SV 2017 nr 02

Särskild rapport

Kommissionens förhandlingar om partnerskapsöverenskommelser och program inom sammanhållningspolitiken 2014–2020: utgifterna riktas mer mot Europa 2020-prioriteringar, men arrangemangen för resultatmätning är allt mer komplexa

1977 - 2017
CURIA RATIONUM
EUROPEISKA REVISIONSRÄTTEN

EUROPEISKA REVISIONSRÄTTEN
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Tfn +352 4398-1
Frågor: eca.europa.eu/sv/Pages/ContactForm.aspx
Webbplats: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

En stor mängd övrig information om Europeiska unionen är tillgänglig på internet via Europa-servern (http://europa.eu).

Luxemburg: Europeiska unionens publikationsbyrå, 2017

Print	ISBN 978-92-872-7102-0	ISSN 1831-0990	doi:10.2865/871758	QJ-AB-17-004-SV-C
PDF	ISBN 978-92-872-7129-7	ISSN 1977-5830	doi:10.2865/43230	QJ-AB-17-004-SV-N
EPUB	ISBN 978-92-872-7142-6	ISSN 1977-5830	doi:10.2865/456577	QJ-AB-17-004-SV-E

© Europeiska unionen, 2017
Kopiering tillåten med angivande av källan.

SV 2017 nr 02

Särskild rapport

Kommissionens förhandlingar om partnerskapsöverenskommelser och program inom sammanhållningspolitiken 2014–2020: utgifterna riktas mer mot Europa 2020-prioriteringar, men arrangemangen för resultatmätning är allt mer komplexa

(i enlighet med artikel 287.4 andra stycket i EUF-fördraget)

Granskningsteam

02

I våra särskilda rapporter redovisar vi resultatet av våra effektivitets- och regelefterlevnadsrevisioner av särskilda budgetområden eller förvaltningsteman. För att uppnå så stor effekt som möjligt väljer vi ut och utformar granskningsuppgifterna med hänsyn till riskerna när det gäller resultat eller regelefterlevnad, storleken på de aktuella inkomsterna eller utgifterna, framtida utveckling och politiskt intresse och allmänintresse.

Denna effektivitetsrevision utfördes av revisionsavdelning II – där ledamoten Iliana Ivanova är ordförande – som är specialiserad på utgiftsområdena investeringar för sammanhållning, tillväxt och inkludering. Revisionsarbetet leddes av föredragande ledamot Ladislav Balko, som fick stöd av Branislav Urbanič (kanslichef), Niels-Erik Brokopp (förstechef), Bernard Witkos, (uppgiftsansvarig) och Simon Dennett, Marija Grguric, Sara Pimentel, Ana Popescu och Anne Poulsen (revisorer).

Från vänster till höger: Sara Pimentel, Branislav Urbanič, Ladislav Balko, Niels-Erik Brokopp, Marija Grguric, Simon Dennett och Bernard Witkos.

Innehåll

Punkt

Förkortningar

Ordlista

1-X **Sammanfattning**

1-26 **Inledning**

1-3 Sammanhållningspolitiken är EU:s viktigaste investeringspolitik

4-6 Bestämmelserna har bidragit till en ökad inriktning på resultat inom sammanhållningspolitiken under perioden 2014–2020

7-12 De viktigaste etapperna i antagandet av den rättsliga ramen för sammanhållningspolitiken 2014–2020

7-9 Det förberedande arbetet med kommissionens lagförslag

10-12 Förhandlingar om det sammanhållningspolitiska lagstiftningspaketet mellan kommissionen, Europaparlamentet och rådet

13-26 Programplaneringen av sammanhållningspolitiken för perioden 2014–2020

13-22 De viktigaste byggstenarna i programplaneringsprocessen: en gemensam strategisk ram, tematiska mål, partnerskapsöverenskommelser och operativa program

23-25 Indikatorer för output och resultat

26 Bestämmelser om förfarandena för antagande av partnerskapsöverenskommelser och operativa program

27-32 **Revisionens inriktning och omfattning och revisionsmetod**

33-136 **Iakttagelser**

33-55 Kommissionen hade kontroll över tidsfristerna vid förhandlingarna om partnerskapsöverenskommelser och operativa program

34-37 Europaparlamentet och rådet antog det sammanhållningspolitiska lagstiftningspaketet i slutet av 2013

Innehåll

38-45 Kommissionen agerade proaktivt när det gällde förhandlingar om partnerskapsöverenskommelser och operativa program

46-52 Trots svårigheterna antog kommissionen partnerskapsöverenskommelser och operativa program inom den tidsfrist som anges i förordningen

53-55 Ytterligare krav, it-problem och en komplex godkännandeprocess bidrog till att förhandlingarna om partnerskapsöverenskommelser och operativa program tog lång tid

56-80 **Partnerskapsöverenskommelserna inriktade på ett avgörande sätt sammanhållningsutgifterna på Europa 2020-strategin**

60-66 Partnerskapsöverenskommelser ligger till grund för budgetanslagen till tematiska mål och investeringsprioriteringar

67-73 Förhandlingarna om partnerskapsöverenskommelser var ändamålsenliga när det gällde att öronmärka utgifter för målen i Europa 2020-strategin

74-80 De granskade medlemsstaterna anger i sina partnerskapsöverenskommelser de viktigaste förväntade resultaten, men om de ska uppnås krävs det omfattande nationell finansiering utöver EU-anslagen

81-91 **De operativa programmen visar tydligare vad insatserna syftar till och hur det ska uppnås, men programmen är mer komplexa än under föregående programperiod**

83-87 Kommissionen och medlemsstaterna har oftare lyckats utarbeta operativa program med en stabilare interventionslogik än under föregående programperiod

88-91 Strukturen på de operativa programmen leder till fler resultatindikatorer som måste övervakas och till ökade rapporteringskrav

92-136 **Fondspecifika skillnader i kategoriseringen av finansiella uppgifter och mätningen av resultatet av operativa program leder sannolikt till problem vid programövervakningen under kommande år**

94-101 De olika ESI-fonderna använder inte samma metod för den finansiella övervakningen av investeringar

102-109 Fonderna använder gemensamma outputindikatorer på olika sätt, och medlemsstaterna kan ange ytterligare programspecifika outputindikatorer

110-129 Resultatindikatorerna för ESF och Eruf mäter olika saker på olika sätt vilket gör det omöjligt att på ett meningsfullt sätt aggregera uppgifter på EU-nivå

130-136 De olika metoderna och det höga antalet programspecifika indikatorer kommer att orsaka en stor administrativ börda, men det återstår att se hur dessa uppgifter ska användas

Innehåll

05

137-154 **Slutsatser och rekommendationer**

Bilaga I — **Jämförelse mellan de centrala bestämmelser som införts för perioden 2014–2020 och liknande bestämmelser för tidigare perioder**

Bilaga II — **Europa 2020-strategin, tematiska mål och tematisk koncentration**

Bilaga III — **Sammanhållningspolitikens uppbyggnad**

Bilaga IV — **Strategiska resultatindikatorer – analys av partnerskapsöverenskommelserna för de fem medlemsstater som granskades**

Kommissionens svar

Förkortningar

06

EHFF: Europeiska havs- och fiskerifonden

Ejflu: Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling

Eruf: Europeiska regionala utvecklingsfonden

ESF: Europeiska socialfonden

ESI-fonder: Europeiska struktur- och investeringsfonderna

ETS: Europeiskt territoriellt samarbete

EUF-fördraget: Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt

FoU: Forskning och utveckling

FoU och innovation: Forskning, utveckling och innovation

GD: generaldirektorat

GD AGRI: generaldirektoratet för jordbruk och landsbygdsutveckling

GD EMPL: generaldirektoratet för sysselsättning, socialpolitik och inkludering

GD Mare: generaldirektoratet för havsfrågor och fiske

GD REGIO: generaldirektoratet för regional- och stadspolitik

IPA: instrumentet för stöd inför anslutningen

NSRF: nationell strategisk referensram

OP: operativt program

TM: tematiskt mål

Ordlista

07

De europeiska struktur- och investeringsfonderna (ESI-fonderna) är fem separata fonder som stöder unionsstrategin för smart och hållbar tillväxt för alla i hela unionen liksom de fondspecifika uppdragen. De har policyramar som fastställs för den fleråriga budgetramens sjuårsperiod. Fonderna är Europeiska regionala utvecklingsfonden (Eruf), Europeiska socialfonden (ESF), Sammanhållningsfonden, Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (Ejflu) och Europeiska havs- och fiskerifonden (EHFF).

Den europeiska resultattavlan för innovation är en jämförande bedömning av EU-medlemsstaternas resultat när det gäller forskning och innovation som sammanställs av kommissionen. Den visar ett lands innovationskapacitet i form av en samlingsindikator som består av tre huvudtyper av indikatorer: möjliggörare, företagens aktivitet och output, och åtta innovationsdimensioner med totalt 25 indikatorer.

Den europeiska uppförandekoden för partnerskap är ett antal principer som anges i kommissionens delegerade förordning (EU) nr 240/2014 och som ska stödja medlemsstaterna och göra det lättare för dem att organisera partnerskap för att förbereda och genomföra partnerskapsöverenskommelser och operativa program.

Den gemensamma strategiska ramen ger vägledning och underlättar harmoniseringen av målen för EU:s olika sammanhållningspolitiska fonder och andra unionsinstrument och annan unionspolitik.

Det europeiska territoriella samarbetet finansieras av Eruf och bildar en ram för samarbetet, genomförandet av gemensamma åtgärder och politiskt utbyte mellan aktörer på nationell, regional och lokal nivå i olika medlemsstater.

Effekter är långsiktiga socioekonomiska konsekvenser som kan observeras en viss tid efter en avslutad insats och som kan beröra de direkta mottagarna av insatsen eller andra indirekta mottagare (t.ex. minskad arbetslöshet eller förbättrad vattenkvalitet).

En resultatram är en uppsättning delmål och mål som fastställs för varje prioritering i ett program och utgör en viktig pelare i en resultatinriktad strategi.

Ett **tematiskt mål** är en strukturerande del av partnerskapsöverenskommelserna. Det fastställs redan i lagstiftningen och anger de mål som ska få stöd från de europeiska struktur- och investeringsfonderna. Tematiska mål etablerar en koppling till strategiska mål på EU-nivå.

Europa 2020-strategin är EU:s tillväxtstrategi för återhämtning efter krisen. Den gäller för perioden från 2010 till 2020 och är uppdelad i fem överordnade mål: sysselsättning, forskning och utveckling, klimat/energi, utbildning, social delaktighet och fattigdomsminskning.

Ordlista

08

Förhandsvillkor är villkor, baserade på förutbestämda kriterier som definierats i förordningen om gemensamma bestämmelser, som anses vara nödvändiga förutsättningar för att det EU-stöd som omfattas av överenskommelserna ska användas på ett ändamålsenligt och effektivt sätt. När medlemsstaterna utarbetar operativa program inom Eruf, Sammanhållningsfonden och ESF under programperioden 2014–2020 ska de bedöma om villkoren är uppfyllda. Om de inte är det måste handlingsplaner utarbetas så att de garanterat uppfylls senast den 31 december 2016.

Förordningen om gemensamma bestämmelser är Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1303/2013 av den 17 december 2013 om fastställande av gemensamma bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden, Sammanhållningsfonden, Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling och Europeiska havs- och fiskerifonden som anger allmänna bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden, Sammanhållningsfonden och Europeiska havs- och fiskerifonden och upphäver rådets förordning (EG) nr 1083/2006.

Input är de ekonomiska, mänskliga, materiella, organisatoriska eller lagstadgade medel som behövs för att genomföra en politik, ett program eller ett projekt.

Insatser är åtgärder eller interventioner som genomförs av offentliga myndigheter eller andra organisationer och som kan se ut på olika sätt (politik, program, åtgärd eller projekt). De insatsmetoder som används är bidrag, lån, subventionerade räntesatser, garantier, kapitalinvesteringar och riskkapitalsystem eller andra former av finansiering.

Interventionslogik anger kopplingen mellan bedömda behov, mål, input (planerad och faktisk), output (planerad och uppnådd) och resultat (avsett och faktiskt).

Investeringsprioritering är ett område som prioriteras för bidrag från Europeiska unionen som fastställs på unionsnivå och gäller ett specifikt tematiskt mål.

Landsspecifika rekommendationer är rådets rekommendationer till medlemsstaterna om de strukturella utmaningar som bör hanteras genom fleråriga investeringar som direkt omfattas av tillämpningsområdet för ESI-fonderna enligt de fondspecifika förordningarna. De bygger på kommissionens analys av EU-medlemsstaternas budgetplaner och makroekonomiska och strukturella reformer, och omfattar de kommande 12–18 månaderna. De antas av rådet i enlighet med artiklarna 121.2 och 148.4 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

Nationellt reformprogram är ett dokument där landets politik och åtgärder för att bevara tillväxt och sysselsättning och uppnå Europa 2020-målen presenteras.

Operativa program anger en medlemsstats prioriteringar och specifika mål och hur finansieringen (EU-finansiering och nationell offentlig och privat medfinansiering) från ESI-fonderna kommer att användas under en viss period (för närvarande sju år) för att finansiera projekt. Projekten måste bidra till uppnåendet av ett antal mål som fastställs för det operativa programmets insatsområde. Operativa program utarbetas av medlemsstaten och ska godkännas av kommissionen innan några medel kan betalas ut från EU-budgeten. Operativa program kan endast ändras under den period som de pågår om båda parterna är överens.

Output är det som produceras eller uppnås med de resurser som anslås till en insats (t.ex. utbildning av unga arbetslösa, antalet byggda reningsverk eller kilometer anlagda vägar).

Partnerskapsöverenskommelser ingås mellan Europeiska kommissionen och varje medlemsstat för programperioden 2014–2020. Där anges de nationella myndigheternas planer för hur de ska använda medlen från de europeiska struktur- och investeringsfonderna och presenteras varje lands strategiska mål och investeringsprioriteringar som kopplas till de övergripande målen för Europa 2020-strategin för smart och hållbar tillväxt för alla. Där anges också bland annat närmare uppgifter om eventuella förhandsvillkor och ramar för resultatförvaltning. De utarbetas av medlemsstaten i dialog med kommissionen och ska antas av kommissionen.

Ordlista

09

Resultat är en mätbar konsekvens som – direkt eller indirekt – härleds från ett samband mellan orsak och effekt. Den resultatinriktade strategin för offentlig politik bygger på principen att offentliga insatser bör inriktas på att åstadkomma resultat snarare än på att förvalta åtgärder eller processer. Inom sammanhållningspolitiken används uttrycket vanligen om utfall och effekter.

Resultatreserven består av 6 % av de medel som anslagits till Eruf, ESF och Sammanhållningsfonden. Medlen är för närvarande blockerade men kan göras tillgängliga efter den resultatöversyn som planeras till 2019 om vissa krav uppfylls eller överträffas.

Ungdomssysselsättningsinitiativet syftar till att ge ekonomiskt stöd till regioner med ungdomsarbetslöshetsnivåer på över 25 % genom att stödja genomförandet av ungdomsgarantin i syfte att förstärka och komplettera den verksamhet som finansieras genom ESF. Initiativet finansierar verksamhet som är direkt riktad till unga – under 25 år (eller under 29 när medlemsstaterna anser att det är relevant) – som varken arbetar eller studerar (NEET).

Sammanfattning

Om den här rapporten

Vi undersökte om de partnerskapsöverenskommelser som ingås mellan Europeiska kommissionen och medlemsstaterna gör att EU:s struktur- och investeringsfonder målinriktas på ett ändamålsenligare sätt. Vi fann att kommissionen och medlemsstaterna, trots inledande svårigheter, har lyckats ange mål och förväntad output för de program som omfattas av överenskommelserna. Onödigt många resultatindikatorer har dock tagits fram, och några viktiga definitioner är inte samordnade. Vi lämnar ett antal rekommendationer om hur överenskommelserna kan fungera bättre.

Om partnerskapsöverenskommelser

I

Partnerskapsöverenskommelser är EU:s medlemsstaters planer för strategiska investeringar som anger de europeiska struktur- och investeringsfondernas nationella utgiftsprioriteringar för en sjuårsperiod. De infördes genom lagstiftning och förhandlades fram mellan Europeiska kommissionen och medlemsstaterna under 2014. Fram till december 2015 hade kommissionen förhandlat fram totalt 387 operativa program för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Sammanhållningsfonden och Europeiska socialfonden som byggde på partnerskapsöverenskommelser. Eftersom de tre fonderna utgör EU:s viktigaste investeringsinstrument, totalt omkring 350 miljarder euro för programperioden 2014–2020, avgör resultatet av förhandlingarna hur en väsentlig del av EU:s budget kommer att användas.

Så gjorde vi revisionen

II

Vi ville fastställa om kommissionen på ett ändamålsenligt sätt hade förhandlat fram partnerskapsöverenskommelserna och de operativa programmen så att EU-finansieringen mer ändamålsenligt målinriktas på Europa 2020-strategins prioriteringar, om underlaget för insatserna är bättre när det gäller investeringsbehov och avsedda resultat och om förutsättningarna som programmens resultat ska mätas mot har fastställts på ett lämpligt sätt. Vår revision gällde perioden från december 2013 till december 2015 och bestod av

- en analys av tidsramen för förhandlingarna och en bedömning av kommissionens interna förhandlingsförfaranden,
- en ingående analys av partnerskapsöverenskommelser och 14 operativa program för fem medlemsstater – Spanien, Irland, Kroatien, Polen och Rumänien; vi gjorde även ett studiebesök till Danmark,
- intervjuer med personal vid kommissionen och tjänstemän i medlemsstaterna och deras ständiga representationer i Bryssel,
- samråd med experter på EU:s regional-, struktur- och sammanhållningspolitik och på resultatinriktad budgetering.

Sammanfattning

Detta kom vi fram till

III

Europaparlamentet och rådet antog det sammanhållningspolitiska lagstiftningspaketet precis innan programperioden 2014–2020 startade. För att lindra följderna av att förordningarna antogs så sent inledde kommissionen redan 2012 informella förhandlingar med medlemsstaterna. Trots svårigheterna antog kommissionen operativa program inom de tidsfrister som anges i förordningen om gemensamma bestämmelser, och i genomsnitt tog det lika lång tid att anta ett operativt program som under föregående programperiod. Trots det hade endast 64 % av de operativa programmen inom målet Investering för tillväxt och sysselsättning antagits i december 2014, vilket främst beror på att antagandet av lagstiftningspaketet var försenat.

IV

Förhandlingarna mellan kommissionen och medlemsstaterna var mer krävande än under tidigare perioder. Det berodde på främst på ytterligare krav, såsom förhandsvillkor eller kravet på en tydligare interventionslogik, it-problem och på att kommissionen måste ge sitt godkännande i flera omgångar. Dessutom var det problem med kvaliteten på de första programdokumenten som medlemsstaterna lämnade in.

V

Partnerskapsöverenskommelser har visat sig vara ett ändamålsenligt instrument för att öronmärka ESI-medel till tematiska mål och investeringsprioriteringar och stödja inriktningen på Europa 2020-strategins mål för tillväxt och sysselsättning. För att de strategiska mål som har fastställts för programperioden ska kunna uppnås kommer det utöver anslagen från ESI-fonderna att krävas stora bidrag från de nationella budgetarna, men också ytterligare lagstiftningsåtgärder och strukturreformer. Detta visar hur kommissionen i allt större utsträckning använder programplaneringen av ESI-fonderna för att påverka den övergripande ekonomiska styrningen i medlemsstaterna.

VI

För merparten av de operativa program 2014–2020 som vi undersökte har kommissionen och medlemsstaterna lyckats utarbeta program som har en stabilare interventionslogik, det vill säga som anger insatsens mål (specifika mål/resultat) och hur de förväntas uppnås (nödvändig finansiering, åtgärder som ska vidtas och förväntad output).

Sammanfattning

VII

Vi konstaterade att det sätt på vilket de operativa programmen har strukturerats leder till att betydligt fler indikatorer för output och resultat måste övervakas. De fondspecifika förordningarna har infört olika krav på insamling och rapportering av uppgifter om output och resultat och på den finansiella övervakningen av investeringar. Det finns ingen gemensam definition av ”output” och ”resultat” och ingen harmoniserad metod för hur de olika fonderna ska använda gemensamma indikatorer (som ska rapporteras till kommissionen). Dessutom kan medlemsstaterna definiera ytterligare programspecifika outputindikatorer och dela upp indikatorer mellan regioner.

VIII

Vår analys visade att medlemsstaterna hade skapat tusentals resultatindikatorer och att de programspecifika indikatorerna var betydligt fler än de gemensamma indikatorerna. Det stora antalet indikatorer kommer att leda till en ytterligare administrativ börda, samtidigt som det återstår att se hur medlemsstaterna kommer att använda dessa uppgifter. Med tanke på att så olika metoder använts, i synnerhet för de programspecifika indikatorerna, ifrågasätter vi också om resultatuppgifterna kommer att kunna aggregeras på ett meningsfullt sätt. Det positiva är att mer och bättre resultatuppgifter om output skulle kunna bana väg för en mer resultatbaserad budget efter 2020.

Vi lämnar följande rekommendationer

IX

Medlemsstaterna bör

- ge kommissionen den finansiella information som krävs för att på ett ändamålsenligt sätt övervaka efterlevnaden av kraven på tematisk koncentration (inklusive de undantag som anges i Eruf-förordningen),
- sluta använda onödiga programspecifika indikatorer när program ändras,
- se till att de uppgifter som behövs för att fastställa effekterna av Eruf-insatser samlas in,

X

Kommissionen bör

- se till att lägga fram sina sammanhållningspolitiska lagstiftningsförslag för perioden efter 2020 i tid för att kunna slutföra förhandlingarna mellan Europaparlamentet och rådet innan programperioden börjar,
- se till att medlemsstaterna öronmärker ESI-medlen till tematiska mål,
- fastställa en gemensam terminologi för ”output” och ”resultat” och föreslå att den införs i budgetförordningen och se till förslagen till de sektorsvisa förordningarna följer dessa definitioner för perioderna efter 2020,

- analysera de programspecifika och gemensamma indikatorerna för output och resultat för programperioden 2014–2020 för att identifiera dem som är mest relevanta och lämpliga för att fastställa effekterna av EU-insatser,

- sprida god praxis från medlemsstaterna om utvärderingar som bäst kan fastställa effekterna av EU-insatser och hjälpa medlemsstaterna att uppdatera sina utvärderingsplaner som har sådana ”god praxis”-utvärderingar.

- använda de uppgifter som samlas in via de årliga genomföranderapporterna och resultaten av särskilda utvärderingar och efterhandsutvärderingar för att göra jämförande analyser av resultat och, när det är lämpligt, lyfta fram användningen av riktmärken och möjliggöra policylärande under perioden 2014–2020,

- tillämpa konceptet om en resultatbudget, där varje ökning av resurser är kopplad till en ökning av output eller andra resultat, på finansieringen av sammanhållningspolitiska insatser för perioden efter 2020, när det är lämpligt; i detta sammanhang bör kommissionen utnyttja uppgifter om de faktiska enhetskostnader som har fastställts under perioden 2014–2020.

Inledning

Sammanhållningspolitiken är EU:s viktigaste investeringspolitik

01

Europeiska regionala utvecklingsfonden (Eruf), Sammanhållningsfonden och Europeiska socialfonden (ESF) är de finansieringsmekanismer som levererar EU:s sammanhållningspolitik. Tillsammans med Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (Ejflu) och Europeiska havs- och fiskerifonden (EHFF) utgör dessa fonder de europeiska struktur- och investeringsfonderna (ESI-fonderna).

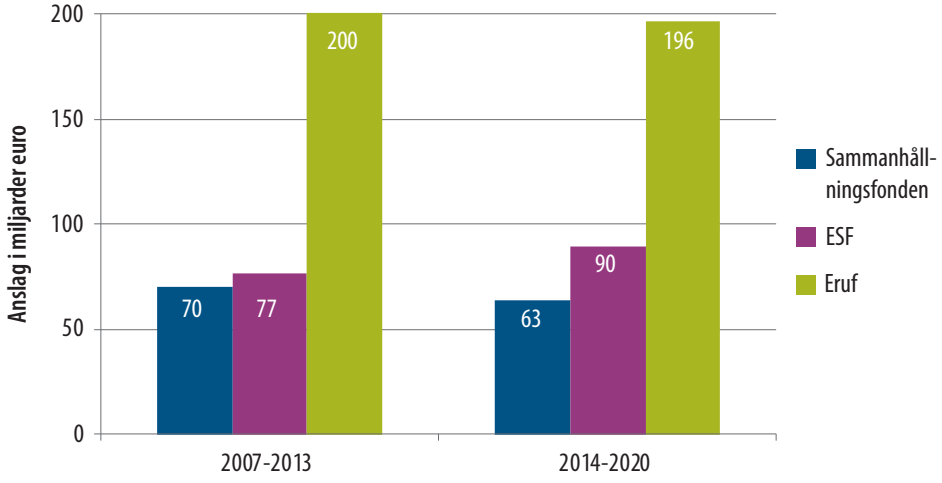
02

Sammanhållningspolitiken är EU:s viktigaste investeringspolitik och stöder jobbskapande, företagens konkurrenskraft, ekonomisk tillväxt, hållbar utveckling och förbättring av medborgarnas livskvalitet. De totala anslagen från EU:s budget till Eruf, ESF och Sammanhållningsfonden för programperioden 2014–2020 uppgår till 349,4 miljarder euro, vilket är en ökning från 346,5 miljarder euro för programperioden 2007–2013[1] (se ***figur 1***).

1 Revisionsrättens beräkning baserat på kommissionens uppgifter om antagna operativa program för programperioderna 2007–2013 och 2014–2020, Infoview, juni 2016.

Figur 1

EU-anslag från Eruf, ESF och Sammanhållningsfonden under programperioderna 2007–2013 och 2014–2020 inbegripet ETS och ungdomssysselsättningsinitiativet



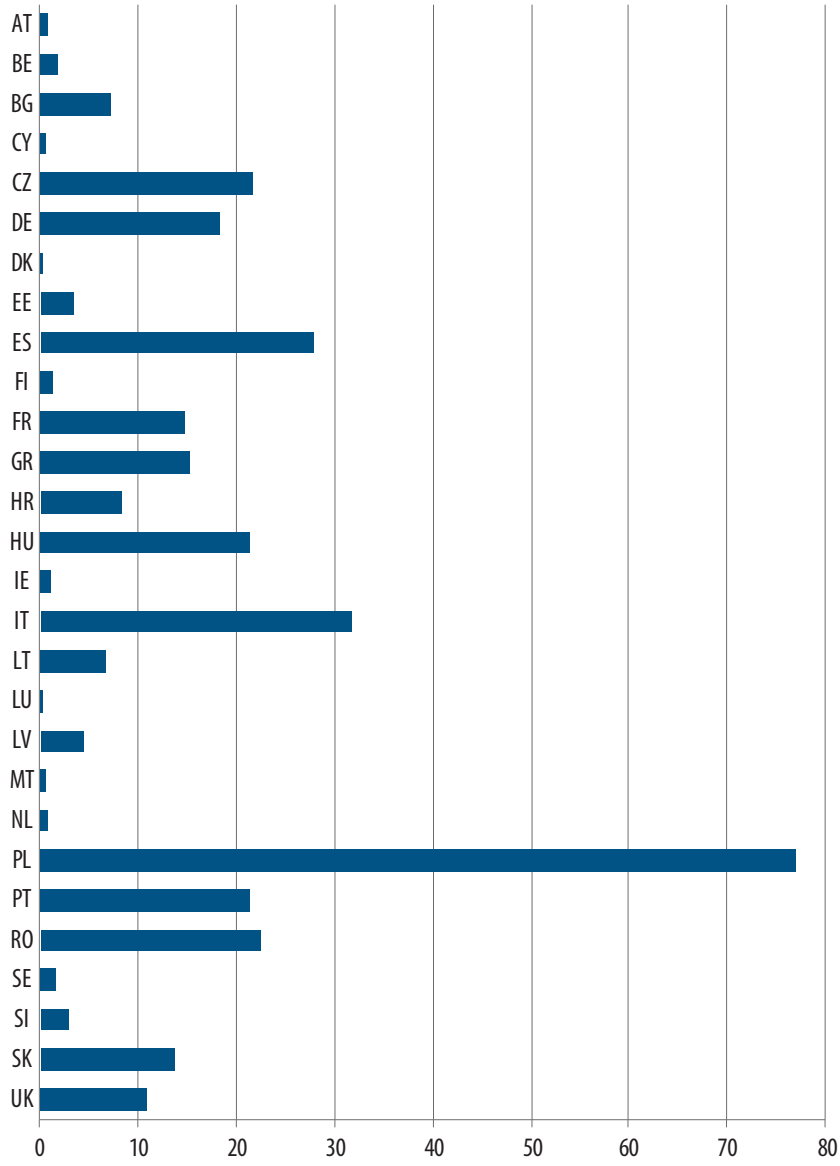
Källa: Revisionsrätten, baserat kommissionens uppgifter från Infoview, juni 2016.

03

Polen (76,8 miljarder euro), Italien (31,1 miljarder euro) och Spanien (27,0 miljarder euro) är de medlemsstater som får de högsta EU-anslagen från Eruf, ESF och Sammanhållningsfonden under programperioden (2014–2020 (se ***figur 2***).

Figur 2

EU-anslag från Eruf, ESF och Sammanhållningsfonden under programperioderna 2014–2020 per medlemsstat (i miljarder euro)



Källa: Revisionsrätten, baserat kommissionens uppgifter från Infoview, juni 2016.

Bestämmelserna har bidragit till en ökad inriktning på resultat inom sammanhållningspolitiken under perioden 2014–2020

04
Programplaneringen av anslag är ett avgörande första steg i genomförandet av program eftersom den i stor utsträckning avgör till vilka områden EU:s och medlemsstaternas anslag ska gå under programperioden.

05
Ett antal nya bestämmelser som syftar till att dessa förväntningar ska uppfyllas har införts för programperioden 2014–2020, som att

- sammanhållningsutgifterna koncentreras på tematiska mål och investeringsprioriteringar som hämtats från Europa 2020-strategin,

- interventionslogik används mer strukturerat under programplaneringen, med början vid identifieringen av investeringsbehov och specificeringen av de planerade långsiktiga resultaten,

- resultatindikatorer används mer enhetligt och heltäckande för att mäta framstegen mot uppnåendet av dessa resultat,

- en obligatorisk resultatreserv har återinförts (den var tidigare obligatorisk under perioden 2000–2006 och frivillig under perioden 2007–2013[2]) med EU-medel som bara kan utnyttjas om indikatorerna når upp till specifika och förutbestämda delmål,

- förhandsvillkor anger att en medlemsstat måste uppfylla vissa villkor (bl.a. kopplade till att EU-lagstiftning har införlivats och tillämpas ändamålsenligt och att det finns policyramar/strategiska ramar) när det gäller investeringar med medel från ESI-fonderna. Vi vill påpeka att medlemsstater kan få medfinansiering från ESI-fonderna innan förhandsvillkoren har uppfyllts. Kommissionen kan besluta att helt eller delvis hålla inne mellanliggande betalningar om förhandsvillkoren inte uppfylls.

06
I ***bilaga I*** jämförs alla dessa centrala bestämmelser för programperioden 2014–2020 med motsvarande bestämmelser för perioderna 2000–2006 respektive 2007–2013. De aspekter som avser fastställandet av förhandsvillkor, specificeringen av resultatindikatorer och arrangemangen kring resultatreserven kommer att behandlas i en andra rapport (se punkt 28).

2 Artiklarna 23 och 50 i rådets förordning (EG) nr 1083/2006 av den 11 juli 2006 om allmänna bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden och Sammanhållningsfonden samt om upphävande av förordning (EG) nr 1260/1999 (EUT L 210, 31.7.2006, s. 25).

De viktigaste etapperna i antagandet av den rättsliga ramen för sammanhållningspolitiken 2014–2020

Det förberedande arbetet med kommissionens lagförslag

07

År 2010 antog Europeiska rådet Europa 2020-strategin som ska hjälpa Europa att gå stärkt ur krisen och förbereda EU:s ekonomi för nästa årtionde. I strategin identifierades nyckelprioriteringar för tillväxt och övergripande mål som ska uppfyllas till 2020 (se ***bilaga II***).

08

Under 2010 gjorde kommissionen konsekvensbedömningar inför sitt lagförslag om förordningen om gemensamma bestämmelser som innehåller de allmänna gemensamma bestämmelserna för alla ESI-fonder[3]. Lagförslaget offentliggjordes i oktober 2011 och där rekommenderades användning av förhandsvillkor, resultatöversyn, en resultatreserv och skärpta makroekonomiska villkor.

09

Slutligen utarbetade kommissionen under 2012 ståndpunktsdokument för varje medlemsstat. Dokumenten skickades till de behöriga nationella myndigheterna under hösten 2012 innan de presenterades av högt uppsatta kommissionstjänstemän. Ståndpunktsdokumenten innehöll kommissionens analys av de viktigaste utmaningarna i varje medlemsstat och en redogörelse för framstegen med uppnåendet av Europa 2020-målen, samt vilka prioriteringar som kommissionen anser är mest relevanta att finansiera. Ståndpunktsdokumenten hänvisade också till de landsspecifika rekommendationerna och den europeiska planeringsterminen. Dessa arbetsdokument låg senare till grund för kommissionens förhandlingar med medlemsstaterna.

3 SEC(2011) 1141 final av den 6 oktober 2011, *Impact Assessment* (konsekvensbedömning).

Förhandlingar om det sammanhållningspolitiska lagstiftningspaketet mellan kommissionen, Europaparlamentet och rådet

Det sammanhållningspolitiska lagstiftningspaketet är nära kopplat till den fleråriga budgetramen

10
Diskussionerna i Europaparlamentet och rådet om det sammanhållningspolitiska lagstiftningspaketet var nära kopplade till diskussionerna om den fleråriga budgetramen[4], som anger den totala EU-finansiering som är tillgänglig under programperioden. Den nuvarande fleråriga budgetramen var den första som antogs i enlighet med bestämmelserna i Lissabonfördraget. Det innebär att rådet, i enlighet med ett särskilt lagstiftningsförfarande, enhälligt antar förordningen om den fleråriga budgetramen efter att ha fått Europaparlamentets godkännande. Kommissionen lade fram sitt förslag till fleårig budgetram för perioden 2014–2020 i juni 2011. Rådet och kommissionen antog den inte förrän i december 2013[5].

Europaparlamentets befogenheter har ökat genom att det ordinarie lagstiftningsförfarandet används

11
Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt ökade Europaparlamentets befogenheter genom att det ordinarie lagstiftningsförfarandet (medbeslutande) tillämpades för hela det sammanhållningspolitiska lagstiftningspaketet[6]. Kommissionen lade fram sitt förslag till lagstiftningspaket för sammanhållningspolitiken i oktober 2011. Efter ändringarna av EUF-fördraget hade parlamentet och rådet för första gången likvärdiga roller vid förhandlingen om de allmänna bestämmelserna för strukturfonderna. Under den föregående perioden tillämpades medbeslutandeförfarandet endast på de fondspecifika bestämmelserna. Det innebar i praktiken att både Europaparlamentet och rådet kunde yttra sig om alla kommissionens förslag, och att kommissionen, parlamentet och rådet måste komma fram till en gemensam ståndpunkt. Förhandlingarna startade i juli 2012 när Cypern var ordförandeland. Sammantaget höll de tre institutionerna 73 möten, varav sju där kommissionsledamoten deltog, enbart för förordningen om gemensamma bestämmelser.

12
Förordningen om gemensamma bestämmelser och de fondspecifika förordningarna för fem ESI-fonder[7] antogs av rådet den 17 december 2013. Sekundärlagstiftningen, det vill säga genomförandeakter och delegerade akter, antogs därefter fram till januari 2016[8] (se ***figur 3***).

4 KOM (2011) 398 slutlig, 29.6.2011 – *Förslag till rådets förordning om den fleråriga budgetramen för 2014–2020.*

5 Rådets förordning (EU, Euratom) nr 1311/2013 av den 2 december 2013 om fastställande av den fleråriga budgetramen för åren 2014–2020 (EUT L 347, 20.12.2013, s. 884).

6 Artikel 177 i EUF-fördraget.

7 Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1300/2013 av den 17 december 2013 om Sammanhållningsfonden och om upphävande av rådets förordning (EG) nr 1084/2006 (EUT L 347, 20.12.2013, s. 281), Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1301/2013 av den 17 december 2013 om Europeiska regionala utvecklingsfonden och om särskilda bestämmelser för målet Investering för tillväxt och sysselsättning samt om upphävande av förordning (EG) nr 1080/2006 (EUT L 347, 20.12.2013, s. 289), Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1304/2013 av den 17 december 2013 om Europeiska socialfonden och om upphävande av rådets förordning (EG) nr 1081/2006 (EUT L 347, 20.12.2013, s. 470), Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1305/2013 av den 17 december 2013 om stöd för landsbygdsutveckling från Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (Ejflu) och om upphävande av rådets förordning (EG) nr 1698/2005 (EUT L 347, 20.12.2013, s. 487) och Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 508/2014 av den 15 maj 2014 om Europeiska havs- och fiskerifonden och om upphävande av rådets förordningar (EG) nr 2328/2003, (EG) nr 861/2006, (EG) nr 1198/2006 och (EG) nr 791/2007 och Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1255/2011 (EUT L 149, 20.5.2014, s. 1).

8 Den förordning som antogs senast var kommissionens delegerade förordning (EU) 2016/568 av den 29 januari 2016 om komplettering av Europaparlamentets och

Programplaneringen av sammanhållningspolitiken för perioden 2014–2020

De viktigaste byggstenarna i programplaneringsprocessen: en gemensam strategisk ram, tematiska mål, partnerskapsöverenskommelser och operativa program

13
Förordningen om gemensamma bestämmelser innehåller de centrala bestämmelserna för programplaneringen av sammanhållningspolitikens mål och tillhörande utgifter för perioden 2014–2020. Här ingår i synnerhet förhandlingarna om partnerskap och operativa program mellan kommissionen och medlemsstaterna som bygger på en gemensam strategisk ram och tematiska mål som fastställs i förväg.

En gemensam strategisk ram

14
Den gemensamma strategiska ramen innehåller strategiska vägledande principer på EU-nivå för att samordna användningen av ESI-fonder med andra unionsinstrument och annan unionspolitik under hela programperioden med hänsyn till politiska mål, överordnade mål och flaggskeppsinitiativ inom Europa 2020-strategin[9] (se ***bilaga II***). För perioden 2007–2013 fanns det parallellt olika uppsättningar strategiska riktlinjer för sammanhållningspolitiken, landsbygdsutveckling och havs- och fiskeripolitiken.

Tematiska mål

15
Förordningen om gemensamma bestämmelser[10] förstärker användningen av interventionslogik för perioden 2014–2020 och ska säkerställa att medel koncentreras till elva tematiska mål (TM) (se ***bilaga II***). De tematiska målen förväntas bidra till prioriteringarna i Europa 2020-strategin, det vill säga smart och hållbar tillväxt för alla. De tematiska målen är högnivåmål utan tillhörande mål, delmål och indikatorer. De tematiska målens tillämpningsområde är bredare än Europa 2020-strategins insatsområden och deras överordnade mål[11].

rådets förordning (EU) nr 1303/2013 vad gäller villkor och förfaranden för att avgöra om medlemsstaterna ska återbetala belopp som inte kan återkrävas när det gäller Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden, Sammanhållningsfonden och Europeiska havs- och fiskerifonden (EUT L 97, 13.4.2016, s. 1).

9 Artikel 10 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1303/2013 av den 17 december 2013 om gemensamma bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden, Sammanhållningsfonden, Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling och Europeiska havs- och fiskerifonden, om allmänna bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden, Sammanhållningsfonden och Europeiska havs- och fiskerifonden samt om upphävande av rådets förordning (EG) nr 1083/2006) (EUT L 347, 20.12.2013, s. 320).

10 Artikel 9 i förordning (EU) nr 1303/2013.

11 Punkt 3.24 i revisionsrättens årsrapport om budgetgenomförandet för budgetåret 2014 (EUT C 373, 10.11.2015).

16

Den fondspecifika lagstiftningen för Eruf, ESF och Sammanhållningsfonden fastställer också investeringsprioriteringar[12] som är kopplade till tematiska mål. Det finns dessutom ett antal lagstadgade krav för medelstilldelning (se ***ruta 1*** och ***bilaga II***). Inom denna ram förväntas varje medlemsstat ange sina nationella eller regionala investeringsbehov och styra ESI-medlen till finansiering av de investeringsbehov som mest bidrar till att Europa 2020-målen uppnås, eller som väsentligt bidrar till att de uppnås.

17

Prioritetsordningen för anslagen ska först fastställas i partnerskapsöverenskommelserna och sedan i de operativa programmen. Den påverkar insatsernas utformning i fråga om specifika mål som ska kunna uppnås under genomförandeperioden och målvärden för de tillhörande resultatindikatorerna.

12 Artikel 5 i förordning (EU) nr 1301/2013, artikel 3 i förordning (EU) nr 1304/2013 och artikel 4 i förordning (EU) nr 1300/2013.

Ruta 1

Tematisk koncentration – översikt över de viktigaste rättsliga kraven

Omfattningen av det stöd som varje fond kan tillhandahålla anges i de fondspecifika förordningarna: Eruf kan ge stöd till TM 1–11, ESF till TM 8-11 och Sammanhållningsfonden till TM 4–7 och 11[13].

Inom Eruf ska vidare en fast procentsats (mellan 50 och 80 %) av de totala anslagen till mindre utvecklade regioner, övergångsregioner och mer utvecklade regioner gå till TM 1–4[14]. Dessutom ska minst mellan 12 och 20 % av Erufs totala anslag gå till TM 4, beroende på typen av region[15].

Inom ESF ska minst 20 % av de totala budgetanslagen till en medlemsstat gå till TM 9[16], och på programnivå ska 60 till 80 % av medlen anslås till högst fem investeringsprioriteringar[17].

Utöver dessa fondspecifika krav på tematisk koncentration kan stödets omfattning dessutom koncentreras ytterligare till områdena med strategisk relevans. Till exempel skulle de medlemsstater och regioner som anslog medel till TM 1 också utarbeta strategier för smart specialisering, vilket innebar att de skulle identifiera ett begränsat antal områden med tillväxtpotential för smart specialisering. Strategierna för smart specialisering ska visa hur medlemsstater och regioner avser att gå till väga för att bygga upp en konkurrensfördel för företag i landet/regionen. Detta krav är en del av förhandsvillkoret 1.1[18].

13 Artikel 5 i förordning (EU) nr 1301/2013, artikel 3 i förordning (EU) nr 1304/2013 och artikel 4 i förordning (EU) nr 1300/2013.

14 Artikel 4 i förordning (EU) nr 1301/2013.

15 Artikel 4 i förordning (EU) nr 1301/2013.

16 Artikel 4.2 i förordning (EU) nr 1304/2013.

17 Artikel 4.3 i förordning (EU) nr 1304/2013.

18 Förordning (EU) nr 1303/2013, bilaga XI, förhandsvillkor 1.1: ”Att det finns en nationell eller regional strategi för smart specialisering i enlighet med det nationella reformprogrammet.”

Partnerskapsöverenskommelser

18
Partnerskapsöverenskommelser är nationella investeringsplaner som utarbetas i enlighet med de vägledande principerna i den gemensamma strategiska ramen. De gäller för hela programperioden och omfattar alla fem ESI-fonderna. Det finns en partnerskapsöverenskommelse för varje medlemsstat som utarbetas på grundval av det nationella reformprogrammet som innehåller landets politik och åtgärder för att bevara tillväxt och sysselsättning och uppnå Europa 2020-målen, och de senaste relevanta landsspecifika rekommendationerna och rådets senaste relevanta rekommendationer.

19
Innehållet i partnerskapsöverenskommelserna anges i förordningen om gemensamma bestämmelser[19] och kommissionen har lämnat ytterligare vägledning om vilken specifik information som de ska innehålla[20] (se ***ruta 2***). De centrala delarna av partnerskapsöverenskommelserna godkänns av kommissionen.

19 Artikel 15.1 och 15.2 i förordning (EU) nr 1303/2013.

20 Vägledande meddelande nr 1a, partnerskapsöverenskommelse, version 1, april 2013 och en preliminär mall och riktlinjer om innehållet i partnerskapsöverenskommelsen.

Ruta 2

Partnerskapsöverenskommelser

Partnerskapsöverenskommelser omfattar alla ESI-fonder och anger de mål och tematiska mål som medlemsstaten arbetar mot och ger på så sätt en överblick över den information som utvecklas ytterligare i de enskilda operativa programmen.

De ska godkännas av kommissionen och innehåller information om medlemsstatens utvecklingsbehov, utvalda tematiska mål, en preliminär tilldelning av EU-stöd, en förteckning över operativa program i medlemsstaten, en beskrivning av de institutionella arrangemangen, en förteckning över partner och principer för partnerskap, en bedömning av administrativ kapacitet, en sammanfattning av förhandsutvärderingar, information om förhandskontroller av efterlevnaden av additionalitetsregler, en sammanfattning av bedömningar av förhandsvillkoren, en metod och mekanismer som ska säkerställa att resultatramen och fördelningen av resultatreserven fungerar samt en sammanfattning av de åtgärder som planeras i programmen för att minska den administrativa bördan.

Operativa program

20

Under perioden 2014–2020 fortsätter de tre ESI-fonderna för sammanhållningspolitiken (Eruf, Sammanhållningsfonden och ESF) att genomföras med hjälp av operativa program. I ett operativt program anger en medlemsstat sina investeringsprioriteringar och specifika insatsmål (för hela programperioden) för att det ska nå målvärdena inom de utvalda tematiska målen, och beskriver hur medlen (EU-medel och nationell och privat medfinansiering) kommer att användas under perioden för att finansiera projekt. De operativa programmen utarbetas av medlemsstaterna i enlighet med den gemensamma strategiska ramen och partnerskapsöverenskommelsen. Varje operativt program är uppbyggt kring insatsområden (se ***ruta 3***).

Ruta 3

Operativa program

Inom varje operativt program presenteras informationen om de utvalda tematiska målen som landet arbetar mot med stöd av ESI-fonderna och de relevanta investeringsprioriteringarna på insatsområdesnivå. Varje insatsområde kan kopplas till mer än ett tematiskt mål. Varje operativt program består av ett antal insatsområden.

Ett operativt program är utformat som en matris. Det betyder att resultatinformationen och den finansiella informationen presenteras i förhållande till två huvudparametrar, det vill säga dels de insatsområden som medlemsstaterna själva fastställer, dels de utvalda investeringsprioriteringarna som anges i de fondspecifika förordningarna. Informationen delas också upp i olika regionkategorier, som mindre utvecklade regioner, övergångsregioner, yttersta randområden och mer utvecklade regioner, och per fond.

Grundregeln är att programmen ska ha insatsområden som bara finansieras från en fond (det vill säga som bara omfattas av en fond såsom Eruf, ESF eller Sammanhållningsfonden) och som bara omfattar ett tematiskt mål och en regionkategori. Det går dock att inrätta ett insatsområde som omfattas av mer än en fond och täcker in mer än en regionkategori, eller att inrätta ett insatsområde där investeringsprioriteringar från olika tematiska mål kombineras[21].

21 Artikel 96 i förordning (EU) nr 1303/2013 och avsnitt 2 i kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 288/2014 om fastställande av regler i enlighet med förordning (EU) nr 1303/2013 när det gäller mallen för operativa program inom målet Investering för tillväxt och sysselsättning och i enlighet med Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1299/2013 om särskilda bestämmelser för stöd från Europeiska regionala utvecklingsfonden till målet Europeiskt territoriellt samarbete när det gäller mallen för samarbetsprogram inom målet Europeiskt territoriellt samarbete (EUT L 87, 22.3.2014, s. 1).

21

Kommissionen antog 2014 en genomförandeförordning om mallen för operativa program som fastställde hur programmens innehåll ska presenteras[22]. Ett operativt program ska godkännas av kommissionen innan medel från EU-budgeten kan betalas ut.

22 Förordning (EU) nr 288/2014.

Tabell 1

Antal antagna operativa program: jämförelse mellan perioderna 2007–2013 och 2014–2020[1]

	Programperiod	
	2014–2020	2007–2013
Operativa program inom Eruf och Sammanhållningsfonden	124	249
Operativa program inom ESF	95	118
Operativa program inom ETS	76	73
Operativa program inom flera fonder	92	e.t.
Totalt	**387**	**440**

1 I tabellen ingår inte operativa program inom IPA och Fead, som inte antas enligt förordningen om gemensamma bestämmelser.

Källa: Kommissionens uppgifter från Infoview och SFC2007 som revisionsrätten har anpassat.

22

Kommissionen förhandlade fram 387 operativa program för perioden 2014–2020, vilket ska jämföras med 440 operativa program för den föregående perioden. Generaldirektoratet för regional- och stadspolitik ledde förhandlingarna om 281 operativa program. **Generaldirektoratet för sysselsättning, socialpolitik och inkludering** hade hand om de 106 operativa programmen inom ESF.

Indikatorer för output och resultat

23
Genomförandet av åtgärder inom de operativa programmens insatsområden övervakas och mäts med hjälp av indikatorer för output och resultat.

- Genomförandet av de åtgärder som planeras enligt det operativa programmets investeringsprioriteringar ska mätas med outputindikatorer. Gemensamma outputindikatorer definieras i förordningen för varje fond[23]. Medlemsstaten kan även fastställa ytterligare programspecifika outputindikatorer.

- Uppnåendet av det operativa programmets specifika mål ska mätas med resultatindikatorer[24]. Det finns programspecifika resultatindikatorer och även, för ESF, gemensamma resultatindikatorer.

24
Sedan perioden 2014–2020 inleddes har kommissionen offentliggjort den resultatinformation som medlemsstaterna rapporterar på plattformen för öppna data om ESI-fonderna[25].

25
I ***bilaga III*** visas hur output- och resultatindikatorerna är kopplade till de tematiska målen, investeringsprioriteringarna och de specifika målen.

Bestämmelser om förfarandena för antagande av partnerskapsöverenskommelser och operativa program

26
Förordningen om gemensamma bestämmelser innehåller även närmare uppgifter om kommissionens och medlemsstaternas ansvar under utarbetandet och antagandet av partnerskapsöverenskommelser och operativa program. Båda dokumenten upprättas av medlemsstaten i dialog med kommissionen och i samarbete med parter (som offentliga myndigheter, ekonomiska och sociala parter och icke-statliga organisationer)[26]. Förfarandena måste vara öppna och överensstämma med medlemsstatens institutionella och rättsliga ram.

23 Bilaga I till förordningarna (EU) nr 1301/2013, nr 1304/2013 och nr 1300/2013.

24 Artikel 96.2 b ii) i förordning (EU) nr 1303/2013.

25 Plattformen för öppna data om ESI-fonderna (https://cohesiondata.ec.europa.eu/).

26 Artikel 5 i förordning (EU) nr 1303/2013.

Revisionens inriktning och omfattning och revisionsmetod

27
Vid revisionen kontrollerade vi om kommissionen på ett ändamålsenligt sätt hade förhandlat fram partnerskapsöverenskommelserna och de operativa programmen med medlemsstaterna för sammanhållningspolitiken 2014–2020 så att EU-finansieringen mer ändamålsenligt inriktas på Europa 2020-strategins prioriteringar, insatserna har ett bättre underlag avseende investeringsbehov och avsedda resultat, och förutsättningar som programmens resultat ska mätas mot har fastställts på ett lämpligt sätt. Vi bedömde särskilt om

- kommissionen hade slutfört förhandlingarna om partnerskapsöverenskommelser och operativa program med medlemsstaterna så snabbt som möjligt och inom de lagstadgade tidfristerna,

- kommissionen lyckades se till att sammanhållningsutgifterna överensstämde med Europa 2020-strategin vid sina förhandlingar om partnerskapsöverenskommelser,

- de operativa programmen tydligt visade vilka investeringsbehov som ännu inte hade tillgodosetts och vilka resultat som förväntades av de planerade insatserna,

- arrangemangen för finansiell övervakning och indikatorerna för output och resultat gjorde det möjligt att på ett kostnadseffektivt sätt övervaka utgiftsprioriteringar och resultat, och utgjorde en stabil grund för en mer resultatbaserad anslagstilldelning för programperioden efter 2020.

28
Det här är den första av två rapporter som handlar om kommissionens förhandlingar om partnerskapsöverenskommelserna och de operativa programmen för 2014–2020. Den andra rapporten kommer att inriktas på fastställandet av förhandsvillkor, specificeringen av resultatindikatorer och arrangemangen kring resultatreserven.

29
Vi vidtog följande granskningsåtgärder för denna rapport:

- En analys av den tidsram inom vilken förhandlingarna om det sammanhållningspolitiska lagstiftningspaketet, partnerskapsöverenskommelserna och de operativa programmen ägde rum.

- En bedömning av kommissionens interna förfaranden för förhandling om och antagande av partnerskapsöverenskommelser och operativa program.

- En ingående analys av fem partnerskapsöverenskommelser och 14 operativa program inom Eruf och ESF för fem medlemsstater (Spanien, Irland, Kroatien, Polen och Rumänien) avseende utgifternas tematiska koncentration, interventionslogikens tydlighet och resultat- och outputindikatorernas lämplighet. Vi gjorde även ett studiebesök till Danmark och tittade på två operativa program.

- En genomgång av kommissionens förhandlingsakter och medlemsstaternas underlag för utarbetandet av partnerskapsöverenskommelserna och de operativa programmen i vårt urval.

- Intervjuer med fler än 50 anställda vid GD Regional- och stadspolitik och GD Sysselsättning, socialpolitik och inkludering som var involverade i förhandlingarna och fler än 40 tjänstemän i medlemsstaterna och vid deras ständiga representationer i Bryssel.

- Samråd med experter på Europeiska unionens regional-, struktur- och sammanhållningspolitik och på resultatinriktad budgetering, och med nationella experter och företrädare för medlemsstaternas ständiga representationer i EU.

30

Vår analys är inriktad på de tematiska målen 1 ”Att stärka forskning, teknisk utveckling och innovation” (TM 1) och 8 ”Att främja hållbar och kvalitativ sysselsättning och arbetskraftens rörlighet” (TM 8). Dessa två mål valdes i första hand för att de tar emot större delen av anslagen till medlemsstaterna från Eruf (TM 1) och ESF (TM 8).

31

Vi beaktade även kommissionens rapport om utfallet av förhandlingarna om partnerskapsöverenskommelser och operativa program som gav en allmän översikt över de centrala aspekterna (som ESI-fondernas bidrag till EU:s tillväxtstrategi, investeringsplanen och kommissionens prioriteringar under de kommande tio åren) för varje medlemsstat i december 2015[27].

32

Vår revision omfattade perioden från december 2013 till december 2015, när det sista operativa programmet för perioden 2014–2020 antogs.

27 COM(2015) 639 final, 14.12.2015, *Investeringar i sysselsättning och tillväxt – en maximering av de europeiska struktur- och investeringsfondernas bidrag*, särskilt bilaga II.

Kommissionen hade kontroll över tidsfristerna vid förhandlingarna om partnerskapsöverenskommelser och operativa program

33
Vi analyserade hur lång tid det hade tagit att anta det sammanhållningspolitiska lagstiftningspaketet, partnerskapsöverenskommelserna och de operativa programmen för programperioden 2014–2020 och jämförde detta med längden på förhandlingarna för förra perioden. Vi granskade även kommissionens förberedande arbete och de interna förfaranden som hade fastställts för förhandlingarna. Dessutom försökte vi identifiera de viktigaste faktorerna som bidrog till att slutförandet av förhandlingar försenades.

Europaparlamentet och rådet antog det sammanhållningspolitiska lagstiftningspaketet i slutet av 2013

34
Kommissionen bör förbereda och genomföra förhandlingarna med medlemsstater om partnerskapsöverenskommelser och operativa program på ett sätt som gör att de kan antas så tidigt som möjligt inom de lagstadgade tidsfrister som anges i den rättsliga grunden. Förhandlingarna om partnerskapsöverenskommelser och operativa program kan inte inledas formellt förrän den rättsliga ramen har antagits av Europaparlamentet och rådet. Tidsfristen för inlämning av alla partnerskapsöverenskommelser var april 2014[28]. Medlemsstaterna var även skyldiga att lämna in alla operativa program inom tre månader från det datum då deras partnerskapsöverenskommelse hade lämnats in[29].

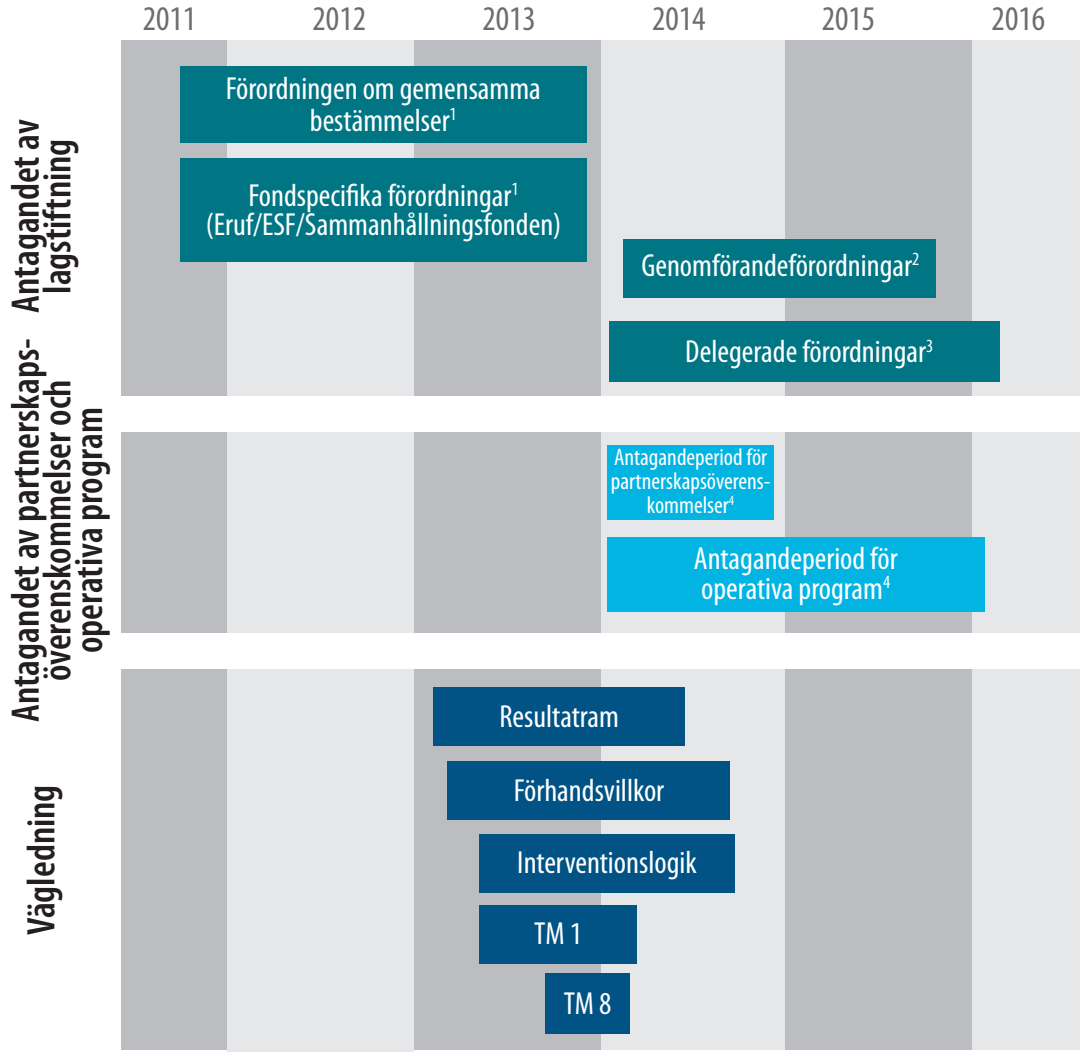
35
Europaparlamentet och rådet antog det sammanhållningspolitiska lagstiftningspaketet i december 2013, det vill säga precis innan programperioden 2014–2020 startade (se även punkt 13). Jämfört med perioden 2007–2013, då den rättsliga grunden antogs i juli 2006, är detta en försening med fem månader.

28 Artikel 14 i förordning (EU) nr 1303/2013.

29 Artikel 26.4 i förordning (EU) nr 1303/2013 när det gäller operativa program inom målet Investering för tillväxt och sysselsättning. Inom målet Europeiskt territoriellt samarbete är tidfristen nio månader efter det att förordningen om gemensamma bestämmelser trädde i kraft.

Figur 3

Rättslig ram för förhandlingarna om partnerskapsöverenskommelser och operativa program samt kommissionens vägledning – tidslinje



1 Från det första förslaget till antagandet.

2 Antagande av genomförandeförordningarna (åtta förordningar har antagits fram till november 2016). Genomförandeförordningar anger villkoren för genomförandet av rättsligt bindande akter. Kommissionen antog dessa förordningar genom det så kallade kommittéförfarandet, det vill säga med stöd av kommittéer med företrädare för EU-länderna.

3 Antagande av delegerade förordningar (nio förordningar har antagits fram till november 2016). Delegerade förordningar är ”akter […] som inte är lagstiftningsakter och som kompletterar eller ändrar vissa icke väsentliga delar av lagstiftningsakter” (artikel 290 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt).

4 Perioden från det att den första partnerskapsöverenskommelsen/det första operativa programmet lämnades in tills den sista partnerskapsöverenskommelsen/det sista operativa programmet antogs.

Källa: Revisionsrätten.

36

Kommissionen lade fram sitt lagförslag tre månader senare än förra perioden (dvs. oktober 2011 jämfört med juli 2004). Dessutom varade förhandlingarna mellan rådet och Europaparlamentet två och en halv månad längre (803 dagar jämfört med 727). Det behövdes längre tid för att komma fram till en överenskommelse eftersom man måste vänta på att budgetförordningen[30] (som antogs i november 2012) och den fleråriga budgetramen (som antogs i december 2013) skulle antas, och på grund av Europaparlamentets relativt sett större inflytande över förhandlingarna om 2014–2020 (se punkt 11).

37

Kommissionen skulle därefter anta sekundärlagstiftningen, det vill säga totalt 17 genomförandeakter och delegerade akter (se punkt 13). Antagandet av den rättsliga ramen slutfördes gradvis fram till januari 2016, det vill säga parallellt med att kommissionen antog de operativa programmen (se ***figur 3***). En första omgång med tre genomförandeakter[31] och fyra delegerade akter[32] antogs i mars 2014 och en andra omgång med fyra genomförandeakter[33] i januari 2015.

Kommissionen agerade proaktivt när det gällde förhandlingar om partnerskapsöverenskommelser och operativa program

38

Kommissionen bör tillämpa samma tillvägagångssätt vid förhandlingar med olika fonder och generaldirektorat, och den ska i god tid förse medlemsstaterna med all relevant information och allt relevant stöd (i form av vägledning, utbildning eller informell kommunikation) som de behöver för att utarbeta sina programdokument.

30 Europaparlamentets och rådets förordning (EU, Euratom) nr 966/2012 av den 25 oktober 2012 om finansiella regler för unionens allmänna budget och om upphävande av rådets förordning (EG, Euratom) nr 1605/2002 (EUT L 298, 26.10.2012, s. 1).

31 1) Förordning (EU) nr 288/2014, 2) kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 184/2014 av den 25 februari 2014 om fastställande av villkoren för det elektroniska systemet för datautbyte mellan medlemsstaterna och kommissionen i enlighet med förordning (EU) nr 1303/2013 om antagande av nomenklaturen för insatskategorier för stöd från Europeiska regionala utvecklingsfonden inom målet Europeiskt territoriellt samarbete i enlighet med Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1299/2013 om särskilda bestämmelser för stöd från Europeiska regionala utvecklingsfonden till målet Europeiskt territoriellt samarbete (EUT L 57, 27.2.2014, s. 7) och 3) kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 215/2014 av den 7 mars 2014 om tillämpningsföreskrifter till Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1303/2013 när det gäller metoder för stöd till klimatförändringsmål, fastställande av delmål och mål i resultatramen samt nomenklaturen för insatskategorier för de europeiska struktur- och investeringsfonderna (EUT L 69, 8.3.2014, s. 65).

32 1) Kommissionens delegerade förordning (EU) nr 240/2014 av den 7 januari 2014 om den europeiska uppförandekoden för partnerskap inom ramen för de europeiska struktur- och investeringsfonderna (EUT L 74, 14.3.2014, s. 1), 2) kommissionens delegerade förordning (EU) nr 480/2014 av den 3 mars 2014 om komplettering av förordning (EU) nr 1303/2013 (EUT L 138, 13.5.2014, s. 5, 3) kommissionens delegerade förordning (EU) nr 481/2014 av den 4 mars 2014 om komplettering av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1299/2013 vad gäller särskilda regler om utgifters

Kommissionens förhandlingsposition utarbetades med hjälp av input från alla relevanta avdelningar

39

Förordningen om gemensamma bestämmelser för perioden 2014–2020 gäller för fem olika fonder och tillåter även att operativa program med anslag från flera fonder inrättas. I april 2013 utfärdade ESI-fondernas generaldirektorat gemensamt operativa förfaranden som kommissionens personal skulle tillämpa vid utarbetandet av och förhandlingarna om partnerskapsöverenskommelser och operativa program med anslag från flera fonder. Dessutom tog GD Regional- och stadspolitik och GD Sysselsättning, socialpolitik och inkludering fram färdplaner med detaljerade steg som skulle följas under förhandlingarna med medlemsstater och checklistor för att se till att de olika enheterna analyserade partnerskapsöverenskommelser och operativa program på ett enhetligt sätt. Förhandlingarna om partnerskapsöverenskommelser och operativa program förvaltades till största delen av de geografiska enheterna inom generaldirektoraten.

Informella dialoger om partnerskapsöverenskommelser och operativa program underlättade förberedelserna inför förhandlingar och lindrade följderna av att förordningar antogs så sent

40

Kommissionen uppmanade medlemsstaterna att lägga fram förslag till partnerskapsöverenskommelser och operativa program redan 2013. Detta gällde partnerskapsöverenskommelserna för samtliga medlemsstater som omfattades av denna revision. I samtliga fall organiserade kommissionen ett samråd med alla berörda generaldirektorat. Baserat på inputen därifrån och sin första bedömning i ståndpunktsdokumenten (se punkt 9) lämnade kommissionen sedan informella synpunkter om förslagen till överenskommelser innan förhandlingarna inleddes.

41

Diskussionerna under förberedelserna inför förhandlingarna gjorde att kommissionen kunde förutse vilka frågor som skulle bli särskilt problematiska under de formella förhandlingarna vilket lindrade följderna av att förordningarna om antagandet av partnerskapsöverenskommelser och operativa program antogs så sent.

42

Medlemsstaterna rådfrågade inte lika aktivt kommissionen om förslag till operativa program. Endast fem av de 14 operativa program som vi granskade hade informellt lämnats in för kontroll[34].

stödberättigande för samarbetsprogram (EUT L 138, 13.5.2014, s. 45) och 4) kommissionens delegerade förordning (EU) nr 522/2014 av den 11 mars 2014 om komplettering av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1301/2013 vad gäller detaljerade regler om principerna för urvalet och förvaltningen av de innovativa åtgärder på området hållbar stadsutveckling som ska stödjas av Eruf (EUT L 148, 20.5.2014, s. 1).

33 1) Kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 821/2014 av den 28 juli 2014 om tillämpningsföreskrifter för förordning (EU) nr 1303/2013 vad gäller närmare bestämmelser för överföring och förvaltning av programbidrag, rapportering om finansieringsinstrument, tekniska krav på informations- och kommunikationsåtgärder gällande verksamheter och systemet för registrering och lagring av uppgifter (EUT L 223, 29.7.2014, s. 7), 2) kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 964/2014 av den 11 september 2014 om tillämpningsföreskrifter för förordning (EU) nr 1303/2013 vad gäller standardvillkor för finansieringsinstrument (EUT L 271, 12.9.2014, s. 16), 3) kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 1011/2014 av den 22 september 2014 om fastställande av närmare bestämmelser för genomförandet av förordning (EU) nr 1303/2013 vad gäller modeller för inlämning av vissa uppgifter till kommissionen samt närmare bestämmelser om utbyte av information mellan stödmottagare och förvaltande myndigheter, attesterande myndigheter, revisionsmyndigheter och förmedlande organ (EUT L 286, 30.9.2014, s. 1) och 4) kommissionens genomförandeförordning (EU) 2015/207 av den 20 januari 2015 om detaljerade tillämpningsföreskrifter för förordning (EU) nr 1303/2013 vad gäller modellerna för framstegsrapporten, för inlämning av uppgifter om större projekt, för den gemensamma handlingsplanen, för genomföranderapporterna

Kommissionen försåg medlemsstaterna med vägledningsdokument inför förhandlingarna, men inte förrän sent i processen

43

Kommissionen tog fram ett stort antal allmänna och tematiska vägledningsdokument för sin egen personal och för medlemsstaterna (totalt över 200 sidor bara om TM 1 och TM 8 och 400 sidor om förhandsvillkor). Anvisningarna innehöll detaljerade rekommendationer och instruktioner om de olika ämnen som man skulle förhandla om.

44

Dock lämnades vägledningen sent under processen, vilket också berodde på att det sammanhållningspolitiska lagstiftningspaketet inte antogs förrän i december 2013. Preliminära versioner av vägledningarna skickades trots det till medlemsstaterna så snart det var möjligt med tanke på läget i förhandlingarna om lagstiftningen. Till exempel utfärdades de första versionerna av kommissionens vägledning om förhandsvillkor i mars och april 2013, och uppdaterades i augusti 2013, men de innehöll ännu inte anvisningar om de områden som lagstiftarna fortfarande diskuterade. I augusti 2013 fanns det vägledning för 34 av 36 förhandsvillkor. Medlemsstaterna fick vänta till februari 2014 innan de fick en heltäckande slutversion av vägledningen. Slutversioner av vägledningarna utfärdades endast i ett fåtal fall. Inte förrän i februari och mars 2014 utfärdades slutversioner om viktiga områden som förhandsvillkor eller granskning av resultatramen och resultatreserven. Vägledningarna ändrades fram till september 2014.

45

Trots det bekräftade företrädare för de medlemsstater som omfattades av revisionen att kommissionen gav informellt och formellt stöd under förhandlingarna, och de beskriv sammarbetet med kommissionen som generellt konstruktivt. Den kommissionspersonal som hade hand om förhandlingarna besökte regelbundet medlemsstaterna och hade regelbundna kontakter med nationella myndigheter.

om målet Investering för tillväxt och sysselsättning och för förvaltningsförklaringen, revisionsstrategin, revisionsuttalandet och den årliga kontrollrapporten samt metoden för utförande av kostnads-nyttoanalysen och, i enlighet med Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1299/2013, vad gäller modellen för genomföranderapporter om målet Europeiskt territoriellt samarbete (EUT L 38, 13.2.2015, s. 1).

34 Kroatiens nationella operativa program inom Eruf, Irlands nationella operativa program inom ESF, Rumäniens nationella operativa program inom Eruf och ESF och Rumäniens regionala operativa program inom Eruf.

Trots svårigheterna antog kommissionen partnerskapsöverenskommelser och operativa program inom den tidsfrist som anges i förordningen

46
Kommissionen måste lämna eventuella synpunkter om partnerskapsöverenskommelserna och de operativa programmen inom tre månader från det datum då de lämnats in[35]. Som ett svar på synpunkterna ska medlemsstaten ge kommissionen all nödvändig kompletterade information och i förekommande fall ändra dokumentet. Under förutsättning att medlemsstaten har beaktat eventuella synpunkter från kommissionen på ett adekvat sätt ska kommissionen anta ett beslut om godkännande av partnerskapsöverenskommelsen inom fyra månader från det att den lämnades in[36]. Kommissionen ska också godkänna alla operativa program inom sex månader efter att medlemsstaten lämnade in det, under förutsättning att eventuella synpunkter från kommissionen har beaktats på ett adekvat sätt[37]. Tiden från det att kommissionen överlämnar synpunkterna till medlemsstaten till det att medlemsstaten åter lägger fram det operativa program som kan antas (dvs. där kommissionens synpunkter har beaktats på ett adekvat sätt)[38] räknas inte in i den fastställda tidsfristen.

47
I början av 2013 gav kommissionen medlemsstaterna indikationer om att den hade för avsikt att anta alla partnerskapsöverenskommelser i början av 2014 och alla operativa program före slutet av juli 2014[39]. Vår analys visade emellertid att den sista partnerskapsöverenskommelsen hade antagits i november 2014 och det sista operativa programmet i december 2015. Att det sammanhållningspolitiska lagstiftningspaketet antogs senare sköt upp antagandet av partnerskapsöverenskommelserna och de operativa programmen i förhållande till kommissionens ursprungliga planering. Dessutom överlämnades de första partnerskapsöverenskommelserna till kommissionen i januari 2014 och de första operativa programmen i mars 2014. För dessa partnerskapsöverenskommelser och operativa program inleddes därför de informella förhandlingarna innan de relevanta förordningarna hade antagits formellt.

Partnerskapsöverenskommelser

48
Alla partnerskapsöverenskommelser lämnades inom den lagstadgade tidsfristen (april 2014). Förhandlingarna om dem gick snabbare än för perioden 2007–2013. De sista partnerskapsöverenskommelserna antogs bara en månad efter den sista nationella strategiska referensramen fastän förhandlingarna inleddes två och en halv månad senare (se ***figur 4***).

35 Artiklarna 16.1 och 29.3 i förordning (EU) nr 1303/2013 om partnerskapsöverenskommelser respektive operativa program.

36 Artikel 16.2 i förordning (EU) nr 1303/2013.

37 Artikel 29.4 i förordning (EU) nr 1303/2013.

38 Artikel 3 i förordning (EU) nr 1303/2013.

39 Brev från generaldirektörerna för ESI-fondernas generaldirektorat (generaldirektoratet för regional- och stadspolitik/WD Ares (2013)) till medlemsstaterna.

Operativa program

49

I november 2014 uppmanade Europaparlamentet kommissionen och medlemsstaterna att ”öka sina ansträngningar för att vid behov snabbt höja kvaliteten på de operativa programmen, för att så många program som möjligt ska vara ’klara att antas’ den 31 december 2014”[40], det vill säga innan den nya kommissionen skulle utses. I december 2014 hade 198 av de 311 operativa programmen (förutom de operativa programmen inom ETS) inom målet Investering för tillväxt och sysselsättning (64 %) antagits, nästan samtliga (151) under december månad. Under den föregående programperioden 2007–2013 hade 98 % av de operativa programmen antagits vid motsvarande tidpunkt (december 2007). Detta beror främst på att antagandet av lagstiftningspaketet försenades.

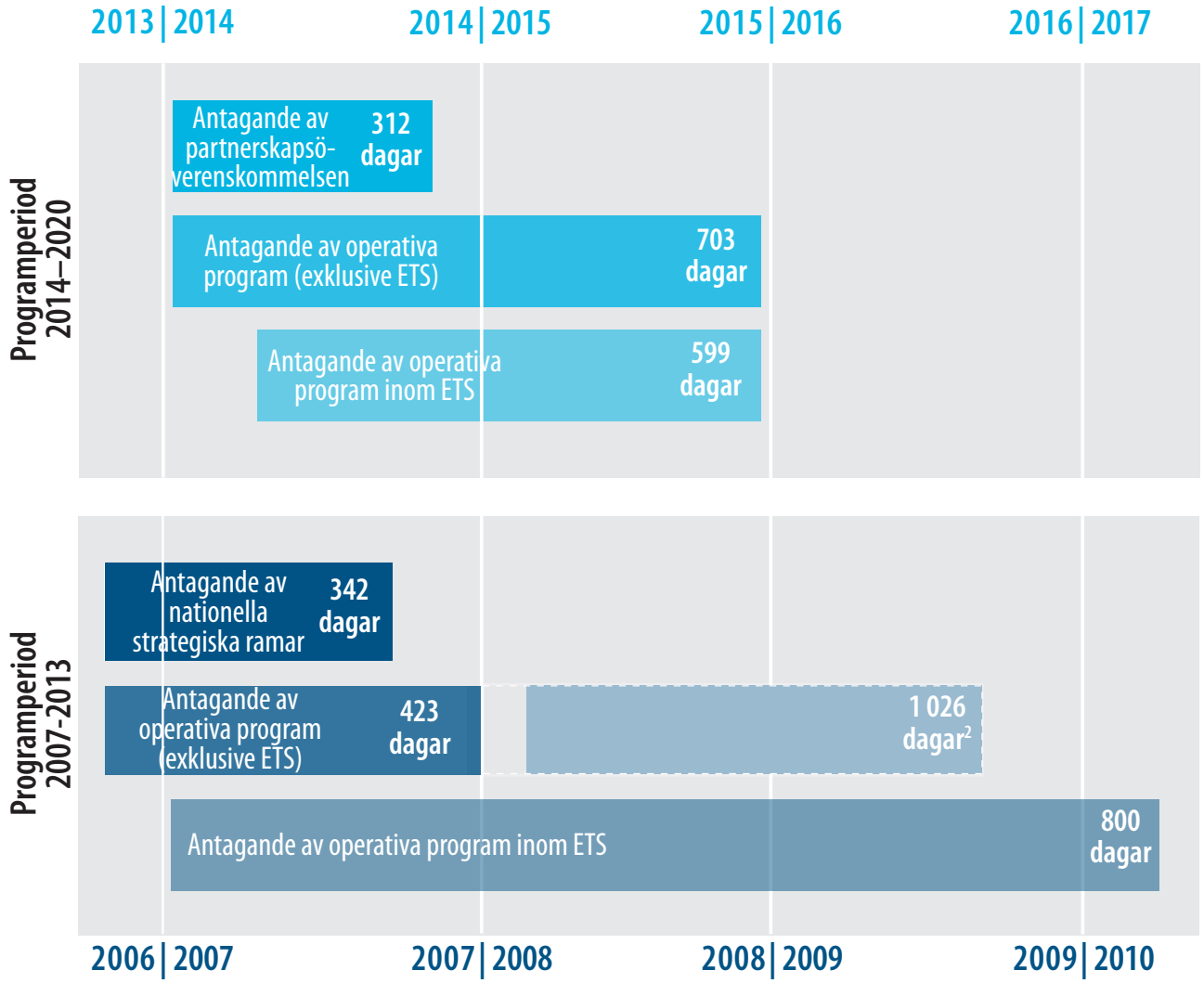
50

Medlemsstaterna lämnade in merparten av sina förslag till operativa program (85 %) inom den lagstadgade tidsfristen. Kommissionen kunde inte inleda de formella förhandlingarna om 15 % av de operativa programmen inom tre månader från det att partnerskapsöverenskommelserna hade lämnats in.

40 Europaparlamentet – Resolutionsförslag av den 27 november 2014 om förseningar i starten för sammanhållningspolitiken 2014–2020 (B8-0281/2014).

Figur 4

Förhandlingar om partnerskapsöverenskommelser/nationella strategiska ramar och operativa program[1] (tiden mellan den första inlämningen och det sista godkännandet) – jämförelse mellan perioderna 2007–2013 och 2014 – 2020



1 Kroatien ingår inte i analysen av programperioden 2007–2013 eftersom landet gick med i EU 2013. Operativa program inom IPA och Fead, som inte antas enligt förordningen om gemensamma bestämmelser för Eruf, ESF och Sammanhållningsfonden, ingår inte heller.

2 Beaktar 2 % av operativa program med avvikande värden.

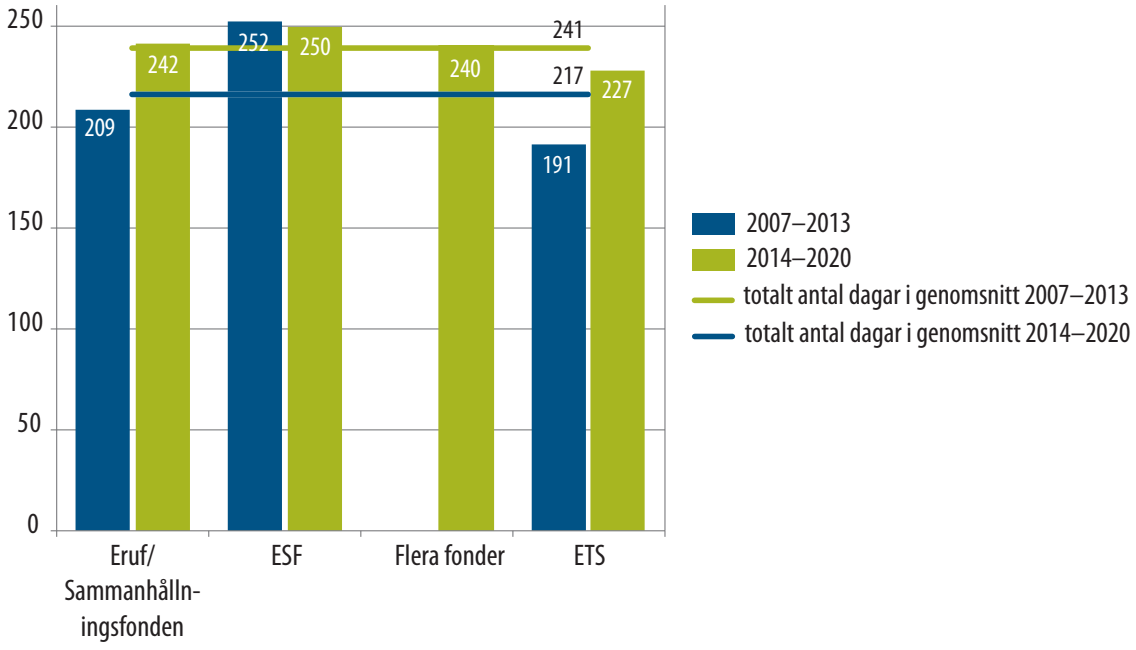
Källa: Revisionsrätten.

51

För perioden 2014–2020 tog det i genomsnitt åtta månader att slutföra förhandlingen och anta ett operativt program. Den genomsnittliga tiden för antagande kan jämföras med tiden för perioden 2007–2013, och det gick cirka 24 dagar mer från det att ett operativt program lämnades in tills det antogs: 241 dagar jämfört med 217 (se ***figur 5***).

Figur 5

Genomsnittlig tidsåtgång för antagandet av de operativa programmen[1] i kalenderdagar (första inlämningen till antagandet)



1 I analysen ingår inte operativa program inom IPA och Fead som inte antas enligt förordningen om gemensamma bestämmelser, och den tar inte hänsyn till förfarandet för att ”stanna klockan”.

Källa: Uppgifter från kommissionen som revisionsrätten har anpassat.

52
Under perioden 2007–2013 varade förhandlingarna om ett begränsat antal operativa program nästan tre år. Det fanns inga sådana fall för perioden 2014–2020. Den längsta tiden från den första inlämningen till det sista antagandet av ett operativt program inom målet Investering för tillväxt och sysselsättning minskade med 32 % jämfört med perioden 2007–2013 (från 1 026[41] till 703 dagar). Det tog i synnerhet mycket kortare tid att förhandla fram operativa program inom ETS (599 dagar jämfört med 800). Vi har inte tagit hänsyn till den frysningsperiod som föreskrivs i förordningen om gemensamma bestämmelser (se punkt 46). När det gäller de operativa program som vi kontrollerade under revisionen använde medlemsstaterna 52 % av tiden till att ändra sina operativa program som därefter lämnades in till kommissionen igen (se punkt 55).

Ytterligare krav, it-problem och en komplex godkännandeprocess bidrog till att förhandlingarna om partnerskapsöverenskommelser och operativa program tog lång tid

53
Antagandet av partnerskapsöverenskommelser och operativa program försenades något i förhållande till de tidsfrister som anges i förordningarna. Vi fann några fall där kommissionen inte hade respekterat tidsfristerna för att skicka synpunkter till medlemsstaterna (tre månader): detta gällde en av fem kontrollerade partnerskapsöverenskommelser (Kroatien) och sju av de 14 operativa program (Irland, Polen och Spanien) som kontrollerades[42].

54
Det var också stora problem med kvaliteten på de förslag till operativa program som medlemsstaterna lämnade in, vilket gjorde att kommissionen begärde ändringar. Till exempel hade kommissionen synpunkter på de 14 granskade operativa programmen, och medlemsstaterna behövde i genomsnitt ändra sina program och skicka tillbaka dem till kommissionen tre gånger.

41 Det beror på fem operativa program som antogs 2008 och 2009. Utan de här operativa programmen skulle den längsta perioden ha varat 423 dagar.

42 CCI koder 2014IE16RFOP001, 2014IE16RFOP002, 2014PL16RFOP001, 2014PL05M9OP001, 2014PL16M2OP012, 2014ES16RFOP001, 2014ES05SFOP002 och 2014ES16RFOP003.

55

Dessa förseningar och den längre tid det tog att anta ett operativt program tyder på att förhandlingarna var mer krävande än för den föregående programperioden. Vi identifierade flera orsaker till det.

- **Ytterligare krav**: Det fanns ett antal nya ämnen som tidigare inte hade ingått i förhandlingarna. Detta tog uppenbarligen längre tid. Ett exempel är skyldigheten att komma överens om förhandsvillkor, vilket innebar att kommissionens personal i detalj måste analysera en del av medlemsstatens politik. Hit hör också kravet på att ange en tydligare interventionslogik och resultatram, vilket krävde mer ingående diskussioner för att se till att insatserna med störst inverkan på EU-politiken valdes ut för genomförande. Dessutom förhandlade man redan från början om output- och resultatindikatorerna samtidigt med de operativa programmen. Under den föregående programperioden kunde de fastställas i ett senare skede.

- **It-problem**: Det formella elektroniska informationsutbytet mellan medlemsstaterna och kommissionen under förhandlingarna skedde genom det nya systemet SFC2014. Det var obligatoriskt att använda it-verktyget under förhandlingarna om de operativa programmen[43]. Verktyget lanserades i januari 2014 men blev inte helt operativt förrän senare. Under det första året som det var i drift släpptes 19 olika versioner av SFC2014 som skulle åtgärda problem. Samtliga medlemsstater som vi besökte för revisionen rapporterade att de hade haft problem med att använda systemet, och fyra uppgav att systemet inte var fullt operativt när de lämnade in sina partnerskapsöverenskommelser.

- **Kommissionens synpunkter på förslag till operativa program ska godkännas**: Till skillnad från tidigare perioder skulle nu kommissionens synpunkter på förslagen till operativa program antas av kommissionskollegiet[44]. När den dokumentation som medlemsstaten lämnade in ledde till synpunkter från kommissionen krävdes det följaktligen minst tre samråd inom och mellan avdelningarna: ett första för att samla in synpunkter från alla berörda avdelningar, ett andra för att godkänna de synpunkter som skulle skickas till medlemsstaten och ett tredje för att anta det operativa programmet. Vi identifierade totalt 896 avdelningssamråd (i genomsnitt tre per operativt program) som hade hållits i samband med förhandlingen om och antagandet av operativa program.

43 Förordning (EU) nr 184/2014.

44 För den föregående programperioden behövde endast det slutliga operativa programmet antas av kommissionskollegiet, inte synpunkterna.

Partnerskapsöverenskommelserna inriktade på ett avgörande sätt sammanhållningsutgifterna på Europa 2020-strategin

56
Partnerskapsöverenskommelserna skulle utformas utifrån en klart uttalad interventionslogik som syftar till att undvika alltför stor fragmentering av medlen. Medlemsstaterna skulle identifiera de viktigaste utvecklings- och investeringsbehoven och i sina partnerskapsöverenskommelser ange vilka behov som kan kopplas till de tematiska mål som definierats i förordningen om gemensamma bestämmelser och utgår från Europa 2020-strategin. Den striktare användningen av interventionslogik krävde att medel anslogs till de områden där det behövdes offentliga insatser enligt de landsspecifika rekommendationerna och medlemsstaternas analyser och/eller där tillväxtpotentialen var störst. Anslagen skulle överensstämma med de mål som fastställts i partnerskapsöverenskommelserna och göra det möjligt att uppnå de resultat som medlemsstaterna eftersträvade. De operativa programmen skulle sedan ange de relevanta nationella eller regionala utvecklingsbehov som ska tillgodoses och anslagen till detta, och samtidigt överensstämma med innehållet i partnerskapsöverenskommelsen.

57
Kommissionen kan begära att partnerskapsöverenskommelser och relevanta operativa program ändras när så krävs för att stödja genomförandet av relevanta landsspecifika rekommendationer och rekommendationer från rådet eller rekommendationer i de makroekonomiska anpassningsprogrammen[45]. Kommissionen avser dock att endast använda sin befogenhet att begära programändringar i exceptionella fall[46].

58
De landsspecifika rekommendationerna uppdateras varje år, men de underliggande utmaningarna är i allmänhet långsiktiga och ändras inte avsevärt från år till år. År 2014 var mer än två tredjedelar av de 157 landsspecifika rekommendationerna åtminstone till viss del relevanta för sammanhållningspolitiken.

59
För de fem medlemsstater som omfattades av revisionen kontrollerade vi om deras partnerskapsöverenskommelser täckte in alla väsentliga aspekter och ger en användbar diagnos av medlemsstaternas utvecklings- och investeringsbehov. Vi fastställde därefter om förhandlingarna mellan kommissionen och medlemsstaterna hade lett till en överenskommelse om att koncentrera finansieringen till de tematiska mål som utgår från Europa 2020-strategin, och om de uppfyllde de krav på öronmärkning som anges i förordningarna. Vi jämförde även resultatet av dessa förhandlingar med resultatet för perioden 2007–2013. Slutligen kontrollerade vi om det i partnerskapsöverenskommelserna tydligt anges vilka resultat som ska uppnås och i vilken utsträckning dessa resultat var kopplade till EU-finansieringen.

45 Artikel 23 i förordning (EU) nr 1303/2013.

46 COM(2014) 494 final, 30.7.2014 – *Riktlinjer för tillämpning av åtgärder som sammanlänkar effektiva europeiska struktur- och investeringsfonder med sund ekonomisk styrning i enlighet med artikel 23 i förordning (EU) nr 1303/2013.*

Partnerskapsöverenskommelser ligger till grund för budgetanslagen till tematiska mål och investeringsprioriteringar

Partnerskapsöverenskommelser ger en diagnos av utvecklingsbehoven och utgiftsprioriteringarna i medlemsstaterna

De partnerskapsöverenskommelser som vi kontrollerade täckte in alla väsentliga aspekter i enlighet med kraven

60

Partnerskapsöverenskommelser är omfångsrika dokument. Till exempel har partnerskapsöverenskommelsen för Kroatien 466 sidor, den för Rumänien 461 sidor, för Spanien 368 sidor, för Irland 265 sidor och för Polen 244 sidor. Informationen i partnerskapsöverenskommelserna varierar betydligt mellan medlemsstaterna i fråga om struktur, form och detaljnivå. Till skillnad från när det gäller operativa program innehöll förordningarna ingen obligatorisk mall, men kommissionen gav vägledning om den preliminära mallen och innehållet i partnerskapsöverenskommelsen (se punkt 19).

61

Vår kontroll av partnerskapsöverenskommelserna för de fem medlemsstater som omfattas av revisionen visade att de alla

- motiverade valet av tematiska mål med hänvisning till de identifierade utveckling- och investeringsbehoven och uppfyllde kraven på tematisk koncentration i de fondspecifika förordningarna[47],
- tillhandahöll information om den preliminära fördelningen av ESI-medel till varje tematiskt mål,
- identifierade de viktigaste förväntade resultaten för varje tematiskt mål,
- räknade upp de operativa program som bidrog till att resultaten uppnåddes.

47 För ESF ska detta endast tillämpas när det gäller kravet på tematisk koncentration för social delaktighet.

62
Vi noterade emellertid att de totala aggregerade anslagen per tematiskt mål i partnerskapsöverenskommelserna för Polen och Spanien inte överensstämde med motsvarande uppgifter i de operativa programmen. När det gäller Eruf noterar vi också att kommissionen kommer att få problem med att övervaka hur kraven på ekonomisk koncentration uppfylls utan kompletterande information från medlemsstaterna.

Kommissionen analyserade de utmaningar och prioriteringar som skulle finansieras och skickade sina synpunkter till medlemsstaterna före den formella förhandlingen om partnerskapsöverenskommelser och operativa program

63
För varje medlemsstat hade kommissionen hade analyserat de viktigaste utmaningarna och identifierat de relevanta prioriteringar som skulle finansieras i sina ståndpunktsdokument. Dessa hänvisade också till de landsspecifika rekommendationer som rådet utfärdade 2012 (se punkt 9). Processen för att identifiera utvecklingsbehov och investeringsprioriteringar innebar omfattande diskussioner och förberedelser i medlemsstaterna liksom förhandlingar mellan kommissionen och medlemsstaterna.

Medlemsstaterna identifierade utvecklings- och investeringsbehoven i partnerskapsöverenskommelserna

64
Vår genomgång visade att partnerskapsöverenskommelserna, utifrån de bevis som kommissionen då hade tillgång till, ger en diagnos av situationen för varje utvalt tematiskt mål som kan ligga till grund för identifieringen av utgiftsprioriteringar. Exempel på detta ges i ***ruta 4***.

Ruta 4

Partnerskapsöverenskommelser – diagnos av den nationella situationen i förhållande till ett tematiskt mål

Forskning (TM 1)

Varje medlemsstat lämnade information om FoU-intensiteten och företagens FoU-utgifter. I partnerskapsöverenskommelserna beskrivs också, i varierande grad, det nationella resultatet i form av output mätt med hjälp av faktorer som patent, vetenskapliga publikationer, mänsklig potential inom forskning och innovation, kopplingar och nivån på samarbetet mellan forskningsorganisationer och näringslivet och landets placering på den europeiska resultattavlan för innovation[48].

Utifrån det här underlaget angav medlemsstaterna i partnerskapsöverenskommelsen sina uppskattningar av det övergripande investeringsbehovet för TM 1. För Irland var investeringsbehoven inte uttalat specificerade men gick att utläsa av diagnosen och de planerade strategiska resultaten. Polen, Rumänien och Kroatien angav att det, utöver det ekonomiska stödet, krävdes strukturella justeringar och/eller regleringsjusteringar för att stimulera utvecklingen av FoU-aktiviteter. Vi noterade dock att det endast gavs begränsad information om de underliggande orsakerna och att partnerskapsöverenskommelserna inte innehöll några närmare uppgifter om vilka strukturförändringar som var nödvändiga. Trots det uppfyller partnerskapsöverenskommelserna de minimikrav som anges i förordningen om gemensamma bestämmelser.

Att främja sysselsättning (TM 8):

Alla medlemsstaternas partnerskapsöverenskommelser angav specifika utmaningar när det gällde TM 8. Hög ungdomsarbetslöshet nämndes som ett problem i alla granskade länder. Hög arbetslöshet generellt sett identifierades som en utmaning i Irland och Spanien, medan Irland uppgav att den ökande långtidsarbetslösheten var ett problem Generellt lågt deltagande på arbetsmarknaden (särskilt bland kvinnor och äldre) var en av de större utmaningarna för Polen. I Rumäniens partnerskapsöverenskommelse underströks behovet av att öka deltagandet på arbetsmarknaden för romer, äldre, kvinnor och personer med funktionsnedsättningar. Polen, Rumänien och Kroatien nämnde behovet av att förbättra ändamålsenligheten hos de offentliga arbetsförmedlingarna.

48 Europeiska kommissionen, GD Tillväxt, 2014 http://ec.europa.eu/growth/industry/innovation/facts-figures/scoreboards_sv

De granskade partnerskapsöverenskommelserna behandlade nästan alla tematiska mål som utgår från Europa 2020-strategin

65
Alla fem medlemsstaterna behandlade nästan alla tematiska mål i sina partnerskapsöverenskommelser. Polen, Rumänien och Kroatien behandlade samtliga tematiska mål, Spanien behandlade TM 1–10 och Irland uteslöt TM 7 och 11.

66
Detta ledde till en situation där det saknas en tydlig koppling mellan enskilda landsspecifika rekommendationer och medelstilldelningen. De granskade medlemsstaterna motiverade i första hand medelstilldelningen till tematiska mål med hänvisning till kraven på öronmärkning och även till de identifierade nationella behoven och de landsspecifika rekommendationerna för 2012 och 2013. Det är dock fortfarande oklart om den andel av medlen som anslås till tematiska mål räcker för att uppfylla de identifierade behoven och gör det möjligt att nå de resultat som medlemsstaterna eftersträvar.

Förhandlingarna om partnerskapsöverenskommelser var ändamålsenliga när det gällde att öronmärka utgifter för målen i Europa 2020-strategin

Kraven på tematisk koncentration i de fondspecifika förordningarna uppfylldes

Eruf – tematiskt mål 1–4

67
Generellt hade de 28 EU-medlemsstaterna anslagit omkring 62 % av sina Eruf-medel till de tematiska målen 1–4. Vår analys visade också att alla medlemsstaternas budgetanslag var högre än den undre gränsen på 50 % till mindre utvecklade regioner.

68

Eruf-medlen i de fem medlemsstater som granskades närmare var koncentrerade på områdena forskning och innovation (TM 1), informations- och kommunikationsteknik (TM 2), små och medelstora företags konkurrenskraft (TM 3) och övergången till en koldioxidsnål ekonomi (TM 4). De fondspecifika förordningarna angav minimikrav på koncentration för några tematiska mål (se ***ruta 1***). Vår analys visade att kraven på tematisk koncentration i partnerskapsöverenskommelserna till och med överskreds (se ***tabell 2***).

Tabell 2

Krav på tematisk koncentration för Eruf per medlemsstat i partnerskapsöverenskommelsen

Eruf TM 1,2,3,4			
	mer utvecklad region	övergångsregion	mindre utvecklad region
minimikrav	**80 %**	**60 %**	**50 %**
ES[1]	81 %	63 %	56 %
HR	e.t.	e.t.	61 %
IE	91 %	e.t.	e.t.
PL[2]	70 %	e.t.	58 %
RO	84 %	e.t.	51 %
Eruf TM 4 (klimatförändring)			
	mer utvecklad region	övergångsregion	mindre utvecklad region
minimikrav	**20 %**	**15 %**	**12 %**
ES	20 %	17 %	18 %
HR	e.t.	e.t.	13 %
IE	22 %	e.t.	e.t.
PL[3]	24 %	e.t.	24 %
RO	48 %	e.t.	60 %

1 Uppgifterna för Spanien kan inte stämmas av mot de operativa programmen eftersom dessa klassificerar regionerna enligt kriterierna i förordningen om gemensamma bestämmelser och inte i enlighet med undantaget i Eruf-förordningen.

2 Uppfyllt baserat på undantagen i artikel 4.1 i Eruf-förordningen.

3 Uppfyllt baserat på undantagen i artikel 4.3 i Eruf-förordningen.

Källa: Revisionsrätten, baserat på uppgifter från kommissionens it-applikationer Infoview och SFC2014.

69

För medlemsstater som utnyttjar de undantag som anges i Eruf-förordningen[49] konstaterar vi att det inte alltid går att utläsa om kraven på tematisk information är uppfyllda utifrån den finansiella informationen i operativa program (se ***tabell 2***). I dessa fall klassificeras regioner olika för tematisk koncentration och för de Nuts 2-regioner som används vid programplaneringen[50]. Om medlemsstaterna inte tillhandahåller kompletterande information kommer kommissionen inte att kunna övervaka hur kraven på tematisk koncentration uppfylls.

Eruf – tematiska mål 8–10

70

Inom ESF gick den största andelen medel (30,7 miljarder euro, cirka 37 %) till TM 8, och TM 10 Utbildning fick 27,1 miljarder euro (cirka 33 %). Generellt anslog EU-medlemsstaterna omkring 26 % av sina ESF-anslag till TM 9. Samtliga fem granskade medlemsstater anslog mellan 22 och 36 % till ”Stöd till social delaktighet” (TM 9), vilket återigen är betydligt över minimikraven i den fondspecifika förordningen (se ***tabell 3***).

Tabell 3

Krav på tematisk koncentration för TM 9 i de granskade medlemsstaterna

minimikrav	20 %
ES	27 %
HR	23 %
IE	36 %
PL	22 %
RO	26 %

Källa: Revisionsrätten, baserat på uppgifter från kommissionens it-applikationer Infoview och SFC2014.

49 Artikel 4 i förordning (EU) nr 1301/2013.

50 Artikel 90 i förordning (EU) nr 1303/2013.

71
Vår analys visar att kommissionen och medlemsstaterna ändamålsenligt öronmärkte medel i operativa program till de prioriteringar som utgår från Europa 2020-strategin. Under förhandlingarna om de operativa programmen påverkade detta direkt deras interventionslogik och målvärdena för resultatindikatorerna för output eftersom de flesta målvärden beräknas baserat på enhetskostnader som fastställs utifrån tidigare erfarenheter.

Finansieringen för perioden 2014–2020 inriktades mer på ”smart tillväxt för alla” än under tidigare perioder

72
Förhandlingarna mellan kommissionen och medlemsstaterna har generellt lett till att alla 28 EU-medlemsstaternas finansiering har koncentrerats mer på Europa 2020-prioriteringarna: ”Tillväxt för alla” (TM 8–11) ökade med närmare 8 %, medan ”Hållbar tillväxt” (TM 4–7) minskade med närmare 4 % (se ***figur 6***). Kravet på att knyta tematiska mål till insatsområdena i Europa 2020-strategin – smart och hållbar tillväxt för alla – står inte i förordningarna[51]. Det infördes av kommissionen i flera dokument som har offentliggjorts sedan 2014[52].

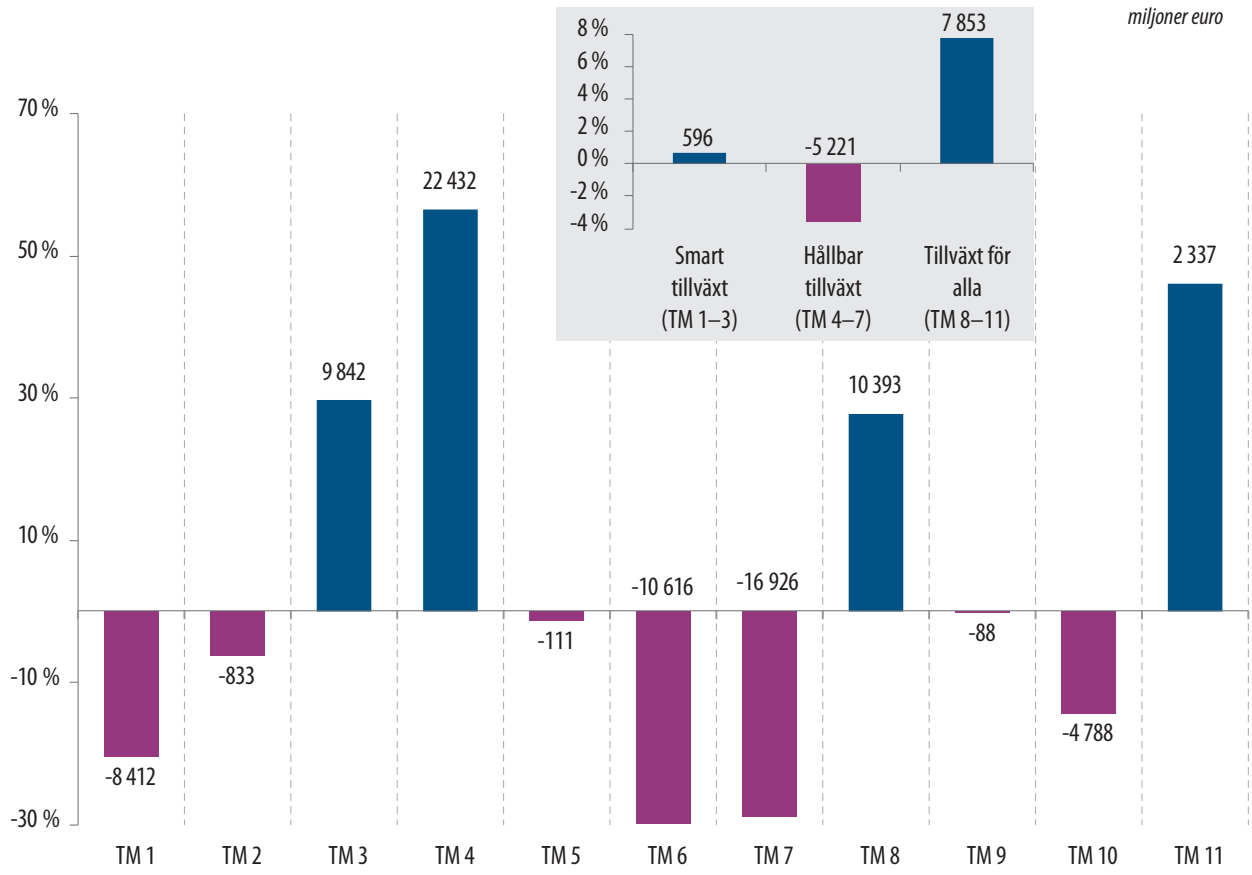
73
För programperioden 2014–2020 ökade anslagen till TM 4 – En koldioxidsnål ekonomi, betydligt med omkring 22,4 miljarder euro (57 %). Samtidigt minskade anslagen betydligt till TM 6 – Att bevara och skydda miljön och främja ett effektivt resursutnyttjande, med 10,6 miljarder euro (-30 %) och TM 7 – Transport, med 16,9 miljarder euro (-29 %). De totala anslagen till de TM som ingick i vår revision minskade med 8,4 miljarder euro (-20 %) för TM 1 – Forskning, medan anslagen till TM 8 - Att främja sysselsättning, ökade med 10,3 miljarder euro (28 %) (se ***figur 6***).

51 Punkt 3.22 i revisionsrättens årsrapport om budgetgenomförandet för budgetåret 2014.

52 GD Regional- och stadspolitik, *European Structural and Investment funds 2014–2020: official texts and commentaries* (Europeiska struktur- och investeringsfonder 2014–2020: officiella texter och kommentarer), november 2015.

Figur 6

Fördelning av medel från Eruf, ESF (inklusive ungdomssysselsättningsinitiativet) och Sammanhållningsfonden till Europa 2020-strategin – jämförelse mellan programperioderna 2007–2013 och 2014–2020



Anmärkning: De ekonomiska uppgifterna är inte direkt jämförbara mellan programperioderna. Vår uppskattning bygger på de finansiella uppgifter för 2007–2013 som kommissionen i efterhand har lagt in och fördelat mellan de tematiska målen.

Källa: Revisionsrätten, baserat på uppgifter från kommissionens it-applikation Infoview och GD Regional- och stadspolitik.

De granskade medlemsstaterna anger i sina partnerskapsöverenskommelser de viktigaste förväntade resultaten, men om de ska uppnås krävs det omfattande nationell finansiering utöver EU-anslagen

74

I partnerskapsöverenskommelserna anger medlemsstaterna sina utvalda tematiska mål och för varje ESI-fond vilka resultat man förväntar sig av insatserna (se ***ruta 2***). Vi anser generellt att de förväntade resultat som fastställts för TM 1 och TM 8 i alla granskade partnerskapsöverenskommelser kan kopplas till de behov och utmaningar som beskrivits. Informationen om förväntade resultat i de granskade partnerskapsöverenskommelserna varierar emellertid när det gäller detaljnivå och kvalitet:

- I Irlands partnerskapöverenskommelse formuleras resultaten på exakt samma sätt som i de operativa programmen.

- I Kroatiens, Spaniens och Rumäniens partnerskapsöverenskommelser anges vilka prioriteringar som ska finansieras inom varje tematiskt mål och vilka resultat som planeras för varje fond (Eruf, ESF och Sammanhållningsfonden). Spaniens partnerskapsöverenskommelse har dessutom specifika mål som är gemensamma för alla operativa program inom ESF och Eruf, och alla operativa program var skyldiga att bara använda dessa specifika mål.

- I Polens partnerskapsöverenskommelse anges specifika mål för TM 1 och TM 8 som delas upp i finansieringsprioriteringar med tillhörande förväntade resultat (se ***ruta 5***).

Ruta 5

Koppling mellan investeringsbehov och resultat för TM 8 – Att främja sysselsättning, exemplet Polen

Polen identifierade den låga sysselsättningen för kvinnor som en av utmaningarna på arbetsmarknaden. Ett av de största hindren för kvinnor att återvända till arbetsmarknaden är den begränsade tillgången till barntillsyn. Polen vill använda ESI-medlen för att öka tillgången till tillsyn för barn upp till tre år och därigenom öka kvinnornas möjligheter till anställning. Detta är det tänkta resultat som anges i partnerskapsöverenskommelsen.

75
Vi fann att alla granskade medlemsstater i sina partnerskapsöverenskommelser angav nycketresultatindikatorer för TM 1 och TM 8 för att mäta de resultat som skulle uppnås med de planerade investeringarna (se ***bilaga IV***). Tre av de fem granskade partnerskapsöverenskommelserna har resultatindikatorer för TM 1 och TM 8 som alla har ett kvantifierat utgångsvärde och målvärde. Spanien ger en kvalitativ beskrivning av den förväntade förändringen av tre av fyra resultatindikatorer för TM 8[53]. Irland anger varken utgångsvärden eller målvärden för TM 1 och TM 8 i sin partnerskapsöverenskommelse utan hänvisar i stället till de operativa programmen. Utgångsvärdena och målen kan utläsas av Erufs operativa program för TM 1, men inte av ESF:s operativa program för TM 8.

76
För TM 1 och TM 8 använde alla granskade medlemsstater utom Irland två övergripande mål från Europa 2020-strategin som strategiska resultatindikatorer: 3 % av BNP (offentlig och privat kombinerad) ska investeras i forskning och innovation och 75 % av personerna i åldersgruppen 20–64 år ska ha sysselsättning. Vi fann också att målen, när de nämndes, överensstämde med de nationella reformprogrammen som översätter Europa 2020-strategin till nationella mål.

77
Alla 28 medlemsstaternas samlade Eruf-anslag till TM 1 motsvarar mindre än 5 % av deras totala beräknade utgifter för FoU under perioden 2014–2020. Forskningsanslagen från Eruf svarar för över 5 % av de totala nationella FoU-utgifterna[54] i 15 medlemsstater; i de övriga medlemsstaterna är de marginella. De motsvarar mer än 25 % endast i Litauen, Polen, Estland och Slovakien, och mer än 50 % bara i Lettland.

78
Enligt Polens partnerskapsöverenskommelse förväntas en fjärdedel av det planerade resultatet för TM 1 vara ett direkt resultat av insatser som finansieras av ESI-fonderna. Det överensstämmer i stort sett med den motsvarande andelen av de totala FoU-utgifterna. Ingen av de övriga medlemsstaterna gjorde en kvantifierad uppskattning av ESI-fondernas förväntade bidrag till uppfyllelsen av målvärdena eftersom det inte krävdes enligt förordningen om gemensamma bestämmelser (se ***bilaga IV***).

53 Punkt 3.59 i revisionsrättens årsrapport om budgetgenomförandet för budgetåret 2015 (EUT C 375, 13.10.2016).

54 Baserat på Eurostats uppgifter om totala kostnader för intern FoU (GERD) per sektor 2014.

79

ESI-fonderna, och i synnerhet ESF, förväntas ha en större inverkan på den aktiva arbetsmarknadspolitiken, åtminstone i några medlemsstater. I Rumänien till exempel motsvarar anslaget från ESI-fonderna till ”Att främja sysselsättning” (TM 8) mer än sex gånger de årliga nationella anslagen till en aktiv arbetsmarknadspolitik (under 2014). I praktiken kommer finansieringen av en aktiv arbetsmarknadspolitik i Rumänien att öka betydligt tack vare ESI-fonderna.

80

Med utgångspunkt från vår analys av partnerskapsöverenskommelserna anser vi att det är uppenbart att uppnåendet av merparten av de resultat som anges i dokumenten kommer att kräva stora bidrag från de nationella budgetarna i tillägg till ESI-anslagen men dessutom också ytterligare lagstiftningsåtgärder och strukturreformer. Samtidigt kan det faktum att resultatet, till exempel sysselsättningsgraden, inte uppnås bero på faktorer utanför ESI-fonderna, som en ogynnsam socioekonomisk situation och/eller en ineffektiv nationell politik, och inte vara en följd av att ESI-fondernas insatser har misslyckats.

De operativa programmen visar tydligare vad insatserna syftar till och hur det ska uppnås, men programmen är mer komplexa än under föregående programperiod

81

I de operativa programmen bör den logiska grunden för EU-insatserna anges på ett enhetligt och harmoniserat sätt. De bör beskriva utvecklings- och investeringsbehov och tillväxtpotential, de problem som behöver lösas och ange riktningen för den önskade förändringen genom tydliga och sammanhängande mål och målvärden som ska uppnås och åtgärder för att uppnå dem.

82

Vi undersökte därför ett urval av 14 operativa program i de fem medlemsstaterna som ingick i revisionen och kontrollerade om utvecklings- och investeringsbehoven är tydligt identifierade och stöds av bevis, om de angivna målen på ett sammanhängande sätt tillfredsställer de identifierade behoven och om åtgärderna kan förväntas bidra till det resultat som eftersträvas. Vi tittade också på den övergripande strukturen på de operativa programmen för 2014–2020 och hur den påverkar utformningen av specifika resultatindikatorer som ska mäta uppnåendet av mål och resultat.

Kommissionen och medlemsstaterna har oftare lyckats utarbeta operativa program med en stabilare interventionslogik än under föregående programperiod

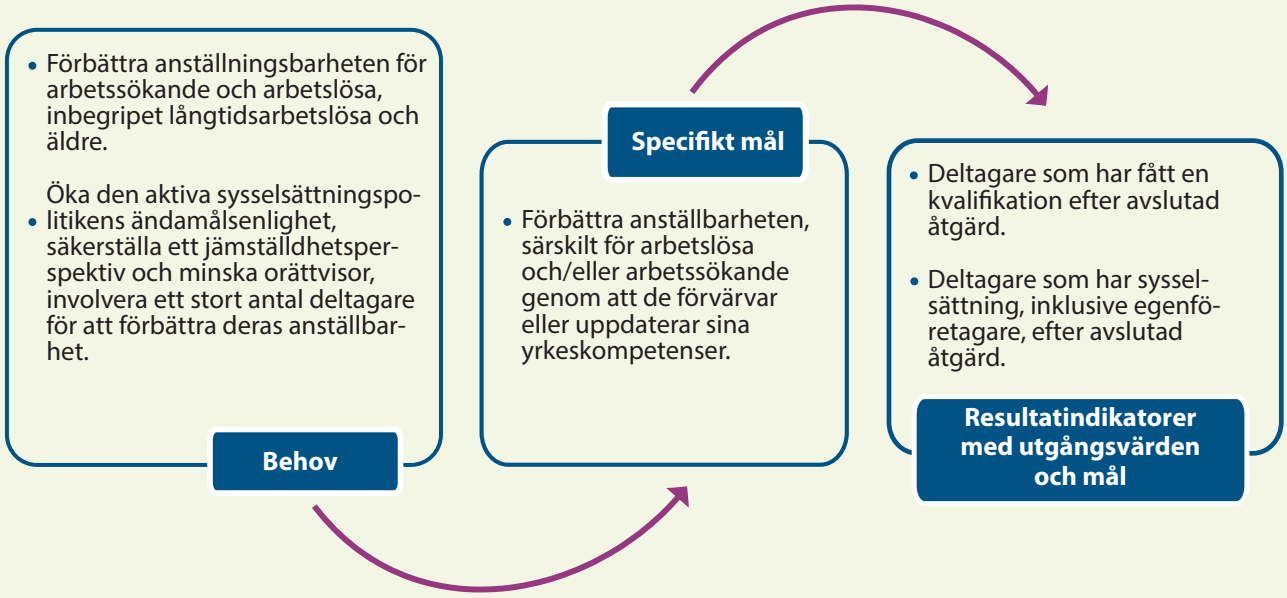
De operativa programmen bygger i allmänhet på en stabilare interventionslogik

83

Vår analys av de operativa programmen i urvalet tyder på att kommissionen och medlemsstaterna i allmänhet har lyckats utarbeta operativa program med en stabilare interventionslogik. I ***ruta 6*** finns ett exempel på hur kopplingen mellan utvecklingsbehov och specifika mål kan utläsas i de operativa programmen. Ibland är det dock nödvändigt att också ta hänsyn till aspekter som presenteras i andra programdokument (som partnerskapsöverenskommelsen eller förhandsutvärderingarna) för att helt förstå interventionslogiken.

Ruta 6

Koppling mellan utvecklings- och investeringsbehov och specifika mål för investeringsprioritering 8 i (tillträde till arbetsmarknaden) inom insatsområdena 1A, 1B, 1C och 1D i Spaniens operativa program Sysselsättning och utbildning



Källa: Revisionsrätten baserat på Spaniens operativa program Sysselsättning och utbildning.

84
Kommissionen uppmanade också medlemsstaterna att använda en logisk ram för att bättre förklara den logiska grunden för de insatser som föreslogs i de operativa programmen[55]. I vårt urval hade elva av de 14 operativa programmen utarbetat en stiliserad bild över hur behov skulle tillgodoses med hjälp av de planerade åtgärderna och vilka indikatorer som bäst skulle mäta de uppsatta målen och resultaten.

85
För nio av de 14 operativa programmen i vårt urval anser vi överlag att de mål som medlemsstaterna hade satt upp för TM 1 och TM 8 kan kopplas samman med de identifierade utvecklings- och investeringsbehoven.

Brister identifierades i fem av de 14 granskade operativa programmen

86
I fyra operativa program kunde relationen mellan uppställda mål och identifierade investeringsbehov inte fastställas för ett begränsat antal investeringsprioriteringar. Vi fann till exempel

- att utvecklings- och investeringsbehoven inte stöddes av belägg för situationen, eller att de uppställda målen inte hörde samman med ett identifierat behov (Rumänien[56] och Spanien[57]); det innebär en risk för att insatserna inte på ett lämpligt sätt riktas mot de mest relevanta behoven och att de offentliga anslagen felfördelas,

- att definitionerna av mål var för allmänna, ofta på grund av att de gällde förbättringar på flera nivåer eller omfattade flera regioner med varierande förutsättningar (Rumänien[58] och Spanien[59]) och att målen inte är tillräckligt specifika när det gäller exakt vad insatserna i det operativa programmet ska ändra (se ***ruta 7***).

87
För tre operativa program är det oklart hur några av åtgärderna i det operativa programmet kommer att bidra till uppnåendet av dess specifika mål och resultat. I flera fall är kopplingen antingen vag eller så kan den inte styrkas (Polen[60], Rumänien[61] och Spanien[62]). Det tyder på en risk för att offentliga medel felfördelas eller inte blir helt ändamålsenliga.

55 Europeiska kommissionen, *Monitoring and evaluation of European Cohesion Policy, ERDF, ESF, CF, guidance document on ex-ante evaluation, January 2014 and Guidance fiche for desk officers, intervention logic* (övervakning och utvärdering av den europeiska sammanhållningspolitiken, Eruf, ESF och Sammanhållningsfonden, vägledningsdokument om förhandsutvärdering, januari 2014 och riktlinjer för handläggare om interventionslogik), version 2 – 18.9.2014.

56 Rumäniens regionala operativa program inom Eruf för TM 1.

57 Andalusiens regionala operativa program inom Eruf för TM 8.

58 Rumäniens operativa program inom ESF Humankapital, investeringsprioritering 8 v.

59 Spaniens operativa program inom Eruf Smart tillväxt och Andalusiens operativa program inom Eruf, TM 1.

60 Polens operativa program inom ESF Kunskap, utbildning, tillväxt, insatsområde IV, social innovation och internationellt samarbete.

61 Regionalt operativt program inom Eruf, investeringsprioritering 8 b.

62 Spaniens operativa program Sysselsättning och utbildning, investeringsprioritering 8 iii, insatsområdena 6A, 6B, 6C och 6D.

Ruta 7

Exempel på specifika mål som är för breda (Rumänien och Spanien)

Två[63] av de elva specifika mål som Rumänien angav i sitt operativa program Humankapital är allmänt formulerade. Till exempel är följande mål inte tydligt: Öka antalet anställda som får nya verktyg, metoder, arbetssätt etc. för förvaltning av personalresurser och bättre arbetsvillkor för att anpassa verksamheterna till dynamiken i potentiellt konkurrenskraftiga sektorer i ekonomin som identifierats enligt den nationella strategin för konkurrenskraft/områden som identifierats enligt den nationella strategin för FoU och innovation. Tvärt emot kommissionens vägledning[64] kommer man inte att kunna mäta någon specifik ändring som åstadkommits med EU-stödet, det vill säga om insatserna bidrog till att öka antalet anställda som får nya verktyg, eller antalet anställda som får ta del av nya metoder eller bättre arbetsverktyg och så vidare.

Spanien fastställde en förteckning med specifika mål som skulle användas av alla operativa program inom Eruf och ESF i medlemsstaten. På detta sätt samlades de olika regionala utmaningarna under bredare mål och återspeglade olika dimensioner av vad man ville uppnå. För TM 1 inom Erufs operativa program Smart tillväxt anges exempelvis ett specifikt mål som handlar om att stärka FoU-institutioner och skapa, konsolidera och förbättra vetenskaplig och teknisk infrastruktur. I detta fall är det oklart vad man vill uppnå: om det är att stärka FoU-institutioner eller om det är att skapa eller förbättra eller konsolidera vetenskaplig och teknisk infrastruktur. Bristen på tydlighet och fokus var en del av kommissionens iakttagelser om partnerskapsöverenskommelsen[65], men målen ändrades inte.

---

63 Specifikt mål 3.8 och 3.9.

64 På sidan 5, version 1 (6.5.2013) av vägledningsdokumentet om interventionslogik sägs att specifika mål återspeglar den förändring, inklusive i vilken riktning förändringen går, som medlemsstaten vill uppnå med EU-stödet. Förändringen ska vara så specifik som möjligt så att den insats som ska få stöd kan bidra till den och effekten kan utvärderas. För Eruf/Sammanhållningsfonden bör man därför inte välja mål av typen ”höja produktiviteten i region x” (som är beroende av alltför många faktorer) utan i stället ”höja produktiviteten inom sektor y i region x”.

65 Iakttagelse 59 i ref. Ares (2014) 2366781, 16.7.2014, Iakttagelser om partnerskapsöverenskommelsen med Spanien. De specifika målen är den hörnsten som programmen kommer att bygga på. Det måste därför betonas att de nuvarande specifika målen inte är tillräckligt konkreta för att mäta en ändring av utgångläget och inte kommer att vara ett lämpligt underlag för de tillhörande resultatindikatorerna. Det finns inte heller bara ett specifikt mål utan flera, vilket leder till många åtgärder för att genomföra dem. Det specifika målet ska bara handla om ett mål och antalet åtgärder ska också vara begränsat (annars blir det svårt att följa upp deras effekter med hjälp av de tillhörande resultatindikatorerna).

Strukturen på de operativa programmen leder till fler resultatindikatorer som måste övervakas och till ökade rapporteringskrav

88

De operativa programmen för 2014–2020 har en tredimensionell matrisstruktur som kombinerar de insatsområden som varje medlemsstat har fastställt, utvalda investeringsprioriteringar och regiontyper (se ***bilaga III***). De specifika målen och indikatorerna för output och resultat presenteras för kombinationen av dessa element, det vill säga för varje enskild investeringsprioritering som behandlas inom insatsområdet. De operativa programmens komplexitet beror i synnerhet för det första på antalet insatsområden som medlemsstaten har fastställt och antalet investeringsprioriteringar som de inriktas på, och för det andra på antalet programspecifika indikatorer som medlemsstaterna har valt utöver, eller i stället för, de gemensamma indikatorerna. En ytterligare faktor är antalet olika regiontyper som ingår.

89

I Spaniens operativa program inom ESF behandlas TM 8 inom tolv olika insatsområden (tre stora insatsområden som har delats upp i fyra regiontyper), där vart och ett av dem har delats upp i olika investeringsprioriteringar (från en till fyra stycken) som i sin tur har delats upp i olika många specifika mål. För att förenkla strukturen beslutade de spanska myndigheterna att endast använda fyra output- och fyra resultatindikatorer för att mäta åtgärderna inom samtliga insatsområden som avsåg TM 8.

Rapporteringskraven för sammanhållningspolitikens outputindikatorer tredubblas

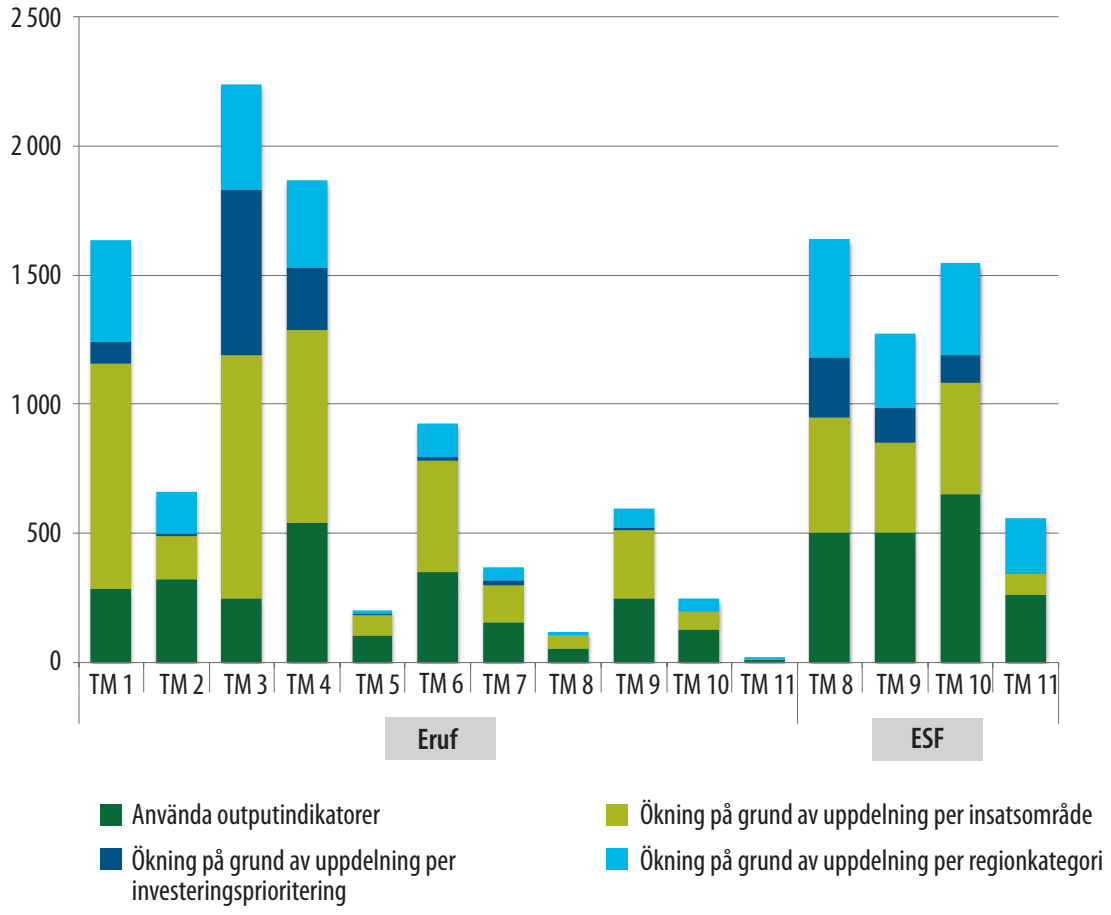
90

När det gäller outputindikatorer innebär det operativa programmets nuvarande matrisstruktur att rapporteringskraven ökar med 196 % för Eruf och 93 % för ESF eftersom de indikatorer som definieras i det operativa programmet kan användas inom olika insatsområden och investeringsprioriteringar. Kravet på att indikatorerna ska rapporteras per regionkategori[66] ökar dessutom rapporteringskraven med ytterligare 23 % för Eruf och 36 % för ESF (se ***figur 7***). Som ett exempel hade Polens nationella operativa program för ESF inledningsvis 163 outputindikatorer. När dessa indikatorer delas upp per insatsområde, investeringsprioritering och regionkategori ska de nationella myndigheterna rapportera 422 olika sifferuppgifter.

66 Kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 288/2014.

Figur 7

Rapporteringskrav avseende outputindikatorer (antal gånger som en indikator ska rapporteras)



Källa: Revisionsrätten, baserat på uppgifter från kommissionens it-applikation Infoview.

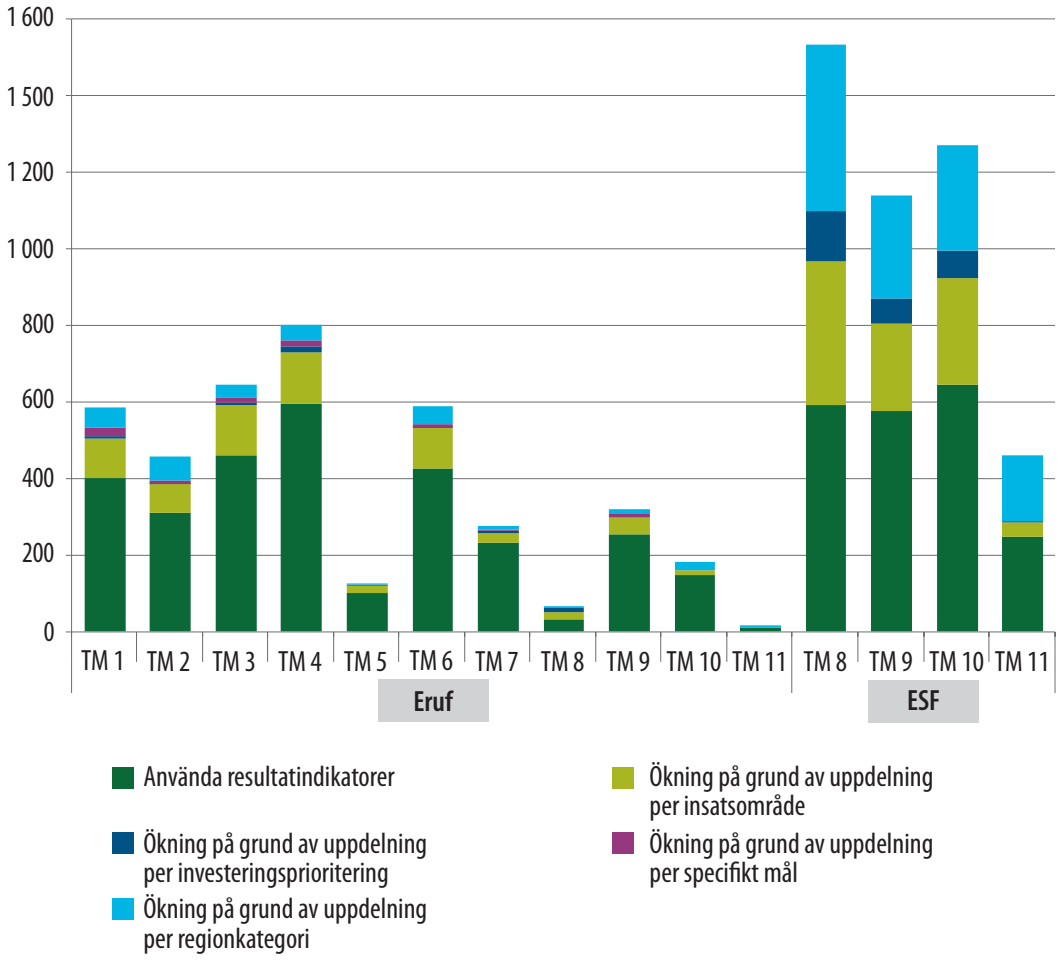
Rapporteringskraven för ESF:s resultatindikatorer fördubblas

91

När det gäller resultatindikatorer innebär det operativa programmets nuvarande matrisstruktur att rapporteringskraven ökar med 27 % för Eruf och 57 % för ESF eftersom de indikatorer som definieras i det operativa programmet kan användas inom olika insatsområden, investeringsprioriteringar och specifika mål. När det gäller rapporteringen per regionkategori ökar rapporteringskraven med 36 % för ESF (se ***figur 8***). När dessa krav kombineras fördubblas den mängd uppgifter som ska rapporteras för ESF. Exempelvis ökar antalet resultatindikatorer i Polens nationella operativa program för ESF från 135 till 366 när indikatorerna delas upp per insatsområde, investeringsprioritering, specifika mål och regionkategori.

Figur 8

Rapporteringskrav avseende resultatindikatorer (antal gånger som en indikator ska rapporteras)



Källa: Revisionsrätten, baserat på uppgifter från kommissionens it-applikation Infoview.

Fondspecifika skillnader i kategoriseringen av finansiella uppgifter och mätningen av resultatet av operativa program leder sannolikt till problem vid programövervakningen under kommande år

92
Systemet för redovisning av finansiella flöden och för bedömning av programresultat bör överensstämma med de tematiska mål som utgår från Europa 2020-strategin. De indikatorer som används för att mäta output och resultat av en insats som beskrivs i det operativa programmet ska återspegla interventionslogiken och underlätta övervakningen av uppnåendet av specifika mål på ett kostnadseffektivt sätt. De ska dessutom kunna aggregeras på EU-nivå och jämföras mellan olika operativa program.

93
Vi kontrollerade därför om kommissionen hade infört ett lämpligt system för att redovisa anslagen per särskild typ av insats inom Eruf och ESF. Vi analyserade också i detalj den metod som ligger till grund för begreppet ”resultat” för de två fonderna och hur kommissionen och medlemsstaterna hade specificerat indikatorerna för output och resultat. Slutligen beräknade vi det totala antalet indikatorer som ska övervakas under perioden 2014–2020 för att bedöma om systemet kan fungera på ett kostnadseffektivt sätt.

De olika ESI-fonderna använder inte samma metod för den finansiella övervakningen av investeringar

94
För programperioden 2014–2020 har de operativa programmen preliminära anslag för varje insatsområde till sex insatskategorier: insatstyp, finansieringsform, typ av område, territoriell genomförandemekanism, tematiskt mål och ESF:s andratema. Två ytterligare kategorier (näring och område eller region) ska rapporteras i ett senare skede. Dessa åtta kategorier bygger på en nomenklatur som antagits av kommissionen[67] för kategorisering av finansiella uppgifter. Nomenklaturen har 120 olika insatstyper och endast dessa typer ska användas för att definiera innehållet i de åtgärder som ska finansieras[68].

67 Förordning (EU) nr 215/2014.

68 Koderna 1 – 10 gäller för operativa program inom Eruf, och koderna 102 – 120 gäller för ESF.

95
Systemet med insatskategorier spelar en viktig roll vid programövervakningen och i medlemsstaternas rapportering om genomförandet av sina program i de årliga genomföranderapporterna eftersom det bestämmer vilken information som snabbt kan tas fram för rapportering om vad medlen har använts till.

ESF: insatstyperna överensstämmer helt med investeringsprioriteringarna

96
För ESF överensstämmer insatstyperna helt med investeringsprioriteringarna, det vill säga varje investeringsprioritering motsvaras direkt av en insatstyp. Insatskoden 102 till exempel är endast kopplad till investeringsprioritering 8 i.

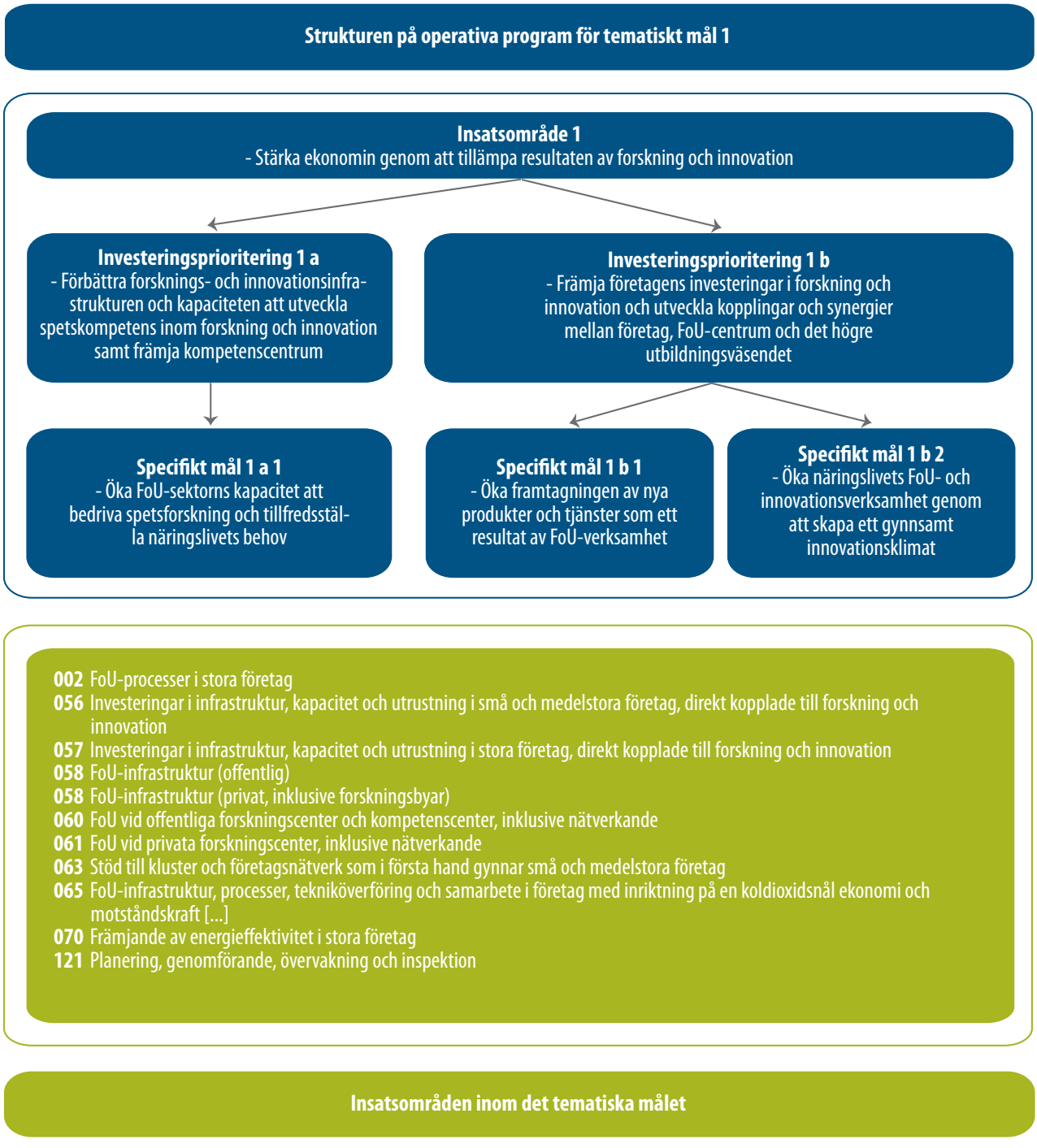
97
Med den här metoden fördelas det ekonomiska stödet i proportion till dess bidrag till att målen uppnås. Resultatet blir att målet, och senare uppnåendegraden, för outputindikatorer (som också rapporteras per investeringsprioritering) kan kopplas till den övergripande kostnaden för de tillhörande åtgärderna. Insatstyperna kan även användas för att övervaka kraven på tematisk koncentration. Slutligen fångas de övergripande frågor som är kopplade till samtliga investeringsprioriteringar (t.ex. klimatförändring eller jämställdhet) upp genom ytterligare en dimension av insatskategori: ”ESF:s andratema”.

Eruf: samma insatstyper kan användas inom olika tematiska mål eller investeringsprioriteringar

98
I motsats till ESF kan samma insatstyper användas för olika tematiska mål eller investeringsprioriteringar inom Eruf. De ekonomiska resurser som anslås till ett specifikt tematiskt mål ska rapporteras under rubriken ”tematiskt mål” inom insatskategorierna (se ***figur 9***).

Figur 9

Koppling mellan investeringsprioriteringar och insatskategorier – Kroatiens nationella operativa program inom Eruf för TM 1



Källa: Revisionsrätten, på grundval av de operativa programmen.

99

Den här metoden gör det möjligt att övergripande kategorisera investeringsprioriteringar efter deras gemensamma och övergripande problemställningar, men det går inte att spåra finansiella flöden när det gäller enskilda investeringsprioriteringar. När det gäller tematiska mål övervakas därför anslagen och utgifterna endast per insatsområde. Det går inte att snabbt aggregera de ekonomiska uppgifterna på samma nivå som resultatinformationen, och de finansiella framsteg som görs vid genomförandet av investeringsprioriteringarna kan inte mätas på ett ändamålsenligt sätt. Bristen på relevanta ekonomiska uppgifter utgör ett hinder för bedömningen av insatsernas lönsamhet och kostnadseffektivitet och för jämförelsen av resultat mellan operativa program och mellan medlemsstater per utbetald euro.

Anslagen till varje insatstyp måste kodas i olika regionkategorier

100

Medlemsstaterna ska även dela upp anslagen till de olika insatstyperna efter regionkategori (som mindre utvecklade, övergångsregioner och mer utvecklade regioner). Vi fann att medlemsstaterna tillämpade olika metoder för detta (se ***ruta 8***).

Ruta 8

Fördelning av anslag till regionkategorier – Polen, Rumänien och Spanien

Enligt partnerskapsöverenskommelsen använde Polen två fördelningsnycklar för fördelningen av anslag mellan regioner: proportionell fördelning, med ett fast fördelningstal för båda regiontyperna, och standardfördelning, där anslagen fördelas i proportion till det antal regioner som investeringen gäller.

I Rumänien användes proportionell fördelning beroende på typ av åtgärd, det vill säga den byggde på antingen antalet regioner, befolkningen eller antalet små och medelstora företag.

I Spanien kommer de regionala och de centrala myndigheterna i förväg överens om fördelningen av Eruf-medel mellan regioner, och under genomförandet får regionerna anslag beroende på var projekten bedrivs.

101

Medlemsstaterna tillämpar också olika metoder när det gäller uppdelningen av ekonomiska resurser och resultatinformation efter regionkategori. De olika nationella metoderna för medelstilldelning påverkar direkt antalet indikatorer, deras målvärden och delmål, de viktiga stegen i genomförandet av operativa program och de finansiella indikatorer som används, det vill säga värdet av output- och resultatindikatorer per regiontyp fastställs med hjälp av olika fördelningsnycklar. Ännu viktigare är att avsaknaden av en gemensam metod inverkar negativt på jämförbarheten och korrektheten hos den information som lämnas av medlemsstater med mer än en regionkategori. Detta kan i synnerhet påverka uppfyllandet av kraven på tematisk koncentration.

Fonderna använder gemensamma outputindikatorer på olika sätt, och medlemsstaterna kan ange ytterligare programspecifika outputindikatorer

Det finns gemensamma outputindikatorer för både Eruf och ESF, men endast operativa program inom ESF är skyldiga att varje år rapportera om samtliga indikatorer

102

Det finns gemensamma outputindikatorer för både Eruf och ESF: 40 indikatorer som har grupperats i åtta kategorier för Eruf och 23 indikatorer som gäller personer och enheter för ESF (se ***tabell 4***).

Tabell 4

Outputindikatorer – skillnader mellan Eruf och ESF

	Eruf	ESF
Gemensamma outputindikatorer	**Ja,** 40 gemensamma outputindikatorer grupperade i åtta kategorier	**Ja,** 23 gemensamma outputindikatorer som gäller personer och enheter
Skyldighet att använda gemensamma outputindikatorer	**Ja** (i tillämpliga fall)	**Ja** (i de årliga genomföranderapporterna)
Åtgärder som mäts	Endast avslutade åtgärder	Delvis eller helt genomförda åtgärder
Fördelning per regionkategori	**Ja** (utgångsvärden och mål uppdelade per regionkategori)	**Ja** (utgångsvärden och mål kan delas upp per regionkategori och kön vid behov)

Källa: Revisionsrätten, baserat på förordningen och vägledningsdokument.

103

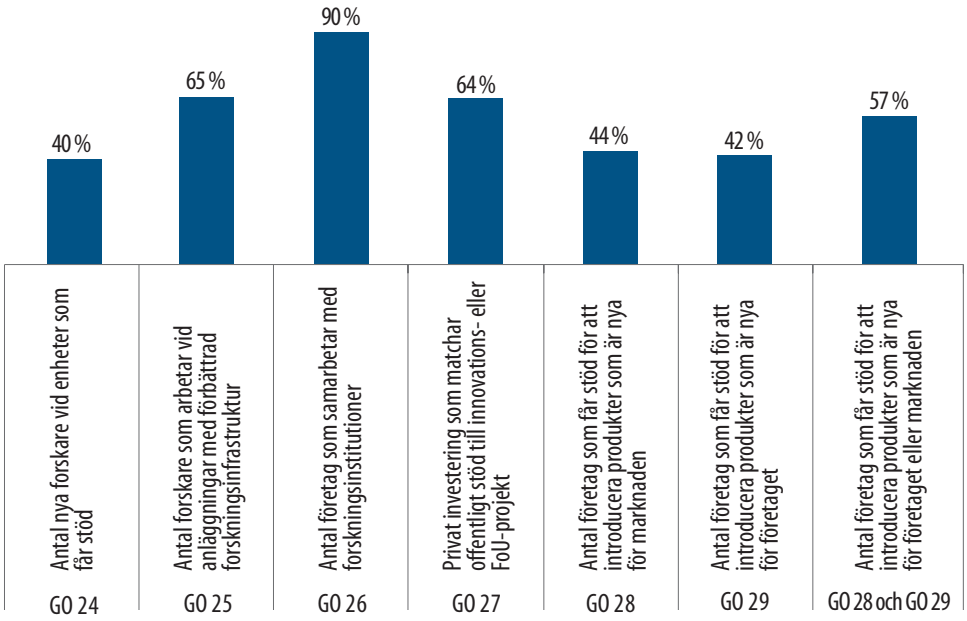
När det gäller operativa program inom ESF är medlemsstaterna skyldiga att samla in och rapportera uppgifter till kommissionen om alla gemensamma outputindikatorer, även om det inte har angetts något mål för dem i det operativa programmet. För Eruf är det obligatoriskt att använda gemensamma outputindikatorer när de är relevanta för insatserna som får stöd. Vi noterar att GD Regional- och stadspolitik uppmanade medlemsstaterna att använda de gemensamma indikatorerna så att gjorda framsteg i programgenomförandet också kunde bedömas på EU-nivå genom aggregering av de nationella indikatorerna. Vår analys visade dock att medlemsstaterna inte konsekvent använde de gemensamma outputindikatorerna för de operativa program inom Eruf som kontrollerades.

104

Enligt kommissionens vägledning för TM 1 ska Eruf-investeringarna riktas in på teknisk utveckling och tillämpad forskning och utveckling, och vara relaterad till företagens behov. De gemensamma outputindikatorerna som mäter företagens motivation att bedriva forskning användes dock endast i liten utsträckning. De indikatorer som användes för att mäta ett företags åtagande att ta fram en produkt som är ”ny för företaget” eller ”ny för marknaden” (GO 28 och GO 29) användes endast för 57 % av de operativa program som anslog medel till TM 1. Andra indikatorer användes i mellan 40 och 90 % av de operativa programmen (se ***figur 10***). Det tyder på att dessa outputindikatorer inte på ett meningsfullt sätt kan aggregeras på EU-nivå.

Figur 10

Gemensamma outputindikatorer från kategorin ”forskning och innovation” som användes i de operativa programmen med anslag till TM 1



Källa: Revisionsrätten, baserat på uppgifter från kommissionens it-applikation Infoview.

105
I genomsnitt användes fyra av de sex gemensamma indikatorer som hade fastställts för kategorin ”forskning och innovation”, och 165 av de 168 operativa programmen med anslag till TM 1 använde de gemensamma indikatorerna för att mäta FoU-insatser. I vårt urval konstaterade vi att indikatorn CO29 inte användes i ett av de nio operativa programmen med anslag till TM 1 – trots att den helt klart var en relevant indikator för mätning av output (se ***ruta 9***).

Ruta 9

Exempel på att en relevant gemensam outputindikator inte användes (Spanien)

Erufs operativa program för regionen Andalusien i Spanien innehöll verksamhet relaterad till innovation i företag. Enligt de regionala myndigheterna kunde indikatorn ”Antal företag som får stöd för att introducera produkter som är nya för företaget” (GO 29) ha varit relevant men under förhandlingarna beslutade de, tillsammans med kommissionen, att inte använda den eftersom denna effekt redan fanns med i indikatorn ”Antal företag som får stöd” (GO 01). Båda indikatorerna är dock relevanta eftersom de ger olika information om den output som ska uppnås.

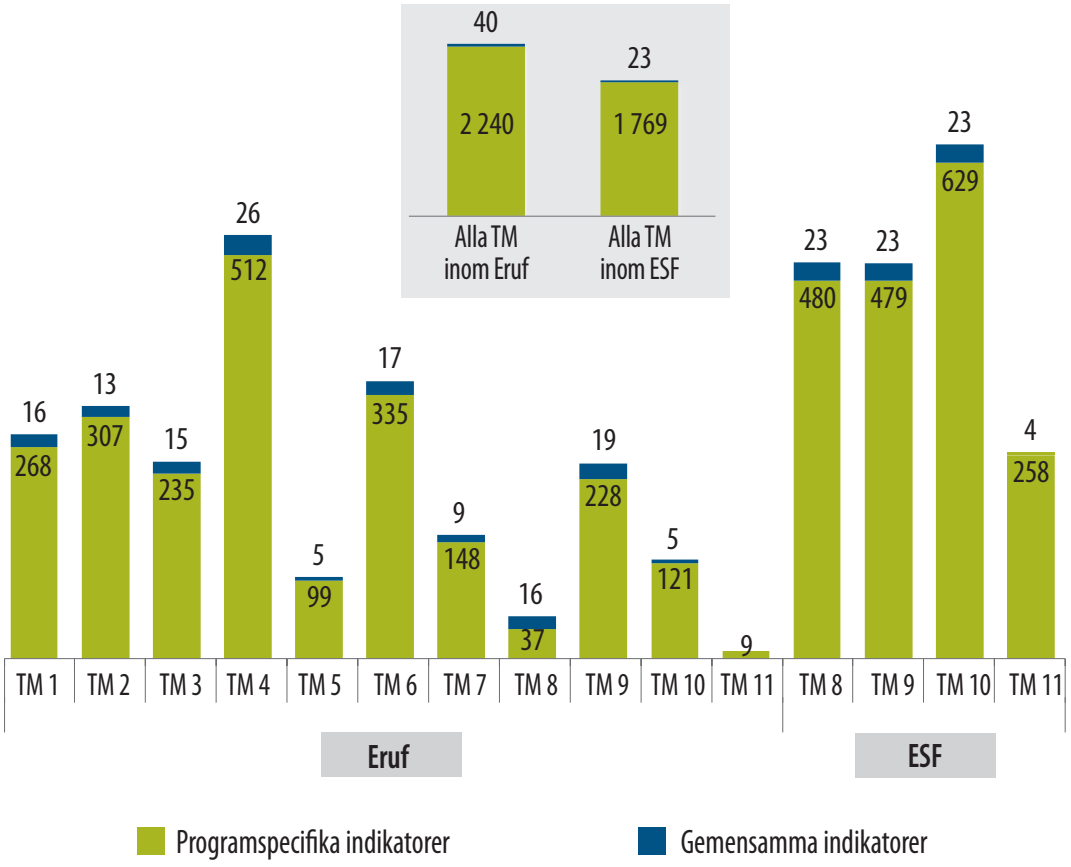
Programspecifika outputindikatorer förhandlades fram mellan kommissionen och en medlemsstat från fall till fall

106
Utöver de gemensamma outputindikatorerna får medlemsstater också använda programspecifika outputindikatorer. Dessa indikatorer ska förhandlas fram mellan kommissionen och medlemsstaten från fall till fall.

107
För Eruf skapade de 28 EU-medlemsstaterna tillsammans totalt 2 240 olika programspecifika outputindikatorer utöver de 40 gemensamma outputindikatorerna. I genomsnitt använde varje operativt program inom Eruf 13,2 olika programspecifika outputindikatorer och 14,8 gemensamma outputindikatorer (se ***figur 11*** och ***figur 12***).

Figur 11

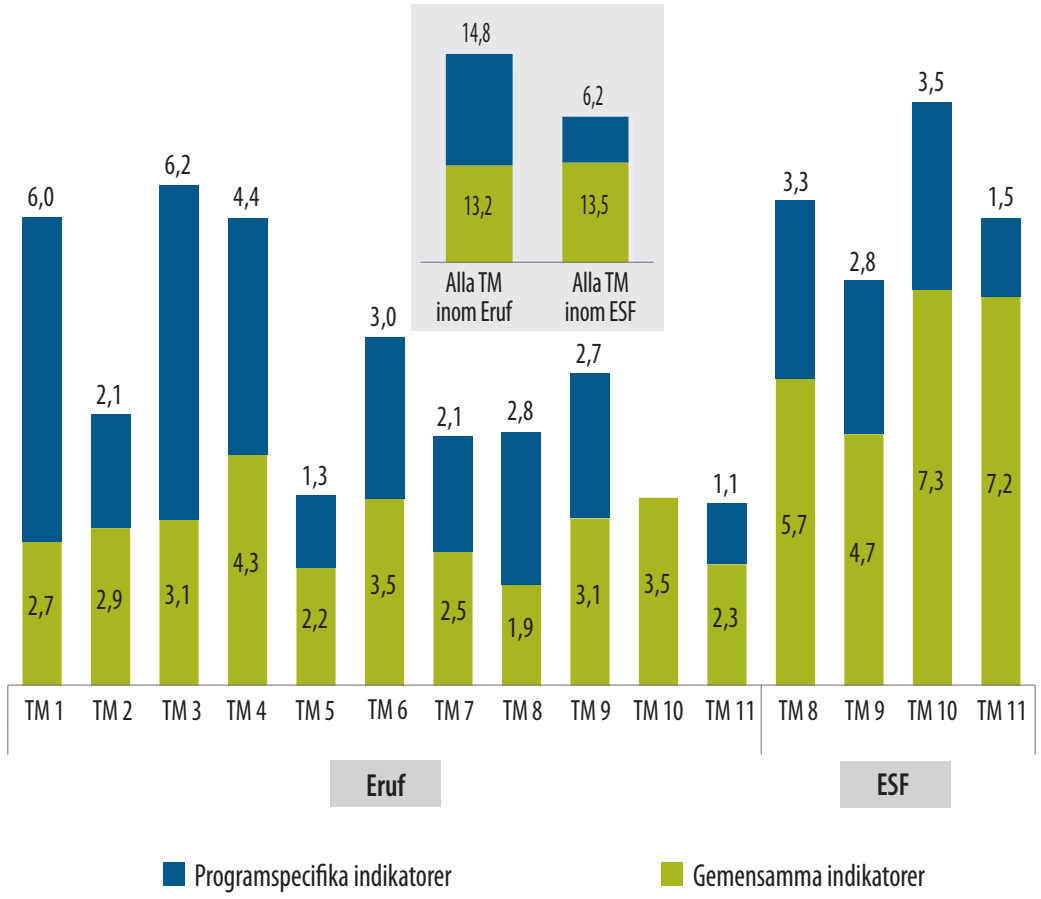
Totalt antal använda outputindikatorer i operativa program inom Eruf och ESF för samtliga medlemsstater (förutom insatser inom Sammanhållningsfonden och ungdomssysselsättningsinitiativet liksom indikatorer för tekniskt stöd)



Källa: Revisionsrätten, baserat på uppgifter från kommissionens it-applikation Infoview.

Figur 12

Genomsnittligt antal använda outputindikatorer per operativt program i samtliga medlemsstater (förutom insatser inom Sammanhållningsfonden och ungdomssysselsättningsinitiativet liksom indikatorer för tekniskt stöd)



Källa: Revisionsrätten, baserat på uppgifter från kommissionens it-applikation.

108

När det gäller ESF fastställs i förordningen 23 gemensamma outputindikatorer som gäller både personer och enheter. De ska användas i de operativa programmen när de är relevanta och ska rapporteras en gång per år i det operativa programmets årliga genomföranderapport (se ***tabell 4***).

109

Vår analys visade att de 28 EU-medlemsstaterna totalt utarbetade 1 769 programspecifika outputindikatorer för alla operativa program inom ESF. I genomsnitt använde varje operativt program inom ESF 13,5 olika programspecifika outputindikatorer och 6,2 gemensamma outputindikatorer.

Resultatindikatorerna för ESF och Eruf mäter olika saker på olika sätt vilket gör det omöjligt att på ett meningsfullt sätt aggregera uppgifter på EU-nivå

Resultatindikatorerna för Eruf och ESF är definierade på olika sätt

110

Vår analys visar också att några indikatorer som anges som outputindikatorer för Eruf skulle kunna uppfattas som resultatindikatorer för ESF. Till exempel kan Eruf:s gemensamma outputindikator för produktiva investeringar ”Sysselsättningsökning i företag som får stöd” ses som ett omedelbart resultat av åtgärden. Sådana resultat mäts dock inte systematiskt med gemensamma outputindikatorer för alla tematiska mål som stöds med Eruf-insatser. Det beror på att förordningen om gemensamma bestämmelser och de fondspecifika förordningarna inte har en enhetlig definition av resultat.

111

I vår årsrapport för 2015[69] pekade vi på kommissionens bristande tydlighet när det gäller definitionen av resultatindikatorer. Kommissionen säger i sitt svar att termerna ”output” och ”resultat” definierades i riktlinjerna för bättre lagstiftning från maj 2015[70]. Vi analyserade dessa riktlinjer och fann att definitionen av ”resultat” fångar insatsernas direkta effekter, vilket överensstämmer med den metod som tillämpas av ESF. Detta har dock inte lett till några ändringar. Vi konstaterar också att dessa nyckelbegrepp inte definieras i budgetförordningen.

69 Punkt 3.59 i revisionsrättens årsrapport om budgetgenomförandet för budgetåret 2015.

70 SWD(2015)111 final, 19.5.2015, arbetsdokument från kommissionens avdelningar, *Better Regulation Guidelines* (riktlinjer för bättre lagstiftning).

112

Programspecifika resultatindikatorer kan inte aggregeras på EU-nivå varken för Eruf eller för ESF[71]. Det finns gemensamma resultatindikatorer för ESF men inte för Eruf (se ***tabell 5***). För Eruf är det därför inte möjligt att aggregera dessa uppgifter på EU-nivå eftersom medlemsstaterna kan använda olika indikatorer (eller liknande indikatorer med små variationer i definitionerna) för att mäta samma typ av specifikt mål.

71 Vår analys av TM 8 visade till exempel att endast 11 % av de programspecifika resultatindikatorerna hade använts i mer än ett operativt program inom ESF.

Tabell 5

Resultat av insatser – skillnader mellan Eruf och ESF

	Eruf	ESF
Gemensamma resultatindikatorer	**Nej** (förhandlas fram för varje medlemsstat)	**Ja,** gemensamma resultatindikatorer för omedelbara resultat och gemensamma resultatindikatorer för långsiktiga resultat (endast avseende personer, inte enheter)
Skyldighet att använda gemensamma resultatindikatorer	**Nej**	**Ja** (i de årliga genomföranderapporterna)
Utgångsvärden	Obligatoriskt för varje resultatindikator Värdet på resultatindikatorn i programperiodens början för landet/regionen enligt senast tillgängliga uppgifter (statistik eller administrativa uppgifter) eller från enkäter	Noll vid exceptionella omständigheter när värdet inte kan beräknas Värdet från befintliga eller tidigare liknande insatser baserat på senast tillgängliga uppgifter
Mål	Kvantitativa eller kvalitativa För alla potentiella stödmottagare och påverkas av programmet och andra faktorer	Gemensamma indikatorer måste vara kvantitativa Ackumulerat värde som återspeglar insatsernas effekter (uppgifter om tidigare resultat när sådana finns och från ett representativt urval för gemensamma långsiktiga resultatindikatorer)
Fördelning per regionkategori	**Nej**	**Ja** (utgångsvärden och mål fördelade per regionkategori och kön vid behov)
Bidrag till uppnåendet av resultat	Mäts i efterhand genom utvärderingar	De omedelbara resultaten kan mätas genom resultatindikatorerna. Effekten måste mätas i efterhand genom utvärderingar

Källa: Revisionsrätten, baserat på förordningen och vägledningsdokument.

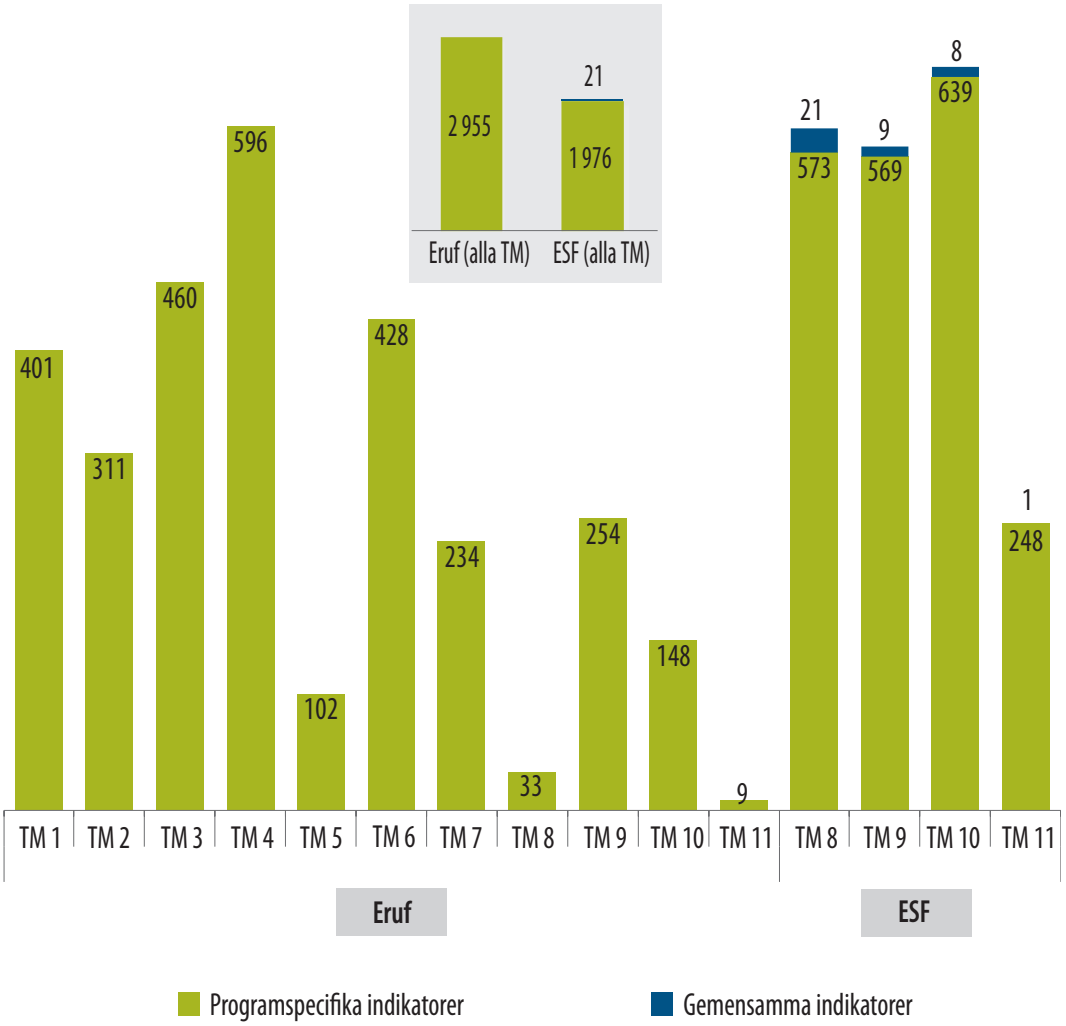
113

Vår analys av TM 1 visade till exempel att endast 12 % av Erufs resultatindikatorer användes i mer än ett operativt program, det vill säga att individuella resultatindikatorer utarbetades för merparten av varje specifikt Eruf-mål. Sammantaget tog de 28 EU-medlemsstaterna fram 2 955 programspecifika resultatindikatorer för Eruf[72] och i genomsnitt använde varje operativt program 17,4 olika specifika resultatindikatorer (se ***figur 13*** och ***figur 14***).

72 Siffrorna avser alla indikatorer som har skapats av EU:s 28 medlemsstater (tillgängliga i kommissionens it-applikation Infoview) för alla tematiska mål som används inom Eruf (exklusive Sammanhållningsfonden).

Figur 13

Totalt antal använda resultatindikatorer i operativa program inom Eruf och ESF för samtliga medlemsstater (förutom insatser inom Sammanhållningsfonden och ungdomssysselsättningsinitiativet liksom indikatorer för tekniskt stöd)



Källa: Revisionsrätten, baserat på uppgifter från kommissionens it-applikation Infoview.

114

I ESF-förordningen anges fem gemensamma indikatorer för omedelbara resultat och fyra mer långsiktiga resultatindikatorer[73] som ska användas för ESF-insatser och mäta fondens bidrag till ändringar som påverkar personer. Det finns inga gemensamma resultatindikatorer för att mäta effekter på enheter. I förordningen anges också nio gemensamma indikatorer för omedelbara resultat och tre långsiktiga resultatindikatorer för ungdomssysselsättningsinitiativet[74]. De förhandlades fram och fastställdes av kommissionen i samråd med varje enskild medlemsstat.

115

Det är dock inte obligatoriskt att använda alla gemensamma indikatorer i ett operativt program, och medlemsstaterna kan förutom de gemensamma indikatorerna använda programspecifika resultatindikatorer. För perioden 2014–2020 använder de 28 EU-medlemsstaterna alla ESF:s nio gemensamma resultatindikatorer och de har utarbetat ytterligare 1 976 programspecifika resultatindikatorer[75]. I genomsnitt använde varje operativt program inom ESF 3,1 gemensamma resultatindikatorer och 14,4 olika programspecifika resultatindikatorer (se ***figur 13*** och ***figur 14***).

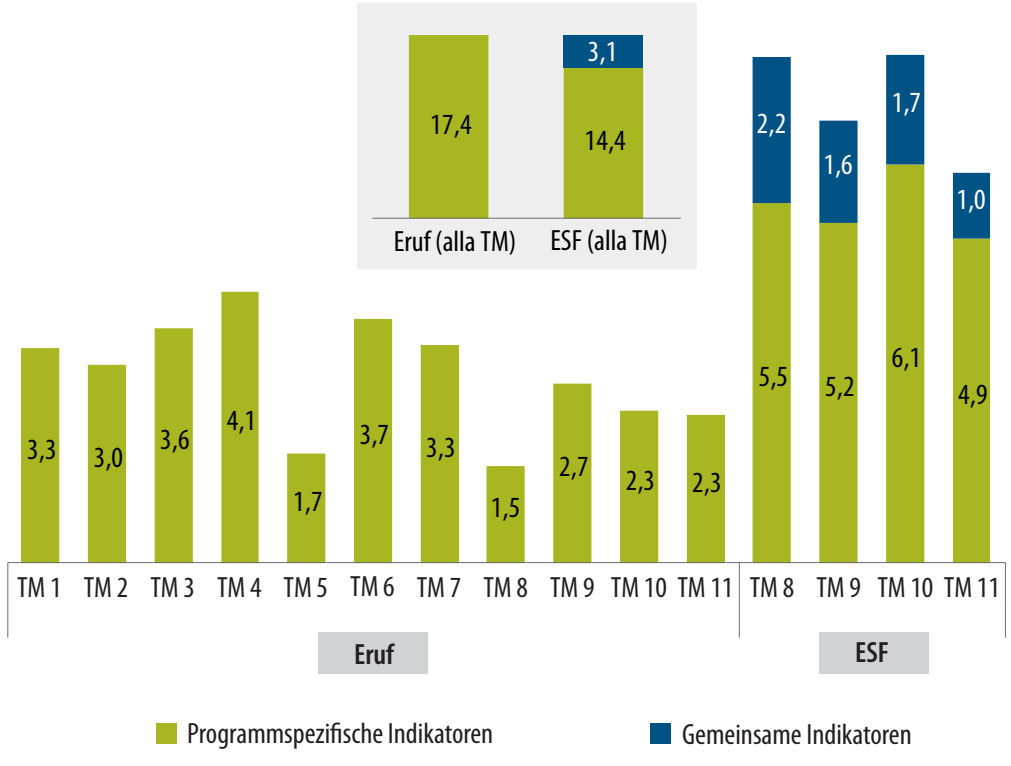
73 Förordning (EU) nr 1304/2013, bilaga I.

74 Förordning (EU) nr 1304/2013, bilaga II.

75 Siffrorna avser alla indikatorer som har skapats av EU:s 28 medlemsstater (tillgängliga i kommissionens it-applikation Infoview) för alla tematiska mål som används inom ESF (exklusive ungdomssysselsättningsinitiativet).

Figur 14

Genomsnittligt antal använda resultatindikatorer per operativt program i samtliga medlemsstater (förutom insatser inom Sammanhållningsfonden och ungdomssysselsättningsinitiativet liksom indikatorer för tekniskt stöd)



Källa: Revisionsrätten, baserat på uppgifter från kommissionens it-applikation Infoview.

Erufs resultatindikatorer är inte specifikt relaterade till de insatser som finansieras av programmet

116

Det finns grundläggande skillnader mellan Eruf och ESF när det gäller definitionen av ”resultat”. För Eruf definieras resultat som den specifika dimension som utgörs av välmående och framsteg för de personer som ger upphov till den politiska åtgärden, det vill säga vad som är tänkt att förändras tack vare de insatser som utformats[76]. Resultatet påverkas inte bara av Eruf-medlen utan även av externa faktorer (se ***ruta 10***).

76 GD regional- och stadspolitik, *Guidance document on monitoring and evaluation* (vägledningsdokument om övervakning och utvärdering) för Eruf och Sammanhållningsfonden för programperioden 2014–2020, mars 2014, s. 4.

Ruta 10

Exempel på en resultatindikator för Eruf (Spanien)

För Spaniens operativa program inom Eruf ”Smart tillväxt” handlar en av de valda resultatindikatorerna om den procentandel företag som gör tekniska innovationer av antalet verksamma företag totalt. Utgångsvärdet beräknades av det nationella statistikkontoret på grundval av en nationell enkät. Enkäten är tänkt att ge information om strukturen på innovationsprocessen vid alla typer av företag i Spanien och inte bara dem som får finansiering från Eruf (vilket är cirka 7 % av det totala antalet berörda företag). Följaktligen kan detta resultat inte helt tillskrivas det operativa programmet.

117

För operativa program inom Eruf går det med andra ord inte att isolera den effekt som kan tillskrivas Eruf-insatserna, och det är inte känt vilka faktorer som kan påverka uppnåendet av resultat. Fördelen med den här metoden är att det går att ha översikt över den viktigaste förändringen som ska äga rum. Men för att kunna bedöma den förändring eller effekt som kan tillskrivas en Eruf-insats måste medlemsstaterna använda kompletterande metoder.

Erufs resultatindikatorer är inriktade på en specifik dimension av den tänkta förändringen

118

I de flesta fall ger dessutom Erufs resultatindikatorer endast information om en specifik dimension av den tänkta förändringen beroende på vilken åtgärd som genomförs. Detta leder till att olika resultatindikatorer används för samma investeringsprioritering. Till exempel har åtta av de 14 granskade operativa programmen anslagit medel till skapandet av forskningsinfrastruktur och inköp av forskningsutrustning (investeringsprioritering 1 a), men nästan samtliga operativa program – ibland till och med operativa program i samma medlemsstat – har definierat sina egna resultatindikatorer för att mäta framsteg på området – (se ***ruta 11***).

Ruta 11

Exempel på resultatindikatorer för investeringsprioritering 1 a inom Eruf som har fastställts av medlemsstaterna (Kroatien, Irland, Polen, Rumänien och Spanien)

De investeringar som får stöd från Polens operativa program Smart tillväxt förväntas bidra till att företag ökar sina utgifter för forskning som utförs av forskningsorganisationer. Utgångspunkten är att forskningens kvalitet kommer att förbättras, dess värde för företagen öka och att detta kommer att resultera i att företag köper FoU-tjänster från forskningsorganisationerna.

Inom Rumäniens operativa program Konkurrenskraft ska investeringarna bidra till att förbättra forskningskapaciteten och utveckla företagens konkurrenskraft. Detta kommer att mätas i form av de bidrag som attraheras inom Horisont 2020 och ökningen av antalet vetenskapliga publikationer. Spaniens operativa program Andalucía syftar till att öka antalet inlämnade patentansökningar. Kroatiens operativa program Konkurrenskraft och sammanhållning har som resultatindikator antalet publicerade artiklar i vetenskapliga tidskrifter, medan Irlands operativa program har antalet näringslivspartner. Ingen av indikatorerna är definierad på exakt samma sätt.

Enligt OECD är några av dessa indikatorer, i synnerhet FoU-utgifter och statistik om patent och vetenskapliga publikationer, lämpliga för att mäta innovation[77]. Eruf uppmuntrar synergier med forsknings- och utvecklingsfonder, särskilt Horisont 2020. Deltagande i Horisont 2020 kan därför också ses som en indikation på förbättrad forskningskapacitet. Dessa indikatorer kan dock ge begränsad information om hur forskningen ska användas för att vara till nytta för den ekonomiska utvecklingen i de berörda regionerna/länderna.

77 OECD och Eurostat, *Oslo manual – guidelines for collecting and interpreting innovation data* (Oslohandboken – riktlinjer för insamling och tolkning av uppgifter om innovation), tredje upplagan, 2005.

ESF:s resultatindikatorer är direkt relaterade till ESF-insatserna

119

För ESF är begreppet ”resultat” knutet till ESF:s specifika insatser. Det redovisar hur en viss situation, som oftast gäller enheter eller deltagare som får stöd, har förändrats. Enligt GD Sysselsättning, socialpolitik och inkludering är det lämpligt att fastställa indikatorer som ligger så nära de aktiviter som utförs inom respektive investeringsprioritering som möjligt. Inom ESF handlar ”effekt” om uppfyllelsen av de mål som har fastställts inom ett insatsområde, det vill säga nyttan för bredare samhällsgrupper bortom de deltagare eller enheter som får direkt stöd.

120

Med andra ord betonar man de direkta effekterna av ESF-insatser och begränsar så mycket som möjligt de effekter som externa faktorer kan ha haft på den rapporterade indikatorn. Resultat kan vara omedelbara (situationen direkt efter åtgärdens slut) eller långsiktiga (situationen vid en viss tidpunkt efter åtgärdens slut) (se ***ruta 12***).

Ruta 12

Exempel på en resultatindikator för ESF som användes för Rumäniens operativa program Humankapital

Sysselsättning i andra företag än jordbruksföretag i rumänska städer ska främjas genom stöd för att starta nya företag eller stöd till befintliga små och medelstora företag som skapar nya jobb, liksom genom skräddarsydd rådgivning/vägledning och utbildning i företagande.

Det specifika målet mäts med tre resultatindikatorer, varav en handlar om antalet skapade och befintliga jobb sex månader efter det att stödinsatserna för arbetslösa och icke förvärvsarbetande personer hade avslutats. De arbetstillfällen som räknas gäller deltagarna i ESF-åtgärder.

Både för Eruf och ESF måste det göras utvärderingar för att mäta effekten av insatser

121
Effekten av Eruf- och ESF-insatser kommer att behöva fastställas med hjälp av utvärderingar som görs både medan det operativa programmet genomförs och efter att det avslutats (efterhandsutvärdering)[78]. Det kommer att vara mer krävande för Eruf-åtgärderna, där de ansvariga myndigheterna kommer att behöva samla in ytterligare uppgifter om de resultat som direkt kan tillskrivas projekten. För att fastställa om resultatet, till exempel fler vetenskapliga publikationer, kan tillskrivas Eruf-insatserna eller andra externa faktorer måste man jämföra med enheter som inte fick stöd genom att göra en utvärdering för vilken ytterligare information måste samlas in.

122
I Polen införde förvaltningsmyndigheterna därför frivilliga indikatorer för direkta resultat för att registrera den omedelbara nyttan som Eruf-insatserna ledde till och för att se till att det fanns uppgifter för utvärderingar av Eruf-insatsernas ändamålsenlighet, effektivitet och effekter. Dessa indikatorer för omedelbara resultat finns inte med i de operativa programmen och ska inte regelbundet rapporteras i den årliga genomföranderapporten. Uppgifterna om omedelbara resultat kommer därför inte att vara snabbt tillgängliga för kommissionen och en bredare publik (via plattformen för öppna data om ESI-fonderna).

123
För ESF kommer information om omedelbara resultat att vara direkt kopplad till insatser och utgör därför en starkare bevisgrund för bedömningen av ESF-insatser, och det kommer att behövas mindre kompletterande uppgifter än för Eruf-insatser.

Utgångsvärden och mål beräknas olika inom Eruf och ESF på grund av deras respektive definition av resultat

124
De utgångsvärden och mål som fastställs för Erufs resultatindikatorer bygger till största delen på statistik från nationella statistikorgan om alla potentiella stödmottagare för Eruf-insatser, inbegriper alla externa faktorer och redovisar effekterna på hela landet/regionen. Resultatindikatorerna anger inte resultatmålen för Eruf-insatserna och kan därför inte anses vara omedelbara resultat av de operativa programmen. Ansvaret för att dessa resultat uppnås ligger främst hos medlemsstaterna och i mindre grad hos de myndigheter som förvaltar operativa program.

78 Artiklarna 56 och 57 i förordning (EU) nr 1303/2013.

125
För ESF beräknas utgångsvärden och mål främst utifrån historiska uppgifter eller tidigare erfarenheter direkt relaterade till ESF-insatser, det vill säga att resultatindikatorerna är en funktion av outputindikatorerna. För den gemensamma indikatorn för ”deltagare i sysselsättning, inklusive egenföretagare, efter avslutad åtgärd” till exempel motsvarar utgångsvärdet den resultatfaktor (andelen personer i procent som fick jobb efter att ha deltagit i en ESF-utbildning) som uppnåtts för jämförbara program.

126
ESF:s resultatindikatorer visar de operativa programmens bidrag till de specifika målen och kan användas för att fastställa ESF-insatsernas bidrag till de strategiska resultatindikatorer som anges i partnerskapsöverenskommelsen. Ansvaret för att resultaten uppnås ligger otvetydigt hos förvaltningsmyndigheterna. Eftersom resultaten definieras i form av den population som får stöd från ESF förväntas förvaltningsmyndigheterna ha ett starkare inflytande över uppnåendet av resultat.

127
För ESF måste uppgifter registreras[79] om alla deltagare (med mycket få undantag) och enheter varje år, och deltagarna måste spåras efter det att den aktuella åtgärden har avslutats så att man kan beräkna den gemensamma resultatindikatorn (som också ska rapporteras i den årliga genomföranderapporten). Dessutom ska indikatorernas värde rapporteras uppdelade efter kön när det är relevant.

128
Uppgifterna om deltagarnas anställning kan dock inte användas mekaniskt eftersom de kan påverkas av faktorer som de myndigheter som ansvarar för programgenomförandet har begränsad kontroll över. Enligt kommissionens vägledning på området visar resultaten deltagarnas situation när de har lämnat det medfinansierade projektet[80]. Det innebär att även om en deltagare lämnar ett medfinansierat utbildningsprogram utan att slutföra det räknas hans eller hennes senare anställning som ett resultat även om anställningen inte i första hand kan tillskrivas personens deltagande i utbildningen utan snarare är en följd av den socioekonomiska situationen i landet/regionen eller andra faktorer.

129
I ***figur 15*** sammanfattas för- och nackdelarna med de olika synsätt på resultatindikatorer som de två fonderna har tillämpat.

79 Utom för indikatorerna för deltagare som är hemlösa eller utestängda från bostadsmarknaden och för deltagare från landsbygdsområden.

80 Övervakning och utvärdering av den europeiska sammanhållningspolitiken, Europeiska socialfonden, vägledningsdokument, juni 2015.

Figur 15

För- och nackdelar med Erufs och ESF:s metod för resultatmätning

	Eruf	ESF
FÖRDELAR	• Resultatindikatorerna ger en översikt över de viktigaste effekter som förväntas för regionen/landet • Det finns gemensamma outputindikatorer, vilket gör det möjligt att aggregera uppgifter på EU-nivå	• Resultatindikatorerna mäter den direkta effekten på insatser riktade till personer • Det finns information om de omedelbara resultat som är direkt kopplade till insatserna. Det kommer att finnas ett bra underlag för utvärderingarna så att man kan bedöma insatsernas effekter. • Uppgifter om projektens omedelbara resultat rapporteras regelbundet till kommissionen och görs tillgängliga i rätt tid. De kontrolleras ingående. • Det finns gemensamma output- och resultatindikatorer som avser personer, vilket gör det möjligt att aggregera uppgifter på EU-nivå • Insatskategorierna överensstämmer med investeringsprioriteringarna • Större ansvarighet för att det levereras resultat (för insatser som förväntas förbättra situationen för de personer/enheter som får stöd)
NACKDELAR	• Resultatindikatorerna gör det inte möjligt att mäta insatsernas direkta effekter • Resultat som genereras av enskilda projekt samlas inte in. För att kunna göra utvärderingar kommer man att behöva samla in ytterligare information om de omedelbara resultaten av projekt • Uppgifter om projektens omdelbara resultat rapporteras inte regelbundet till kommissionen och är därför inte föremål för den normala ingående kontrollen • Inga gemensamma resultatindikatorer och därför ingen möjlighet att aggregera resultat på EU-nivå1 • Gemensamma outputindikatorer är bara obligatoriska när de är relevanta • Stort antal specifika indikatorer • Insatskategorierna överensstämmer inte med investeringsprioriteringarna	• Resultatindikatorerna ger ingen överblick över den strategiska ändring som eftersträvas • För att kunna göra utvärderingar kommer man att behöva samla in ytterligare information om de direkta resultaten av projekt • Obligatoriskt för medlemsstaterna att samla in stora mängder uppgifter • Stort antal specifika indikatorer

1 Se punkt 112.

Källa: Revisionsrätten.

De olika metoderna och det höga antalet programspecifika indikatorer kommer att orsaka en stor administrativ börda, men det återstår att se hur dessa uppgifter ska användas

Olika rapporteringskrav för Eruf och ESF

130
Vi anser att det faktum att de fondspecifika förordningarna har infört olika krav för insamling och rapportering av uppgifter om output och resultat är en brist i det system som infördes för perioden 2014–2020. Innebörden av resultat är olika i de två fonderna, och medlemsstaterna måste därför ta fram fondspecifika system för resultatövervakning, även för operativa program med stöd från flera fonder.

131
Dessutom finns problemet med det samlade höga antalet olika resultatindikatorer – det finns tusentals indikatorer för output och resultat, både gemensamma och programspecifika. För alla dessa indikatorer kommer förvaltningsmyndigheterna att behöva samla in och rapportera uppgifter. Revisionsmyndigheterna kommer utöver sitt arbete med utgifternas korrekthet dessutom att behöva kontrollera om systemen för uppgiftsinsamling och lagring är tillförlitliga.

132
Vi ser en risk för att denna heltäckande metod för insamling av resultatrelaterad information kommer att leda till en stor administrativ börda för förvaltningsmyndigheterna, utan att ge motsvarande nytta. Det är dessutom fortfarande oklart hur medlemsstaterna och/eller kommissionen tänker använda och övervaka den information för vilken uppgifter kommer att behöva samlas in.

De uppgifter som samlas in om output och resultat skulle kunna användas för att förbättra resultatbudgeteringen för nästa programperiod

133
Vi konstaterar dock att kommissionen har tillgång till ett brett spektrum av uppgifter om output och resultat. De kommer även att vara tillgängliga för intresserade parter i realtid via plattformen för öppna data. De kan därför studeras ingående av ansvariga myndigheter och kommissionen, men även av externa intresserade parter.

134
Kommissionen kan ta hänsyn till uppgifterna om faktiska resultat för att ompröva giltigheten hos de historiska enhetskostnader som användes när målen fastställdes eller för att bekräfta kostnadernas effektivitet och ändamålsenlighet. En av våra tidigare rapporter handlade till exempel om de stora skillnader i enhetskostnader för motorvägsbyggen som vi hade identifierat i olika medlemsstater. Vi rekommenderar att kommissionen analyserar orsakerna till dessa skillnader och ser till att bästa praxis tillämpas[81].

135
Vi anser att detta även skulle kunna öppna för att sådan information används för en mer resultatbaserad medelstilldelning till insatser efter 2020 (se ***ruta 13***). Förordningen om gemensamma bestämmelser tillåter att de gemensamma handlingsplanerna kopplar anslagen direkt till den utsträckning i vilken output eller resultat uppnås[82]. Hittills har dock denna möjlighet inte använts i något operativt program i de 28 medlemsstaterna. Detta visar att medlemsstaterna ogärna använder resultatbaserade arrangemang för tilldelningen av medel. Det kan också bero på att det för närvarande inte finns tillräckligt mycket tillförlitlig information om genomsnittliga enhetskostnader.

136
För programperioden efter 2020 bör medlemsstaterna ha bättre möjligheter att identifiera vilken budget som behövs för att tillgodose deras behov och de landsspecifika rekommendationerna och för att leverera de operativa programmens förväntade output och resultat.

81 Särskild rapport nr 5/2013, *Används EU:s sammanhållningsmedel väl på vägar?*

82 Artikel 106 i förordning (EU) nr 1303/2013.

Ruta 13

Resultatbudgetering

Enligt OECD utvecklas metoderna för resultatbudgetering generellt över tiden och ändringar görs i samband med varje ny budgetplaneringsprocess. Metoderna varierar även mellan länder eftersom de måste passa till det givna nationella politiska sammanhanget[83].

OECD arbetar med flera definitioner av resultatbaserad budgetering och konstaterar att det inte finns en gemensamt fastställd standarddefinition av resultatbudgetering och inte heller någon gemensam modell för resultatbudgetering[84].

Generellt kan man säga att det finns två huvudsakliga metoder:

Resultatbaserad budgetering syftar till att se till att beslutsfattare får mer och bättre information eller ändra sättet som budgetar beslutas[85]. Anslagen måste redan vara kopplade till mätbara resultat. För närvarande används dock information om kommande eller tidigare resultat tillsammans med annan information i beslutprocessen.

En resultatbudget är å andra sidan en budget där varje ökning av resurser är tydligt kopplad till en ökning av output eller andra resultat. Allmänt uttryckt innehåller en resultatbudget information om vad organisationer har gjort eller förväntas göra med de medel som ställs till deras förfogande. Det medför att anslagen fastställs utifrån, eller åtminstone med beaktande av, förväntad output och/eller resultat.

---

83 OECD, *Learnings from the 2011/2012 OECD survey on performance budgeting* (erfarenheter från OECD:s enkät 2011/2012 om resultatbudgetering), elfte årsmötet i OECD:s högre budgettjänstemäns nätverk för prestanda och resultat, OECD:s konferenscentrum i Paris, 26–27 november 2015.

84 OECD, *Performance Budgeting: A Users' Guide, Policy Brief* (resultatbudgetering, en användarhandbok, policydokument) mars 2008.

85 Allen Schick, *The Metamorphoses of performance budgeting* (resultatbudgeteringens metamorfoser), OECD:s tidskrift om budgetering, volym 2013/2.

Slutsatser och rekommendationer

137

Kommissionen förhandlade i allmänhet ändamålsenligt om partnerskapsöverenskommelserna och de operativa programmen inom sammanhållningspolitiken för 2014–2020. Den avslutade förhandlingarna med medlemsstaterna inom de lagstadgade tidsfristerna, inriktade finansieringen på Europa 2020-strategin och såg till att de operativa programmen hade en stabilare interventionslogik. Kommissionen lyckades dock inte harmonisera arrangemangen för finansiell övervakning mellan fonderna eller se till att definitionen av indikatorer för output och resultat är enhetlig. Det krävs dock för att man på ett meningsfullt sätt ska kunna aggregera och jämföra resultatuppgifter mellan program. Med tanke på det samlade antalet resultatindikatorer som måste övervakas och det fortsatta behovet av kompletterande uppgifter för att fastställa EU-medlens effekter finns det vidare en risk för att det här resultatsystemet för perioden 2014–2020 leder till en stor administrativ börda.

Kommissionen hade kontroll över tidsfristerna vid förhandlingarna om partnerskapsöverenskommelser och operativa program

138

Europaparlamentet och rådet antog det sammanhållningspolitiska lagstiftningspaketet i december 2013, det vill säga precis innan programperioden 2014–2020 startade. Jämfört med förra perioden är detta en försening med fem månader, vilket beror dels på att kommissionen lade fram sitt lagförslag senare, dels på att det tog längre tid att slutföra förhandlingarna. I januari 2016 antog kommissionen sekundärlagstiftningen, det vill säga efter det att den redan hade antagit merparten av de operativa programmen (se punkterna 33–37).

139

Generellt antog kommission, trots svårigheterna, partnerskapsöverenskommelser och operativa program inom den tidsfrist som anges i förordningen om gemensamma bestämmelser: den sista partnerskapsöverenskommelsen antogs i november 2014 och det sista operativa programmet i december 2015. Kommissionen agerade proaktivt och inledde informella förhandlingar redan 2012. Detta var också ett sätt att lindra följderna av att förordningarna antogs så sent. Kommissionen gav även medlemsstaterna ett stort antal vägledningsdokument, men det skedde osystematiskt och i ett sent skede av processen (i september 2014). Kommissionen kunde inte slutföra vägledningsdokumenten förrän den rättsliga ramen var på plats (december 2013) (se punkterna 47–48).

140
Medlemsstaterna lämnade in samtliga partnerskapsöverenskommelser i tid (till april 2014) och i genomsnitt slutfördes förhandlingarna inom fem månader. Det gick betydligt snabbare än motsvarande etapper under förberedelserna av de nationella strategiska ramarna för 2007–2013 och kompenserade delvis för förseningarna (se punkterna 48–49).

141
Medlemsstaterna lämnade in större delen av sina förslag till operativa program (85 %) inom den angivna tidsfristen. För 15 % av de operativa programmen kunde kommissionen inte inleda de formella förhandlingarna inom tre månader från det att partnerskapsöverenskommelserna hade lämnats in. Det tog i genomsnitt cirka åtta månader att anta ett operativt program (när frysningsperioderna räknas bort, dvs. perioderna från det att iakttagelserna skickas till medlemsstaterna tills det operativa programmet lämnas in). Det är ungefär lika länge som den föregående perioden. I december 2014 hade 64 % av de operativa programmen inom målet Investering för tillväxt och sysselsättning antagits. Under den föregående programperioden 2007–2013 hade 98 % av de operativa programmen antagits vid motsvarande tidpunkt. Detta beror främst på att antagandet av lagstiftningspaketet var försenat (se punkt 49).

142
Det tyder på att förhandlingarna var mer krävande. Det berodde på främst på ytterligare krav, såsom förhandsvillkor eller kravet på en tydligare interventionslogik, it-problem och på att kommissionen måste ge sitt godkännande i flera omgångar, vilket innebar tidskrävande samråd inom och mellan avdelningar. Dessutom var det problem med kvaliteten på de första förslagen till programdokument (se punkterna 53–55).

Rekommendation 1

Kommissionen bör se till att lägga fram sina sammanhållningspolitiska lagstiftningsförslag för perioden efter 2020 i god tid för att det ska gå att slutföra förhandlingarna mellan Europaparlamentet och rådet innan programperioden börjar.

Datum för genomförande: när lagförslagen för perioden efter 2020 förbereds.

Partnerskapsöverenskommelserna inriktade på ett avgörande sätt sammanhållningsutgifterna på Europa 2020-strategin

143

Partnerskapsöverenskommelser har visat sig vara ett ändamålsenligt instrument för att öronmärka ESI-medel till finansiering till tematiska mål och investeringsprioriteringar. De granskade partnerskapsöverenskommelserna omfattar alla väsentliga aspekter och ger en diagnos av utvecklingsbehoven och investeringsprioriteringarna i medlemsstaterna. Kommissionen och medlemsstaterna har lyckats inrikta EU-medlen för 2014–2020 på målen i Europa 2020-strategin för tillväxt och sysselsättning. Finansieringen är till och med koncentrerad till ett begränsat antal nyckelområden inom de tematiska målen, och de fondspecifika kraven på tematisk koncentration överskreds i allmänhet. Generellt sett är anslagen större till små och medelstora företags konkurrenskraft, klimatförändring och sysselsättning och mindre till transport och miljön jämfört med programperioden 2007–2013 (se punkterna 57 och 68).

144

Vi noterar dock att informationen i partnerskapsöverenskommelserna inte alltid överensstämmer med informationen i de operativa programmen, och att det inte går att utläsa utifrån den finansiella informationen i operativa program om kraven på tematisk information är uppfyllda för medlemsstater som utnyttjar undantagen i Eruf-förordningen (se punkt 69).

Rekommendation 2

a) Medlemsstaterna bör ge kommissionen den finansiella information som den behöver för att på ett ändamålsenligt sätt övervaka efterlevnaden av kraven på tematisk koncentration (inklusive de undantag som anges i Eruf-förordningen).

b) Kommissionen bör se till att medlemsstaterna öronmärker ESI-medlen till tematiska mål.

Datum för genomförande: från 2017 och framåt, på årsbasis.

145

I partnerskapsöverenskommelserna identifierar medlemsstaterna de viktigaste resultaten som ska uppnås men gör i allmänhet ingen kvantifierad uppskattning av ESI-fondernas förväntade bidrag till uppfyllelsen av målvärdena. Det är dock uppenbart att uppnåendet av merparten av de resultat som anges i partnerskapsöverenskommelserna kommer att kräva stora bidrag från de nationella budgetarna i tillägg till anslagen från ESI-fonderna, men också ytterligare lagstiftningsåtgärder och strukturreformer. Samtidigt kan det faktum att resultatet inte uppnås bero på faktorer utanför ESI-fonderna, som en ogynnsam socioekonomisk situation och/eller en ineffektiv nationell politik, och inte vara en följd av att ESI-fondernas insatser har misslyckats (se punkterna 74–80).

De operativa programmen visar tydligare vad insatserna syftar till och hur det ska uppnås, men komplexiteten är större

146

För merparten av de granskade operativa programmen har kommissionen och medlemsstaterna lyckats utarbeta program med en stabilare interventionslogik, det vill säga som anger vad insatsen syftar till (specifika mål/resultat) och hur de förväntas uppnås (finansiering – åtgärder – output). Där det fanns brister berodde det på att utvecklingsbehov inte hade dokumenterats och att målen inte tycktes gälla de identifierade behoven. Målen var också ofta alltför allmänt definierade, eller så var det tveksamt om åtgärderna i det operativa programmet skulle bidra till att dess mål och resultat uppnåddes. I sådana fall finns en risk för att offentliga medel felfördelas eller inte används på det mest ändamålsenliga sättet (se punkterna 81–87).

147

Komplexiteten hos de operativa programmen för 2014–2020 bestäms av följande parametrar: antalet insatsområden som medlemsstaterna har fastställt, det antal investeringsprioriteringar som de ska inriktas på och antalet regionkategorier som de operativa programmen täcker in. Den påverkas även av det antal programspecifika indikatorer som medlemsstaterna har valt ut. De operativa programmen för 2014–2020 har en tredimensionell matrisstruktur som kombinerar de insatsområden som varje medlemsstat har fastställt, utvalda investeringsprioriteringar och regionertyper som insatserna riktas till. Samtidigt som detta säkerställer att programplaneringen blir strategiskt enhetlig ökar antalet resultatindikatorer som måste övervakas betydligt eftersom de mångfaldigas för att ta hänsyn till den specifika kontext där finansieringen äger rum inom det operativa programmet. I det urval av operativa program som vi granskade har antalet outputindikatorer stigit med upp till 450 % och antalet resultatindikatorer med upp till cirka 500 % (se punkterna 88–91).

Fondspecifika skillnader i kategoriseringen av finansiella uppgifter och mätningen av resultatet av operativa program leder sannolikt till problem vid programövervakningen under kommande år

148

Eruf och ESF tillämpar olika metoder för den finansiella övervakningen av investeringar och det gör även medlemsstater som har mer än en regionkategori (t.ex. mindre utvecklade, övergångsregioner och mer utvecklade regioner). Särskilt för Eruf går det inte att enkelt fastställa kopplingen mellan åtgärder och anslag eftersom den finansiella informationen inte överensstämmer med investeringsprioriteringarna. Detta kommer att hindra övervakningen av framsteg eftersom det inte kommer att vara tydligt hur mycket pengar som anslogs till genomförandet av de investeringsprioriteringar som får stöd inom Eruf (se punkterna 92–99).

149

Fonderna använder också gemensamma outputindikatorer på olika sätt, och medlemsstaterna har möjlighet att ange ytterligare programspecifika outputindikatorer. Det kommer även när det gäller Eruf att vara mycket svårt att aggregera resultatinformation för output eftersom medlemsstaterna i genomsnitt valde ut nästan lika många programspecifika som gemensamma indikatorer. För Eruf skapade de 28 EU-medlemsstaterna totalt 2 240 olika programspecifika outputindikatorer utöver de 40 gemensamma outputindikatorerna. I genomsnitt använde varje operativt program inom Eruf 13,2 olika programspecifika outputindikatorer och 14,8 gemensamma outputindikatorer (se punkterna 100–109).

150

Situationen är ännu mer problematisk när det handlar om resultatindikatorer – här mäter Erufs och ESF:s indikatorer olika saker och de mäter dem på olika sätt. Begreppet ”resultat” tolkas olika i de fondspecifika förordningarna. Det finns gemensamma resultatindikatorer för ESF men inte för Eruf. De används dock inte ofta. Sammantaget tog de 28 EU-medlemsstaterna fram 2 955 programspecifika resultatindikatorer för Eruf och i genomsnitt använde varje operativt program inom Eruf 17,4 olika specifika resultatindikatorer. För ESF finns det 23 gemensamma resultatindikatorer och ytterligare 1 976 programspecifika resultatindikatorer. I genomsnitt använde varje operativt program inom ESF 3,1 gemensamma resultatindikatorer och 14,4 olika programspecifika resultatindikatorer. Resultatet blir att det förefaller omöjligt att på ett meningsfullt sätt aggregera resultatuppgifter på EU-nivå. Med tanke på vad det kostar att regelbundet samla in sådana uppgifter förefaller antalet resultatindikatorer vara överdrivet. I vårt yttrande nr 1/2017[86] rekommenderar vi att resultatterminologins definitioner harmoniseras när det gäller ”output” och ”resultat” (se punkterna 110–130).

86 Se yttrande nr 1/2017 över förslaget till ändring av Europaparlamentets och rådets förordning om finansiella regler för unionens allmänna budget (punkt 148).

151
Medlemsstaterna ska även dela upp anslagen till de olika insatstyperna liksom resultatuppgifterna efter regionkategori (som mindre utvecklade, övergångsregioner och mer utvecklade regioner). Vi fann att medlemsstaterna tillämpade olika metoder för detta. De olika nationella metoderna påverkar direkt outputindikatorernas antal, målvärden och delmål, viktiga steg i genomförandet av operativa program och de finansiella indikatorer som används för dem, det vill säga värdet av output- och resultatindikatorer per regiontyp fastställs med hjälp av olika fördelningsnycklar. Ännu viktigare är att avsaknaden av en gemensam metod gör att jämförbarheten och korrektheten hos den information som lämnas av medlemsstater med mer än en regionkategori kan ifrågasättas. Detta kan i synnerhet påverka uppfyllandet av kraven på tematisk koncentration (se punkterna 100–101).

Rekommendation 3

Kommissionen bör fastställa en gemensam terminologi för ”output” och ”resultat” och föreslå att den införs i budgetförordningen och se till förslagen till de sektorsvisa förordningarna följer dessa definitioner för perioderna efter 2020.

Datum för genomförande: när lagförslagen för perioden efter 2020 förbereds.

Rekommendation 4

Kommissionen bör analysera de programspecifika och gemensamma indikatorerna för output och resultat för programperioden 2014–2020 för att identifiera dem som är mest relevanta och lämpliga för att fastställa effekterna av EU-insatser.

Medlemsstaterna bör sluta använda onödiga programspecifika indikatorer när program ändras.

Datum för genomförande: halvårsskiftet 2018.

152

Liksom tidigare kommer sammanhållningsutgifternas effekter på uppnåendet av planerade resultat att behöva fastställas med hjälp av utvärderingar. Det måste därför finnas uppgifter om de resultat som direkt kan tillskrivas de medfinansierade operationerna. För de operativa programmen inom ESF kommer uppgifter om insatsernas omedelbara resultat att systematiskt samlas in och rapporteras av medlemsstaterna till kommissionen. Resultatindikatorerna för Eruf registrerar dock inte de omedelbara resultaten av projekt, och de kommer inte att var snabbt tillgängliga om inte medlemsstaterna beslutar att frivilligt samla in dessa ytterligare uppgifter (se punkterna 121–123).

Rekommendation 5

Kommissionen bör

- sprida god praxis från medlemsstaterna när det gäller vilka utvärderingar som bäst fastställer effekterna av EU-insatser,
- hjälpa medlemsstaterna uppdatera sina utvärderingsplaner med sådana ”god praxis”-utvärderingar.

Medlemsstaterna bör se till att de uppgifter som behövs för att fastställa effekterna av Eruf-insatser samlas in.

Datum för genomförande: före slutet av 2017.

153

Det faktum att de fondspecifika förordningarna har infört olika krav för insamling och rapportering av uppgifter om output och resultat är en stor brist i det system som infördes för perioden 2014–2020. Vår analys visar att några indikatorer som anges som outputindikatorer för Eruf skulle kunna uppfattas som resultatindikatorer för ESF. Omedelbara resultat mäts dock inte systematiskt med gemensamma outputindikatorer för alla tematiska mål som stöds med Eruf-insatser (se punkterna 124–130).

154

Medlemsstaterna måste därför ta fram fondspecifika system för resultatövervakning, även för operativa program med stöd från flera fonder. Skillnaderna i fråga om metoder och det överdrivna antalet programspecifika indikatorer kommer att orsaka en stor administrativ börda, men det återstår att se hur uppgifterna kommer att användas. Det är fortfarande oklart hur medlemsstaterna och/eller kommissionen tänker använda och övervaka den resultatinformation för vilken uppgifter kommer att behöva samlas in, kontrolleras och, åtminstone för de gemensamma indikatorerna, rapporteras till kommissionen. Den förbättrade tillgången på resultatuppgifter om output skulle dock kunna öppna för att sådana enhetskostnader och information om insatsernas ändamålsenlighet och effektivitet används för mer resultatbaserade budgetanslag till insatserna efter 2020 (se punkterna 131–134).

Rekommendation 6

Kommissionen bör

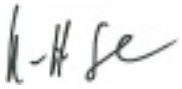
- använda de uppgifter som samlas in via de årliga genomföranderapporterna och resultaten av särskilda utvärderingar och efterhandsutvärderingar för att göra jämförande analyser av resultat och, när det är lämpligt, lyfta fram användningen av riktmärken och möjliggöra policylärande under perioden 2014–2020,

- tillämpa konceptet om en resultatbudget, där varje ökning av resurser är kopplad till en ökning av output eller andra resultat, på finansieringen av sammanhållningspolitiska insatser för perioden efter 2020, när det är lämpligt. I detta sammanhang bör kommissionen utnyttja uppgifter om de faktiska enhetskostnader som har fastställts under perioden 2014–2020

Datum för genomförande: när lagförslagen för perioden efter 2020 förbereds.

Denna rapport antogs av revisionsrättens avdelning II, med ledamoten Iliana IVANOVA som ordförande, vid dess sammanträde i Luxemburg den 8 februari 2017.

För revisionsrätten



Klaus-Heiner LEHNE
ordförande

Bilaga I

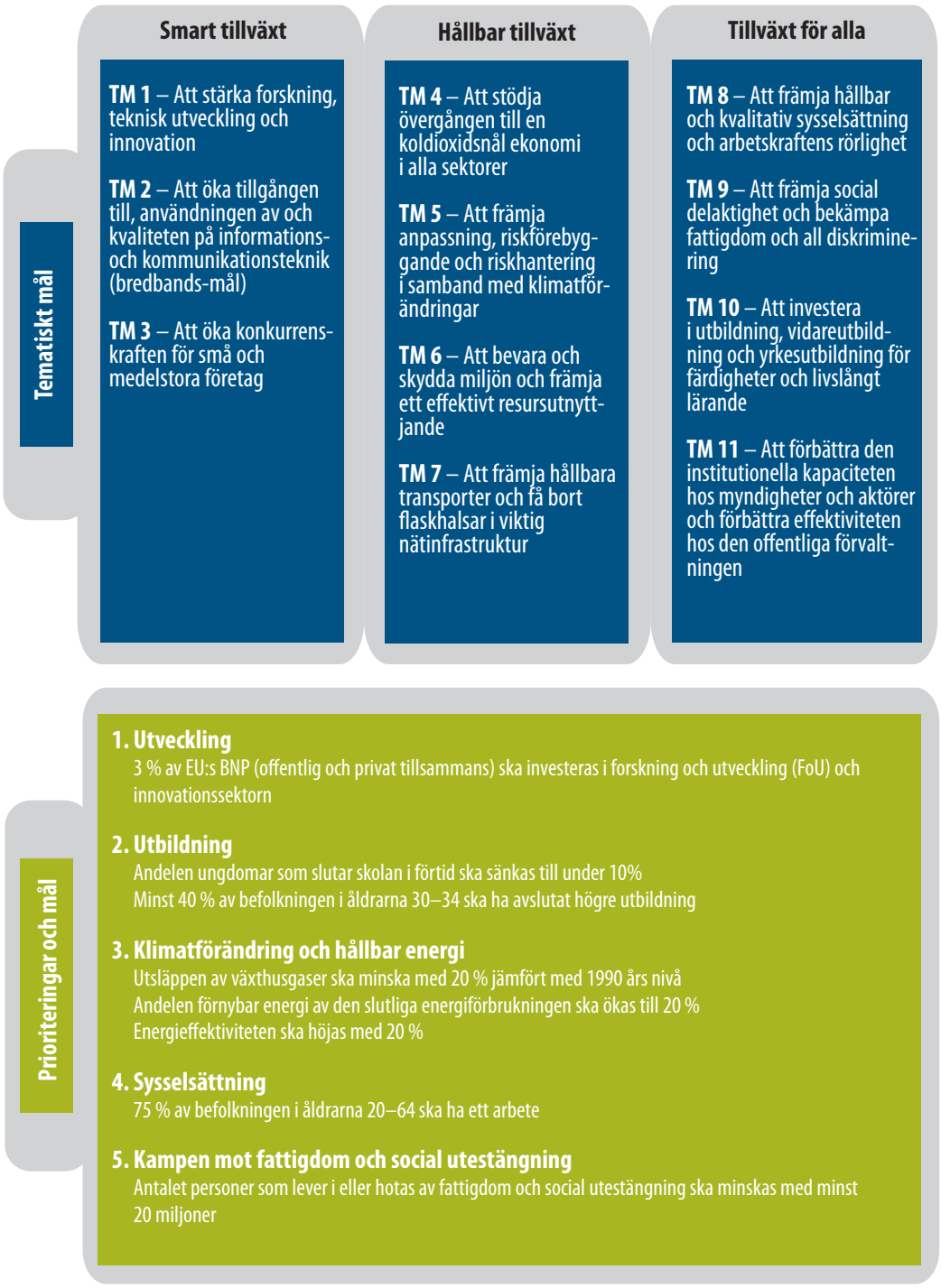
Jämförelse mellan de centrala bestämmelser som införts för perioden 2014–2020 och liknande bestämmelser för tidigare perioder

Programperiod	Interventionslogik			Resultatram	Förhandsvillkor
	Utveckling	Tematisk koncentration	Resultatindikatorer		
2014–2020	o Striktare insatslogik	o Krav på tematisk koncentration för varje fond (Eruf kontra ESF), tematiska mål (Eruf och Sammanhållnings-fonden) eller investerings-prioriteringar (ESF) och regionkategorier	o Strukturerad användning av indikatorer o Gemensamma outputindikatorer anges i den rättsliga grunden (för ESF och Eruf) och gemensamma resultatindikatorer för ESF o Obligatorisk rapportering om alla gemensamma indikatorer för ESF	o Obligatorisk resultatreserv på 6 % från anslagen till Eruf, ESF och Sammanhållningsfonden inom målet Investering för tillväxt och sysselsättning o Metod för bedömning av resultat definieras i förordningen o Anslag kan gå förlorade om man helt misslyckats med att uppnå delmål	o Tematiska förhandsvillkor o Allmänna förhandsvillkor o Obligatoriskt o Mellanliggande betalningar kan hållas inne
2007–2013	o Traditionell insatslogik	o Anslag till Lissabon-relaterade utgiftskategorier fördelas i enlighet med geografiskt stödberättigande	o Indikatorer används i varierande utsträckning i de olika medlemsstaterna o Gemensamma indikatorer anges i kommissionens vägledning; överenskommelse 2008 med medlemsstaterna om att de ska användas, men de är inte obligatoriska	o Resultatreserv på 3 % för målen konvergens och/eller regional konkurrenskraft och sysselsättning o Fastställs på initiativ av medlemsstaterna, inte obligatorisk o Anslag kan inte gå förlorade	o Inga uttalade förhandsvillkor
2000–2006	o Traditionell insatslogik	o Koncentration på prioriterade mål, gemenskapsinitiativ och den population som omfattas av anslagen	o Indikatorer används i varierande utsträckning i de olika medlemsstaterna o Gemensamma indikatorer anges i kommissionens vägledning men som exempel, incitament för att använda dem saknas	o Obligatorisk resultatreserv på 4 % av åtagandebemyndigandena o Metod för bedömning av resultat definieras av medlemsstaterna o Anslag kan inte gå förlorade	o Inga uttalade förhandsvillkor

Källa: Revisionsrätten baserat på genomgången av den tillämpliga lagstiftningen och kommissionens vägledning.

Bilaga II

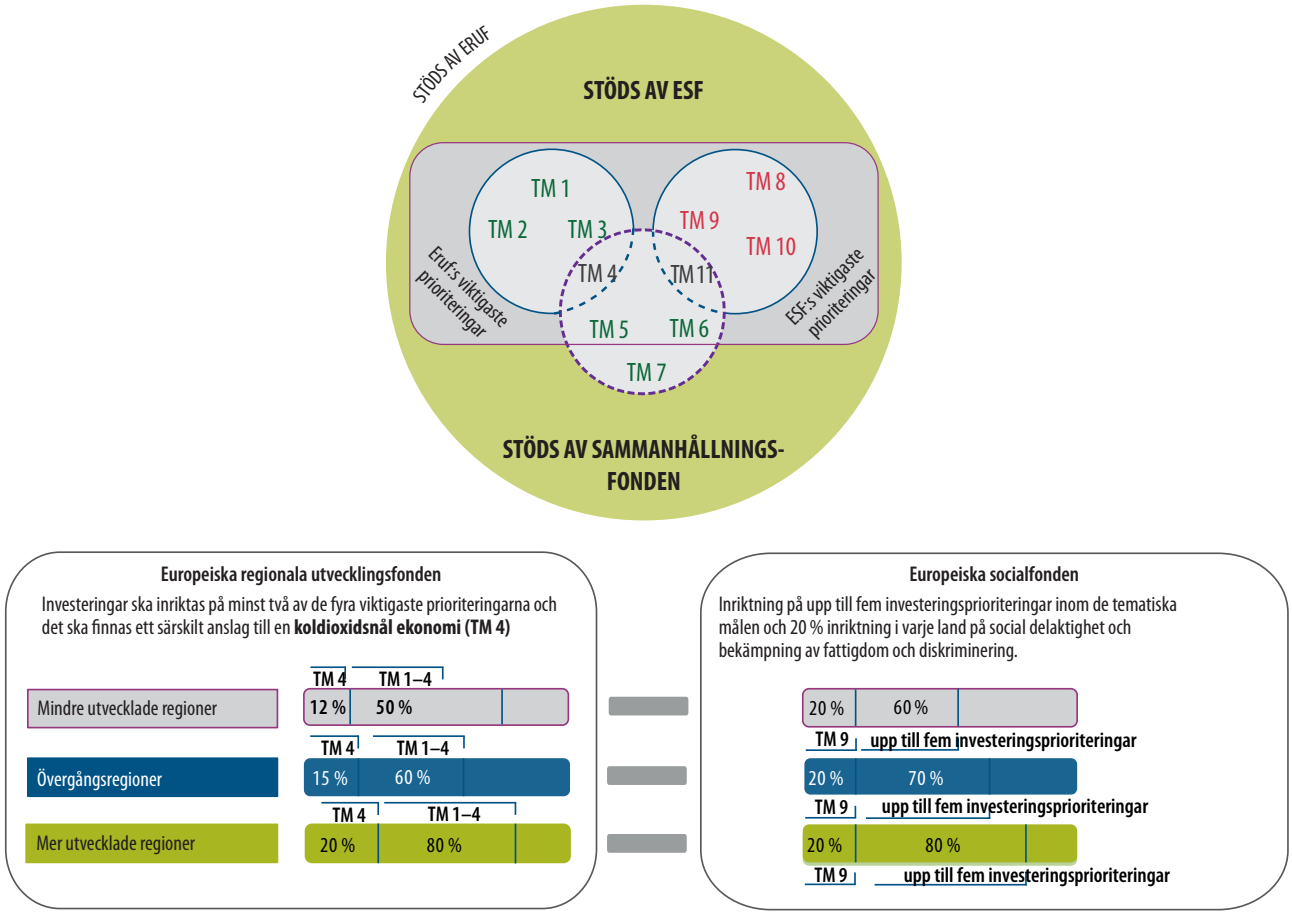
Europa 2020-strategin, tematiska mål och tematisk koncentration[1]



1 Kravet på att knyta tematiska mål till insatsområdena i Europa 2020-strategin – smart och hållbar tillväxt för alla – anges inte i förordningarna. Det infördes av kommissionen i flera dokument som har offentliggjorts sedan 2014.

Bilaga II

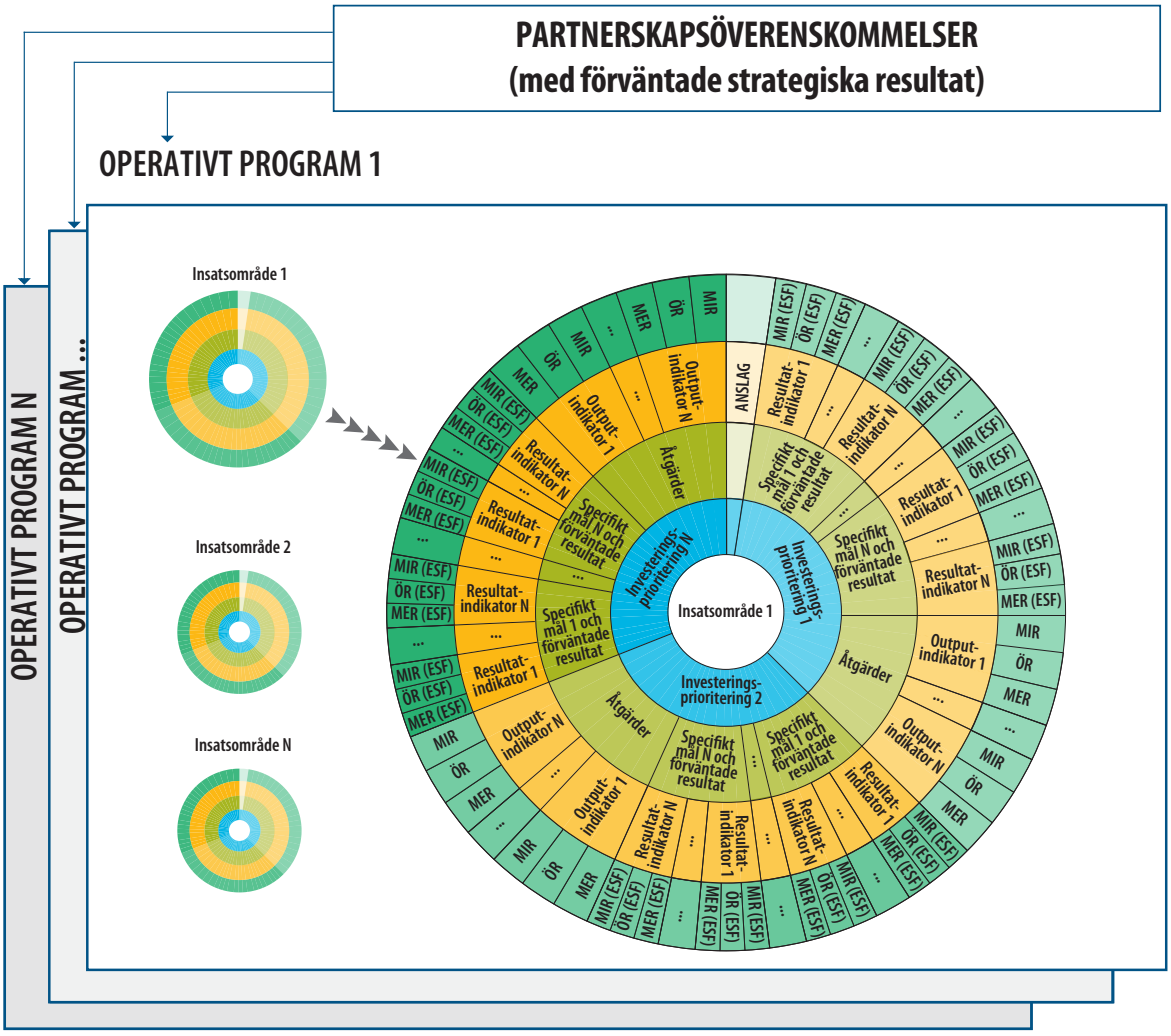
Europa 2020-strategin, tematiska mål och tematisk koncentration



Källa: Revisionsrätten, på grundval av kommissionens publikation *Panorama*, Inforegio, nr 48, 2013.

Bilaga III

Sammanhållningspolitikens uppbyggnad



| **MIR:** Mindre utvecklade regioner | **ÖR:** Övergångsregioner | **MER:** Mer utvecklade regioner

Bilaga III

Investeringsprioriteringar är specifika åtgärder som ska utarbetas inom varje **tematiskt mål**. De ska ligga till grund för fastställandet av specifika mål. De investeringsprioriteringar inom tematiska mål som har granskats vid den här revisionen är följande:

TM 1: ”att stärka forskning, teknisk utveckling och innovation genom att

→ a) förbättra forsknings- och innovationsinfrastrukturen och kapaciteten att utveckla spetskompetens inom forskning och innovation samt främja kompetenscentrum, särskilt sådana som är av europeiskt intresse,

→ b) främja företagsinvesteringar inom forskning och innovation och utveckla kopplingar och synergieffekter mellan företag, forsknings- och utvecklingscentrum och den högre utbildningssektorn, särskilt främjande av investering i produkt- och tjänsteutveckling, tekniköverföring, social innovation, miljöinnovation, offentliga tillämpningar, efterfrågestimulans, nätverk, kluster och öppen innovation genom smart specialisering, och stödja teknisk och tillämpad forskning, pilotverksamhet, tidiga produktvalideringsåtgärder och kapacitet för avancerad produktion och förstagångsproduktion, särskilt vad gäller viktig möjliggörande teknik och spridning av teknik för allmänna ändamål.”

TM 8 ”att främja hållbar och kvalitativ sysselsättning och arbetskraftens rörlighet”:

→ i) Tillgång till anställning för arbetssökande och icke-förvärvsarbetande, inklusive långtidsarbetslösa och personer långt från arbetsmarknaden, även genom lokala sysselsättningsinitiativ och stöd till arbetskraftens rörlighet.

→ ii) Varaktig integration på arbetsmarknaden för ungdomar, särskilt de som inte arbetar eller studerar, inklusive ungdomar som löper risk för social utestängning och ungdomar från marginaliserade grupper, vilket inbegriper genomförandet av ungdomsgarantin.

→ iii) Egenföretagande, entreprenörskap och nyföretagande, inklusive innovativa mikroföretag, små och medelstora företag.

→ iv) Jämställdhet inom alla områden, inklusive när det gäller tillträde till arbetsmarknaden, karriärutveckling, möjlighet att förena arbete och privatliv samt främjande av lika lön för lika arbete.

→ v) Anpassning till förändringar för arbetstagare, företag och entreprenörer.

→ vi) Aktivt och sunt åldrande.

Källa: Revisionsrätten.

Bilaga IV

Strategiska resultatindikatorer – analys av partnerskapsöverenskommelserna för de fem medlemsstater som granskades

a) för tematiskt mål 1

Land	Den viktigaste resultatindikatorn i partnerskapsöverenskommelsen	Utgångsvärde (år)	Mellanliggande mål 2020	EU-anslag från ESI-fonderna i euro (varav Eruf)	EU:s bidrag till målvärdet
ES	FoU-utgifter i förhållande till BNP (GERD)	1,3 % (2012)	2,00 %	4 653 741 999 **(4 424 158 787)**	e.t.
ES	Utgifter för FoU som finansieras av den privata sektorn	45,6 % (2012)	60,0 %		e.t.
ES	Andel av de aktiva företagen totalt med minst tio anställda som gör tekniska innovationer	13,22 % (2010–2012)	25,00 %		e.t.
IE	Ökat antal industripartner som samarbetar med strategiska forskningscentrum i regionen som får anslag	e.t.[1]	e.t.	186 992 153 **(142 000 000)**	e.t.
IE	Ökat antal licenser som ett resultat av forskning i region Southern and Eastern	e.t.	e.t.		e.t.
IE	Antal små och medelstora företagskunder hos Enterprise Ireland i region Border, Midland and Western som anslår >100 000 euro per år till FoU (Border, Midland and Western).	e.t.	e.t.		e.t.
HR	FoU-utgifter i förhållande till BNP (GERD)	0,75 % (2012)	1,40 %	690 292 165 **(664 792 165)**	e.t.
PL	FoU-utgifter i förhållande till BNP (GERD)	0,90 % (2012)	1,70 %	8 436 055 741 **(8 351 428 665)**	26 %
PL	FoU-utgifter i näringslivssektorn i förhållande till BNP	0,30 % (2012)	0,80 %		30 %
RO	FoU-utgifter i förhållande till BNP (GERD)	0,49 % (2012)	2,00 %	1 061 811 455 **(973 404 255)**	e.t.

1 Hänvisning till resultatindikatorerna i de operativa programmen.

b) för tematiskt mål 8

Land	Resultatindikator i partnerskapsöverenskommelsen	Utgångsvärde (år)	Mellanliggande mål 2020	EU-anslag från ESI-fonderna i euro (varav Eruf, ESF och ungdomssysselsättningsinitiativet)	EU:s bidrag till målvärdet
ES	Höja sysselsättningsgraden för åldersgruppen 20–64	59,3 % (2012)	74 %	4 195 708 141 **(3 645 694 060)**	e.t.
ES	Ungdomsarbetslösheten	55,7 % (2013)	Sänkt utgångsvärde		e.t.
ES	Arbetslösheten för arbetstagare med lägre kvalifikationer	34 % (2012)	Sänkt utgångsvärde		e.t.
ES	Andel personer med medelhöga och höga kvalifikationer i förhållande till den totala sysselsättningen	78,97 % (2012)	Höjt utgångsvärde		e.t.
IE	Arbetslösa och andra arbetssökande, inklusive långtidsarbetslösa och arbetslösa ungdomar, ska få arbete eller inleda utbildning eller yrkesutbildning	e.t.	e.t.	307 325 622 **(299 075 622)**	e.t.
IE	Fler ungdomar under 25 år, särskilt de som varken arbetar eller studerar, ska påbörja utbildning, vidareutbildning eller få arbete	e.t.	e.t.		e.t.
HR	Höja sysselsättningsgraden för åldersgruppen 20–64	55,4 % (2013)	62,9 %	680 687 318 **(532 933 273)**	e.t.
PL	Höja sysselsättningsgrad för åldersgruppen 20–64 (K/M)	57,6 % K (2013) 72,1 % M (2013)	62,3 % K 79,8 % M	5 796 315 058 **(5 450 532 063)**	5 % 3,2 %
PL	Höja sysselsättningsgraden för åldersgruppen 55–64 (K/M)	31,0 % K (2013) 51,3 % M (2013)	34,5 % K 64,4 % M		4,7 % 1,6 %
PL	Höja sysselsättningsgraden i landsbygdsområden till 53,3 %	50,3 % (2013)	53,3 %		6,2 %
RO	Höja sysselsättningsgraden för åldersgruppen 20–64	63,8 % (2012)	70 %	2 334 594 271 **(1 770 988 630)**	e.t.

Källa: Revisionsrätten.

Kommissionens svar

Sammanfattning

IV
Kommissionen hänvisar till sitt svar på punkt 55.

Kommissionens gemensamma svar avseende punkterna VII och VIII:
Kommissionen påpekar att de programspecifika resultatindikatorerna för Eruf och ESF inte är avsedda att aggregeras på EU-nivå. Dessa indikatorer är lämpliga för att fastställa mål och rapportera om resultat i förhållande till målen, medan gemensamma indikatorer möjliggör rapportering om resultat baserat på förhandsdefinierade kategorier som avspeglar vanligt använda investeringar i EU. Programspecifika outputindikatorer avser fysiska produkter som gör det möjligt att få en inblick i de förändringar som har åstadkommits med hjälp av EU-finansierade insatser i programmen. Dessa insatser är skräddarsydda för att åtgärda platsbaserade flaskhalsar som hindrar utvecklingen. De måste därför vara specifika för den berörda regionen och den planerade åtgärden.

VIII
Kommissionen hänvisar till sitt svar på punkterna 90, 91, 110, 112, 131, 134 och ruta 13.

IX
Första punktsatsen: Kommissionen hänvisar till sitt svar på rekommendation 2.

Andra punktsatsen: Kommissionen hänvisar till sitt svar på rekommendation 5.

Tredje punktsatsen: Kommissionen hänvisar till sitt svar på rekommendation 4.

X
Första punktsatsen: Kommissionen hänvisar till sitt svar på rekommendation 1.

Andra punktsatsen: Kommissionen hänvisar till sitt svar på rekommendation 2.

Tredje punktsatsen: Kommissionen hänvisar till sitt svar på rekommendation 3.

Fjärde punktsatsen: Kommissionen hänvisar till sitt svar på rekommendation 4.

Femte punktsatsen: Kommissionen hänvisar till sitt svar på rekommendation 5.

Sjätte punktsatsen: Kommissionen hänvisar till sitt svar på rekommendation 6.

Iakttagelser

36
Kommissionen lade fram sitt förslag för 2014–2020 något senare än förslaget för perioden 2007–2013. Det huvudsakliga skälet till förseningen av förordningens ikraftträdande var dock att lagstiftningsförhandlingarna hade blivit mer komplicerade (ökad roll för Europaparlamentet, förslaget gällde fem fonder), och att medlagstiftrana inte antog förordningen om budgetramen förrän i december 2013. Sektorslagstiftningen kunde inte antas före detta, trots att kommissionen hade lagt fram sitt förslag tidigare.

37
Kommissionen prioriterade antagandet av sekundärlagstiftning enligt programcykelns behov. Den sekundärlagstiftning som var nödvändig för antagandet av partnerskapsavtal eller operativa program och för inrättandet av grundläggande leveransstrukturer antogs i mars 2014, följt av rättsakter med grundläggande genomförandebestämmelser i januari 2015. Det faktum att den rättsliga ramen slutfördes först i januari 2016 påverkade inte inledandet av programplaneringen.

För att se till att sekundärlagstiftningen antogs i god tid genomfördes utformnings- och samrådsprocesserna med medlemsstaterna dessutom parallellt med lagstiftningsförhandlingarna.

49
Kommissionen påpekar att dess insatser i samband med förhandlingarna om och antagandet av programmen jämfört med den föregående programplaneringsperioden även kan bedömas genom att jämföra de första tolv månaderna efter antagandet av den rättsliga ramen. En bedömning av tolvmånadersperioden från antagandet av de berörda lagstiftningspaketen under båda perioderna skulle ge en mer exakt bild. Detta innebär att 40 % av de operativa programmen antogs under de första tolv månaderna efter antagandet av förordningen för perioden 2014–2020, jämfört med 6 % av de operativa programmen under samma tidsram för programperioden 2007–2013.

52
Kommissionen påpekar att de 703 dagar som revisionsrätten nämner omfattar den informella inlämningen av ett operativt program som inte uppfyllde kraven i förordningen om gemensamma bestämmelser.

53
Kommissionen påpekar att vissa förseningar orsakades av behovet av omfattande iakttagelser. Spanien samtyckte dessutom inte till att iakttagelserna skulle lämnas in på engelska, vilket ledde till en försening i inlämningen av programmet till de spanska myndigheterna. I Polens fall var orsaken till förseningen i inlämningen av iakttagelserna de pågående förhandlingarna om partnerskapsavtalet. Eftersom de operativa programmen lämnades in före antagandet av partnerskapsavtalet måste iakttagelserna anpassas till och vara konsekventa med det antagna partnerskapsavtalet.

Kommissionens svar

55
Kommissionen påpekar att 100 % av partnerskapsavtalen och 99 % av de operativa programmen antogs inom den lagstadgade tidsfristen (dvs. sex månader för operativa program och fyra månader för partnerskapsavtal). Det tog kommissionen i genomsnitt 107 dagar/3,6 månader att anta operativa program och i genomsnitt 81 dagar att anta partnerskapsavtal (med hänsyn till bestämmelsen om att stanna klockan enligt artikel 3 i förordningen om gemensamma bestämmelser).

Kommissionen hänvisar till sitt svar på punkt 52.

Tredje strecksatsen: När det gäller den ekonomiska betydelsen av anslag från sammanhållningspolitiken tar kommissionen programmens kvalitet på stort allvar och har infört förfaranden för att se till att samråd hålls med alla berörda avdelningar. Syftet med detta är att samla all tillgänglig sakkunskap för att skapa program av god kvalitet, vilket i sin tur borgar för en effektiv användning av EU:s budgetmedel.

62
Tack vare de it-verktyg som kommissionen har tillgång till är det möjligt att övervaka att kraven på tematisk koncentration uppfylls, även i fråga om ytterligare information som begärs från de berörda medlemsstaterna, utanför partnerskapsavtalen och de operativa programmen.

66
Under förhandlingarna kontrollerade kommissionen att de landsspecifika rekommendationerna prioriterades i partnerskapsavtalen och de specifika målen i de operativa programmen. Det finns dock inget lagstadgat krav på att särskilda budgetanslag ska anslås till landsspecifika rekommendationer.

74
Kommissionen påpekar att de fastställda kraven gäller samtliga medlemsstater. Informationens kvalitet beror på hur noggranna övervakningssystemen är, vilket är medlemsstaternas ansvar.

75
Vad gäller Irlands partnerskapsavtal konstaterar kommissionen att det uppfyller kraven i förordningen, eftersom de huvudsakliga förväntade resultaten sammanfattas och alla nödvändiga närmare uppgifter lämnas i de operativa programmen.

76
I fråga om Irlands partnerskapsöverenskommelse, där de huvudsakliga förväntade resultaten inte innehöll en särskild hänvisning till EU 2020-målen, innehåller partnerskapsöverenskommelsen många hänvisningar till Irlands mål, även i inledningen på sidan 10. Dessa mål inverkade även på utarbetandet av de operativa programmen. Båda de operativa programmen innehåller många hänvisningar till både EU 2020-strategin och Irlands mål.

Kommissionens svar

86
Första strecksatsen: I fråga om Eruf Andalusien TM 8 anser kommissionen att förutom den information som ges i programmet och i partnerskapsöverenskommelsen lämnade de spanska myndigheterna tillräckligt med klargöranden av behovet av att investera i infrastruktur och utrustning för arbetsförmedlingen under förhandlingarna om det operativa programmet.

Andra strecksatsen: I Rumäniens fall konstaterar kommissionen att det stora flertalet av målen inte var för allmänna. Kommissionen anser att de specifika målen har en rad fastställda output- och resultatindikatorer. I Spaniens fall anges närmare uppgifter om de operativa programmens mål i de nationella och regionala strategierna för smart specialisering och i den fleråriga planen för budgetering och prioritering av investeringar i forskningsinfrastruktur, som det operativa programmet avser.

87
I fråga om Polen konstaterar kommissionen att insatsområde IV, social innovation och internationellt samarbete, är tydligt uppdelat i åtgärdstyper som har fastställts för två separata särskilda mål – sociala innovationer på mikro- och makronivå samt gränsöverskridande rörlighet.

Alla dessa åtgärdstyper är avsedda att bidra till

- att nya idéer och politiska lösningar utvecklas, testas och genomförs, antingen på lokal/småskalig nivå eller på nationell nivå,

- rörlighetsprogram för personer som är stödberättigade enligt det operativa programmets KED-insats.

Vad gäller Spanien konstaterar kommissionen att anslagen till insatsområdena 6A, 6B, 6C och 6D är obetydliga (7 miljoner euro eller 0,33 % av ett operativt program med ett totalt anslag på 2,1 miljarder euro). Kommissionen påpekar dessutom att verksamheterna inom dessa insatsområden faktiskt kompletterar de verksamheter som utvecklas inom insatsområde 1, som omfattar tematiskt mål 8 ”Sysselsättning”, med sitt eget operativa mål 8.3.1. Syftet med dessa insatsområden är endast att utveckla inslaget ”social innovation” i de huvudsakliga åtgärder som finansieras inom det berörda specifika målet. De kan därför inte betraktas som fristående åtgärder.

90
Kommissionen påpekar att en grundläggande faktor i sammanhållningspolitikens är att anslagen är högre till mindre utvecklade regioner, och att rapporteringen sker därefter, dvs. per regionkategori.

91
Kommissionen hänvisar till sitt svar på punkt 90.

Kommissionen påpekar att alla medlemsstater måste rapportera om samtliga gemensamma indikatorer för ESF eftersom de ger mycket viktiga uppgifter, men medlemsstaterna måste däremot inte fastställa mål för dem.

Rapporteringskraven i förordningen om gemensamma bestämmelser har fastställts med medlemsstaternas samtycke. De flesta av dessa indikatorer har redan rapporterats av förvaltningsmyndigheterna, vilket de är skyldiga att göra.

Indikatorerna i resultatramen (tabell 6 i det operativa programmet) är en deluppsättning av programmets indikatorer (tabellerna 4 och 5). De utgör inte en ytterligare rapporteringsbörda.

Kommissionens svar

101
Kommissionen påpekar att det faktum att medlemsstaterna använder olika metoder avspeglar den tematiska och regionala karaktären hos sammanhållningspolitikens insatser.

104
Kommissionen påpekar att förordningen föreskriver att gemensamma outputindikatorer ska användas om det är relevant. Resultatinriktningen hjälper att medlemsstaterna att bestämma vilka indikatorer som de ska använda baserat på de specifika målen och vilka åtgärder de vill genomföra. Indikatorer används i 40–90 % av de operativa programmen, så man kan inte säga att de användes i ”i liten utsträckning”.

Ruta 9 – Exempel på att en relevant gemensam outputindikator inte användes (Spanien)

Kommissionen påpekar att GO 01 täcker många olika investeringsprioriteringar som är kopplade till fler outputindikatorer än de som anges under denna rubrik. Kommissionen vill påminna om den innevarande programperiodens interventionslogik, varigenom ett specifikt mål som är kopplat till en önskad förändring eller ett önskat resultat kan uppnås genom olika åtgärder, som i sin tur omvandlas till olika outputindikatorer. I det spanska exemplet var både GO 01 och GO 29 relevanta. Medlemsstaten beslutade, även för att inte öka antalet indikatorer, att begränsa de använda indikatorerna till den aggregerade indikatorn, dvs. GO 01.

110
Kommissionen konstaterar att begreppet ”resultatindikatorer” mycket riktigt skiljer sig åt mellan ESF- och Eruf-förordningarna, vilket främst beror på att de två fonderna har olika mål och förväntade resultat. Detta innebär att inte alla indikatorer går att aggregera mellan fonderna.

Kommissionen undersöker möjligheten att harmonisera dessa två begrepp inom ramen för diskussionerna om framtiden efter 2020.

111
I sitt svar på kapitel 3 i årsrapporten för 2015, som revisionsrätten hänvisar till, påpekar kommissionen även att riktlinjerna för bättre lagstiftning antogs före de olika förordningarna för den fleråriga budgetramen 2014–2020 (i maj 2015). Förordningarnas innehåll är dessutom resultatet av politiska förhandlingar mellan medlagstiftarna, vilket har lett till vissa inkonsekvenser.

Sedan riktlinjerna för bättre lagstiftning antogs bör terminologin för detta användas konsekvent i övervakningen och utvärderingen av samtliga program. Dock är det kanske inte möjligt att använda termerna konsekvent i all lagstiftning till en början.

112
Kommissionen påpekar att de programspecifika resultatindikatorerna för Eruf och ESF inte är avsedda att aggregeras på EU-nivå. Dessa indikatorer är lämpliga för att fastställa mål och rapportera om resultat i förhållande till målen, medan gemensamma indikatorer möjliggör rapportering om resultat baserat på förhandsdefinierade kategorier.

Eruf omfattar inte gemensamma resultatindikatorer, eftersom resultatet är ”vad som är tänkt att förändras tack vare de insatser som utformats”. Olika faktorer kan leda till att det tänkta resultatet ligger nära eller längre ifrån den önskade förändringen. För att bättre avspegla förhållandena kring insatsen i fråga fastställer medlemsstaterna en särskild resultatindikator där alla dessa faktorer beaktas.

Kommissionens svar

115
Kommissionen konstaterar att det mycket riktigt inte är nödvändigt att fastställa mål för alla gemensamma indikatorer i det operativa programmet. Det är skälet till att inte alla gemensamma indikatorer finns med i de operativa programmen. De måste dock rapporteras för alla investeringsprioriteringar.

124
Såsom anges Eruf-vägledningsdokumentet om övervakning och utvärdering avser Erufs resultatindikatorer den särskilda dimensionen av välmående och framsteg för de personer som ger upphov till den politiska åtgärden, och rör samtliga möjliga mottagare. Till skillnad från outputindikatorerna är resultatindikatorerna därför inte strängt begränsade till Eruf-investeringar. En Eruf-investering bidrar säkert stort till den avsedda förändringen, men andra yttre faktorer, som står utanför förvaltningsmyndigheternas och ibland även nationella och/eller regionala myndigheters kontroll, spelar också in i detta.

127
Kommissionen påpekar att uppgifterna om långsiktiga resultatindikatorer ska samlas in på grundval av ett representativt urval, inte för alla deltagare (se bilaga I i ESF-förordningen).

128
Kommissionen påpekar att bedömningen av nettoeffekter inte omfattas av övervakningen, utan utvärderas av förvaltningsmyndigheterna. Förvaltningsmyndigheterna ska utvärdera effekten av varje specifikt mål minst en gång. Kommissionen har starkt förespråkat användning av kontrafaktiska konsekvensbedömningar för att uppskatta ESF:s nettoeffekter, vilket underlättas av insamling och lagring av deltagarnas personuppgifter.

130
Kommissionen påpekar att det finns olika informationskrav, men att detta inte nödvändigtvis leder till helt olika resultatövervakningssystem.

131
Kommissionen påpekar att Eruf-programmen täcker många olika investeringsteman och genomförs under olika sociala, ekonomiska och geografiska förhållanden. I den nya resultatinriktningen för 2014–2020 betonas vikten av tydligare politiska mål, som klargörs i de respektive fondspecifika förordningarna. När det gäller outputinformation täcker Erufs gemensamma outputindikatorer de oftast använda insatserna för att se till att aggregeringen på EU-nivå blir meningsfull. De är dock inte tillräckliga för att täcka in de olika insatser som genomförs av EU-medlemsstaterna och återspeglar inte heller insatsernas komplexitet. Förutom de gemensamma indikatorerna valde därför medlemsstaterna uttryckligen olika programspecifika indikatorer (antingen output- eller resultatindikatorer) för att avspegla de särskilda förhållanden programmen verkar i. I många fall finns den relevanta informationen tillgänglig och samlas in ute på fältet.

132
Kommissionen hänvisar till sitt svar på punkt 131.

134
Kommissionen anser att det varken är lämpligt eller praktiskt att tillämpa en enhetlig metod för resultatbudgetering, och stöder sin åsikt på forskning som visar att det inte finns någon metod som kan anses vara ”bäst” för resultatbudgetering. Praktiken visar att försök att strikt tillämpa en viss metod mest leder till byråkratiskt arbete med att pricka av checklistor, inte till ett verkligt budgetförvaltningsverktyg.

Se även kommissionens svar på ruta 13.

När det gäller de eventuella orsakerna till variationer i enhetskostnader för anläggandet av motorvägar mellan olika medlemsstater som revisionsrätten nämner påpekade kommissionen i den tidigare rapport som rätten hänvisar till[1] att man måste tänka på att efterfrågeprognoser, och därmed den tillhörande nyttjandekostnaden, tar hänsyn till regionernas specifika förhållanden ( ).De tekniskt mer komplicerade vägarna har högre kostnad per km än andra vägar. *Den här analysen beror också i hög grad på de geografisk omständigheterna för de granskade vägarna* .

I detta avseende gick kommissionen med på att fortsätta att undersöka enhetskostnaderna.

Ruta 13 – Resultatbudgetering

OECD[*] har definierat resultatbudgetering som budgetering där anslagna medel kopplas till mätbara resultat. Det finns tre allmänna typer: presentationsbaserad budgetering, resultatinformerad budgetering och direkt resultatbudgetering. [*Se OECD:s webbplats: http://www.oecd.org/gov/budgeting/seniorbudgetofficialsnetworkonperformanceandresults.htm]. Kommissionen för ett nära samarbete med OECD som ett led i insatserna för en resultatinriktad EU-budget, med målet att göra praktiska förbättringar av den befintliga resultatramen för de program som införs under den fleråriga budgetramen 2014-2020.

Resultatinformation varken är eller bör vara det enda underlaget för budgetbeslut, och det är därför normalt att även annan information beaktas.

EU:s budget är en resultatbaserad budget som ger budgetmyndigheten möjlighet att ta hänsyn till resultatinformation under budgetprocessen genom den information om programmens mål och framstegen med att uppnå dem (dvs. vad som görs eller förväntas göras med de medel som anslås till varje program) som lämnas i de programförklaringar som bifogas budgetförslaget. Att uttryckligen koppla varje resursökning till ökad output eller andra resultat på budgetnivå görs sällan i praktiken, och om så är fallet, endast i specifika fall (Världsbanken, OECD). Den direkta budgeteringsmetoden, där varje ökning/minskning av resurserna kopplas till en ökning/minskning av output eller andra resultat, anses inte genomförbar eller relevant för EU-budgeten, inom programmen eller förvaltningsmetoderna.

1 Kommissionens gemensamma svar på punkterna 32 och 33 i särskild rapport nr 5/2013, ”Används EU:s sammanhållningsmedel väl på vägar?”.

Slutsatser och rekommendationer

136
Kommissionen påpekar att de uppgifter som lämnas av medlemsstaterna om alla gemensamma outputindikatorer, och för ESF, även de gemensamma resultatindikatorerna, både kan och kommer att aggregeras per fond på EU-nivå. Kommissionen lämnar en sammanfattningsrapport till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén varje år. Den första rapporten antogs den 20 december 2016 (COM(2016)812). Detaljerade uppgifter finns dessutom allmänt tillgängliga och kan konsulteras på plattformen för öppna data[2].

Kommissionen anser att de gemensamma indikatorerna – som antagits av medlagstiftarna i de fondspecifika förordningarna – ger uppgifter som är nödvändiga för att kunna visa budgetmyndigheten, men även EU-medborgarna, vad som uppnås med ESI-fonderna och att EU-budgeten är resultatinriktad och även ger resultat.

137
Kommissionen påpekar att även förordningen om budgetramen antogs av medlagstiftarna först i december 2013. Sektorslagstiftningen kunde inte antas före detta, även om kommissionen hade lagt fram sitt förslag tidigare.

Kommissionen påpekar att det finns en annan faktor som man måste ta hänsyn till, nämligen att de allmänna reglerna för fonderna (dvs. förordningen om gemensamma bestämmelser), nu måste antas av både rådet och Europaparlamentet.

Kommissionen prioriterade antagandet av sekundärlagstiftning enligt programcykelns behov. Den sekundärlagstiftning som var nödvändig för antagandet av partnerskapsavtal eller operativa program och för inrättandet av grundläggande leveransstrukturer antogs i mars 2014 (de första utkasten diskuterades med medlemsstaterna under 2013), följt av rättsakter med grundläggande genomförandebestämmelser i januari 2015. Det faktum att den rättsliga ramen slutfördes först i januari 2016 påverkade inte inledandet av programplaneringen.

138
När det gäller vägledningar påminner kommissionen om att de redan diskuterades i expertgruppen om delegerade akter och genomförandeakter, innan de grundläggande rättsakterna antogs och trädde i kraft. Kommissionen kan inte slutföra vägledningsdokumenten innan den rättsliga ramen har överenskommits och antagits av medlagstiftarna. Kommissionen hänvisar till sitt svar på punkt 37.

2 https://cohesiondata.ec.europa.eu/

140
Kommissionen påpekar att programperioden totalt sett var betydligt kortare än programperioden 2007–2013. Se punkterna 49, 52, 53 och 55 för mer detaljerad statistik.

141
Kommissionen hänvisar till sitt svar på punkt 55.

Rekommendation 1

Kommissionen godtar denna rekommendation. Att lägga fram sammanhållningspolitiska lagstiftningsförslag i god tid är en prioritering för kommissionen. Tidpunkten beror dock på när förslaget om förordningen om budgetramen antas. Enligt artikel 25 i förordningen om budgetramen[3] ska kommissionen lägga fram sitt förslag om den fleråriga budgetramen efter 2020 senast den 1 januari 2018. Kommissionen kommer att lägga fram sitt förslag om lagstiftningspaketet för sammanhållningspolitiken efter 2020 samtidigt med detta.

Kommissionen kommer att samarbeta nära med medlagstiftarna för att se till att den rättsliga ramen antas och träder i kraft i god tid.

143
Kommissionen har infört ett system för att övervaka den tematiska koncentrationen genom de uppgifter som lämnas i de operativa programmen, kompletterat med ytterligare information från de berörda medlemsstaterna, och anser att detta räcker för att fastställa om kraven på tematisk koncentration följs.

Kommissionen hänvisar till sitt svar på punkt 62 för närmare uppgifter.

Rekommendation 2

a)
Kommissionen noterar denna rekommendation som riktas mot medlemsstaterna.

b)
Kommissionen godtar rekommendationen. Kommissionen påpekar att efterlevnaden av kraven på tematisk kontrolleras när de operativa programmen antas/ändras. Under genomförandet övervakas efterlevnaden via de uppgifter som medlemsstaterna lämnar i sina årliga genomföranderapporter.

144
Kommissionen hänvisar till sitt svar på punkterna 75 och 76.

145
Kommissionen hänvisar till sitt svar på punkterna 86 och 87.

3 Förordning (EU, Euratom) nr 1311/2013.

146
Kommissionen påpekar att sammanhållningspolitiken är ett platsbaserat instrument med skräddarsydda lösningar för medlemsstaternas och regionernas särskilda behov och utmaningar. Rapporteringskraven har därför fastställts i samförstånd med medlemsstaterna så att de avspeglar de särskilda förhållandena för varje operativt program och möjliggör en meningsfull rapportering och utvärdering. Kommissionen hänvisar till sitt svar på punkterna 90 och 91 för närmare uppgifter.

147
Kommissionen konstaterar att den finansiella informationen i Eruf inte är formellt kopplad till resultatinformationen, men påpekar att medlemsstaterna har denna information och kan utbyta den när så är nödvändigt.

Kommissionen påpekar dessutom att sådan information sannolikt kommer att finnas tillgänglig för programmen när konsekvensbedömningarna av programmen genomförs under perioden, även för att utvärdera insatsernas effektivitet och ändamålsenlighet.

148
Kommissionen hänvisar till sitt svar på punkt 104.

149
Kommissionen undersöker möjligheten att harmonisera dessa två begrepp inom ramen för diskussionerna om framtiden efter 2020. Kommissionen hänvisar till sitt svar på punkterna 110 och 112 för närmare analys.

150
Kommissionen påpekar att det var medlemsstaternas ansvar att bestämma hur de ville dela upp regionkategorierna, vilket innebär att metoderna kan skilja sig åt. Vägledning tillhandahölls för att göra det lättare för medlemsstaterna att dela upp regionkategorierna på rätt sätt. Kommissionen hänvisar till sitt svar på punkt 101.

Rekommendation 3
Kommissionen godtar delvis denna rekommendation.

Kommissionen går med på att undersöka hur terminologin för output och resultat kan göras enhetlig i budgetförordningen och de sektorsvisa förordningarna för perioden efter 2020. I detta skede kan kommissionen dock inte göra några specifika åtaganden om lagstiftningsförslagen för perioden efter 2020.

Rekommendation 4
Kommissionen godtar denna rekommendation och kommer att genomföra den för att utarbeta förslagen för perioden efter 2020 på följande sätt:

Med uppgifter från perioden 2014–2020 som underlag undersöker kommissionen möjligheten att oftare använda gemensamma resultat- och outputindikatorer. Det krävs dock utvärderingar för att se vilken effekt detta får (precis som tidigare).

Kommissionen noterar att denna rekommendation vänder sig till medlemsstaterna.

151
Kommissionen hänvisar till sitt svar på punkt 124.

Rekommendation 5

Kommissionen godtar denna rekommendation och kommer att fortsätta att genomföra den på följande sätt:

Kommissionen fortsätter att sprida utvärderingar av god praxis.

Förespråka användning av kontrafaktiska konsekvensbedömningar genom ESF-utvärderingspartnerskapet och andra verksamheter, exempelvis med stöd från CRIE (Centre for Research on Impact Evaluation).

Regio-utvärderingsnätverket med medlemsstaterna sammanträder dessutom två–tre gånger per år, bland annat för att sprida god praxis bland sina medlemmar.

Med stöd från Regio-EMPL:s helpdesk för utvärderingar hjälper kommissionen medlemsstaterna att uppdatera sina utvärderingsplaner och granskar de utvärderingar som tas fram av dem (inbördes utvärdering).

Kommissionen noterar att denna rekommendation vänder sig till medlemsstaterna.

152
Kommissionen hänvisar till sitt svar på punkterna 130 och 131.

153
Kommissionen hänvisar till sitt svar på punkterna 130 och 131.

Rekommendation 6

Första strecksatsen: Kommissionen godtar denna rekommendation. Under perioden 2014–2020 lämnar kommissionen sammanfattningar av de årliga genomföranderapporterna till Europaparlamentet/rådet. Policylärande underlättas även genom att uppgifter om indikatorer, mål och deras uppfyllande görs tillgängliga på ESI-fondernas plattform för öppna data. Kommissionen använder även utvärderingsnätverket med medlemsstaterna för att förespråka utbyte av god praxis och policylärande från utvärderingar.

Andra strecksatsen: Kommissionen godtar inte revisionsrättens rekommendation. EU:s budget är en resultatbaserad budget som ger budgetmyndigheten möjlighet att ta hänsyn till resultatinformation under budgetprocessen genom den information om programmens mål och framstegen med att uppnå dem (dvs. vad som görs eller förväntas göras med de medel som anslås till varje program) som lämnas i de programförklaringar som bifogas budgetförslaget. Att uttryckligen koppla varje resursökning till ökad output eller andra resultat på budgetnivå görs sällan i praktiken, och om så är fallet, endast i specifika fall (Världsbanken, OECD). Den direkta budgeteringsmetoden, där varje ökning/minskning av resurserna kopplas till en ökning/minskning av output eller andra resultat, anses inte genomförbar eller relevant för EU-budgeten, inom programmen eller förvaltningsmetoderna.

HUR HITTAR MAN EU:s PUBLIKATIONER?

Gratispublikationer

- Ett enskilt exemplar
  genom EU Bookshop (http://bookshop.europa.eu).
- Flera exemplar/affischer/kartor
  hos Europeiska unionens representationer (http://ec.europa.eu/represent_sv.htm),
  hos delegationer i länder utanför EU (http://eeas.europa.eu/delegations/index_sv.htm),
  genom att kontakta nätverket Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_sv.htm)
  eller ringa 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratis inom hela EU) (*).

  (*) Varken informationen eller samtalen kostar i regel något (men vissa operatörer, telefonkiosker och hotell kan ta betalt för samtalen).

Avgiftsbelagda publikationer

- Genom EU Bookshop (http://bookshop.europa.eu).

Händelse	Datum
Revisionsplanen antas / Revisionen inleds	11.11.2015
Den preliminära rapporten skickas till kommissionen (eller till ett annat revisionsobjekt)	15.12.2016
Den slutliga rapporten antas efter det kontradiktoriska förfarandet	8.2.2017
Svaren från kommissionen (eller från ett annat revisionsobjekt) har tagits emot på alla språk	30.3.2017

Partnerskapsöverenskommelser är EU:s medlemsstaters planer för strategiska investeringar som anger de europeiska struktur- och investeringsfondernas nationella utgiftsprioriteringar för programperioden 2014–2020. I rapporten undersökte vi om de partnerskapsöverenskommelser som ingås mellan Europeiska kommissionen och medlemsstaterna gör att fondernas totala finansieringsvolym på 350 miljarder euro målinriktas på ett ändamålsenligare sätt.

Vi fann att kommissionen och medlemsstaterna, trots inledande svårigheter, bättre har inriktat medlen på tillväxt och sysselsättning, identifierat investeringsbehov och lyckats omvandla dem till mål och förväntade resultat. De har fastställt åtgärder som ska tillgodose behoven och identifierat output för de program som omfattas av överenskommelserna. Onödigt många resultatindikatorer har dock tagits fram, och resultatmätningen är inte harmoniserad mellan fonderna. Vi lämnar ett antal rekommendationer till kommissionen och medlemsstaterna om hur överenskommelserna kan fungera bättre.

40 1977 - 2017 CURIA RATIONUM
EUROPEISKA REVISIONSRÄTTEN

Publikationsbyrån