



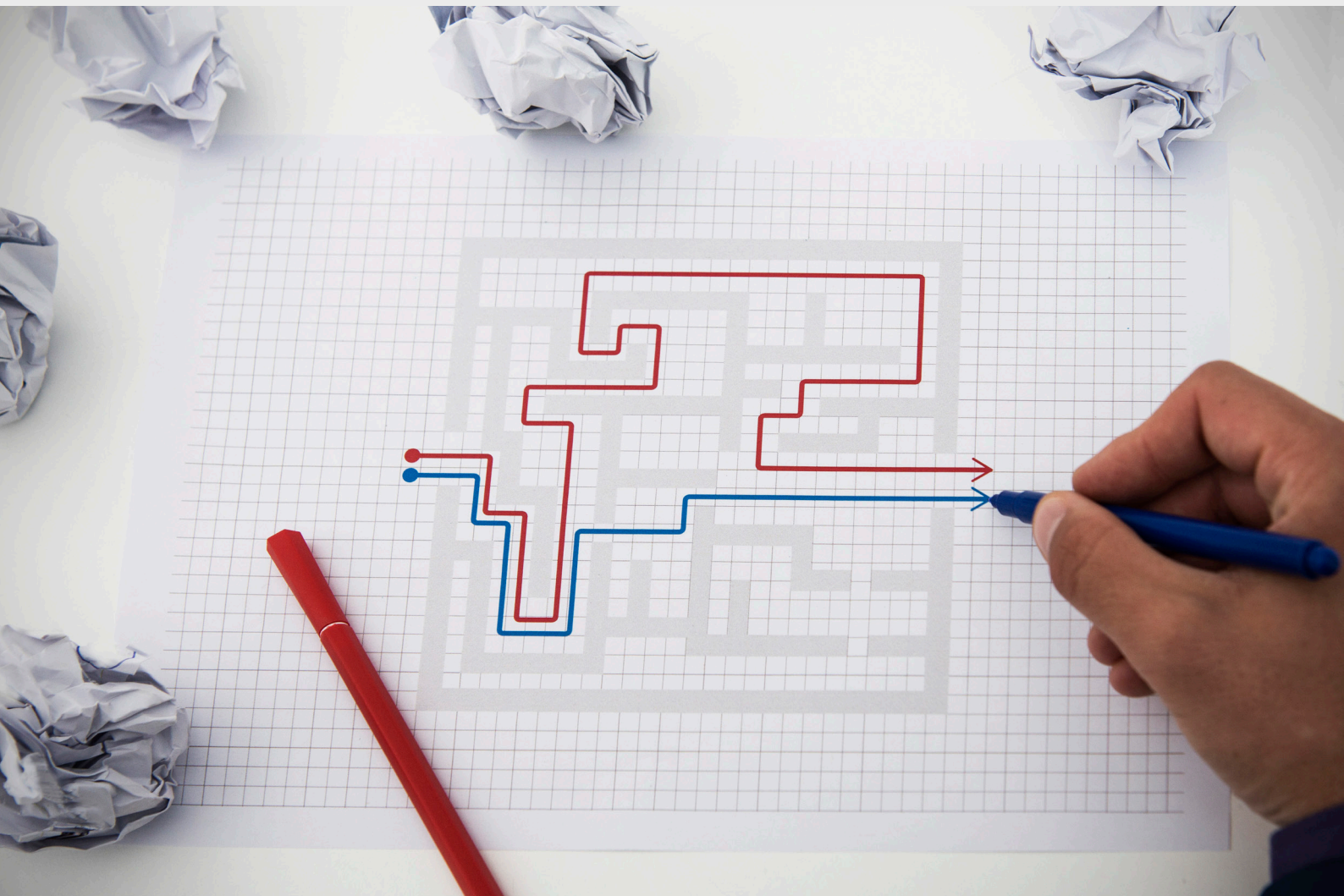
DEN
EUROPÆISKE
REVISIONSRET

DA

2018

Forenkling af gennemførelsen af samhørighedspolitikken efter 2020

Briefingpapier
Maj 2018



INDHOLD

	Punkt
Vejledende principper og centrale områder for forenkling af gennemførelsen af samhørighedspolitikken efter 2020: et resumé	I-IV
Indledning	1-13
EU's samhørighedspolitik	1
EU-foranstaltninger til forenkling af gennemførelsen af samhørighedspolitikken for 2014-2020	2-3
Yderligere forenklingsforanstaltninger foreslået i 2016	4-5
Opfordringer til at forenkle gennemførelsen af samhørighedspolitikken yderligere i perioden efter 2020	6-9
Dette briefingpapir	10-13
Vejledende principper for forenkling af gennemførelsen af samhørighedspolitikken	14-42
Der er brug for en veldefineret strategi for administrativ forenkling	15-18
En evidensbaseret og struktureret tilgang er afgørende for at forstå kompleksiteten og udarbejde forenklingsforslag	19-29
En effektiv forenkling vil kræve, at Kommissionen, Europa-Parlamentet, Rådet og medlemsstaterne alle engagerer sig fuldt ud	30-34
Ansvarlighed og resultater: Forenkling er ikke et mål i sig selv og bør ikke bringe allerede opnåede forbedringer vedrørende intern kontrol i fare	35-42
Udvalgte områder for forenkling af gennemførelsen af samhørighedspolitikken	43-93
EU's lovgivning og vejledninger	44-52
Klarhed i EU's lovgivning og vejledninger	44-47
Rettidig fremlæggelse af og stabilitet i reglerne under og mellem programperioderne	48-50
Harmonisering af reglerne gør systemet mindre komplekst og hjælper forvaltningsmyndighederne og støttemodtagerne	51-52
De operationelle programmets (OP'ernes) forvaltningsstruktur	53-59
Antal OP'er og involverede myndigheder	53-57
Strømlining af andre elementer i OP'erne, herunder forhåndsbetingelserne og resultatindikatorerne	58-59

Administrativ ineffektivitet i udvælgelsen og gennemførelsen af projekter på samhørighedsområdet (herunder overregulering)	60-72
Overregulering	60-62
Rationalisering af processen med udvælgelse og gennemførelse af projekter	63-72
Anvendelse af metoder med forenklede omkostninger og andre betingelsesbaserede foranstaltninger	73-79
Anvendelse af metoder med forenklede omkostninger	73-75
Omnibusforordningen udvider anvendelsesområdet for og anvendeligheden af metoder med forenklede omkostninger og indfører nye typer støtte baseret på betingelser	76-79
Mere produktive og effektive kontroller	80-93
Forvaltningsverificeringer udgør langt størstedelen af alle kontrol- og revisionsaktiviteter	80-85
Forbedring af effektiviteten i medlemsstaternes forvaltningsverificeringer og attesteringsmyndighedernes kontroller	86-89
Harmonisering af Kommissionens og medlemsstaternes fortolkning af reglerne	90-93
Bilag I - Oversigt over de vigtigste forenklingsforslag vedrørende samhørighedspolitikken efter 2020	
Bilag II - Oversigt over Revisionsrettens beretninger, udtalelser og briefingpapirer med relevans for forenklingen af samhørighedspolitikken gennemførelse	
Bilag III - Gennemgang af procedurer og dokumentationskrav vedrørende projektudvælgelse og gennemførelse af 12 finansieringsordninger i OP'er fra 12 medlemsstater	
Bilag IV - Anslået virkning af de forenklingsforanstaltninger, som Kommissionen har identificeret for perioden 2014-2020, på forvaltningernes administrative omkostninger og støttemodtagernes administrative byrde	
Bilag V - Udviklingen i lovgivning og vejledninger	
Bilag VI - Samhørighedspolitikken (EFRU, Samhørighedsfonden, ESF, inkl. UBI) i perioden 2014-2020, finansiel tildeling, antal OP'er, anvendte indikatorer og myndigheder involveret i forvaltningen efter medlemsstat	
Bilag VII - Forkortelser	
Bilag VIII - Glossar	

VEJLEDENDE PRINCIPPER OG CENTRALE OMRÅDER FOR FORENKLING AF GENNEMFØRELSEN AF SAMHØRIGHEDSPOLITIKKEN EFTER 2020: ET RESUMÉ

I. Samhørighedspolitikken er EU's vigtigste investeringspolitik, som gennemføres under delt forvaltning af Kommissionen og medlemsstaterne. I årenes løb er gennemførelsen af politikken blevet meget kompleks. Derfor foreslog Kommissionen en række forenklingsforanstaltninger for perioden 2014-2020. Gennemførelsen af disse foranstaltninger har givet blandede resultater. Der er enighed mellem Europa-Parlamentet, medlemsstaterne og Kommissionen om, at gennemførelsen af samhørighedspolitikken skal forenkles yderligere i perioden efter 2020.

II. Dette briefingpapir bidrager til debatten om forenkling af gennemførelsen af samhørighedspolitikken efter 2020. Det er ikke en revisionsberetning, men en analyse baseret på offentligt tilgængelige oplysninger og vores tidligere arbejde på dette område.

III. Vi konstaterede, at der ikke var enighed om målene for forenklingen, dvs. hvorfor der skal forenkles, for hvem og hvordan. På grundlag af de internationale erfaringer hos bl.a. Kommissionen, OECD og RegWatchEurope identificerede vi fire vejledende principper for effektiv forenkling, som vi mener er nødvendige i forenklingsprocessen for samhørighedspolitikken efter 2020:

- Der er brug for en veldefineret strategi for administrativ forenkling.
- En evidensbaseret og struktureret tilgang er afgørende for at forstå kompleksiteten og udarbejde forenklingsforslag.
- En effektiv forenkling vil kræve, at Kommissionen, Europa-Parlamentet, Rådet og medlemsstaterne alle engagerer sig fuldt ud.
- Ansvarlighed og resultater: Forenkling er ikke et mål i sig selv og bør ikke bringe allerede opnåede forbedringer vedrørende intern kontrol i fare.

IV. Desuden identificerede vi fem centrale områder for forenkling af samhørighedspolitikken. Disse kræver særlig opmærksomhed fra Kommissionen, Europa-Parlamentet, Rådet og medlemsstaterne.

- **EU-lovgivning og -vejledninger.** Forenkling tager udgangspunkt i enkle, klare og stabile regler samt bedre harmonisering af reglerne vedrørende de forskellige fonde og programmer.
- **De operationelle programmets (OP'ers) forvaltningsstruktur.** Der er omkring 1 400 myndigheder med ansvar for forvaltning og revision af mere end 390 OP'er i medlemsstaterne. Dette er en udfordring for den effektive gennemførelse af samhørighedspolitikken. Strømlining af OP'er og ansvarlige myndigheder sikrer stordriftsfordele og muligheder for at nedbringe de administrative omkostninger og byrden for støttemodtagerne.
- **Administrativ ineffektivitet i udvælgelsen og gennemførelsen af projekter på samhørighedsområdet (herunder overregulering).** I medlemsstaterne bør forenkling også adressere overregulering samt unødvendige administrative krav vedrørende projektudvælgelse og overvågning. Der er et betydeligt potentiale for at opnå besparelser gennem bedre udnyttelse af moderne teknologier.
- **Anvendelse af metoder med forenklede omkostninger og andre betingelsesbaserede foranstaltninger.** Metoder med forenklede omkostninger kan reducere den administrative byrde for støttemodtagerne og bidrage til at nedbringe gennemførelsesomkostningerne. Kommissionen og medlemsstaterne skal sikre, at muligheden for forenkling ved betaling på grundlag af opfyldte betingelser går hånd i hånd med et større fokus på resultater.
- **Mere produktive og effektive kontroller.** Vores revisionserfaring viser, at Kommissionen bør udforme klare ordninger vedrørende omfanget og hyppigheden af de forvaltningsverificeringer, der udføres af forvaltningsmyndigheder/bemyndigede organer og attesterende myndigheder. Medlemsstaterne bør adressere den administrative ineffektivitet (f.eks. at de samme dokumenter skal indsendes flere gange) og den dermed forbundne byrde for modtagerne.

INDLEDNING

EU's samhørighedspolitik

1. Samhørighedspolitikken har til formål at mindske forskellene mellem de forskellige medlemsstaters og regioners udviklingsniveauer¹. Den er EU's vigtigste investeringspolitik og gennemføres via Samhørighedsfonden, Den Europæiske Fond for Regionaludvikling (EFRU) og Den Europæiske Socialfond (ESF) med et samlet budget på 350 milliarder euro for perioden 2014-2020².

EU-foreanstaltninger til forenkling af gennemførelsen af samhørighedspolitikken for 2014-2020

2. I programperioden 2014-2020 blev der iværksat en række foranstaltninger til forenkling af gennemførelsen af samhørighedspolitikken. Der er to slags forenklingsforanstaltninger: obligatoriske og valgfri. De obligatoriske foranstaltninger omfatter harmonisering af regler, fælles indikatorer, proportional kontrol og e-Samhørighed³ samt obligatorisk anvendelse af metoder med forenkede omkostninger til ESF-projekter med offentlig støtte på op til 50 000 euro⁴. De valgfri forenklingsforanstaltninger omfatter sammenlægning af forvaltnings- og

¹ Traktaten om Den Europæiske Union, artikel 3 (EUT C 326 af 26.10.2012, s. 13-390), traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, artikel 174 (EUT C 326 af 26.10.2012, s. 47-390).

² http://ec.europa.eu/regional_policy/da/policy/what/investment-policy/.

³ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1303/2013 af 17. december 2013 om fælles bestemmelser for Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond, Samhørighedsfonden, Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne og Den Europæiske Hav- og Fiskerifond og om generelle bestemmelser for Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond, Samhørighedsfonden og Den Europæiske Hav- og Fiskerifond og om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 1083/2006 (EUT L 347 af 20.12.2013, s. 320-469).

⁴ Artikel 14, stk. 4, i forordning (EU) nr. 1304/2013 (EUT L 347 af 20.12.2013, s. 470-486).

attesteringsmyndigheder samt udvidet mulighed for at bruge metoder med forenkede omkostninger⁵.

3. I forordningen om fælles bestemmelser for perioden 2014-2020 understreges det, at Kommissionen og medlemsstaterne har et fælles ansvar for at forenkke gennemførelsen af samhørighedspolitikken⁶. Medlemsstaterne skulle i deres operationelle programmer (OP'er) give en sammenfatning af deres vurdering af den administrative byrde for støttemodtagerne og, hvis relevant, de påtænkte foranstaltninger, ledsaget af en vejledende tidsplan med henblik på at nedbringe den administrative byrde⁷.

Yderligere forenklingsforanstaltninger foreslået i 2016

4. I september 2016 foreslog Kommissionen en omfattende revision af finansforordningen om gennemførelsen af EU-budgettet samt af forordningen om fælles bestemmelser og de sektorspecifikke forordninger for ESI-fondene⁸ (den såkaldte "omnibusforordning"). Retten afgav udtalelse om Kommissionens lovgivningsforslag i 2017⁹. De to primære mål for denne revision er forenkling og

⁵ Anden del, artikel 67-68 i forordning nr. (EU) 1303/2013 (EUT L 347 af 20.12.2013, s. 320-469) og artikel 14 i forordning (EU) nr. 1304/2013 (EUT L 347 af 20.12.2013, s. 470-486).

⁶ Artikel 4, stk. 10, i forordning (EU) nr. 1303/2013 (EUT L 347 af 20.12.2013, s. 320-469).

⁷ Artikel 96, stk. 6, i forordning (EU) nr. 1303/2013 (EUT L 347 af 20.12.2013, s. 320-469).

⁸ Artikel 265 i forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om de finansielle regler vedrørende Unionens almindelige budget og om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 2012/2002, (EU) nr. 1296/2013, (EU) nr. 1301/2013, (EU) nr. 1303/2013, (EU) nr. 1304/2013, (EU) nr. 1305/2013, (EU) nr. 1306/2013, (EU) nr. 1307/2013, (EU) nr. 1308/2013, (EU) nr. 1309/2013, (EU) nr. 1316/2013, (EU) nr. 223/2014, (EU) nr. 283/2014 og (EU) nr. 652/2014 og Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse nr. 541/2014/EU, COM(2016) 605 final, Bruxelles, 14.9.2016.

⁹ Revisionsrettens udtalelse nr. 1/2017 (artikel 322, TEUF) om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om de finansielle regler vedrørende Unionens almindelige budget og om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 2012/2002, (EU) nr. 1296/2013, (EU) nr. 1301/2013, (EU) nr. 1303/2013, (EU) nr. 1304/2013, (EU) nr. 1305/2013, (EU) nr. 1306/2013, (EU) nr. 1307/2013, (EU) nr. 1308/2013, (EU) nr. 1309/2013, (EU) nr. 1316/2013, (EU) nr. 223/2014, (EU)

fleksibilitet. Den endelige tekst til omnibusforordningen skal efter planen vedtages i midten af 2018, dvs. det fjerde år i den nuværende programperiode.

5. I hver af de seneste tre programperioder, 2000-2006, 2007-2013 og 2014-2020, har Kommissionen ca. to år efter programperiodens start foreslået en ad hoc-reformdagsorden¹⁰ med henblik på forenkling.

Opfordringer til at forenkle gennemførelsen af samhørighedspolitikken yderligere i perioden efter 2020

6. I 2015 nedsatte Kommissionen en højniveaugruppe til at overvåge forenklingerne for ESI-fondenes støttemodtagere i programperioden 2014-2020¹¹. I 2017 fremlagde højniveaugruppen sine konklusioner og sine anbefalinger med henblik på samhørighedspolitikken efter 2020, som i høj grad var baseret på dens erfaringer med programgennemførelsen før perioden 2014-2020.

nr. 283/2014, (EU) nr. 652/2014 og Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse nr. 541/2014/EU - Revision af finansforordningen - Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU, Euratom) nr. 966/2012 af 25. oktober 2012 om de finansielle regler vedrørende Unionens almindelige budget og om ophævelse af Rådets forordning (EF, Euratom) nr. 1605/2002 (EUT L 298 af 26.10.2012, s. 1).

¹⁰ Meddelelse fra Kommissionen: Agenda 2000 - Et udvidet og styrket EU, KOM(97) 2000 endelig. Meddelelse fra Kommissionen til Det Europæiske Råd: En europæisk økonomisk genopretningsplan, KOM(2008) 800 endelig, 26.11.2008, Bruxelles. "Commission Decision of 10 July 2015 setting up the High Level Group of Independent Experts on Monitoring Simplification for Beneficiaries of the European Structural and Investment Funds", C(2015) 4806 final, 10.7.2015, Bruxelles.

¹¹ "Commission Decision of 10 July 2015 setting up the High Level Group of Independent Experts on Monitoring Simplification for Beneficiaries of the European Structural and Investment Funds", C(2015) 4806 final.

7. Europa-Parlamentet¹² og Rådet¹³ fremlagde også deres synspunkter vedrørende samhørighedspolitikken fremtid og mulighederne for forenkling. I juni 2017 fremlagde Kommissionen et oplæg med en række forslag til forenkling af samhørighedspolitikken¹⁴. Regionsudvalget udtrykte i 2016¹⁵ sine synspunkter vedrørende forenkling af ESI-fondene og afgav i 2017¹⁶ en udtalelse om fremtiden for samhørighedspolitikken efter 2020 og i 2018¹⁷ en udtalelse om højniveaugruppens konklusioner og anbefalinger.

8. Endvidere fremlagde nogle medlemsstater deres synspunkter og forventninger vedrørende forenklingen af gennemførelsen af samhørighedspolitikken efter 2020. Vi har modtaget offentliggjorte positionspapirer fra Tyskland¹⁸, Østrig¹⁹, Den Tjekkiske

¹² Europa-Parlamentets beslutning (2017) "Byggesten til EU's samhørighedspolitik efter 2020", 13.6.2017 (2016/2326(INI), og beslutning (2015) "Hen imod forenkling og resultatorienteret tilgang i samhørighedspolitikken for perioden 2014-2020", 26.11.2015 (P8_TA(2015)0419).

¹³ Rådets konklusioner (2017) om synergier og forenkling af samhørighedspolitikken efter 2020, 15.11.2017 (dok. 657/17).

¹⁴ Europa-Kommissionen (2017), Oplæg om fremtiden for EU's finanser, 28. 6.2017, COM(2017) 358.

¹⁵ Regionsudvalgets udtalelse (2016) "Forenkling af de europæiske struktur- og investeringsfonde set i de lokale og regionale myndigheders perspektiv", 11.10.2016, nr. CDR 8/2016.

¹⁶ Regionsudvalgets udtalelse (2017) "Samhørighedspolitikken fremtid efter 2020", 11.5.2017, CDR 1814/2016.

¹⁷ Regionsudvalgets udtalelse (2018) om Endelige konklusioner og henstillinger fra Gruppen på Højt Niveau om Forenkling for perioden efter 2020, 31.1.-1.2.2018, COTER-VI/035.

¹⁸ "Gemeinsame Stellungnahme der Bundesregierung und der Länder zur Kohäsionspolitik der EU nach 2020", Berlin, 20.6.2017.

¹⁹ EU's samhørighedspolitik efter 2020, Forenkling og differentiering, baseret på drøftelser i Bund-Länder-ekspertgruppen, januar 2018.

Republik²⁰ og Polen²¹. Vi har også haft en drøftelse med det nederlandske økonomiministerium og den danske Erhvervsstyrelse.

9. Disse EU-institutioners og andre organers synspunkter er sammenfaldende med hensyn til, hvor der er størst behov for forenkling (jf. **bilag I**). Følgende områder bliver hyppigst nævnt:

- love og regler (stor stigning i antallet af regler, kompleksitet, forsinkelser, uoverensstemmelser og mangel på retssikkerhed)
- forvaltning og kontrol (overlapping, uforholdsmæssighed og forskellige fortolkninger af regler)
- det store antal operationelle programmer og de komplekse institutionelle ordninger.

Dette briefingpapier

10. Formålet med dette briefingpapier er at bidrage til udarbejdelsen af lovgivningspakken om samhørighedspolitikken efter 2020 samt til debatten om forenkling af gennemførelsen af samhørighedspolitikken efter 2020. Det er ikke en revisionsberetning, men en analyse baseret på offentligt tilgængelige oplysninger og vores tidligere revisionsarbejde på dette område. Når Kommissionen har fremlagt sit forslag til den lovgivningsmæssige ramme for perioden efter 2020, vil vi afgive en udtalelse om lovforslaget, som bl.a. vil omhandle de foranstaltninger, der er truffet for at forenkle reglerne for samhørighedspolitikken.

11. I første del af briefingpapiret præsenterer vi de generelle principper, som vi mener er nødvendige for at styre forenklingsprocessen, og som er baseret på de

²⁰ Præsentation af det tjekkiske perspektiv på samhørighedspolitikken efter 2020, Bruxelles, Den Tjekkiske Republiks faste repræsentation ved EU, 25.1.2018.

²¹ "Wstępne stanowisko Rządu RP ws. polityki spójności po 2020 r. przyjęte przez Komitet do Spraw Europejski w dniu", 17. juli 2017.

internationale erfaringer hos f.eks. Kommissionen, OECD og RegWatchEurope. I anden del analyserer vi nogle specifikke forslag fra EU-institutioner og eksperter. Vi fokuserer på fem områder, som vi mener er af afgørende betydning for en effektiv forenkling.

12. Vores synspunkter er baseret på:

- vores tidligere arbejde (jf. **bilag II**)
- interview med tjenestemænd i Kommissionens Generaldirektorat for Regionalpolitik og Bypolitik (GD REGIO), Kommissionens Generaldirektorat for Beskæftigelse, Sociale Anliggender, Arbejdsmarkedsforhold og Inklusion (GD EMPL) og Kommissionens Interne Revisionstjeneste (IAS), høringer med repræsentanter for medlemsstaternes revisionsmyndigheder og interview med eksterne enheder (OECD og andre organer, som beskæftiger sig med reduktion af den administrative byrde)
- en gennemgang af rapporter om administrativ forenkling generelt og i forbindelse med samhørighedspolitikken i særdeleshed
- en gennemgang af de administrative procedurer for udvælgelse og gennemførelse af projekter i OP'er fra 12 medlemsstater (jf. **bilag III**), som yder finansiel støtte til SMV'er
- en gennemgang af forslagene om forenkling af samhørighedspolitikken fra Kommissionen, Europa-Parlamentet, Rådet og Regionsudvalget samt holdningerne fra udvalgte medlemsstater (jf. **punkt 6-8**).

13. Kommissionen fik mulighed for at fremsætte bemærkninger til dette papir i udkastform. Kommissionen afklarede et par faktiske forhold, som vi fandt det relevant at inkludere i briefingpapiret.

VEJLEDENDE PRINCIPPER FOR FORENKLING AF GENNEMFØRELSEN AF SAMHØRIGHEDSPOLITIKKEN

14. Forenkling af samhörighedspolitikken kræver principper, som skaber rammer for debatten og hjælper de relevante interessenter til med henblik på den næste programperiode at beslutte, hvorfor der skal forenkles, for hvem, og hvordan. Til dette formål har vi identificeret fire vejledende principper:

VEJLEDENDE PRINCIP I: Der er brug for en veldefineret strategi for administrativ forenkling.

VEJLEDENDE PRINCIP II: En evidensbaseret og struktureret tilgang er afgørende for at forstå kompleksiteten og udarbejde forenklingsforslag.

VEJLEDENDE PRINCIP III: En effektiv forenkling vil kræve, at Kommissionen, Europa-Parlamentet, Rådet og medlemsstaterne alle engagerer sig fuldt ud.

VEJLEDENDE PRINCIP IV: Ansvarlighed og resultater: Forenkling er ikke et mål i sig selv og bør ikke bringe allerede opnåede forbedringer vedrørende intern kontrol i fare.

Der er brug for en veldefineret strategi for administrativ forenkling

Administrativ forenkling: kontekst

15. OECD angiver, at formålet med administrative forenklingsstrategier er at styrke effektiviteten af transaktioner med borgerne og virksomhederne uden at gå på kompromis med de lovgivningsmæssige fordele²², og at reducere den lovgivningsmæssige kompleksitet og usikkerhed og begrænse bureaukrati og dermed

²² OECD (2006), "Cutting Red Tape: National Strategies for Administrative Simplification", s. 21.

reducere de unødvendige byrder, der skabes af bureaukrati og papirarbejde²³. Sådanne strategier bør være klare og omfatte velbegrundede og målbare mål, ressourcer, tidsplaner, output og resultater samt overvågnings- og evalueringsmekanismer.

16. OECD anbefaler, at der ikke kun tages højde for omkostningerne, men også for fordelene ved et lovgivningsinitiativ, når der træffes beslutning om forenklingsforanstaltninger²⁴. Kommissionen deler denne holdning og mener, at der ellers kan forekomme unødigt deregulering. Derfor har Kommissionen en politik om først at evaluere, så den kvantificerer de lovgivningsrelaterede omkostninger, fordele og besparelser, hvis der findes data om dette, før den fremsætter forslag²⁵.

17. Med hensyn til samhörighedspolitikken har Kommissionen siden 2017 skelnet mellem de administrative omkostninger på medlemsstats og EU-plan og den administrative byrde for støttemodtagerne, når de skal opfylde deres forpligtelser²⁶.

Vores synspunkt

18. Vores analyse af synspunkterne vedrørende perioden efter 2020 (jf. **bilag I**) viser, at der ikke er generel enighed om målene for forenklingen, dvs. hvorfor der skal forenkles, og for hvem. Vi mener, at et af de centrale mål med administrativ forenkling er at fjerne unødvendige omkostninger. Det primære fokus for forenkling bør være at reducere den administrative byrde for støttemodtagerne samt nedbringe de administrative omkostninger for medlemsstaternes myndigheder. Vi mener også, at

²³ OECD (2009), "Overcoming Barriers to Administrative Simplification Strategies. Guidance for Policy makers", s. 15.

²⁴ OECD (2014), "OECD Regulatory Compliance Cost Assessment Guidance", s. 8, OECD Publishing, Paris.

²⁵ Kommissionens arbejdsdokument (2017), "Overview of the Union's Efforts to Simplify and to Reduce Regulatory Burdens", SWD(2017) 675 final, s. 3 og 44.

²⁶ Europa-Kommissionens undersøgelse (2017), "Use of new provisions on simplification during the early implementation phase of European Structural and Investment (ESI) Funds", Sweco, t33 & Spatial Foresight.

forenkling bør gå i hånd i hånd med et øget fokus på resultater, omkostningseffektivitet og kvalitet i lovgivningen og de administrative formaliteter.

Vejledende princip 1: Der er brug for en veldefineret strategi for administrativ forenkling

En veldefineret forenklingsforanstaltning bør søge at reducere den administrative byrde for støttemodtagerne og omkostningerne for medlemsstaternes myndigheder, samtidig med at der tages højde for de lovgivningsmæssige fordele. Den bør ikke føre til unødigt deregulering. Sådanne foranstaltninger bør afspejles i klart definerede strategier, som omfatter faste, velbegrundede og målbare mål, ressourcer, tidsplaner, output og resultater samt overvågnings- og evalueringsmekanismer²⁷.

En evidensbaseret og struktureret tilgang er afgørende for at forstå kompleksiteten og udarbejde forenklingsforslag

Evidensbaseret tilgang: kontekst

19. Ethvert forslag om administrativ forenkling bør være baseret på solid dokumentation. Der er en risiko for, at administrativ forenkling kan fokusere på aktiviteter, som er irriterende for de regulerede, men ikke nødvendigvis er de mest byrdefulde²⁸. I denne forbindelse udtalte Kommissionen, at administrativ forenkling uden en detaljeret bottom-up-vurdering kan påvirke opfyldelsen af de politiske

²⁷ OECD (2009), "Overcoming Barriers to Administrative Simplification Strategies, Guidance for Policy makers", s. 16.

²⁸ OECD (2010), "Cutting Red Tape: Why is Administrative Simplification so complicated? Looking beyond 2010", OECD Publishing, Paris, s. 35.

målsætninger²⁹. Derfor foreslår både Kommissionen³⁰ og OECD³¹ at bruge kvantitative metoder som standardomkostningsmodellen til at måle de administrative omkostninger og opgøre dem i pengeværdi³². Disse kvantitative beregninger bør suppleres med kvalitative metoder til vurdering af den administrative byrde for støttemodtagerne (f.eks. projektet Byrdejægerne i Danmark³³).

20. I overensstemmelse med sine retningslinjer for bedre regulering³⁴ gennemførte Kommissionen to undersøgelser for at vurdere virkningen af de foreslåede ændringer i lovgivningsrammen for samhørighedspolitikken på de administrative omkostninger for medlemsstaterne og den administrative byrde for støttemodtagerne. Disse undersøgelser viser, at den største administrative arbejdsbyrde for medlemsstaternes forvaltninger ligger i programforvaltningen: 78 % under EFRU/Samhørighedsfonden og 85 % under ESF (jf. **tabel 1**).

²⁹ Kommissionens arbejdsdokument (2017), "Overview of the Union's Efforts to Simplify and to Reduce Regulatory Burdens", SWD(2017) 675 final, s. 44.

³⁰ Europa-Kommissionen, værktøjskassen til bedre regulering, værktøj nr. 60, standardomkostningsmodellen til vurdering af administrative omkostninger.

³¹ OECD (2010), "Cutting Red Tape: Why is Administrative Simplification so complicated? Looking beyond 2010", OECD Publishing, Paris, s. 45.

³² <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/64157/4374310/11-STANDARD-COST-MODEL-DK-SE-NO-BE-UK-NL-2004-EN-1.pdf/e703a6d8-42b8-48c8-bdd9-572ab4484dd3>.

³³ OECD (2010), "Cutting Red Tape: Why is Administrative Simplification so complicated? Looking beyond 2010", Paris, s. 49.

³⁴ Europa-Kommissionen (2015), "Better Regulation Guidelines", s. 39.

Tabel 1 - Beregninger af medlemsstaternes administrative arbejdsbyrde pr. funktion under EFRU/Samhørighedsfonden og ESF

Funktion	EFRU/Samhørighedsfonden	ESF
National koordinering	6 %	3 %
Programudarbejdelse	3 %	5 %
Programforvaltning	78 %	85 %
Attestering	5 %	2 %
Revision	8 %	5 %

Kilde: Kommissionens undersøgelser: "Measuring Current and Future Requirements on Administrative Cost and Burden of Managing the ESF", juni 2012, og "Regional governance in the context of globalisation: reviewing governance mechanisms & administrative costs - Administrative workload and costs for Member State public authorities of the implementation of ERDF and Cohesion Fund", 2010.

21. Vurderingen af effekten af forenklingsforanstaltningerne i perioden 2014-2020 viser, at de største effektivitetsgevinster kan forventes i forbindelse med programforvaltningen og projektgennemførelsen (jf. **bilag IV**). Samlet set er de mest tidskrævende aspekter af programforvaltningen projektudvælgelse og kontrol af projektleverancer.

22. Hvad angår medlemsstaternes administrative omkostninger er der betydelige stordriftsfordele: Programmer under EFRU og Samhørighedsfonden med et forholdsvis stort finansielt omfang bruger en mindre andel af deres budgetter på administrative opgaver. Det samme er observeret i ESF-programmer. ESF-programmers administrationsomkostninger (som andel af det samlede OP-budget) er højere end EFRU-programmers³⁵. Dette skyldes, at de obligatoriske opgaver, f.eks. udarbejdelse af årlige gennemførelsesrapporter, skal udføres, uanset hvor stor den finansielle tildeling er.

³⁵ Sweco (2010): "Regional governance in the context of globalisation: reviewing governance mechanisms & administrative costs - Administrative workload and costs for Member State public authorities of the implementation of ERDF and Cohesion Fund", undersøgelse bestilt af GD for Regionalpolitik og Bypolitik, s. 8.

23. Hvad angår den administrative byrde for støttemodtagerne skyldes en stor del af kompleksiteten overregulering (dvs. krav på nationalt plan, som er strengere end kravene i forordningerne). Kommissionens efterfølgende evaluering vedrørende perioden 2007-2013 og en undersøgelse udført på vegne af Europa-Parlamentet viser, at næsten en tredjedel af den undgåelige byrde skyldes ineffektivitet i den nationale gennemførelse og overregulering³⁶. Sidstnævnte kan skyldes manglende retssikkerhed og en bekymring hos de nationale forvaltninger om, at mindre streng fortolkning af EU-reglerne i sidste ende kan medføre, at Kommissionen foretager finansielle korrektioner.

En struktureret tilgang til administrativ forenkling: kontekst

24. International erfaring, navnlig hos medlemsstaterne og OECD, viser, at en vellykket administrativ forenkling kræver en struktureret tilgang. Dette omfatter: 1) identificering og kvantificering af byrder, 2) forudgående konsekvensanalyse og uafhængig kontrol deraf og 3) fastsættelse af mål for reduktion af byrder og overvågning af fremskridtene³⁷.

Vores synspunkt

25. Evidensbaseret politik er af afgørende betydning for at sikre bedre regulering og holde reglerne enkle. Vi mener, at Kommissionen og medlemsstaterne primært bør fokusere på områderne med den største administrative arbejdsbyrde og de aspekter, der bidrager mest til kompleksiteten (jf. **punkt 21**). Udgangspunktet bør derfor være at forstå kilderne til kompleksiteten og de fordele, de giver, ved at identificere de unødigt byrdefulde og omkostningstunge elementer og deres oprindelse, enten på EU-plan eller på nationalt plan. Hvor det er muligt, bør vurderingerne omfatte kvantitative

³⁶ "Ex post evaluation of Cohesion Policy programmes 2007-2013, focusing on the European Regional Development Fund (ERDF), the European Social Fund (ESF) and the Cohesion Fund (CF)", august 2016, s. 17 og 106, og Europa-Parlamentet (2017), research for REGI-Udvalget, "Gold-plating in the European Structural and Investment Funds", 2017, s. 61.

³⁷ RegWatchEurope (2014): "A Smart Agenda for the New European Commission".

analyser og værktøjer såsom undersøgelser/feedback fra interessenter og resultaterne af efterfølgende evalueringer. Sådanne analyser bør identificere passende forenklingsforanstaltninger.

26. Vi konstaterede dog problemer med tilgængeligheden af relevante data. Kommissionen foretog en kvantitativ analyse af de administrative omkostninger og byrden i forbindelse med samhørighedspolitikken på EU-plan i 2012³⁸, dvs. før starten af programperioden 2014-2020. Vores vurdering af 12 OP'er fra 12 medlemsstater (jf. listen over OP'er i **bilag III**) viser imidlertid, at medlemsstaterne kun udførte begrænsede analyser, som generelt var kvalitative og ikke kvantitative.

27. Konsekvensanalyser har siden 2015 været en central del af Kommissionens dagsorden for bedre regulering. Hvor det er muligt, omfatter de også en kvalitativ og kvantitativ vurdering af lovgivningens indvirkning på specifikke interessenter. Det uafhængige Udvalg for Forskriftskontrol, som blev nedsat i Kommissionen i 2015, kontrollerer kvaliteten af konsekvensanalyserne. Rådet og Parlamentet er forpligtet til at udføre konsekvensanalyser af alle deres væsentlige ændringer af lovgivningsforslag³⁹. Endvidere oprettede Kommissionen programmet for målrettet og effektiv regulering (Refit) for at analysere den eksisterende lovgivning med henblik på at sikre, at fordelene ved EU-lovgivningen høstes med de lavest mulige omkostninger. I sine årsberetninger for 2016 og 2017 gjorde Udvalget for Forskriftskontrol opmærksom på svagheder i kvantificeringen af de lovgivningsmæssige omkostninger og fordele⁴⁰.

³⁸ t33 (2012), "Measuring the impact of changing regulatory requirements to administrative cost and administrative burden of managing EU Structural Funds (ERDF and Cohesion Funds)", bestilt af GD for Regionalpolitik og Bypolitik.

³⁹ Interinstitutionel aftale mellem Europa-Parlamentet, Rådet for Den Europæiske Union og Europa-Kommissionen om bedre lovgivning af 13. april 2016 (EUT L 123 af 12.5.2016, s. 1-14).

⁴⁰ Europa-Kommissionen (2017): Udvalget for Forskriftskontrol, årsberetning for 2017, punkt 2.3.

28. Kommissionen foreslog allerede i forslaget til forordningen om fælles bestemmelser⁴¹ for perioden 2014-2020, at der skulle bruges mål til at reducere de administrative omkostninger og byrder. Målene blev imidlertid forkastet under forhandlingerne om forordningen. Derfor blev der i medlemsstaternes partnerskabsaftaler og OP'er ikke fastsat nogen mål for reduktion af den administrative byrde for støttemodtagerne og deres forvaltningers omkostninger i forbindelse med gennemførelsen af samhørighedspolitikken.

29. På samme måde indeholder giver modellen til den årlige gennemførelsesrapport for OP'er i perioden 2014-2020 ikke mulighed for at rapportere om fremskridt med hensyn til reduktion af den administrative byrde⁴². Eftersom der ikke findes nogen indikatorer for måling af fremskridt med hensyn til reduktion af de administrative omkostninger og byrder ved gennemførelsen af samhørighedspolitikken, er det vanskeligt at vurdere, om Kommissionen og medlemsstaterne effektivt reducerer den administrative byrde.

⁴¹ Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning, KOM(2011) 615 endelig/2, Bruxelles, 14.3.2012, artikel 14, litra e), nr. ii).

⁴² Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) 2015/207 af 20. januar 2015 (EUT L 38 af 13.2.2015, s. 1-122).

Vejledende princip II: En evidensbaseret og struktureret tilgang er afgørende for at forstå kompleksiteten og udarbejde forenklingsforslag

Udgangspunktet for en effektiv forenkling er et samlet overblik over, hvor byrden i OP'erne stammer fra, samt identificering af unødigt kompleksitet og unødvendige omkostninger. Dette bør sætte Kommissionen og medlemsstaterne i stand til at identificere passende forenklingsforanstaltninger med henblik på effektivt at nedbringe de administrative omkostninger for de nationale myndigheder og den administrative byrde for støttemodtagerne. Medlemsstaterne bør vurdere deres forenklingsforslag, og Kommissionen bør gennemgå dem, før OP'erne starter, for at sikre en effektiv forenkling og forhindre, at der senere bliver behov for ad hoc-justeringer under gennemførelsesprocessen.

Endelig er fastsættelse af mål og overvågning fremskridt med hensyn til at reducere de administrative omkostninger og byrder afgørende for at sikre vedvarende forenkling i praksis.

En effektiv forenkling vil kræve, at Kommissionen, Europa-Parlamentet, Rådet og medlemsstaterne alle engagerer sig fuldt ud

Engagement: kontekst

30. Kommissionen, Europa-Parlamentet, Rådet og medlemsstaterne deler ansvaret for at forenkle gennemførelsen af samhørighedspolitikken og skal være aktivt involveret⁴³ i opfyldelsen af dette mål. Kommissionen foreslår den retlige ramme for forvaltning og gennemførelse af fondene, som derefter forhandles og vedtages af Europa-Parlamentet og Rådet. Medlemsstaterne har derefter ansvaret for at fastsætte regler for støttemodtagerne, f.eks. om udvælgelse af operationer, overvågning og

⁴³ Regionsudvalgets udtalelse (2016) "Forenkling af de europæiske struktur- og investeringsfonde set i de lokale og regionale myndigheders perspektiv", 11.10.2016, nr. CDR 8/2016.

rapportering. Disse regler har en direkte indvirkning på støttemodtagerne og bidrager til den reelle og/eller opfattede administrative byrde.

Vores synspunkt

31. International erfaring, navnlig hos medlemsstaterne, viser, at en vellykket administrativ forenkling kræver et stærkt politisk engagement samt passende styring, metoder og ressourcer⁴⁴. Det gælder også for samhørighedspolitikken. En effektiv forenkling vil kræve, at Kommissionen, Europa-Parlamentet, Rådet og medlemsstaterne i deres respektive roller engagerer sig fuldt ud og tager ejerskab.

32. Kommissionen kan bidrage til den administrative forenkling ved at foreslå formålstjenlige regler, harmonisere disse regler og strømline OP-modellen. Når der forhandles om forslagene i lovgivningsprocessen, er det nødvendigt, at Europa-Parlamentet og Rådet har et fast fokus på at sikre forenkling uden at gå på kompromis med opfyldelsen af de fastsatte politiske mål.

33. Efter vedtagelsen skal lovgivningen gennemføres af medlemsstaterne på en måde, som rent faktisk resulterer i forenkling for støttemodtagerne. Kommissionen har konstateret, at ansøgningsprocessen samt rapporteringen og dokumentarkiveringen udgør en stor del af støttemodtagernes administrative arbejdsbyrde⁴⁵. Det er først og fremmest medlemsstaternes opgave at tage skridt til at mindske byrden for støttemodtagerne på disse områder.

34. I henhold til forordningen om fælles bestemmelser skulle medlemsstaterne i deres partnerskabsaftaler og OP'er rapportere om "planlagte foranstaltninger til at nedbringe den administrative byrde for støttemodtagerne". Der fandtes imidlertid ikke nogen fælles metode til at vurdere disse foranstaltninger i de efterfølgende

⁴⁴ Undersøgelse fra CEPS (2017), "Introducing EU reduction Targets on regulatory Costs, a feasibility study", A. Renda, s. 39.

⁴⁵ Kommissionens arbejdsdokument, Konsekvensanalyse (2011), 6.10.2011, SEC(2011) 1141 endelig, s. 17.

evalueringer af partnerskabsaftalerne og OP'erne. Kommissionen skulle ikke træffe afgørelse om denne del af OP'erne. Erfaringerne fra programmerne for 2014-2020 (jf. **punkt 26**) viser, at Kommissionen burde spille en mere aktiv rolle.

Vejledende princip III: En effektiv forenkling vil kræve, at Kommissionen, Europa-Parlamentet, Rådet og medlemsstaterne alle engagerer sig fuldt ud

En effektiv forenkling vil kræve, at Kommissionen, Europa-Parlamentet, Rådet og medlemsstaterne i deres respektive roller engagerer sig fuldt ud og tager ejerskab. Kommissionen kan bidrage til den administrative forenkling ved at foreslå formålstjenlige regler. Europa-Parlamentet og Rådet bør have et fast fokus på at sikre forenkling i lovgivningsprocessen uden at gå på kompromis med opfyldelsen af de fastsatte politiske mål. Det er derefter først og fremmest medlemsstaternes opgave at tage skridt til at reducere den administrative byrde for støttemodtagerne. Kommissionen bør overvåge processen for bedre at kunne støtte medlemsstaterne i at sikre forenkling i praksis.

Ansvarlighed og resultater: Forenkling er ikke et mål i sig selv og bør ikke bringe allerede opnåede forbedringer vedrørende intern kontrol i fare

Sikkerhed, offentlig ansvarlighed og effektivitet: kontekst

35. Kommissionen har det overordnede ansvar for gennemførelsen af EU-budgettet. Det betyder, at den skal have sikkerhed for, at medlemsstaterne bruger finansieringen på en ansvarlig og effektiv måde⁴⁶. Det omfatter følgende:

- a) Sikkerhed og offentlig ansvarlighed. Myndighederne skal bruge midlerne i overensstemmelse med de gældende regler. Det betyder, at rollerne og ansvaret i forbindelse med forvaltning og kontrol skal være klart beskrevet og forstået af

⁴⁶ Betragtning 10 i forordning (EU) nr. 1303/2013 (EUT L 347 af 20.12.2013, s. 320-469).

både medlemsstaterne og Kommissionen, samt at der skal rapporteres regelmæssigt om udgifternes anvendelse og støtteberettigelse samt foretages uafhængig revision af dem⁴⁷.

- b) Effektivitet, dvs. opfyldelse af de politiske mål, som lovgiverne har vedtaget. Dette kræver først og fremmest identificering af investeringsbehov, finansieringsprioriteter, mål og resultatindikatorer. Derefter skal de projekter udvælges, der bedst opfylder målene og skaber resultater, og endelig skal der indsamles resultatdata og foretages overvågning af fremskridt.

36. I de to foregående programperioder blev ansvarlighedskravene skærpet, bl.a. gennem formel udpegelse af myndigheder og obligatorisk kontrol udført af Kommissionen og revisionsmyndighederne vedrørende hvert enkelt OP's forvaltnings- og kontrolsystemers funktion⁴⁸.

37. Det skal sikres, at målene for samhørighedspolitikken, som lovgiverne har vedtaget, opfyldes, men det er også nødvendigt at fokusere på, om midlerne bruges på en effektiv måde. Kommissionen understregede i sin budgetgennemgang, at der var behov for at forbedre effektiviteten af samhørighedspolitikken ved at fokusere på resultater⁴⁹. Med lovgivningspakken for programperioden 2014-2020, især forordningen om fælles bestemmelser, blev der foretaget væsentlige ændringer for at øge fokus på resultater, bl.a. blev der indført en interventionslogik, forhåndsbetingelser og en resultatramme.

⁴⁷ Revisionsretten (2018), "Briefing Paper on Future of EU finances: reforming how the EU budget operates", februar 2018.

⁴⁸ Artikel 14 og 71 i Rådets forordning (EF) nr. 1083/2006 (EUT L 210 af 31.7.2006, s. 25-78).

⁴⁹ Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg, Regionsudvalget og de nationale parlamenter af 19. oktober 2010 "Gennemgang af EU's budget" (KOM(2010) 700), 19.10.2010.

Vores synspunkt

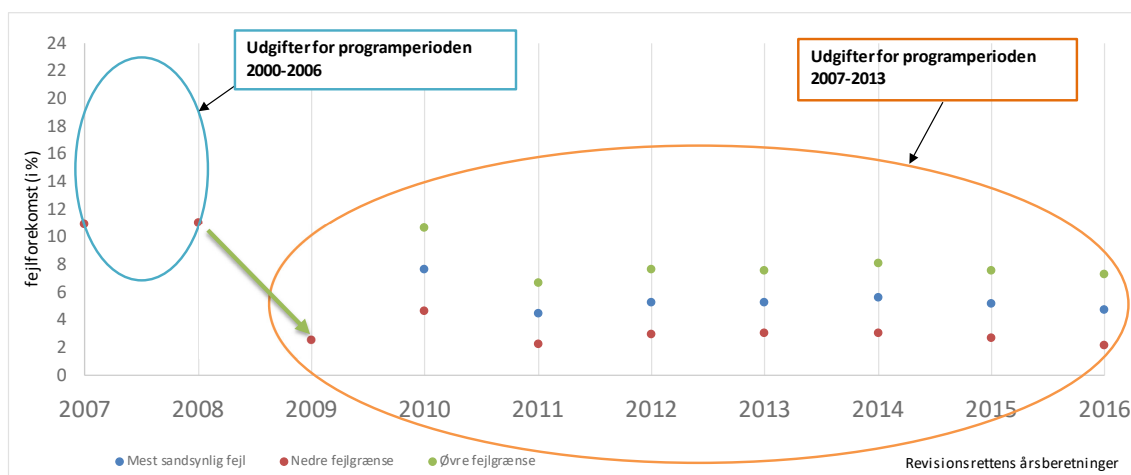
38. Det primære formål med samhørighedspolitikken er at opfylde de politiske mål, dvs. fremme EU's generelle udvikling ved at mindske forskellene mellem de forskellige medlemsstaters og regioners udviklingsniveauer. Vi mener ikke, at en forenkling af samhørighedspolitikken bør ske på bekostning af opfyldelsen af de politiske mål og sikring af ansvarlighed i anvendelsen af offentlige midler.

39. For programperioden 2007-2013 besluttede lovgiverne at styrke ansvarlighedsordningerne i forbindelse med samhørighedspolitikken. Vores revisionsarbejde viser, at dette har medført et betydeligt fald i antallet af uregelmæssigheder⁵⁰. De fejlforekomster, som Revisionsretten siden 2007 har rapporteret udgifterne vedrørende 2007-2013, er væsentligt lavere end fejlforekomsterne vedrørende den foregående programperiode, og de var konsekvent lavere fra 2011 til 2016 (jf. **figur 1**)⁵¹. Det betyder, at der er blevet brugt milliarder af euro uden uregelmæssigheder såsom finansiering af ikke-støtteberettigede projekter eller omkostningskategorier, ulovlig statsstøtte eller finansiering af projekter, hvor EU's og de nationale udbudsregler er overtrådt. Disse positive resultater kunne ikke være opnået uden at styrke de interne kontrolordninger, og de bør ikke bringes i fare.

⁵⁰ George Karakatsanis og Martin Weber (2016), "The European Court of Auditors and Cohesion Policy" i "Handbook on Cohesion Policy in the EU".

⁵¹ Særberetning nr. 17/2018 "Kommissionens og medlemsstaternes aktioner i de sidste år af programmerne for 2007-2013 modvirkede lav absorption, men var ikke tilstrækkeligt fokuseret på resultater", punkt 80 og 81.

Figur 1 - Overslag over fejlforekomster på samhørighedsområdet, 2007-2016



Kilde: Revisionsrettens årsberetninger for 2007-2016.

40. Rådet foreslog i 2018 et gennemførelsessystem for samhørighedspolitikken efter 2020, som udelukkende er baseret på, at Kommissionen forlader sig på de nationale regler og det arbejde, der udføres af medlemsstaternes myndigheder, med begrænsede muligheder for selv at gribe ind⁵². Hvis en sådan fremgangsmåde anvendes, ville det indebære en væsentlig ændring af de nuværende forvaltnings- og kontrolsystemer. Som vi allerede har bemærket, blev ansvarlighedsordningerne styrket i de to foregående programperioder, bl.a. ved at Kommissionen opnåede sikkerhed for den formelle rigtighed af samhørighedsudgifterne ved at forlade sig på de nationale revisionsmyndigheders kontroller i overensstemmelse med princippet om "én enkelt revision". Dette kræver høj kvalitet i revisionsmyndighedernes arbejde⁵³. Hvis Kommissionen ikke længere skal varetage en tilsynsrolle, vil det imidlertid indebære en betydelig risiko for, at den nuværende ansvarlighed og sikkerhed forringes. Ifølge

⁵² Rådets konklusioner (2018) "Gennemførelsen af samhørighedspolitikken efter 2020", 12.4.2018, 178/18 pressemeddelelse.

⁵³ Artikel 73 i Rådets forordning (EF) nr. 1083/2006 (EUT L 210 af 31.7.2006, s. 25-78).

traktaten⁵⁴ er Kommissionen ansvarlig for, at budgettet gennemføres under hensyntagen til principperne for forsvarlig økonomisk forvaltning.

41. Revisionsretten har tidligere konstateret, at den manglende fokusering på performance vidner om et mere grundlæggende problem i forvaltningen af EU's midler⁵⁵. Dette er til dels blevet afhjulpet i forordningen om fælles bestemmelser, men vores revisionsarbejde har vist et blandet billede med hensyn til de tre ovennævnte ændringer. Vi bemærkede, at det var lykkedes at udvikle en mere solid interventionslogik for OP'erne, men at dette var ledsaget af en øget kompleksitet, herunder unødvendigt mange indikatorer og svagheder i definitionen af resultater⁵⁶. Vi konstaterede også, at forhåndsbetingelserne leverede en harmoniseret referenceramme til vurdering af betingelserne for effektiv brug af midlerne. Det er dog uvist, i hvilken udstrækning dette har ført til ændringer i praksis. Endvidere konkluderede vi, at resultatrammen med en resultatreserve, der burde have fungeret som et incitament til bedre resultater, ikke var mere resultatorienteret end lignende ordninger i de tidligere programperioder⁵⁷.

42. På trods af disse blandede resultater mener vi, at forenkling kan og bør gå i hånd i hånd med et øget fokus på resultater. Vi er også enige i det synspunkt, der udtrykkes i den interinstitutionelle aftale om bedre lovgivning fra 2016, nemlig at målene om at

⁵⁴ Artikel 317 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF).

⁵⁵ Revisionsretten (2014), Årsberetning for regnskabsåret 2013, kapitel 10, punkt 10.57.

⁵⁶ Revisionsretten (2017), Særberetning nr. 2/2017 "Kommissionens forhandling af partnerskabsaftaler og programmer på samhørighedsområdet for perioden 2014-2020", punkt 143, 146 og 150.

⁵⁷ Revisionsretten (2017), Særberetning nr. 15/2017 "Forhåndsbetingelser og resultatreserve på samhørighedsområdet", punkt 25-65, 72.

forenkle EU-lovgivningen og mindske regelbyrden fortsat bør forfølges, uden at det må være til skade for Unionens politikmål⁵⁸.

Vejledende princip IV: Ansvarlighed og resultater: Forenkling er ikke et mål i sig selv og bør ikke bringe allerede opnåede forbedringer vedrørende intern kontrol i fare

Det primære formål med samhørighedspolitikken er at styrke den økonomiske, sociale og territoriale samhørighed. ESI-fondene skal bruges i overensstemmelse med principperne om forsvarlig økonomisk forvaltning og opfylde lovkravene⁵⁹. Forenkling er ikke et mål i sig selv.

UDVALGTE OMRÅDER FOR FORENKLING AF GENNEMFØRELSEN AF SAMHØRIGHEDSPOLITIKKEN

43. I det følgende beskriver vi vores synspunkter vedrørende de områder, som efter vores mening skaber størst kompleksitet i gennemførelsen af samhørighedspolitikken, nemlig EU's lovgivning og vejledninger, OP'ernes forvaltningsstrukturer, udvælgelsen og gennemførelsen af projekter (herunder overregulering), anvendelsen af metoder med forenkede omkostninger og andre betingelsesbaserede foranstaltninger samt behovet for mere produktive og effektive kontroller. Vi har for hver af disse områder identificeret begrænsninger for den administrative forenkling. Vi mener, at konsekvent anvendelse af de vejledende principper i dette dokument vil bidrage til at afhjælpe disse begrænsninger.

⁵⁸ Interinstitutionel aftale mellem Europa-Parlamentet, Rådet for Den Europæiske Union og Europa-Kommissionen om bedre lovgivning af 13. april 2016 (EUT L 123 af 12.5.2016, s. 1-14).

⁵⁹ Betragtning 10 i forordning (EU) nr. 1303/2013.

EU's lovgivning og vejledninger

Klarhed i EU's lovgivning og vejledninger

44. I 2011 anførte vi i vores første udtalelse om forslaget til forordningen om fælles bestemmelser, at ordningerne for samhørighedsudgifter i den aktuelle programperiode 2014-2020 er komplekse, og at byrden for både EU's og de nationale forvaltninger stadig er tung⁶⁰. I en undersøgelse foretaget af Europa-Parlamentet i 2017 blev det konstateret, at komplekse og uklare regler fører til fortolkningsproblemer og retsusikkerhed⁶¹. Dette bidrager til overregulering og øger de administrative omkostninger og byrder. Rådet konkluderede også i 2017, at komplekse regler er en af hovedårsagerne til fejl⁶².

45. I perioden 2014-2020 steg antallet af både forordninger og vejledninger betydeligt sammenlignet med de to foregående programperioder. Mellem perioden 2007-2013 og 2014-2020 blev antallet af sider i forordninger og vejledninger fordoblet fra 1 732 til 3 889. Sammenlignet med programperioden 2000-2006 er der nu 50 % flere forordninger og 570 % flere vejledninger (jf. **bilag V**). Ifølge Kommissionen udarbejdes vejledningerne primært på anmodning af medlemsstaterne.

46. Stigningen i antallet af vejledninger fra 2007-2013 til 2014-2020 vedrører hovedsagelig programmeringsfasen (jf. **figur 2**). De nye vejledninger forklarer primært,

⁶⁰ Revisionsretten (2011), udtalelse nr. 7/2011 om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om fælles bestemmelser for Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond, Samhørighedsfonden, Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne og Den Europæiske Hav- og Fiskerifond, som er omfattet af den fælles strategiske ramme, om generelle bestemmelser for Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond og Samhørighedsfonden og om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 1083/2006, punkt 5.

⁶¹ Europa-Parlamentet (2017), research for REGI-Udvalget, "Gold-plating in the European Structural and Investment Funds", 2017, s. 63.

⁶² Rådets konklusioner (2017) "Synergier og forenkling af samhørighedspolitikken efter 2020", 15.11.2017, nr. 657/17, afsnit II, punkt 10.

hvordan man anvender ikke blot de nye elementer, der skal gøre samhörighedspolitikken mere resultatorienteret, (dvs. forhåndsbetingselser), men også den styrkede interventionslogik og resultatreserven i OP'erne. Kommissionens vejledninger er i princippet kun bindende for dens egne tjenestegrene, men der er stor bekymring blandt medlemsstaterne for, om manglende overholdelse af Kommissionens vejledninger i sidste ende også kan føre til finansielle korrektioner⁶³.

Figur 2 - Forordninger og vejledninger om samhörighedspolitikken pr. 20. april 2018

Dokumenttype relateret til programfase	Programperiode					
	2000-2006		2007-2013		2014-2020	
	Antal	Sider	Antal	Sider	Antal	Sider
EU-forordninger og Kommissionens afgørelser						
Subtotal	19	138	21	313	28	774
Horisontale	6	61	6	93	6	228
Programmering	6	23	14	57	6	166
Gennemførelse	7	54	1	163	16	380
Afslutning	0	0	0	0	0	0
Vejledninger						
Subtotal	13	374	60	1 419	88	3 115
Programmering	4	76	5	76	49	1 413
Gennemførelse	5	72	54	1 205	34	1 599
Afslutning ^{*)}	4	226	1	138	5	103
I ALT	32	512	81	1 732	116	3 889

^{*)} Årlig regnskabsafslutning 2014-2020

Kilde: Revisionsretten, baseret på http://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/legislation/guidance.

47. I tidens løb og i forskellige programperioder er visse aspekter af programforvaltningen blevet nedskrevet i vejledninger. For eksempel blev stikprøvemethoden i forbindelse med revision og metoden til vurdering af indtægtsskabende projekter, som tidligere var beskrevet i vejledninger, medtaget i forordningerne for 2014-2020. Dette øger antallet af forordninger, men også retssikkerheden for medlemsstaterne.

⁶³ Europa-Parlamentet (2017), research for REGI-Udvalget, "Gold-plating in the European Structural and Investment Funds", 2017, s. 67.

Rettidig fremlæggelse af og stabilitet i reglerne under og mellem programperioderne

48. Forsinkelser i vedtagelsen af FFR for 2014-2020 førte til forsinkelser i vedtagelsen af lovpakken om samhørighedspolitikken: Den blev først vedtaget i december 2013, dvs. to uger før programperiodens start. Den tilhørende vejledning blev vedtaget i fragmenter frem til september 2014. Den sekundære lovgivning blev vedtaget gradvist frem til januar 2016, samtidig med at OP'erne blev vedtaget og gennemført. De oplysninger, vi har indsamlet, viser også, at mange yderligere regler og krav bidrog til forsinkelser i forhandlingerne om og vedtagelsen af OP'erne⁶⁴. I lyset af dette har vi anbefalet, at Kommissionen fremsætter sine lovgivningsforslag vedrørende samhørighedspolitikken i perioden efter 2020 i god tid, så forhandlingerne kan afsluttes før programperiodens start⁶⁵.

49. En af de primære konklusioner i Kommissionens efterfølgende evaluering af perioden 2007-2013 var, at de hyppige regelændringer, som ofte skete med tilbagevirkende kraft, bidrog til at skabe retsusikkerhed og divergerende fortolkninger hos de forskellige myndigheder i medlemsstaterne. Derfor havde forvaltningsmyndighederne tendens til at anvende reglerne så strengt som muligt for at minimere risikoen for finansielle korrektioner⁶⁶. Forskellige undersøgelser viser, at ud over sen fremlæggelse er manglende stabilitet i reglerne og beslutninger med tilbagevirkende kraft også med til at skabe alvorlige problemer for retssikkerheden⁶⁷. Højniveaugruppen om forenkling udtalte, at reglerne bør forenkles, men også være

⁶⁴ Revisionsretten (2017), Særberetning nr. 2/2017 "Kommissionens forhandling af partnerskabsaftaler og programmer på samhørighedsområdet for perioden 2014-2020", punkt 55.

⁶⁵ Idem, figur 3, punkt 138, 139 og henstilling 1.

⁶⁶ "Ex post evaluation of Cohesion Policy programmes 2007-2013, focusing on the European Regional Development Fund (ERDF), the European Social Fund (ESF) and the Cohesion Fund (CF)", august 2016, s. 105 og 106.

⁶⁷ EPRC (2015), "IQ-Net Thematic Paper 37(2)", "Is simplification simply a fiction?", European Policies Research Centre School of Government & Public Policy, University of Strathclyde, s. 12.

stabile mellem programperioderne. Europa-Parlamentet⁶⁸ og Regionsudvalget⁶⁹ er enige i dette synspunkt.

50. Vi mener, at rettidig fremlæggelse af regler er afgørende. Vi mener også, at stabile regler kan være et middel til effektiv forenkling. Der er navnlig en risiko for, at vidtrækkende ændringer af det aktuelle sikkerhedssystem vil forringe de nylige resultater med hensyn til at sikre, at samhørighedsudgifterne er lovlige og formelt rigtige (jf. **punkt 39**).

Harmonisering af reglerne gør systemet mindre komplekst og hjælper forvaltningsmyndighederne og støttemodtagerne

51. Forordningen om fælles bestemmelser for 2014-2020 indeholder fælles regler for alle fem ESI-fonde. Den giver mulighed for at oprette flerfondsprogrammer og fælles overvågningsudvalg samt for, at hver fond kan støtte tekniske bistandsoperationer, der er støtteberettigede under de øvrige fonde.

52. På trods af de gode intentioner i forordningen lykkedes det ikke helt Kommissionen at harmonisere reglerne, selv ikke for de tre fonde (EFRU, Samhørighedsfonden og ESF), som gennemfører samhørighedspolitikken. Vi konstaterede i en tidligere beretning, at EFRU/Samhørighedsfonden og ESF arbejder med forskellige definitioner af resultatdata for perioden 2014-2020. Dette kræver etablering og anvendelse af forskellige IT-systemer, hvilket bidrager til øgede administrative omkostninger for medlemsstaternes forvaltninger og en unødigt administrativ byrde for støttemodtagerne⁷⁰. Et andet eksempel er, at

⁶⁸ Europa-Parlamentets beslutning (2017) "Byggesten til EU's samhørighedspolitik efter 2020", 13.6.2017 (2016/2326(INI)), punkt 38.

⁶⁹ Regionsudvalgets udtalelse (2016), "Forenkling af de europæiske struktur- og investeringsfonde set i de lokale og regionale myndigheders perspektiv", 119. plenarforsamling, 10., 11. og 12. oktober 2016, punkt 45.

⁷⁰ Revisionsretten (2017), Særberetning nr. 2/2017 "Kommissionens forhandling af partnerskabsaftaler og programmer på samhørighedsområdet for perioden 2014-2020", punkt 148-151.

revisionsmyndighederne eller de tilsvarende organer ikke følger samme fremgangsmåde vedrørende alle fem fonde. Højniveaugruppen angiver også, at reglerne ikke er kompatible mellem fondene og forvaltningsmetoderne, hvilket begrænser synergierne mellem ESI-fondene og andre EU-fonde såsom EU-programmet for virksomheders konkurrenceevne og SMV'er (COSME) og Horisont 2020.

De operationelle programmets (OP'ernes) forvaltningsstruktur

Antal OP'er og involverede myndigheder

53. Samhørighedspolitikken gennemføres via OP'er. Medlemsstaterne⁷¹ har en vis grad af autonomi til at bestemme antallet af OP'er, kombinationen af midler i et OP, antallet af prioritetsakser og specifikke mål samt forvaltnings- og kontrolstrukturerne, men dog under de begrænsninger, der er fastlagt i forordningerne⁷².

54. I programperioden 2014-2020 oprettede medlemsstaterne mere end 390 OP'er. Antallet af OP'er og myndigheder i en medlemsstat afhænger også af dens forfatningsmæssige og administrative struktur. I forbundsstater (som f.eks. Tyskland og Belgien) fastsættes næsten alle programmer på regionalt plan og forvaltes af regionale myndigheder.

55. Ifølge Kommissionens overslag har medlemsstaterne i 2014-2020 udpeget 1 400 forskellige myndigheder til at forvalte programmerne: Omkring 116 institutioner fungerer som revisionsmyndigheder, 300 som attesterende myndigheder og forvaltningsmyndigheder, og 924 er bemyndigede organer under EFRU, Samhørighedsfonden og ESF (herunder ETC).

⁷¹ Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) 288/2014 af 25. februar 2014 (EUT L 87 af 22.3.2014, s. 1-48).

⁷² Artikel 96 i forordning (EU) nr. 1303/2013 (EUT L 347 af 20.12.2013, s. 320-469) og Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) nr. 288/2014 (EUT L 87 af 22.3.2014, s. 1-48).

56. Generelt er der ingen korrelation mellem antallet af myndigheder og OP'ets budgettildeling⁷³ (se nærmere oplysninger i **bilag VI**). Vores oplysninger viser, at OP'ets finansielle omfang gør en forskel (jf. **punkt 22**). Der kan opnås stordriftsfordele, og procentdelen af administrative omkostninger har tendens til at falde, efterhånden som budgettet stiger.

57. Kommissionens efterfølgende evaluering af samhørighedspolitikken for 2007-2013 viser, at risikoen for divergerende fortolkninger af reglerne på forskellige niveauer stiger med antallet af myndigheder pr. OP⁷⁴. Dette kan føre til retsusikkerhed og overregulering og dermed til øgede administrative omkostninger for myndighederne samt en øget byrde for støttemodtagerne.

Strømlining af andre elementer i OP'erne, herunder forhåndsbetingelserne og resultatindikatorerne

58. Medlemsstaterne skulle i perioden 2014-2020 sikre, at en række betingelser var opfyldt for at sikre en mere produktiv og effektiv anvendelse af EU's midler: de såkaldte "forhåndsbetingelser". Vi har anbefalet at Kommissionen fjerner overlapninger og fastsætter klare vurderingskriterier for disse forhåndsbetingelser⁷⁵.

59. Endvidere har medlemsstaterne defineret omkring 9 000 indikatorer til måling af samhørighedsudgifternes resultater i perioden 2014-2020. De fleste er programspecifikke, og Kommissionen vil ikke kunne foretage en meningsfuld aggregering af disse data på EU-plan. Medlemsstaterne skal imidlertid indsamle alle de nødvendige oplysninger og indsende dem rettidigt. Ifølge Kommissionen bidrager denne overvågningsramme væsentligt til myndighedernes administrative

⁷³ Baseret på data fra Kommissionen.

⁷⁴ "Ex post evaluation of Cohesion Policy programmes 2007-2013, focusing on the European Regional Development Fund (ERDF), the European Social Fund (ESF) and the Cohesion Fund (CF)", august 2016, s. 105.

⁷⁵ Revisionsretten (2017), Særberetning nr. 15/2017 "Forhåndsbetingelser og resultatreserve på samhørighedsområdet".

omkostninger og støttemodtagernes byrde (jf. **bilag IV**). I en tidligere beretning bemærkede vi, at antallet af resultatindikatorer er alt for højt i lyset af de omkostninger, en regelmæssig indsamling af disse data kræver. Vi anbefalede, at Kommissionen analyserede indikatorerne for output og resultater for at identificere dem, der var mest relevante og bedst egnede til at fastslå effekten af EU-interventionerne⁷⁶.

Administrativ ineffektivitet i udvælgelsen og gennemførelsen af projekter på samhørighedsområdet (herunder overregulering)

Overregulering

60. Omkring en tredjedel af den administrative byrde for støttemodtagerne i forbindelse med gennemførelsen af samhørighedspolitikken er forbundet med overregulering⁷⁷. "Overregulering" er medlemsstaternes yderligere regler og lovgivningsmæssige forpligtelser, som rækker ud over de krav til ESI-fondene, der er fastsat på EU-plan, og som øger omkostningerne og byrden ved at gennemføre ESI-fondene for programorganerne og støttemodtagerne.

61. De vigtigste årsager til overregulering er retsikkerhed, uoverensstemmelser i den lovgivningsmæssige ramme, frygten for revision og det fælles forvaltningssystemets kompleksitet. Den negative indvirkning af overregulering varierer: Den øger de administrative omkostninger og byrden for støttemodtagerne og kan også afskrække

⁷⁶ Revisionsretten (2017), Særberetning nr. 2/2017 "Kommissionens forhandling af partnerskabsaftaler og programmer på samhørighedsområdet for perioden 2014-2020".

⁷⁷ Europa-Kommissionen (2017), "Use of new provisions on simplification during the early implementation phase of European Structural and Investment (ESI) Funds", endelig rapport, Sweco, t33 & Spatial Foresight.

aktører fra at gøre brug af samhørighedsmidlerne⁷⁸. Revisionsretten har anbefalet⁷⁹, at Kommissionen analyserer de nationale støtteberettigelsesregler for programperioderne 2007-2013 og 2014-2020 med henblik på at kortlægge god praksis og reducere overregulering.

62. Kommissionen erklærede i sit svar på Revisionsrettens anbefalinger, at den ville foretage en fokuseret analyse af de nationale støtteberettigelsesregler, og mindede om medlemsstaternes ansvar for at forenkle de nationale støtteberettigelsesregler og adressere overregulering. I april 2018 havde Kommissionen endnu ikke foretaget en sådan analyse. Kommissionen har oplyst, at den til sine revisionsresultater for 2014-2020 bruger MAPAR-systemet (Management of Audit Processes, Activities and Resources (forvaltning af revisionsprocesser, -aktiviteter og -ressourcer)), som gør det muligt for den at indsamle bestemte oplysninger om forekomster af overregulering. Kommissionen har endnu ikke udstedt nogen anbefalinger til medlemsstaterne om, hvordan de skal eliminere konkrete tilfælde af overregulering. Kommissionen har meddelt, at den vil iværksætte et projekt til rapportering om tidligere revisionsresultater samt om de relevante fejltyper, der er blevet identificeret.

Rationalisering af processen med udvælgelse og gennemførelse af projekter

63. Medlemsstaterne er ansvarlige for at udvælge projekter til finansiering samt for at evaluere, godkende og overvåge dem og rapportere om gennemførelsen. Selv om de generelle krav er fastlagt i forordningen om fælles bestemmelser, viser vores revisionsarbejde, at den administrative praksis og den dermed forbundne administrative byrde for støttemodtagerne varierer betydeligt mellem medlemsstaterne og OP'erne.

⁷⁸ Europa-Kommissionen (2017), "Use of new provisions on simplification during the early implementation phase of European Structural and Investment (ESI) Funds", endelig rapport, Sweco, t33 & Spatial Foresight.

⁷⁹ Revisionsrettens årsberetning for regnskabsåret 2014, kapitel 6, anbefaling 1, og Revisionsrettens årsberetning for regnskabsåret 2015, kapitel 6, anbefaling 2.

64. For at identificere muligheder for strømlining gennemgik vi 12 EFRU-medfinansierede investeringsordninger (under OP'er i 12 medlemsstater) i programperioden 2014-2020 under tematisk mål 3 "Konkurrenceevne" (jf. *bilag III*). Vores gennemgang omfattede projektansøgnings- og gennemførelsesfasen.

Projektansøgningsfasen

65. Vores gennemgang viste, at mange elementer i projektansøgningsfasen er fælles for alle OP'er. Der er imidlertid forskelle, navnlig med hensyn til hvordan projektansøgningerne indsendes, hvor omfangsrige de er, og hvor mange oplysninger ansøgerne skal afgive.

66. Elektronisk dataudveksling, dvs. udveksling af oplysninger mellem støttemodtagere og myndigheder, er omhandlet i artikel 122 i forordningen om fælles bestemmelser⁸⁰. Kommissionen anslog i 2016, at brugen af digitale teknologier ville reducere den samlede administrative byrde med 11 %, nedbringe risikoen for mistede dokumenter og nedbringe omkostningerne til arkivering⁸¹. Vores gennemgang viste, at alle projektansøgninger blev indsendt elektronisk i seks af de 12 gennemgåede OP'er. Resten blev indsendt i papirformat (tre OP'er) eller ved en kombination af de to (tre OP'er). Der er derfor store muligheder for at reducere medlemsstaternes administrative omkostninger og støttemodtagernes administrative byrde yderligere ved i større udstrækning at bruge digitale teknologier.

67. Der er også væsentlige forskelle mellem OP'erne med hensyn til projektansøgningernes omfang. Vi konstaterede, at der skulle udfyldes mellem 15 og 134 sider.

⁸⁰ Artikel 122, stk. 3, i forordning (EU) nr. 1303/2013 (EUT L 347 af 20.12.2013, s. 320-469).

⁸¹ Europa-Kommissionen (2014), "Final Simplification Scoreboard for the MFF 2014-2020". Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget, 3.3.2014.

68. Der er også forskelle i, hvor mange oplysninger ansøgerne skal afgive til støtte for deres ansøgninger. Nogle oplysninger kræves i alle programmer, f.eks. generelle oplysninger om ansøgeren og en beskrivelse af det foreslåede projekt, mens andre anmodninger om oplysninger varierer fra OP til OP, hvilket afspejler de forskellige støtteberettigelseskriterier, der anses for at være afgørende for en given investeringstype, f.eks. ansøgerens økonomiske formåen (ti ud af 12 OP'er krævede dette), ansøgerens konkurrencesituation (otte ud af 12 OP'er), erfaring med gennemførelse af projekter (seks ud af 12 OP'er) og ISO-kvalitetsstyringscertifikat (tre ud af 12 OP'er).

69. De oplysninger, som ansøgerne skal afgive, har indflydelse på, hvor meget arbejde det kræver af dem at udfylde ansøgningsskemaerne, og i grelle tilfælde kan dette måske afskrække dem fra at søge om EU-finansiering. Endvidere skal alle disse oplysninger også behandles af myndighederne, og jo flere oplysninger der anmodes om, jo højere er de administrative omkostninger ved projektudvælgelsen.

Projektgennemførelsesfasen

70. Vi konstaterede i vores gennemgang af gennemførelsesfasen, at de forskellige OP'er tilbyder forskellige muligheder for at indsende betalingsanmodninger og støttedokumenter (herunder i papirformat og ved kombinationer af papirudgaver og elektroniske udgaver).

71. Fristen for opbevaring af støttedokumenter om afholdte udgifter, som fastsættes af medlemsstaterne, varierer fra "fem år efter projektets afslutning" til "indtil 2031". Det betyder, at modtagere af midler, der støtter samme type investeringer under forskellige OP'er, oplever forskellige administrative byrder med hensyn til opbevaring af dokumenter.

72. I de fleste medlemsstater⁸² i vores gennemgang er private virksomheder ikke underlagt reglerne for offentlige indkøb, eftersom de ikke har status af ordregivende myndighed. På trods af dette konstaterede vi, at nogle medlemsstater har detaljerede krav (f.eks. frister for indgivelse/indhentning af tilbud samt udvælgelses- og tildelingskriterier), som ligner reglerne for offentlige indkøb meget. Kommissionen havde identificeret lignende forskelle i sin undersøgelse vedrørende programperioden 2007-2013⁸³.

Anvendelse af metoder med forenklede omkostninger og andre betingelsesbaserede foranstaltninger

Anvendelse af metoder med forenklede omkostninger

73. I henhold til forordningen om fælles bestemmelser for 2014-2020 kan tilskud og tilbagebetalingspligtig bistand tage form af metoder med forenklede omkostninger, dvs. standardsatser for enhedsomkostninger, faste beløb og finansiering efter en fast takst. Metoder med forenklede omkostninger afviger fra princippet om faktiske omkostninger. De, der er ansvarlige for forvaltningsverificeringer, og revisorerne er nødt til at fokusere mere på output end på input og projektudgifter til projekter⁸⁴.

74. I programperioden 2014-2020 er metoderne med forenklede omkostninger den valgfri forenklingsforanstaltning, der anvendes mest. For omkring 80 % af de OP'er, der blev undersøgt i 2017, tillader forvaltningsmyndighederne brug af metoder med

⁸² Med undtagelse af Slovakiet, hvor SMV'er, som modtager offentlig støtte, skal overholde visse bestemmelser i den nationale lov om offentlige indkøb.

⁸³ Europa-Kommissionen (2012), "Comparative study of the project selection process applied in cohesion policy programmes 2007-2013 in a number of Member States", februar 2012.

⁸⁴ Europa-Kommissionen (2014), "Vejledning om metoden med forenklede omkostninger", s. 33.

forenklede omkostninger⁸⁵. Der bruges især faste takster i forbindelse med dækning af indirekte omkostninger, da de ikke skal begrundes. Der var allerede truffet en række foranstaltninger til at fremme anvendelsen af metoder med forenklede omkostninger i ESF-medfinansierede interventioner⁸⁶. Andelen af programbudgetter, som er omfattet af metoder med forenklede omkostninger, er 36 % for ESF, mens anvendelsen af disse metoder er mere begrænset under EFRU/Samhørighedsfonden (2 %)⁸⁷.

75. I Kommissionens undersøgelse fra 2017 bemærkes det, at metoder med forenklede omkostninger i øjeblikket er den forenklingsforanstaltning, som bidrager mest til at reducere den administrative byrde for støttemodtagerne. Der er anvendt i alt 21 forenklingsforanstaltninger, men næsten halvdelen af den forventede reduktion af byrden er sikret ved hjælp af metoder med forenklede omkostninger⁸⁸ (jf. **bilag IV**). Der er flere grunde til, at metoderne med forenklede omkostninger ikke bruges i større omfang, herunder problemer med retsikkerhed (navnlig med hensyn til reglerne om statsstøtte og offentlige indkøb) eller regler i medlemsstaterne, som synes at favorisere systemer baseret på godtgørelse af faktiske omkostninger. 2017-ændringen af den generelle gruppefritagelsesforordning giver mulighed for at anvende metoder med forenklede omkostninger i forbindelse med statsstøtte⁸⁹.

⁸⁵ Europa-Kommissionen (2017), "Use of new provisions on simplification during the early implementation phase of European Structural and Investment (ESI) Funds", endelig rapport, Sweco, t33 & Spatial Foresight, s. 61.

⁸⁶ Artikel 14, stk. 1, i forordning (EU) nr. 1304/2013 (EUT L 347 af 20.12.2013, s. 470-486).

⁸⁷ Europa-Kommissionen (2017), "Use of new provisions on simplification during the early implementation phase of European Structural and Investment (ESI) Funds", endelig rapport, Sweco, t33 & Spatial Foresight, s. 21 og 142.

⁸⁸ Europa-Kommissionen (2017), "Use of new provisions on simplification during the early implementation phase of European Structural and Investment (ESI) Funds", endelig rapport, Sweco, t33 & Spatial Foresight, s. 20.

⁸⁹ Artikel 7, stk. 1, i Kommissionens forordning (EU) nr. 2017/1084 af 14. juni 2017 om ændring af forordning (EU) nr. 651/2014 (EUT L 156 af 20.6.2017, s. 1-18).

Omnibusforordningen udvider anvendelsesområdet for og anvendeligheden af metoder med forenklede omkostninger og indfører nye typer støtte baseret på betingelser

76. Omnibusforordningen udvider anvendelsesområdet for metoder med forenklede omkostninger betydeligt. Kommissionen foreslog at hæve den eksisterende tærskel⁹⁰ for obligatorisk brug af metoder med forenklede omkostninger i ESF-projekter (jf. **punkt 2**) fra 50 000 euro til 100 000 euro i offentlig støtte og også lade denne forpligtelse gælde EFRU. Kommissionen anslår, at dette vil omfatte omkring 70 % af alle ESF-projekter. Der vil også være mulighed for at bruge faste takster for personaleomkostninger og andre direkte omkostninger (hidtil har det kun været muligt for indirekte omkostninger) og mulighed for at anvende udtalelser fra eksperter og budgetudkast til at begrunde standardenhedssatser.

77. Revisionsretten har anbefalet, at udbredt anvendelse af metoder med forenklede omkostninger fremmes med henblik på at reducere risikoen for fejl i omkostningsanmeldelserne og mindske støttemodtagernes administrative byrde⁹¹. De faste satser i metoderne med forenklede omkostninger bør systematisk godkendes/valideres på forhånd af Kommissionen for at sikre, at de opfylder lovgivningens krav (rimelig, afbalanceret og kontrollerbar beregning) Omnibusændringerne kan, hvis de vedtages, få en betydelig effekt med hensyn til at reducere den administrative byrde.

78. Kommissionen har også indført en ny type finansiering, der ikke er knyttet til omkostningerne ved de relevante operationer, men er baseret på opfyldte betingelser vedrørende målopfyldelsen.

⁹⁰ Artikel 14, stk. 4, i forordning (EU) nr. 1304/2013 (EUT L 347 af 20.12.2013, s. 470-486).

⁹¹ Revisionsrettens årsberetning for regnskabsåret 2011, kapitel 6, punkt 30, Revisionsrettens årsberetning for regnskabsåret 2012, kapitel 6, punkt 42, Revisionsrettens årsberetning for regnskabsåret 2014, kapitel 6, punkt 79.

79. I vores udtalelse om omnibusforordningen anbefalede vi, at betalinger baseret på opfyldte betingelser eller opnåede resultater gøres til den foretrukne metode i forbindelse med hele EU-budgettet⁹². Denne mulighed findes allerede i forordningen om fælles bestemmelser for 2014-2020⁹³. Ingen af OP'erne havde imidlertid gjort brug af muligheden. Vi anbefalede også med hensyn til udvikling af landdistrikterne, at Kommissionen undersøger mulighederne for at gå væk fra godtgørelse af omkostninger og i stedet gå i retning af godtgørelse baseret på resultater⁹⁴.

Mere produktive og effektive kontroller

Forvaltningsverificeringer udgør langt størstedelen af alle kontrol- og revisionsaktiviteter

80. Både Europa-Parlamentet⁹⁵ og højniveaugruppen⁹⁶ opfordrer til at strømline kontrol og revision med henblik på at nedbringe medlemsstaternes administrative omkostninger og den administrative byrde for støttemodtagerne i løbet af programperioden efter 2020.

81. Medlemsstaterne har ansvaret for at etablere forvaltnings- og kontrolsystemer. De sætter Kommissionen i stand til at opnå forudgående sikkerhed med hensyn til udgifternes lovlighed og formelle rigtighed. Til dette formål udpeger de forvaltningsmyndigheder, attesteringsmyndigheder og revisionsmyndigheder.

⁹² Revisionsretten, udtalelse nr. 1/2017 om forslag til revision af finansforordningen, punkt 84.

⁹³ Artikel 104-109 i forordning (EU) nr. 1303/2013 (EUT L 347 af 20.12.2013, s. 320-469).

⁹⁴ Revisionsrettens særberetning nr. 11/2018: "De nye muligheder for finansiering af landdistriktsprojekter: enklere, men ikke fokuseret på resultater", anbefaling 4.

⁹⁵ Europa-Parlamentets beslutning af 26. november 2015 "Hen imod forenkling og resultatorienteret tilgang i samhørighedspolitikken for perioden 2014-2020" (P8_TA(2015)0419)

⁹⁶ Højniveaugruppen, Endelige konklusioner og anbefalinger fra Gruppen på Højt Niveau om Forenkling for perioden efter 2020, http://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/reports/2017/esif-simplification-hlg-proposal-for-policymakers-for-post-2020.

Forvaltningsmyndigheder og attesteringsmyndigheder kan udpege bemyndigede organer til at udføre arbejdet på deres vegne.

82. Kommissionen fører tilsyn med de nationale myndigheders arbejde, udsteder vejledninger og yder løbende bistand. Kommissionen bruger revisionsmyndighedernes arbejde til at vurdere lovligheden og den formelle rigtighed af hvert enkelt program. Kommissionen kan også udføre revisioner af medlemsstaternes kontrolsystemer og projekter.

83. **Tabel 2** viser, at medlemsstaternes myndigheder udfører langt størstedelen af kontrollerne og revisionerne på stedet. Alle projekter underkastes forvaltningsverificeringer af forvaltningsmyndighederne/de bemyndigede organer og kontroller af attesteringsmyndighederne mindst én gang om året, og hver gang der anmeldes udgifter. Disse kontroller kan også omfatte kontroller på stedet. I 2015 blev der udført verificeringer af mere end en million projekter.

84. Men medlemsstaternes revisionsmyndigheder udførte omkring 12 000 kontroller på stedet (ca. 1,1 % af alle projekter), undersøgte Kommissionen 226 projekter (mindre end 0,02 %), som blev medfinansieret under samhørighedspolitikken.

Tabel 2 - Antal projekter kontrolleret og revideret i 2015

MEDLEMSSTATSPLAN		
Antal projekter medfinansieret under Samhørighedsfonden, EFRU og ESF og underkastet forvaltningsverificering	1 081 386	100 % af alle projekter
Antal projekter kontrolleret af revisionsmyndighederne	12 270	1,1 % af alle projekter
EU-PLAN		
Antal projekter kontrolleret af Europa-Kommissionen	226	0,02 % af alle projekter
Antal projekter undersøgt af Den Europæiske Revisionsret*	223	0,02 % af alle projekter

Bemærk: * Revisionsretten er som EU's uafhængige eksterne revisor ikke en del af de interne kontrolordninger, som er beskrevet i forordningerne.

Kilde: Præsentation ved GD REGIO, "Post-2020 Audit reform in the EU - mission possible", for Europa-Parlamentets CONT-Udvalg den 11. oktober 2017, og Revisionsrettens årsberetning for 2015.

85. Kommissionen konstaterede i sin efterfølgende evaluering af perioden 2007-2013, at størstedelen af støttemodtagerne fandt forvaltningsverificeringerne meget uforholdsmæssige⁹⁷. En af de vigtigste faktorer her var det store antal kontroller.

Forbedring af effektiviteten i medlemsstaternes forvaltningsverificeringer og attesteringsmyndighedernes kontroller

86. Der er store forskelle mellem medlemsstaterne og programmerne med hensyn til, hvordan forvaltningsverificeringerne udføres i praksis. De oplysninger, som revisionsmyndighederne fremsendte om de 12 OP'er, vi undersøgte, viste følgende:

- I fem af de 12 OP'er udføres forvaltningsverificeringerne af mere end ét organ, f.eks. forvaltningsmyndigheden og/eller bemyndigede organer/attesteringsmyndigheder. Vores revisionserfaring viser, at nogle

⁹⁷ "Ex post evaluation of Cohesion Policy programmes 2007-2013, focusing on the European Regional Development Fund (ERDF), the European Social Fund (ESF) and the Cohesion Fund (CF)", august 2016.

attesteringsmyndigheder udfører omfattende kontroller ud over dem, der udføres af forvaltningsmyndighederne, mens andre ikke gør

- Samtidig varierer verificeringsomfanget og dokumentationskravene betydeligt (jf. **bilag III**). I 10 af de 12 OP'er omfatter verificeringerne alle omkostningsposter i en støttemodtagers udgiftsanmodning, hvorimod omkostningsposterne kontrolleres stikprøvevis i de sidste to OP'er. I henhold til Kommissionens vejledning er dette muligt, hvis det er baseret på en metode, som er fastsat på forhånd, og som giver mulighed for at ekstrapolere fejl til den ikke-kontrollerede population⁹⁸.

87. I forordningen om fælles bestemmelser for 2014-2020 blev der indført proportionalitetsordninger for at reducere støttemodtagernes administrative byrde i form af revision og kontrol. Projekter med et budget på op til 200 000 euro (under EFRU og Samhørighedsfonden) og 150 000 euro (under ESF) kontrolleres kun én gang (enten af Kommissionen eller af revisionsmyndighederne) og af andre højst én gang om året⁹⁹. I det aktuelle udkast til omnibusforordningen forhøjes denne tærskel til 400 000 euro (for EFRU og Samhørighedsfonden) og 300 000 euro (for ESF)¹⁰⁰.

88. Variationen i verificeringens dækning og omfang og arbejdsdelingen mellem forvaltningsmyndighederne og attesteringsmyndighederne viser, at der er behov for, at Kommissionen fastsætter klare ordninger for at søge at reducere støttemodtagernes administrative byrde. Tilsvarende kan Kommissionen undersøge muligheden for at forenkle stikprøvemetoderne for forvaltningsverificeringer under hensyntagen til behovet for at sikre ansvarlighed.

⁹⁸ Europa-Kommissionen (2015): De europæiske struktur- og investeringsfonde, Vejledning til medlemsstaterne om forvaltningsverificeringer (programmeringsperioden 2014-2020), s. 12.

⁹⁹ Artikel 148 i forordning (EU) nr. 1303/2013 (EUT L 347 af 20.12.2013, s. 320-469).

¹⁰⁰ Europa-Kommissionen, BudgWeb, artikel 148 i forordningen om fælles bestemmelser, status pr. 6.4.2018.

89. Endvidere har elektronisk overførsel af data mellem programmyndighederne og støttemodtagerne (e-Samhørighed) potentiale til at nedbringe de administrative omkostninger betydeligt, men medlemsstaternes myndigheder har endnu ikke fuldt ud gjort brug af denne mulighed. Vi konstaterede, at 11 af de 12 revisionsmyndigheder, som besvarede vores spørgeskema, har et system til elektronisk dataoverførsel. Et sådant system kunne potentielt give adgang til de dokumenter, der indsamles og undersøges i forbindelse med forvaltningsverificeringer. Otte revisionsmyndigheder anførte imidlertid, at systemet ikke giver adgang til alle de dokumenter, der er relevante for revisionerne.

Harmonisering af Kommissionens og medlemsstaternes fortolkning af reglerne

90. I sin efterfølgende evaluering af samhørighedspolitikken i 2007-2013 konstaterede Kommissionen, at svagheder i forvaltningsverificeringerne var en af de største årsager til støttemodtagernes administrative byrde¹⁰¹. Der ligger en stor mulighed for forenkling i at sikre, at de forskellige programmyndigheder i medlemsstaterne fortolker de gældende regler på samme måde.

91. Hvad angår forordningen og vejledningerne er det op til Kommissionen at sikre, at der er en fælles forståelse blandt alle aktører. Kommissionen har taget flere initiativer til at harmonisere fortolkningen af verificeringsreglerne, bl.a. ved at udstede vejledninger om undgåelse¹⁰² og behandling af fejl i offentlige indkøb¹⁰³.

¹⁰¹ "Ex post evaluation of Cohesion Policy programmes 2007-2013, focusing on the European Regional Development Fund (ERDF), the European Social Fund (ESF) and the Cohesion Fund (CF)", august 2016, s. 17.

¹⁰² Europa-Kommissionen (2015), "Public procurement guidance for practitioners on the avoidance of the most common errors in projects funded by the European Structural and Investment funds", 2015.

¹⁰³ Kommissionens afgørelse af 19. december 2013 om fastlæggelse og godkendelse af retningslinjerne for fastsættelse af finansielle korrektioner, som Kommissionen skal foretage af udgifter, der finansieres af Unionen ved delt forvaltning, som følge af manglende overholdelse af reglerne om offentlige kontrakter (C(2013) 9527).

92. Vi bemærker også, at der på EU-plan er nedsat en ekspertgruppe vedrørende de europæiske struktur- og investeringsfonde (EGESIF), der bør fungere som et forum for eksperter. De fleste regler er imidlertid nationale eller endog programspecifikke. I alle disse tilfælde er det medlemsstatens ansvar at sikre en harmoniseret fortolkning blandt myndighederne.

93. Vores revisionsarbejde viser også, at medlemsstaternes tilgange til tekniske udvekslinger og kommunikation mellem revisionsmyndigheder og forvaltningsmyndigheder/bemyndigede organer/attesteringsmyndigheder varierer. Hvis kommunikationen forbedres, vil det give mulighed for at harmonisere fortolkningen af reglerne og forbedre effektiviteten af kontrollerne.

Bilag I - Oversigt over de vigtigste forenklingsforslag vedrørende samhørighedspolitikken efter 2020

De vigtigste forenklingsforslag vedrørende samhørighedspolitikken efter 2020	Europa-Kommissionen (1)	Højniveaugruppen om forenkling (2)	Europa-Parlamentet (3)	Rådet (4) (6)	Regionsudvalget (5)
Sammenlægning og/eller større koncentration af midler					
Harmonisering af regler i EU-instrumenter					
Fælles regler					
Rettidig vedtagelse af regler og ingen vejledninger og regler med tilbagevirkende kraft					
Reduktion af det store antal retsakter og vejledninger fra Kommissionen					
Smidig overgang og udpegelse af myndigheder					
Strømlining, reduktion af antallet af OP'er					
Sammenhængende og enkelt system med resultatindikatorer					
Rationalisering og differentiering af forvaltning og kontrol, f.eks. ved modellen med én enkelt revision					
Tillid til de nationale regler og myndigheder (dvs. uden Kommissionens tilsyn) i visse medlemsstater					
Strømlining af forhåndsbetingelser					
Forhøjelse af den nationale medfinansiering					
Styrkelse af den administrative kapacitet					
Fleksibel finansiering for at imødegå nye udfordringer					
Udveksling af god praksis					
Større mulighed for e-Samhørighed og metoder med forenklede omkostninger og faste satser					
Stabile regler					
Overregulering bør ikke automatisk betragtes som en fejl, men vurderes fra sag til sag					

Kilde: 1) Europa-Kommissionen, "Oplæg om fremtiden for EU's finanser", 28.6.2017, 2) Endelige konklusioner og anbefalinger fra Gruppen på Højt Niveau om Forenkling for perioden efter 2020, 11.7.2017, 3) Europa-Parlamentets beslutning af 13.6.2017 om byggesten til EU's samhørighedspolitik efter 2020 (2016/2326(INI)), 4) "Synergier og forenkling af samhørighedspolitikken efter 2020" - Rådets konklusioner (15.11.2017), 14263/17, 5) udtalelse: "Samhørighedspolitikens fremtid efter 2020 - For en stærk og effektiv europæisk samhørighedspolitik efter 2020" (COTER-VI/015) og udtalelse: Forenkling af de europæiske struktur- og investeringsfonde set i de lokale og regionale myndigheders perspektiv, 10.-12.10.2016 (COTER-VI/012), 6) Rådets konklusioner (12.4.2018), 178/18 "Gennemførelsen af samhørighedspolitikken efter 2020".

Bilag II - Oversigt over Revisionsrettens beretninger, udtalelser og briefingpapirer med relevans for forenklingen af samhørighedspolitikken gennemførelse

Nr.	Revisionsrettens beretninger og udtalelser
1	Årsberetning for regnskabsåret 2011
2	Årsberetning for regnskabsåret 2012
3	Årsberetning for regnskabsåret 2013
4	Årsberetning for regnskabsåret 2014
5	Årsberetning for regnskabsåret 2015
6	Årsberetning for regnskabsåret 2016
7	Udtalelse nr. 1/2017 om forslag til revision af finansforordningen
8	Særberetning nr. 17/2016: EU-institutionerne kan gøre mere for at lette adgangen til deres offentlige udbud
9	Særberetning nr. 19/2016: Gennemførelse af EU's budget gennem finansielle instrumenter - hvad man kan lære af programperioden 2007-2013
10	Særberetning nr. 24/2016: Der bør gøres mere for at sikre opmærksomhed på og overholdelse af statsstøttereferne inden for samhørighedspolitikken
11	Særberetning nr. 36/2016: En vurdering af ordningen for afslutning af samhørighedsprogrammerne og programmerne for udvikling af landdistrikter 2007-2013
12	Særberetning nr. 2/2017: Kommissionens forhandling af partnerskabsaftaler og programmer på samhørighedsområdet for perioden 2014-2020
13	Særberetning nr. 4/2017: Beskyttelse af EU-budgettet mod regelstridige udgifter: Kommissionen gjorde i stigende grad brug af forebyggende foranstaltninger og finansielle korrektioner på samhørighedsområdet i perioden 2007-2013
14	Særberetning nr. 15/2017: Forhåndsbetingsbetingelser og resultatreserve på samhørighedsområdet: Instrumenterne er innovative, men endnu ikke effektive
15	Særberetning nr. 16/2018: Kommissionens og medlemsstaternes aktioner i programperioden 2007-2013 modvirkede lav absorption, men manglede fokus på resultater
16	Briefingpapir (2018) "Future of EU finances: Reforming how the EU Budget operates"
17	Særberetning nr. 11/2018: De nye muligheder for finansiering af landdistriktsprojekter: enklere, men ikke fokuseret på resultater

Kilde: Den Europæiske Revisionsret.

Bilag III - Gennemgang af procedurer og dokumentationskrav vedrørende projektudvælgelse og gennemførelse af 12 finansieringsordninger

i OP'er fra 12 medlemsstater

		AT	DE	CZ	ES	FR	HR	HU	IT	MT	PL	SK	UK
A	BETINGELSER FOR STØTTEBERETTIGELSE												
	Medfinansiering, støtteintensitet:												
	Mikrovirksomheder og små virksomheder	30 %	25 %	45 %	op til 45 %	op til 60 %	op til 50 %	op til 45-50 %	op til 45 %	op til 50 %	op til 45 %	op til 75 %	op til 50 %
	Mellemstore virksomheder	20 %	15 %	45 %	op til 35 %	op til 60 %	op til 50 %	op til 35-50 %	op til 35 %	op til 50 %	op til 35 %	op til 75 %	op til 50 %
B	PROJEKTANSØGNING												
1	Antal sider i projektansøgning	22	52	32	25 ¹	16	46	15	18	15	134	40	41
2	Metoder til indgivelse af projektansøgning	Papir	Papir	Elektronisk	Elektronisk	Elektronisk og papir	Papir	Elektronisk	Elektronisk	Elektronisk	Elektronisk og papir	Elektronisk og papir	Elektronisk
B	OPLYSNINGER OM ANSØGEREN												
1	Identifikationsoplysninger om ansøgeren	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
2	Ansøgerens økonomiske formåen	Ja	Ja	Nej	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Nej
3	Analyse af ansøgerens konkurrencesituation	Nej	Nej	Ja	Ja	Nej	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Nej
4	Erfaring med gennemførelse af EU-projekter	Nej	Nej	Nej	Nej	Ja	Ja ²	Ja	Nej	Ja	Ja	Nej	Ja
5	Har et kvalitetsstyringscertifikat (ISO-certifikat)	Ja	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Ja	Nej	Nej	Ja	Nej	Nej
B	OPLYSNINGER OM PROJEKTET												
1	Beskrivelse af projektet	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
2	Fordeling af planlagte udgifter	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
3	Beskrivelse af projektet i forhold til strategien	Nej ³	Nej	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja ³	Nej	Ja	Ja	Ja ³	Ja
4	Projektets bidrag til de horisontale principper	Ja	Nej	Ja	Nej	Ja	Ja	Ja	Nej	Ja	Ja	Ja	Ja

		AT	DE	CZ	ES	FR	HR	HU	IT	MT	PL	SK	UK
3	Opbevaringsfrist for støttedokumenter	Indtil 2031	Indtil den 31. december 2028	10 år efter den endelige betaling og tre år efter afslutningen af OP'et	Mindst tre år efter afslutningen af OP'et, dvs. indtil 2028	Indtil den 31. december 2028	Fem år efter projektets afslutning	Mindst indtil den 31. december 2027	10 år efter projektets afslutning ⁷	10 år efter projektets afslutning	2 år ⁸	Indtil den 31. december 2028	2 år ⁸
C 3	UDBUDSREGLER												
1	Findes der detaljerede udbudsprocedurer, som skal følges af SMV'er, der modtager støtte?	Nej ⁹	Nej ¹⁰	Ja	Ja	Nej	Ja	Ja	Nej	Ja	Ja	Ja	Ja

- 1 Det endelige antal sider i projektansøgningen kan variere afhængigt af det endelige indhold i ansøgningen.
- 2 I forbindelse med Kroatien menes der erfaring med gennemførelse af projekter finansieret af en hvilken som helst kilde, dvs. ikke kun EU-finansierede projekter.
- 3 Indirekte, da ansøgerne skal påvise overensstemmelse med indkaldelsen af forslag (forudsat, at indkaldelsen er i overensstemmelse med det operationelle program).
- 4 Afhængigt af investeringstypen.
- 5 Det endelige antal sider i betalingsanmodningen kan variere afhængigt af det endelige indhold i anmodningen.
- 6 Statusrapport skal kun indsendes med den endelige betalingsanmodning.
- 7 Fra datoen for den sidste faktura.
- 8 To år fra den 31. december efter indsendelse til Europa-Kommissionen af regnskabet med de endelige udgifter for det afsluttede projekt.
- 9 Ingen udbudsprocedurer, men støttemodtagerne er forpligtet til at bevise, at omkostningerne er rimelige.
- 10 Udvælgelsen skal dokumenteres, og det økonomisk mest fordelagtige tilbud skal vælges.

Kilde: Revisionsretten, baseret på data fra medlemsstaternes myndigheder og offentligt tilgængelige dokumenter.

Undersøgte operationelle programmer

Nr.	Medlemsstat	Undersøgt operationelt program	Programmets CCI-kode	Prioritetsakse	Investeringsprioritet
1	Østrig	Investeringer i vækst og beskæftigelse Østrig 2014-2020	2014AT16RFOP001	Prioritetsakse 2	3d
2	Kroatien	Konkurrenceevne og samhørighed	2014HR16M1OP001	Prioritetsakse 3	3d
3	Den Tjekkiske Republik	Virksomhed og innovation for at styrke konkurrenceevnen	2014CZ16RFOP001	Prioritetsakse 3	3a
4	Frankrig	Det operationelle program FEDER-FSE Lorraine et Vosges 2014-2020	2014FR16M2OP007/2014FR16M0OP015 ¹	Prioritetsakse 2	3a
5	Tyskland	Sachsen-Anhalt EFRU 2014-2020	2014DE16RFOP013	Prioritetsakse 2	3d
6	Ungarn	Det operationelle program om økonomisk udvikling og innovation	2014HU16M0OP001	Prioritetsakse 1	3c
7	Italien	ROP Puglia EFRU ESF	2014IT16M2OP002	Prioritetsakse 3	3a
8	Malta	Fremme af en konkurrencedygtig og bæredygtig økonomi for at imødegå vores udfordringer	2014MT16M1OP001	Prioritetsakse 3	3d
9	Polen	Det regionale operationelle program for Dolnośląskie Voivodeship 2014-2020	2014PL16M2OP001	Prioritetsakse 1	3c
10	Slovakiet	Forskning og innovation	2014SK16RFOP001	Prioritetsakse 3	3a
11	Spanien	Andalucía EFRU 2014-20 OP	2014ES16RFOP003	Prioritetsakse 3	3d
12	Det Forenede Kongerige	Det Forenede Kongerige - EFRU England	2014UK16RFOP001	Prioritetsakse 3	3d

¹ CCI-koden for dette operationelle program blev i 2017 ændret fra 2014FR16M2OP007 til 2014FR16M0OP015.

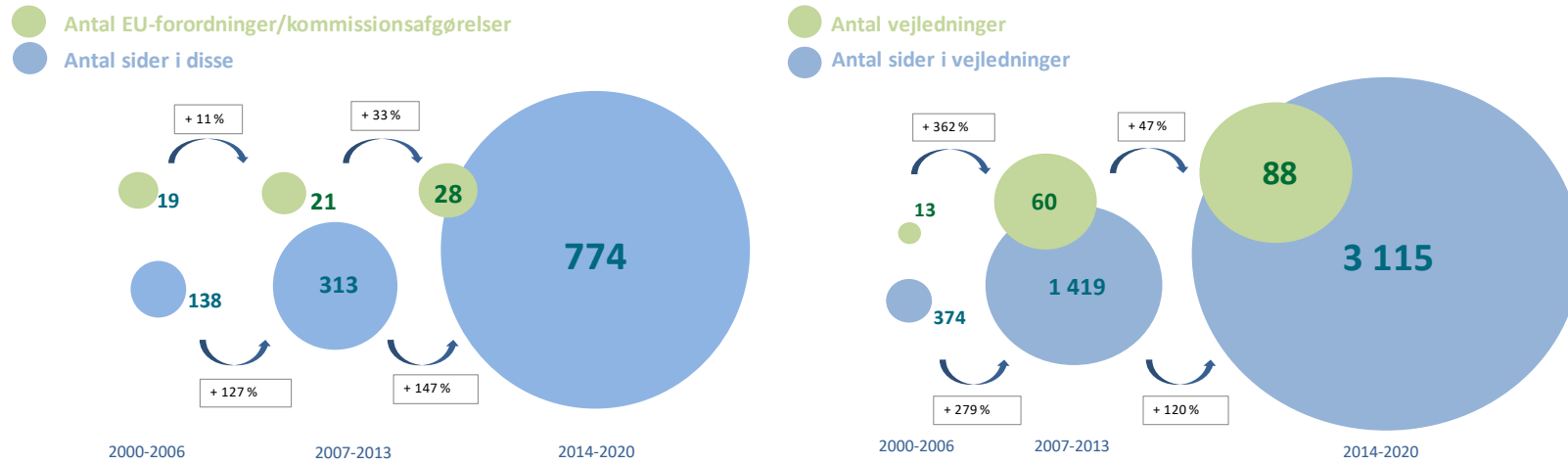
Kilde: Den Europæiske Revisionsret.

Bilag IV - Anslået virkning af de forenklingsforanstaltninger, som Kommissionen har identificeret for perioden 2014-2020, på forvaltningernes administrative omkostninger og støttemodtagernes administrative byrde

Forenklingsforanstaltning	Virkning på forvaltningens administrative omkostninger (%)	Virkning på støttemodtagernes administrative byrde (%)
Forenklingsforanstaltninger af relevans for samhørighedspolitikken (Samhørighedsfonden, EFRU og ESF)		
Partnerskabsaftaler erstatter den nationale strategisk referenceramme og nationale strategiplan	0,0 %	0,0 %
Større tematisk koncentration	0,0 %	0,0 %
Fælles indikatorer og forbedret overvågningsramme	0,5 %	0,9 %
Harmonisering af regler	-0,5 %	-1,2 %
Proportional kontrol/minimum af kontroller på stedet	-0,6 %	-0,5 %
e-Samhørighed med støttemodtagere	-1,7 %	-4,8 %
Enklere regler for indtægtskabende projekter	-0,6 %	-2,2 %
Kortere dokumentopbevaringsfrister	-0,3 %	-0,5 %
Forenklet programændringsprocedure	0,0 %	0,0 %
Forenkling af programdokumentet	0,0 %	0,0 %
Uafhængig kvalitetsrapport for større projekter	0,0 %	0,0 %
Udbydere af uddannelse eller vidensudveksling som støttemodtagere	-0,2 %	-0,1 %
Lokaludvikling styret af lokalsamfundet og lokale aktionsgrupper	0,1 %	-0,1 %
Integrerede territoriale investeringer	0,0 %	0,1 %
Sammenlægning af forvaltnings- og attesteringsmyndigheder/reduktion af antallet af betalingsorganer	-0,2 %	0,0 %
Tilskud og tilbagebetalingspligtig bistand som metoder med forenkede omkostninger	-1,7 %	-6,3 %
Fælles handlingsplaner	0,0 %	0,0 %
Forenklingsforanstaltninger for andre fonde (EHFF, ELFUL)		
Forskud	0,1 %	-0,1 %
Fastsættelse af forhåndskriterier for forsikringsdækning	0,0 %	0,0 %
Fremskyndet procedure for udvælgelsesprocessen	0,0 %	0,0 %
Særlige beregningsregler for kompensation	0,0 %	0,0 %
ESI-fondene i alt	-5,2 %	-14,9 %

Kilde: "Use of new provisions on simplification during the early implementation phase of European Structural and Investment (ESI) Funds", endelig rapport, 19. juni 2017, SWECO, t33 & Spatial Foresight, bestilt af GD for Regionalpolitik og Bypolitik.

Bilag V - Udviklingen i lovgivning og vejledninger



Kilde: Revisionsretten, baseret på http://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/legislation/guidance.

Bilag VI - Samhørighedspolitikken (EFRU, Samhørighedsfonden, ESF, inkl. UBI) i perioden 2014-2020, finansiel tildeling, antal OP'er, anvendte indikatorer og myndigheder involveret i forvaltningen efter medlemsstat

Medlemsstat	EU-midler (EFRU, Samhørighedsfonden, ESF inkl. UBI) i millioner euro	Andel af EU-midlerne i %	Antal OP'er	Antal output- og resultatindikatorer	Antal myndigheder (FM/AM/RM/BO) (overslag)	Andel af det samlede antal myndigheder
AT	978	0,3 %	2	95	32	2,4 %
BE	2 021	0,6 %	7	227	37	2,7 %
BG	7 423	2,1 %	8	423	49	3,6 %
CY	702	0,2 %	2	99	9	0,7 %
CZ	21 643	6,2 %	8	399	15	1,1 %
DE	18 269	5,2 %	32	1 106	132	9,7 %
DK	413	0,1 %	2	58	10	0,7 %
EE	3 535	1,0 %	1	191	14	1,0 %
ES	27 942	8,0 %	45	756	89	6,6 %
FI	1 304	0,4 %	3	97	20	1,5 %
FR	14 763	4,2 %	40	1 366	323	23,8 %
GR	15 275	4,4 %	18	702	33	2,4 %
HR	8 463	2,4 %	2	282	24	1,8 %
HU	21 544	6,2 %	7	382	10	0,7 %
IE	1 020	0,3 %	3	86	4	0,3 %
IT	31 686	9,1 %	51	1 433	115	8,5 %
LT	6 709	1,9 %	1	288	31	2,3 %
LU	40	0,0 %	2	32	4	0,3 %
LV	4 418	1,3 %	1	244	3	0,2 %
MT	708	0,2 %	3	119	5	0,4 %
NL	1 015	0,3 %	5	103	10	0,7 %
PL	76 866	22,0 %	22	1 511	89	6,6 %
PT	21 343	6,1 %	12	450	66	4,9 %
RO	22 541	6,5 %	7	439	62	4,6 %
SE	1 764	0,5 %	11	150	5	0,4 %
SI	3 012	0,9 %	1	234	18	1,3 %
SK	13 768	3,9 %	7	467	35	2,6 %
UK	10 974	3,1 %	12	401	16	1,2 %
TC	9 239	2,6 %	76	1 874	98	7,2 %
I alt	349 380	100 %	391	-	1 358	100 %

Bemærk: De viste antal myndigheder er overslag.

Kilde: Europa-Kommissionen.

Bilag VII - Forkortelser

AM	Attesteringsmyndighed
BO	Bemyndiget organ
COSME	EU's program for virksomheders konkurrenceevne og små og mellemstore virksomheder
EFRU	Den Europæiske Fond for Regionaludvikling
EGESIF	Ekspertgruppe vedrørende de europæiske struktur- og investeringsfonde
ESF	Den Europæiske Socialfond
ESI-fondene	De europæiske struktur- og investeringsfonde
ETC	Europæisk territorielt samarbejde
EU	Den Europæiske Union
FFR	Flerårig finansiel ramme
FM	Forvaltningsmyndighed
GD	Generaldirektorat
GD EMPL	Generaldirektoratet for Beskæftigelse, Sociale Anliggender, Arbejdsmarkedsforhold og Inklusion
GD REGIO	Generaldirektoratet for Regionalpolitik og Bypolitik
IAS	Den Interne Revisionstjeneste
OECD	Organisationen for Økonomisk Samarbejde og Udvikling
OP	Operationelt program
Refit	Programmet for målrettet og effektiv regulering
RM	Revisionsmyndighed
SMV	Små og mellemstore virksomheder
TEUF	Traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde

Bilag VIII - Glossar

En **attesteringsmyndighed** foretager kontrol på første niveau af de udgifter, som forvaltningsmyndigheden har anmeldt, og attesterer, at disse udgifter er lovlige og formelt rigtige.

Et **bemyndiget organ** er ethvert offentligt eller privat organ eller enhver offentlig eller privat tjeneste, der handler under en forvaltningsmyndigheds ansvar eller udfører opgaver på dennes vegne over for støttemodtagere, der gennemfører operationer.

De europæiske struktur- og investeringsfonde (ESI-fondene) er fem separate fonde, der støtter gennemførelsen af EU's strategi for intelligent, bæredygtig og inkluderende vækst i hele EU samt de fondsspecifikke opgaver ved hjælp af politikrammer, der er fastlagt for den flerårige finansielle rammes budgetmæssige periode på syv år. Der er tale om følgende fonde: Den Europæiske Fond for Regionaludvikling (EFRU), Den Europæiske Socialfond (ESF), Samhørighedsfonden, Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL) og Den Europæiske Hav- og Fiskerifond (EHFF).

Forhåndsbetingsbetingelser fastsætter, at en medlemsstat skal opfylde bestemte betingelser, før den kan modtage midler fra de europæiske struktur- og investeringsfonde. Ved udarbejdelsen af de operationelle programmer for programperioden 2014-2020 skulle medlemsstaterne vurdere, om disse betingelser er opfyldt. Hvis de ikke var opfyldt, skulle der udarbejdes handlingsplaner for at sikre, at de blev opfyldt senest 31. december 2016.

Forordningen om fælles bestemmelser er Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1303/2013 af 17. december 2013 om fælles bestemmelser for Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond, Samhørighedsfonden, Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne og Den Europæiske Hav- og Fiskerifond og om generelle bestemmelser for Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond, Samhørighedsfonden og Den Europæiske Hav- og Fiskerifond og om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 1083/2006.

En **forvaltningsmyndighed** er en national, regional eller lokal offentlig myndighed (eller ethvert andet offentligt eller privat organ), der af en medlemsstat er udpeget til at forvalte et

operationelt program. Den har bl.a. til opgave at udvælge projekter til finansiering, overvåge projekternes gennemførelse og rapportere til Kommissionen om finansielle aspekter og opnåede resultater. Det er også forvaltningsmyndigheden, der pålægger støttemodtagerne finansielle korrektioner efter revision udført af Kommissionen, Den Europæiske Revisionsret eller en relevant myndighed i medlemsstaten.

En **interventionslogik** er en forbindelse mellem de vurderede behov, mål, input (planlagte og tildelte), output (tilsigtede og opnåede) og resultater (tilsigtede og faktiske)

Metoder med forenklede omkostninger er de tre finansieringstyper, der er defineret i artikel 67, litra b), c) og d), i forordning (EU) nr. 1303/20131: finansiering med standardsatser for enhedsomkostninger, finansiering med faste beløb og finansiering efter en fast takst.

Et **operationelt program (OP)** fastlægger en medlemsstats prioriteter og specifikke mål, og hvorledes finansieringen (EU-midler samt national offentlig og privat medfinansiering) fra ESI-fondene vil blive anvendt i en given periode (på nuværende tidspunkt syv år) til at finansiere projekter. Projekterne skal bidrage til at opfylde et bestemt antal mål, der er fastsat for OP'ets prioritetsakse. Et OP udarbejdes af medlemsstaten og skal godkendes af Kommissionen, før der kan udbetales midler fra EU-budgettet. OP'er kan kun ændres i løbet af perioden, hvis parterne er enige om det.

Overregulering er fastsættelse af regler og lovgivningsmæssige forpligtelser, som rækker ud over de krav vedrørende de europæiske struktur- og investeringsfonde (ESI-fondene), der er fastsat på EU-plan. Overregulering kan yderligere opdeles i "aktiv overregulering" og "passiv overregulering". "Aktiv overregulering" er fastsættelse af administrative procedurer og lovgivningsmæssige forpligtelser, som rækker ud over de krav vedrørende ESI-fondene, der er fastsat på EU-plan, mens "passiv overregulering" forekommer, når de nationale, regionale eller lokale aktører undlader at gøre brug af de forenklingsforanstaltninger, der foreslås i forordningerne om ESI-fondene.

Partnerskabsaftaler indgås mellem Europa-Kommissionen og de enkelte medlemsstater for programperioden 2014-2020. De udstikker de nationale myndigheders planer for, hvordan midlerne fra de europæiske struktur- og investeringsfonde skal anvendes, og beskriver de enkelte landes strategiske mål og investeringsprioriteter med angivelse af deres forbindelse

til de overordnede mål i 2020-strategien om intelligent, bæredygtig og inklusiv vækst. Heri præciseres bl. a. også alle forhåndsbetingelser og rammer for resultatorienteret forvaltning. De udarbejdes af medlemsstaterne i dialog med Kommissionen og skal vedtages af Kommissionen.

En **prioritetsakse** er en af prioriteterne i strategien for et operationelt program og omfatter en gruppe aktioner, som er indbyrdes forbundne og har specifikke målelige mål.

En **resultatramme** består af delmål og mål, som er defineret for et sæt indikatorer, der af medlemsstaterne er valgt for hver prioritetsakse inden for et operationelt program med undtagelse af prioritetsakserne for teknisk bistand og programmer, der støttes af SMV-initiativet.

En **revisionsmyndighed** giver Kommissionen sikkerhed for, om forvaltningssystemerne og de interne kontroller i et OP fungerer effektivt (og dermed for, om de attesterede udgifter er lovlige og formelt rigtige). Normalt er revisionsmyndigheden en afdeling i statsministeriet eller finansministeriet (eller i et organ for intern kontrol under finansministeriets myndighed), i et andet ministerium eller i et overordnet revisionsorgan. Den skal være funktionelt uafhængig af det organ, der forvalter midlerne. Revisionsmyndigheden meddeler resultaterne af sine systemrevisioner og revisioner af transaktioner til forvaltningsmyndigheden og attesteringsmyndigheden med ansvar for det pågældende OP. Én gang om året rapporterer den om sit arbejde i det forgangne år i den årlige kontrolrapport til Kommissionen. Hvis revisionsmyndigheden ikke mener, at forvaltningsmyndigheden har truffet passende korrigerende foranstaltninger, skal den gøre Kommissionen opmærksom på det.

Statsstøtte er enhver form for direkte eller indirekte finansiel støtte, der ydes af offentlige myndigheder til virksomheder i den private sektor. Traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF) omfatter et generelt forbud mod statsstøtte på det indre marked, medmindre der foreligger en behørig begrundelse. EU's regler for statsstøtte fastsætter, hvornår en sådan støtte ikke fordrejer (eller ikke truer med at fordreje) konkurrencen. Europa-Kommissionen har enekompetence til at vurdere, om statsstøtte ydet af medlemsstaterne er forenelig med disse regler. Europa-Kommissionens procedureafgørelser og -foranstaltninger gennemgås af Retten og Domstolen.



DEN
EUROPÆISKE
REVISIONSRET



Publikationskontoret

DEN EUROPÆISKE REVISIONSRET
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tlf. +352 4398-1

Kontakt: eca.europa.eu/da/Pages/ContactForm.aspx

Websted: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors

©Den Europæiske Union, 2018.

Tilladelse til at anvende eller gengive fotos eller andet materiale, hvortil Den Europæiske Union ikke har ophavsretten, skal indhentes direkte hos indehaveren af ophavsretten.