter og udgifter er berettigede til støtte fra strukturfondene og Samhørighedsfonden. Derfor skal al lovgivning, der har betydning for strukturfondene og Samhørighedsfonden, senest 31. december 2003 være tilpasset og gennemført.

Der er behov for en hurtig indsats på følgende ti områder, hvis Kommissionen skal kunne godkende EU-finansiering i henhold til forordningerne:

- 1) Forsinkelser i forbindelse med tilpasning og gennemførelse af regler om **offentlige aftaler** vækker særlig bekymring. Det er uhyre vigtigt, at der sker en tilstrækkelig styrkelse af organer og mekanismer, der sikrer korrekt

gennemførelse på dette område. Der bør gøres udstrakt brug af teknisk bistand med henblik på yderligere styrkelse af de nationale administrationers kapacitet.

- 2) **Den tværministerielle koordinering** skal styrkes. Kommissionen er særligt bekymret over forsinkelserne, hvad angår en fuldstændig og hensigtsmæssig fastlæggelse af institutionelle tiltag til forvaltning af fondsmidlerne, herunder især de opgaver, der skal varetages af henholdsvis forvaltningsmyndighederne og de formidlende organer. I visse lande har man endnu ikke afklaret spørgsmålet om betalingsmyndighedens uafhængighed i forbindelse med attestering.
- 3) Hvad angår **finansiel forvaltning og kontrol**, er de væsentligste mangler på den ene side sammenblandingen af forvaltningstjek, som påhviler forvaltningsmyndigheden eller de formidlende organer, og den uafhængige stikprøvekontrol, og på den anden side den utilstrækkelige adskillelse af de funktioner, der varetages af de gennemførelsesansvarlige organer og kontrolorganerne.
- 4) Det er stadig ikke alle tiltrædende lande, der har etableret passende **regnskabssystemer**, som er en forudsætning for sund finansiel forvaltning. Det problem skal der gøres noget ved meget hurtigt.
- 5) I flere lande er **ansættelsen af supplerende personale** til forvaltning af strukturfondene blevet forsinket. Det gælder navnlig formidlende organer og regionale administrationer. Forsinket fastlæggelse af de formidlende organers opgaver og antallet af deres opgaver har også haft en indvirkning på en korrekt evaluering af personalebehovene. Der er behov for en betydelig indsats med hensyn til rettidig ansættelse og uddannelse. De tiltrædende lande opfordres til at foretage en grundig undersøgelse af mulighederne for at medfinansiere visse supplerende administrative udgifter via de fremtidige budgetter for teknisk bistand.
- 6) Det er målet, at **programforhandlingerne skal være afsluttet senest ved udgangen af december 2003**, og det skal fastholdes for at undgå enhver forsinkelse med hensyn til gennemførelse af strukturfondsprogrammerne. Det er i den forbindelse af stor betydning, at programprioriteterne og -foranstaltningerne defineres bedre, således at de i højere grad afspejler de enkelte landes behov, og at der ikke sker overlapning mellem programmerne.
- 7) Kommissionen er især bekymret over, hvorvidt de foranstaltninger, der på dette tidspunkt er planlagt inden for rammerne af **projektreserven**, er tilstrækkelige til at sikre, at de betydelige bevillinger til strukturfondene og Samhørighedsfonden for 2004 opbruges fuldt ud. Kommissionen anbefaler indtrængende, at der gøres en større indsats i forbindelse med **projektforberedelse**, herunder at der om nødvendigt anvendes særlig teknisk bistand. Det skal erindres, at projektejerskabet hovedsagelig bør høre ind under de tiltrædende landes ansvarsområde.
- 8) De tiltrædende lande har gjort en stor indsats for at efterleve **partnerskabsprincippet**. Denne indsats skal fastholdes under forhandlings- og gennemførelsesperioden, eftersom gode partnerskabsstrukturer forbedrer EU-foranstaltningernes effektivitet.

- 9) Etableringen af **overvågningssystemer** har været præget af betydelige forsinkelser. Dette problem skal løses hurtigt, idet disse systemer er en forudsætning for gennemsigtighed i forbindelse med programgennemførelsen og desuden spiller en afgørende rolle med hensyn til anvendelsen af de finansielle ressourcer.
- 10) Hvad angår den indsats, der skal gøres i mange lande for at opnå sunde offentlige finanser, udgør omhyggelig planlægning af den **nationale medfinansiering** i tilknytning til støtten fra strukturfondene og Samhørighedsfonden en afgørende del af en succesfuld gennemførelse af samhørighedspolitikken i de tiltrædende lande. Projektforberedelsen skal derfor omfatte identificering af medfinansieringskilder.

Der skal i de kommende måneder gøres en hurtig indsats på disse ti områder. De igangværende forhandlinger om strukturfondsinterventioner er en enestående lejlighed for de enkelte tiltrædende lande til at tage fat på de udestående opgaver på de nævnte ti områder. Kommissionen har tillid til, at de tiltrædende lande vil skabe de bedst mulige betingelser for gennemførelse af foranstaltningerne, og Kommissionen vil medvirke konstruktivt til, at dette sker.