

Parallell revision utförd av revisionsverken i EU av resultaten av strukturfondsprogrammen på sysselsättningens område

Föremål för den parallella revisionen var resultaten (utfall/verkningar) av strukturfondsprogrammen på sysselsättningens/miljöns områden. I den av revisionsverken i EU utförda parallella revisionen deltog 15 medlemsstater och dessutom 2 medlemsstater som observatörer.

Den revision som berörde Finland, och som denna revisionsberättelse behandlar, avgränsades till sysselsättningens område. Av strukturfonderna behandlade revisionen de av Europeiska socialfonden delfinansierade åtgärder, som gäller Finlands målprogram 1, 2 och 3 under programperioden 2000-2006, samt beredningen av programperioden 2007-2013 i fråga om ESF-programmet i fastlands-Finland.

Under programperioden 2000-2006 var strukturfondsprogrammets totala finansieringsram i Finland ca 8,9 miljarder euro, av vilket offentliga medel utgjorde 5,2 miljarder euro (inklusive EU-pengar 2,3 miljarder, av vilket målprogrammen 1,9 miljarder) och enskilda medel 3,7 miljarder euro.

Inrikesministeriet har fungerat som förvaltningsmyndighet för de strukturfondsprogram som har gjorts upp i fråga om mål 1 och 2 samt som betalningsmyndighet för Europeiska regionala utvecklingsfonden. Arbetsministeriet har fungerat som förvaltningsmyndighet för det strukturfondsprogram som har gjorts upp i fråga om mål 3 samt som betalningsmyndighet för Europeiska socialfonden.

Strukturfonder enligt strukturfondslagen (1401/2006) under programperioden 2007-2013 är Europeiska regionala utvecklingsfonden och Europeiska socialfonden. Som förvaltnings- och attesterande myndighet för bägge fonderna fungerar det från början av år 2008 grundade arbets- och näringsministeriet. Fram till slutet av år 2007 fungerade inrikesministeriet och arbetsministeriet som förvaltnings- och attesterande myndigheter.

Under programperioden 2007-2013 uppskattas förverkligandet av strukturfondsprogrammen ta ca 3,5 miljarder euro offentliga medel i anspråk, av vilket 1,7 miljarder EU-pengar och 1,8 miljarder nationella medel.

Revisionen inriktades på målprogramregionerna i södra, västra, östra och norra Finland samt på ESF-åtgärdsprogrammets riksomfattande del. Information för revisionen inhämtades med intervjuer samt med insamlande av dokumentmaterial från arbetsministeriet och TE-centralerna, landskapsförbunden och länsstyrelserna. Vid revisionen gicks igenom dokument- och registermateriel som gällde den nationella förvaltningens planering, uppföljning och utvärdering av projekt som delfinansierats med pengar från strukturfonderna.

De revisionsfrågor som utreds med den parallella revisionen, och som i tillämpliga delar går igenom i varje i revisionen deltagande medlemsland, har indelats i sex centrala teman:

1. planeringen av åtgärderna och valet av projekt
2. målinriktningen i ansökningsförfarandena
3. förfarandena vid beviljande av stöd
4. uppföljning och rapportering
5. utvärdering
6. uppföljningskommittéernas medverkan.

Den revision som berörde Finland tog dessutom upp tre nationella frågor:

1. Hade de från strukturfonderna delfinansierade programmen förverkligats utan EU-stöd?
2. Hur använde förvaltningsmyndigheterna och uppföljningskommittéerna statistiska data för utvärdering av programmets och projektens effekter?
3. På vilket sätt har förvaltningsmyndigheterna och de verkställande myndigheterna (förmedlande organen) rapporterat (riktiga och tillräckliga uppgifter) om stödets verkningar och effekter?

På basis av revisionen var under programperioden 2000-2006 strukturfondernas huvudmålsättningar beträffande sysselsättningen en väsentlig grund för valet av stödåtgärder. Planeringen och valet av stödåtgärder baserade sig på kriterier, som möjliggjorde ett än-

damålsenligt förverkligande av programmet och val av projekt. Kriterierna förefaller rationella och ändamålsenliga i belysningen av strukturfondernas primära målsättningar beträffande sysselsättningen.

Planerings- och urvalsförfarandena inför programperioden 2007-2013 förefaller på basis av planeringsdokumenten att vara lämpade att stöda programmets förverkligande och att på ett adekvat sätt avspegla erfarenheterna från den föregående programperioden. Det, hur förfarandena fungerar i praktiken och om de innebär väsentliga förbättringar jämfört med den föregående perioden, är det ännu alltför tidigt att uttala sig om. EU-kommissionen godkände fastlands-Finlands ESF-programdokument för strukturfondsperioden 2007-2013 den 26.10.2007. Den nationella lagstiftningen godkändes först därefter. Ansökningarna för programperioden kom i gång först i december 2007. Att programperiodens inledning fördröjdes kommer sannolikt att hämma ett framgångsrikt förverkligande av programmen.

På basis av revisionen var under programperioden 2000-2006 de nationella åtgärderna i ansökningsförfarandena, utformningen av annonser och bedömningen av ansökningarna lämpade att stöda programmets genomförande på ett hållbart sätt och så, att programmen ger ett gott mervärde. Också de nationella ansökningarna inför den nya programperioden synes vara lämpade att stöda programmets förverkligande och avspeglar på ett adekvat sätt erfarenheterna från den tidigare programperioden.

Förfarandena vid beviljande av finansiering programperioden 2000-2006 var lämpade att med ändamålsenliga villkor och krav främja hållbara resultat av de stödda åtgärderna. Förfarandena vid beviljande av stöd under den nya programperioden förefaller vara lämpade att stöda programmets förverkligande och avspeglar på ett adekvat sätt erfarenheterna från den tidigare programperioden. Alltjämt är det emellertid en brokig skara myndigheter som beviljar stöd.

Finlands nationella uppföljnings- och rapporteringssystem gällande programperioden 2000-2006 är i enlighet med EU-bestämmelserna. På grund av problem som anknyter till tillförlitligheten för de indikatordata som gäller sysselsättningen är dessa inte tillräckliga för att verifiera, i vilken mån stödåtgärderna har bidragit

till att programmens primära målsättningar beträffande sysselsättningen har uppnåtts.

För programperioden 2007-2013 är man i färd att utveckla det Internet-baserade EURA 2007 uppföljnings- och finansieringssystemet, som borde ersätta de under den föregående programperioden använda systemen vid inrikesministeriet, undervisningsministeriet och arbetsministeriet. Med hjälp av EURA 2007 administreras både de ERUF- och ESF-delfinansierade åtgärderna.

På basis av revisionen är de nationella uppföljningssystemen under programperioden 2007-2013 i enlighet med EU-bestämmelserna. De förefaller vara lämpade att alstra data, med hjälp av vilka man på ett adekvat sätt kan följa med och utvärdera hur de stödda åtgärderna har bidragit till att programmens primära målsättningar beträffande sysselsättningen har uppnåtts. De avspeglar också erfarenheterna från den föregående programperioden. Praktiska erfarenheter av tillämpningen av EURA 2007 systemet finns emellertid ännu inte, varför kännedom om systemets lämplighet saknas. Ett problem har varit att arbetet med att utveckla systemet har dragit ut på tiden, vilket har fördröjt inledandet av projektet.

De nationella myndigheterna har tämligen väl involverat uppföljningskommittéerna i utvärderingen av strukturfondsåtgärderna under programperioden 2007-2013. Uppföljningskommittéerna har också på tillbörligt sätt varit med om att planera programmen under den nya perioden, och uppföljningskommittéernas erfarenheter av den föregående perioden har tagits i betraktande i tillräcklig utsträckning.

Utvärderingarna av programperioden 2000-2006 gjordes med adekvata metoder och i enlighet med EU:s instruktioner. Utvärderingsresultaten kan anses ge en tillräcklig bild av hur åtgärderna har bidragit till att strukturfondernas primära målsättningar har uppnåtts. En dålig praxis i utvärderingarna är att man alltför mycket har stött sig på programmens uppföljningsdata, vilket kan leda till alltför optimistiska slutsatser angående hur programmens målsättningar har uppnåtts. Dessutom kan det stora antalet indikatorer och projektens litenhet försvåra en utvärdering av verkningarna på programnivå.

Statistiskt material har använts i viss mån varierande vid olika utvärderingar. I allmänhet har användningen av statistiska data be-

gränsat sig till en analys av programmens verksamhetsomgivning. Enligt revisionsverkets uppfattning borde användningen av statistiskt material ökas i utvärderingen av programmens och projektens effekter. Att använda statistiskt material enbart för en analys av verksamhetsomgivningen är inte tillfyllest. Endast i en utvärdering hade sysselsättningseffekterna granskats också på basis av statistiskt material.

TE-centralerna, som är de myndigheter som beviljar stöden, rapporterar om EU:s strukturfondsåtgärder i sina verksamhetsberättelser i samband med den övriga rapporteringen om resultat och verkningar. Rapporteringen på projektnivå har gjorts med hjälp av uppföljningssystemen. Enligt revisionsverkets förmenande borde av landskapsförbunden, vilka fungerar som regionala utvecklingsmyndigheter, förutsättas en innehållsmässigt likartad verksamhetsberättelse som enligt förordningen om statsbudgeten krävs av statens ämbetsverk.

Förvaltningsmyndigheterna rapporterar på det nationella planet om EU:s strukturfondsåtgärder i statens bokslutsberättelse. Uppgifterna i statens bokslutsberättelse om EU:s strukturfondsåtgärder förefaller att variera i någon mån från ett förvaltningsområde till ett annat och från år till år.

Enligt revisionsverkets uppfattning borde i verksamhetsberättelsen från det ministerium som fungerar som förvaltningsmyndighet ingå ett särskilt avsnitt med rapportering om hur strukturfondsprogrammets målsättningar har uppnåtts. I statens bokslutsberättelse borde införas ett avsnitt, som har utarbetats av de ministerier som fungerar som förvaltningsmyndigheter, och som ger riktiga och tillräckliga uppgifter om utvecklingstrenden för hur de för strukturfondsprogrammen uppställda målsättningarna beträffande samhällsliga effekter har uppnåtts under hela programperioden. Revisionsverket anser det inte vara adekvat, att rapporteringen om EU:s strukturfondsåtgärder är knapphändigare i statens bokslutsberättelse för år 2007 än vad den var året innan.

Revisionsverket anser det vara bra, att förvaltningen av strukturfondspengarna har centraliserats till arbets- och näringsministeriet och revisionsmyndighetsfunktionen till finansministeriet, till den revisionsmyndighet som fungerar i anknytning till statsrådets controller funktion.