



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 5.7.2001
KOM(2001) 378 endelig

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN
TIL RÅDET, EUROPA-PARLAMENTET, DET ØKONOMISKE OG SOCIALE
UDVALG OG REGIONSUDVALGET**

**RESULTATERNE AF STRUKTURFONDSPROGRAMMERINGEN FOR PERIODEN
2000/2006 (MÅL NR. 1)**

[SEC(2001) 1140]

Denne meddelelse er nævnt i Kommissionens arbejdsprogram for 2001. Meddelelsen behandler i hovedtræk de EF-interventioner, der er programmeret til fordel for mål nr. 1-regionerne i den nye programmeringsperiode (2000-2006), med hovedvægten lagt på resultaterne af forhandlingerne med medlemsstaterne og den tilførte EF-merværdi.

INDHOLDSFORTEGNELSE

Resumé	3
Indledning.....	6
I – STATUS OVER FORHANDLINGERNE	7
I - 1 – Kvaliteten af medlemsstaternes planer	7
I – 2 - Partnerskabets rolle ved udarbejdelsen af programmerne	8
I - 3 - Forhåndsevalueringernes kvalitet og nytte	9
I – 4 - Tidsplan for forhandlingerne	10
I – 5 - Hensyntagen til Kommissionens retningslinjer fra juli 1999 og ændring af de nationale prioriteringer	11
I – 6 - Hensyntagen til ESDP-retningslinjerne og aktionsrammen for en bæredygtig byudvikling	12
I – 7 - Indførelse af nye forvaltningssystemer i medlemsstaterne.....	13
I - 8 – Integrering af strukturfondene og EIB	15
I - 9 – Samhørighedsfondens strategiske referencerammer	15
II. - FORVENTEDE VIRKNINGER AF DEN NYE PROGRAMMERING OG EF-MERVÆRDI.....	16
II - 1 – Tematisk koncentration	16
II – 2 - Makroøkonomiske virkninger.....	17
II - 3 – Indvirkning på den regionale konkurrenceevne.....	17
II – 4 – Hensyntagen til og indvirkning på de øvrige fællesskabsprioriteter og –politikker (miljø, konkurrence, transport, informationssamfund, forskning/innovation, SMV'er og lige muligheder)	18
II - 5 – Løftestangeffekt og additionalitet.....	19
II - 6 – Fordele ved gennemførelsesmetoden	20

Billagene er indbefattet i arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene SEC(2001) 1140

RESUMÉ

For perioden 2000-2006 besluttede Det Europæiske Råd på sit møde i Berlin at bevilge strukturfondene 195 mia. euro, heraf næsten 70% svarende til 127,5 mia. euro til regionale udviklingsprogrammer under mål 1. Disse midler forventes i 2006 at have ført til en væsentlig stigning i BNP i faste priser i de berørte medlemsstater (6% i Grækenland og Portugal, 2,4% i Spanien og 4% i delstaterne i den østlige del af Tyskland).

Endvidere vil de nye programmer frem til 2006 have en mærkbar investeringsfremmende effekt (+ 20% i Grækenland, + 14% i Portugal og + 6% i delstaterne i den østlige del af Tyskland).

Derfor finder Kommissionen det vigtigt at gøre rede for resultatet af forhandlingerne med de nationale og regionale myndigheder.

Programmeringsperioden 2000-2006 skaber nye udfordringer og muligheder for mål 1-regionerne (dvs. de regioner, hvor BNP pr. indbygger er på under 75% af EF-gennemsnittet), som stadig har et stort efterslæb i forhold til resten af EU trods de fremskridt, der er sket i de seneste ti år.

Der forventes væsentlige konvergensfremskridt især i de mindst udviklede regioner

Programmerne skal gøre det muligt at fortsætte bestræbelserne for, at de mindst velstående lande og regioner indhenter det økonomiske efterslæb, idet de medfører en gunstigere økonomisk situation i EU som helhed og en mere effektiv samordning af medlemsstaternes og EU's indsats. Strukturfondene bidrager ved at stimulere investeringerne til at skabe betingelserne for en bæredygtig vækst på langt sigt. De forventede makroøkonomiske virkninger målt i BNP-stigninger er store, især for Grækenland og Portugal.

Den ved forhandlingerne tilførte merværdi: planer af bedre kvalitet og ofte væsentlige strategiske ændringer

De vejledende strategiretningslinjer, Kommissionen vedtog i juli 1999, har været et nyttigt grundlag for forhandlingerne om planerne og programmerne. De har skabt grundlaget for drøftelserne om de valg, medlemsstaterne har foretaget hvad angår strategiske prioriteter og mål samt tildeling af bevillinger hertil.

Systematiske og integrerede forhåndsevalueringer har bidraget til at forbedre sammenhængen mellem planerne og deres kvalitet, bl.a. ved at gøre det muligt i højere grad at afhjælpe de socioøkonomiske og miljømæssige problemer gennem prioriteringen.

Generelt viser forhandlingsresultaterne, at der gøres en større indsats for at koncentrere interventionerne om fire prioriterede områder i mål 1-regionerne, nemlig: transportinfrastrukturer, forskning og innovation, informationssamfund og udvikling af den menneskelige kapital. Endvidere skulle opstillingen af strategiske referencerammer for de fire berørte lande (Grækenland, Spanien, Irland og Portugal) bidrage til at skabe en bedre sammenhæng mellem EFRU-interventionerne og Samhørighedsfondens interventioner på transport- og miljøområdet.

Forbedringer af gennemførelsesprocedurerne, der skal ”konsolideres”

En klar forudsætning for at opnå effektive interventioner er, at betingelserne for gennemførelse og forvaltning af de programmer, der er vedtaget sammen med medlemsstaterne, overholdes. Hvad dette angår er der sket store fremskridt, bl.a. ved inddragelse af partnerskabet i udarbejdelsen af planerne og indførelse af mere stringente overvågnings-, kontrol- og evalueringssystemer. Kommissionen har i denne forbindelse spillet en aktiv rolle ved at udarbejde metodevejledninger og føre forhandlinger inden for rammerne af partnerskabet. Især er indførelsen af resultatreserven lige fra programmeringsdokumenterne til programtillæggene blevet nøje overvåget for at sikre, at de valgte kriterier og retningslinjerne for tildelingen af midlerne bliver så effektive og gennemsigtige som muligt.

Selv om resultaterne stort set har været positive, findes der stadig enkeltstående vanskeligheder, der må fremhæves:

- (1) 5-måneders fristen for forhandlingerne om programmeringsdokumenterne har vist sig at være for kort (det har gennemsnitligt taget mellem otte måneder og ét år at få vedtaget programmerne), hvilket viser, hvor indgående drøftelserne er mellem Kommissionen og medlemsstaterne for at forbedre kvaliteten. Der er en sammenhæng mellem den tid, forhandlingerne tager, og kvaliteten af det, de resulterer i, især med hensyn til aspekter som indførelse af passende forvaltnings- og kontrolsystemer, integrering af evaluering i beslutningsprocessen, høring af offentligheden som led i partnerskabet og overholdelse af fællesskabspolitikkerne, navnlig miljø- og konkurrencereglerne.

Kommissionen vil overvåge overholdelsen af de forpligtelser, medlemsstaterne har indgået på dette område

- (2) Programtillægget er undertiden blevet opfattet som et særskilt led i programmeringen, selv om formålet med det er at uddybe indholdet af de prioriterede felter i programmerne gennem en detaljeret beskrivelse af foranstaltningerne og en kvantificering af de hertil – og til resultatreserven - knyttede mål og indikatorer. Dette har i enkelte tilfælde skabt forvaltningsvanskeligheder, bl.a. fordi det ikke har været de samme myndigheder, der har udarbejdet programtillæggene og forhandlet om planerne og programmerne.
- (3) I flere medlemsstater er kun hovedlinjerne i de nye forvaltnings-, kontrol- og overvågningssystemer blevet fastlagt, men der skal også fastlægges nærmere regler for iværksættelsen af disse systemer, således at disse kan blive fuldt operationelle.

Kommissionen opfordrer medlemsstaterne til at intensivere deres indsats på disse væsentlige områder for at sikre en effektiv udnyttelse af strukturfondene i overensstemmelse med bestemmelserne i de nye gennemførelsesforordninger, især ved at indføre edb-styrede forvaltningssystemer, også for at hjælpe med til at forhindre forsinkelser i de mellemliggende betalinger. Kommissionen har i sinde at foretage en sammenlignende analyse af de finansielle forvaltningssystemer og kontrolsystemerne for at finde frem til den bedste praksis og fremme nye løsninger på problemer, der opstår på dette område.

- (4) Trods de fremskridt, der er sket med hensyn til inddragelse af partnerskabet i udarbejdelsen af planerne og programmerne, står det ikke altid klart, hvorledes

partnerskabsprincippet vil fungere under iværksættelsen af interventionerne.

Kommissionen vil forsøge at sørge for, at partnerskaberne kommer til at fungere på tilfredsstillende måde. De skal være så brede som muligt og mere proaktive i forvaltningen af interventionerne og påtage sig et ansvar herfor.

Disse mindre positive aspekter sætter ikke spørgsmålstegn ved principperne i strukturfondsforordningerne. Den resultatorienterede forvaltningsmodel, der er en af reformens grundpiller, har vist sig at være krævende og vanskelig at iværksætte, men den har allerede bidraget til at gøre programmeringen for perioden 2000-2006 bedre og mere gennemsigtig. Midtvejsevalueringen af programmerne vil vise, i hvilket omfang dette har slået igennem ved gennemførelsen af dem. Kommissionen vil tage ved lære af dette og især søge at forene enkelhed, kvalitet, effektivitet og gennemsigtighed. Disse erfaringer kan også udnyttes, når der skal udarbejdes programmer for de nye medlemsstater, og i forbindelse med den næste generation af strukturfondsprogrammer efter 2006.

INDLEDNING

Stats- og regeringscheferne besluttede på deres møde i Berlin den 24. og 25. marts 1999 at afsætte 213 mia. € til Fællesskabets strukturaktioner i perioden 2000-2006. Af dette beløb er 195 mia. € (1999-priser) øremærket til strukturfondsinterventioner til fordel for de nuværende 15 medlemsstater, og heraf er igen 69,7% afsat til mål 1-regionerne, som findes i 13 af EU-medlemsstaterne. Danmark og Luxembourg er som de eneste ikke omfattet af mål 1.

Revisionen af strukturfondsforordningerne, som blev godkendt af Rådet for Den Europæiske Union i juni 1999, havde som hovedformål at effektivisere EF's strukturinterventioner og samtidig opretholde grundprincipperne fra de tidligere reformer (1988-1993). De **væsentligste nyskabelser** i de ændrede forordninger er følgende:

- a) koncentration af strukturfondenes prioriterede mål: syv mål er reduceret til tre
- b) streng overholdelse af koncentrationskriteriet (75%-reglen for at være berettiget til støtte)¹
- c) indførelse af en ordning med overgangsstøtte for regioner og områder, der i perioden 1994-1999 var støtteberettigede under de regionale mål
- d) indførelse af en resultatreserve: 4% af de forpligtelsesbevillinger, der er afsat til de enkelte medlemsstater ifølge den vejledende fordeling, tilføres resultatreserven
- e) udvidelse og styrkelse af partnerskabet for at øge merværdien. Partnerskabet er underlagt subsidiaritetsprincippet, idet udvælgelsen af partnerne fortsat er medlemsstaternes ansvar
- f) forenkling af programmeringssystemet, bl.a. ved at integrere de store projekter og globaltilskud i de øvrige former for interventioner
- g) decentral programmering af aktionerne: medlemsstaten eller forvaltningsmyndigheden og ikke Kommissionen vedtager programtillægget efter at have opnået overvågningsudvalgets tilslutning
- h) ændringer af bestemmelserne om finansforvaltning, som nu bygger på et klarere og enklere grundlag, der både giver en bedre budgetgennemførelse og en stærkere tilknytning til programgennemførelsen ("n + 2")
- i) medlemsstaten får det overordnede ansvar for gennemførelsen, overvågningen og effektiviseringen af interventionerne, hvilket indebærer en nøjagtig afgrænsning af forvaltningsmyndighedens, overvågningsudvalgets og kontrolmyndighedernes ansvarsområder
- j) evalueringen betragtes ikke længere som en særskilt øvelse, men som et forvaltningsværktøj, der udgør en integrerende - om end uafhængig - del af forberedelsen, gennemførelsen, overvågningen og revisionen af programmeringen
- k) styrkelse af sammenkædningen mellem strukturpolitikkerne og dels den europæiske beskæftigelsesstrategi, dels prioriteringen i den nationale handlingsplan for beskæftigelsen²

¹ Kommissionen har fremlagt et forslag til Rådets forordning vedrørende NUTS (nomenklatur for statistiske regionale enheder).

l) lovgivningen om foranstaltninger til udvikling af landdistrikter blev kraftigt ændret og forenklet ved forordning (EF) nr. 1257/1999 med bestemmelser om aktioner, der skal finansieres enten af strukturfondene eller EUGFL, Udviklingssektionen, i mål 1-regioner, og af EUGFL, Garantisektionen, uden for mål 1

m) indførelse af et samlet system for information og tidlig kontrol med overholdelsen af EF-bestemmelserne om statsstøtte.

I – STATUS OVER FORHANDLINGERNE

I - 1 – Kvaliteten af medlemsstaternes planer

Generelt har medlemsstaternes programmeringsdokumenter været af højere kvalitet end i den foregående periode, selv om kvaliteten dog i nogle tilfælde stadig lader noget tilbage at ønske. Den højere kvalitet skyldes til dels medlemsstaternes og Kommissionens intensive forberedelser før selve udarbejdelsen af programmeringsdokumenterne.

Drøftelserne med de enkelte medlemsstater har haft to formål, nemlig:

- at udfylde de mangler, der er konstateret i programmeringsdokumenternes oplysninger, især for at opfylde de nye forordningers kvalitetskrav
- at koordinere de forskellige interventionsprioriteter bedst muligt, så programmerne får størst mulig gennemslagskraft.

Medlemsstaternes dokumenter er ikke af ikke en ensartet kvalitet. Der er generelt, selv når dokumenterne opfylder mindstekravene i forordning nr. 1260/1999 - hvilket som regel er tilfældet - problemer med kvantificeringen af målene for de prioriterede felter og interventionerne samt med forhåndsevalueringen, især forhåndsevalueringen vedrørende ”miljø” og ”lige muligheder”. Det har været nødvendigt at rette op på disse svagheder under forhandlingerne og undertiden også i de senere programmeringsdokumenter (programtillæg). Dette gælder navnlig for Finland og Portugal.

I alt er tre af de 116 interventioner blevet afvist af Kommissionen, fordi der manglede væsentlige oplysninger (i Tyskland, Italien og Det Forenede Kongerige).

Endvidere har Kommissionen i en række tilfælde måttet gøre en stor indsats for at fremskaffe supplerende oplysninger fra medlemsstaterne for at kunne udarbejde programmeringsdokumenterne. Dette gælder bl.a. for den spanske plan og visse franske programmeringsdokumenter. Man havde generelt ikke taget fuldstændigt højde for ændringernes omfang på området for udvikling af landdistrikterne under EUGFL, hvilket resulterede i planer, der ikke var tilstrækkelig detaljerede til at kunne vurderes som foreskrevet i forordningen.

I planen for Spanien var det vanskeligt at se sammenhængen mellem den nationale udviklingsstrategi og de foreslåede regionale strategier. Takket være de spanske

² Meddelelse fra Kommissionen til Rådet, Europa-Parlamentet og Det Økonomiske og Sociale Udvalg om støtte fra Den Europæiske Socialfond til den europæiske beskæftigelsesstrategi, KOM(2001) 16 endelig udg.

myndigheders samarbejdsvilje kunne programmerne dog forbedres på væsentlige punkter, og status for Spanien anses herefter for tilfredsstillende.

Undertiden er der også stor forskel på kvaliteten af medlemsstaternes dokumenter - også inden for én og samme medlemsstat. Selv om programmeringsdokumenterne i Tyskland blev udarbejdet på grundlag af forhåndsevalueringen, var der således i programudkastene for regionerne Brandenburg, Sachsen-Anhalt og Thüringen væsentlige mangler, som det tog flere måneder at afhjælpe. I Det Forenede Kongerige varierede de oprindelige dokumenters kvalitet meget, idet den for Cornwall og Isles of Scilly var høj, mens den for Northern Ireland, hvor baggrundsforholdene undertiden var vanskelige, først ikke kunne godkendes af Kommissionen.

I – 2 - Partnerskabets rolle ved udarbejdelsen af programmerne

En stor del af strukturfondsprogrammernes succes kan tilskrives indførelsen af brede og effektive decentrale partnerskaber. Gennem partnerskaberne maksimeres synergivirkningerne, styrkes de regionale og lokale aktørers engagement og mobiliseres bidrag fra en lang række kilder.

Anvendelsen af partnerskabsprincippet har udviklet sig meget siden den første generation af programmer, hvor den var mere begrænset, men siden da har situationen ændret sig markant, måske mest i Spanien, Tyskland og Italien.

I starten af indeværende periode blev de forskellige programmeringsdokumenter sendt til høring hos partnerne, som forventedes at blive repræsenteret i overvågningsudvalgene. Generelt kan det konstateres, at partnerskaberne nu inddrages på et tidligere tidspunkt end før, måske især i Tyskland.

Det må dog også fastslås, at kvaliteten af de oplysninger om høringsprocessen og resultaterne heraf, som Kommissionen har modtaget, varierer meget, idet mange medlemsstater blot oplyser om, at høringen har fundet sted, uden at præcisere nærmere, hvornår og i hvilken form høringen har fundet sted, og i nogle tilfælde endog uden at anføre, hvem der er blevet hørt. Typen af ”partnere” er langt fra ensartet og er undertiden forskellig fra program til program inden for samme medlemsstat.

Partnerskabet synes at være særligt veludviklet i lande som Irland, Det Forenede Kongerige, Finland og Sverige. Sverige har som noget særligt ud over de mere traditionelle former for udnyttelse af partnerskabsinstitutionen oprettet netsteder, som har givet offentligheden mulighed for sammen med myndighederne at deltage i udviklingen af programmerne. Derimod finder Kommissionen, at partnerskabet i en række medlemsstater stadig er meget formelt og institutionelt (Grækenland, Portugal og Spanien), hvor der i programmeringsforberedelserne kun levnes lidt plads til de socioøkonomiske partnere og generelt endnu mindre til sammenslutninger og organer, der har specialiseret sig i miljø- og ligestillings spørgsmål.

Som regel gælder det, at jo bredere det partnerskab har været, der har deltaget i udarbejdelsen af programmeringsdokumenterne, jo længere, men måske også mere frugtbar har processen været. I visse tilfælde har et aktivt og udvidet partnerskab dog også bevirket, at det har taget længere tid at finpudse programmeringen, fordi enhver ændring, der vedtages, kræver nye forhandlingsrunder og nye beslutningstagninger ved konsensus. Dette var især tilfældet i Det Forenede Kongerige.

Hvad angår partnernes deltagelse i overvågningsudvalgene varierer informationsmængden fra de nationale og regionale myndigheder ligeledes meget fra programmeringsdokument til programmeringsdokument, idet det i nogle af disse blot oplyses, at partnerne vil blive inddraget. Også partnernes rettigheder i overvågningsudvalgene varierer meget, idet de ofte har en anden status end de øvrige medlemmer, enten fordi de ikke har stemmeret eller kun har en begrænset stemmeret, eller fordi de kun deltager som rådgivere eller observatører.

Man kan håbe på, at decentraliseringen af programforvaltningen, således at det er medlemsstaterne der får ansvaret herfor, vil virke i retning af, at der knyttes andre partnere end de nationale myndigheder til arbejdet, bl.a. i overvågningsudvalgene, som har fået en større rolle. Herved vil der ske en bedre udnyttelse på operationelt plan af disse partners konkrete kendskab til lokalområdet og dets socioøkonomiske problemer og muligheder. Ved midtvejsevalueringen skulle det blive muligt at vurdere partnerskabets virkninger hvad dette angår.

I - 3 - Forhåndsevalueringernes kvalitet og nytte

Forhåndsevalueringen har til formål at hjælpe med udtænkning og udarbejdelse af planerne og programmerne og tilrettelægges af den myndighed, der i den pågældende medlemsstat har ansvaret for programmeringen ud fra en referenceramme, der fastlægges af Kommissionen.

Alle medlemsstaterne har opfyldt dette krav, der er fastsat i forordningen, men har gjort det på forskellige måder, således at forhåndsevalueringen ikke har fået den samme betydning i alle medlemsstaterne.

De fleste af medlemsstaterne har anmodet en ekstern, uafhængig bedømmer om at foretage evalueringen. Grækenland, Italien, Irland, Northern Ireland og Nord Pas-de-Calais har valgt en struktur med en intern evaluering, der dog er uafhængig af programmeringsmyndighederne. Derimod har Spanien som det eneste land valgt en intern evaluering, der reelt har karakter af selvevaluering.

De fleste af de modtagne programmer medtager evalueringsrapporten som et bilag, ligesom der ofte findes et særligt sammenfattende kapitel, hvori evalueringsarbejdet resumeres.

Der er forskel på forhåndsevalueringerne både mellem medlemsstaterne og inden for de enkelte medlemsstater. Blandt de mere systematiske tilgange kan nævnes den italienske forhåndsevaluering, der er foretaget under ledelse af Finansministeriets evalueringsenhed, og som er integreret i udviklingsplanen for Mezzogiorno. Denne evaluering bygger på en SWOT-analyse (Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats) af de prioriterede felter og sektorerne, en ad hoc-model til beregning af planens virkninger samt en intern konsekvensanalyse til kontrol af rimeligheden i ressourcefordelingen mellem prioriterede felter.

I Irland har man som en forberedelse til forhåndsevalueringen fået fastlagt udviklingsprioriteterne for perioden 2000-2006. Evalueringen har bekræftet den strategi og de prioriteringer, der er foreslået i planen. Dog sættes der en finger på en række punkter, særlig den svage sammenhæng mellem planens prioriteter og mål samt den ifølge bedømmerne for store vægt, der tillægges produktionssektoren på grund af de for de private investeringer gunstige konjunkturer.

Det er dog vanskeligt at vurdere, hvor stor en rolle disse forhåndsevalueringer reelt har spillet, fordi Kommissionens tjenestegrene ikke var til stede, så de kunne overvære udfaldet af

drøftelserne mellem medlemsstaterne og eksperterne. At bedømmerne har bidraget aktivt til udarbejdelsen af planerne for den nye periode, fremgår dog bl.a. af, at planerne generelt er af højere kvalitet end tidligere hvad angår den valgte strategi og mere gennemsigtige med hensyn til de tilstræbte mål:

- de bedst ”konstruerede” planer er planerne fra de medlemsstater, der har haft den bedste tovejskommunikation med bedømmerne. Dette gælder især de britiske programmeringsdokumenter, idet forhåndsevalueringen her udgjorde selve grundlaget for forhandlingerne
- forhåndsevalueringerne spiller under ét en tredobbelt rolle, idet de indeholder en kritisk vurdering især af tidligere erfaringer, vejledning i at udarbejde planerne og en bedømmelse af, om de valgte prioriteter og mål er de rigtige, således at forhåndsevalueringerne supplerer de oplysninger, der er indeholdt i programmeringsdokumenterne
- normalt er også de operationelle programmer blevet evalueret, hvilket har gjort det muligt at kontrollere sammenhængen mellem de retningslinjer, der er fastlagt i planerne, og prioriteringen i programmerne.

Det er sket, at Kommissionen har afvist et udkast til program med den begrundelse, at der ikke forelå nogen forhåndsevaluering (dette var f.eks. tilfældet med det italienske operationelle program vedrørende transport).

Hvad angår de horisontale prioriteter som f.eks. miljø og lige muligheder indeholder de fleste af planerne en detaljeret gennemgang af udgangssituationen, mens vurderingerne af de forventede virkninger af strategien og interventionerne, selv om de ofte er meget detaljerede (som f.eks. den miljømæssige vurdering af den spanske plan, som miljømyndighederne har bidraget til), i de fleste tilfælde ikke lever op til kvalitetskravene i forordningen. Længere fremme i programmeringsfasen må evalueringerne forbedres på grundlag af præcise oplysninger om, hvilken type foranstaltninger der overvejes, og i hvilket omfang foranstaltningerne er integreret i de undersøgte planer og programmer.

I – 4 - Tidsplan for forhandlingerne

De nye programmeringer er besluttet inden for rammerne af partnerskaberne ud fra de programmeringsdokumenter, der er foreslået af medlemsstaterne.

Godkendelsestiden for de 123 programmeringsdokumenter, Kommissionen har modtaget³, har været følgende:

- kun 3 programmeringsdokumenter er vedtaget inden for den 5-måneders frist, der er fastsat i forordningen
- mellem >5 og 8 måneder: 20 programmeringsdokumenter
- mellem > 8 måneder og 1 år: 71 programmeringsdokumenter

³ 7 EF-støtterammer
19 enhedsprogrammeringsdokumenter
97 operationelle programmer.

– > 1 år: 29 programmeringsdokumenter.

Kommissionen har været længere tid om at vedtage disse programmeringer end de fem måneder, der er fastsat i reglerne. Det har nemlig generelt været nødvendigt at forlænge fristen for at opfylde kvalitetskravene i forordningen, især hvad angår finansforvaltning, angivelse af kvantificerede mål, forhåndsvurdering af de forventede virkninger, miljøoplysninger og overholdelse af additionalitetsprincippet. Kommissionen har, når den har anmodet om yderligere oplysninger og forklaringer, suspenderet tidsfristen og samtidig givet medlemsstaterne en rimelig svarfrist.

Programmeringsdokumentet for Belgien blev godkendt inden udløbet af den foreskrevne 5-måneders frist, mod at de belgiske myndigheder forpligtede sig til at forelægge Kommissionen en lang række yderligere oplysninger og indikatorer sammen med programtillægget. Da disse oplysninger imidlertid endnu ikke foreligger, har Kommissionen udsat sin udtalelse om programtillægget.

Med enkelte undtagelser har den foreskrevne 5-måneders frist således ikke været tilstrækkelig. De tilfælde, hvor fristen er overholdt, eller hvor den næsten er overholdt, kan forklares ved den omhyggelige forberedelse samt de intense forhandlinger med de nationale og regionale myndigheder. Dette gælder for Sverige, Finland, Portugal og Østrig.

Hvad angår programtillægget har medlemsstaterne med enkelte undtagelser ikke overholdt den foreskrevne 3-måneders frist for fremsendelsen til Kommissionen. Medio juni 2001 var der kun fremlagt programtillæg for 42 af de 116 interventioner (enhedsprogrammeringsdokumenter og operationelle programmer). I nogle af disse programtillæg var beløbene ikke korrekt opdelt efter indsatsområder, og Kommissionen opfordrer kraftigt medlemsstaterne til at afhjælpe denne mangel for at kunne få et nøjagtigt overblik over, hvilken type projekter fondene finansierer.

I – 5 - Hensyntagen til Kommissionens retningslinjer fra juli 1999 og ændring af de nationale prioriteringer

Det er først og fremmest medlemsstaterne og regionerne selv, der skal fastlægge deres udviklingsstrategier under hensyntagen til EF's prioriteringer.

De vejledende retningslinjer, Kommissionen vedtog i juli 1999, tager sigte på at hjælpe de nationale og regionale myndigheder med at fastlægge deres programmeringsstrategier. Retningslinjerne forklarer, hvorledes Kommissionen har prioriteret ud fra dels de tidligere erfaringer med gennemførelsen af programmerne, dels andre rettesnore for EF's politik på områder med tilknytning til EF-strukturpolitikken. Den EF-merværdi, der tilføjes, afhænger således af, i hvor høj grad der er taget hensyn til disse strategiske prioriteringer.

Under forhandlingerne har Kommissionens tjenestegrene søgt at få medlemsstaterne til at tage størst muligt hensyn til de vejledende retningslinjer, især på områderne erhvervsuddannelse, informationsfund, miljø og bæredygtig udvikling, SMV-støtte, støtte til landdistrikter i tilbagegang samt byudvikling.

Ganske vist har medlemsstaterne ikke taget lige meget hensyn til retningslinjerne, men det har alligevel for nogle af programmernes vedkommende været muligt at opnå nyttige ændringer af de nationale programmeringsprioriteringer for perioden 2000-2006. Der er således sket en justering af Spaniens, Grækenlands, Frankrigs og Italiens oprindelige forslag. For Spaniens vedkommende er prioriteterne også blevet ændret noget i forhold til de foregående perioder.

Hvad angår udviklingsprioriteterne er der lagt større vægt på foranstaltningerne til fremme af videnssamfundet (innovation, F&U, informationssamfund) og miljø (miljø, naturbeskyttelse og vandressourcer), navnlig på bekostning af foranstaltningerne vedrørende transport- og energinet. Til de førstnævnte foranstaltninger er der nemlig afsat henholdsvis 7,9% og 16,1% af de samlede bevillinger til den nuværende EFSR mod henholdsvis 4,7% og 11,7% i den foregående EFSR.

I Grækenlands tilfælde havde den udviklingsplan, der blev forelagt Kommissionen, en forholdsvis traditionel fokusering på offentlige arbejder. Kommissionen anerkender vigtigheden af grundinfrastrukturer og af fortsatte, om end faldende, direkte tilskud, men har samtidig søgt at øge fokuseringen på investeringer i menneskelig kapital og på programmernes indvirkning på livskvaliteten.

I andre tilfælde har ændringerne været mindre. F.eks. i Østrig har Kommissionen under forhandlingerne insisteret på, at der lægges særlig vægt på at udvikle IT-applikationer til brug for erhvervslivet. Der er planlagt en særlig foranstaltning vedrørende informationsteknologi og telekommunikation (netværk og applikationer) med henblik på at udvikle IT-aktiviteter, der især fokuserer på udvikling og implementering af tjenester samt applikationer og netværk til brug for iværksættere. I Portugal fulgte planen stort set Kommissionens retningslinjer, men den er dog blevet ændret på to væsentlige områder for at fremme informationssamfundet og udnyttelsen af menneskelige ressourcer.

Andre medlemsstater har været gode til at følge Kommissionens retningslinjer (f.eks.: S, FIN, DE, IRL og UK). I Sverige støtter og supplerer programmerne den nationale handlingsplan for beskæftigelsen, som igen er led i en strategi, der har givet gode resultater på beskæftigelsesområdet. I Irland er de europæiske retningslinjer for beskæftigelsen et vigtigt element. I Sverige, Finland, Irland og Northern Ireland er der for samtlige foranstaltninger fastsat helt horisontale mål: bæredygtig udvikling og lige muligheder for mænd og kvinder.

Det kan konkluderes, at Kommissionens retningslinjer generelt har været et nyttigt programmeringsinstrument, især i forbindelse med fastlæggelsen af EF-støtterammerne og udvælgelsen af de prioriterede felter. Det må dog også konstateres, at retningslinjernes får mindre central betydning, når man når ned til de mere detaljerede programmeringsdokumenter, de operationelle programmer og programtillæggene.

I – 6 - Hensyntagen til ESDP-retningslinjerne og aktionsrammen for en bæredygtig byudvikling

I mange af mainstreamprogrammerne under mål 1 er målene i overensstemmelse med strategimålene og valgmulighederne i den europæiske perspektivplan for fysisk planlægning [ESDP]. Selv om de fleste af programmerne ikke henviser udtrykkeligt til ESDP, er der i omkring hvert fjerde program en specifik henvisning til ESDP, enten til hele dokumentet eller til bestemte afsnit. Dette synes især at være tilfældet med de britiske, tyske og spanske programmeringsdokumenter, navnlig i de regionale analyser/SWOT-analyser, strategigennemgangen eller beskrivelserne af den regionale strategi. Som noget væsentligt synes den nationale strategi at være understøttet af en bredere, regional strategi. Dette gælder f.eks. nogle af Det Forenede Kongeriges programmer (Merseyside, South Yorkshire, South West og Northern Ireland), der er baseret på en bredere regionaludviklingsstrategi, nemlig Regional Planning Guidance, som bl.a. afspejler ESDP-strategien.

En gennemgang af programmerne tyder foreløbig på, at de fulgte udviklingsstrategier vil få en positiv indflydelse på EU's lokale og regionale samhørighed, bl.a. på transportområdet og med hensyn til adgang til informationsnet, miljø og afhjælpning af byudviklingsproblemer.

Hvis sådanne strategier gennemføres effektivt, skulle de bidrage til en mere afbalanceret og polycentrisk udvikling inden for hver enkelt region, en mindre skæv fordeling af velstandsfremgangen og en mere bæredygtig vækstmodel.

Byprioriteterne spiller en væsentlig rolle i programmeringsdokumenterne, og de planlagte interventioner er i de fleste tilfælde i overensstemmelse med dokumentet vedrørende indsatsen til fremme af en bæredygtig byudvikling ("Urban Framework for Action"), som synes at have mere til fælles med strukturfondsprogrammerne end med ESDP. Nogle af programmerne har en stærk bydimension (f.eks. de fleste af Det Forenede Kongeriges programmer og enkelte af de tyske programmer, f.eks. Berlin-programmet). Nogle af temaerne i "Urban Framework for Action" som f.eks. social integrering, lokale styresystemer, selvstændiggørelse samt miljøgenopretning synes at gå igen i og på tværs af de fleste af programstrategierne under mål 1 (om end ikke altid med en bymæssig fokusering). Det skal endvidere bemærkes, at nogle af programmerne er udarbejdet således, at de fremmer komplementariteten mellem URBAN og mål 1-strategien.

En mere detaljeret gennemgang af ESDP-valgmulighederne og indsatsen til fremme af en bæredygtig byudvikling vil være indeholdt i den meddelelse, som Kommissionen vil fremlægge om resultaterne af forhandlingerne om programmeringsperioden 2000- 2006 for mål 2-regionerne.

I – 7 - Indførelse af nye forvaltningssystemer i medlemsstaterne

Programmeringsdokumenterne skal indeholde en beskrivelse af de forvaltnings- og kontrolsystemer, der skal etableres, herunder udpegning af forvaltnings- og betalingsmyndighederne og fastlæggelse af disses respektive ansvarsområder⁴, samt en beskrivelse af de ordninger, der er indført med henblik på finanskontrol og finansielle korrektioner, og som bygger på de systemer, som blev indført i henhold til gennemførelsesforordning (EF) nr. 2064/97⁵.

På det tidspunkt, hvor programmeringsdokumenterne blev forelagt Kommissionen, kendte man imidlertid ikke i detaljer systemerne til gennemførelse af ovennævnte forordning. Derfor har beskrivelsen af forvaltnings- og kontrolsystemerne ofte været det svageste led i programmeringsdokumenterne (programmerne for Sverige og Frankrig kan nævnes i den forbindelse), som blot citerer bestemmelserne i den generelle forordning. Undertiden er betalingsmyndighederne ikke nævnt.

Sideløbende med de bilaterale forhandlinger om denne del af programmeringsdokumenterne indledte Kommissionen i februar 2000 drøftelser med samtlige medlemsstater i strukturfondsudvalgene om de praktiske gennemførelsesbestemmelser til den generelle forordning inden for forvaltning og kontrol. Disse drøftelser, der mundede ud i de to gennemførelsesforordninger, har nødvendigvis påvirket de endelige ordninger, som

⁴ Dvs. hvorledes forvaltningsmyndigheden vil leve op til sit ansvar for en sund finansforvaltning i henhold til forordningens artikel 34, herunder opretholdelse af et pålideligt informationssystem.

⁵ Kontrol af forvaltnings- og kontrolsystemer, stikprøvekontrol af 5% af udgifterne i hele programmets løbetid, opretholdelse af revisionssporet og en uafhængig attestering af regnskabsgrundlaget før regnskabsafslutningen.

medlemsstaterne har indført⁶. Resultatet er, at disse gennemførelsesforordninger kræver finansforvaltnings- og kontrolsystemer, der er mere udviklede og effektive end tidligere, og hvor der lægges vægt på en mere klar opgavefordeling, en normalisering af procedurerne samt bedre og mere integrerede informationssystemer.

I marts 2001 vedtog de programansvarlige kommissionstjenestegrene en proaktiv procedure i form af forebyggende revisioner af forvaltnings- og kontrolsystemerne i samtlige medlemsstater for at kontrollere, at systemerne lever op til den finansforvaltningsstandard, forordningen kræver, og bl.a. giver mulighed for at foretage finansielle korrektioner. Om fornødent får medlemsstaterne henstillinger om at tilpasse deres systemer, ligesom der vil ske en løbende overvågning. Denne første gennemgang af medlemsstaternes resultater efterlader det indtryk, at der i samtlige medlemsstater er opstået større eller mindre forsinkelser, fordi de har ventet på den endelige vedtagelse af ovennævnte gennemførelsesforordninger for at kunne træffe de nødvendige foranstaltninger for at gennemføre forordningerne i praksis. Hovedlinjerne i forvaltnings- og kontrolsystemerne er fastlagt, men der mangler endnu at blive truffet beslutning om mange organisatoriske spørgsmål.

I forbindelse med udarbejdelsen af programtillæggene har Kommissionen også fremrykket indførelsen af systemer for udveksling af programoplysninger som krævet i forordningen. Finland er et af de lande, som allerede afprøvede den elektroniske datatransmission til Kommissionens system i forrige programmeringsperiode, ligesom Finland også har indarbejdet datatransmissionskravene for den nye periode i programmeringsdokumenterne. Også andre medlemsstater har ikke opfyldt deres forpligtelser på dette område. Der skal gøres en stor indsats, før edb-området fungerer.

I en række tilfælde har den nye programmeringsperiode gjort det muligt at rationalisere den økonomiske beslutningsprocedure. F.eks. i Finland blev den økonomiske beslutningsprocedure i regionerne forenklet i begyndelsen af den nye periode, således at de fleste EFRU-, ESF-, EUGFL- og FIUF-afgørelser samles i én afdeling ("one-stop-shop"). I Sverige er forvaltnings- og betalingsmyndighedens ansvar blevet uddelegeret til en af distriktsforvaltningerne i hvert programområde.

I andre tilfælde som f.eks. i Spanien har forhandlingerne ført til et kompromis, således at forvaltningsmyndigheden ikke er regionen, men fortsat er en central myndighed i Madrid. Regionerne har dog et medansvar.

I Grækenland har godkendelsen af programmeringsdokumenterne gjort det nødvendigt at afslutte lovgivningsarbejdet i forbindelse med reformen af det nationale system for forvaltning og kontrol af strukturfondene.

Sammenfattende har forhandlingerne muliggjort en bedre beskrivelse af forvaltnings- og finanskontrolansvaret samt af de rapporteringskrav, der stilles til de regionale styreudvalg og overvågningsudvalgene. Kommissionen er dog betænkelig ved den langsommelighed, hvormed medlemsstaterne indfører de nye systemer, der gør det muligt for dem at opfylde disse forpligtelser bl.a. på edb-området og i forhold til et andet problem, nemlig de betalingsanmodninger, der har tilbagevirkende kraft til tidspunktet for udgifternes støtteberettigelse.

⁶ Kommissionen vedtog den 2. marts 2001 to forordninger om gennemførelsesbestemmelserne til forordning nr. 1260/1999 hvad angår forvaltnings- og kontrolsystemerne (forordning nr. 438/2001) og proceduren for de finansielle korrektioner (forordning nr. 448/2001).

I - 8 – Integrering af strukturfondene og EIB

De fire strukturfonde indgår normalt i programmeringsdokumenterne, enten som særskilte prioriteter, eller som selvstændige delprogrammer, bl.a. på fiskeriområdet. Programmeringsdokumenterne har med deres opbygning omkring prioriterede felter gjort det muligt at overholde principperne om sammenhæng, koncentration og integration. Flerfundsmodellen (EFRU, ESF, EUGFL-U og FIUF) er dog ikke anvendt systematisk, idet denne model nemlig benyttes mest i forbindelse med de regionale programmer, mindre i forbindelse med de tværregionale programmer og endnu mindre i forbindelse med sektorprogrammerne. En større eller mindre integration af de fire strukturfonde afhænger således af, om medlemsstaternes programmer har en regional eller sektoriel profil.

EIB vil fremover skulle bidrage til EF-støtterammens udviklingsstrategi i en række medlemsstater gennem lån, hvis anslåede størrelse er angivet i programmeringsdokumenterne som vejledende beløb. EIB's bidrag vil primært blive anvendt til større transport- og energiinfrastrukturer, infrastrukturer til vandforsyning og affaldshåndtering, forskningsinfrastrukturer, nationale støtteordninger med henblik på udvikling af SMV'er, finansiering af den lokale og bymæssige udvikling samt videnssamfundet.

Hvad angår enhedsprogrammeringsdokumenterne har de nationale/regionale myndigheder og EIB ganske vist ikke ønsket at sætte et præcist beløb på EIB's bidrag, men det er bestemt, at EIB skal deltage i finansieringen af en række store projekter.

I nogle af medlemsstaterne, f.eks. Portugal og Tyskland, har EIB deltaget i forhandlingerne.

I - 9 – Samhørighedsfondens strategiske referencerammer

I programmeringsperioden 2000-2006 gennemføres Samhørighedsfondens forpligtelser under hensyntagen til "den strategiske referenceramme", som er et af de vigtigste samordningsinstrumenter for strukturfondene og Samhørighedsfonden⁷. Referencerammerne på transport- og miljøområdet har til formål at forhindre usammenhængende eller overlappende strategier og aktioner i de konkrete tilfælde og optimere komplementariteten mellem strukturfondene og Samhørighedsfonden.

I to medlemsstater er de strategiske referencerammer blevet udarbejdet i samarbejde mellem medlemsstaten og Kommissionen, idet referencerammerne er en integrerende del af de operationelle programmer vedrørende transport og miljø.

Inden for transportsektoren har TEN høj prioritet, og på miljøområdet vedrører referencerammen tre højt prioriterede indsatsområder (affald, vandforsyning og -rensning).

I Grækenland er det for at effektivisere forvaltningen af de operationer, der finansieres af Samhørighedsfonden, blevet aftalt at begrænse finansieringen til store projekter eller til "pakker" af regionale projekter med et væsentligt finansieringsbehov. Det er også aftalt, igen for at forbedre sammenhængen mellem EFRU's og Samhørighedsfondens indsats, at forvaltningsmyndighederne for de pågældende operationelle programmer skal være ansvarlige for den tekniske projektudvælgelse såvel for Samhørighedsfonden som for EFRU.

⁷ Hovedpunkterne i disse strategiske referencerammer er: kvantificering af de mål, der skal opnås inden udløbet af programmeringsperioden, den strategi, der er fastlagt for at opnå de fastsatte mål, beskrivelse af sammenhængen mellem EFRU's og Samhørighedsfondens interventioner, de fastsatte investeringer samt retningslinjerne for anvendelsen af princippet om, at forureneren betaler.

II. - FORVENTEDE VIRKNINGER AF DEN NYE PROGRAMMERING OG EFMERVÆRDI

II - 1 – Tematisk koncentration

Koncentrationen af udgifterne omkring et begrænset antal politikområder skal sikre, at programmernes prioriteringer afspejler såvel de faktorer, der bestemmer den økonomiske vækst, som EU's politiske prioriteter. Som fremhævet i den anden rapport om den økonomiske og sociale samhørighed⁸ er Fællesskabets strukturforanstaltninger selektive og et supplement til medlemsstaternes strukturforanstaltninger.

For mål 1-regionerne er der sket en del ændringer i fordelingen af midlerne mellem de tre hovedindsatsområder – infrastruktur, menneskelige ressourcer og erhvervsinvesteringer – (se tabellen "Mål 1-udgifternes fordeling på kategorier" i **bilag 1**).

Ud fra en gennemgang af de foreliggende programtillæg synes andelen af infrastrukturudgifter for perioden 2000-2006 at falde til ca. 28% af det samlede udgiftsbeløb. En tredjedel af de 28% er afsat til transportnet med en høj investeringskoncentration i de fire samhørighedslande.

Andelen af udgifter til investering i menneskelige ressourcer er ca. 30%. Der gives højere prioritet til en aktiv arbejdsmarkedspolitik og styrkelse af uddannelsessystemerne (især i Italien og Portugal).

Andelen af udgifter til erhvervsinvesteringer (ca. 42%) synes at ligge på samme niveau som i den foregående periode, men i samhørighedslandene og Italien synes andelen at være faldet som følge af et fald i den direkte støtte til industrien, idet reglerne om offentlig støtte er blevet strengere. Der er også lagt større vægt på mere indirekte og "blødere" former for støtte til udvikling af SMV'er.

Mere specifikt spiller strukturfondene en vigtig rolle for støtten til miljøbeskyttelse, som tegner sig for over 10% af de samlede bevillinger til mål 1. Strukturfondene støtter også forbedring af adgangen til perifere regioner⁹ og udvikling af uddannelses-, forsknings- og innovationsaktiviteter, som har afgørende betydning for udviklingen af videnssamfundet og den videnbaserede økonomi, og som ikke ville kunne gennemføres fuldt ud uden fællesskabsstøtte som følge af stramme nationale budgetter. Det skønnes, at 5-6 mia. euro vil blive afsat direkte til informationssamfundet og indsnævringen af den digitale kløft. Andre foranstaltninger, bl.a. støtteforanstaltningerne til fordel for SMV'er, vil bidrage mere indirekte til udviklingen af nye teknologier.

Man begynder således at kunne se nogle tendenser i regionaludviklingsstrategierne for den syvårige programmeringsperiode. Der synes at være en større fokusering på de strukturelle konkurrenceevnefaktorer, der er bestemmende for væksten på langt sigt i mål 1-regionerne, især transport, FTU, innovation, informationssamfund og menneskelig kapital. Hertil kommer en ligeledes større interesse for at integrere miljødimensionen i de øvrige politikområder og fremme en bæredygtig udvikling.

⁸ "Et samlet Europa, en solidarisk befolkning, en geografisk mangfoldighed – anden rapport om den økonomiske og sociale samhørighed" – vedtaget af Kommissionen den 31. januar 2001.

⁹ F.eks. i Grækenland vil der blive investeret halvanden gang mere i de store transportnet end i 1994-1999.

Når dataene fra programtillæggene foreligger, vil der blive foretaget en grundigere analyse med udgangspunkt i den klassificering af indsatsområder, der er indeholdt i forordning nr. 438/2001.

II – 2 - Makroøkonomiske virkninger¹⁰

Især i de lande og regioner, der er hovedmodtagere af strukturfondsstøtte, påvirker strukturfondene i høj grad væksten og indsatsen for at indhente det økonomiske efterslæb samt beskæftigelsesmængden og produktivitetsniveauet. Påvirkningen bliver ikke mindre af, at den sker i en stabil makroøkonomisk sammenhæng, der bl.a. kan tilskrives Den Økonomiske og Monetære Union.

Endvidere forpligter strukturfondenes flerårige programmeringsmetode til disciplin på mellemlang sigt. Her er planerne med til at mindske usikkerheden.

I forhold til en situation "uden interventioner" vil EF-støtterammernes bidrag (strukturfondsmidler og nationale udgifter) få BNP til at stige i faste priser til ca. 6% i Grækenland og Portugal og 2,4% i Spanien i 2006. I Irland vil virkningerne være forholdsvis moderate (+1,8%) som følge af strukturfondenes forholdsvis ringe vægt (under 10%) i forhold til de samlede nationale offentlige udgifter¹¹. Hvad angår de nye tyske delstater tyder de foretagne simuleringer på en stigning i BNP på 4% i 2006. Under alle omstændigheder forventes BNP at stige også efter udløbet af den nuværende programmeringsperiode som følge af udbudssidens indvirkning på væksten, også selv under en antagelse om at EFSR-investeringerne slutter i 2006.

Programmeringsdokumenterne vil frem til 2006 have en investeringsfremmende effekt, især i Grækenland (+ 20%), Portugal (+ 14%) og de nye tyske delstater (+ 6%), hvilket vil øge den faktiske efterspørgsel og på længere sigt produktivitetsniveauet. Beskæftigelseseffekten vil være betydelig, især i Grækenland og Portugal, men vil flade ud efter 2006 på grund af den øgede produktivitet, som til den tid forventes at have ført til en reallønsfremgang.

Målt i faste bruttoinvesteringer udgør den del af fællesskabsstøtten, der anvendes til investeringer, gennemsnitlig 1,2%, men tallet er helt oppe på 10% i Grækenland og Portugal – se tabellen "*Strukturfondenes betydning for medlemsstaternes strukturudgifter og faste bruttoinvesteringer*" i **bilag 1**¹². Disse oplysninger viser, at den økonomiske vækst, som især kan tilskrives investeringer, uden fællesskabsstøtten ville ligge på et væsentligt lavere niveau i samhørighedslandene, som er hovedstøttemodtagerne. Fællesskabsstøttens betydning er dog mindre end i den foregående programmeringsperiode.

II - 3 – Indvirkning på den regionale konkurrenceevne

Selv om strukturpolitikkerne i sidste ende normalt bedømmes ud fra deres virkninger på væksten og indsatsen for at indhente det økonomiske efterslæb, er det vigtigt også at vurdere

¹⁰ Dette kapitel kan med fordel sammenholdes med del III i den anden rapport om den økonomiske og sociale samhørighed: "Et samlet Europa, en solidarisk befolkning, en geografisk mangfoldighed – anden rapport om den økonomiske og sociale samhørighed" – vedtaget af Kommissionen den 31. januar 2001.

¹¹ P.m.: For perioden 2000-2006 udgør fællesskabsstøtten (strukturfonde + Samhørighedsfonden) til Portugal, Grækenland, Irland og Spanien henholdsvis 2,9 %, 2,8%, 0,6% og 1,3% af BNP.

¹² Hvis samhørighedsfondsstøtten medregnes, spiller fællesskabsstøtten (strukturfonde + Samhørighedsfond) en afgørende rolle for investeringerne, idet denne støtte på årsbasis udgør gennemsnitlig 12,3% af de samlede investeringer i i EL, 2,6% i IRL, 5,5% i ESP og 11,4% i PT.

deres virkninger på de nøglefaktorer, der bestemmer de pågældende økonomiers konkurrenceevne. Der vil fortsat ske væsentlige fremskridt på grundinfrastrukturområdet samt inden for andre sektorer som f.eks. forskning-udvikling, adgang til viden og til informationsindsamlingen, muligheder for uddannelse og efter- og videreuddannelse, hvor den lokale og regionale uligevægt er særlig stor. Nogle virkninger vil, som det fremgår af nedenstående eksempler, få større betydning end andre.

På transportområdet vil den fortsatte opgradering af motorvejsnettet bevirke, at efterslæbet indhentes, især for de transeuropæiske net. Endvidere skulle den forholdsvis større fokusering på jernbanetransporten især i Spanien og Portugal få gunstige følger for miljøet. Da disse investeringer foretages i grundinfrastrukturer, bidrager de til udviklingen af bæredygtige økonomiske aktiviteter og varige arbejdspladser i mål 1-regionerne.

Hvad angår forskning-udvikling og informationsindsamling vil den større vægtning af integrerede innovationsstrategier og samspillet mellem universiteternes forskningscentre og erhvervslivet gøre det muligt at forbedre økonomiens konkurrenceevne og lette globaliseringen. Også den større udbredelse af IT-service og -applikationer til brug for SMV'er (f.eks. vil e-handel få betydning for 15% af de græske SMV'er) vil bidrage til opnåelsen af dette mål. Den tilstræbte stimulering af regionernes konkurrenceevne er således i overensstemmelse med EF's politik, der går ud på gradvis at etablere et "Europæisk Forskningsrum" med vægt på forskningspolitikernes regionale dimension.

Endelig skal det bemærkes, at støtten til den europæiske beskæftigelsesstrategi, især gennem Den Europæiske Socialfond, vil fremme udviklingen af menneskelige ressourcer og hjælpe med at opfylde lokale arbejdsmarkedskrav og udnytte jobmuligheder. Dette vil gøre det lettere at forbedre regionernes produktionskapacitet og fremme beskæftigelsen i overensstemmelse med de beskæftigelsesmål, der blev fastsat i Lissabon og Stockholm.

II – 4 – Hensyntagen til og indvirkning på de øvrige fællesskabsprioriteter og – politikker (miljø, konkurrence, transport, informationsindsamling, forskning/innovation, SMV'er og lige muligheder)

De fællesskabspolitiske konsekvenser af strategierne i programmeringsdokumenterne vil først fremstå helt klart, når de programtillæg gene foreligger. Kommissionen gav dog under forhandlingerne udtryk for et ønske om, at de vigtigste politikområder (miljø, forskning, informationsindsamling osv.) skulle drøftes indgående. Resultatet heraf er, at der i programmeringsdokumenterne er fastlagt prioriteter med direkte tilknytning til EF's politik på disse områder, og at der i de programtillæggene er forberedt særlige aktioner for de samme politikker.

I de fleste af programmerne er der taget hensyn til disse fællesskabspolitikker på to måder:

- der er indført et afsnit om programgennemførelse, som sikrer, at der allerede i projektudvælgelsesfasen tages fuldt ud hensyn til politikkerne vedrørende konkurrence¹³, offentlige indkøb, miljø og ligestilling

¹³ Alle de oplysninger, der er nødvendige for at kontrollere de påtænkte foranstaltningers forenelighed med Fællesskabets statsstøttebestemmelser, figurerer i hver enkelt intervention og indgår, eventuelt efter at være blevet opdateret af forvaltningsmyndigheden, i hvert enkelt programtillæg.

- temaerne ”krydsklippes”, dvs. at miljø-, informations- og ligestillingspolitikkerne integreres i de individuelle programprioriteringer og -foranstaltninger.

Generelt bedømmes indvirkningen på de øvrige fællesskabspolitikker positivt.

I programmeringsdokumenterne er der på miljøområdet lagt særlig vægt på overholdelsen af lovgivningen og sammenhængen med fællesskabspolitikkerne. Dette gælder f.eks. for aktionerne på affaldsområdet (der skal indarbejdes i forvaltningsplanerne, der udarbejdes efter forskrifterne i affaldsdirektiverne og vedtages af de nationale eller regionale myndigheder), for vandrensningsinfrastrukturene (der skal opfylde de mål, der er fastsat i direktiverne om byspildevand), for interventionerne vedrørende produktionsvirksomhed, for direktiverne om forebyggelse af forurening og integreret forureningskontrol, for økoforvaltningssystemet osv. ”Habitatdirektivet” (92/43/EØF)¹⁴ og ”fugledirektivet” (79/409/EØF)¹⁵ kræver en fornuftig forvaltning af de områder, der indgår i Natura 2000-nettet. Den 14. marts 2000 vedtog Kommissionen retningslinjer for at præcisere sammenhængen mellem iværksættelsen af strukturaktionerne for perioden 2000-2006 og overholdelsen af Natura 2000-direktiverne. Disse retningslinjer er kun møntet på de medlemsstater, der på tidspunktet for Kommissionens godkendelse af programmeringsdokumenterne endnu ikke havde oplyst om de levesteder, der skulle beskyttes i medfør af ”habitat”- og ”fugle”-direktivet. Ifølge retningslinjerne er det et krav, at medlemsstaternes programmeringsdokumenter skal indeholde klare og uigenkaldelige forpligtelser, der skal sikre, dels at listerne over de levesteder, der skal beskyttes, fremlægges, dels at medlemsstaterne ikke lader de pågældende levesteder blive ødelagt under gennemførelsen af de interventioner, der medfinansieres af strukturfondene.

Ud over at fokusere på ”overholdelse og håndhævelse af lovgivningen” har forhandlingerne været en anledning til at styrke integreringen af miljødimensionen i alle prioriteringer gennem anvendelse af principperne om forebyggelse, afhjælpning af miljøskader ”ved kilden” og ”forurenere betaler”.

Ligestillingstrategiens indvirkning er meget vanskelig at kvantificere, ikke mindst fordi handlingsplanerne endnu ikke er udarbejdet (jf. programtillæggene). Rent kvalitativt er der dog udsigt til væsentlige fremskridt på dette område. Den skulle fremme kvinders deltagelse på arbejdsmarkedet, reducere deres arbejdsløshed samt øge deres erhvervsfrekvens.

II - 5 – Løftestangeffekt og additionalitet

For at sikre, at EF-fondene får reel effekt i de støtteberettigede regioner målt i forhold til den udviklingsindsats, der er gjort i hver enkelt medlemsstat siden 1989, er det i strukturfondsforordningen bestemt, at additionalitetsprincippet skal følges. Ifølge dette princip er medlemsstaterne forpligtet til i en programmeringsperiode at holde deres nationale strukturudgifter (ekskl. EU-bidraget) på mindst samme niveau som i den foregående periode.

For programmeringsperioden 2000-2006 forventes de samlede offentlige strukturudgifter i mål 1-regionerne for hele EU årligt at beløbe sig til 90 mia. € i gennemsnit. Medlemsstaternes strukturudgifter (ekskl. EU-bidraget) forventes gennemsnitligt at udgøre godt 1% af EU's BNP, men dette tal dækker over 7% i Grækenland og næsten 5% i Irland og Portugal. I øvrigt

¹⁴ Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter (EFT L 206).

¹⁵ Rådets direktiv 79/409/EØF af 2. april 1979 om beskyttelse af vilde fugle (EFT L 103).

forventes strukturfondsmidlerne i gennemsnit at repræsentere knap 18% af de samlede offentlige udgifter (nationale + EF) i disse regioner. Tallet når dog op på 29% og 37% i henholdsvis Spanien og Portugal, således at strukturfondene yder et væsentligt bidrag til disse landes offentlige udviklingsindsats – se også punkt II-2.

I forhold til perioden 1994-1999 forventes strukturudgifterne (EF-udgifter og nationale udgifter) for perioden 2000-2006 at stige med 8,6% i gennemsnit om året for hele EU – (se sammenfattende tabel *Udvikling i medlemsstaternes strukturudgifter i mål 1-regionerne og i de regioner, der modtager overgangsstøtte* for hele EU under ét i **bilag 1**). Udviklingen varierer imidlertid meget fra medlemsstat til medlemsstat. Tyskland, der i de foregående programmeringsperioder har foretaget ekstraordinært store strukturinvesteringer til fordel for de nye delstater, regner f.eks. med et fald på 10% i strukturudgifterne til disse regioner, hvilket vil bringe Tysklands strukturudgifter mere på niveau med udgifterne i de øvrige medlemsstater. Derimod skal udgiftsstigningen på 20% i Italien ses i forhold til et lavere udgiftsniveau end forventet i 1994-1999. Stigningen skyldes regeringens forpligtelse til at øge anlægsudgifterne for at stimulere den økonomiske udvikling i Mezzogiorno.

II - 6 – Fordele ved gennemførelsesmetoden

Et forenklet og mere strategisk programmeringssystem

Det nye programmeringssystem er blevet forenklet, idet antallet af programmer er blevet begrænset, bl.a. i Spanien, hvor fondene er blevet integreret på regionalt plan, og i Italien. Samtidig skulle det nye system gøre forvaltningen mere fleksibel, bl.a. hvad angår programtillæggene, på en måde, der er forenelig med forordningens bestemmelser om kvantificerede mål og overvågningsindikatorer. Det skal ligeledes bemærkes, at forhåndsevalueringerne spiller en aktiv rolle og i mange tilfælde har bidraget til at styrke planernes sammenhæng og kvalitet, især ved at gøre det muligt at afhjælpe de socioøkonomiske problemer gennem formuleringen af strategiske prioriteter og mål. Endvidere har EF-retningslinjerne muliggjort visse væsentlige ændringer af de regionaludviklingsstrategier, der er foreslået for indeværende programmeringsperiode.

Et ikke-eksklusivt og mere ansvarligt partnerskab

For perioden 2000-2006 er forvaltningsansvaret fordelt efter decentraliserings- og subsidiaritetsprincippet. En direkte følge af disse principper er kravet om større gennemsigtighed, bl.a. hvad angår finansforvaltning, bedre kontrol med de konkrete foranstaltninger og med procedurerne for projektudvælgelse samt en bedre afgrænsning af det ansvar, der påhviler lederne af programmeringen, programforvalterne og betalingsmyndighederne.

Udarbejdelsen af de nye programmeringsdokumenter har vist, at der er opstået en større bevidsthed omkring partnernes rolle i programmeringsfasen. Et så bredt partnerskab kan dog, selv om det indebærer fordele, medføre forsinkelser i beslutningsprocessen netop på grund af de komplekse procedurer, der er nødvendige, når samtlige partnere skal høres. Der er således en sammenhæng mellem udvidelsen af partnerskabet og den strategiske styring af programmeringsdokumenterne, som bør give anledning til overvejelser.

Inddragelsen af medlemsstaternes miljømyndigheder skal fremhæves. Når samarbejdet mellem programmeringsmyndighederne og miljømyndighederne har været struktureret og systematisk, har dette medført planer og programmer af en højere kvalitet, bl.a. hvad angår afsnittene om bæredygtig udvikling. En konstruktiv inddragelse af miljømyndighederne i hele

programmeringsperioden 2000-2006 samt etableringen af netværk mellem disse myndigheder forventes at resultere i et mere bæredygtigt miljø og en mere integreret iværksættelse af interventionerne og foranstaltningerne (f.eks. i Spanien).

Et overvågningsystem baseret på indikatorer og kvantificerede mål

Kommissionen og medlemsstaterne har til opgave at sikre en effektiv overvågning gennem kvantificerede mål og indikatorer, som er fastlagt i de godkendte programmer. Indikatorerne beskriver den socioøkonomiske situation i den pågældende region eller sektor og måler interventionernes effekt. Der er både fysiske indikatorer (forsyning med infrastrukturer, uddannelsesomfang osv.), resultatindikatorer (umiddelbar forbedring af omkostningseffektivitet) og socioøkonomiske indikatorer, som beskriver udviklingen i produktionsstrukturerne og beskæftigelsen. Der er også sket væsentlige fremskridt hvad angår indførelsen af vigtige fælles indikatorsystemer (e-Europa-indikatorer mv.), der gør det muligt at sammenligne effektiviteten af programmer, prioriteter og foranstaltninger. Et eksempel herpå er Scotland, hvor der er udviklet sådanne systemer ud fra helt præcise metodevejledninger.

Evaluering som led i forvaltningen

I stadig højere grad betragtes en regelmæssig evaluering af interventionerne som et forvaltningsværktøj, der kan forbedre interventionernes kvalitet og effektivitet. Der er da også sket mærkbare fremskridt på dette område, særlig i de medlemsstater, hvor evalueringskulturen ikke var særlig udviklet. Det er herefter op til forvaltningsmyndighederne at tilrettelægge midtvejsevalueringen og lette den (proaktive) anvendelse af resultaterne inden for partnerskabet. Til dette formål er der truffet foranstaltninger til styring af evalueringerne. Der er således bl.a. nedsat arbejds- eller styregrupper og oprettet specialiserede evalueringsenheder med eget personale og budget. For at sikre en bedre integrering af evalueringerne i programforvaltningen er det afgørende, at der oparbejdes en intern evalueringskapacitet i de nationale og regionale forvaltninger.

Resultatreserven, en ny effektivitetsfremmende foranstaltning

Indførelsen af "resultatreserven" giver evalueringerne – og mere generelt forvaltningen af interventionerne – en ny dimension, idet resultatreserven fungerer som incitament, der fremmer opnåelsen af de forudfastsatte mål for hvert enkelt program. Indførelsen af resultatreserven har konkret givet sig udslag i en yderligere specificering af målene ved brug af operationelle indikatorer. I øvrigt har det været nødvendigt at afpasse denne mekanisme efter de særlige institutionelle og administrative forhold i de enkelte medlemsstater. I landene med en føderal opbygning (Tyskland, Østrig og Belgien) tildeles midlerne til de prioriterede felter i de enkelte programmer. Det Forenede Kongerige har valgt en hybridordning, hvor midlerne i Scotland, Wales og Northern Ireland tildeles de prioriterede felter, mens de engelske regioner (Merseyside, Cornwall, Yorkshire og Humberside) har et system med "konkurrence" mellem programmerne. Andre medlemsstater blandt hovedmodtagerne af strukturfondsstøtte har opstillet ambitiøse mål for anvendelsen af metoden med en resultatreserve, som går ud over de forskriftsmæssige forpligtelser, idet de har indført en "programmeringsreserve" (Portugal) eller en supplerende national reserve, der skal fremme den tilstræbte forenkling af de administrative procedurer (Italien).
