



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 20.09.2002
KOM(2002) 528 slutlig

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN
TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET**

**Budgetgenomförandet under strukturfonderna, särskilt de utestående åtagandena
(R.A.L)**

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1.	SAMMANFATTNING.....	3
2.	De utestående åtagandena (RAL) hittills och under kommande år.....	7
2.1.	Programperioden före 1994.....	7
2.2.	Programperioden 1994-1999.....	7
2.3.	Programperioden 2000-2006.....	9
2.3.1.	Åtaganden	9
2.3.2.	Betalningar	10
2.3.3.	Utestående åtaganden (RAL) under perioden 2000-2006.....	11
2.3.4.	Total RAL vid budgetårets slut.....	12
2.3.5.	RAL 2000-2006 under budgetårets gång	13
2.3.6.	Utvecklingsscenarier för otypiska betalningar.....	13
2.3.6.1.	Förseningarna hämtas in under 2003 och 2004.....	13
2.3.6.2.	Begränsning av RAL genom automatiska återtaganden i fall av konstant underutnyttjande av betalningsbemyndigandena 2000-2006.....	14
2.4.	Slutsats i fråga om de utestående åtagandena	15
3.	Budgetförvaltningen av betalningsbemyndigandena	16
4.	Absolut sista datum innan de automatiska återtagandena tillämpas	16
5.	Bättre prognoser	17
6.	Analys av den långsamma starten för programmen 2000-2006.....	19
6.1.	Tungrodda rutiner.....	20
6.2.	Två överlappande programperioder	21
6.3.	Betalningar mellan startdatum för stödberättigande utgifter och den dag då programkomplementet lämnas in.....	21
6.4.	Bättre finansiell förvaltning och skärpta kontroller	22
6.5.	Datum för deklaration av faktiska utgifter	22
6.6.	Oförutsedda omständigheter	23
6.7.	Förmåga att utnyttja medlen.....	23
7.	"N+2": Åtgärder som kommissionen vidtagit eller planerar att vidta	23
8.	Slutsatser	24

1. SAMMANFATTNING

Det praktiska genomförandet av betalningsbemyndigandena låg under budgetåren 2000 och 2001 på en låg nivå när det gäller strukturfonderna. Orsaken är att de ansvariga myndigheterna i medlemsstaterna inte skickade in utbetalningsansökningar som låg i nivå med de finansiella resurser som beviljats dem, och de kunde heller inte leva upp till sina egna prognoser för vilka belopp det skulle röra sig om i dessa ansökningar. Utnyttjandet av anslagen för 2002 var den 31 augusti 2002 återigen lägre än kommissionens prognoser. Detta är oroväckande, och det innebär ett ifrågasättande av tillförlitligheten i budgetprognoserna. Oron gäller även förseningarna i det praktiska genomförandet av de program som finansieras via strukturfonderna och att de utestående åtagandena (RAL) därigenom uppgår till allt högre belopp. Kommissionen har börjat en grundlig analys av dessa frågor.

Kommissionen väntar sig ett nytt underutnyttjande av betalningsbemyndigandena under 2002, särskilt på grund av medlemsstaternas förseningar i kontrollerna av de slutgiltiga utgiftsdeklarationerna för perioden 1994-1999 och även nivån i de betalningsansökningar som mottagits för perioden 2000-2006. Det råder fortfarande osäkerhet om genomförandet av betalningsbemyndiganden för de nya programmen som kan komma att koncentreras till slutet av året. Däremot är det redan möjligt att konstatera att situationen för de tidigare programmen är oroande. Den 31 augusti 2002 hade kommissionen endast fått in ett litet antal av de slutgiltiga betalningsansökningarna och för de flesta av dessa hade betalningsvillkoren, som deklARATIONER om kontroller, inte uppfyllts. Man måste då konstatera att medlemsstaterna inte har kunnat följa den tidsgräns som föreskrivs i förordningen och som är 6 månader efter det att insatserna på plats har avslutats (i normala fall den 30 juni 2002) för inlämnande av betalningsansökningar.

Om detta underutnyttjande kvarstår bör följande göras:

- Lejonparten av de outnyttjade anslagen för 1994-1999, som kan uppgå till flera miljarder euro, bör skjutas upp. De utestående åtagandena i slutet av 2002 skulle öka, för att sedan hamna på den nivå som planerats för slutet av 2003.
- De outnyttjade åtagandena för perioden 2000-2006, som kan komma att uppgå till 2 miljarder euro, kommer att öka de utestående åtagandena för slutet av 2002. Denna ökning skulle, enligt beräkningarna i det här meddelandet, avskrivas under budgetåren 2003-2006.

I detta meddelande behandlas följande frågor:

- Den beräknade omfattningen av de utestående åtagandena (RAL) för EU-15 under resten av perioden 2000-2006, på grundval av den faktiska utnyttjandegraden under budgetåren 2000 och 2001, samt i ett framtidsperspektiv där läget åter är normalt år 2004.
- Svårigheterna med att få fram tillförlitliga prognoser för de årliga betalningarna, samt de åtgärder kommissionen vidtagit för att förbättra tillförlitligheten.
- En första analys av varför programmen 2000-2006 fick en långsammare start än planerat.

- Den komplexa förvaltningen av programmen och de åtgärder kommissionen vidtagit för att genom förenklingar hjälpa medlemsstaterna att övervinna komma till rätta med eventuella svårigheter i genomförandet.

Två överlappande programperioder år 2000 och 2001

Enligt kommissionens analys och den information som medlemsstaterna lämnat beror den låga genomförandegraden av betalningsbemyndigandena i första hand på att man under 2000 och 2001 hade två överlappande programperioder. I samband med övergången till den nya perioden ändrades också reglerna för utbetalningar och gemenskapens medfinansiering.

Den sista dagen för de flesta stödberättigande utgifter som avser den föregående programperioden 1994-1999 är 31 december 2001. Eftersom programmen drabbades av vissa förseningar i genomförandet har medlemsstaterna koncentrerat sina finansiella resurser på att avsluta dessa för att därigenom inte gå miste om anslag i samband med avslutandet.

För att klara av detta var man tvungen att få fram ansemliga finansiella resurser på det nationella planet. Utöver de utestående åtagandena, som i gemenskapens budget den 31 december 1999 uppgick till 41,7 miljarder euro, fanns det dessutom "dolda" sådana på nationell nivå, dvs. skillnaden mellan förskotten från kommissionen och de utbetalningar som gjorts till de slutliga stödmottagarna. Medlemsstaterna har också varit tvungna att i förväg finansiera de sista 10 % av anslagen till varje program, och ersättningen för dessa belopp betalas inte ut förrän kommissionen har godkänt en begäran om slutbetalning.

De administrativa och finansiella påfrestningarna i samband med avslutandet av programmen 1994-1999 bidrog i hög grad till att programmen för perioden 2000-2006 kom igång så sent. Medlemsstaterna utnyttjade nästan inte alls bestämmelsen om att faktiska utgifter från och med den 1 januari 2000 är stödberättigande i de allra flesta program, även om programmen antogs betydligt senare.

Till skillnad från programperioden 1994-99, då kommissionen betalade ut förskott innan de faktiska utgifterna hade uppstått, skall det enligt förordningarna för perioden 2000-2006 betalas ut ett enda förskott på 7 % för varje program, samt därefter ersättning för de slutliga stödmottagarnas faktiska utgifter.

Utestående åtaganden: en naturlig konsekvens av den finansiella förvaltningen av projekten

Ett utestående åtagande för en viss bestämd tidpunkt innefattar alla verkställda åtaganden som ännu inte betalats, men som skall betalas i framtiden. Det utgör en framtida belastning på gemenskapens budget.

Det finns en naturlig förskjutning mellan en stödåtgärds start och de första utbetalningarna, särskilt när det rör sig om infrastrukturprojekt. Innan arbetena kan komma igång innehåller processen många steg: en inbjudan att inkomma med en intresseanmälan, handläggningen av ansökningar, beslut om beviljande, anbudsinfordringar, samt beslut om att anta ett visst anbud. Därefter skall utbetalningarna göras, deklarerar, kontrolleras och intygas av den utbetalande myndigheten innan en begäran om den första av de löpande utbetalningarna lämnas in till kommissionen. Den här processen tar olika lång tid beroende på typen av projekt och medlemsstaternas administrativa rutiner.

Det är helt normalt att det finns utestående åtaganden i den finansiella förvaltningen av projekt för ekonomisk utveckling.

De utestående åtagandena i början av året ökar automatiskt till ca 30 miljarder euro. Till de utestående åtagandena i slutet av föregående år tillkommer de åtaganden som genomförts inom delarna för pågående år. De utestående åtagandena minskar så småningom de genomförda betalningarna.

Medlemsstaternas prognoser för betalningsbemyndigandena var överdrivna

De låga utbetalningarna från kommissionen, som orsakades av dessa två företeelser¹, hade **medlemsstaterna inte räknat med, utan de hade 2001 till kommissionen skickat betalningsprognoser som överskred de faktiska betalningarna med ca 50 %**. Eftersom de flesta program hade antagits i slutet av 2000 och början av 2001 var kommissionen beredd på att överhoppas av ansökningar från och med början av 2000, och det fanns ingen anledning att då ifrågasätta dessa prognoser.

Medlemsstaternas prognoser för utgifter under 2002 och 2003 är högre än de belopp som förts upp i budgeten för 2002 och i det preliminära budgetförslaget för 2003, men än en gång verkar det som om prognoserna visar alltför höga siffror.

Med tanke på det underutnyttjandet av budgetanslagen för programmen 2000-2006 som konstaterades i mitten av 2002, jämfört med budgetplanen, undersökte kommissionen hur utbetalningarna kunde förväntas utvecklas under hela perioden. Utifrån den sannolika hypotesen att medlemsstaterna maximalt kommer att utnyttja förordningarnas tidsfrister för de finansiella transaktionerna i programmen, samtidigt som de undviker automatiska återtaganden enligt "N+2"-regeln², och på grund av att perioden för utbetalningar enligt förordningen är längre än perioden för åtaganden (11 år respektive 7 år) **kan man förvänta sig att utbetalningarna kommer upp i en normal takt på ca 27 miljarder euro per år mellan 2004 och 2007 och att slutbetalningarna kommer att göras under 2009 och 2010**.

Det är mer sannolikt att de årliga utbetalningarna kommer att bli en aning högre än denna minimihypotes, utan att för den skull överskrida de 30 miljarder euro som anges i budgetplanen. Resultatet blir ökande utestående åtaganden i slutet på budgetåret, med en kulmen på mellan 55 och 64 miljarder euro 2006. Detta belopp, som är en konsekvens av att bestämmelserna tillåter att varje årligt åtagande får utnyttjas upp till två år efter respektive budgetår, kommer på grund av "N+2"-regeln att minska till ett försumbart belopp år 2010, även med ett kraftigt underutnyttjande.

"N+2"-regelns effekter

Eftersom "N+2"-regeln innebär att man kan gå miste om anslag leder den till en årlig disciplin som ger medlemsstaterna incitament att se till att programmen genomförs i en tillfredsställande och hög takt i stället för att dra på sig förseningar i slutet av perioden, vilket var fallet under de föregående perioderna.

¹ Överlappning av programperioderna och ändrade betalningsvillkor för gemenskapens medfinansiering.

² Regeln infördes för den nya programperioden 2000-2006 och innebär att alla belopp som tilldelas av unionen till ett program och som inte under två år inte har givit upphov till en ansökan om återbetalning i samband med faktiska utgifter på plats, skall automatiskt återtas (art. 31.2 i förordning 1260/1999).

I ett begränsat antal program riskerar man redan nu att gå miste om anslag vid utgången av 2002, det år då den här regeln tillämpas för första gången. Kommissionen har påpekat detta för de berörda medlemsstaterna så att de kan vidta korrigerande åtgärder. Förlusterna kommer troligen inte att nå upp till den höga nivå för återtaganden som man för närvarande räknar med i samband med avslutandet av perioden 1994-1999.

Kommissionen har företrädare vid de möten som övervakningskommittéerna för samtliga program håller, och dessa har konstaterat att man under 2001 gjort åtaganden för insatserna i de flesta program i en utsträckning som ger garantier för en normal genomförandetaktt under de kommande åren.

Förenkling

För att programmen skall kunna genomföras inom de fastställda tidsramarna har kommissionen tillsammans med medlemsstaterna inlett ett arbete med att **förenkla** strukturfondernas rutiner, såväl på kommissionen som på nationell och regional nivå. Eftersom rutinerna ofta upplevs som tungrodda och invecklade vill man ge programmen en ny dynamik och få ett snabbare och effektivare genomförande. Förenklingarna på kommissionen kommer att presenteras vid ett informellt ministermöte den 7 oktober 2002, då även företrädare för EU-parlamentets utskott kommer att delta.

Kommissionens handlingsplan

Medlemsstaterna ansvarar för att genomföra strukturfonderna.

Det är emellertid kommissionens orubbliga förpliktelse att sträva efter att förverkliga de mål som satts upp för sammanhållningspolitiken, vilket sker genom att strukturfondsprogrammen omsätts i praktisk handling inom fastställda tidsramar och med bästa tänkbara förvaltning av gemenskapens anslag. Kommissionen har följande föresatser:

- Att fortsätta på den inslagna vägen mot förenklingar av rutinerna. Förslagen för perioden 2000-2006, inom ramen för de nuvarande förordningarna, kommer att presenteras vid det informella rådsmötet den 7 oktober 2002, och tankegångarna kring de perioder som följer därefter kommer att vidareutvecklas under en konferens under de första månaderna 2003.
- Att i princip avsluta förhandlingarna om kandidatländernas program innan dessa blir medlemmar så att programmen kan komma igång i tid. För att ytterligare underlätta genomförandet skall kandidatländerna också kunna dra nytta av de erfarenheter som gjorts i de nuvarande medlemsstaterna.
- Att regelbundet och med framförhållning hissa en varningsflagg för medlemsstaterna om det finns program som riskerar återtaganden enligt "N+2"-regeln, och att hjälpa medlemsstaterna att övervinna hinder i genomförandet.
- Att låta "N+2"-regeln ge resultat genom den disciplin som förvaltarna av programmen åläggs, och att tillämpa regeln i enlighet med de bestämmelser som anges i beslutet av den 27 maj 2002.³

³ K (2002)1942

- Att se till att utgiftsprognoserna på programnivå blir så bra som möjligt. Därigenom blir också budgetplanen mer realistisk och tillförlitlig, samtidigt som man kan ringa in eventuella risker för återtaganden.
- Att undersöka eventuella påföljder i de fall där prognoserna lämnas in för sent eller är orealistiska.
- Att varje höst för budgetmyndigheten lägga fram en grundlig analys av utgiftsprognoserna.
- Att före utgången av år 2002 avsluta alla pågående program och projekt från perioden före 1994, utom i de fall där de stoppats av juridiska skäl, samt att i princip avsluta alla program från perioden 1994-99 före utgången av år 2003.

2. DE UTESTÅENDE ÅTAGANDENA (RAL) HITTILS OCH UNDER KOMMANDE ÅR

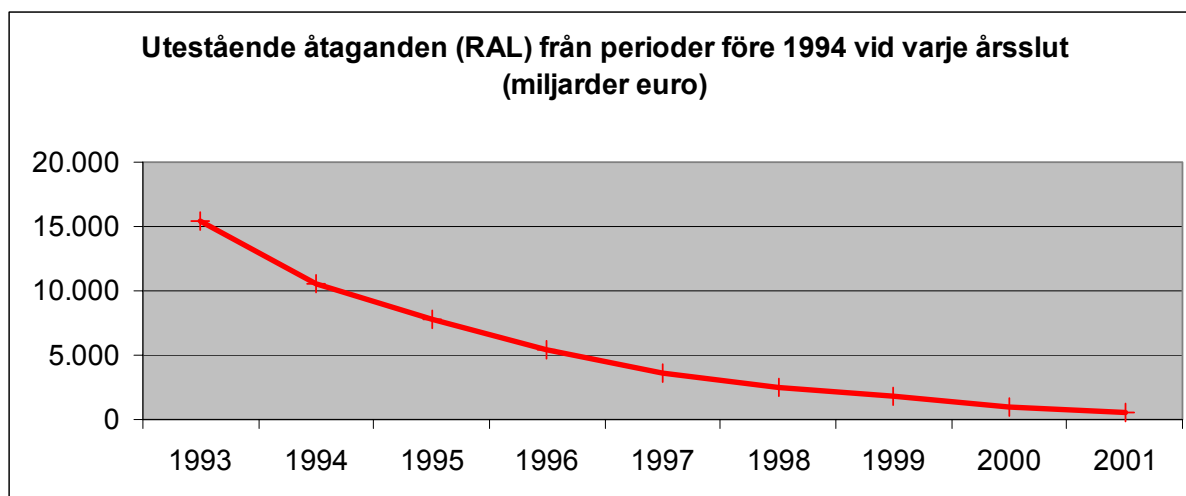
Strukturfondsprogrammen genomförs av kommissionen och medlemsstaterna i ett partnerskap och i enlighet med de förordningar som rådet antagit i samråd med Europaparlamentet. Effektiviteten i detta genomförande kan endast utvärderas genom att mäta resultaten i förhållande till vad som föreskrivs i förordningarna.

Detsamma gäller för en bedömning av budgetförvaltningen och de utestående åtagandena (RAL).

2.1. Programperioden före 1994

Som framgår av diagrammet nedan har kommissionen fått ner antalet oavslutade ärenden till några enstaka fall där det förekommer tvister eller rättslig prövning. De utestående åtagandena uppgår den 30 juni 2002 till 370 miljoner euro, dvs. 0,6 % av anslagen för perioden 1989-1993. I slutet av 2002 bör antalet ärenden vara nere i några enstaka fall som inte kan avslutas innan den rättsliga prövningen är klar.

Diagram nr 1: RAL i slutet av året för åtaganden före 1994



2.2. Programperioden 1994-1999

Den 30 juni 2002 uppgår de utestående åtagandena till 15,8 miljarder euro, dvs. 9,9 % av anslagen för perioden enligt gällande regler.

För programperioden 1994-99 sägs det i förordningarna⁴ att cirka 10 % av programmens anslag får betalas ut först när begäran om slutbetalning har lämnats in, när slutrapporten godkänts och när den oberoende kontrollinstansens intyg föreligger. Slutdatum i fråga om det finansiella genomförandet är emellertid den 31 december 2001 för de flesta program, och i princip har medlemsstaterna därefter sex månader på sig att lämna in dessa handlingar, dvs. till och med den 30 juni 2002⁵. Handlingarna skall under alla förhållanden vara inlämnade den 31 mars 2003. Om så inte sker skall kommissionen återta de utestående åtagandena.

På en motiverad begäran från en medlemsstat har kommissionen kunnat förlänga den här perioden. Detta har endast beviljats vid fall av force majeure eller liknande, eller till följd av egna misstag på kommissionen. Den ytterligare tidsfristen har inte kunnat förlängas längre än till den 30 september 2002, och detta har beviljats för mindre än 10 % av programmen och cirka 3 % av beloppen i åtagandena.

Om ett projekt stoppats av juridiska skäl skall man enligt bestämmelserna göra ett partiellt avslutande av motsvarande del av programmet i fråga. Kommissionen gör inga utbetalningar i de fall den inte fått all den information eller de garantier som krävs.

När de preliminära budgetförslagen för 2002 och 2003 utarbetades räknade kommissionen med att de utestående åtagandena den 31.12.2001 skulle betalas till hälften under 2002 och andra hälften under 2003, med undantag för cirka 10 % som skulle betalas senare eller återtas. De flesta medlemsstater dras emellertid med förseningar när det gäller att lämna in sina ansökningar om slutbetalning, vilket i första hand beror på den tid som den oberoende instansen behöver för att utfärda sitt intyg, ett krav som nu finns med för första gången. Trots att kommissionen vidtagit åtgärder för att ansökningarna skall kunna handläggas så snabbt som möjligt finns det i alla fall en risk för att de koncentreras till de sista månaderna då ett avslutande skall göras för mer än tusen projekt. Anslagen för dessa program kommer således troligen att underutnyttjas under 2002, vilket eventuellt kan resultera i att anslag förs över till budgetåret 2003.

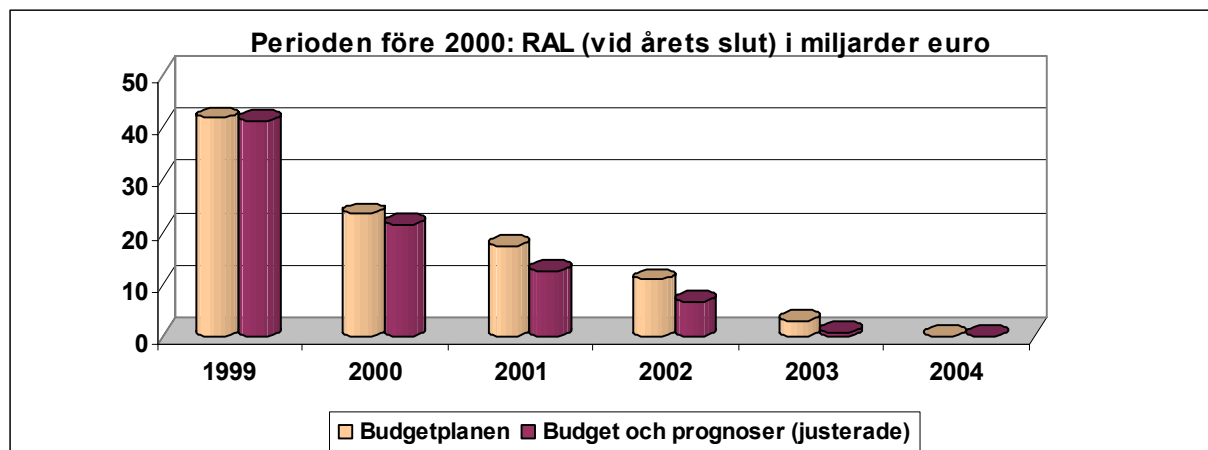
Kommissionen vet inte vilka belopp som ansökningarna om slutbetalning uppgår till förrän slutdatumet den 31 mars 2003: ett underutnyttjande av programmedel under perioden 1994-99 kommer att leda till återtaganden och därmed motsvarande minskning av de belopp som skall betalas ut under 2003. Medlemsstaternas prognoser skulle kunna leda till ett underutnyttjande av programmet på ca 3,5 miljarder euro och det preliminära budgetförslaget för 2003 vilar på antagandet att programmen kommer att underutnyttjas med ca 2 miljarder. Det bör noteras att man för en del av dessa medel under den här perioden, nämligen åtagandena i 1994-1996 års mål 2-program, skulle ha lämnat in en begäran om slutbetalning senast den 30 juni 1999. De flesta medlemsstater kunde inte hålla den tidsgränsen. Det absolut sista datumet den 31 mars 2003 gäller nu även för dessa program. Formellt har kommissionen begärt att medlemsstaterna skall lämna in sina slutliga ansökningar senast i september 2002.

⁴ Artikel 21.4 i förordning 4253/88.

⁵ Artikel 52.5 i förordning 1260/1999; kommissionens riktlinjer för avslutande av programmen 1994-99, 9.9.1999 (SEK(1999)1316).

Följande diagram visar vilka effekter bestämmelserna om avslutande av programmen för perioden 1994-99 får på budgeten under 2000-2004. Mellan utgången av 1999 och utgången av 2001 minskade de utestående åtagandena med 70 %. När det gäller 2002 kommer som sagt troligen anslagen att underutnyttjas, men det är idag svårt att mäta den faktiska omfattningen av underutnyttjandet. Detta troliga underutnyttjande finns således inte med i diagrammet ovan. De utestående åtagandena kommer i vilket fall som helst att i slutet av 2003 hamna på den nivå som först föreskrevs, antingen till följd av återtaganden eller betalningar av anslag som förts över till budgetåret 2003.

Diagram nr 2: Utbetalning av de utestående åtagandena för programmen 1994-1999



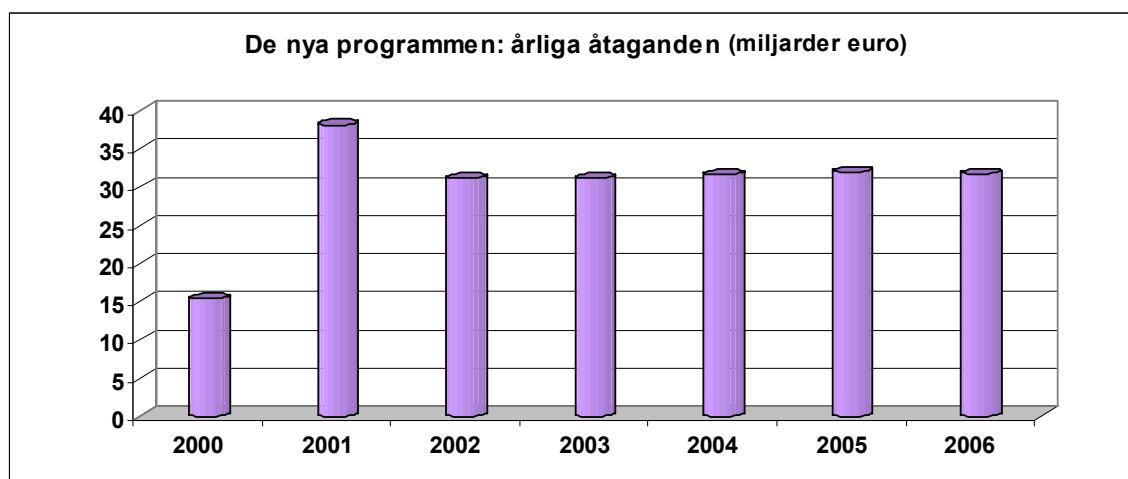
2.3. Programperioden 2000-2006

Den här analysen av de utestående åtagandena under perioden 2000-2006 bygger på läget i mitten av 2002, med hänsyn tagen till effekterna av att vissa program antagits senare än vad man räknade med i Agenda 2000 och till de förseningar som uppstått i början av det finansiella genomförandet.

2.3.1. Åtaganden

Enligt strukturfondsförordningarna skall åtagandena göras årligen i sju i princip lika stora delar. Enligt budgetförordningen och det interinstitutionella avtalet skall emellertid anslagen för budgetåret 2000 föras över till 2001, eller också skall delen för år 2000 omprogrammeras till budgetåren 2002 till 2006 i de fall programmen inte kan antas i tid, särskilt om förhandlingarna inte kunde avslutas inom de fem månader som anges i förordning 1260/1999. För ett stort antal program visade sig den här tidsramen vara alltför snäv för att förhandla fram program av tillräckligt hög kvalitet, samtidigt som man skulle uppfylla den nya förordningens krav på indikatorer och ge garantier för såväl en solid finansiell förvaltning som strikta kontroller. De åtaganden för den första årliga delen som under 2001 gjordes med överförda anslag uppgår till 8 226 miljoner euro, och den första årliga del som omprogrammerades till budgetåren 2002-2006 uppgår till 6 153 miljoner euro. Denna flexibilitet kan endast användas för den första delen. För de följande delarna görs däremot automatiska åtaganden senast den 30 april varje budgetår. Profilen i åtagandena föreligger nu. Med hänsyn tagen till övergångsbestämmelser och fördelningen av resultatreserven under 2004 ser den ut så här:

Diagram nr 3: Åtaganden i de nya programmen



2.3.2. Betalningar

Normalt är slutdatumet för stödberättigande utgifter den 31 december 2008, och en ansökan om slutbetalningen på 5 % av stödet från gemenskapen skall lämnas in senast den 30 juni 2009⁶.

Följande diagram visar betalningar som verkställts under 2000 och 2001, budgeten 2002 och förväntad utveckling av betalningarna 2003–2010.

Det är svårt att i nuläget bedöma genomförandet 2002 med tanke på att betalningsansökningarna koncentreras till slutet av budgetåret. I diagrammet nedan tas inte hänsyn till det underutnyttjande som nyligen har konstaterats.

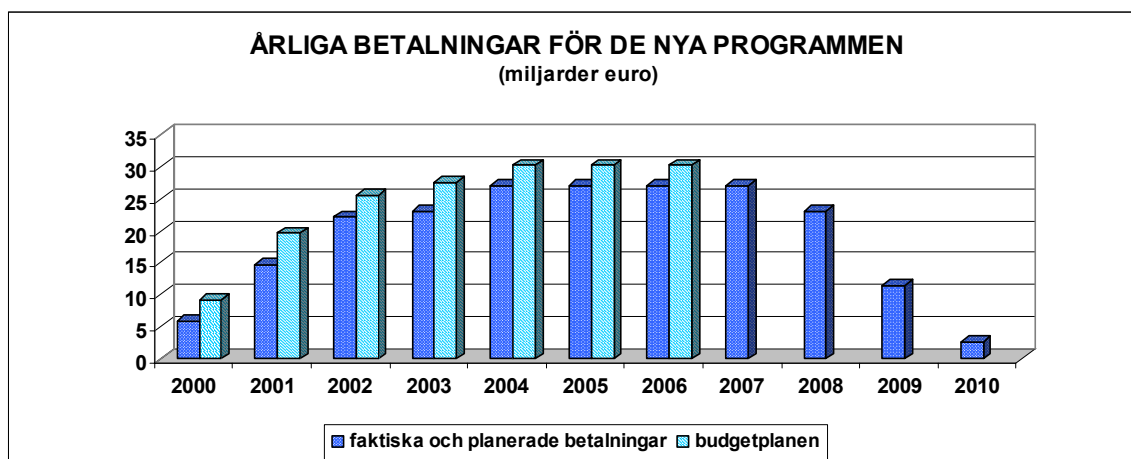
För 2003–2010 räknar man med att insatserna genomförs jämnt fördelade oberoende av gemenskapsåtagandena. Man utgår då från hypotesen att medlemsstaterna maximalt kommer att använda sig av den tid de har på sig för att utnyttja medlen. Kommissionen antar också att medlemsstaterna i medeltal kommer att undvika risken att gå miste om anslag i enlighet med "N+2"⁷-regeln som innebär att varje årlig del kan utnyttjas upp till två år efter budgetåret i fråga – även i slutet av perioden då den risken är som störst⁸. Det bör påpekas att de betalningar som medlemsstaterna gör i enlighet med förordningen kan spridas ut under en period på tio år.

⁶ Artikel 32. 4 i förordning 1260/1999.

⁷ Artikel 31. 2 i förordning 1260/1999

⁸ I detta läge kommer betalningarna att ligga över den nivå som krävs för att undvika N+2 t.o.m. 2005.

Diagram nr 4: Utbetalningar i de nya programmen



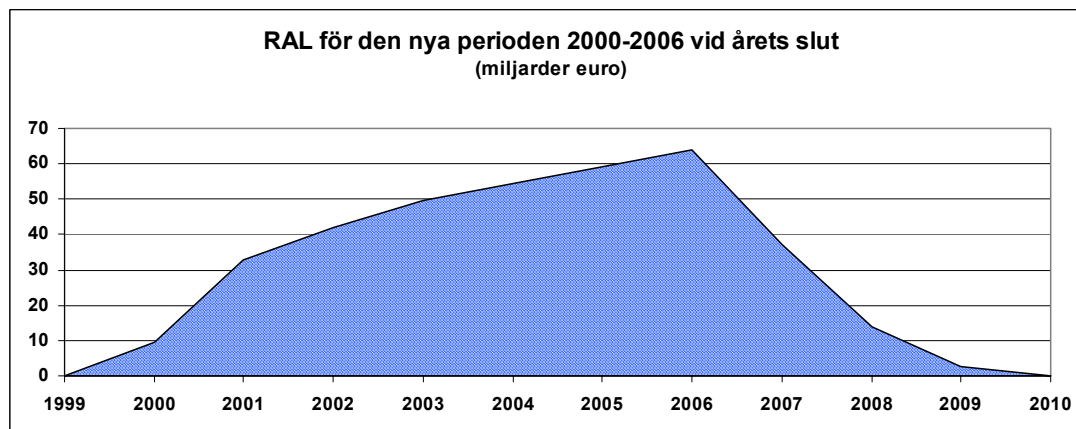
Enligt den här hypotesen skulle utbetalningarna uppgå till cirka 27,5 miljarder euro per år under perioden 2004-2007, vilket ger en säkerhetsmarginal jämfört med de cirka 30 miljarder som anges i budgetplanen för 2000-2006.

2.3.3. Utestående åtaganden (RAL) under perioden 2000-2006

RAL under perioden 2000-2006 Som en fortsättning på diagram 3 och 4 visar följande diagram de utestående åtagandena under perioden 2000-2006. Orsaken till de utestående åtagandena är att åtagandena sprids ut över sju år och betalningarna över tio år. Om man antar att utnyttjandet sker under längsta möjliga period, utan att riskera återtaganden enligt "N+2"-regeln, kommer de utestående åtagandena mot slutet av året undan för undan att öka till 64 miljarder euro år 2006 innan de sjunker till ett försumbart belopp år 2010. Det kommer då att röra sig om projekt som stoppats av juridiska eller administrativa skäl.

Det bör understrykas att det är bestämmelsernas tidsramar för utnyttjandet som är den enda orsaken till att de utestående åtagandena ökar mot slutet av budgetåret. Utestående åtaganden 64 miljarder euro vid utgången av 2006 utgör två års åtaganden och två månaders betalningsansökningar som ännu inte hunnits med. Dessa utestående åtaganden kommer att försvinna genom utbetalningar under 2007 och 2008, utom i de fall där utnyttjandet sker under 2009 och 2010 eftersom det rör sig om slutbetalningar som inte omfattas av återtagande enligt "N+2"-regeln.

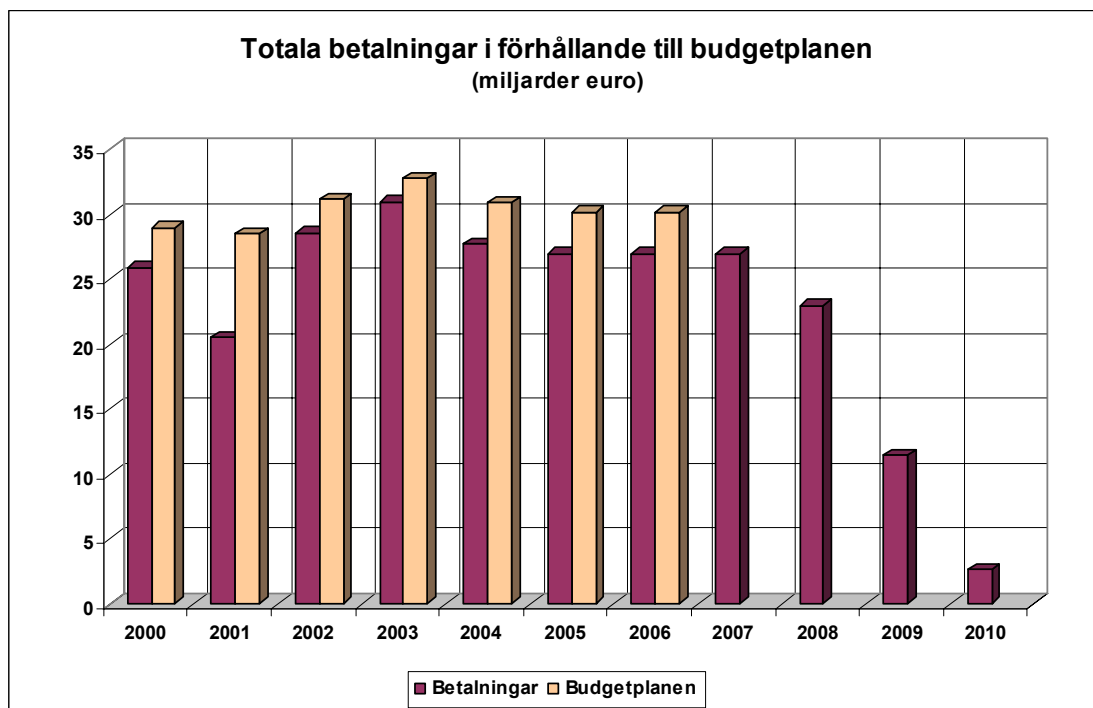
Diagram nr 5: Utestående åtaganden i de nya programmen



Budgetgenomförandet av betalningsbemyndigandena för samtliga programperioder

Genom att räkna samman utbetalningarna av utestående åtaganden den 31 december 1999 och utnyttjandet under perioden 2000-2006 får man följande profil för strukturfondernas utbetalningar under perioden 2000-2010:

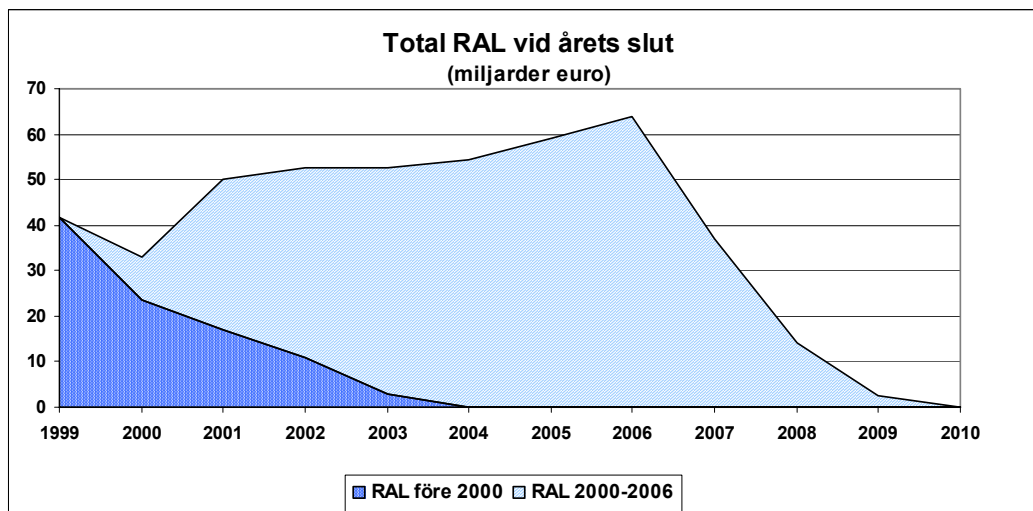
Diagram nr 6: Totala utbetalningar under strukturfonderna



2.3.4. Total RAL vid budgetårets slut

Följande diagram visar de förväntade totala utestående åtagandena vid slutet av år 1999 till 2010, i fråga om programperioderna 1994-99 och 2000-2006.

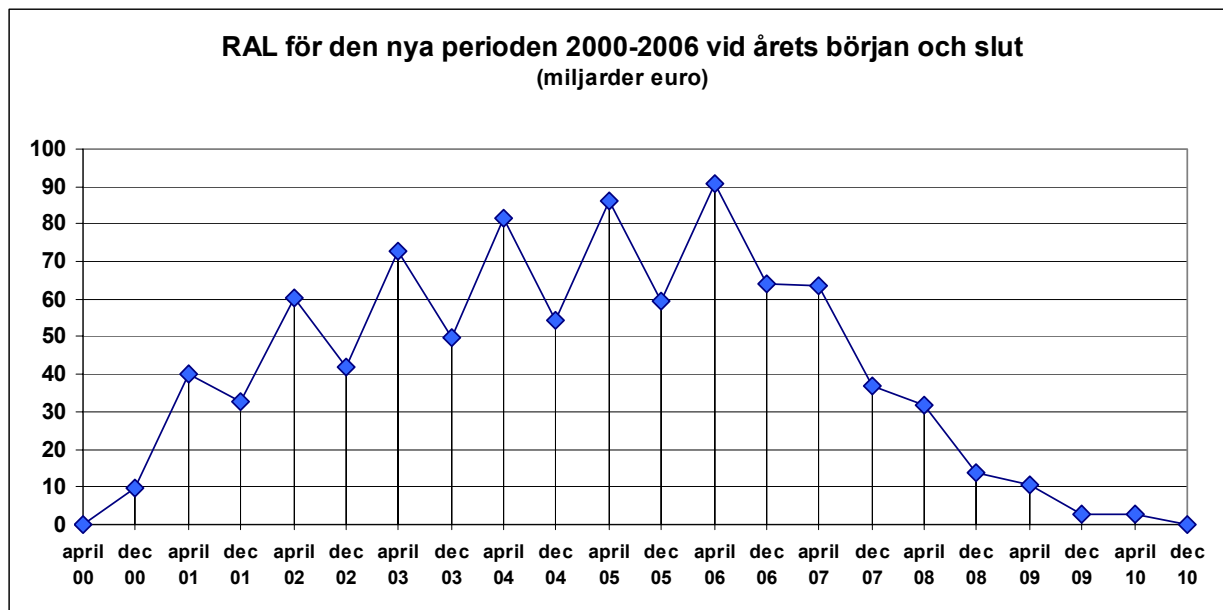
Diagram nr 7: Total RAL under strukturfonderna (vid årets slut)



2.3.5. RAL 2000-2006 under budgetårets gång

Enligt förordningarna skall ett åtagande göras för varje årlig del av programmen 2000-2006 senast den 30 april, och detta belopp adderas till de utestående åtagandena vid slutet av föregående budgetår. Detta leder till att de utestående åtagandena i början av budgetåret är cirka 30 miljarder högre än vid utgången av föregående budgetår, och att de sedan sjunker till den beräknade nivån vid årets slut. Detta framgår av följande diagram, i vilket man också kan se att de utestående åtagandena tillfälligtvis når sin högsta nivå på 91 miljarder euro i början av 2006.

Diagram nr 8: de utestående åtagandena 2000-2006 under budgetårets gång



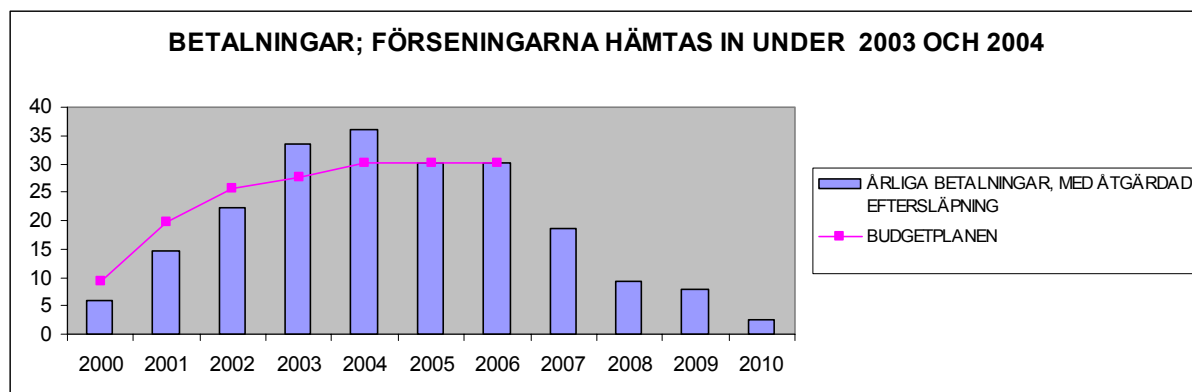
2.3.6. Utvecklingsscenarier för otypiska betalningar

Med utgångspunkt i den hypotes som lagts fram ovan kan man undersöka vad två diametralt motsatta scenarier, betydligt mer teoretiska än troliga, skulle få för effekter i framtiden.

2.3.6.1. Förseningarna hämtas in under 2003 och 2004

Om alla de utbetalningar som man förväntade sig under 2000 och 2001, men för vilka det inte lämnades in några ansökningar, adderas till de betalningar som man förväntar sig under 2003 och 2004, kommer budgetplanen att överskridas med cirka 6 miljarder euro under dessa två budgetår, vilket framgår av diagram nr 9. Ingen medlemsstat räknar emellertid med så höga belopp. Resultatet skulle ju i så fall bli att utbetalningarna blev högre än en årlig del av åtagandena och att de därefter skulle sjunka till en lägre nivå, vilket inte verkar särskilt troligt. Enligt det interinstitutionella avtalet kan emellertid kommissionen varje år föreslå budgetmyndigheten att anpassa taket för betalningsbemyndigandena till utnyttjandet. Kommissionen kommer då att kartlägga situationen innan budgetförfarandet inleds och därefter lägga fram de förslag som krävs med hänsyn till hur betalningsbemyndigandena utvecklas.

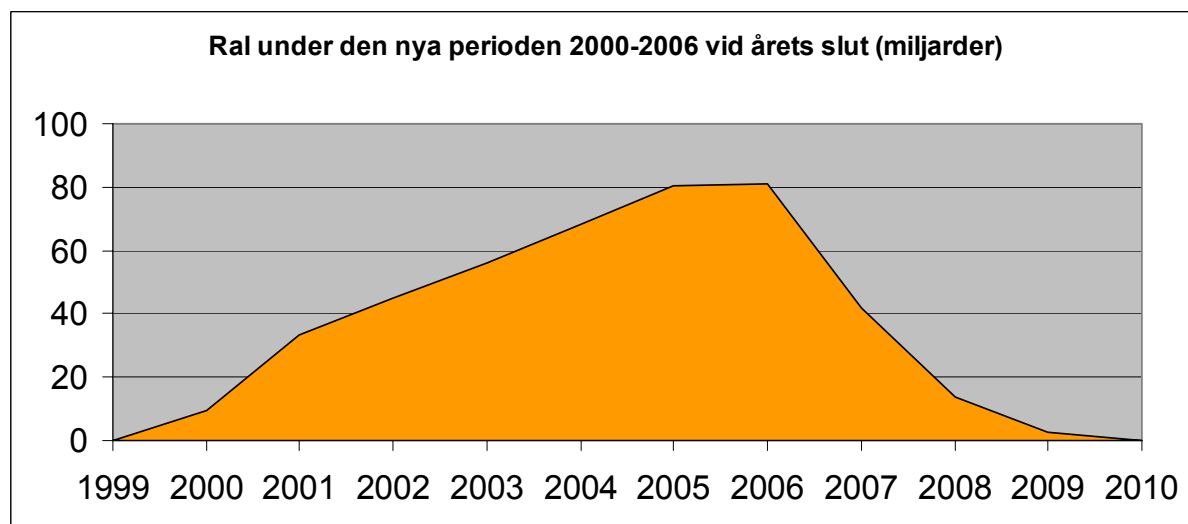
Diagram nr 9: Utbetalningar, om det ursprungliga underutnyttjandet hämtas in under åren 2003-2004



2.3.6.2. Begränsning av RAL genom automatiska återtaganden i fall av konstant underutnyttjande av betalningsbemyndigandena 2000-2006

Om medlemsstaterna inte kan genomföra programmen i en takt som gör att de undviker återtaganden enligt "N+2"-regeln skulle de utestående åtagandena bli högre än beräkningarna i diagram nr 5 och sedan till följd av automatiska återtaganden snabbt sjunka till ett blygsamt belopp år 2010. Diagram nr 10 visar detta, under förutsättning att utbetalningarna mellan 2002 och 2006 regelbundet blir lägre än 20 miljarder euro. Då skulle det absolut sista datumet för "N+2"-regeln innebära att de utestående åtagandena blev högst 80 miljarder euro i runda tal⁹.

Diagram nr 10: Tak för de utestående åtagandena, genom regeln om automatiska återtaganden



⁹ Detta värsta scenario förutsätter att alla program har samma ekonomiska genomförande. I verkligheten kommer vissa program att genomföras snabbare eller långsammare än andra. Betalningarna eller åtagandena kommer att minska de utestående åtagandena.

2.4. Slutsats i fråga om de utestående åtagandena

Den "normala" utveckling under de återstående åren som visas i diagram nr 7 är förvisso en uppskattning, men den bygger på ett sannolikt agerande hos de instanser som ansvarar för utnyttjandet av medlen och som regelbundet fördelar ersättningsansökningarna över den tid som står till förfogande för att genomföra programmen, utan att riskera att gå miste om anslag enligt "N+2"-regeln under perioden. Diagrammet visar den hypotes där betalningarna ligger exakt på den nivå som krävs för att undvika återtaganden enligt regeln i fråga, samtidigt som de årliga utbetalningarna stabiliseras under perioden. Man kan förvänta sig att medlemsstaterna ser till att de har en säkerhetsmarginal jämfört med den här hypotesen och att de årliga utbetalningarna mellan 2004 och 2006 kommer att bli lite högre än hypotesens 27,5 miljarder. Detta antagande ligger i linje med budgetplanen ända upp till 30 miljarder. De utestående åtagandena vid utgången av 2006 skulle då uppgå till mellan 55 och 64 miljarder euro.

Vad som tidigare har sagts i det här dokumentet, samt den profil för de utestående åtagandena som återges i diagram nr 7, innebär uppräkningsplanerna jämfört med vad som programmerades i budgetplanen. Den betalningsprofil som framgick av budgetplanerna och som slog igenom i de första budgetarna visade sig vara alltför optimistisk.

Det måste erkännas att effekterna av det nya betalningssystemet förmodligen inte vägdes in fullt ut i budgetplanerna och i den nya strukturfondsförordningen. Med undantag för ett första förskott bygger systemet numera på att ersättning betalas ut i efterskott för den slutliga stödmottagarens faktiska utgifter, och detta skiljer sig radikalt från det föregående systemet som hade successiva förskott i takt med genomförandet. Man har med andra ord ersatt utbetalningar i förväg med utbetalningar i efterskott. Budgetplanerna har emellertid i allt väsentligt utarbetats mekaniskt på grundval av tidigare erfarenheter. Detta ligger i sakens natur, nämligen att syftet med budgetplanerna är att se till att betalningsbemyndigandena är tillräckliga, under det att taket för utbetalningarna inte utgör ett mål i fråga om utgifter.

Utan att negligera de problem som uppstått i genomförandet av programmen och som tas upp längre fram i detta meddelande, särskilt det faktum att man hellre ville utnyttja anslagen för den föregående perioden än att se till att de nya programmen kom igång i tid, bör man emellertid inte utgå från budgetplanens belopp för betalningar när man mäter resultaten av strukturfondernas insatser. I brist på tillförlitliga uppgifter, särskilt i medlemsstaternas prognoser, och på tillräcklig förståelse för de nya förutsättningarna, utarbetades de första budgetarna under perioden i alltför stor utsträckning med blickarna riktade mot taket i budgetplanen.

I fråga om den nya betalningsprofilen enligt diagram nr 6 föreligger följande risker:

- Det faktiska underutnyttjandet av budgeten 2002, som skulle kunna överskrida prognoserna i diagrammen ovan, beror på att programmen för perioden 2000-2006 kom igång senare än vad kommissionen räknade med, och betydligt senare än vad medlemsstaterna hade förväntat sig, samtidigt som ansökningarna om slutbetalning för perioden 1994-99 också lämnades in senare än beräknat.
- En något högre nivå på utbetalningarna under perioden 2003-2006. Det är emellertid endast genom en snabb och omfattande inhämtning av förseningarna i utnyttjandet som budgetplanerna skulle kunna överskridas i begränsad omfattning under åren 2004-2006. Man kan emellertid inte utesluta att ansökningarna om betalning når en toppnivå under det ena eller andra året, men det verkar föga troligt att denna effekt kommer att bli stor i fråga

om budgeten. Det är troligare att medlemsstaterna kommer att få uppleva både höga och låga nivåer under olika år.

- En betalningsnivå som under 2002 och 2003 är jämförbar med vad medlemsstaterna räknade med, dvs. 5 respektive 8 miljarder högre än kommissionens beräkningar. Med tanke på att medlemsstaterna ideligen har räknat för högt kan denna eventualitet anses vara föga trolig.

3. BUDGETFÖRVALTNINGEN AV BETALNINGSBEMYNDIGANDENA

Eftersom det föreligger en viss osäkerhet kan man inte utesluta en användning av ändringsbudget, om de tillgängliga anslagen behöver ökas eller minskas i förhållande till verkställandet. Detta är naturligtvis endast nödvändigt om det föreligger en stor skillnad gentemot den fastlagda budgeten.

För budgetåret 2002 förutses ett underutnyttjande av betalningsbemyndigandena, men det kommer främst att beröra tidigare program vars anslag till största delen har förts över till följande budgetår för att programmen skall kunna avslutas. Kommissionen har tagit del av deklARATIONEN som finns bifogad protokollet från rådets möte (budget) av den 19 juli i år om tidigt upptagande i budgeten genom ändringsskrivelse av eventuellt överskott för budgetåret 2002. Man måste dock vara medveten om den här metodens begränsningar när det gäller uppräknade betalningsbehoven, eftersom medlemsstaternas prognoser har en stor felmarginal och med tanke på att betalningarna koncentreras till budgetårets sista månader.

För budgetåret 2003 skulle risken vara ett snabbt växande antal ansökningar om utbetalningar för de nya programmen jämfört med betalningsbemyndigandena i det preliminära budgetförslaget. Med tanke på den osäkerhet som präglar betalningsprognoserna anser kommissionen att det är för tidigt att komma med säkra uttalanden i den här frågan. Om det däremot skulle visa sig att ansökningarna faktiskt accelererar avsevärt kommer kommissionen att lägga fram en tilläggs- och ändringsbudget under budgetåret 2003, vilket marginalen upp till taket för betalningsbemyndigandena medger. Kommissionen har också tagit del av den deklARATION som bifogas protokollet från rådets möte (budgetfrågor) den 19 juli i år om denna eventuella ändringsskrivelse avseende sista datum för automatiskt återtagande.

4. ABSOLUT SISTA DATUM INNAN DE AUTOMATISKA ÅTERTAGANDENA TILLÄMPAS

I det värsta scenariot, där betalningsansökningarna utgör ett betydligt lägre belopp än i beräkningarna i grundscenariot, kommer det ändå att finnas ett tak för de utestående åtagandena genom att "N+2"-regeln tillämpas, och kommissionens utbetalningar efter 2006 skulle inte bli högre än beloppen i den "normala" hypotesen.

För närvarande är det omöjligt att avgöra om det föreligger någon risk för stora återtaganden enligt "N+2"-regeln. Medlemsstaterna har stått inför två problem samtidigt: dels att hämta in förseningarna i programmen 1994-99 innan slutdatumet för stödberättigande, dvs. den 31 december 2001, och samtidigt få igång programmen för 2000-2006 i tid för att undvika de första återtagandena enligt "N+2"-regeln i slutet av budgetåren 2002 och 2003. Förhoppningsvis kommer medlemsstaterna tack vare den disciplin som den här regeln innebär, vilket kommissionen ständigt påpekar, att se till att programmen genomförs i en sådan takt att de inte behöver gå miste om anslag vid dessa tidpunkter.

När det gäller risken för återtaganden enligt "N+2"-regeln i slutet av 2002 är situationen inte densamma överallt, beroende på medlemsstat, region och fond, men den är inte särskilt stor med tanke på att programmen antogs så sent och att förskottet står för ungefär hälften av den första delutbetalningen av åtagandet. I t.ex. Tyskland och Österrike har alla mål 1-program utom ett kommit upp i en betalningsnivå som innebär att de undviker återtaganden. Å andra sidan har Italien och Förenade kungariket ett flertal program som ligger i riskzonen. För närvarande räknar kommissionen således inte med några betydande förluster i slutet av budgetåret 2002, utom möjligtvis i Italien.

Risken är störst i slutet av 2003 när regeln skall tillämpas i alla program, och då gäller det särskilt ett antal mål 2-program.

När det gäller regeln om automatiska återtaganden vill kommissionen erinra om sitt meddelande om tillämpningsföreskrifter för regeln i fråga (meddelande K(2002)1942 som antogs den 27 maj 2002). Regeln kommer att tillämpas program för program och fond per fond med beaktande av samtliga betalningsansökningar som lämnats in till kommissionen fram till och med den 31 december "N+2"-året. Detta innebär att det inte bara är gjorda betalningar som beaktas, utan även de betalningsansökningar som medlemsstaterna lämnat in i tid.

På basis av detta och med hänsyn tagen till eventuella undantag som medges i förordningen (t.ex. de fall där utbetalningar stoppas av juridiska skäl), kommer kommissionen att föreslå en avsevärd minskning av gemenskapens stöd, och medlemsstaten ombeds då att inkomma med en ny finansieringsplan. Därigenom kan medlemsstaten själv välja hur den vill agera i en situation med lägre stöd. Regeln om de automatiska återtagandena gäller gemenskapens åtaganden och inte de enskilda pågående insatserna. Om medlemsstaten inte vill samarbeta i detta ärende kommer kommissionen att fatta ett beslut på egen hand. Efter det att beslutet om att minska gemenskapsstödet har fattats kommer det att ske ett automatiskt återtagande. Enligt tidsplanen i kommissionens meddelande kommer detta att bli aktuellt under det första kvartalet år "N+3", vilket innebär att det dröjer innan återtagandena märks i bokföringen.

Enligt strukturfondsförordningen skall kommissionen informera medlemsstaterna om det finns en risk för ett automatiskt återtagande. När det gäller år 2000 skickade kommissionen en varningsskrivelse till medlemsstaterna både i november 2001 och i juli 2002. Samma sak kommer att upprepas i början på hösten. Kommissionen förpliktar sig att förse budgetmyndigheten med information om regioner i riskzonen.

5. BÄTTRE PROGNOSE

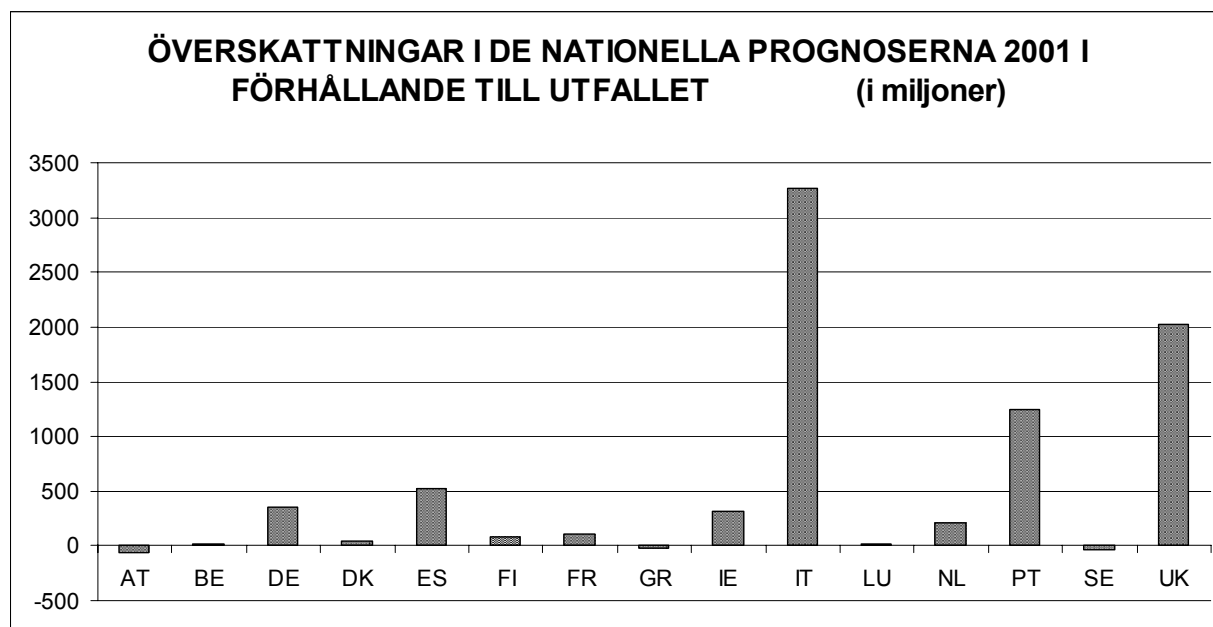
Eftersom de insatser som finansieras är så decentraliserade är det svårt att ta fram exakta prognoser över utbetalningarna under strukturfonderna. Det finns många organ på olika nivåer som administrerar verksamheterna. De nationella och regionala myndigheterna har svårigheter med dels de tidsfrister som gäller för urvalsinstansernas beslut om vilka projekt som skall finansieras, dels med de rådgivande instansernas tidsfrister eftersom dessa överläggningar sker i ett partnerskap mellan många sociala och ekonomiska aktörer. Det är ännu svårare att få fram prognoser under de första åren efter den nya programperiodens start.

I några år har kommissionen inom ramen för SEM 2000 bett medlemsstaterna att skicka in prognoser per fond och per mål. Detta informella samarbete är numera ett krav i förordningen

i fråga om de nya programmen¹⁰. Redan 2001 begärdes prognoser per fond och per program. Syftet med detta initiativ, i vilket allt fler deltagare är involverade, är att få fram mer exakta prognoser och att ringa in de program som ligger i riskzonen beträffande "N+2"-regeln. År 2001 lämnade medlemsstaterna in ofullständiga uppgifter i vilka beräkningarna dessutom visade sig vara alldeles för höga eftersom anslagen i budgeten inte räckte till för att täcka de behov som medlemsstaterna hade angett, i synnerhet om man dessutom tar hänsyn till att ett förskott måste betalas ut. Själva utfallet visade sig sedan bli mycket lägre¹¹.

Erfarenheterna från de senaste åren visar att de allra flesta medlemsstater räknar för högt i sina prognoser. Man kan också konstatera att kvaliteten i prognoserna från en och samma medlemsstat i allmänhet inte är konstant, vilket komplicerar tolkningen. I absoluta tal är det emellertid endast ett fåtal medlemsstater som står för det mesta i fråga om överdrivet höga siffror i prognoserna. År 2001 var det **tre medlemsstater som stod för 85 % av överskattningarna**, vilket framgår av följande diagram.

Diagram nr 11: Överskattningar i prognoser för nationella utbetalningar 2001



Under 2002 har kommissionen preciserat vilka kriterier som gäller för prognoserna, och man meddelade också att dessa skulle överlämnas till budgetmyndigheten, inte bara på EU-nivå utan också per medlemsstat. Prognoser per fond och per program har inkommit från samtliga medlemsstater. Frankrike drog över mest på tiden och lämnade in sina prognoser den 1 juli 2002. Då saknades fortfarande prognoser för de gamla franska och italienska programmen. Dessa medlemsstater uppmanas ännu en gång att lämna in sina prognoser en sista gång under 2002.

¹⁰ Artikel 32.7 i förordning 1260/1999.

¹¹ Några illustrativa exempel: DE: några regioner fruktade att kommissionen skulle sänka utbetalningarna proportionellt gentemot prognoserna om budgeten inte räckte till; IT : prognosen byggde helt och hållet på profilen från Berlin, och inte på en analys per program; ES: beräkning på nationell nivå, utan analys per program; BE: prognos över stödmottagarnas faktiska utgifter till och med den 31.12, och inte över de ansökningar som meddelats kommissionen till och med den 31.10 och som skulle ha betalats ut senast den 31 december; UK: meddelade vilka belopp som behövdes för att undvika återtaganden enligt n+2, utan att bry sig om verkligheten ute på fältet; IRL : svårt att få fram en prognos under det första året.

Medlemsstaternas prognoser för 2002 och 2003 ligger på en nivå som är 15 % högre än budgeten 2002 och det preliminära budgetförslaget 2003. I fråga om de gamla programmen tyder prognoserna på att återtagandena blir större än beräknat (men det går inte att dra några definitiva slutsatser så länge de franska prognoserna inte finns tillgängliga och de italienska inte har bekräftats). För de nya programmen är de samlade prognoserna lite mer än 25 % högre än de tillgängliga anslagen för 2003. Tidigare har emellertid prognoserna ofta varit cirka 25 % högre än de verkliga behoven. Det är för övrigt endast några program som enligt prognoserna uppvisar utgifter som inte räcker till för att undvika återtaganden enligt "N+2"-regeln.

Ur budgetsynpunkt vore det önskvärt att dessa prognoser i framtiden kunde användas i budgetarbetet. Nu kommer emellertid prognoserna in för sent för att kunna beaktas i det preliminära budgetförslaget. Kommissionen skulle annars kunna göra en noggrannare analys av prognoserna under hösten.

Kommissionen kommer att samarbeta med medlemsstaterna för att få fram bättre prognoser, men dessa kommer i alla fall att vara osäkra eftersom antalet involverade aktörer är så stort och förvaltningen så decentraliserad. Kommissionen kommer att bedöma de siffror som medlemsstaterna skickar in och jämföra dem med den profil för de totala utgifterna som man förväntar sig varje år.

Att det inte finns några påföljder när prognoserna uppenbarligen är felaktiga gör ju inte saken lättare. Det bör påpekas att det faktiskt finns påföljder i de program för landsbygdsutveckling som finansieras av garantisektionen vid EUGFJ, nämligen om skillnaden mellan prognosen och utfallet är större än 25 %. Denna påföljd innebär att utbetalningarna blir lägre under året därpå, utan att detta automatiskt leder till inskränkningar i programmen. Självklart är detta exempel inte direkt överförbart till strukturfonderna, i första hand på grund av att man inom landsbygdsutvecklingen har icke-differentierade anslag. Även om olägenheterna med för höga beräkningar av betalningsbemyndigandena är mindre när det gäller strukturfonderna, tack vare de differentierade anslagen, bör man tänka igenom vilka konsekvenserna blir för gemenskapens budget om prognoserna systematiskt är felaktiga. Ett system med påföljder måste bygga på väl avvägda bestämmelser, och innan det är dags för nästa förordning bör man kanske se efter om detta är en framkomlig väg om prognoserna inte blir bättre.

6. ANALYS AV DEN LÅNGSAMMA STARTEN FÖR PROGRAMMEN 2000-2006

Det finansiella genomförandet av programmen skiljer sig åt beroende på medlemsstat, region och fond. Den 30 juni 2002 räknar man enligt hypotesen för utbetalningarna med att 15 % av anslagen till programmen har utnyttjats, inklusive det första forskottet. Fem medlemsstater har då nått upp till denna siffra eller nästan nått dit (Österrike 16,6 %, Tyskland 16,1 %, Portugal 18,5 %, Spanien 16,2 %, Irland 14,4 %). Sju medlemsstater hade ännu inte kommit upp i 10 %, dvs. i stort sett inte mer än det första forskottet (Belgien, Danmark, Italien, Luxemburg, Nederländerna, Förenade kungariket, Sverige).

Genomförandegraden för mål 3-programmen ligger i de flesta medlemsstater på en högre nivå än genomsnittet, och mål 1-programmen ligger i stort sett på samma nivå som genomsnittet. De största förseningarna finns bland mål 2-programmen, 9,3 % sammanlagt. Om genomförandegraden i Österrike totalt sett kommer upp till 16,6 % är siffran 11,9 % när det gäller mål 2, vilket är mycket lägre än 24,6 % för mål 3. Samma skillnad finns i Tyskland, i det här fallet 10,4 % respektive 20,0 %, och i Förenade kungariket (7,0 % respektive 15,1 %).

Kommissionen redogör nedan för de viktigaste orsakerna till det generella underutnyttjandet jämfört med beräkningarna i SEM 2000. Det ges också förklaringar till att vissa program dras med förseningar medan andra genomförs i normal takt.

6.1. Tungrodda rutiner

Handläggningen när det gäller att bevilja offentliga stöd måste naturligtvis vara strikt, men rutinerna upplevs ofta som tungrodda och alltför invecklade, särskilt om det rör sig om mindre summor. Enligt strukturfondsförordningen måste det emellertid inte vara så. Enligt artikel 34.1 skall förvaltningsmyndighetens arbete bedrivas i enlighet med respektive medlemsstats egna institutionella, juridiska och finansiella system. Enligt artikel 3 i kommissionens förordning 438/2001 skall medlemsstaternas förvaltnings- och kontrollsystem stå i proportion till stödets omfattning.

Möjligheterna att lätta på den administrativa bördan och förenkla handläggningen av stödansökningar bör undersökas i samarbete med medlemsstaterna så att man kan komma fram till bästa möjliga metoder.

Kommissionen är medveten om att det är nödvändigt att så långt som möjligt förenkla rutinerna både på nationell nivå och på gemenskapsnivå, samtidigt som det inte får uppstå risker för oegentligheter, men den anser samtidigt att man knappast kan förklara förseningarna i strukturfondsprogrammen genom att hänvisa till gemenskapens regler som ju är identiska för alla medlemsstater och alla program. Det är tvärtom ofta medlemsstaternas egna val i genomförandet som orsakar dessa förseningar. Vad som talar för denna analys är att ett stort antal program uppvisade en normal genomförandegrad i juni 2002 och att endast ett fåtal var oroande mycket försenade. I en och samma medlemsstat är genomförandegraden av åtagandena för 2000 till 2002 när det gäller ERUF-program under mål 1 i vissa fall endast hälften av den som uppnås i andra program (t.ex. Spanien och Tyskland, mellan <30 % och > 60 %).

När det gäller ERUF ger Sverige exempel på goda metoder: Man ville där till varje pris inte riskera återtaganden enligt "N+2"-regeln, och därför såg man till att handläggningstiderna för att bevilja stöd förkortades i början av perioden. Det finns en stor efterfrågan på dessa stöd, och efter det att en ansökan beviljats skickar man regelbundet ut påminnelser i de fall en begäran om utbetalning inte lämnats in. Om projekten inte kommer igång inom rimlig tid kan påföljden bli att stödet annulleras. I Belgien tycks däremot utbetalningarna under mål 1 öka i volym mot slutet av perioden, vilket gör att landet riskerar återtaganden i början av perioden.

I Tyskland och Österrike hade de stora åtagandena för budgetåret 2000 redan utnyttjats fullt ut den 30 juni 2002, vilket innebär att dessa länder inte riskerar några automatiska återtaganden. I Italien är å andra sidan läget oroande för nästan alla program. För första gången har man därför infört ett system med en noggrann och regelbunden övervakning av läget för varje program och dessutom sett till att de administrativa rutinerna blivit effektivare.

I en analys som gjorts i Frankrike, där den låga genomförandegraden i samtliga program är oroväckande, anger man det stora antalet medfinansiärer som ett av skälen till de långa handläggningstiderna, eftersom gemenskapens stöd beviljas först efter det att den siste medfinansiären sagt ja. Det är emellertid i första hand de utdragna och sega rutinerna på nationell nivå som bör ifrågasättas.

I Portugal torde det vara så att åtgärderna i fråga om landsbygdsutveckling är svåra att hantera på grund av det stora antalet ansökningar om volymmässigt små stöd. I ett fall tog man emot

inte mindre än 19 600 ansökningar, varav det i vissa fall rörde sig om ett stöd på under 200 euro.

I de program som lyckas bäst strävar man efter dels enkla men effektiva rutiner som står i proportion till vilka belopp det rör sig om, dels en hög nivå i fråga om engagemang, information och mobilisering. Man har också en god framförhållning som gör att det inte går någon tid förlorad mellan olika etapper i beslutsfattandet. Detta är särskilt viktigt när ett stort antal instanser är involverade (på t.ex. miljö- och kulturområdet, lokala, regionala och nationella instanser, förvaltnings- och övervakningskommittéer etc.).

6.2. Två överlappande programperioder

Åren 2000 och 2001 var inte bara de två första åren under den nya programperioden utan också de två sista åren för det finansiella genomförandet för perioden 1994-99. Utöver utestående åtaganden i gemenskapens budget på i runda tal 10 % av anslagen fanns det vid utgången av 1999 "dolda" utestående åtaganden, dvs. skillnaden mellan de förskott som medlemsstaterna fått och deras faktiska utgifter dittills. Omfattningen av förseningarna i programmen 1994-99 framgår av att de 3,8 miljarder euro som inte hade utnyttjats mellan 1994 och 1997 ombudgeterades mellan 1998 och 2000, och av att programmen på många sätt fick en ny inriktning vid utgången av 1999, då tidsfristen för åtaganden för projekt i medlemsstaterna löpte ut.

Vissa program försenades naturligtvis i starten eftersom man av juridiska och finansiella säkerhetsskäl väntade på att kommissionen formellt skulle anta dem, men det står numera helt klart att den sena starten för de nya programmen i första hand beror på att man på alla nivåer i medlemsstaterna koncentrerade sina ansträngningar och resurser på att avsluta de gamla programmen och därför lät de nya vänta.

I åtminstone vissa regioner hade övergången från perioden 1994-99 till perioden 2000-2006 en avgörande effekt på kommissionens utbetalningar. Fram till och med 1999 fick medlemsstaterna ett förskott, men från och med nu blev de själva tvungna att i förväg finansiera de sista 10 % av utgifterna för hela perioden. Eftersom kommissionen med rätta insisterar på strikta kontroller av ansökningarna om slutbetalning blev resultatet att ansökningarna och utbetalningarna blev ungefär sex månader försenade.

I enlighet med bestämmelserna för perioden 2000-2006, och i motsats till de löpande förskotten under den tidigare perioden betalar kommissionen ut ersättning efteråt för stödmottagarnas faktiska utgifter, dvs. efter de olika stegen i den process som innehåller en inbjudan att inkomma med en intresseanmälan, handläggning av ansökningarna, projekturval, beviljande av stöd, anbudsinfordringar, projektens start, utbetalningar, kontroller och en utgiftsdeklaration till kommissionen som sedan har 60 dagar på sig att betala ut ersättningarna. Detta leder till att de första löpande utbetalningarna inte görs förrän 12 till 18 månader efter det att programmen kommit igång.

Att utbetalningarna sjönk så kraftigt mellan mitten av 2000 och andra halvåret 2002 beror på övergången från en programperiod till en annan och från ett betalningssystem till ett annat.

6.3. Betalningar mellan startdatum för stödberättigande utgifter och den dag då programkomplementet lämnas in

Det är ett faktum att förberedelserna inför de operativa programmen, utarbetandet av de samlade programdokumenten och förhandlingarna innan kommissionen antog dem tog längre

tid än beräknat. Dessutom tog medlemsstaterna ofta alltför god tid på sig innan de lämnade in programkomplement som låg i linje med de program som hade antagits.

Långa dröjsmål kunde också konstateras i fråga om ansökningar om att få vissa stödsystem godkända eller få finansiering av stora projekt i programmen.

Dessa förseningar hade emellertid ingen betydelse för frågan om startdatumet för stödberättigande utgifter. Detta datum är enligt artikel 30 i förordning 1260/1999 den 1 januari 2000 för de flesta program av den vanliga typen, i vissa fall kan det vara ett ännu tidigare datum som gäller. Man förväntade sig att medlemsstaterna skulle utnyttja denna bestämmelse, men det skedde endast i ringa omfattning. Såvitt kommissionen vet var Portugal det enda land som gjorde detta i någon större omfattning. Andra medlemsstater, t.ex. Förenade kungariket, satte inte igång med sina inbjudningar att inkomma med förslag förrän efter det att programkomplementet hade lämnats in vid mitten eller slutet av 2001. Det stora antal ansökningar om löpande utbetalningar som man förutspådde under 2001 för att få ersättning för utgifter mellan januari 2000 och den dag då programkomplementet lämnades in, vilket är ett krav för att kommissionen skall göra en utbetalning, blev aldrig en realitet.

Eftersom de flesta medlemsstater inte har deklarerat några större utgifter för projekt som var godkända redan den 1 januari 2000, och dessutom inte började behandla ansökningarna om stöd förrän under år 2001, kan man förvänta sig att det finansiella genomförandet ute på fältet, förutom det första förskottet på 7 %, når upp till normal takt framåt 2003 och att det kommer att avslutas under 2008.

6.4. Bättre finansiell förvaltning och skärpta kontroller

En faktor som bidragit till att tidtabellen för ansökningar om utbetalning inte håller är den striktare finansiella förvaltning och de skärpta kontroller som behövs för att uppfylla de nya kraven i förordning 1260/1999, bl.a. skyldigheten att inrätta en utbetalande myndighet och se till att den har personal. Till följd av de påpekanden om felfrekvensen och oegentligheterna i strukturfondsförvaltningen som revisionsrätten och den ansvarsfrihetsbeviljande myndigheten gjort har kommissionen insisterat på att dessa bestämmelser skall följas, och det har tagit tid för medlemsstaterna att klara av detta.

Den finansiella förvaltningen blir striktare genom en noggrannare tillämpning av den bestämmelse som innebär att förskott till mellanliggande organ inte är stödberättigande. Att betrakta förskotten som stödberättigande skulle naturligtvis snabba på budgetutnyttjandet, men det skulle också minska trycket på att saker och ting verkligen händer på slutlig stödmottagarnivå, vilket är en grundläggande förutsättning för en fruktbar sammanhållningspolitik.

Kommissionen har av princip inte gått med på en medfinansieringsgrad som är högre än vad som anges i programkomplementet. Den anser nämligen att denna höga finansieringsgrad i början innebär en risk för att den planerade graden på sikt överskrids, vilket i sin tur leder till att den eftersträvade hävstångseffekten minskar. För enkelhetens skull har denna bestämmelse mildrats, på villkor att det finns tillräckliga kontrollbestämmelser.

6.5. Datum för deklaration av faktiska utgifter

Några medlemsstater har beslutat sig för att inte betala ut stöden för vissa stora projekt förrän arbetena avslutats, vilket innebär att det praktiska genomförandet återspeglas i budgetutnyttjandet med motsvarande fördröjning.

Förskott till projektledare är inte stödberättigande förrän de stämts av mot faktiska utgifter. Kommissionen undersöker för närvarande möjligheten att göra förskotten stödberättigande från utbetalningsdatumet, utan att släppa på kraven om god förvaltning och kontroller.

6.6. Oförutsedda omständigheter

Förseningarna i vissa program beror på oförutsedda omständigheter som varierar från ett program till ett annat:

- Den planerade privata finansieringen uteblev, vilket förklaras av raset inom telekom-sektorn eller grusade förhoppningar om ekonomisk tillväxt (Irland, Portugal, Förenade kungariket).
- Ingen överensstämmelse mellan planerad medfinansieringsgrad och de tak som gäller för statliga stöd (Förenade kungariket, mål 2).
- Osäkerhet på grund av nya regler (EUGFJ och fiske).
- Ansökningar från vissa icke-statliga organisationer avslogs eftersom reglerna i fråga om anbudsförfarande inte hade följts; i dessa fall rör det sig om regler som organisationerna inte behövde följa under den föregående perioden.

6.7. Förmåga att utnyttja medlen

Förmågan att utnyttja medlen för perioden 2000-2006 påverkades naturligtvis negativt av det faktum att man var tvungen att medfinansiera utgifter under de två sista åren av perioden 1994-1999, men i övrigt har kommissionen inte kunnat konstatera några bestående svårigheter i fråga om att tillgodogöra sig stöden, med undantag för dels några mål 2-områden där stöden var alltför utspridda och beloppen därmed för låga, vilket ledde till ett svagt intresse bland projektägarna, dels några program där den privata finansieringen inte kom till stånd, samt några FFU-program.

De regionala och lokala myndigheternas vilja och möjligheter att bidra till finansieringen kan utgöra en bromskloss när det gäller att tillgodogöra sig stöden. Gemenskapens resurser har ökat under programperiodernas gång, men detta motsvaras inte av en ökning av medfinansieringen på nationell nivå. Tvärtom vad man förväntade sig var intresset bland de små och medelstora företagen mycket svalt i vissa program.

7. "N+2": ÅTGÄRDER SOM KOMMISSIONEN VIDTAGIT ELLER PLANERAR ATT VIDTA

Förseningarna innebär att programmen riskerar att förlora anslag enligt "N+2"-regeln. Kommissionen kommer att tillämpa den här regeln i enlighet med förordningen. För att undvika en sådan situation och maximera de belopp som genomförts för sammanhållningspolitiken har kommissionen vidtagit följande åtgärder:

- Man har antagit ett meddelande om tillämpningsföreskrifter för denna bestämmelse (meddelande K(2002) 1942 antogs den 27 maj 2002).
- Man samarbetar med medlemsstaterna för att förbättra metoderna för att göra prognoser per program (jfr. kapitel 5).

- Kommissionen kommer att informera medlemsstaternas behöriga myndigheter om program som ligger i riskzonen.
- Kommissionen kommer att samarbeta med de programansvariga för att klarlägga orsakerna till förseningarna och för att inom förordningarnas ram finna lösningar på problemen. Om det visar sig att ett program inte kan nå de mål som satts upp, kommer kommissionen och medlemsstaten att undersöka om det går att omfördela de medel som riskerar att gå förlorade till andra och mer lovande projekt.
- Kommissionen kommer att undersöka vilka möjligheter det finns att förenkla rutinerna, både på kommissionen, i medlemsstaterna och på de ansvariga förvaltningarna; syftet är att de skall bli effektivare och att den administrativa bördan skall stå i proportion till ansökningarna.

Det sistnämnda har redan börjat diskuteras på kommissionens enheter och i strukturfondernas rådgivande kommittéer. Kommissionen kommer att presentera sina förslag vid det informella ministerrådsmötet den 7 oktober 2002. Under en konferens i början av 2003 kommer debatten att vidgas till att gälla även perioden efter 2006. Medlemsstaterna har dessutom ombetts att ge exempel på väl fungerande metoder och rutiner i fråga om handläggningen av ansökningar så att dessa erfarenheter kan spridas över hela unionen. Det finns redan ett antal framkomliga vägar. Man kan t.ex. tänka sig att förbättra förvaltningen genom att lätta på kraven för ändring av programmen. Dessutom kan man förenkla översynen efter halva tiden och minska omfattningen och samordningen när det gäller kontroller.

Kommissionen kommer att ta vara på de nuvarande medlemsstaternas erfarenheter för att påskynda och förenkla genomförandet av kandidatländernas program efter anslutningen. För att kunna se till att programmen kommer igång snarast möjligt har kommissionen som mål att förhandlingarna i allt väsentligt skall vara avslutade innan länderna blir medlemmar.

8. SLUTSATSER

Omfattningen av utbetalningarna i samband med programmen för socioekonomisk utveckling under perioden 2000-2006 överskattades grovt under 2000 och 2001. Detta förklaras delvis av att det krävdes längre tid än beräknat för att förhandla fram programmen, särskilt på grund av att medlemsstaterna nästan inte alls utnyttjade bestämmelsen om att de faktiska utgifterna är stödberättigande från och med januari 2000. Vissa program försenades av juridiska och finansiella säkerhetsskäl eftersom man väntade på att kommissionen formellt skulle anta dem. Kommissionen anser emellertid att underutnyttjandet under 2000 och 2001 i första hand beror på att medlemsstaterna först ville avsluta programmen 1994-1999, vars slutdatum för stödberättigande utgifter var den 31 december 2001, och att de därför inte kom igång med programmen 2000-2006 i tid.

Kommissionen har företrädare vid de sammanträden som övervakningskommittéerna för samtliga program håller, och under 2001 har man kunnat konstatera att åtagandena för olika insatser i de flesta program ligger på en sådan nivå att genomförandet kommer att ske i normal takt under de kommande åren.

Under 2002 genomförs programmen för andra året ute på fältet, och anslagen i budgeten för betalningsbemyndiganden kan återigen visa sig ligga på en högre nivå än det faktiska genomförandet. För perioden 2000-2006 är orsaken det glapp som uppstod mellan arbetenas start ute på fältet och de utgiftsdeklarationer som skickades in till kommissionen, och för

perioden 1994-1999 är orsaken att ansökningarna om slutbetalning skickades in så sent eftersom medlemsstaterna under hela programperioden tog alltför lång tid på sig för att kontrollera de deklarerade utgifterna. Kommissionen kommer att revidera sina prognoser till hösten. Eftersom besluten om att bevilja stöd präglas av en långtgående decentralisering blir utgiftsprognoserna för innevarande och kommande år osäkra, men med detta förbehåll räknar kommissionen med ett normalt budgetgenomförande under perioden 2003-2008, med 2010 som slutår för utbetalningarna.

På grund av att perioden för betalningar enligt förordningen är längre än perioden för åtaganden (11 respektive 7 år) räknar kommissionen med att de utestående åtagandena kommer att öka mot slutet av året och att de som högst uppgår till 55-64 miljarder euro 2006, för att år 2010 sjunka till nästan noll. Den här profilen bygger på den sannolika hypotesen att medlemsstaterna maximalt kommer att utnyttja den tid som de enligt förordning 1260/1999 har på sig för att genomföra programmen, samtidigt som de vill undvika stora återtaganden enligt det absolut sista datumet enligt "N+2"-regeln.

Återtagandena enligt "N+2"-regeln innebär att de utestående åtagandena kommer att ligga på en försumbar nivå 2010, även om underutnyttjandet blir mycket stort. Eftersom medlemsstaterna enligt den här regeln riskerar att gå miste om anslag anser kommissionen att de kommer att göra allt för att genomföra programmen i en takt som gör att tillämpningen av regeln kommer att få begränsade effekter. Kommissionen kommer regelbundet att informera medlemsstaterna om vilka program som ligger i riskzonen.

Vid sidan av de utestående åtagandena för perioden 2000-2006 tillkommer åtaganden från den föregående perioden, 17,2 miljarder euro vid utgången av 2001. Dessa utestående åtaganden kommer att betalas ut senast vid utgången av 2003, på grundval av de ansökningar om slutbetalning som skall lämnas in senast den 31 mars 2003, med undantag för ett obetydligt belopp som härrör från projekt som stoppats av juridiska skäl.

Stora utestående åtaganden är en oundviklig konsekvens av bestämmelserna för strukturfonderna. Nu måste man låta den disciplin som "N+2"-regeln innebär bära frukt så att man får kontroll över de utestående åtagandena, och medlemsstaterna måste fås att utnyttja de medel som de beviljats inom de fastställda tidsramarna.

Kommissionen gör allt för att hjälpa medlemsstaterna att uppnå detta mål. Den har inlett breda diskussioner om en förenkling av rutinerna, och förslag i den riktningen kommer att presenteras vid det informella ministerrådsmötet den 7 oktober 2002. Problemen varierar beroende på region, medlemsstat och fond, och kommissionen samarbetar med medlemsstaterna för att kartlägga hinder och finna lösningar.

Vissa fonder och program löper en uppenbar risk att gå miste om medel enligt "N+2"-regeln. Den disciplin som medlemsstaterna och regionerna årligen åläggs genom den här regeln gör dock att de ständigt måste hålla ett vakande öga på genomförandetakten, vilket är att föredra framför att försöka hämta in förseningar mot slutet, så som skedde under perioden 1994-1999. Det är bättre att gå miste om några tiotal miljoner euro under 2002 och 2003 än att förlora mycket betydande belopp i slutet av perioden.

Bilaga: Förklarande tabeller till diagram 1–10

Diagram nr 1: RAL i slutet av året för åtaganden före 1994

	RAL pré-94 à la fin de chaque année (milliards d'Euros)	%
1993	15.405,70	100%
1994	10.508,00	68%
1995	7.762,60	50%
1996	5.349,46	35%
1997	3.542,32	23%
1998	2.434,95	16%
1999	1.858,37	12%
2000	991,30	6%
2001	532,20	3%

Diagram nr 2: Utbetalning av de utestående åtagandena för programmen 1994-1999

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Financial perspective						
Expected RAL	41,2					
Payments		19,8	8,9	5,6	5,2	0,7
De-commitments		0	0,1	0,2	0,6	0,1
Remaining RAL (at the end of the year)	41,2	21,4	12,4	6,6	0,8	0
Actual implementation and budgets assumption						
Actual RAL (including pre<94)	41,7	2,4				
New commitments (closure of Edinburgh)		2,4				
Payments		20	5,8	6,4	7,9	0,7
De-commitments (including pre<94)		0,7	0,4			2,2
RAL (end of the year)	41,7	23,4	17,2	10,8	2,9	0
1999,2000 and 2001 : actual implementation 2002: implementation plan (budget - 0,9 billion) 2003: PDB 2004: remaining commitments (de-commitments or legal cases)						

Diagram nr 3: Åtaganden i de nya programmen

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Actual implementation (after rebudgetisation and carryovers)								
Commitments (new programmes)		15,4	38,1	31,1	31,1	31,6	31,9	31,7
Cumulated commitments	0	15,4	53,5	84,6	115,7	147,3	179,2	210,9
2000-01 : actual implementation (with carryovers in 2001) 2002: budget, 2003:PDB (adjusted FP) 2004-06: financial perspective (adjusted FP)								

Diagram nr 4: Utbetalningar i de nya programmen

Financial perspective (initial PF) 1999 2000 2001 2002 2003 2004 2005 2006 2007 2008 2009 2010

Payment on account	8	6									
Reimbursements	1,2	13,6	25,6	27,6	30,2	30,2	30,2				
TOTAL	9,2	19,6	25,6	27,6	30,2	30,2	30,2				

Actual implementation

Payment on account	5,9	7,7	0,2	0	0,3	0	0	0	0	0	0
Reimbursements	0	7	22	23,1	26,7	27	27	27	23	11,4	2,6
TOTAL	0	5,9	14,7	22,2	23,1	27	27	27	23	11,4	2,6

Payments covered N-3, N-2 and X% of N-1 (on average)

40% 27% 13% -1% -17% -7%

Payment claimed in Dec N+2 and paid in N+3

-0,4 -5,3 -3,5

2000-01 : actual implementation

2002: budget, 2003: PDB

2004-08: Steady State, i.e. 90% of one annual tranche from 2004 to 2007 and 80% in 2008 (N+2 avoided)

2009-2010: final balance (75% in 2009 and 25% in 2010) + 3,5 billion in 2009

Diagram nr 5: Utestående åtaganden i de nya programmen

1999 2000 2001 2002 2003 2004 2005 2006 2007 2008 2009 2010

Actual implementation

Commitments	15,4	38,1	31,1	31,1	31,6	31,9	31,7	0	0	0	0
Payments	5,9	14,7	22,2	23,1	27	27	27	27	23	11,4	2,6
RAL (fin de l'année)	0	9,5	32,9	41,8	49,8	54,4	59,3	64	37	14	2,6

2000-01: actual implementation

2002: budget, 2003: PDB

2004-07: FP (for commitments) and steady state (for payments)

Diagram nr 6: Totala utbetalningar under strukturfonderna

(1994/1999) - source: ANCIENS PROGR.		1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005					
Financial perspective													
(1)	Payments		19,8	8,9	5,6	5,2	0,7						
Actual implementation and budgets assumption													
(2)	Payments		20	5,8	6,4	7,9	0,7						
(2000/2006) - source: PAYMENTS													
Financial perspective (initial PF)		1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
(3)	TOTAL		9,2	19,6	25,6	27,6	30,2	30,2	30,2				
Actual implementation													
(4)	TOTAL	0	5,9	14,7	22,2	23,1	27	27	27	27	23	11,4	2,6
for chart													
		1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
(1)+(3)	Financial Perspectives		29,0	28,5	31,2	32,8	30,9	30,2	30,2				
(2)+(4)	Payments		25,9	20,5	28,6	31,0	27,7	27,0	27,0	27,0	23,0	11,4	2,6

Diagram nr 7: Total RAL under strukturfonderna (vid årets slut)

1999 2000 2001 2002 2003 2004 2005 2006 2007 2008 2009 2010

Actual implementation (end of the year)

Old RAL	41,7	23,4	17,2	10,8	2,9	0	0	0	0	0	0	0
New RAL	0	9,5	32,9	41,8	49,8	54,4	59,3	64	37	14	2,6	0
RAL (end of the year)	41,7	32,9	50,1	52,6	52,7	54,4	59,3	64	37	14	2,6	0

2000-01 : actual implementation

2002: budget, 2003: PDB

2004-08: FP (for commitments) and steady state (for payments)

Diagram nr 8: de utestående åtagandena 2000-2006 under budgetårets gång

	99 avril	99 déc	00 avril	00 déc	01 avril	01 déc	02 avril	02 déc	03 avril	03 déc	04 avril	04 déc	05 avril	05 déc	06 avril	06 déc	07 avril	07 déc	08 avril	08 déc	09 avril	09 déc	10 avril	10 déc
RAL beginning ->end of the year	0	0	0	9,5	39,9	32,9	60,4	41,8	72,9	49,8	81,4	54,4	86,3	59,3	91	64	63,6	37	31,7	14	10,5	2,6	2,6	0

Diagram nr 9: Utbetalningar, om det ursprungliga underutnyttjandet hämtas in under åren 2003-2004

2000 2001 2002 2003 2004 2005 2006 2007 2008 2009 2010

Financial perspective (initial PF)

Payment on account	8	6									
Reimbursements	1,2	13,6	25,6	27,6	30,2	30,2	30,2				
TOTAL	9,2	19,6	25,6	27,6	30,2	30,2	30,2				

Actual implementation

Payment on account	5,9	7,7	0,2	0	0,3	0	0	0	0	0	0
Reimbursements	0	7	22	27,6	29,9	30,2	30,2	18,6	9,2	7,9	2,6
Récupération				5,8	5,8						
TOTAL	5,9	14,7	22,2	33,4	36,0	30,2	30,2	18,6	9,2	7,9	2,6

2000-01 : actual implementation

2002: budget

2003-04: financial perspective + catching-up in two-year time of the "backlog" compared to the FP

2005-2010: financial perspective assumption

Diagram nr 10: Tak för de utestående åtagandena, genom regeln om automatiska återtaganden

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Commitments	15,4	38,1	31,1	31,1	31,6	31,9	31,7	0	0	0	0
Cumulated commitments	15,4	53,5	84,6	115,7	147,3	179,2	210,9	210,9	210,9	210,9	
Payments	5,9	14,2	19,7	19,7	19,7	19,7	19,7	27	23	11,4	2,6
Cumulated payments	5,9	20,1	39,8	59,5	79,2	98,9	118,6	145,6	168,6	180	182,6
De-commitments	0	0	0	0	0	0	11,6	11,9	4,8	0	0
Cumulated de-commitments	0	0	0	0	0	0	11,6	23,5	28,3	28,3	28,3
RAL (end of the year)	9,5	33,4	44,8	56,2	68,1	80,3	80,7	41,8	14	2,6	0

Payments covered N-3, N-2 and X% of N-1 (on average)

Exceeding the N+2

Claimed in November and December and paid in early N+3

De-committed during the following year

19%	-17%	-53%	-90%	-106%		
6,0	-5,4	-16,8	-17,1	-10,1	-3,5	
	5,4	5,2	5,2	5,3	3,5	
		-11,6	-11,9	-4,8		

2000, 2001: implementation

2002-2006: payments maximising the RAL at the beginning of 2006, while keeping a stable instalment of payment (and without automatic decommitments before 2006)

2007-2010: central scenario