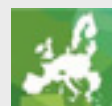


Særberetning

Kommissionens forhandling af partnerskabsaftaler og programmer på samhørighedsområdet for perioden 2014-2020: Udgifterne er i højere grad rettet mod Europa 2020-prioriteterne, men ordningerne for resultatmåling bliver stadig mere komplekse

4
1977 - 2017DEN
EUROPÆISKE
REVISIONSRET

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

Yderligere oplysninger om EU fås på internet via Europaserveren (<http://europa.eu>)

Luxembourg: Den Europæiske Unions Publikationskontor, 2017

Print	ISBN 978-92-872-7095-5	ISSN 1831-0796	doi:10.2865/516023	QJ-AB-17-004-DA-C
PDF	ISBN 978-92-872-7124-2	ISSN 1977-5636	doi:10.2865/3778	QJ-AB-17-004-DA-N
EPUB	ISBN 978-92-872-7144-0	ISSN 1977-5636	doi:10.2865/447656	QJ-AB-17-004-DA-E

© Den Europæiske Union, 2017
Eftertryk tilladt med kildeangivelse

Særberetning

Kommissionens forhandling af partnerskabsaftaler og programmer på samhørighedsområdet for perioden 2014-2020: Udgifterne er i højere grad rettet mod Europa 2020-prioriteterne, men ordningerne for resultatmåling bliver stadig mere komplekse

(artikel 287, stk. 4, andet afsnit, TEUF)

Revisionsrettens særberetninger præsenterer resultaterne af forvaltningsrevisioner og juridisk-kritiske revisioner vedrørende specifikke budgetområder eller forvaltningsspørgsmål. Med henblik på at opnå maksimal effekt udvælger og udformer Revisionsretten sine revisionsopgaver under hensyntagen til de risici, der knytter sig til forvaltningens resultatopnåelse eller regeloverholdelsen, de pågældende indtægters eller udgifters omfang, den fremtidige udvikling samt den politiske og offentlige interesse.

Denne forvaltningsrevision blev udført af Revisionsafdeling II - der ledes af Iliana Ivanova, medlem af Revisionsretten - hvis speciale er udgiftsområderne investering i samhørighed, vækst og integration. Revisionsarbejdet blev ledet af det ordførende medlem Ladislav Balko med støtte fra kabinetschef Branislav Urbanič, ledende administrator Niels-Erik Brokopp, opgaveansvarlig Bernard Witkos og revisorerne Simon Dennett, Marija Grguric, Sara Pimentel, Ana Popescu og Anne Poulsen.



Fra venstre til højre: Sara Pimentel, Branislav Urbanič, Ladislav Balko, Niels-Erik Brokopp, Marija Grguric, Simon Dennett, Bernard Witkos.

Punkt

Forkortelser

Glossar

1-X Resumé

1-26 Indledning

1-3 Samhørighedspolitikken er EU's vigtigste investeringspolitik

4-6 Lovbestemmelser, der bidrager til at sætte øget fokus på resultater inden for samhørighedspolitikken i perioden 2014-2020

7-12 Vedtagelsen af den retlige ramme for samhørighedspolitikken i 2014-2020 - de vigtigste trin

7-9 Udarbejdelsen af Kommissionens lovgivningsforslag

10-12 Forhandlingerne mellem Kommissionen, Europa-Parlamentet og Rådet om lovgivningspakken for samhørighedspolitikken

13-26 Programmeringen af samhørighedspolitikken for perioden 2014-2020

13-22 De vigtigste byggesten i programmeringsprocessen: fælles strategisk ramme, tematiske mål, partnerskabsaftaler og operationelle programmer

23-25 Indikatorer for output og resultater

26 Proceduremæssige bestemmelser vedrørende vedtagelsen af partnerskabsaftaler og operationelle programmer

27-32 Revisionens omfang og revisionsmetoden

33-136 Bemærkninger

33-55 Kommissionen holdt forsinkelserne i forhandlingen af partnerskabsaftaler og operationelle programmer under kontrol

34-37 Europa-Parlamentet og Rådet vedtog lovgivningspakken for samhørighedspolitikken sent i 2013

38-45	Kommissionen gjorde brug af en proaktiv tilgang til forhandlingen af partnerskabsaftaler og operationelle programmer
46-52	Trods vanskeligheder vedtog Kommissionen partnerskabsaftaler og OP'er inden for de frister, der er fastsat i forordningen
53-55	Yderligere krav, IT-problemer og en kompleks godkendelsesproces bidrog til langvarige forhandlinger om partnerskabsaftaler og operationelle programmer
56-80	Partnerskabsaftalerne bidrog til at fokusere samhørighedsudgifterne på Europa 2020-strategien
60-66	Partnerskabsaftaler udgør grundlaget for budgettildelingen til tematiske mål og investeringsprioriteter
67-73	Partnerskabsaftaleforhandlingerne var effektive med hensyn til at øremærke midler til Europa 2020-strategimål
74-80	De undersøgte medlemsstater definerer i partnerskabsaftalerne de vigtigste resultater, der skal opnås, men dette vil kræve et betydeligt nationalt bidrag ud over EU-finansieringen
81-91	De operationelle programmer viser mere tydeligt, hvad der tilstræbes med interventionerne, og hvordan det forventes opnået, men dette er forbundet med øget kompleksitet i forhold til den foregående programperiode
83-87	Det er i de fleste tilfælde lykkedes Kommissionen og medlemsstaterne at udvikle operationelle programmer med en mere solid interventionslogik end i den foregående programperiode
88-91	Strukturen i de operationelle programmer fører til et øget antal indikatorer, der skal overvåges, og en stigning i rapporteringskravene
92-136	Fondsspecifikke forskelle i kategoriseringen af finansielle data og målingen af de operationelle programmets resultater vil sandsynligvis skabe vanskeligheder i programovervågningen i de kommende år
94-101	Tilgangen til finansiell overvågning af investeringer varierer mellem ESI-fondene
102-109	Der er forskelle mellem fondene med hensyn til anvendelsen af fælles outputindikatorer og medlemsstaternes mulighed for at definere yderligere programspecifikke outputindikatorer
110-129	ESF- og EFRU-resultatindikatorer måler forskellige ting og måler dem forskelligt, hvilket umuliggør en meningsfuld aggregering af data på EU-niveau
130-136	De metodologiske forskelle og det høje antal programspecifikke indikatorer vil skabe en betydelig administrativ byrde, men det er uklart, hvad dataene vil blive brugt til

137-154 **Konklusioner og anbefalinger**

- Bilag I — Sammenligning af centrale lovbestemmelser i perioden 2014-2020 og lignende bestemmelser i de foregående perioder**
- Bilag II — Europa 2020-strategien, tematiske mål og tematisk koncentration**
- Bilag III — Samhørighedspolitikens struktur**
- Bilag IV — Strategiske resultatindikatorer - analyse af de fem undersøgte medlemsstaters partnerskabsaftaler**

Kommissionens svar

EFRU: Den Europæiske Fond for Regionaludvikling

EHFF: Den Europæiske Hav- og Fiskerifond

ELFUL: Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne

ESF: Den Europæiske Socialfond

ESI-fondene: De europæiske struktur- og investeringsfonde

ETS: Det europæiske territoriale samarbejde

FFB: Forordningen om fælles bestemmelser

FFR: Flerårig finansiel ramme

FO: Fælles outputindikator

Fol: Forskning og innovation

FoU: Forskning og udvikling

FUI: Forskning, udvikling og innovation

GD: Generaldirektorat

GD AGRI: Generaldirektoratet for Landbrug og Udvikling af Landdistrikter

GD EMPL: Generaldirektoratet for Beskæftigelse, Sociale Anliggender, Arbejdsmarkedsforhold og Inklusion

GD MARE: Generaldirektoratet for Maritime Anliggender og Fiskeri

GD REGIO: Generaldirektoratet for Regionalpolitik og Bypolitik

IPA: Instrument til førtiltrædelsesbistand

NSRR: National strategisk referenceramme

OP: Operationelt program

PA: Partnerskabsaftale

SFC: Systemet til fondsforvaltning i Den Europæiske Union

TEUF: Traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde

TM: Tematisk mål

UBI: Ungdomsbeskæftigelsesinitiativet

De europæiske struktur- og investeringsfonde (ESI-fondene): Fem særskilte fonde, der støtter gennemførelsen af EU's strategi for intelligent, bæredygtig og inklusiv vækst i hele EU samt de fondsspecifikke opgaver, og hvis politikrammer fastsættes for den syvårige FFR-budgetperiode. Fondene er: 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).

Den europæiske adfærdskodeks for partnerskab: Et sæt af principper, der er fastlagt i Kommissionens delegerede forordning (EU) nr. 240/2014 for at støtte og hjælpe medlemsstaterne i forbindelse med tilrettelæggelsen af partnerskaber med henblik på udarbejdelsen og gennemførelsen af partnerskabsaftaler og operationelle programmer.

Den europæiske resultattavle for innovation: En sammenlignende vurdering af EU-medlemsstaternes forsknings- og innovationsresultater, der udarbejdes af Kommissionen. Den viser et lands innovationskapacitet ved hjælp af en enkelt fælles indikator, der er sammensat af tre hovedindikatorer - katalysatorer, virksomhedsaktiviteter og output - samt otte innovationsdimensioner, som i alt omfatter 25 indikatorer.

Det europæiske territoriale samarbejde (ETS): ETS finansieres af EFRU og danner rammen om samarbejde, gennemførelse af fælles aktioner og udveksling af politiske løsningsmodeller mellem nationale, regionale og lokale aktører fra forskellige medlemsstater.

Effekt: De socioøkonomiske konsekvenser på længere sigt, der kan konstateres et bestemt stykke tid efter, at en intervention er afsluttet, og som kan påvirke de direkte modtagere under interventionen eller andre, indirekte, modtagere (f.eks. lavere arbejdsløshed eller bedre vandkvalitet).

Europa 2020-strategien: EU's vækststrategi for perioden 2010-2020, der skal få EU ud af krisen, og den er inddelt i fem overordnede målsætninger, der omfatter: beskæftigelse, forskning og udvikling, klima/energi, uddannelse, social inklusion og fattigdomsbekæmpelse.

Forhåndsbetingelser: Betingelser, der er baseret på forud fastsatte kriterier i FFB og betragtes som nødvendige forudsætninger for, at den EU-støtte, aftalerne omfatter, anvendes effektivt og produktivt. Ved udarbejdelsen af OP'er under EFRU, Samhørighedsfonden og ESF for programperioden 2014-2020 skal medlemsstaterne vurdere, om disse betingelser er opfyldt. Hvis de ikke er opfyldt, skal der udarbejdes handlingsplaner med henblik på at sikre opfyldelse senest den 31. december 2016.

Forordningen om fælles bestemmelser (FFB): 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.

Fælles strategisk ramme: Ramme, der indeholder vejledning og bidrager til at harmonisere de mål, der skal opfyldes af EU's forskellige fonde inden for samhørighedspolitikken og af andre EU-instrumenter og -politikker.

Input: De finansielle, menneskelige, materielle og organisatoriske ressourcer samt de reguleringstiltag, som det kræver at gennemføre en politik, et program eller et projekt.

Intervention: Enhver aktion eller aktivitet uanset art (politik, program, foranstaltning eller projekt), som gennemføres af en offentlig myndighed eller en anden organisation. De interventionsmidler, der anvendes, er tilskud, lån, rentegodtgørelser, garantier, egenkapitalfinansiering og finansiering med risikovillig kapital eller andre finansieringsordninger.

Interventionslogik: En interventionslogik beskriver sammenhængen mellem vurderede behov, mål, input (planlagte og leverede), output (planlagte og opnåede) og resultater (ønskede og faktiske).

Investeringsprioritet: Et foretrukket område for Den Europæiske Unions bidrag. Fastsettes på EU-niveau i forbindelse med et specifikt tematisk mål.

Landespecifikke henstillinger: Rådets henstillinger til medlemsstaterne vedrørende de strukturelle udfordringer, som det er hensigtsmæssigt at håndtere ved hjælp af flerårige investeringer, der direkte falder ind under ESI-fondene som fastlagt i de fondsspecifikke forordninger. De er baseret på Kommissionens analyse af EU-medlemsstaters planer for budgetmæssige, makroøkonomiske og strukturelle reformer og vedrører de følgende 12-18 måneder. De vedtages af Rådet i overensstemmelse med artikel 121, stk. 2, og artikel 148, stk. 4, i traktaten om den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF).

Nationalt reformprogram: Et dokument, der beskriver landets politikker og foranstaltninger til sikring af vækst og beskæftigelse og til opfyldelse af Europa 2020-målene.

Operationelt program (OP): Et OP fastsætter medlemsstatens prioriteter og særlige mål og beskriver, hvordan midlerne (EU-medfinansiering samt national offentlig og privat medfinansiering) fra ESI-fondene vil blive anvendt i en given periode (for nærværende syv år) til finansiering af projekter. Projekterne skal bidrage til at opfylde et bestemt antal mål, der er fastsat for OP'ets prioritetsakse. OP'et 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.

Output: Det, der produceres eller opnås med de ressourcer, der er tildelt en intervention (f.eks. afholdte uddannelseskurser for unge arbejdsløse, antal opførte rensningsanlæg eller km anlagte veje).

Partnerskabsaftaler: Aftaler indgået mellem Europa-Kommissionen og hver enkelt medlemsstat 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 målsætninger i 2020-strategien om intelligent, bæredygtig og inklusiv vækst. De indeholder også detaljerede oplysninger om bl.a. eventuelle forhåndsbetingelser og rammer for resultatorienteret forvaltning. De udarbejdes af de enkelte medlemsstater i samråd med Kommissionen og skal godkendes af denne.

Resultat: En målelig konsekvens, der - direkte eller indirekte - udspringer af en årsagssammenhæng. Den resultatbaserede tilgang til offentlig politik bygger på princippet om, at offentlige interventioner bør fokusere på resultater i stedet for aktivitets- eller processtyring. I forbindelse med samhörighedspolitikken henviser begrebet resultat normalt til udfald og effekt.

Resultatramme: En resultatramme er et sæt delmål og mål, der er defineret for hver prioritet i et program, og den er et vigtigt element i den resultatorienterede tilgang.

Resultatreserve: En reserve bestående af 6 % af de midler, der er tildelt EFRU, ESF og Samhørighedsfonden. Midlerne i reserven er i øjeblikket spærret, men efter den resultatgennemgang, der er planlagt i 2019, kan de stilles til rådighed, hvis bestemte krav er opfyldt.

Tematisk mål: Et strukturskabende element i partnerskabsaftalerne. Det er forud fastsat i lovgivningen som et mål, der skal støttes af de europæiske struktur- og investeringsfonde. De tematiske mål skaber en forbindelse til de strategiske mål på EU-niveau.

Ungdomsbeskæftigelsesinitiativet (UBI): har til formål at yde finansiel støtte til regioner, hvor ungdomsarbejdsløsheden ligger over 25 %, ved at støtte gennemførelsen af ungdomsgarantien for at styrke og supplere de aktiviteter, der finansieres af ESF. Initiativet finansierer aktiviteter, der er direkte rettet mod unge op til 25 år (eller op til 29 år, hvis medlemsstaten finder det relevant), der hverken er i beskæftigelse eller under uddannelse (NEET'er).

Om denne beretning

Med henblik på denne beretning undersøgte vi, om de partnerskabsaftaler, der indgås mellem Europa-Kommissionen og medlemsstaterne, bidrager til en mere effektiv målretning af midlerne fra EU's struktur- og investeringsfonde. Vi konstaterede, at det trods indledende vanskeligheder er lykkedes Kommissionen og medlemsstaterne at fastsætte mål og forventede output for de programmer, der er omfattet af aftalerne. Der er imidlertid udviklet unødvendigt mange resultatindikatorer, og der er vigtige definitioner, som ikke er koordineret. Vi fremsætter en række anbefalinger til Kommissionen og medlemsstaterne med henblik på at forbedre anvendelsen af aftalerne.

Om partnerskabsaftaler

Partnerskabsaftalerne er strategiske investeringsplaner, som angiver EU-medlemsstaternes nationale udgiftsprioriteter for de europæiske struktur- og investeringsfonde over en syvårig periode. Disse aftaler er defineret i lovgivningen og blev forhandlet af Kommissionen og de enkelte medlemsstater i 2014. Ved udgangen af december 2015 havde Kommissionen på grundlag af partnerskabsaftalerne forhandlet i alt 387 operationelle programmer under Den Europæiske Fond for Regionaludvikling Samhørighedsfonden og Den Europæiske Socialfond. Eftersom disse tre fonde er EU's vigtigste investeringsinstrumenter og råder over i alt ca. 350 milliarder euro i programperioden 2014-2020, er udfaldet af disse forhandlinger afgørende for, hvordan en stor del af EU-budgettet vil blive brugt.

Hvordan vi udførte vores revision

Vi forsøgte at fastslå, om Kommissionen havde forhandlet partnerskabsaftalerne og de operationelle programmer effektivt, så EU-finansieringen er mere effektivt rettet mod EU 2020-strategiens prioriteter, så interventionerne er bedre begrundet med henvisning til investeringsbehov og forventede resultater, og så der er fastsat hensigtsmæssige betingelser, som resultaterne af programmerne kan måles ud fra. Vores revision omfattede perioden fra december 2013 til december 2015. Vores revisionsarbejde inkluderede:

- En analyse af den tidsramme, inden for hvilken forhandlingerne fandt sted, og en vurdering af Kommissionens interne procedurer for forhandlingen
- En dybtgående analyse af fem partnerskabsaftaler og 14 operationelle programmer vedrørende fem medlemsstater - Spanien, Irland, Kroatien, Polen og Rumænien. Vi aflagde også et studiebesøg i Danmark
- Samtaler med ansatte i Kommissionen og med embedsmænd i medlemsstaterne og deres faste repræsentationer i Bruxelles
- Høringer af eksperter vedrørende EU's regional-, struktur- og samhørighedspolitik samt resultatbudgettering.

Hvad vi konstaterede

III

Europa-Parlamentet og Rådet vedtog lovgivningspakken for sammenhørighedspolitikken lige inden begyndelsen af programperioden 2014-2020. For at bidrage til at afbøde effekten af forordningernes sene vedtagelse indledte Kommissionen uformelle forhandlinger med medlemsstaterne helt tilbage i 2012. Trods vanskeligheder vedtog Kommissionen operationelle programmer inden for de frister, der er fastsat i forordningen om fælles bestemmelser, og den gennemsnitlige vedtagelsestid var omtrent den samme som i den foregående periode. Ikke desto mindre var kun 64 % af de operationelle programmer under målet om investeringer i vækst og beskæftigelse blevet vedtaget i december 2014, hvilket primært skyldes den forsinkede vedtagelse af lovgivningspakken.

IV

Forhandlingerne mellem Kommissionen og medlemsstaterne var mere krævende end i de foregående perioder. Hovedårsagerne til dette var yderligere krav, f.eks. om forhåndsbetingelser eller om fastlæggelse af en mere eksplícit interventionslogik, IT-problemer og behovet for flere godkendelsesrunder i Kommissionen. Endvidere var der kvalitetsproblemer med medlemsstaternes første udkast til programmeringsdokumenter.

V

Partnerskabsaftalerne har vist sig at være et effektivt instrument til at øremærke ESI-finansiering til tematiske mål og investeringsprioriteter og styrke fokuseringen på målene i Europa 2020-strategien for vækst og beskæftigelse. Opnåelse af de strategiske resultater, der er fastlagt for programperioden, vil kræve et betydeligt bidrag fra de nationale budgetter ud over midlerne fra ESI-fondene, men også yderligere lovbestemte foranstaltninger og strukturelle reformer. Dette illustrerer, at Kommissionen i stigende grad bruger programmeringen af ESI-fondene til at påvirke den overordnede økonomiske styring i medlemsstaterne.

VI

Med hensyn til de fleste af de undersøgte operationelle programmer for 2014-2020 er det lykkedes Kommissionen og medlemsstaterne at udvikle programmer med en mere solid interventionslogik, som fastlægger interventionens målsætninger (specifikke mål/resultater) og angiver, hvordan de forventes opfyldt (finansieringskrav, aktioner og forventede output).

VII

Vi konstaterede, at de operationelle programmers struktur førte til en betydelig stigning i antallet af indikatorer for output og resultater, der skal overvåges. De fondsspecifikke forordninger har indført forskellige krav om indsamling og rapportering af data for output og resultater samt om finansiel overvågning af investeringer. Fondene har ingen fælles definition af »output« og »resultat« og ingen harmoniseret tilgang til anvendelsen af fælles indikatorer (som skal indrapporteres til Kommissionen). Desuden har medlemsstaterne mulighed for at fastlægge yderligere programspecifikke outputindikatorer og opdele indikatorer mellem regioner.

VIII

Vores analyse viste, at medlemsstaterne har skabt tusindvis af resultatindikatorer, og at der er betydelig flere programspecifikke indikatorer end fælles indikatorer. Det store antal indikatorer vil føre til en yderligere administrativ byrde, og det er uklart, hvad medlemsstaterne vil bruge disse data til. På grund af de forskellige tilgange, især med hensyn til programspecifikke indikatorer, sætter vi også spørgsmålstegn ved, om det vil være muligt at foretage en meningsfuld aggregering af resultatdata. Set fra den positive side kan flere og bedre data om output bane vejen for et mere resultatbaseret budget i perioden efter 2020.

Hvad vi anbefaler

IX

Medlemsstaterne bør:

- give Kommissionen de nødvendige finansielle oplysninger, så den effektivt kan overvåge overholdelsen af kravene om tematisk koncentration (under hensyntagen til fritagelserne i EFRU-forordningen)
- ophøre med at anvende unødvendige programspecifikke indikatorer i tilfælde af programændringer
- sørge for indsamling af de data, der er relevante med hensyn til at fastslå effekten af EFRU-interventioner.

X

Kommissionen bør:

- sørge for rettidig fremlæggelse af sine lovgivningsforslag vedrørende samhørighedspolitikken i perioden efter 2020, så Europa-Parlamentet og Rådet har tid nok til at afslutte deres forhandlinger, før programperioden begynder
- sikre, at øremærkningen af ESI-finansiering til tematiske mål respekteres af medlemsstaterne.
- definere en fælles terminologi vedrørende »output« og »resultat« og foreslå, at den indføres i finansforordningen, samt sikre, at forslagene til de sektorspecifikke forordninger følger disse definitioner med henblik på perioderne efter 2020

- foretage en analyse af de programspecifikke og fælles indikatorer for output og resultater vedrørende 2014-2020 med henblik på at identificere dem, der er mest relevante og bedst egnet til at fastslå effekten af EU-interventionerne
- udbrede medlemsstaters »gode praksis« med hensyn til, hvilke evalueringer der bedst kan fastslå effekten af EU-interventioner, og hjælpe medlemsstaterne til at opdatere deres evalueringsplaner med sådanne »god praksis-evalueringer«
- anvende de data, der indsamles via årlige gennemførelsesrapporter, samt resultaterne af ad hoc-evalueringer og efterfølgende evalueringer til at udarbejde sammenlignende resultatanalyser og, hvor det er relevant, til at fremme anvendelsen af benchmarking med henblik på at muliggøre policylæring i perioden 2014-2020
- anvende konceptet om et resultatorienteret budget, der forbinder hver stigning i ressourcer med en stigning i output eller andre resultater, til finansiering af interventioner inden for samhørighedspolitikken i perioden efter 2020, hvor det er relevant. I den forbindelse bør Kommissionen gøre brug af data for de faktiske enhedsomkostninger, der konstateres i perioden 2014-2020.

Samhørighedspolitikken er EU's vigtigste investeringspolitik

01

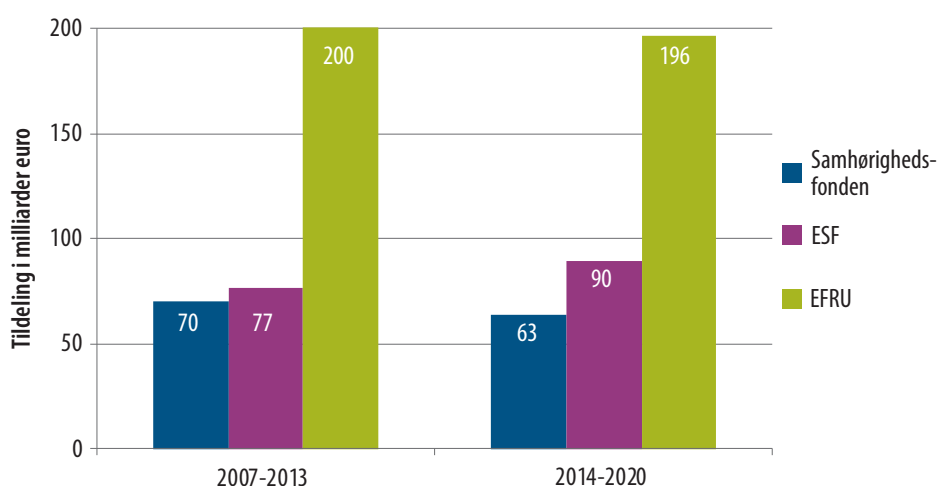
Den Europæiske Fond for Regionaludvikling (EFRU), Den Europæiske Socialfond (ESF) og Samhørighedsfonden er de finansieringsmekanismer, der anvendes til at gennemføre EU's samhørighedspolitik. Disse fonde udgør sammen med Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL) og Den Europæiske Hav- og Fiskerifond (EHFF) de europæiske struktur- og investeringsfonde (ESI-fondene).

02

Samhørighedspolitikken er EU's vigtigste investeringspolitik og støtter jobskabelse, konkurrenceevne i erhvervslivet, økonomisk vækst, bæredygtig udvikling og forbedring af borgernes livskvalitet. EU-budgettets samlede tildeling til EFRU, ESF og Samhørighedsfonden er på 349,4 milliarder euro i programperioden 2014-2020, hvilket er en stigning fra 346,5 milliarder euro i programperioden 2007-2013¹ (jf. **figur 1**).

1 Beregnet af Den Europæiske Revisionsret på grundlag af Kommissionens data om de vedtagne OP'er for programperioderne 2007-2013 og 2014-2020, Infoview, juni 2016.

Figur 1 EU-finansiering under EFRU, ESF og Samhørighedsfonden i programperioderne 2007-2013 og 2014-2020, inklusive ETS og UBI

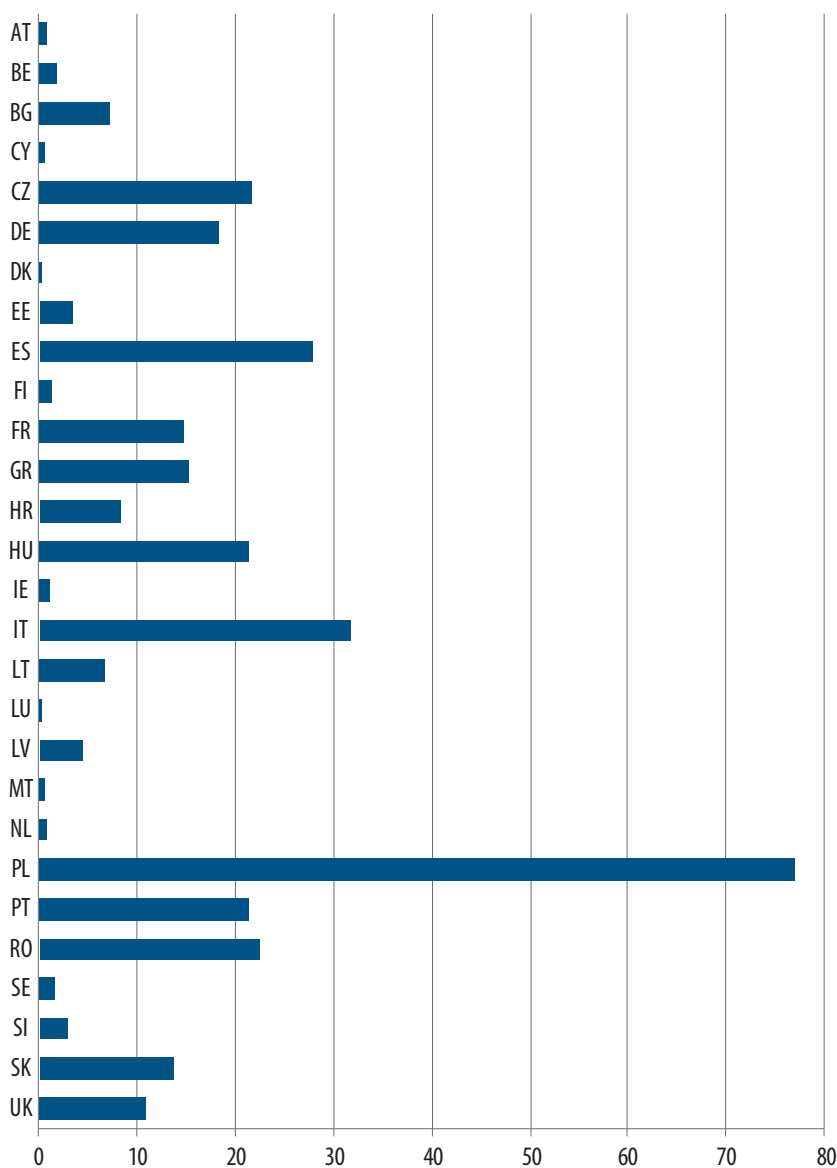


Kilde: Revisionsretten på grundlag af Kommissionens data fra Infoview, juni 2016.

03

Medlemsstaterne med den højeste tildeling af EU-midler fra EFRU, ESF og Samhørighedsfonden i programperioden 2014-2020 er Polen (76,8 milliarder euro), Italien (31,1 milliard euro) og Spanien (27,0 milliarder euro) (jf. **figur 2**).

Figur 2

EU-finansiering pr. medlemsstat under EFRU, ESF og Samhørighedsfonden i programperioden 2014-2020 (milliarder euro)

Kilde: Revisionsretten på grundlag af Kommissionens data fra Infoview, juni 2016.

Lovbestemmelser, der bidrager til at sætte øget fokus på resultater inden for samhørighedspolitikken i perioden 2014-2020

04

Programmeringen af midlerne er et afgørende første trin i gennemførelsen af programmer, eftersom den i høj grad afgør, hvilke områder EU-midlerne og de nationale midler vil blive tildelt i løbet af programperioden.

05

Med henblik på håndteringen af denne opgave er der indført en række nye lovbestemmelser for programperioden 2014-2020, f.eks.:

- en koncentrering af samhørighedsudgifterne omkring tematiske mål og investeringsprioriteter, der stammer fra Europa 2020-strategien
- en mere struktureret anvendelse af interventionslogik under programmeringen, begyndende med identificering af investeringsbehovene og specificering af de forventede resultater på lang sigt
- en mere konsekvent og omfattende anvendelse af resultatindikatorer til at måle fremskridt i retning af at opnå disse resultater
- genindførelse af en obligatorisk resultatreserve (tidligere obligatorisk i perioden 2000-2006 og valgfri i perioden 2007-2013²) bestående af EU-finansiering, der kun skal stilles til rådighed, hvis indikatorerne når bestemte forud fastsatte delmål
- fastsættelse af bestemte forhåndsbetingelser (blandt andet med hensyn til inkorporering og effektiv gennemførelse af EU-lovgivning og etablering af politikrammer/strategiske rammer), som medlemsstaterne skal opfylde på de områder, hvor ESI-fondenes investeringer foretages. Det skal bemærkes, at medlemsstaterne kan modtage medfinansiering fra ESI-fondene, før forhåndsbetingelserne er opfyldt. Kommissionen kan træffe afgørelse om at suspendere alle mellemliggende betalinger eller en del af dem, hvis forhåndsbetingelserne ikke er opfyldt.

06

I **bilag I** sammenlignes hver af disse nøglebestemmelser for programperioden 2014-2020 med de tilsvarende bestemmelser for perioderne 2000-2006 og 2007-2013. Aspekterne vedrørende fastsættelsen af forhåndsbetingelser, specificeringen af resultatindikatorer og indførelsen af resultatreserven vil blive behandlet i en anden beretning (jf. punkt 28).

2 Artikel 23 og 50 i Rådets forordning (EF) nr. 1083/2006 af 11. juli 2006 om generelle bestemmelser for Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond og Samhørighedsfonden og ophævelse af forordning (EF) nr. 1260/1999 (EUT L 210 af 31.7.2006, s. 25).

Vedtagelsen af den retlige ramme for samhørighedspolitikken i 2014-2020 - de vigtigste trin

Udarbejdelsen af Kommissionens lovgivningsforslag

07

I 2010 vedtog Det Europæiske Råd Europa 2020-strategien, hvis formål er at hjælpe Europa til at komme styrket ud af krisen og forberede EU's økonomi til det næste årti. Strategien fastsatte nøgleprioriteter for vækst og overordnede målsætninger, der skal nås inden 2020 (jf. **bilag II**).

08

I 2010 foretog Kommissionen konsekvensanalyser af sit forslag til forordningen om fælles bestemmelser (FFB), der fastlægger de generelle fælles bestemmelser for alle ESI-fondene³. Det blev offentliggjort i oktober 2011 og anbefalede anvendelse af forhåndsbetingelser, resultatgennemgang, resultatreserve og styrket makroøkonomisk konditionalitet.

09

Endelig udarbejdede Kommissionen i 2012 holdningsdokumenter for hver medlemsstat. De blev sendt til de kompetente nationale myndigheder i efteråret 2012, inden de blev fremlagt af højtstående tjenestemænd i Kommissionen. De indeholdt Kommissionens analyse af de væsentligste udfordringer for hver medlemsstat samt de fremskridt, der var gjort med hensyn til opfyldelse af Europa 2020-målene, og angav de finansieringsprioriteter, der efter Kommissionens opfattelse var mest relevante. Holdningsdokumenterne indeholdt også henvisninger til de landespecifikke henstillinger og det europæiske semester. Efterfølgende dannede disse arbejdsdokumenter grundlag for Kommissionens forhandlinger med medlemsstaterne.

3 SEC(2011) 1141 final af 6. oktober 2011 »Impact Assessment«.

Forhandlingerne mellem Kommissionen, Europa-Parlamentet og Rådet om lovgivningspakken for samhørighedspolitikken

Lovgivningspakken for samhørighedspolitikken er tæt forbundet med den flerårige finansielle ramme

10

Drøftelserne i Europa-Parlamentet og Rådet om lovgivningspakken for samhørighedspolitikken var tæt forbundet med drøftelserne om den flerårige finansielle ramme (FFR)⁴, som fastlægger den EU-finansiering, der er til rådighed i programperioden. Denne FFR var den første, der blev vedtaget efter bestemmelserne i Lissabontraktaten. Det betyder, at Rådet efter en særlig lovgivningsprocedure enstemmigt vedtager FFR-forordningen efter at have opnået samtykke fra Europa-Parlamentet. Kommissionen fremsatte sit forslag til FFR for perioden 2014-2020 i juni 2011. FFR'en blev først vedtaget af Rådet og Europa-Parlamentet i december 2013⁵.

Europa-Parlamentets beføjelser blev øget i kraft af den almindelige lovgivningsprocedure

11

Traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF) havde øget Europa-Parlamentets beføjelser ved at fastsætte, at den almindelige lovgivningsprocedure (fælles beslutningstagning) skulle anvendes på hele lovgivningspakken for samhørighedspolitikken⁶. Kommissionen fremsatte sit forslag til lovgivningspakken for samhørighedspolitikken i oktober 2011. Som følge af ændringerne i TEUF spillede Parlamentet og Rådet for første gang en ligeværdig rolle i forhandlingen om de generelle bestemmelser for strukturfondene. I den foregående programmeringsperiode havde proceduren med fælles beslutningstagning kun fundet anvendelse på de fondsspecifikke regler. I praksis betød det, at både Europa-Parlamentet og Rådet kunne afgive udtalelser om alle Kommissionens forslag, og at Kommissionen, Parlamentet og Rådet skulle nå frem til en fælles holdning. Forhandlingerne begyndte i juli 2012 under det cypriotiske formandskab. Der blev i alt afholdt 73 møder mellem de tre institutioner alene om FFB, herunder syv møder med deltagelse af kommissæren.

12

FFB og de fondsspecifikke forordninger for de fem ESI-fonde⁷ blev vedtaget af Rådet den 17. december 2013. Den sekundære lovgivning, dvs. gennemførelsesretsakter og delegerede retsakter, blev efterfølgende vedtaget frem til januar 2016⁸ (jf. **figur 3**).

4 KOM(2011) 398 endelig af 29. juni 2011 »Forslag til Rådets forordning om fastlæggelse af den flerårige finansielle ramme for årene 2014-2020«.

5 Rådets forordning (EU, Euratom) nr. 1311/2013 af 2. december 2013 om fastlæggelse af den flerårige finansielle ramme for årene 2014-2020 (EUT L 347 af 20.12.2013, s. 884).

6 Artikel 177 i TEUF.

7 Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1300/2013 af 17. december 2013 om Samhørighedsfonden og om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 1084/2006 (EUT L 347 af 20.12.2013, s. 281), Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1301/2013 af 17. december 2013 om Den Europæiske Fond for Regionaludvikling og om særlige bestemmelser vedrørende målet om investeringer i vækst og beskæftigelse og om ophævelse af forordning (EF) nr. 1080/2006 (EUT L 347 af 20.12.2013, s. 289), Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1304/2013 af 17. december 2013 om Den Europæiske Socialfond og om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 1081/2006 (EUT L 347 af 20.12.2013, s. 470), Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1305/2013 af 17. december 2013 om støtte til udvikling af landdistrikterne fra Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL) og om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 1698/2005 (EUT L 347 af 20.12.2013, s. 487) og Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 508/2014 af 15. maj 2014 om Den Europæiske Hav- og Fiskerifond og om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 2328/2003, (EF) nr. 861/2006, (EF) nr. 1198/2006 og (EF) nr. 791/2007 samt Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1255/2011 (EUT L 149 af 20.5.2014, s. 1).

8 Den sidst vedtagne forordning var Kommissionens delegerede forordning (EU) 2016/568 af 29. januar 2016 om supplerende regler til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU)

Programmeringen af samhørighedspolitikken for perioden 2014-2020

De vigtigste byggesten i programmeringsprocessen: fælles strategisk ramme, tematiske mål, partnerskabsaftaler og operationelle programmer

13

FFB indeholder nøglebestemmelserne om programmeringen af de samhørighedspolitiske mål og de tilhørende udgifter i perioden 2014-2020. Det gælder især forhandlingen af partnerskaber og operationelle programmer mellem Kommissionen og medlemsstaterne på grundlag af en fælles strategisk ramme og på forhånd fastsatte tematiske mål.

Fælles strategisk ramme

14

Den fælles strategiske ramme fastlægger på EU-niveau strategiske vejledende principper for samordning af anvendelsen af ESI-fondene med andre EU-instrumenter og -politikker i hele programperioden under hensyntagen til de politiske mål, de overordnede målsætninger og flagskibsinitiativerne i Europa 2020-strategien⁹ (jf. **bilag II**). I perioden 2007-2013 fandtes der på samme tid særskilte sæt af strategiske retningslinjer for samhørighedspolitikken, politikken for udvikling af landdistrikterne samt fiskeri- og havpolitikken.

Tematiske mål

15

FFB¹⁰ styrker anvendelsen af interventionslogik i perioden 2014-2020 og sigter mod at sikre, at midlerne koncentrerer omkring 11 tematiske mål (TM) (jf. **bilag II**). Disse tematiske mål forventes at bidrage til fremskridt med hensyn til prioriteterne i Europa 2020-strategien, dvs. intelligent, bæredygtig og inklusiv vækst. De tematiske mål er mål på højt niveau uden tilknyttede målsætninger, delmål og indikatorer. Omfanget af de tematiske mål rækker ud over prioritetsområderne i Europa 2020-strategien og dens overordnede målsætninger¹¹.

nr. 1303/2013 for så vidt angår de betingelser og procedurer, der er gældende for Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond, Samhørighedsfonden og Den Europæiske Hav- og Fiskerifond, og som skal anvendes til at bestemme, om uinddrivelige beløb tilbagebetales af medlemsstaterne (EUT L 97 af 13.4.2016, s. 1).

- 9 Artikel 10 i 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).
- 10 Artikel 9 i forordning (EU) nr. 1303/2013.
- 11 Revisionsrettens årsberetning om budgetgennemførelsen i regnskabsåret 2014, punkt 3.24 (EUT C 373 af 10.11.2015).

16

Den fondsspecifikke lovgivning om EFRU, ESF og Samhørighedsfonden specificerer også investeringsprioriteter¹² forbundet med tematiske mål. Desuden er der en række lovbestemte krav vedrørende tildeling af finansiering (jf. **tekstboks 1** og **bilag II**). Inden for denne ramme forventes det, at hver medlemsstat identificerer sine nationale og regionale investeringsbehov og kanaliserer ESI-fondenes midler med henblik på at finansiere de investeringsbehov, der er bedst egnet til at opfylde eller i væsentlig grad bidrage til at opfylde Europa 2020-målene.

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

17

Prioriteringen af finansieringen skal først foretages i partnerskabsaftalerne og derefter i de operationelle programmer. Den indvirker på udformningen af interventioner og fastsættelsen af de specifikke mål, der skal være opnåelige inden for gennemførelsesperioden, og målværdierne for de tilsvarende resultatindikatorer.

Tematisk koncentration - oversigt over de vigtigste lovbestemte krav

For det første fastsætter de fondsspecifikke forordninger omfanget af de enkelte fondes støtte: EFRU kan yde støtte til tematisk mål nr. 1-11, ESF til tematisk mål nr. 8-11 og Samhørighedsfonden til tematisk mål nr. 4-7 og 11¹³.

Hertil kommer, under EFRU, at en fast procentdel (fra 50 % til 80 %) af den samlede finansiering i mindre udviklede regioner, overgangsregioner og mere udviklede regioner skal tildeles tematisk mål nr. 1-4¹⁴. Derudover skal minimumstildelingen til tematisk mål nr. 4 udgøre mellem 12 % og 20 % af den samlede EFRU-tildeling, afhængigt af regionstypen¹⁵.

Under ESF skal mindst 20 % af den samlede budgettildeling til en medlemsstat tildeles tematisk mål nr. 9¹⁶, og på programniveau skal 60 % til 80 % af midlerne tildeles op til fem investeringsprioriteter¹⁷.

Ud over disse fondsspecifikke krav om tematisk koncentration kan der være yderligere krav om, at støtten skal koncentreres omkring strategisk relevante områder. F.eks. skal medlemsstater og regioner, der tildeler midler til tematisk mål nr. 1, også udarbejde strategier for intelligent specialisering, dvs. identificere et begrænset antal områder for intelligent specialisering med vækstpotentiale. Strategierne for intelligent specialisering skal forklare, hvordan medlemsstaterne og regionerne påtænker at opbygge en konkurrencefordel for virksomheder i deres land/region. Dette krav er en del af forhåndsbetingelse 1.1¹⁸.

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

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

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

16 Artikel 4, stk. 2, i forordning (EU) nr. 1304/2013.

17 Artikel 4, stk. 3, i forordning (EU) nr. 1304/2013.

18 Forordning (EU) nr. 1303/2013, bilag XI, forhåndsbetingelse 1.1: »Der foreligger en national og/eller regional strategi for intelligent specialisering på linje med det nationale reformprogram«.

Partnerskabsaftaler

18

Partnerskabsaftalerne er nationale investeringsplaner, der udarbejdes i overensstemmelse med de vejledende principper i den fælles strategiske ramme. De omfatter hele programperioden og alle fem ESI-fonde. Der udarbejdes én partnerskabsaftale pr. medlemsstat på grundlag af de nationale reformprogrammer, som fremlægger landets politikker og foranstaltninger til at bevare vækst og beskæftigelse og til at nå Europa 2020-målene, de seneste landespecifikke henstillinger og Rådets henstillinger af relevans.

19

Indholdet af partnerskabsaftalerne er fastlagt i FFB¹⁹, og Kommissionen har udsendt yderligere vejledning om de specifikke oplysninger, der skal gives i partnerskabsaftalerne²⁰ (jf. **tekstboks 2**). Centrale dele af partnerskabsaftalerne godkendes af Kommissionen.

19 Artikel 15, stk. 1 og 2, i forordning (EU) nr. 1303/2013.

20 »Guidance Fiche No 1a, Partnership Agreement«, version 1, april 2013, og »Draft Template and Guidelines on the Content of the Partnership Agreement«.

Partnerskabsaftaler

En partnerskabsaftale omfatter alle ESI-fondene og beskriver de målsætninger og tematiske mål, der forfølges af medlemsstaten, og de giver således et overblik over de oplysninger, der behandles nærmere i de individuelle OP'er.

Underlagt Kommissionens godkendelse indeholder den oplysninger om medlemsstatens udviklingsbehov, de valgte tematiske mål, en vejledende tildeling af EU-støtten, en liste over OP'er, en beskrivelse af de institutionelle ordninger, en liste over partnere og partnerskabsprincippet, en vurdering af den administrative kapacitet, en sammenfatning af forhåndsevalueringerne, oplysninger om forhåndsverificering af overholdelsen af reglerne om additionalitet, en sammenfatning af vurderingen af forhåndsbetingelserne, en metodologi og mekanismer til at sikre resultatrammens funktion og tildelingen af resultatreserven og en sammenfatning af programmernes planlagte aktioner til reduktion af den administrative byrde.

Operationelle programmer

20

I perioden 2014-2020 gennemføres de tre ESI-fonde for samhørighedspolitik (EFRU, Samhørighedsfonden og ESF) fortsat gennem OP'er. I et OP fastlægger en medlemsstat investeringsprioriteter og specifikke interventionsmål (for hele programperioden) med henblik på at opfylde målsætningerne for de valgte tematiske mål og beskriver, hvordan finansieringen (EU-medfinansiering samt national offentlig og privat medfinansiering) vil blive anvendt til at finansiere projekter i perioden. OP'erne udarbejdes af medlemsstaterne i overensstemmelse med den fælles strategiske ramme og partnerskabsaftalen. Hvert OP bygger på prioritetsakser (jf. **tekstboks 3**).

Tekstboks 3

Operationelle programmer

I hvert OP fremlægges der oplysninger på prioritetsaksniveau om de valgte tematiske mål, der forfølges med støtte fra ESI-fondene, og de relevante investeringsprioriteter. Hver prioritetsakse kan forbindes med mere end ét tematisk mål. Hvert OP består af en række prioritetsakser.

OP'erne har et matrixdesign. Det betyder, at de fremlægger de resultatmæssige og finansielle oplysninger efter to hovedparametre, dels medlemsstaternes individuelt definerede prioritetsakser, og dels de valgte investeringsprioriteter, der er fastlagt i de fondsspecifikke forordninger. Disse oplysninger opdeles også efter regionskategorier, f.eks. mindre udviklede regioner, overgangsregioner, regioner i den yderste periferi og mere udviklede regioner, og efter fonde.

Generelt skal programmer fastlægge prioritetsakser, der gælder for enkelte fonde (dvs. kun gælder f.eks. EFRU, ESF eller Samhørighedsfonden), og kun omfatter ét tematisk mål og én regionskategori. Det er dog også muligt at fastlægge en prioritetsakse, der omfatter mere end én fond og mere end én regionskategori, eller at fastlægge en prioritetsakse, som kombinerer investeringsprioriteter fra forskellige tematiske mål²¹.

21 Artikel 96 i forordning (EU) nr. 1303/2013 og afsnit to i Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) nr. 288/2014 om modellen for operationelle programmer under målet om investeringer i vækst og beskæftigelse, jf. Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1303/2013, og modellen for samarbejdsprogrammer under målet om europæisk territorialt samarbejde, jf. Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1299/2013 om særlige bestemmelser for støtte fra Den Europæiske Fond for Regionaludvikling til målet om europæisk territorialt samarbejde (EUT L 87 af 22.3.2014, s. 1).

21

I 2014 vedtog Kommissionen en gennemførelsesforordning om skabelonen for de operationelle programmer, der fastlægger, hvordan indholdet i de operationelle programmer skal præsenteres²². Et OP skal godkendes af Kommissionen, før der kan foretages nogen betalinger fra EU-budgettet.

22 Forordning (EU) nr. 288/2014.

Tabel 1

Antal vedtagne OP'er: sammenligning af perioderne 2007-2013 og 2014-2020¹

	Programmeringsperioder	
	2014-2020	2007-2013
OP'er under EFRU og Samhørighedsfonden	124	249
OP'er under ESF	95	118
OP'er under ETS	76	73
OP'er med deltagelse af flere fonde	92	i/r
I alt	387	440

1 OP'er under instrumentet til førtiltrædelsesbistand og Den Europæiske Fond for Bistand til de Socialt Dårligst Stillede er ikke medregnet i denne tabel, da de ikke er vedtaget i henhold til FFB.

Kilde: Kommissionens data fra Infoview og SFC2007, tilpasset af Revisionsretten.

22

Kommissionen forhandlede 387 OP'er i perioden 2014-2020 sammenlignet med 440 OP'er i den foregående periode. Generaldirektoratet for Regionalpolitik og Bypolitik havde ansvar for 281 OP'er. **Generaldirektoratet for Beskæftigelse, Sociale Anliggender, Arbejdsmarkedsforhold og Inklusion** havde ansvar for 106 OP'er under ESF.

Indikatorer for output og resultater

23

Gennemførelsen af aktioner på OP'ernes prioritetsakseniveau overvåges og måles ved hjælp af indikatorer for output og resultater.

- Gennemførelsen af de planlagte aktioner under OP'ernes investeringsprioriteter skal måles ved hjælp af outputindikatorer. Fælles outputindikatorer er specificeret i forordningen for hver fond²³. Yderligere programspecifikke outputindikatorer kan fastlægges af medlemsstaten
- Opfyldelse af de specifikke mål i OP'erne skal måles ved hjælp af resultatindikatorer²⁴. Der findes programspecifikke resultatindikatorer og for ESF også fælles resultatindikatorer.

24

Siden begyndelsen af perioden 2014-2020 har Kommissionen gjort de resultatoplysninger, der indrapporteres af medlemsstaterne, offentligt tilgængelige på sin ESIF Open Data-platform²⁵.

25

Bilag III viser, hvordan output- og resultatindikatorerne er forbundet med de tematiske mål, investeringsprioriteterne og de specifikke mål.

Proceduremæssige bestemmelser vedrørende vedtagelsen af partnerskabsaftaler og operationelle programmer

26

FFB specificerer også Kommissionens og medlemsstaternes ansvarsområder i forbindelse med udarbejdelsen og vedtagelsen af partnerskabsaftaler og OP'er. Begge dokumenter udarbejdes af medlemsstaten i dialog med Kommissionen og i samarbejde med partnere (f.eks. offentlige myndigheder, arbejdsmarkedets parter og de økonomiske interesseorganisationer samt ikke-statslige organisationer)²⁶. Dette skal ske efter gennemsigtige procedurer og i overensstemmelse med medlemsstatens institutionelle og retlige ramme.

23 Bilag I i forordning (EU) nr. 1301/2013, nr. 1304/2013 og nr. 1300/2013.

24 Artikel 96, stk. 2, litra b), nr. ii), i forordning (EU) nr. 1303/2013.

25 Portal for åbne data vedrørende ESIF-fondene (<https://cohesiondata.ec.europa.eu/>).

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

Revisionens omfang og revisionsmetoden

25

27

Ved denne revision undersøgte vi, om Kommissionen havde forhandlet effektivt med medlemsstaterne om partnerskabsaftalerne og de operationelle programmer (OP'er) vedrørende samhørighedspolitikken for 2014-2020, så EU-finansieringen er mere effektivt rettet mod EU 2020-strategiens prioriteter, så interventionerne er bedre begrundet med henvisning til investeringsbehov og forventede resultater, og så der er fastsat hensigtsmæssige betingelser, som resultaterne af disse programmer kan måles ud fra. Vi vurderede især:

- om Kommissionen havde afsluttet forhandlingen med medlemsstaterne om partnerskabsaftalerne og OP'erne så hurtigt som muligt og inden for de lovbestemte tidsfrister
- om det i forbindelse med forhandlingen af partnerskabsaftaler var lykkedes Kommissionen at tilpasse samhørighedsudgifterne efter Europa 2020-strategien
- om OP'erne tydeligt viste, hvilke investeringsbehov der endnu ikke var taget hånd om, og hvilke resultater de planlagte interventioner forventes at give
- om ordningerne for finansiell overvågning og indikatorerne for output og resultater muliggjorde en omkostningseffektiv overvågning af udgiftsprioriteter og resultater, og om de danner et solidt grundlag for bedre resultatbaserede ordninger i forbindelse med finansieringstildeling vedrørende programperioden efter 2020.

28

Dette er den første af to beretninger, der omhandler Kommissionens forhandling af partnerskabsaftaler og OP'er for 2014-2020. Den anden beretning vil fokusere på fastsættelsen af forhåndsbetingelser, specificeringen af resultatindikatorer og ordningerne vedrørende resultatreserven.

29

Vores revisionsarbejde i forbindelse med nærværende beretning omfattede følgende:

- en analyse af den tidsramme, inden for hvilken forhandlingerne om lovgivningspakken for samhørighedspolitikken samt om partnerskabsaftalerne og OP'erne fandt sted
- en vurdering af Kommissionens interne procedurer for forhandlingen og vedtagelsen af partnerskabsaftalerne og OP'erne
- en dybtgående analyse af fem partnerskabsaftaler og 14 EFRU- og ESF-OP'er vedrørende fem medlemsstater (Spanien, Irland, Kroatien, Polen og Rumænien) med fokus på den tematiske koncentration af udgifterne, formuleringen af interventionslogikken og hensigtsmæssigheden af indikatorerne for resultater og output. Vi aflagde også et studiebesøg i Danmark, der omfattede to OP'er

- en gennemgang af Kommissionens forhandlingsdokumenter og medlemsstaternes støttedokumentation for udarbejdelsen af partnerskabsaftalerne og OP'erne i vores stikprøve
- samtaler med mere end 50 ansatte i Generaldirektoratet for Regionalpolitik og Bypolitik og Generaldirektoratet for Beskæftigelse, Sociale Anliggender, Arbejdsmarkedsforhold og Inklusion, der var involveret i forhandlingerne, og med mere end 40 embedsmænd i medlemsstaterne og deres faste repræsentationer i Bruxelles
- høringer af eksperter vedrørende regional-, struktur- og samhørighedspolitik i Den Europæiske Union og resultatbudgettering samt nationale eksperter og repræsentanter for medlemsstaternes faste repræsentationer ved EU.

27 COM(2015) 639 final af 14. december 2015 - »Investeringsplan for job og vækst - maksimering af bidraget fra de europæiske struktur- og investeringsfonde«, især bilag II.

30

Vores analyse er fokuseret på tematisk mål nr. 1 »Styrkelse af forskning, teknologisk udvikling og innovation« (TM 1) og tematisk mål nr. 8 »Fremme af bæredygtig beskæftigelse af høj kvalitet og støtte til arbejdskraftens mobilitet« (TM 8). De blev primært valgt, fordi det af de tematiske mål, der forfølges af alle medlemsstater, er disse to, der tegner sig for de største finansielle tildelinger under henholdsvis EFRU (TM 1) og ESF (TM 8).

31

Vi tog også højde for Kommissionens rapport om udfaldene af forhandlingerne om partnerskabsaftalerne og OP'erne, som gav et generelt overblik over de vigtigste emner (f.eks. ESI-fondenes bidrag til EU's vækststrategi, investeringsplanen og Kommissionens prioriteter i løbet af det næste årti) for hver medlemsstat i december 2015²⁷.

32

Vores revision omfattede perioden fra december 2013 til december 2015, hvor det sidste OP for 2014-2020 blev vedtaget.

Kommissionen holdt forsinkelserne i forhandlingen af partnerskabsaftaler og operationelle programmer under kontrol

33

Vi analyserede den tid, det tog at vedtage lovgivningspakken for samhørighedspolitikken, partnerskabsaftalerne og de operationelle programmer (OP'erne) for programperioden 2014-2020 og sammenlignede dette med varigheden af forhandlingerne vedrørende den foregående periode. Vi gennemgik også Kommissionens forberedende arbejde og dens interne procedurer for forhandlingerne. Derudover forsøgte vi at identificere de vigtigste faktorer, der bidrog til at forsinke afslutningen af forhandlingerne.

Europa-Parlamentet og Rådet vedtog lovgivningspakken for samhørighedspolitikken sent i 2013

34

Kommissionen skal forberede og gennemføre forhandlingerne af partnerskabsaftalerne og OP'erne med medlemsstaterne på en måde, der gør det muligt at vedtage dem så tidligt som muligt inden for de lovbestemte tidsfrister, der er fastlagt i retsgrundlaget. Forhandling af partnerskabsaftaler og OP'er kan først påbegyndes formelt, når den retlige ramme er blevet vedtaget af Europa-Parlamentet og Rådet. Tidsfristen for forelæggelse af samtlige partnerskabsaftaler var april 2014²⁸. Medlemsstaterne skulle også forelægge samtlige OP'er inden for tre måneder fra datoen for forelæggelsen af deres partnerskabsaftale²⁹.

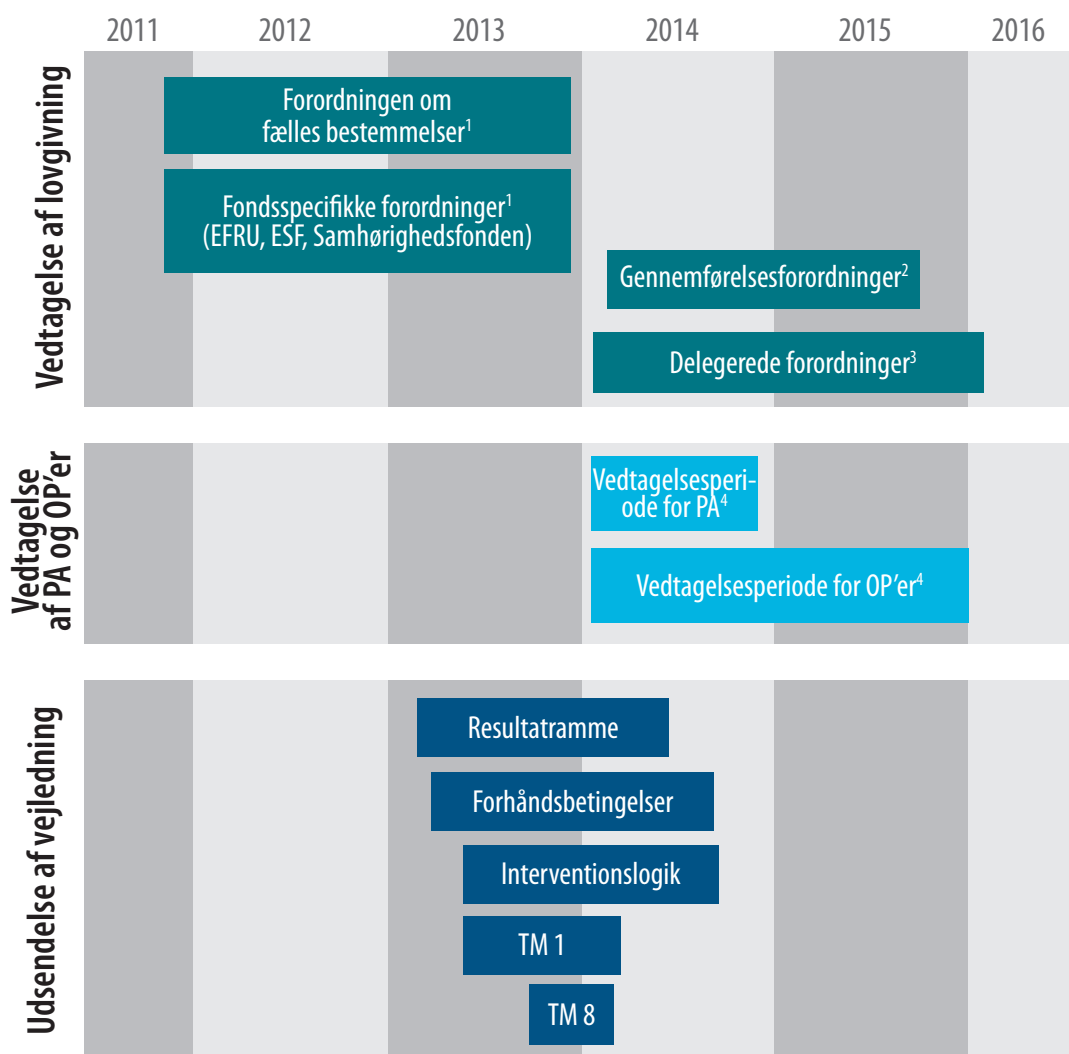
35

Europa-Parlamentet og Rådet vedtog lovgivningspakken for samhørighedspolitikken i december 2013, dvs. lige inden begyndelsen af programperioden 2014-2020 (jf. også punkt 13). Sammenlignet med perioden 2007-2013, hvor retsgrundlaget blev vedtaget i juli 2006, var der tale om en forsinkelse på fem måneder.

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

29 Artikel 26, stk. 4, i forordning (EU) nr. 1303/2013 for OP'erne under målet om investeringer i vækst og beskæftigelse. Under målet om europæisk territorielt samarbejde er tidsfristen ni måneder efter ikrafttrædelsen af FFB.

Figur 3 Retlig ramme for forhandlingerne af partnerskabsaftaler (PA) og OP'er samt Kommissionens vejledning - tidslinje



1 Fra det indledende forslag til vedtagelsen.

2 Vedtagelse af gennemførelsesforordninger (frem til november 2016 er der vedtaget otte forordninger). Gennemførelsesforordninger fastlægger betingelserne for gennemførelsen af juridisk bindende retsakter. Kommissionen vedtog disse forordninger efter »udvalgsproceduren«, dvs. med støtte fra udvalg bestående af EU-landenes repræsentanter.

3 Vedtagelse af delegerede forordninger (frem til november 2016 er der vedtaget ni forordninger). Delegerede forordninger er »almengyldige ikke-lovgivningsmæssige retsakter, der supplerer eller ændrer visse ikke-væsentlige bestemmelser i den lovgivningsmæssige retsakt« (artikel 290 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde).

4 Periode fra forelæggelsen af den første PA/det første OP til vedtagelsen af den sidste PA/det sidste OP.

Kilde: Revisionsretten.

36

Sammenlignet med den foregående periode fremlagde Kommissionen sit lovgivningsforslag med tre måneders forsinkelse (dvs. i oktober 2011 sammenlignet med i juli 2004). Derudover varede forhandlingsprocessen mellem Rådet og Europa-Parlamentet to en halv måned længere (803 dage sammenlignet med 727 dage). Det tog længere tid at nå frem til en aftale, fordi det var nødvendigt at afvente vedtagelsen af finansforordningen³⁰ (i oktober 2012) og af den flerårige finansielle ramme (i december 2013), og fordi Europa-Parlamentet havde fået relativt større beføjelser med hensyn til forhandlingerne vedrørende 2014-2020 (jf. punkt 11).

37

Kommissionen skulle derefter vedtage den sekundære lovgivning, dvs. i alt 17 gennemførelsesretsakter og delegerede retsakter (jf. punkt 13). Vedtagelsen af den retlige ramme blev afsluttet gradvis frem til januar 2016, dvs. parallelt med Kommissionens vedtagelse af OP'erne (jf. **figur 3**). Et første parti med tre gennemførelsesretsakter³¹ og fire delegerede retsakter³² blev vedtaget frem til marts 2014 og et andet parti med fire gennemførelsesretsakter³³ blev vedtaget frem til januar 2015.

Kommissionen gjorde brug af en proaktiv tilgang til forhandlingen af partnerskabsaftaler og operationelle programmer

38

Kommissionens tilgang til forhandlingerne skal være konsekvent på tværs af de forskellige fonde og generaldirektorater, og den skal i god tid give medlemsstaterne alle de relevante oplysninger og al den støtte, som de har brug for til at udarbejde deres programmeringsdokumenter (i form af vejledning, uddannelse eller uformel kommunikation).

30 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).

31 1) Forordning (EU) nr. 288/2014, 2) Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) nr. 184/2014 af 25. februar 2014 om vilkår og betingelser for det elektroniske system til udveksling af data mellem medlemsstaterne og Kommissionen, jf. Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1303/2013, og om nomenklaturen for interventionskategorierne for støtte fra EFRU under målet om europæisk territorialt samarbejde, jf. Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1299/2013 om særlige bestemmelser for støtte fra EFRU til målet om europæisk territorialt samarbejde (EUT L 57 af 27.2.2014, s. 7) og 3) Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) nr. 215/2014 af 7. marts 2014 om gennemførelsesbestemmelser til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1303/2013 for så vidt angår metodologi for klimaforandringsstøtte, fastsættelse af delmål og målsætninger i resultatrammen og nomenklaturen for interventionskategorierne for ESI-fondene (EUT L 69 af 8.3.2014, s. 65).

32 1) Kommissionens delegerede forordning (EU) nr. 240/2014 af 7. januar 2014 om den europæiske adfærdskodeks for partnerskab inden for rammerne af de europæiske struktur- og investeringsfonde (EUT L 74 af 14.3.2014, s. 1), 2) Kommissionens delegerede forordning (EU) nr. 480/2014 af 3. marts 2014 om supplerende regler til forordning (EU) nr. 1303/2013 (EUT L 138 af 13.5.2014, s. 5), 3) Kommissionens delegerede forordning (EU) nr. 481/2014 af 4. marts 2014 om supplerende regler til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1299/2013 for så vidt angår specifikke bestemmelser vedrørende udgifter

Kommissionens forhandlingsposition blev udarbejdet på grundlag af input fra samtlige relevante tjenestegrene

39

FFB for perioden 2014-2020 omfatter fem forskellige fonde og giver også mulighed for at oprette OP'er med deltagelse af flere fonde. I april 2013 fastlagde generaldirektoraterne med ansvar for ESI-fondene i fællesskab operationelle procedurer, der skal følges af ansatte i Kommissionen under udarbejdelse og forhandling af partnerskabsaftaler og sådanne OP'er med deltagelse af flere fonde. Derudover udarbejdede Generaldirektoratet for Regionalpolitik og Bypolitik og Generaldirektoratet for Beskæftigelse, Sociale Anliggender, Arbejdsmarkedsforhold og Inklusion køreplaner med detaljerede trin, der skal følges under forhandlingerne med medlemsstaterne, og tjeklister med henblik på at sikre konsekvens i analysen af partnerskabsaftalerne og OP'erne på tværs af de forskellige afdelinger. Forhandlingerne af partnerskabsaftalerne og OP'erne blev hovedsagelig ledt af de geografiske afdelinger inden for generaldirektoraterne.

Uformel dialog om partnerskabsaftaler og OP'er bidrog til at forberede forhandlingerne og afbøde effekten af forordningernes sene vedtagelse

40

Kommissionen tilskyndede medlemsstaterne til at fremlægge udkast til deres partnerskabsaftaler og OP'er allerede i 2013. Alle de medlemsstater, der er omfattet af denne revision, fulgte opfordringen med hensyn til deres partnerskabsaftaler. I alle disse tilfælde hørte Kommissionen samtlige relevante generaldirektorater. På grundlag af dette input og sin indledende vurdering i holdningsdokumenterne (jf. punkt 9) afgav Kommissionen derefter uformelle bemærkninger om udkastene til partnerskabsaftalerne, før forhandlingerne begyndte.

41

Disse drøftelser i forhandlingernes forberedelsesfase gjorde det muligt for Kommissionen at forudse, hvilke emner der ville udgøre særlige problemer under de formelle forhandlinger, og afbøde effekten af forordningernes sene vedtagelse på vedtagelsen af partnerskabsaftaler og OP'er.

42

Medlemsstaterne var mindre aktive med hensyn til at høre Kommissionen om udkast til OP'er. Kun fem af de 14 undersøgte OP'er blev indsendt med henblik på uformel gennemgang³⁴.

støtteberettigelse i forbindelse med samarbejdsprogrammer (EUT L 138 af 13.5.2014, s. 45) og 4) Kommissionens delegerede forordning (EU) nr. 522/2014 af 11. marts 2014 om supplerende regler til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1301/2013 for så vidt angår de nærmere bestemmelser om principperne for udvælgelse og forvaltning af innovative aktioner inden for området bæredygtig byudvikling, der skal støttes af EFRU (EUT L 148 af 20.5.2014, s. 1).

- 33 1) Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) nr. 821/2014 af 28. juli 2014 om gennemførelsesbestemmelser til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1303/2013 for så vidt angår de detaljerede ordninger for overførsel og forvaltning af programbidrag, rapportering vedrørende finansielle instrumenter, tekniske karakteristika ved informations- og kommunikationsforanstaltninger vedrørende operationer og systemet til registrering og lagring af data (EUT L 223 af 29.7.2014, s. 7), 2) Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) nr. 964/2014 af 11. september 2014 om gennemførelsesbestemmelser til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1303/2013 for så vidt angår standardvilkår og -betingelser for finansielle instrumenter (EUT L 271 af 12.9.2014, s. 16), 3) Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) nr. 1011/2014 af 22. september 2014 om nærmere gennemførelsesbestemmelser til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1303/2013 for så vidt angår modeller til indsendelse af visse oplysninger til Kommissionen samt detaljerede regler vedrørende udveksling af oplysninger mellem støttemodtagere og forvaltningsmyndigheder, attesteringsmyndigheder, revisionsmyndigheder og bemyndigede organer (EUT L 286 af 30.9.2014, s. 1) og 4) Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) 2015/207 af 20. januar 2015 om nærmere gennemførelsesbestemmelser til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1303/2013 for så vidt angår modeller til statusrapporten,

Kommissionen udsendte vejledende noter om forhandlingerne til medlemsstaterne, men først sent i processen

43

Kommissionen udsendte et betydeligt antal generelle og tematiske vejledende noter til sine egne ansatte og til medlemsstaterne (med et samlet omfang på mere end 200 sider blot om tematisk mål nr. 1 og 8 og 400 sider om forhåndsbe-
tingelser). Disse noter indeholdt detaljerede anbefalinger og anvisninger vedrørende de forskellige emner under forhandling.

44

Denne vejledning blev dog gjort tilgængelig sent i processen, eftersom pakken for samhørighedspolitikken først blev vedtaget i december 2013. Ikke desto mindre blev vejledningsudkast sendt til medlemsstaterne, så snart det var muligt, i takt med forhandlingerne om lovgivningen. For eksempel blev de første versioner af Kommissionens vejledning om forhåndsbe-
tingelser udsendt i marts og april og ajourført i august 2013, men de indeholdt endnu ikke vejledning om de områder, der på daværende tidspunkt stadig var under drøftelse mellem lovgiverne. I august 2013 forelå der vejledning om 34 ud af 36 forhåndsbe-
tingelser. Medlemsstaterne måtte vente indtil februar 2014 på en fuldstændig og endelig version af den vejledende note. Der blev kun i få tilfælde udsendt endelige versioner af de vejledende noter. Selv for vigtige områder såsom forhåndsbe-
tingelser, resultatrammegennemgang og resultatreserve blev der ikke offentliggjort endelige versioner før februar og maj 2014. De vejledende noter blev revideret indtil september 2014.

45

Ikke desto mindre bekræftede repræsentanterne for de medlemsstater, der er omfattet af denne revision, at Kommissionen ydede uformel og formel bistand under forhandlingerne, og de beskrev samarbejdet med Kommissionen som generelt konstruktivt. Kommissionens ansatte med ansvar for forhandlingerne besøgte regelmæssigt medlemsstaterne og var i regelmæssig kontakt med de nationale myndigheder.

indsendelse af oplysninger om et stort projekt, den fælles handlingsplan, gennemførelsesrapporterne vedrørende målet om investeringer i vækst og beskæftigelse, forvaltningserklæringen, revisionsstrategien, revisionserklæringen og den årlige kontrolrapport samt metoden til udførelse af cost-benefit-analysen og til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1299/2013 for så vidt angår modellen til gennemførelsesrapporterne vedrørende målet om europæisk territorialt samarbejde (EUT L 38 af 13.2.2015, s. 1).

- 34 Kroatiens nationale EFRU-OP og Irlands nationale ESF-OP samt Rumæniens nationale EFRU-OP, nationale ESF-OP og regionale EFRU-OP.

Trods vanskeligheder vedtog Kommissionen partnerskabsaftaler og OP'er inden for de frister, der er fastsat i forordningen

46

Kommissionen skal fremsætte eventuelle bemærkninger vedrørende partnerskabsaftalen og OP'erne senest tre måneder efter forelæggelsesdatoen³⁵. Som svar på disse bemærkninger skal medlemsstaten forelægge Kommissionen alle nødvendige supplerende oplysninger og, hvor det er relevant, ændre dokumentet. Forudsat at eventuelle bemærkninger fra Kommissionen er blevet taget behørigt i betragtning, skal Kommissionen vedtage en afgørelse om godkendelse af partnerskabsaftalen senest fire måneder efter forelæggelsesdatoen³⁶. Kommissionen skal også godkende hvert OP, senest seks måneder efter at den pågældende medlemsstat har forelagt det, forudsat at eventuelle bemærkninger fra Kommissionen er blevet taget behørigt i betragtning³⁷. Tidsrummet fra den dato, hvor Kommissionen sender sine bemærkninger til medlemsstaten, frem til den dato, hvor medlemsstaten på ny forelægger de OP'er, der kan vedtages (dvs. når bemærkningerne fra Kommissionen er blevet taget behørigt i betragtning)³⁸, tæller ikke med i denne lovbestemte frist.

47

I begyndelsen af 2013 tilkendegav Kommissionen over for medlemsstaterne, at den havde til hensigt at vedtage alle partnerskabsaftaler i begyndelsen af 2014 og alle OP'er inden udgangen af juli 2014³⁹. Vores analyse viste imidlertid, at Kommissionen havde vedtaget den sidste partnerskabsaftale i november 2014 og det sidste OP i december 2015. Den forsinkede vedtagelse af lovgivningspakken for samhørighedspolitikken udskød vedtagelsen af partnerskabsaftalerne og OP'erne i forhold til Kommissionens oprindelige planlægning. Endvidere blev de første partnerskabsaftaler forelagt for Kommissionen i januar 2014 og de første OP'er forelagt i marts 2014. Med hensyn til disse partnerskabsaftaler og OP'er blev de uformelle forhandlinger derfor indledt, før de relevante forordninger var blevet vedtaget formelt.

Partnerskabsaftaler

48

Samtlige partnerskabsaftaler blev forelagt inden for den lovbestemte frist (april 2014). Partnerskabsaftalerne blev forhandlet hurtigere end i perioden 2007-2013. De sidste partnerskabsaftaler blev vedtaget kun ca. en måned senere end den sidste nationale strategiske referenceramme, selv om forhandlingerne begyndte to en halv måned senere (jf. **figur 4**).

35 Artikel 16, stk. 1, og artikel 29, stk. 3, i forordning (EU) nr. 1303/2013 vedrørende henholdsvis partnerskabsaftalerne og de operationelle programmer.

36 Artikel 16, stk. 2, i forordning (EU) nr. 1303/2013.

37 Artikel 29, stk. 4, i forordning (EU) nr. 1303/2013.

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

39 Brev til medlemsstaterne fra generaldirektørerne for GD'erne med ansvar for ESI-fondene (Generaldirektoratet for Regionalpolitik og Bypolitik/WD Ares (2013)).

Operationelle programmer

49

I november 2014 opfordrede Europa-Parlamentet Kommissionen og medlemsstaterne »til at styrke deres bestræbelser for hurtigt at øge kvaliteten af de operationelle programmer, når det er nødvendigt, for at sikre, at det størst mulige antal programmer er »klar til vedtagelse« inden 31. december 2014»⁴⁰, dvs. før udnævnelsen af den nye Kommission. Ved udgangen af december 2014 var 198 af de 311 OP'er (ikke ETS-OP'erne) under målet om »investeringer i vækst og beskæftigelse« blevet vedtaget (64 %), og de var næsten alle sammen blevet vedtaget i løbet af december måned (151). I den foregående programperiode 2007-2013 var 98 % af OP'erne blevet vedtaget på det tilsvarende tidspunkt (december 2007). Dette skyldes primært den forsinkede vedtagelse af lovgivningspakken.

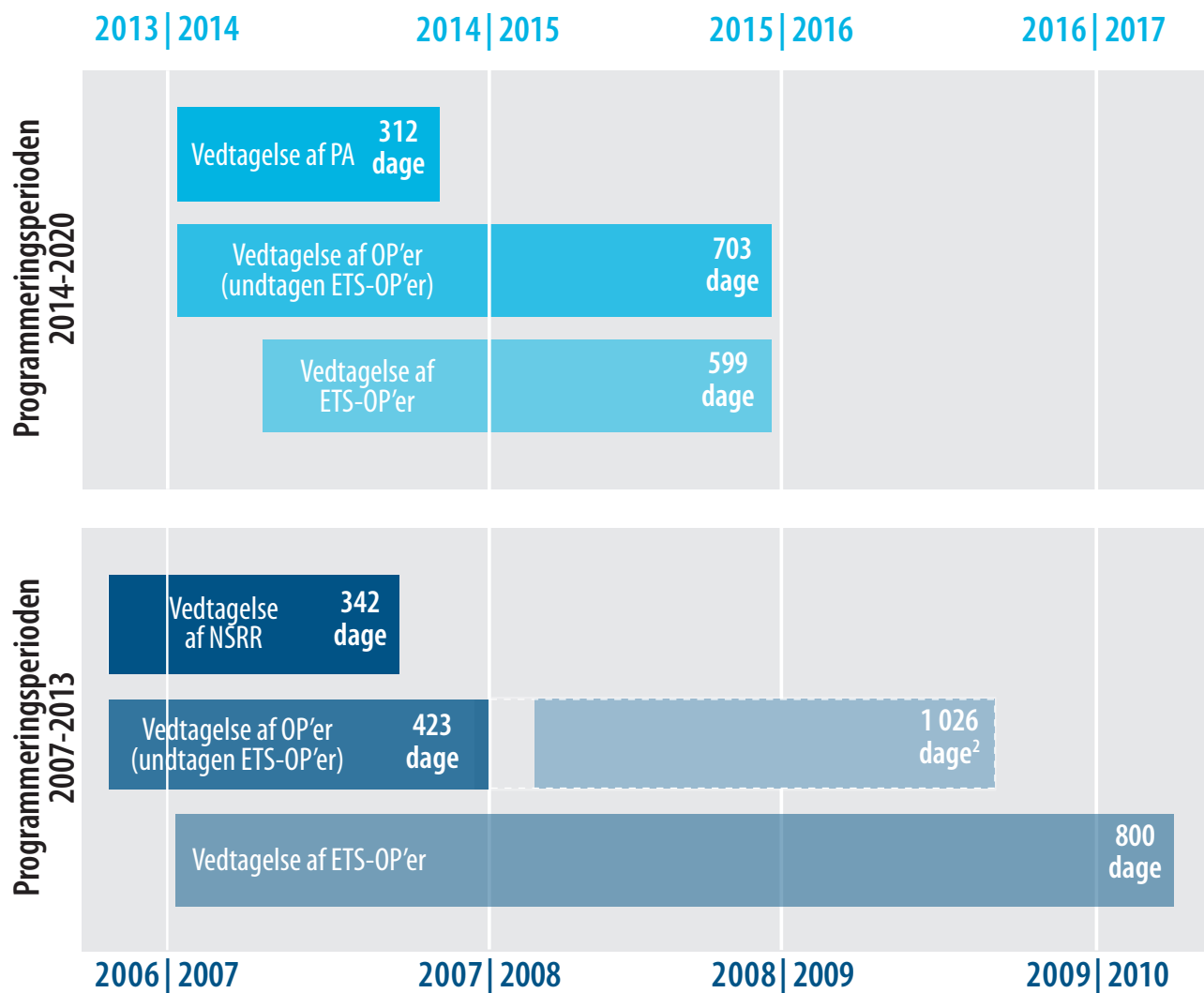
50

Medlemsstaterne forelagde størstedelen af deres udkast til OP'er (85 %) inden for den lovbestemte frist. Med hensyn til 15 % af OP'erne kunne Kommissionen ikke indlede de formelle forhandlinger inden for tre måneder efter forelæggelsen af partnerskabsaftalerne.

40 Europa-Parlamentet - Forslag til beslutning om forsinkelser i opstarten af samhørighedspolitikken 2014-2020 af 24.11.2014 (B8-0281/2014).

Figur 4

Forhandling af partnerskabsaftaler (PA)/nationale strategiske referencerammer (NSRR) og OP'er¹ (tid mellem første forelæggelse og sidste godkendelse) - sammenligning af perioderne 2007-2013 og 2014-2020



1 Kroatien indgår ikke i analysen for programmeringsperioden 2007-2013, eftersom landet tiltrådte EU i 2013. Analysen omfatter heller ikke OP'er under instrumentet til førtiltrædelsesbistand og Den Europæiske Fond for Bistand til de Socialt Dårligst Stillede, da de ikke er vedtaget i henhold til den fælles forordning for EFRU, ESF og Samhørighedsfonden.

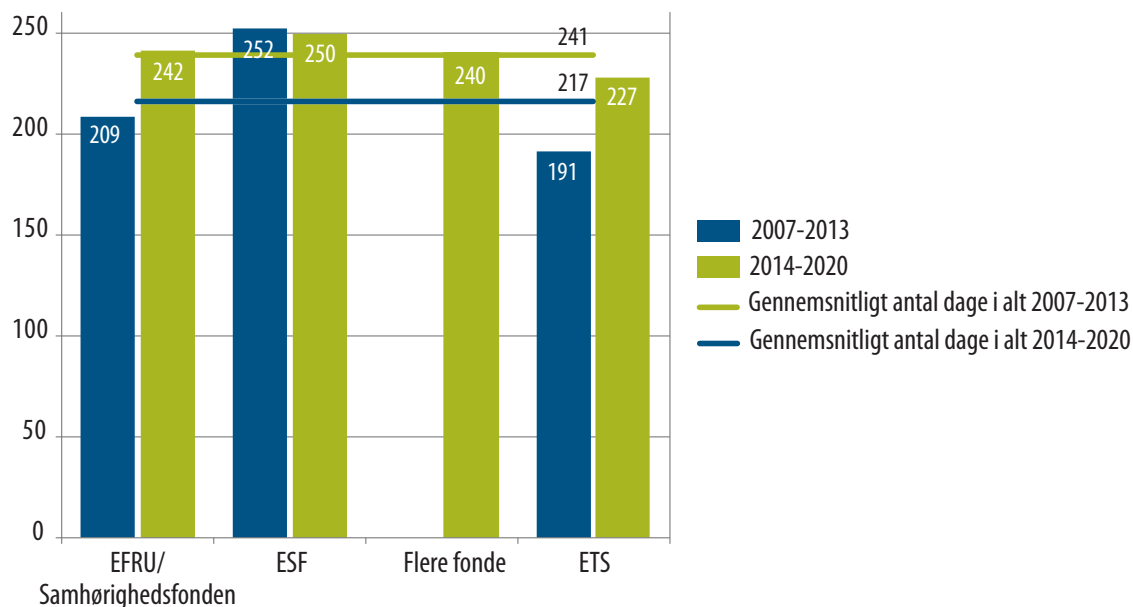
2 Inklusive 2 % OP'er med meget lange forhandlingsperioder.

Kilde: Revisionsretten.

51

I programperioden 2014-2020 tog det i gennemsnit ca. otte måneder at afslutte forhandlingen og vedtage et OP. Den gennemsnitlige vedtagelsestid var omtrent den samme som i perioden 2007-2013, idet der gik ca. 24 dage mere fra datoen for forelæggelse af et OP til datoen for dets vedtagelse: 241 dage sammenlignet med 217 dage (jf. **figur 5**).

Figur 5

Gennemsnitlig vedtagelsestid for OP'er¹ i kalenderdage (fra første forelæggelse til endelig vedtagelse)

1 Denne analyse omfatter ikke for OP'er under instrumentet til førtiltrædelsesbistand og Den Europæiske Fond for Bistand til de Socialt Dårligst Stillede, da de ikke er vedtaget i henhold til forordningen om fælles bestemmelser, og status quo-perioden er ikke medregnet.

Kilde: Kommissionens data, tilpasset af Revisionsretten.

52

I perioden 2007-2013 tog forhandlingerne om et begrænset antal OP'er næsten tre år. I perioden 2014-2020 var der ingen tilfælde af den type. Den maksimale tid fra den første forelæggelse til den sidste vedtagelse af et OP under målet om investeringer i vækst og beskæftigelse faldt med 32 % sammenlignet med perioden 2007-2013 (fra 1026⁴¹ til 703 dage). Navnlig tog det betydelig kortere tid at forhandle ETS-OP'er (599 dage sammenlignet med 800 dage). Her medregnes ikke den status quo-periode, der er fastsat i FFB (jf. punkt 46). Med hensyn til de undersøgte OP'er blev 52 % af tiden i denne periode brugt af medlemsstaterne på at ændre de OP'er, som derefter blev forelagt for Kommissionen på ny (jf. punkt 55).

Yderligere krav, IT-problemer og en kompleks godkendelsesproces bidrog til langvarige forhandlinger om partnerskabsaftaler og operationelle programmer

53

Der var nogle forsinkelser i vedtagelsen af partnerskabsaftaler og OP'er i forhold til de frister, der er fastsat i forordningerne. Vi konstaterede, at Kommissionen i nogle tilfælde ikke havde overholdt fristen for at sende bemærkninger til medlemsstaterne (tre måneder): Dette gjaldt én af de fem undersøgte partnerskabsaftaler (Kroatien) og syv af de fjorten undersøgte OP'er (Irland, Polen og Spanien)⁴².

54

Der var også betydelige kvalitetsproblemer med de udkast til OP'er, der blev forelagt af medlemsstaterne. Disse førte til, at Kommissionen bad om ændringer. For eksempel sendte Kommissionen bemærkninger vedrørende de 14 undersøgte OP'er, og i gennemsnit skulle medlemsstaterne forelægge Kommissionen disse OP'er på ny tre gange.

41 Dette skyldes fem OP'er, der blev vedtaget i 2008 og 2009. Uden disse OP'er ville den maksimale varighed have været 423 dage.

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

55

Disse forsinkelser og stigningen i den tid, det tog at vedtage et OP, indikerer, at forhandlingerne var mere krævende end i den foregående programperiode. Vi identificerede flere årsager til dette.

- **Yderligere krav:** Der var en række nye emner, der ikke tidligere havde været en del af forhandlingerne. Dette tog naturligvis mere tid. Ét eksempel er forpligtelsen til at aftale forhåndsbetingelser, som gjorde det nødvendigt for ansatte i Kommissionen at analysere bestemte politikker i medlemsstaten nøje. Et andet eksempel er kravet om at fastlægge en mere eksplicit interventionslogik og resultatramme, hvilket nødvendiggør en mere dybtgående drøftelse for at sikre, at man vælger at gennemføre de interventioner i EU's politik, der har størst effekt. Endvidere blev indikatorerne for output og resultater forhandlet direkte sammen med OP'erne i modsætning til i den foregående programperiode, hvor de kunne aftales på et senere stadium
- **IT-problemer:** Den formelle elektroniske udveksling af oplysninger mellem medlemsstaterne og Kommissionen under forhandlingerne blev foretaget gennem det nye system SFC2014. Anvendelsen af dette IT-værktøj var obligatorisk under forhandlingerne af OP'erne⁴³. Det blev lanceret i januar 2014, men blev først senere fuldt funktionsdygtigt. I løbet af dets første funktionsår blev der lanceret 19 forskellige versioner af SFC2014 for at løse problemer. Alle de medlemsstater, vi besøgte i forbindelse med denne revision, berettede om at have oplevet problemer med anvendelsen af systemet, og fire af dem angav, at det ikke var fuldt funktionsdygtigt, da de forelagde deres partnerskabsaftaler
- **Kommissionens bemærkninger vedrørende udkast til OP'er skulle godkendes:** I modsætning til i de foregående programperioder skulle Kommissionens bemærkninger vedrørende udkastene til OP'erne vedtages af kommissærkollegiet⁴⁴. Derfor skulle der i tilfælde, hvor dokumentationen fra medlemsstaten gav anledning til bemærkninger fra Kommissionen, afholdes mindst tre høringer af egne og andre tjenestegrene: én for at indhente bemærkninger fra alle de relevante tjenestegrene, en anden for at godkende bemærkningerne til medlemsstaten, og en tredje for at vedtage OP'et. Vi identificerede i alt 896 høringer af egne tjenestegrene (i gennemsnit tre pr. OP), der var blevet afholdt i forbindelse med forhandling og vedtagelse af OP'er.

43 Forordning (EU) nr. 184/2014.

44 I den foregående programmeringsperiode skulle kun de endelige OP'er vedtages af kommissærkollegiet, ikke bemærkningerne.

Partnerskabsaftalerne bidrog til at fokusere samhørighedsudgifterne på Europa 2020-strategien

56

Partnerskabsaftalerne skulle udarbejdes på grundlag af en interventionslogik, der var tydeligt formuleret og havde til formål at modvirke en alt for kraftig fragmentering af finansieringen. Medlemsstaterne skulle identificere de vigtigste udviklings- og investeringsbehov og i partnerskabsaftalerne fremlægge dem, der kunne tilknyttes de tematiske mål, der er defineret på forhånd i FFB og udledt af Europa 2020-strategien. Den styrkede anvendelse af interventionslogik krævede tildeling af midler til de områder, hvor der ifølge de landespecifikke henstillinger og medlemsstaternes analyse var behov for offentlige interventioner, og/eller hvor vækstpotentialet var højest. Den finansielle tildeling skulle stemme overens med de fastlagte mål i partnerskabsaftalerne og muliggøre opnåelse af de resultater, som medlemsstaterne forfølger. OP'erne skulle beskrive de relevante nationale eller regionale udviklingsbehov samt den finansielle tildeling i overensstemmelse med indholdet i partnerskabsaftalerne.

57

Kommissionen kan bede om en omprogrammering af partnerskabsaftalerne og de relevante OP'er, når det er nødvendigt for at støtte gennemførelsen af de relevante landespecifikke henstillinger og Rådets henstillinger, eller i de makro-økonomiske tilpasningsprogrammer⁴⁵. Kommissionen agter dog kun at anvende sine omprogrammeringsbeføjelser i helt særlige tilfælde⁴⁶.

58

Landespecifikke henstillinger opdateres årligt, men de underliggende udfordringer er generelt af langsigtet karakter og ændrer sig ikke væsentligt fra år til år. I 2014 var mere end to tredjedele af de 157 landespecifikke henstillinger i det mindste delvis relevante for samhørighedspolitikken.

59

Med hensyn til de fem medlemsstater, der er omfattet af denne revision, undersøgte vi, om deres partnerskabsaftaler omfattede alle væsentlige aspekter og indeholdt en brugbar diagnose af udviklings- og investeringsbehovene. Derefter undersøgte vi, om forhandlingerne mellem Kommissionen og medlemsstaterne resulterede i en aftale om koncentration af finansieringen omkring de tematiske mål, der er udledt af Europa 2020-strategien, og om de overholdt forordningernes krav om øremærkning. Vi sammenlignede også forhandlingsudfaldet med forhandlingsudfaldet for perioden 2007-2013. Endelig undersøgte vi, om partnerskabsaftalerne tydeligt angiver de resultater, der skal opnås, og i hvilket omfang disse resultater er knyttet til EU-finansieringen.

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

46 COM(2014) 494 final af 30. juli 2014 »Retningslinjer for anvendelsen af foranstaltninger, der knytter de europæiske struktur- og investeringsfondes effektivitet til forsvarlig økonomisk styring i henhold til artikel 23 i forordning (EU) nr. 1303/2013«.

Partnerskabsaftaler udgør grundlaget for budgettildelingen til tematiske mål og investeringsprioriteter

Partnerskabsaftaler giver en diagnose for udviklingsbehovene og udgiftsprioriteterne i medlemsstaterne

De undersøgte partnerskabsaftaler omfattede alle væsentlige aspekter som krævet

60

Partnerskabsaftaler er omfangsrige dokumenter. For eksempel har partnerskabsaftalen for Kroatien 466 sider, den for Rumænien 461 sider, den for Spanien 368 sider, den for Irland 265 sider og den for Polen 244 sider. Oplysningerne i partnerskabsaftalerne varierer betydeligt mellem medlemsstaterne hvad angår struktur, form og detaljeringsgrad. Forordningerne fastlægger ingen obligatorisk skabelon, som for OP'erne, men Kommissionen gav vejledning om udkastskabelonen og indholdet til partnerskabsaftalen (jf. punkt 19).

61

Vores gennemgang af partnerskabsaftalerne for de fem medlemsstater, der er omfattet af denne revision, viste, at de alle

- begrundede valget af de tematiske mål med de identificerede udviklings- og investeringsbehov og overholdt de krav om tematisk koncentration, der er fastsat i de fondsspecifikke forordninger⁴⁷
- gav oplysninger om ESI-fondenes vejledende tildelinger til hvert tematisk mål
- identificerede de vigtigste forventede resultater for hvert tematisk mål
- oplyste de OP'er, der bidrager til opnåelse af resultaterne.

47 For ESF gælder dette kun kravet om tematisk koncentration vedrørende social inklusion.

62

Vi bemærkede dog, at den samlede aggregerede finansielle tildeling til de tematiske mål i partnerskabsaftalerne for Polen og Spanien ikke stemte med de tilsvarende data i OP'erne. Vi skal også bemærke, at hvis der med hensyn til EFRU mangler supplerende oplysninger fra medlemsstaterne, vil Kommissionen få problemer med at overvåge opfyldelsen af kravene om finansiell koncentration.

Kommissionen analyserede udfordringerne og prioriteterne for finansieringen og sendte sine bemærkninger til medlemsstaterne inden den formelle forhandling af partnerskabsaftalerne og OP'erne

63

Kommissionen havde analyseret de væsentligste udfordringer og identificeret de relevante finansieringsprioriteter for hver medlemsstat i sine holdningsdokumenter. Disse henviste også til de landespecifikke henstillinger, der blev fremsat af Rådet i 2012 (jf. punkt 9). Processen med at identificere udviklingsbehov og investeringsprioriteter var genstand for omfattende drøftelser og forberedelser i medlemsstaterne samt forhandlinger mellem Kommissionen og medlemsstaterne.

Medlemsstaterne identificerede udviklings- og investeringsbehovene i partnerskabsaftalerne

64

Vores gennemgang viste på grundlag af den tilgængelige dokumentation i Kommissionen på daværende tidspunkt, at partnerskabsaftalerne gav en diagnose for situationen for hvert af de valgte tematiske mål, på grundlag af hvilken der kunne identificeres udgiftsprioriteter. Der gives eksempler i **tekstboks 4**.

Partnerskabsaftaler - diagnose for den nationale situation vedrørende et tematisk mål**»Forskning« (TM 1):**

Hver medlemsstat gav oplysninger om FoU-intensiteten og virksomhedsudgifterne til FoU. Partnerskabsaftalerne beskriver også i forskelligt omfang de nationale output målt ved hjælp af faktorer såsom patenter, videnskabelige publikationer og det menneskelige potentiale inden for FoU, forbindelserne og graden af samarbejde mellem forskningsorganisationer og virksomheder samt hvert lands placering på den europæiske resultattavle for innovation⁴⁸.

På dette grundlag fastsatte medlemsstaterne i partnerskabsaftalerne deres skøn over de samlede investeringsbehov for tematisk mål nr. 1. For Irlands vedkommende var disse investeringsbehov ikke formuleret eksplicit, men de kunne udledes af diagnosen og de forventede strategiske resultater. Polen, Rumænien og Kroatien angav, at der ud over finansiell støtte var brug for strukturelle og/eller lovbestemte justeringer til at stimulere udviklingen af FoU-aktiviteter. Vi bemærkede dog, at der kun blev givet begrænsede oplysninger om de undergrundliggende årsager, og at partnerskabsaftalerne ikke gav detaljer om, hvilke strukturelle ændringer der var nødvendige. Ikke desto mindre opfylder partnerskabsaftalerne minimumskravene i FFB.

»Fremme af beskæftigelse« (TM 8):

Hver medlemsstats partnerskabsaftale behandlede specifikke udfordringer knyttet til tematisk mål nr. 8. Høj ungdomsarbejdsløshed blev angivet som et problem for alle de undersøgte lande. Høje arbejdsløshedsniveauer generelt blev identificeret som en udfordring i Irland og Spanien, og Irland angav stigende langtidsarbejdsløshed som et problem. Lav generel arbejdsmarkedsdeltagelse (især blandt kvinder og ældre) var en af de væsentligste udfordringer for Polen. Rumæniens partnerskabsaftale understregede behovet for at øge arbejdsmarkedsdeltagelsen for romaer, ældre, kvinder og mennesker med handicap. Polen, Rumænien og Kroatien henviste til behovet for at forbedre de offentlige arbejdsformidlingers effektivitet.

48 Europa-Kommissionen, GD GROW, 2014 http://ec.europa.eu/growth/industry/innovation/facts-figures/scoreboards_da

De undersøgte partnerskabsaftaler behandlede næsten alle de tematiske mål, der er udledt af Europa 2020-strategien

65

Alle fem medlemsstater havde behandlet næsten alle de tematiske mål i deres partnerskabsaftaler. Polen, Rumænien og Kroatien behandlede alle de tematiske mål, Spanien behandlede tematisk mål nr. 1-10, og Irland undlod tematisk mål nr. 7 og 11.

66

Dette førte til en situation, hvor der ikke længere er en klar forbindelse mellem de enkelte landespecifikke henstillinger og tildelingen af midler. De undersøgte medlemsstater begrundede hovedsageligt tildelingen af midler til de tematiske mål med henvisning til kravene om øremærkning samt ved at tage højde for de identificerede nationale behov og de landespecifikke henstillinger for 2012 og 2013. Desuden er det stadig uklart, om andelen af tildelte midler til de tematiske mål er tilstrækkelig til at dække de identificerede behov og muliggør opnåelse af de resultater, som medlemsstaterne forfølger.

Partnerskabsaftaleforhandlingerne var effektive med hensyn til at øremærke midler til Europa 2020-strategimål

De fondsspecifikke forordningers krav om tematisk koncentration blev opfyldt

EFRU - tematisk mål nr. 1-4

67

Samlet set havde de 28 EU-medlemsstater tildelt ca. 62 % af deres EFRU-tildeling til tematisk mål nr. 1-4. Vores analyse viste også, at budgettildelingerne for hver medlemsstat lå over minimumstærsklen på 50 % for mindre udviklede regioner.

68

EFRU-finansieringen i de fem nærmere undersøgte medlemsstater er koncentreret omkring områderne forskning og innovation (TM 1), IKT (TM 2), SMV'ers konkurrenceevne (TM 3) og overgang til en lavemissionsøkonomi (TM 4). De fondsspecifikke forordninger fastsætter minimumskrav om koncentration vedrørende bestemte tematiske mål (jf. **tekstboks 1**). Vores analyse viste, at kravene om tematisk koncentration på partnerskabsaftaleniveauet endda var overopfyldt (jf. **tabel 2**).

Tabel 2

Medlemsstaternes opfyldelse af EFRU-kravene om tematisk koncentration i partnerskabsaftalerne

EFRU TM 1, 2, 3, 4			
	Mere udviklede regioner	Overgangsregioner	Mindre udviklede regioner
Minimum	80 %	60 %	50 %
ES ¹	81 %	63 %	56 %
HR	Ikke relevant	Ikke relevant	61 %
IE	91 %	Ikke relevant	Ikke relevant
PL ²	70 %	Ikke relevant	58 %
RO	84 %	Ikke relevant	51 %
EFRU TM 4 (klimaforandringer)			
	Mere udviklede regioner	Overgangsregioner	Mindre udviklede regioner
Minimum	20 %	15 %	12 %
ES	20 %	17 %	18 %
HR	Ikke relevant	Ikke relevant	13 %
IE	22 %	Ikke relevant	Ikke relevant
PL ³	24 %	Ikke relevant	24 %
RO	48 %	Ikke relevant	60 %

- 1 Dataene for Spanien kan ikke afstemmes med OP'erne, eftersom OP'erne klassificerer regioner efter kriterierne i FFB og ikke i overensstemmelse med fritagelsen i EFRU-forordningen.
- 2 Opfyldt på grundlag af fritagelserne i artikel 4, stk. 1, i EFRU-forordningen.
- 3 Opfyldt på grundlag af fritagelserne i artikel 4, stk. 3, i EFRU-forordningen.

Kilde: Revisionsretten på grundlag af dataene fra Kommissionens IT-applikationer Infoview og SFC2014.

Bemærkninger

69

Med hensyn til de medlemsstater, der gør brug af fritagelserne i EFRU-forordningen⁴⁹, bemærker vi, at de finansielle oplysninger, der er til rådighed i OP'erne, ikke altid gør det muligt at fastslå, om kravene om tematisk koncentration er opfyldt (jf. **tabel 2**). I sådanne tilfælde klassificeres regionerne forskelligt i forbindelse med henholdsvis den tematiske koncentration og den NUTS 2-klassificering af regioner, der anvendes til programmeringen⁵⁰. I mangel af supplerende oplysninger fra medlemsstaterne vil Kommissionen ikke kunne overvåge opfyldelsen af kravene om tematisk koncentration.

ESF - tematisk mål nr. 8-10

70

Under ESF blev den største andel af midler (30,7 milliarder euro eller ca. 37 %) tildelt tematisk mål nr. 8. Tematisk mål nr. 10 »Uddannelse« modtog 27,1 milliard euro (ca. 33 %). Samlet set tildelte EU-medlemsstaterne ca. 26 % af deres ESF-tildeling til tematisk mål nr. 9. Alle de fem undersøgte medlemsstater tildelte mellem 22 % og 36 % til »Støtte til social inklusion« (TM 9), hvilket også er betydeligt over minimumskravene i den fondsspecifikke forordning (jf. **tabel 3**).

Tabel 3

Krav om tematisk koncentration vedrørende tematisk mål nr. 9 i de undersøgte medlemsstater

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

Kilde: Revisionsretten med data fra Kommissionens IT-applikationer Infoview og SFC2014.

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

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

71

Vores analyse viser, at Kommissionen og medlemsstaterne var effektive med hensyn til at øremærke midler på OP-niveau til prioriteter, der er udledt af Europa 2020-strategien. Under forhandlingerne om OP'erne havde dette direkte konsekvenser for deres interventionslogik og målværdierne for outputindikatorerne, eftersom de fleste målværdier beregnes ud fra enhedsomkostninger, der er fastlagt på grundlag af tidligere erfaringer.

Finansieringen fokuserede mere på »intelligent og inklusiv vækst« i perioden 2014-2020 end i de foregående perioder

72

Samlet set har forhandlingerne mellem Kommissionen og medlemsstaterne i samtlige 28 medlemsstater ført til en højere koncentration af finansieringen omkring Europa 2020-prioriteterne: »Inklusiv vækst« (tematisk mål nr. 8-11) steg med næsten 8 %, mens »Bæredygtig vækst« (tematisk mål nr. 4-7) faldt med næsten 4 % (jf. **figur 6**). Forordningerne knytter ikke de tematiske mål til Europa 2020-strategiens prioritetsområder: intelligent, bæredygtig og inklusiv vækst⁵¹. Dette har Kommissionen gjort i en række dokumenter, der er blevet offentliggjort siden 2014⁵².

73

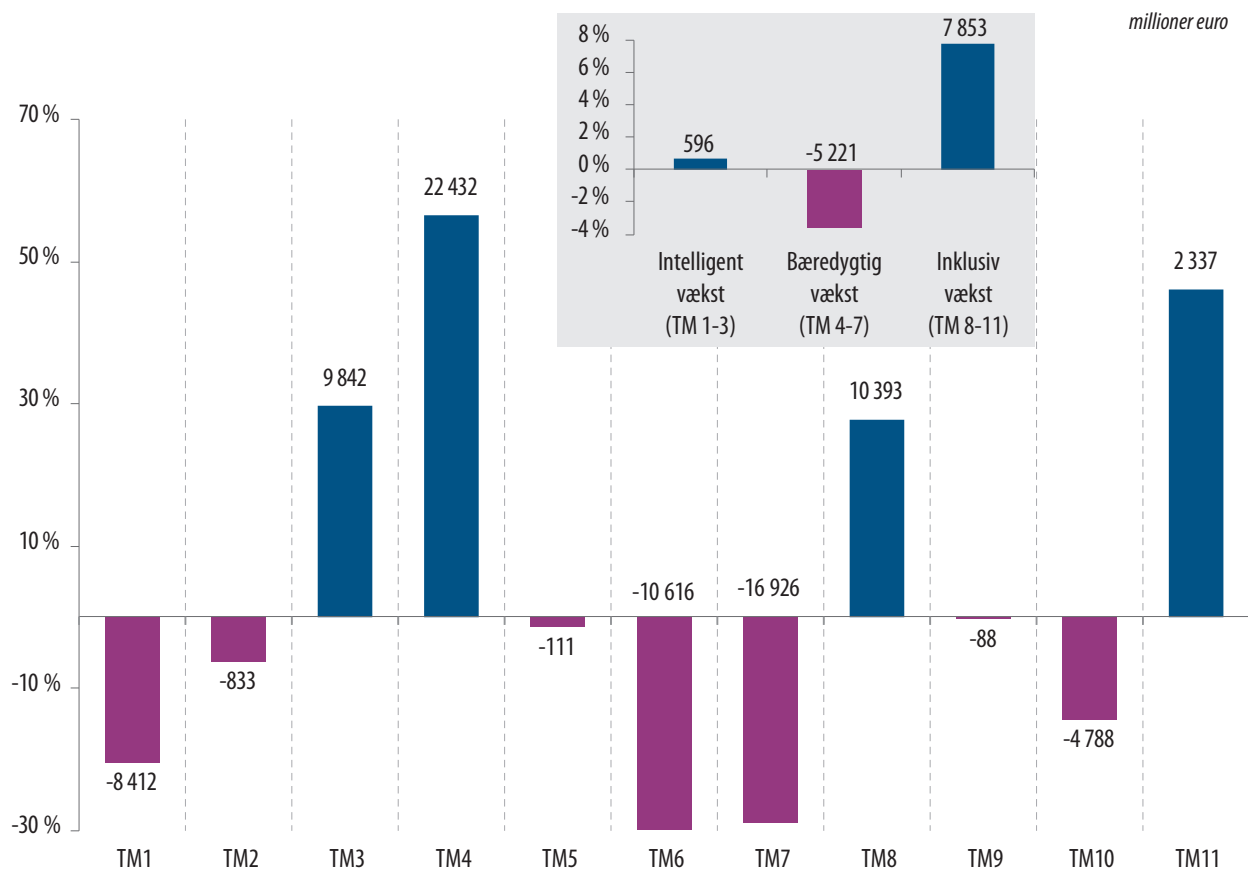
I programperioden 2014-2020 blev tildelingen af midler til tematisk mål nr. 4 »Lavemissionsøkonomi« øget betydeligt med ca. 22,4 milliarder euro (57 %). Samtidig blev finansieringen reduceret betydeligt for: tematisk mål nr. 6 »Bevarelse og beskyttelse af miljøet og fremme af ressourceeffektivitet«, hvor den tildelte finansiering faldt med 10,6 milliarder euro (-30 %), og tematisk mål nr. 7 »Transport«, hvor den tildelte finansiering faldt med 16,9 milliarder euro (-29 %). Den samlede tildeling til de tematiske mål, der behandles i denne revision, blev reduceret med 8,4 milliarder euro (-20 %) for tematisk mål nr. 1 »Forskning«, men forhøjet med 10,3 milliarder euro (28 %) for tematisk mål nr. 8 »Fremme af beskæftigelse« (jf. **figur 6**).

51 Revisionsrettens årsberetning om budgetgennemførelsen i regnskabsåret 2014, punkt 3.22.

52 Generaldirektoratet for Regionalpolitik og Bypolitik »De Europæiske Struktur- og Investeringsfonde 2014-2020: officielle tekster og bemærkninger«, november 2015.

Figur 6

Tildeling af midler fra EFRU, ESF (inklusive UBI) og Samhørighedsfonden til Europa 2020-strategien - sammenligning af programperioderne 2007-2013 og 2014-2020



Bemærk: De finansielle data for de to programperioder er ikke direkte sammenlignelige. Vores skøn er baseret på de finansielle data for 2007-2013, som Kommissionen har kodet og retroaktivt tillagt de tematiske mål.

Kilde: Revisionsretten på grundlag af data fra Kommissionens IT-applikation Infoview og Generaldirektoratet for Regionalpolitik og Bypolitik.

De undersøgte medlemsstater definerer i partnerskabsaftalerne de vigtigste resultater, der skal opnås, men dette vil kræve et betydeligt nationalt bidrag ud over EU-finansieringen

74

I partnerskabsaftalerne beskriver medlemsstaterne de valgte tematiske mål og definerer de vigtigste forventede interventionsresultater for hver ESI-fond (jf. **tekstboks 2**). Samlet set er det vores opfattelse, at de forventede resultater, der er defineret for tematisk mål nr. 1 og 8, i alle de undersøgte partnerskabsaftaler kan forbindes med de beskrevne behov og udfordringer. Detaljeringsgraden og kvaliteten af oplysningerne om de forventede resultater varierer dog mellem de undersøgte partnerskabsaftaler:

- Den irske partnerskabsaftale gengiver direkte de resultater, der er defineret for OP'erne
- De kroatiske, spanske og rumænske partnerskabsaftaler fastlægger finansieringsprioriteter under hvert tematisk mål og beskriver de forventede resultater for hver fond (EFRU, ESF og Samhørighedsfonden). Derudover fastlægger den spanske partnerskabsaftale specifikke mål, der er fælles for alle ESF- og EFRU-OP'er, og OP'erne må kun anvende disse specifikke mål
- Den polske partnerskabsaftale fastlægger overordnede specifikke mål for tematisk mål nr. 1 og 8 og opdeler dem i finansieringsprioriteter og tilhørende forventede resultater (jf. **tekstboks 5**).

Tekstboks 5

Forbindelse mellem investeringsbehov og resultater for »Fremme af beskæftigelse« (TM 8) - Polen

Polen identificerede det lave beskæftigelsesniveau for kvinder som en af udfordringerne for arbejdsmarkedet. Et af de mest relevante problemer, der forhindrer kvinder i at vende tilbage til arbejdsmarkedet, er den begrænsede adgang til børnepasning. Polen ønsker at anvende ESI-fondene til at skaffe øget adgang til pasning for børn på op til tre år og dermed forbedre kvindernes beskæftigelsesudsigter. Dette er det forventede resultat, der er fastlagt i partnerskabsaftalen.

75

Vi konstaterede, at alle de undersøgte medlemsstater i deres partnerskabsaftaler har fastlagt nøgleresultatindikatorer for tematisk mål nr. 1 og 8 med henblik på at måle de resultater, der skal opnås med de planlagte investeringer (jf. **bilag IV**). I tre af de fem undersøgte partnerskabsaftaler er der vedrørende alle resultatindikatorerne for tematisk mål nr. 1 og 8 fastsat en kvantificeret referenceværdi og målværdi. Spanien giver en kvalitativ beskrivelse af den forventede ændring i forbindelse med tre ud af fire resultatindikatorer for tematisk mål nr. 8⁵³. Irland oplyser hverken referenceværdier eller målværdier for tematisk mål nr. 1 og 8 i sin partnerskabsaftale og henviser i stedet til OP'erne. Referenceværdierne og målsætningerne kan for tematisk mål nr. 1 udledes af EFRU-OP'erne, men kan for tematisk mål nr. 8 ikke udledes af ESF-OP'erne.

76

Med hensyn til tematisk mål nr. 1 og 8 anvendte alle de undersøgte medlemsstater undtagen Irland to overordnede målsætninger for Europa 2020 strategien som deres strategiske resultatindikatorer: 3 % af BNP (offentligt og privat kombineret) skal investeres i FoU/innovation, og 75 % af de 20-64 årige skal være i beskæftigelse. Vi konstaterede også, hvor der blev henvist til disse målsætninger, at de var i overensstemmelse med de nationale reformprogrammer, der omsætter Europa 2020-strategien til nationale målsætninger.

77

Den samlede EFRU-tildeling til tematisk mål nr. 1 udgør for alle 28 EU-medlemsstater under 5 % af deres samlede anslåede udgifter til FoU i perioden 2014-2020. Udgifterne til forskning gennem EFRU udgør mere end 5 % af de samlede nationale FoU-udgifter⁵⁴ i 15 medlemsstater. I alle andre medlemsstater er disse EFRU-udgifter marginale. De udgør kun mere end 25 % i Litauen, Polen, Estland og Slovakiet og kun mere end 50 % i Letland.

78

Ifølge den polske partnerskabsaftale forventes en fjerdedel af det forventede resultat for tematisk mål nr. 1 at stamme direkte fra ESI-fondenes interventioner. Dette svarer stort set til andelen af de samlede FoU-udgifter. Ingen af de andre medlemsstater foretager et kvantificeret skøn over ESI-fondenes forventede bidrag til at nå målværdierne, eftersom dette ikke er krævet i FFB (jf. **bilag IV**).

53 Revisionsrettens årsberetning om budgetgennemførelsen i regnskabsåret 2015, punkt 3.59 (EUT C 375 af 13.10.2016).

54 Baseret på Eurostat: »Total intramural R&D expenditure (GERD) by sectors of performance 2014«.

79

For så vidt angår den aktive arbejdsmarkedspolitik skønnes det, at ESI-fondene og især ESF har en kraftigere effekt, i hvert fald i nogle medlemsstater. I Rumænien er ESI-fondenes tildeling til »Fremme af beskæftigelse« (TM 8) f.eks. mere end seks gange så stor som de årlige nationale udgifter til aktive arbejdsmarkedspolitikker (i 2014). I praksis vil finansieringen af aktive arbejdsmarkedspolitikker i Rumænien blive forøget væsentligt gennem ESI-fondene.

80

På grundlag af vores analyse af partnerskabsaftalerne betragter vi det som indlysende, at opnåelse af de fleste af de resultater, der er fastlagt i disse dokumenter, vil kræve et betydeligt bidrag fra de nationale budgetter ud over midlerne fra ESI-fondene, men også yderligere lovbestemte foranstaltninger og strukturelle reformer. Samtidig vil manglende opnåelse af et resultat, f.eks. vedrørende beskæftigelsesgraden, ikke nødvendigvis skyldes mislykkede ESI-fondsinterventioner, men kunne skyldes faktorer uden for ESI-fondene, f.eks. en ugunstig socioøkonomisk situation og/eller ineffektive nationale politikker.

De operationelle programmer viser mere tydeligt, hvad der tilstræbes med interventionerne, og hvordan det forventes opnået, men dette er forbundet med øget kompleksitet i forhold til den foregående programperiode

81

OP'er skal fastlægge rationale for EU-interventionerne på en konsekvent og harmoniseret måde. De skal beskrive udviklings- og investeringsbehovene, vækstpotentialet og de problemer, der skal tackles, samt angive retningen for den ønskede ændring gennem klar og sammenhængende fastsættelse af mål og målsætninger samt aktioner til opnåelse af de fastsatte mål.

82

Vi undersøgte derfor en stikprøve på 14 OP'er i de fem medlemsstater, der er omfattet af denne revision, og kontrollerede, om udviklings- og investeringsbehovene er klart identificeret og understøttet af dokumentation, om de specificerede mål på sammenhængende vis dækker de identificerede behov, og om aktionerne forventes at bidrage til at opnå de ønskede resultater. Vi så også på den overordnede struktur i OP'erne for 2014-2020 og dens indvirkning på, hvordan der specifikt udformes indikatorer til at måle målopfylde og resultater.

Det er i de fleste tilfælde lykkedes Kommissionen og medlemsstaterne at udvikle operationelle programmer med en mere solid interventionslogik end i den foregående programperiode

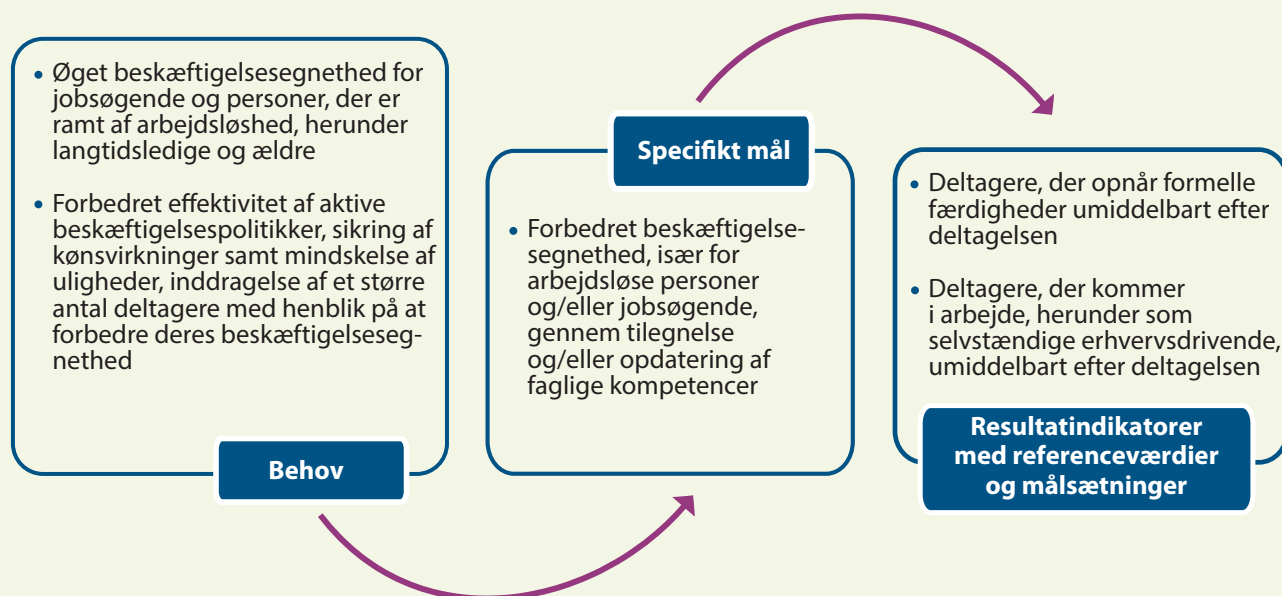
De operationelle programmer er generelt baseret på en mere solid interventionslogik

83

Vores analyse af de undersøgte OP'er i stikprøven viser, at det generelt er lykkedes Kommissionen og medlemsstaterne at udvikle OP'er med en mere solid interventionslogik. **Tekstboks 6** giver et eksempel på, hvordan forbindelsen mellem udviklingsbehov og specifikke mål kan udledes af OP'erne. I nogle tilfælde er det dog nødvendigt også at tage højde for aspekter, der fremlægges i andre programmeringsdokumenter (f.eks. partnerskabsaftalen eller forhåndsevalueringerne), for helt at forstå interventionslogikken.

Tekstboks 6

Forbindelse mellem udviklings- og investeringsbehov og specifikke mål for investeringsprioritet 8i (adgang til beskæftigelse) under prioritetsakse 1A, 1B, 1C og 1D i det spanske OP for beskæftigelse og uddannelse



Kilde: Revisionsretten på grundlag af det spanske OP for beskæftigelse og uddannelse.

84

Kommissionen tilskyndede også medlemsstaterne til at anvende en logisk ramme for bedre at kunne forklare rationale bag de interventioner, der blev foreslået i OP'erne⁵⁵. I vores stikprøve var der i 11 af de 14 OP'er en stiliseret angivelse af, hvordan de planlagte aktioner skulle dække behovene, og hvilke indikatorer der ville være bedst til at måle de fastsatte mål og resultater.

85

Samlet set mener vi med hensyn til ni af de 14 OP'er i vores stikprøve, at medlemsstaternes mål vedrørende tematisk mål nr. 1 og 8 kan knyttes til de identificerede udviklings- og investeringsbehov.

Mangler konstateret i fem af de 14 undersøgte OP'er

86

Med hensyn til fire OP'er kunne der for et begrænset antal investeringsprioriteter ikke fastslås nogen forbindelse mellem de fastlagte mål og de identificerede udviklingsbehov. For eksempel konstaterede vi:

- at udviklings- og investeringsbehovene ikke er understøttet af dokumentation for situationen, eller at de fastsatte mål ikke dækker et identificeret behov (Rumænien⁵⁶ og Spanien⁵⁷). Dette indebærer en risiko for, at interventionerne ikke tager tilstrækkelig hånd om de mest relevante behov, og at den offentlige finansiering vil blive tildelt forkert
- at målene er defineret for bredt, tit fordi de behandler flere forbedringsdimensioner eller omfatter flere regioner med forskellige betingelser (Rumænien⁵⁸ og Spanien⁵⁹). Målene er ikke tilstrækkelig specifikke med hensyn til, præcis hvad de interventioner, der er fastsat i OP'erne, skal ændre (jf. **tekstboks 7**).

87

Med hensyn til tre OP'er er det uklart, hvordan nogle af de aktioner, der fremlægges, vil bidrage til at opnå deres specifikke mål og resultater. I flere tilfælde er denne forbindelse vag eller kan ikke underbygges (Polen⁶⁰, Rumænien⁶¹ og Spanien⁶²). Dette tyder på en risiko for, at offentlige midler tildeles forkert eller ikke vil være fuldt effektive.

- 55 Europa-Kommissionen, »Monitoring and evaluation of European Cohesion Policy, ERDF, ESF, CF, guidance document on ex-ante evaluation«, januar 2014, og »Guidance fiche for desk officers, intervention logic«, version 2 - 18.9.2014.
- 56 Rumæniens regionale EFRU-OP, tematisk mål nr. 1.
- 57 Andalusiens regionale EFRU-OP, tematisk mål nr. 8.
- 58 Rumæniens ESF-OP for menneskelig kapital, investeringsprioritet 8v.
- 59 Spaniens EFRU-OP for intelligent vækst og Andalusiens regionale EFRU-OP, tematisk mål nr. 1.
- 60 Polens ESF-OP for viden, uddannelse og vækst, prioritetsakse IV: social innovation og internationalt samarbejde.
- 61 Regionalt EFRU-OP, investeringsprioritet 8b.
- 62 Spaniens ESF-OP for beskæftigelse og uddannelse, investeringsprioritet 8iii, prioritetsakse 6A, 6B, 6C og 6D.

Eksempler på specifikke mål, der er for brede (Rumænien og Spanien)

To⁶³ af de elleve specifikke mål, Rumænien har fastsat i sit OP for menneskelig kapital, er formuleret bredt. F.eks. er det ikke et klart mål at ville øge antallet af ansatte, der har gavn af nye værktøjer, metoder, praksis osv. til forvaltning af menneskelige ressourcer og har gavn af forbedrede arbejdsforhold, så aktiviteterne kan tilpasses dynamikken i de potentielt konkurrencedygtige sektorer, der er identificeret i den nationale konkurrenceevnestrategi/de områder for intelligent specialisering, der er identificeret i den nationale strategi for forskning, udvikling og innovation. Selv om det kræves i Kommissionens vejledning⁶⁴, vil det ikke være muligt at måle, om EU-støtten bevirker en specifik ændring, dvs. om interventionerne bidrager til at øge antallet af ansatte, der har gavn af nye værktøjer, metoder, praksis osv. til forvaltning af menneskelige ressourcer og har gavn af forbedrede arbejdsforhold osv.

Spanien har opstillet en liste over specifikke mål, der skal anvendes i alle landets EFRU- og ESF-OP'er. Dermed er de forskellige regionale udfordringer blevet inkorporeret i bredere mål, som afspejler forskellige dimensioner af, hvad der ønskes opnået. F.eks. er det under TM 1 fastsat som et specifikt mål for EFRU-OP'et for intelligent vækst, at det skal styrke FoU-institutioner samt skabe, konsolidere og forbedre videnskabelige og teknologiske infrastrukturer. I dette tilfælde er det ikke klart, hvad der ønskes opnået: Om det er styrkelse af FoU-institutioner eller om det er skabelse, konsolidering og forbedring af videnskabelige og teknologiske infrastrukturer. Kommissionen berørte også den manglende klarhed og fokusering i sine bemærkninger til partnerskabsaftalen⁶⁵, men målene blev ikke ændret.

63 Specifikke mål nr. 3.8 og 3.9.

64 Det anføres på side 5 i version 1 (6.5.2013) af »Guidance Fiche - Intervention Logic«, at specifikke mål afspejler den ændring, som medlemsstaten søger at opnå ved hjælp af EU-støtten, herunder ændringens retning. Det anføres videre, at denne ændring bør være så specifik som muligt, så den intervention, der skal støttes, kan bidrage til ændringen, og denne effekt kan evalueres. Det anføres endelig, at man i forbindelse med EFRU/Samhørighedsfonden derfor ikke bør vælge »øget produktivitet i region X« (som vil afhænge af for mange faktorer), men hellere bør vælge »øget produktivitet i sektor Y i region X«.

65 Det anføres i bemærkning 59 i dokumentet Ares (2014) 2366781 af 16.7.2014 om partnerskabsaftalen med Spanien, at de specifikke mål er grundlaget for udviklingen af programmerne, og at det derfor skal fremhæves, at de aktuelle specifikke mål ikke er konkrete nok til, at en ændring i forhold til referencesituationen kan registreres, og ikke vil udgøre et hensigtsmæssigt grundlag for de tilhørende resultatindikatorer. Det anføres ligeledes, at der ofte ikke kun er fastsat ét specifikt mål, men flere, og at der derfor skal gennemføres mange aktioner for at opfylde dem. Det anføres endelig, at et specifikt mål kun bør vedrøre ét mål, og at antallet af aktioner også bør begrænses (da det ellers vil blive svært at følge op på det specifikke måls effekt ved hjælp af de tilhørende resultatindikatorer).

Strukturen i de operationelle programmer fører til et øget antal indikatorer, der skal overvåges, og en stigning i rapporteringskravene

88

OP'erne for 2014-2020 er udformet som en tredimensionel matrixstruktur, der kombinerer prioritetsakserne, som fastlægges individuelt af medlemsstaterne, de valgte investeringsprioriteter og de behandlede regionstyper (jf. **bilag III**). De specifikke mål og indikatorerne for output og resultater angives for kombinationen af disse elementer, dvs. for hver enkel investeringsprioritet, der behandles under prioritetsakserne. OP'ernes kompleksitet afhænger for det første af antallet af prioritetsakser, der defineres af medlemsstaterne, og antallet af investeringsprioriteter, der behandles af dem, og for det andet af antallet af programspecifikke indikatorer, medlemsstaterne vælger ud over eller i stedet for de fælles indikatorer. En yderligere faktor er antallet af forskellige regionstyper, der er omfattet.

89

I det spanske ESF-OP behandles tematisk mål nr. 8 under 12 forskellige prioritetsakser (tre hovedprioritetsakser inddelt i fire regionstyper), som hver er underinddelt i forskellige investeringsprioriteter (fra 1 til 4), som igen er underinddelt i et antal specifikke mål. For at forenkle strukturen besluttede de spanske myndigheder kun at anvende fire output- og fire resultatindikatorer til at måle aktionerne under alle de prioritetsakser, der omfatter tematisk mål nr. 8.

Rapporteringskravene vedrørende samhörighedsområdets outputindikatorer tredobles

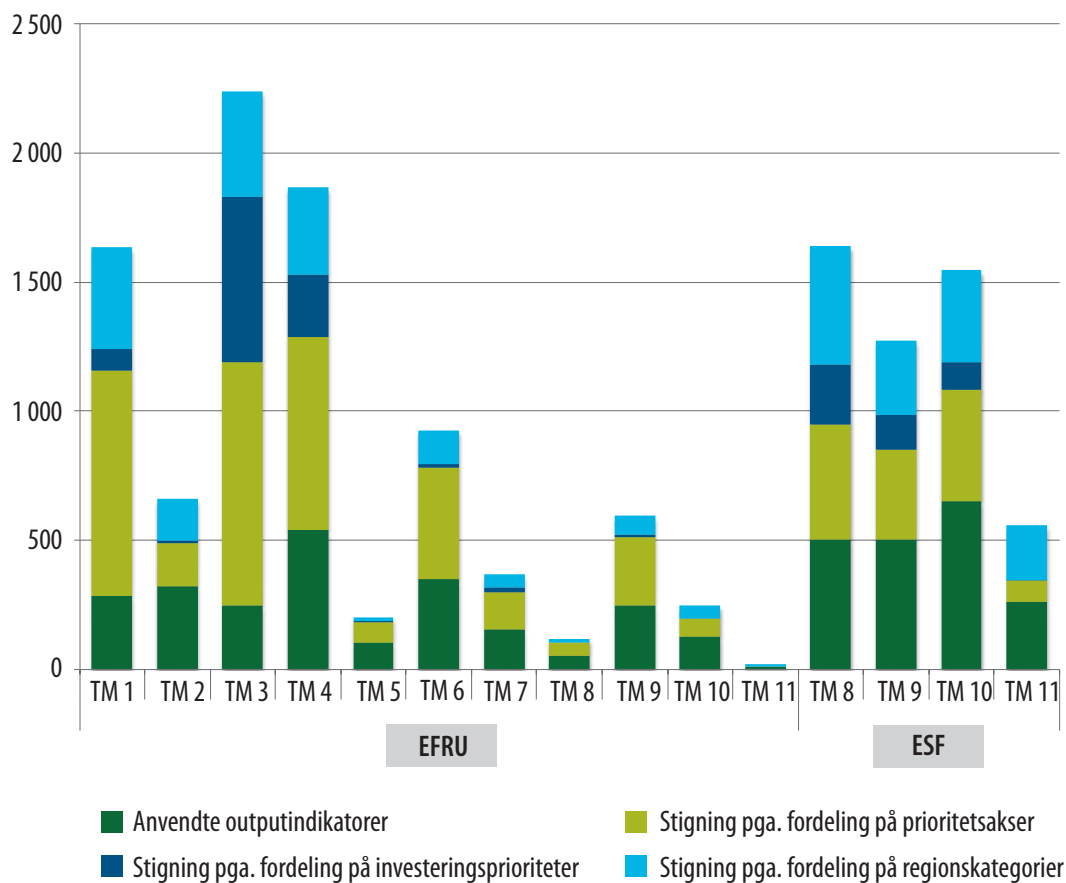
90

Hvad angår outputindikatorer forøger OP'ets nuværende matrixstruktur rapporteringskravene med 196 % for EFRU og 93 % for ESF, eftersom de indikatorer, der er defineret i OP'et, kan anvendes under forskellige prioritetsakser og investeringsprioriteter. Desuden forøger kravet om at indrapportere indikatorer for hver regionskategori⁶⁶ rapporteringskravene med yderligere 23 % for EFRU og 36 % for ESF (jf. **figur 7**). For eksempel definerede Polens nationale ESF-OP 163 outputindikatorer til at begynde med. Når disse indikatorer er fordelt på prioritetsakser, investeringsprioriteter og regionskategorier, vil de nationale myndigheder skulle indrapportere 422 forskellige tal.

66 Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) nr. 288/2014.

Figur 7

Rapporteringskrav vedrørende outputindikatorer (antal gange en indikator skal indrapporteres)



Kilde: Revisionsretten på grundlag af oplysningerne fra Kommissionens IT-applikation Infoview.

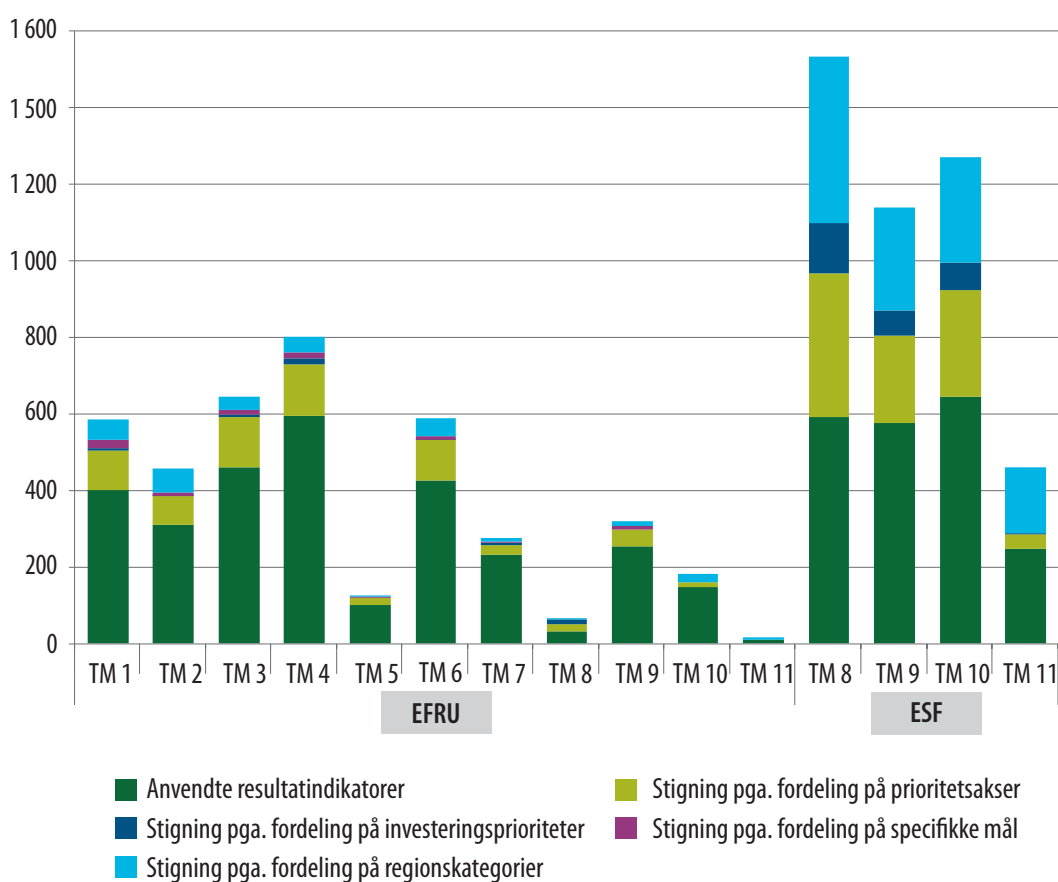
Rapporteringskravene vedrørende ESF-resultatindikatorerne fordobles

91

Hvad angår resultatindikatorer forøger OP'ets nuværende matrixstruktur rapporteringskravene med 27 % for EFRU og med 57 % for ESF, eftersom de indikatorer, der er defineret i OP'et, kan anvendes under forskellige prioritetsakser, investeringsprioriteter og specifikke mål. Rapporteringen pr. regionskategori forøger rapporteringskravene med 36 % for ESF (jf. **figur 8**). Kombinationen af disse krav fordobler den mængde data, der skal indrapporteres vedrørende ESF. I forbindelse med Polens nationale ESF-OP forøges antallet af resultatindikatorer f.eks. fra 135 til 366, når indikatorerne er fordelt på prioritetsakser, investeringsprioriteter, specifikke mål og regionskategorier.

Figur 8

Rapporteringskrav vedrørende resultatindikatorer (antal gange en indikator skal indrapporteres)



Kilde: Revisionsretten på grundlag af oplysningerne fra Kommissionens IT-applikation Infoview.

Fondsspecifikke forskelle i kategoriseringen af finansielle data og målingen af de operationelle programmets resultater vil sandsynligvis skabe vanskeligheder i programovervågningen i de kommende år

92

Systemet til registrering af finansielle strømme og vurdering af programmernes resultater skal tilpasses de tematiske mål, der er udledt af Europa 2020-strategien. Indikatorerne til at måle output og resultater af en intervention, der er beskrevet i et OP, skal afspejle interventionslogikken og bidrage til at overvåge opfyldelsen af specifikke mål på en omkostningseffektiv måde. Derudover skal det være muligt at aggregere dem på EU-niveau og sammenligne forskellige OP'er.

93

Vi undersøgte derfor, om Kommissionen havde etableret et passende system til at registrere den finansielle tildeling til specifikke interventionstyper under EFRU og ESF. Vi analyserede også i detaljer den metodologi, der ligger til grund for begrebet »resultater« som anvendt i forbindelse med de to fonde, og undersøgte, hvordan Kommissionen og medlemsstaterne havde specificeret indikatorerne for output og resultater. Endelig beregnede vi det samlede antal indikatorer, der skal overvåges i perioden 2014-2020 med henblik på at vurdere, om systemet kan fungere på en omkostningseffektiv måde.

Tilgangen til finansiell overvågning af investeringer varierer mellem ESI-fondene

94

I programperioden 2014-2020 indbefatter OP'erne for hver prioritetsakse en vejledende finansiell tildeling vedrørende seks interventionskategorier: interventionsområder, finansieringsformer, områdetyper, territoriale gennemførelsesmekanismer, tematiske mål og ESF's sekundære tema. To yderligere kategorier (økonomiske dimensioner og lokaliseringsdimensioner) skal indrapporteres på et senere stadium. Disse otte interventionskategorier er baseret på en nomenklatur, der er vedtaget af Kommissionen⁶⁷ til kategorisering af finansielle data. Denne nomenklatur omfatter 120 forskellige interventionsområder, og kun disse områder skal anvendes til at definere indholdet af de aktioner, der skal finansieres⁶⁸.

67 Forordning (EU) nr. 215/2014.

68 Kode 1-101 gælder for EFRU-OP'er, mens kode 102-120 gælder for ESF-OP'er.

95

Dette system af interventionskategorier spiller en vigtig rolle i forbindelse med programovervågningen og medlemsstaternes rapportering om gennemførelsen af deres programmer i de årlige gennemførelsesrapporter, eftersom det definerer de oplysninger, der let kan stilles til rådighed med henblik på at rapportere om, hvad finansieringen er blevet anvendt til.

ESF: Interventionsområderne er fuldt tilpasset investeringsprioriteterne

96

Hvad angår ESF er interventionsområderne fuldt tilpasset investeringsprioriteterne, dvs. hver investeringsprioritet svarer direkte til et interventionsområde. For eksempel er interventionskoden 102 udelukkende forbundet med investeringsprioritet 8i.

97

Med denne tilgang tildeles den finansielle støtte i forhold til det bidrag, den yder. Som følge af dette kan målsætningen og senere graden af målopfyldelse for outputindikatorerne (også indrapporteret vedrørende investeringsprioriteterne) forbindes med de samlede omkostninger til de pågældende aktioner. Interventionsområderne kan dermed også anvendes til at overvåge krav om tematisk koncentration. Endelig registreres de horisontale spørgsmål, der er forbundet med samtlige interventionsprioriteter (f.eks. klimaforandringer eller ligestilling mellem kønnene), ved hjælp af en yderligere dimension i interventionskategorierne: »ESF's sekundære tema«.

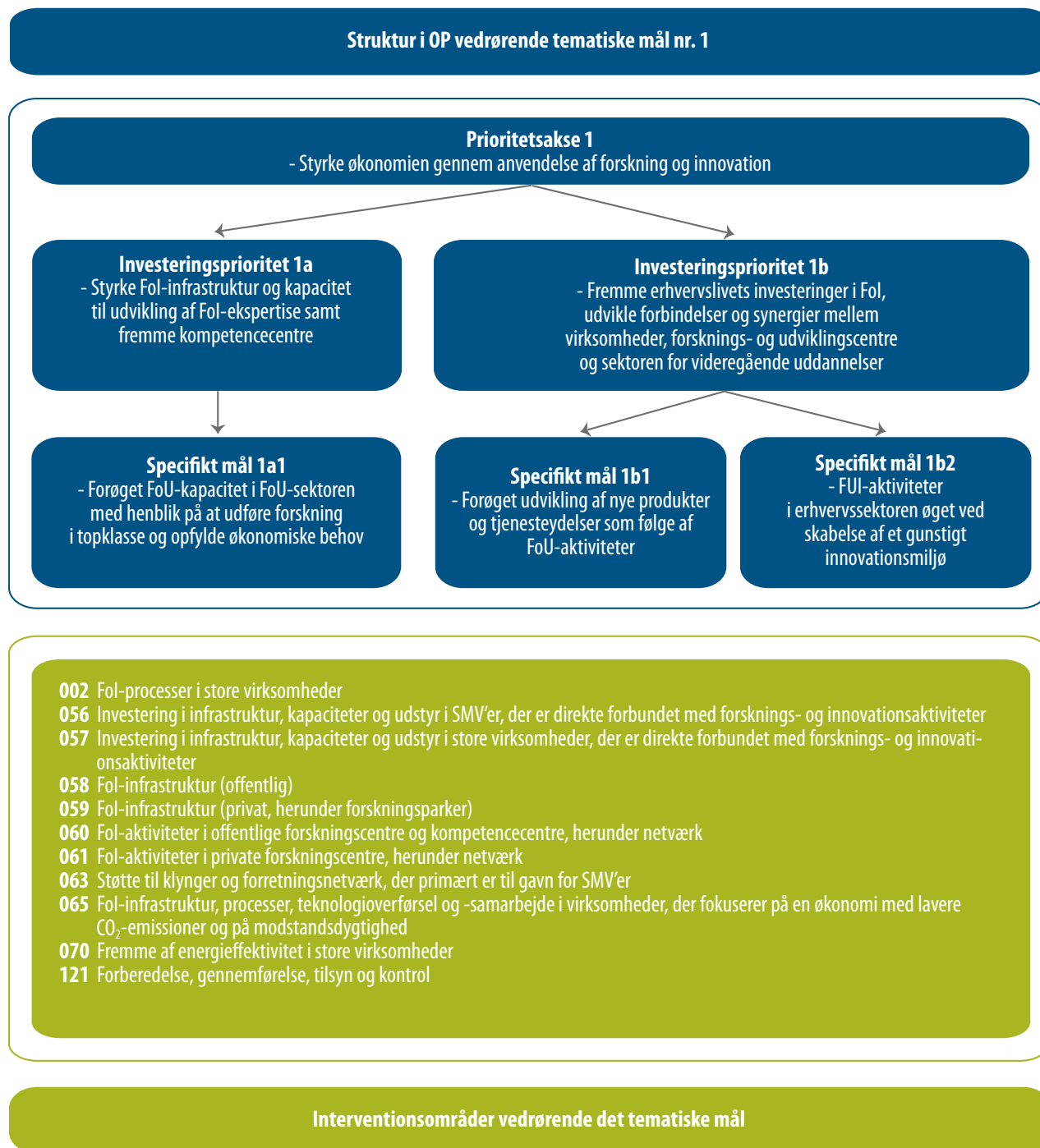
EFRU: De samme interventionsområder kan anvendes under forskellige tematiske mål eller investeringsprioriteter

98

For EFRU gælder det i modsætning til ESF, at de samme interventionsområder kan anvendes under forskellige tematiske mål eller investeringsprioriteter. De finansielle ressourcer, der er tildelt et specifikt tematisk mål, skal indrapporteres under interventionskategorien »tematiske mål« (jf. **figur 9**).

Figur 9

Forbindelse mellem investeringsprioriteter og interventionskategorier - Kroatiens nationale EFRU-OP vedrørende tematisk mål nr. 1



Kilde: Revisionsretten på grundlag af OP'et.

99

Denne tilgang gør det muligt at kategorisere investeringsprioriteter horisontalt efter deres fælles tværgående spørgsmål, men gør det umuligt at spore finansielle strømme for individuelle investeringsprioriteter. Derfor er det kun på prioritetsakseniveau, de finansielle tildelinger og udgifterne vedrørende de forskellige tematiske mål overvåges. De finansielle data kan ikke uden videre aggregeres på samme niveau som resultatoplysningerne, og de finansielle fremskridt, der er gjort i forbindelse med gennemførelsen af investeringsprioriteterne, kan ikke måles effektivt. Manglen på relevante finansielle data vanskeliggør vurderingen af interventionernes omkostningseffektivitet og omkostningsproduktivitet og sammenligningen af resultater pr. investeret euro mellem OP'er og mellem medlemsstater.

De finansielle tildelinger til interventionsområderne skal fordeles på de forskellige regionskategorier

100

Medlemsstaterne skal også fordele de finansielle ressourcer, der er tildelt de forskellige interventionsområder, på regionskategorier (f.eks. mindre udviklede regioner, overgangsregioner og mere udviklede regioner). Vi konstaterede, at medlemsstaterne havde forskellige tilgange til denne opgave (jf. **tekstboks 8**).

Tekstboks 8

Tildeling af finansielle ressourcer til regionskategorier - Polen, Rumænien og Spanien

Ifølge det partnerskabsaftalen blev der i Polen anvendt to fordelingsnøgler ved tildelingen af midler til regionerne: en pro rata-tildeling med et fast tildelingsforhold for de to regionstyper og en standardtildeling med tildeling af midler i forhold til det antal regioner, investeringen vedrører.

I Rumænien blev der anvendt en pro rata-tildeling afhængig af aktionernes art, dvs. baseret på antallet af regioner, befolkningstallet eller antallet af SMV'er.

I Spanien aftaler regions- og centralregeringen på forhånd fordelingen af EFRU-midler mellem regionerne, og under gennemførelsen tildeles udgifterne til regionerne efter projekternes placering.

101

Medlemsstaterne følger også forskellige tilgange, når det gælder fordelingen af finansielle ressourcer på regionskategorierne og udarbejdelsen af resultatoplysninger om disse kategorier. De forskellige nationale tilgange til tildelingen af midler har en direkte effekt på antallet af indikatorer, deres målværdier og delmål, OP'ernes vigtigste gennemførelsestrin og de finansielle indikatorer, der anvendes, idet de forskellige regionstypers output- og resultatindikatorværdier fastlægges efter forskellige fordelingsnøgler. Hvad vigtigere er, indvirker manglen på en fælles tilgang negativt på sammenligneligheden og nøjagtigheden af de oplysninger, der forelægges af medlemsstater med mere end én regionskategori. Dette kan især indvirke på opfyldelsen af kravene om tematisk koncentration.

Der er forskelle mellem fondene med hensyn til anvendelsen af fælles outputindikatorer og medlemsstaternes mulighed for at definere yderligere programspecifikke outputindikatorer

Der er fælles outputindikatorer for EFRU og ESF, men kun ESF-OP'er skal rapportere om dem alle hvert år

102

Der er fælles outputindikatorer for EFRU og ESF: 40 indikatorer grupperet i otte kategorier for EFRU's vedkommende og 23 indikatorer knyttet til personer og enheder for ESF's vedkommende (jf. **tabel 4**).

Tabel 4

Outputindikatorer - forskelle mellem EFRU og ESF

	EFRU	ESF
Fælles outputindikatorer	Ja 40 fælles outputindikatorer grupperet i 8 kategorier	Ja 23 fælles outputindikatorer knyttet til personer og enheder
Forpligtelse til at anvende fælles outputindikatorer	Ja (når det er relevant)	Ja (i de årlige gennemførelsesrapporter)
Målte aktioner	Kun afsluttede aktioner	Delvis eller helt gennemførte aktioner
Fordeling efter regionskategorier	Ja (referenceværdier og målsætninger opdelt efter regionskategorier)	Ja (referenceværdier og målsætninger opdelt efter regionskategorier og eventuelt køn)

Kilde: Revisionsretten på grundlag af forordningen og de vejledende dokumenter.

103

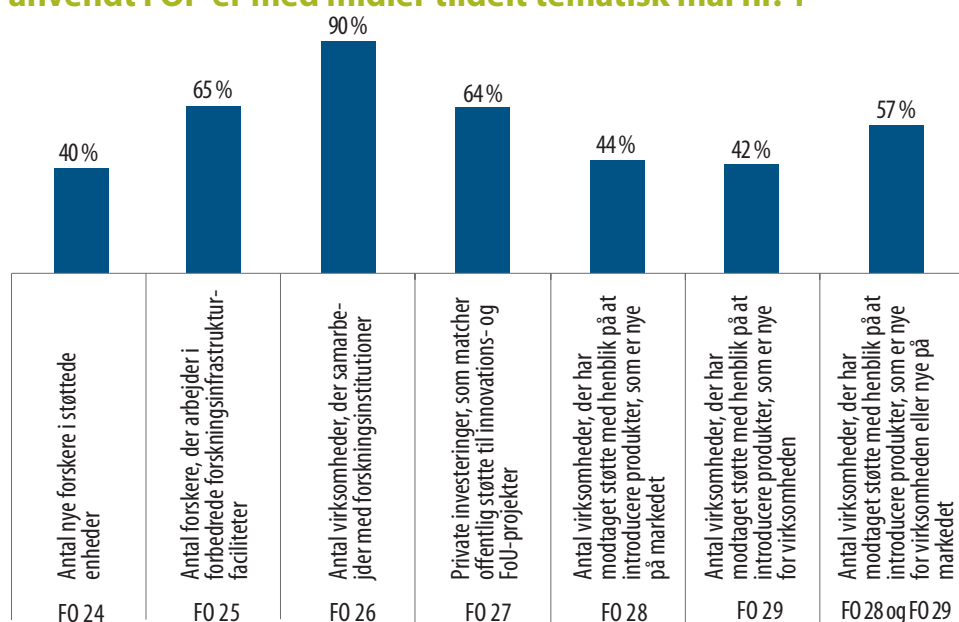
Med hensyn til ESF-OP'er skal medlemsstaterne samle og indrapportere data til Kommissionen om alle de fælles outputindikatorer, selv hvis der ikke er fastsat mål for disse indikatorer i OP'erne. Med hensyn til EFRU er anvendelsen af de fælles outputindikatorer obligatorisk, når de er relevante for de interventioner, der skal støttes. Vi bemærker, at Generaldirektoratet for Regionalpolitik og Bypolitik tilskyndede medlemsstaterne til at anvende disse fælles indikatorer, så fremskridt med hensyn til gennemførelsen af programmer også kunne vurderes på EU-niveau ved at aggregere de nationale indikatorer. Vores analyse viste dog, at medlemsstaterne ikke anvendte disse fælles outputindikatorer konsekvent af i de undersøgte EFRU-OP'er.

104

Ifølge Kommissionens vejledning vedrørende tematisk mål nr. 1 skal EFRU-investeringerne være rettet mod teknologisk udvikling og anvendt FoU og være relateret til forretningsmæssige behov. De fælles outputindikatorer, der måler den forretningsmæssige motivation for at udføre forskning, blev dog kun anvendt i begrænset omfang. De indikatorer, der anvendes til at måle en virksomheds engagement i at udvikle et produkt, som er »nyt for virksomheden« eller »nyt på markedet« (FO 28 og FO 29), blev kun anvendt i 57 % af de OP'er, hvor midler var tildelt tematisk mål nr. 1. Andre indikatorer blev anvendt i mellem 40 % og 90 % af OP'erne (jf. **figur 10**). Dette indikerer, at disse outputindikatorer ikke kan aggregeres meningsfuldt på EU-niveau.

Figur 10

Fælles outputindikatorer (FO) fra kategorien »forskning og innovation« anvendt i OP'er med midler tildelt tematisk mål nr. 1



Kilde: Revisionsretten på grundlag af dataene fra Kommissionens IT-applikation Infoview.

105

I gennemsnit blev fire af de seks fælles indikatorer fra kategorien »forskning og udvikling« anvendt, og 165 af de 168 OP'er med midler tildelt tematisk mål nr. 1 anvendte disse fælles indikatorer til at måle FoU-interventioner. I vores stikprøve konstaterede vi, at indikatoren FO 29 ikke blev anvendt i ét af de ni OP'er med midler tildelt tematisk mål nr. 1, selv om det klart var en relevant indikator til at måle output (jf. **tekstboks 9**).

Tekstboks 9

Eksempel på en relevant fælles outputindikator, der ikke anvendes (Spanien)

EFRU-OP'et for regionen Andalusien i Spanien omfatter aktiviteter, der er knyttet til innovation i virksomheder. Ifølge de regionale myndigheder ville indikatoren »antal virksomheder, der har modtaget støtte med henblik på at introducere produkter, som er nye for virksomheden« (FO 29) have været relevant, men under forhandlingerne besluttede de sig efter aftale med Kommissionen for ikke at anvende den, eftersom denne effekt allerede var indbefattet i indikatoren »antal virksomheder, som modtager støtte« (FO 01). Disse to indikatorer er dog begge relevante, eftersom de giver forskellige oplysninger om de output, der skal opnås.

Programspecifikke outputindikatorer forhandles enkeltvis mellem Kommissionen og medlemsstaten

106

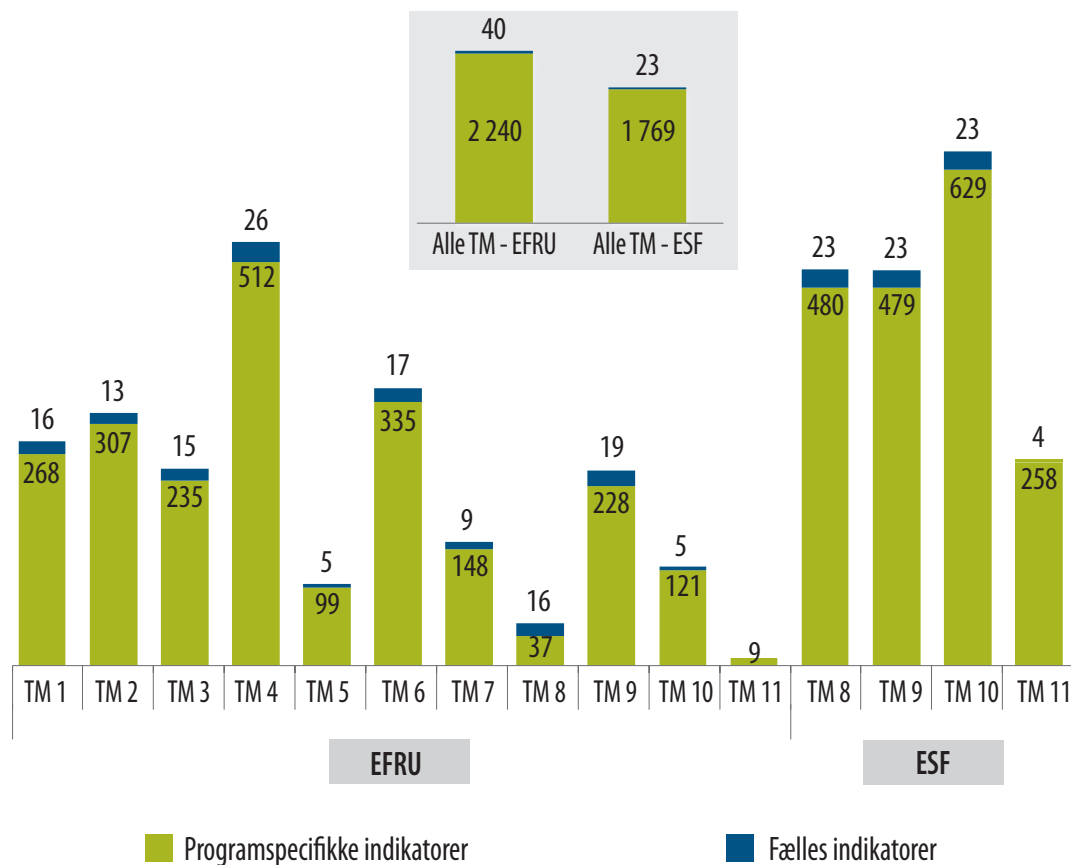
Ud over de fælles outputindikatorer kan medlemsstaterne også anvende programspecifikke outputindikatorer. Disse indikatorer skal forhandles enkeltvis mellem Kommissionen og den pågældende medlemsstat.

107

Med hensyn til EFRU skabte de 28 EU-medlemsstater i alt 2 240 forskellige programspecifikke outputindikatorer ud over de 40 fælles outputindikatorer. I gennemsnit anvendte hvert EFRU-OP 13,2 forskellige programspecifikke outputindikatorer og 14,8 fælles outputindikatorer (jf. **figur 11** og **figur 12**).

Figur 11

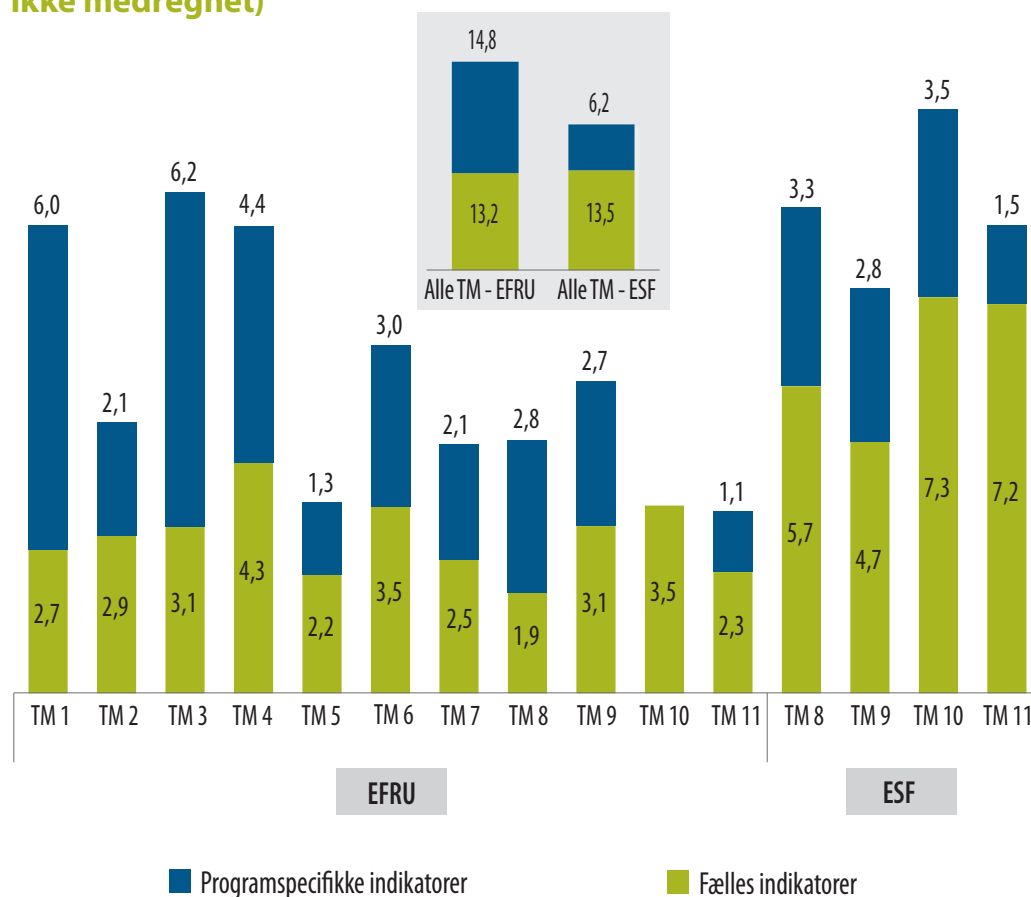
Samlet antal outputindikatorer anvendt i EFRU- og ESF-OP'erne i medlemsstaterne (samhørighedsfonds- og UBI-interventioner samt indikatorer for teknisk bistand ikke medregnet)



Kilde: Revisionsretten på grundlag af dataene fra Kommissionens IT-applikation Infoview.

Figur 12

Gennemsnitligt antal outputindikatorer anvendt pr. OP i medlemsstaterne (samhørighedsfonds- og UBI-interventioner samt indikatorer for teknisk bistand ikke medregnet)



Kilde: Revisionsretten med data fra Kommissionens IT-applikation Infoview.

108

For så vidt angår ESF fastlægger forordningen 23 fælles outputindikatorer, der er knyttet til både personer og enheder. De skal anvendes i OP'erne, når det er relevant, og de skal indrapporteres en gang om året i OP'ernes årlige gennemførelsesrapport (jf. **tabel 4**).

109

Vores analyse viste, at de 28 EU-medlemsstater til deres ESF-OP'er udviklede i alt 1 769 programspecifikke outputindikatorer. I gennemsnit anvendte hvert ESF-OP 13,5 forskellige programspecifikke outputindikatorer og 6,2 fælles outputindikatorer.

ESF- og EFRU-resultatindikatorer måler forskellige ting og måler dem forskelligt, hvilket umuliggør en meningsfuld aggregering af data på EU-niveau

Resultatindikatorer for EFRU og ESF er defineret forskelligt

110

Vores analyse viser også, at nogle af de indikatorer, der er fastsat som outputindikatorer for EFRU, kan opfattes som resultatindikatorer for ESF. For eksempel kan den fælles EFRU-outputindikator for produktive investeringer »øget beskæftigelse i virksomheder, der støttes« anses for at beskrive et umiddelbart resultat af aktionen. Sådanne resultater måles imidlertid ikke systematisk ved hjælp af fælles outputindikatorer for alle de tematiske mål, der støttes med EFRU-interventioner. Det skyldes, at FFB og de fondsspecifikke forordninger ikke definerer »resultat« konsekvent.

111

Vi gjorde allerede i vores årsberetning for 2015⁶⁹ opmærksom på Kommissionens manglende klarhed med hensyn til definitionen af resultatindikatorer. I sit svar anførte Kommissionen, at retningslinjerne for bedre regulering fra maj 2015⁷⁰ havde defineret begreberne »output« og »resultater«. Vi analyserede disse retningslinjer og konstaterede, at definitionen af »resultater« dækker de direkte virkninger af interventionerne på linje med den tilgang, der anvendes af ESF. Dette har dog ikke ført til nogen ændringer. Vi bemærker også, at disse nøglebegreber ikke defineres i finansforordningen.

69 Revisionsrettens årsberetning om budgetgennemførelsen i regnskabsåret 2015, punkt 3.59.

70 Commission staff working document - Better Regulation Guidelines, SWD(2015) 111 final af 19.5.2015.

112

Hverken for EFRU eller ESF kan de programspecifikke resultatindikatorer aggregeres på EU-niveau⁷¹. Der findes kun fælles resultatindikatorer for ESF, ikke for EFRU (jf. **tabel 5**). Med hensyn til EFRU er det derfor ikke muligt at aggregere disse data på EU-niveau, eftersom medlemsstaterne kan anvende forskellige indikatorer (eller ens indikatorer med små variationer i definitionen) til at måle den samme type specifikke mål.

71 F.eks. viste vores analyse vedrørende TM 8, at kun 11 % af de programspecifikke indikatorer var blevet brugt i mere end ét ESF-OP.

Tabel 5

Resultater af interventioner - forskelle mellem EFRU og ESF

	EFRU	ESF
Fælles resultatindikatorer	Nej (forhandles individuelt med medlemsstaterne)	Ja fælles umiddelbare resultatindikatorer og fælles mere langsigtede resultatindikatorer (kun i tilknytning til personer, ikke enheder)
Forpligtelse til at anvende fælles resultatindikatorer	Nej	Ja (i de årlige gennemførelsesrapporter)
Referenceværdier	Obligatorisk for hver resultatindikator. Værdi i begyndelsen af programperioden for landet/regionen beregnes ud fra de senest tilgængelige data (statistik eller administrative data) eller ud fra undersøgelser	Nul under helt særlige omstændigheder, hvor det ikke er muligt at foretage beregning. Værdi beregnes ud fra de senest tilgængelige data om eksisterende eller tidligere lignende interventioner
Målsætninger	Kvantitative eller kvalitative. Vedrører alle potentielle støttemodtagere og påvirkes af programmet og andre faktorer	Fælles indikatorer skal være kvantitative. Kumuleret værdi, der afspejler interventionernes virkninger (beregnes ud fra tidligere resultatdata, når det er muligt, og ved hjælp af en repræsentativ stikprøve med hensyn til de fælles mere langsigtede resultatindikatorer)
Fordeling efter regionskategorier	Nej	Ja (referenceværdier og målsætninger opdelt efter regionskategori og eventuelt køn)
Bidrag til opnåelse af resultater	Skal måles efterfølgende ved hjælp af evalueringer	De umiddelbare resultater kan måles ved hjælp af resultatindikatorerne. Effekten skal måles efterfølgende ved hjælp af evalueringer

Kilde: Revisionsretten på grundlag af forordningen og de vejledende dokumenter.

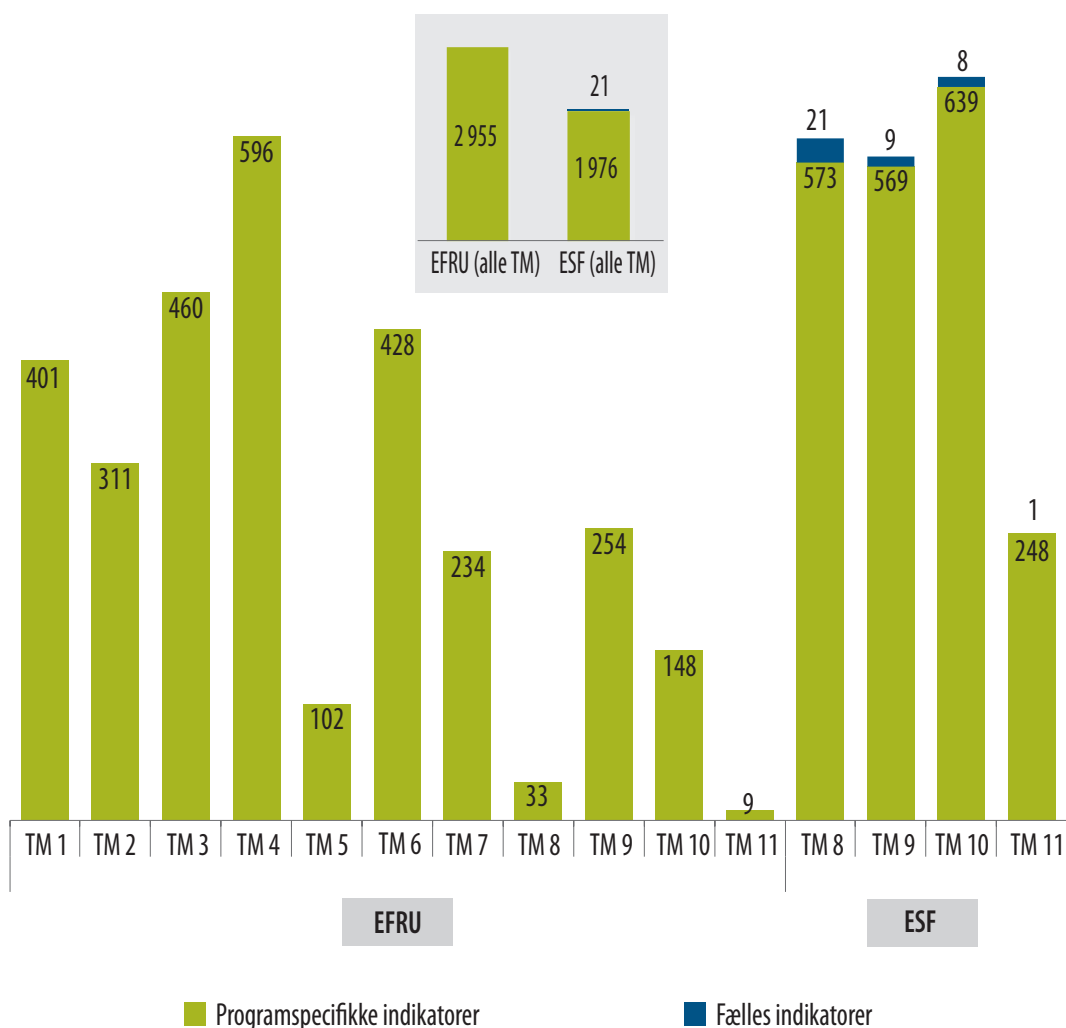
113

For eksempel viste vores analyse vedrørende tematisk mål nr. 1, at kun 12 % af EFRU-resultatindikatorerne blev anvendt i mere end ét OP, dvs. at der blev udviklet individuelle resultatindikatorer for hovedparten af de specifikke mål under EFRU. I alt udviklede de 28 EU-medlemsstater 2 955 programspecifikke resultatindikatorer for EFRU⁷², og i gennemsnit anvendte hvert OP 17,4 forskellige specifikke resultatindikatorer (jf. **figur 13** og **figur 14**).

72 Disse tal henviser til alle de indikatorer, som er skabt af de 28 EU-medlemsstater (og som er tilgængelige i Kommissionens IT-applikation Infoview) for alle de tematiske mål, der anvendes under EFRU (Samhørighedsfonden ikke medregnet).

Figur 13

Samlet antal resultatindikatorer anvendt i EFRU- og ESF-OP'erne i medlemsstaterne (samhørighedsfonds- og UBI-interventioner samt indikatorer for teknisk bistand ikke medregnet)



Kilde: Revisionsretten på grundlag af dataene fra Kommissionens IT-applikation Infoview.

114

ESF-forordningen fastsætter fem fælles umiddelbare resultatindikatorer og fire mere langsigtede resultatindikatorer⁷³, der skal anvendes i forbindelse med ESF-interventioner til at måle fondens bidrag til ændringer, der påvirker personer. Der findes ingen fælles resultatindikatorer, der måler effekten på enheder. Forordningen fastsætter også ni fælles umiddelbare resultatindikatorer og tre langsigtede resultatindikatorer for UBI⁷⁴. De blev forhandlet og aftalt individuelt mellem Kommissionen og medlemsstaterne.

115

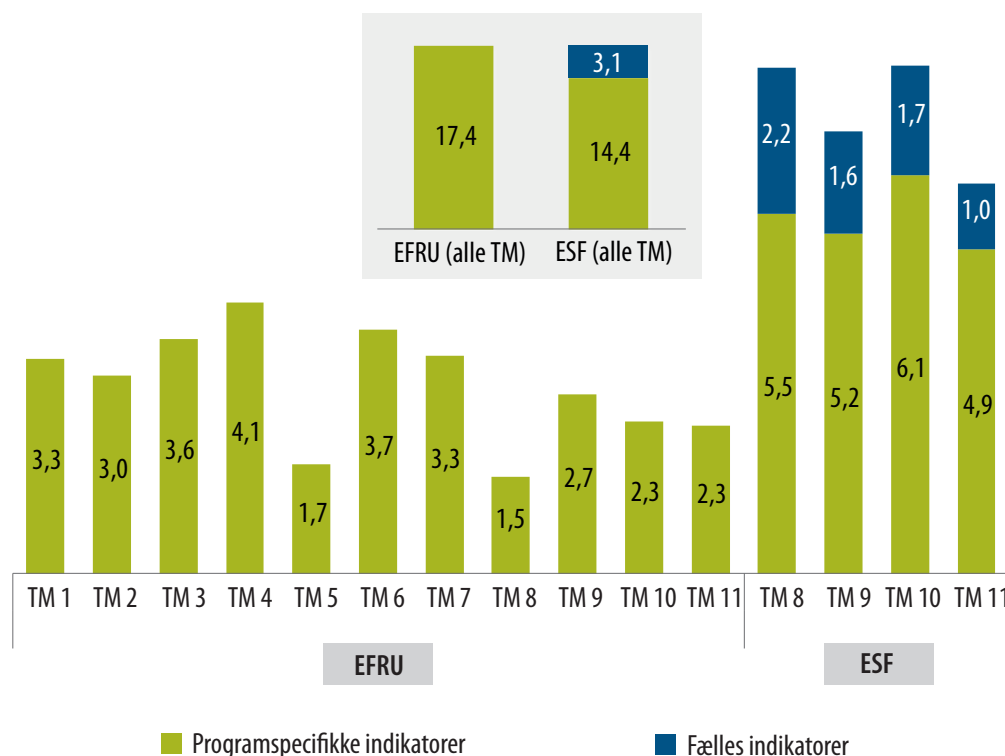
Det er imidlertid ikke obligatorisk at anvende alle de fælles indikatorer i et OP, og medlemsstaterne har mulighed for at anvende programspecifikke resultatindikatorer ud over de fælles. Med hensyn til perioden 2014-2020 anvender de 28 EU-medlemsstater alle de ni fælles ESF-resultatindikatorer og har udviklet yderligere 1 976 programspecifikke resultatindikatorer⁷⁵. I gennemsnit anvendte hvert ESF-OP 3,1 fælles resultatindikator og 14,4 forskellige programspecifikke resultatindikatorer (jf. **figur 13** og **figur 14**).

73 Forordning (EU) nr. 1304/2013, bilag I.

74 Forordning (EU) nr. 1304/2013, bilag II.

75 Disse tal henviser til alle indikatorer, som er skabt af de 28 EU-medlemsstater (og som er tilgængelige i Kommissionens IT-applikation Infoview) for alle de tematiske mål, der anvendes under ESF (UBI ikke medregnet).

Figur 14 Gennemsnitligt antal resultatindikatorer anvendt pr. OP i medlemsstaterne (samhørighedsfonds- og UBI-interventioner samt indikatorer for teknisk bistand ikke medregnet)



Kilde: Revisionsretten på grundlag af dataene fra Kommissionens IT-applikation Infoview.

EFRU-resultatindikatorer er ikke specifikt knyttet til de interventioner, der finansieres af programmet**116**

Det er fundamentale forskelle mellem EFRU og ESF, når det drejer sig om definitionen af et »resultat«. Med hensyn til EFRU er et resultat den specifikke dimension af personers velvære og fremskridt, der begrundes politikaktioner, dvs. det, som ønskes ændret med bidrag fra de udarbejdede interventioner⁷⁶. Resultater påvirkes ikke kun af EFRU-finansieringen, men også af eksterne faktorer (jf. **tekstboks 10**).

76 Generaldirektoratet for Regionalpolitik og Bypolitik, »Guidance document on monitoring and evaluation« vedrørende EFRU og Samhørighedsfonden i programmeringsperioden 2014-2020, marts 2014, s. 4.

Eksempel på en EFRU-resultatindikator (Spanien)

Med hensyn til det spanske EFRU-OP for intelligent vækst var en af de valgte resultatindikatorer »procentdel af samtlige aktive virksomheder, der skaber teknologiske innovationer«. Referenceværdien blev beregnet af det nationale statistiske kontor på grundlag af en national undersøgelse. Undersøgelsen har til formål at give oplysninger om strukturen i innovationsprocesserne for alle typer virksomheder i Spanien og ikke kun dem, der finansieres af EFRU (ca. 7 % af det samlede antal relevante virksomheder). Derfor kan dette resultat ikke fuldt ud tilskrives OP'et.

117

For så vidt angår EFRU-OP'erne er det med andre ord ikke muligt at isolere den effekt, der kan tilskrives EFRU-interventionerne, og det er uvist, hvilke faktorer der kan påvirke opnåelsen af resultaterne. Denne tilgang har den fordel, at den kan bevare fokus på den ønskede hovedændring. Medlemsstaterne vil dog være nødt til at anvende supplerende tilgange for at kunne vurdere den ændring eller effekt, der kan tilskrives en EFRU-intervention.

EFRU-resultatindikatorer fokuserer på en specifik dimension af den ønskede ændring

118

I de fleste tilfælde giver EFRU-resultatindikatorer desuden kun oplysninger om en specifik dimension af den ønskede ændring, afhængigt af den aktion, der gennemføres. Dette fører til anvendelsen af forskellige resultatindikatorer for den samme investeringsprioritet. For eksempel har otte af de 14 undersøgte OP'er tildelt midler til etablering af forskningsinfrastruktur og anskaffelse af forskningsudstyr (investeringsprioritet 1a), men næsten alle OP'erne har defineret deres egne resultatindikatorer til at måle fremskridt på dette område, somme tider endda OP'er i den samme medlemsstat (jf. **tekstboks 11**).

Tekstboks 11

Eksempler på EFRU-resultatindikatorer for investeringsprioritet 1a defineret af medlemsstaterne (Kroatien, Irland, Polen, Rumænien og Spanien)

De investeringer, der støttes under det polske OP for intelligent vækst, forventes at bidrage til at øge virksomheders udgifter til forskning, der udføres af forskningsorganisationer. Dette er baseret på den antagelse, at forskningens kvalitet vil blive forbedret, at dens værdi for virksomheder vil blive øget, og at virksomheder som et resultat af dette vil købe FoU-tjenester af disse forskningsorganisationer.

Under det rumænske OP for konkurrenceevne skal investeringerne bidrage til at forbedre forskningskapaciteten og udvikle virksomheders konkurrenceevne. Dette vil blive målt på størrelsen af det bidrag, der tiltrækkes under Horisont 2020, og stigningen i antallet af videnskabelige publikationer. Det spanske OP for Andalusien har til formål at øge antallet af indgivne patentansøgninger. I det kroatiske OP for konkurrenceevne og samhørighed er resultatindikatoren antallet af publikationer i videnskabelige tidsskrifter, mens den i de irske OP'er er antallet af industripartnere. Ingen af indikatorerne er defineret på præcis samme måde.

Ifølge OECD er nogle af disse indikatorer, især udgifter til FoU samt patentstatistikker og videnskabelige publikationer, egnede til at måle innovation⁷⁷. EFRU fremmer synergier med forsknings- og udviklingsmidler, især under Horisont 2020. Derfor kan deltagelse i Horisont 2020 også anses som et tegn på forbedret forskningskapacitet. Men i nogle tilfælde giver disse indikatorer måske kun begrænsede oplysninger om, hvordan forskningen vil blive anvendt til fordel for den økonomiske udvikling i de pågældende regioner/lande.

77 OECD og Eurostat, »Oslo Manual - guidelines for collecting and interpreting innovation data«, 3. udgave, 2005.

ESF-resultatindikatorer er direkte knyttet til ESF-interventionerne

119

Med hensyn til ESF er begrebet »resultat« knyttet til ESF-specifikke interventioner. Det registrerer ændringen i en bestemt situation, der i de fleste tilfælde er knyttet til støttede enheder eller deltagere. Ifølge Generaldirektoratet for Beskæftigelse, Sociale Anliggender, Arbejdsmarkedsforhold og Inklusion er det tilrådeligt at fastlægge indikatorer, der ligger så tæt som muligt på de aktiviteter, som udføres under den pågældende investeringsprioritet. Endvidere er begrebet »effekt« inden for ESF knyttet til opfyldelsen af de mål, der er fastsat for en prioritetsakse, dvs. fordele for bredere grupper i samfundet ud over de deltagere eller enheder, der direkte modtager støtte.

120

Med andre ord fokuseres der på de direkte virkninger af ESF-interventionerne, og den virkning, som eksterne faktorer kan have haft, begrænses så vidt muligt i forbindelse med den indikator, der indrapporteres. Resultater kan være umiddelbare (situation direkte efter aktivitetens afslutning) eller mere langsigtede (situation på et bestemt tidspunkt efter aktivitetens afslutning) (jf. **tekstboks 12**).

Eksempel på en ESF-resultatindikator anvendt i det rumænske OP for menneskelig kapital

Beskæftigelse i ikke-landbrugsvirksomheder i byområder i Rumænien skal fremmes ved at støtte etableringen af nye virksomheder eller støtte eksisterende SMV'ers skabelse af nye job samt ved at give skræddersyet rådgivning/vejledning og iværksætteruddannelse.

Det specifikke mål måles ved hjælp af tre resultatindikatorer, hvoraf det ene er »antallet af skabte og eksisterende job 6 måneder efter afslutningen af interventionerne til støtte for arbejdsløse og personer uden for arbejdsstyrken«. De stillinger, der tælles, skal være besat med deltagere i ESF-aktioner.

Det vil blive nødvendigt at foretage evalueringer for at måle effekten af både EFRU- og ESF-interventionerne

78 Artikel 56 og 57 i forordning (EU) nr. 1303/2013.

121

Det vil blive nødvendigt at fastslå effekten af EFRU- og ESF-interventionerne ved hjælp af evalueringer udført både under gennemførelsen af OP'et og efter dets afslutning (efterfølgende evaluering)⁷⁸. Dette vil være mest krævende med hensyn til EFRU-interventionerne, hvor de ansvarlige myndigheder vil skulle indsamle yderligere data om de resultater, der direkte kan tilskrives projekterne. For at fastslå, om resultatet, f.eks. et øget antal videnskabelige publikationer, kan tilskrives EFRU-interventionerne eller andre eksterne faktorer, skal der foretages en sammenligning med enheder, der ikke modtog nogen støtte, og til denne evaluering skal der indsamles yderligere oplysninger.

122

Derfor indførte forvaltningsmyndighederne i Polen på frivillig basis direkte resultatindikatorer for at registrere de umiddelbare fordele, EFRU-interventionerne giver, og for at sikre data til evalueringer af EFRU-interventionernes effektivitet, produktivitet og effekt. Disse umiddelbare resultatindikatorer er ikke indbefattet i OP'erne og er ikke underlagt krav om regelmæssig rapportering i den årlige gennemførelsesrapport. Derfor vil dataene om de umiddelbare resultater ikke uden videre være tilgængelige for Kommissionen eller et bredere publikum (via ESIF Open Data-plattformen).

123

Med hensyn til ESF vil oplysningerne om de umiddelbare resultater være direkte knyttet til interventionerne og give et stærkere dokumentationsgrundlag til vurdering af ESF-interventionernes effekt, og der vil være brug for færre yderligere data end i forbindelse med EFRU-interventionerne.

Referenceværdier og målsætninger beregnes forskelligt i EFRU og ESF, fordi begrebet »resultat« er defineret forskelligt

124

De referenceværdier og målsætninger, der fastlægges for EFRU-resultatindikatorer, er hovedsageligt baseret på statistikker, som føres af nationale statistiske organer vedrørende alle potentielle støttemodtagere under EFRU-interventioner, og som indbefatter alle eksterne faktorer og registrerer indvirkningerne på hele landet/regionen. Disse resultatindikatorer fastlægger ikke resultatmålene for EFRU-interventionerne, og de kan derfor ikke betragtes som OP'ernes umiddelbare resultater. Ansvar for at opnå disse resultater ligger hovedsageligt hos medlemsstaten og i mindre grad hos forvaltningsmyndighederne for OP'erne.

125

Med hensyn til ESF beregnes referenceværdierne og målsætningerne hovedsagelig på grundlag af historiske data eller tidligere erfaringer, der er direkte knyttet til ESF-interventioner, dvs. resultatindikatorerne afhænger af outputindikatorerne. For den fælles indikator »deltagere, der kommer i arbejde, herunder som selvstændige erhvervsdrivende, umiddelbart efter deltagelsen« svarer referenceværdien således til den resultatgrad (procentdel af personer, der kom i arbejde efter deltagelse i ESF-uddannelse), der er opnået i sammenlignelige programmer.

126

ESF-resultatindikatorerne viser det bidrag, som OP'erne har ydet til opfyldelsen af de specifikke mål, og kan anvendes til at fastslå ESF-interventionernes bidrag til de strategiske resultatindikatorer, der er fastlagt i partnerskabsaftalen. Ansvar for opnåelsen af resultaterne er klart placeret hos forvaltningsmyndighederne. Eftersom resultaterne defineres som den befolkningsandel, der har fordel af ESF-støtten, forventes forvaltningsmyndighederne at have større indflydelse på resultatopnåelsen.

127

Med hensyn til ESF skal der hvert år registreres data⁷⁹ for alle deltagere (med meget få undtagelser) og enheder, og deltagerne skal spores, efter den pågældende aktion er afsluttet, med henblik på beregning af de fælles resultatindikatorer (der også skal indrapporteres i den årlige gennemførelsesrapport). Derudover skal indikatorværdierne indrapporteres efter køn, når det er relevant.

128

Dataene om deltagernes beskæftigelse kan dog ikke anvendes mekanisk, eftersom de kan være påvirket af faktorer, som myndighederne med ansvar for programgennemførelsen har begrænset kontrol over. Ifølge Kommissionens relevante vejledning afspejler resultaterne deltagernes situation umiddelbart efter deltagelsen i det medfinansierede projekt⁸⁰. Dette betyder, at selv om en deltager har forladt et medfinansieret uddannelsesprogram uden at gennemføre det, vil vedkommendes efterfølgende beskæftigelse tælle som et resultat, selv hvis denne beskæftigelse ikke primært kan tilskrives vedkommendes deltagelse i uddannelsen, men snarere den socioøkonomiske situation i landet/regionen eller andre faktorer.

129

Figur 15 sammenfatter styrkerne og svaghederne ved de to fondes forskellige tilgange til resultatindikatorer.

79 Undtagen for indikatorerne »personer, der er hjemløse eller ramt af boligmæssig eksklusion« og »personer fra landdistrikter«.

80 »Monitoring and Evaluation of European Cohesion Policy - European Social Fund«, vejledningsdokument, juni 2015.

Figur 15

Styrker og svagheder ved EFRU's og ESF's tilgange til resultatmåling

	EFRU	ESF
STYRKER	• Resultatindikatorerne giver et overblik over de vigtigste forventede virkninger i regionen/landet. • Der findes fælles outputindikatorer, der gør det muligt at aggregere data på EU-niveau.	• Resultatindikatorerne måler interventionernes direkte effekt knyttet til personer. • Der foreligger oplysninger om de umiddelbare resultater, der er direkte forbundet med interventionerne. De vil danne et godt grundlag for evalueringer af interventionernes effekt. • Data om projekternes umiddelbare resultater indrapporteres regelmæssigt til Kommissionen og stilles rettidigt til rådighed. De er genstand for undersøgelse. • Der findes fælles output- og resultatindikatorer knyttet til personer, der gør det muligt at aggregere data på EU-niveau. • Interventionskategorierne er tilpasset investeringsprioriteterne. • Der er større ansvarlighed for leveringen af resultater (i forbindelse med de interventioner, der forventes at forbedre situationen for de støttede personer/enheder).
SVAGHEDER	• Resultatindikatorerne gør det ikke muligt at måle interventionernes direkte effekt. • Resultater, der skabes af individuelle projekter, registreres ikke. Evalueringer vil kræve, at der indhentes yderligere oplysninger om projekterne umiddelbare resultater. • Data om projekterne umiddelbare resultater er ikke underlagt krav om regelmæssig rapportering til Kommissionen og er således ikke genstand for regelmæssig undersøgelse. • Ingen fælles resultatindikatorer og dermed ingen mulighed for at aggregere resultater på EU-niveau¹. • De fælles resultatindikatorer er kun obligatoriske, når det er relevant. • Mange specifikke indikatorer. • Interventionskategorierne er ikke tilpasset investeringsprioriteterne.	• Resultatindikatorerne giver ikke et overblik over den ønskede strategiske ændring. • Evalueringer vil kræve, at der indhentes yderligere oplysninger. • Omfattende data skal indsamles af medlemsstaterne på obligatorisk basis. • Mange specifikke indikatorer.

¹ Jf. punkt 112.

Kilde: Revisionsretten.

De metodologiske forskelle og det høje antal programspecifikke indikatorer vil skabe en betydelig administrativ byrde, men det er uklart, hvad dataene vil blive brugt til

Forskellige rapporteringskrav for EFRU og ESF

130

Vi betragter det som en svaghed i systemet for perioden 2014-2020, at de fondsspecifikke forordninger har indført forskellige krav om indsamling og rapportering af data for output og resultater. Betydningen af »resultater« varierer mellem de to fonde, og derfor er medlemsstaterne nødt til at udvikle fondsspecifikke resultatovervågningssystemer, selv for OP'er med deltagelse af flere fonde.

131

Hertil kommer problemet med antallet af forskellige resultatindikatorer: Der er tusindvis af både fælles og programspecifikke indikatorer for output og resultater. Forvaltningsmyndighederne vil skulle indsamle og indrapportere data for alle disse indikatorer. Endvidere vil revisionsmyndighederne ud over deres arbejde vedrørende udgifternes formelle rigtighed skulle kontrollere, at systemerne til dataindsamling og -opbevaring er pålidelige.

132

Vi mener, at der er en risiko for, at denne omfattende tilgang til indsamling af resultatrelaterede oplysninger vil pålægge forvaltningsmyndighederne en betydelig administrativ byrde uden at sikre en tilsvarende fordel. Endvidere er det stadig uklart, hvordan medlemsstaterne og/eller Kommissionen ønsker at anvende og overvåge de data, der skal indsamles.

De indsamlede data om output og resultater kan anvendes til at styrke resultatbudgetteringen i den næste programperiode

133

Vi bemærker dog, at en bred vifte af data om output og resultater er tilgængelige for Kommissionen. De vil også være tilgængelige i realtid for de interesserede parter via platformen for åbne data vedrørende samhørighedsområdet. De kan således undersøges af de ansvarlige myndigheder og Kommissionen, men også af eksterne interesserede parter.

134

Kommissionen kan tage højde for de faktiske resultatdata med henblik på at revurdere gyldigheden af de historiske enhedsomkostninger, der anvendes til at fastsætte målsætninger og/eller bekræfte omkostningseffektivitet og omkostningsproduktivitet. I en af vores tidligere særberetninger konstaterede vi f.eks., at forskellige medlemsstater brugte væsentlig forskellige enhedsomkostninger i forbindelse med motorvejsbyggeri. Vi anbefalede Kommissionen at analysere årsagerne til disse forskelle og sikre sig, at der anvendes bedste praksis⁸¹.

135

Efter vores mening kan dette endda bane vejen for anvendelse af sådanne oplysninger i forbindelse med en mere resultatbaseret tildeling af midler til interventioner efter 2020 (jf. **tekstboks 13**). FFB giver mulighed for at udarbejde fælles handlingsplaner, hvor de finansielle tildelinger udelukkende afhænger af de leverede output og resultater⁸². Denne mulighed er imidlertid endnu ikke blevet brugt i forbindelse med noget OP i de 28 medlemsstater. Dette viser, at medlemsstaterne er uvillige til at bruge resultatbaserede ordninger for tildeling af midler. Det kan også skyldes det forhold, at der på nuværende tidspunkt ikke foreligger tilstrækkelig pålidelige oplysninger om gennemsnitlige enhedsomkostninger.

136

Med hensyn til programperioden efter 2020 bør medlemsstaterne være bedre i stand til at fastlægge, hvor stort et budget de behøver for at kunne dække deres behov, gennemføre de landespecifikke henstillinger og levere OP'ernes forventede output og resultater.

81 Særberetning nr. 5/2013 »Er de EU-samhørighedsmidler, som anvendes på veje, givet godt ud?«

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

Resultatbudgettering

Ifølge Organisationen for Økonomisk Samarbejde og Udvikling (OECD) udvikles tilgange til resultatbudgettering generelt over tid, og der foretages ændringer i forbindelse med hver ny budgetprogrammeringsproces. Tilgangene varierer også fra land til land, eftersom de skal passe til den givne nationale politiske kontekst⁸³.

OECD arbejder med flere forskellige definitioner på resultatbaseret budgettering og bemærker, at der ikke findes nogen vedtaget standarddefinition af resultatbudgettering, og at der ikke findes en vedtaget model for resultatbudgettering⁸⁴.

Generelt er der to tilgange:

Resultatbaseret budgettering har til formål at forbedre leveringen af oplysninger til beslutningstagerne eller ændre den måde, hvorpå budgetter vedtages⁸⁵. De tildelte midler skal i forvejen være knyttet til målbare resultater. På nuværende tidspunkt anvendes oplysninger om fremtidige eller tidligere resultater imidlertid sammen med andre oplysninger i beslutningsprocessen.

Et resultatorienteret budget er derimod et budget, der eksplicit forbinder hver stigning i ressourcerne med en stigning i output eller andre resultater. I bred forstand fremlægger et resultatorienteret budget oplysninger om, hvad organisationerne har gjort eller forventer at gøre med de penge, de har fået. Dette indebærer, at den finansielle tildeling fastlægges på grundlag af eller i det mindste under hensyntagen til de forventede output og/eller resultater.

83 OECD, »Learnings from the 2011/2012 OECD survey on performance budgeting, 11th Annual Meeting of the OECD Senior Budget Officials Performance and Results Network, OECD Conference Center Paris«, 26.-27. november 2015.

84 OECD, »Performance Budgeting: A Users' Guide, Policy Brief«, marts 2008.

85 Allen Schick, »The Metamorphoses of performance budgeting«, OECD Journal on budgeting, Volume 2013/2.

137

Samlet set var Kommissionens forhandling af partnerskabsaftalerne og OP'erne for 2014-2020 på samhørighedsområdet effektiv. Den afsluttede forhandlingerne med medlemsstaterne inden for de lovbestemte tidsfrister, fokuserede finansieringen på Europa 2020-strategien og sikrede en mere solid interventionslogik i OP'erne. Det lykkedes dog ikke for den at harmonisere ordningerne for finansiell overvågning mellem fondene og at sikre en konsekvent definition af indikatorer for output og resultater. Dette er en forudsætning for en meningsfuld aggregering og sammenligning af forskellige programmets resultatdata. På grund af det samlede antal resultatindikatorer, der skal overvåges, og det fortsatte behov for supplerende data til at fastslå EU-fondenes effekt er der endvidere en risiko for en betydelig administrativ byrde i forbindelse med denne resultatordning i perioden 2014-2020.

Kommissionen holdt forsinkelserne i forhandlingen af partnerskabsaftaler og operationelle programmer under kontrol

138

Europa-Parlamentet og Rådet vedtog lovgivningspakken for samhørighedspolitikken i december 2013, dvs. lige inden begyndelsen af programperioden 2014-2020. Sammenlignet med den foregående periode var der tale om en forsinkelse på fem måneder, dels fordi Kommissionen udarbejdede sit lovgivningsforslag senere, dels fordi der var brug for mere tid til at afslutte forhandlingerne. Kommissionen vedtog den sekundære lovgivning frem til januar 2016, dvs. efter at den allerede havde vedtaget hovedparten af OP'erne (jf. punkt 33-37).

139

Trods vanskeligheder vedtog Kommissionen samlet set partnerskabsaftaler og OP'er inden for de frister, der er fastsat i forordningen om fælles bestemmelser: Den sidste partnerskabsaftale blev vedtaget i november 2014 og det sidste OP i december 2015. Kommissionen gjorde brug af en proaktiv tilgang og indledte uformelle forhandlinger helt tilbage i 2012. Dette bidrog også til at afbøde effekten af forordningernes sene vedtagelse. Kommissionen udsendte også et betydeligt antal vejledende noter til medlemsstaterne, om end det blev gjort stykvis og på et sent stadium i processen (frem til september 2014). Kommissionen kunne først færdiggøre de vejledende noter, efter at den retlige ramme var blevet fastlagt (december 2013) (jf. punkt 47 og 48).

140

Alle medlemsstaterne forelagde deres partnerskabsaftaler i tide (frem til april 2014), og forhandlingerne blev i gennemsnit afsluttet inden for fem måneder. Dette var betydelig hurtigere end det tilsvarende trin i forberedelserne af de nationale strategiske referencerammer for 2007-2013 og bidrog til delvis at kompensere for forsinkelserne (jf. punkt 48 og 49).

141

Medlemsstaterne forelagde størstedelen af deres udkast til OP'er (85 %) inden for den lovbestemte frist. Med hensyn til 15 % af OP'erne kunne Kommissionen ikke indlede de formelle forhandlinger inden for tre måneder efter forelæggelsen af partnerskabsaftalerne. Det tog i gennemsnit ca. otte måneder at vedtage et OP (uden medregning af stilstandsperioderne, dvs. perioderne mellem afsendelsen af bemærkninger til medlemsstaterne og forelæggelsen af OP'et). Dette er omtrent det samme som i den foregående periode. Ved udgangen af december 2014 var 64 % af OP'erne under målet om investeringer i vækst og beskæftigelse blevet vedtaget. I den foregående programperiode 2007-2013 var 98 % af OP'erne blevet vedtaget på det tilsvarende tidspunkt. Dette skyldes primært den forsinkede vedtagelse af lovgivningspakken (jf. punkt 49).

142

Dette indikerer, at forhandlingerne var mere krævende. Hovedårsagerne til dette var yderligere krav, f.eks. om forhåndsbetingelser eller om fastlæggelse af en mere eksplicit interventionslogik, IT-problemer og behovet for flere godkendelsesrunder i Kommissionen, der omfattede tidskrævende høringer af egne og andre tjenestegrene. Endvidere var der kvalitetsproblemer med de første udkast til programmeringsdokumenter (jf. punkt 53-55).

Anbefaling 1

Kommissionen bør sørge for rettidig fremlæggelse af sine lovgivningsforslag vedrørende samhørighedspolitikken i perioden efter 2020, så Europa-Parlamentet og Rådet har tid nok til at afslutte deres forhandlinger, før programperioden begynder.

Måldato for gennemførelsen: Ved udarbejdelsen af lovgivningsforslagene vedrørende perioden efter 2020.

Partnerskabsaftalerne bidrog til at fokusere samhørighedsudgifterne på Europa 2020-strategien

143

Partnerskabsaftalerne har vist sig at være et effektivt instrument til at øremærke ESI-finansiering til tematiske mål og investeringsprioriteter. De undersøgte partnerskabsaftaler omfatter alle væsentlige aspekter og giver en diagnose af udviklingsbehovene og investeringsprioriteterne i medlemsstaterne. Det er lykkedes Kommissionen og medlemsstaterne at fokusere EU-finansieringen for 2014-2020 på målene i Europa 2020-strategien for vækst og beskæftigelse. Finansieringen er endda koncentreret omkring et begrænset antal nøgleområder inden for de tematiske mål, og de fondsspecifikke krav om tematisk koncentration var generelt overopfyldt. Samlet set er der tildelt flere midler til SMV'ers konkurrenceevne, klimaforandringer og beskæftigelse og færre midler til transport og miljø sammenlignet med programperioden 2007-2013 (jf. punkt 57 og 68).

144

Vi bemærker imidlertid, at oplysningerne i partnerskabsaftalerne ikke altid stemmer overens med oplysningerne i OP'erne, og at de finansielle oplysninger, der er til rådighed i OP'erne, ikke altid gør det muligt at fastslå, om kravene om tematisk koncentration er overholdt af de medlemsstater, der gør brug af fritagelserne i EFRU-forordningen (jf. punkt 69).

Anbefaling 2

- a) Medlemsstaterne bør give Kommissionen de nødvendige finansielle oplysninger, så den effektivt kan overvåge overholdelsen af kravene om tematisk koncentration (under hensyntagen til fritagelserne i EFRU-forordningen)
- b) Kommissionen bør sikre, at øremærkningen af ESI-finansiering til tematiske mål respekteres af medlemsstaterne.

Måldato for gennemførelsen: Årligt fra 2017.

Konklusioner og anbefalinger

145

I partnerskabsaftalerne identificerer medlemsstaterne de vigtigste resultater, der skal opnås, men de foretager generelt ikke et kvantificeret skøn over ESI-fondenes forventede bidrag til at opnå målværdierne. Det er dog tydeligt, at opnåelse af de fleste af de resultater, der er fastlagt i partnerskabsaftalerne, vil kræve et betydeligt bidrag fra de nationale budgetter ud over midlerne fra ESI-fondene, men også yderligere lovbestemte foranstaltninger og strukturelle reformer. Samtidig vil manglende opnåelse af et resultat, ikke nødvendigvis skyldes mislykkede ESI-fondsinterventioner, men kunne skyldes faktorer uden for ESI-fondene, f.eks. en ugunstig socioøkonomisk situation og/eller ineffektive nationale politikker (jf. punkt 74-80).

De operationelle programmer viser mere tydeligt, hvad der tilstræbes med interventionerne, og hvordan det forventes opnået, men dette er forbundet med øget kompleksitet

146

Med hensyn til de fleste af de undersøgte OP'er er det lykkedes Kommissionen og medlemsstaterne at udvikle en mere solid interventionslogik, som fastlægger interventionens målsætninger (specifikke mål/resultater) og angiver, hvordan de forventes opfyldt (finansiering, aktioner og output). Når der var svagheder, skyldtes de, at udviklingsbehovene ikke var dokumenteret, og at målene tilsyneladende ikke dækkede de identificerede behov. Det forekom også ofte, at målene var defineret for bredt, eller at der var tvivl med hensyn til, om aktionerne i OP'et ville bidrage til at opnå dets mål og resultater. I sådanne tilfælde er der en risiko for, at offentlige midler tildeles forkert eller ikke anvendes på den mest effektive måde (jf. punkt 81-87).

147

Kompleksiteten i OP'erne for 2014-2020 afhænger af følgende parametre: antallet af prioritetsakser, der defineres af medlemsstaterne, antallet af investeringsprioriteter, der behandles af dem, og antallet af regionskategorier, der er omfattet af OP'erne. Endvidere afhænger den af antallet af programspecifikke indikatorer, medlemsstaterne vælger. OP'erne for 2014-2020 er udarbejdet som en tredimensionel matrixstruktur, der kombinerer prioritetsakserne, som fastlægges individuelt af medlemsstaterne, de valgte investeringsprioriteter og de behandlede regionstyper. Dette sikrer den strategiske sammenhæng i programmeringen, men øger også betydeligt antallet af resultatindikatorer, der skal overvåges, eftersom de multipliceres for at tage højde for den specifikke finansieringskontekst inden for OP'et. I stikprøven af undersøgte OP'er steg antallet af outputindikatorer med op til 450 % og antallet af resultatindikatorer med op til 500 % (jf. punkt 88-91).

Fondsspecifikke forskelle i kategoriseringen af finansielle data og målingen af de operationelle programmets resultater vil sandsynligvis skabe vanskeligheder i programovervågningen i de kommende år

148

Tilgangen til finansiell overvågning af investeringer varierer mellem EFRU og ESF, men også mellem medlemsstater med mere end én regionskategori (f.eks. mindre udviklede regioner, overgangsregioner og mere udviklede regioner). Især med hensyn til EFRU er forbindelsen mellem aktioner og finansiering ikke nem at fastslå, eftersom de finansielle oplysninger ikke er tilpasset investeringsprioriteterne. Dette vil vanskeliggøre overvågningen af fremskridt, eftersom det ikke vil være klart, hvor mange penge der blev tildelt gennemførelsen af de investeringsprioriteter, der støttes under EFRU (jf. punkt 92-99).

149

Der er også forskelle mellem fondenes anvendelse af fælles outputindikatorer, og medlemsstaterne har mulighed for at fastlægge yderligere programspecifikke outputindikatorer. Igen vil der med hensyn til EFRU være betydelige vanskeligheder forbundet med at aggregere oplysningerne om output, eftersom medlemsstaterne i gennemsnit valgte næsten lige så mange programspecifikke indikatorer som fælles indikatorer. Med hensyn til EFRU skabte de 28 EU-medlemsstater i alt 2 240 forskellige programspecifikke outputindikatorer ud over de 40 fælles outputindikatorer. I gennemsnit anvendte hvert EFRU-OP 13,2 forskellige programspecifikke outputindikatorer og 14,8 fælles outputindikatorer (jf. punkt 100-109).

150

Situationen er endnu mere problematisk, når det drejer sig om resultatindikatorer: Her måler EFRU- og ESF-indikatorer forskellige ting og måler dem forskelligt. Faktisk tolkes begrebet »resultat« forskelligt i de fondsspecifikke forordninger. Der findes kun fælles resultatindikatorer for ESF, ikke for EFRU. De anvendes dog ikke hyppigt. I alt udviklede de 28 EU-medlemsstater 2 955 programspecifikke resultatindikatorer for EFRU, og i gennemsnit anvendte hvert EFRU-OP 17,4 forskellige specifikke resultatindikatorer. For ESF findes der 23 fælles resultatindikatorer og yderligere 1 976 programspecifikke resultatindikatorer. I gennemsnit anvendte hvert ESF-OP 3,1 fælles resultatindikator og 14,4 forskellige programspecifikke resultatindikatorer. Med hensyn til begge fonde virker det derfor ikke muligt at foretage en meningsfuld aggregering af resultatdata på EU-niveau. I lyset af de omkostninger, en regelmæssig indsamling af sådanne data ville kræve, synes antallet af resultatindikatorer samlet set at være alt for højt. I vores udtalelse nr. 1/2017⁸⁶ anbefalede vi en harmonisering af resultatterminologiens definitioner af »output« og »resultat« (jf. punkt 110-130).

86 Jf. udtalelse nr. 1/2017 om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om de finansielle regler vedrørende Unionens almindelige budget (punkt 148).

151

Medlemsstaterne skal også fordele de finansielle ressourcer, der er tildelt de forskellige interventionsområder, og resultatdataene på regionskategorier (f.eks. mindre udviklede regioner, overgangsregioner og mere udviklede regioner). Vi konstaterede, at medlemsstaterne havde forskellige tilgange til denne opgave. De forskellige nationale tilgange har en direkte effekt på antallet af outputindikatorer, deres målværdier og delmål, OP'ernes vigtigste gennemførelsestrin og de finansielle indikatorer, der anvendes, idet de forskellige regionstypers output- og resultatindikatorværdier fastlægges efter forskellige fordelingsnøgler. Hvad vigtigere er, skaber manglen på en fælles tilgang tvivl om sammenligneligheden og nøjagtigheden af de oplysninger, der forelægges af medlemsstater med mere end én regionskategori. Dette kan især indvirke på opfyldelsen af kravene om tematisk koncentration (jf. punkt 100 og 101).

Anbefaling 3

Kommissionen bør definere en fælles terminologi vedrørende »output« og »resultat« og foreslå, at den indføres i finansforordningen, samt sikre, at forslagene til de sektorspecifikke forordninger følger disse definitioner med henblik på perioderne efter 2020.

Måldato for gennemførelsen: Ved udarbejdelsen af lovgivningsforslagene for perioden efter 2020.

Anbefaling 4

Kommissionen bør foretage en analyse af de programspecifikke og fælles indikatorer for output og resultater vedrørende 2014-2020 med henblik på at identificere dem, der er mest relevante og bedst egnede til at fastslå effekten af EU-interventionerne.

Medlemsstaterne bør ophøre med at anvende unødvendige programspecifikke indikatorer i tilfælde af programændringer.

Måldato for gennemførelsen: Medio 2018.

152

Ligesom tidligere vil det blive nødvendigt at fastslå samhørighedsudgifternes effekt på opnåelsen af de forventede resultater ved hjælp af evalueringer. Dette kræver adgang til data om de resultater, der direkte kan tilskrives de medfinansierede aktiviteter. Med hensyn til ESF-OP'erne vil data om interventionernes umiddelbare resultater blive systematisk indsamlet og indrapporteret til Kommissionen af medlemsstaterne. EFRU-resultatindikatorerne registrerer imidlertid ikke projekternes umiddelbare resultater, og dataene vil ikke uden videre være tilgængelige, medmindre medlemsstaterne vælger at indsamle disse yderligere data på frivillig basis (jf. punkt 121-123).

Anbefaling 5

Kommissionen bør

- udbrede medlemsstaters »gode praksis« med hensyn til, hvilke evalueringer der bedst kan fastslå effekten af EU-interventioner
- hjælpe medlemsstaterne til at opdatere deres evalueringsplaner med sådanne »god praksis-evalueringer«.

Medlemsstaterne bør sørge for indsamling af de data, der er relevante med hensyn til at fastslå effekten af EFRU-interventioner.

Måldato for gennemførelsen: Ved udgangen af 2017.

153

Det er en svaghed i systemet for perioden 2014-2020, at de fondsspecifikke forordninger har indført forskellige krav om indsamling og rapportering af data for output og resultater. Vores analyse viser, at nogle af de indikatorer, der er fastsat som outputindikatorer for EFRU, kan opfattes som resultatindikatorer for ESF. Umiddelbare resultater måles imidlertid ikke systematisk ved hjælp af fælles outputindikatorer for alle de tematiske mål, der støttes med EFRU-interventioner (jf. punkt 124-130).

154

Derfor er medlemsstaterne nødt til at udvikle fondsspecifikke resultatovervågningsystemer, selv for OP'er med deltagelse af flere fonde. Disse metodologiske forskelle og det alt for høje antal programspecifikke indikatorer vil skabe en betydelig administrativ byrde, men det er uklart, hvad dataene vil blive brugt til. Det er stadig uklart, hvordan medlemsstaterne og/eller Kommissionen ønsker at anvende og overvåge de resultatdata, der skal indsamles, kontrolleres og - i hvert fald hvad angår fælles indikatorer - indrapporteres til Kommissionen. Den øgede tilgængelighed af resultatdata om output kan dog bane vejen for anvendelse af sådanne enhedsomkostninger og oplysninger om interventionernes effektivitet og produktivitet i forbindelse med en mere resultatbaseret tildeling af midler til interventioner efter 2020 (jf. punkt 131-134).

Anbefaling 6

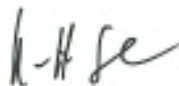
Kommissionen bør:

- anvende de data, der indsamles via årlige gennemførelsesrapporter, samt resultaterne af ad hoc-evalueringer og efterfølgende evalueringer til at udarbejde sammenlignende resultatanalyser og, hvor det er relevant, til at fremme anvendelsen af benchmarking med henblik på at muliggøre policy-læring i perioden 2014-2020
- anvende konceptet om et resultatorienteret budget, der forbinder hver stigning i ressourcer med en stigning i output eller andre resultater, til finansiering af interventioner inden for samhørighedspolitikken i perioden efter 2020, hvor det er relevant. I den forbindelse bør Kommissionen gøre brug af data for de faktiske enhedsomkostninger, der konstateres i perioden 2014-2020.

Måldato for gennemførelsen: Ved udarbejdelsen af lovgivningsforslagene vedrørende perioden efter 2020.

Vedtaget af Afdeling II, der ledes af Iliana IVANOVA, medlem af Revisionsretten, i Luxembourg på mødet den 8. februar 2017.

På Revisionsrettens vegne

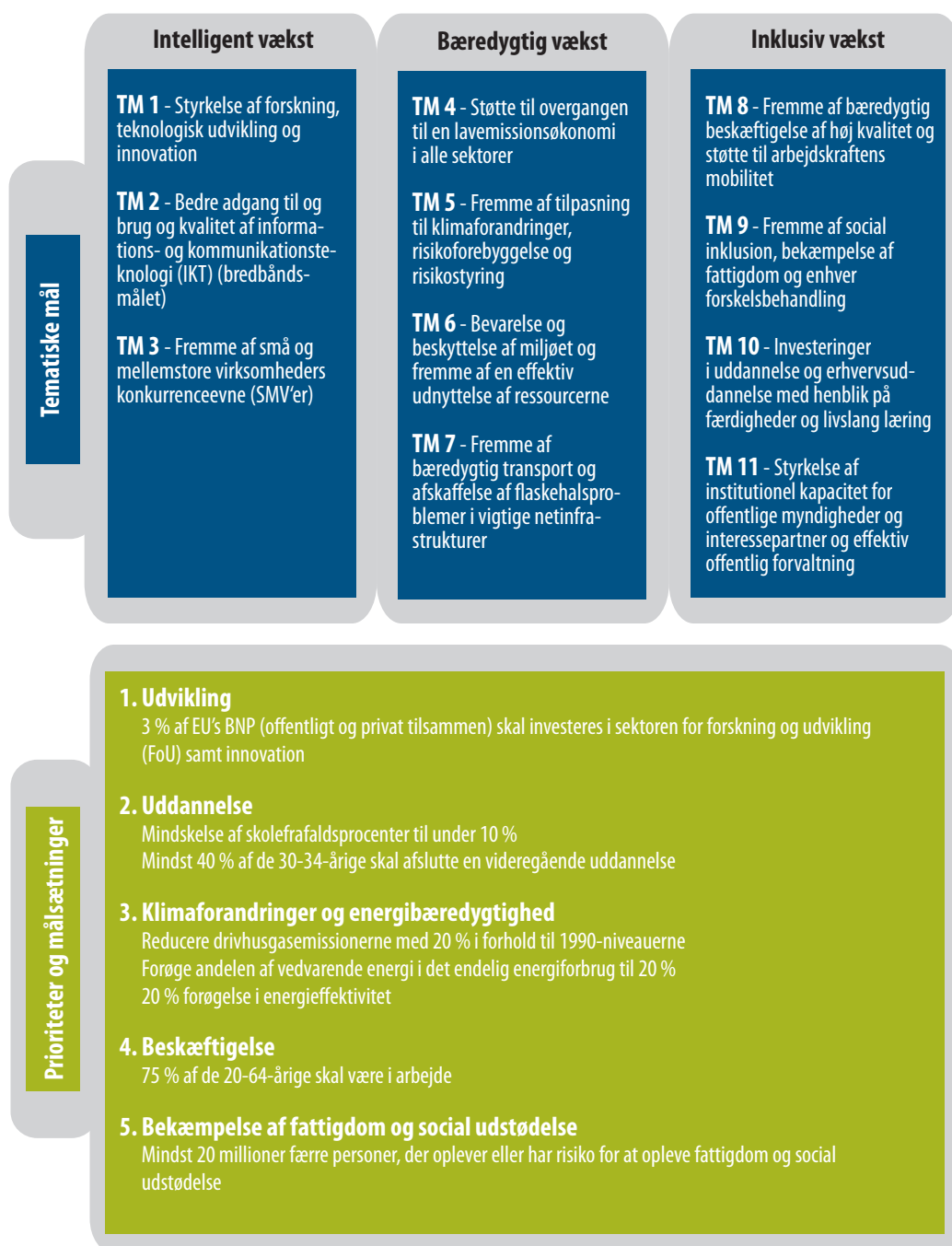


Klaus-Heiner LEHNE
Formand

Sammenligning af centrale lovbestemmelser i perioden 2014-2020 og lignende bestemmelser i de foregående perioder

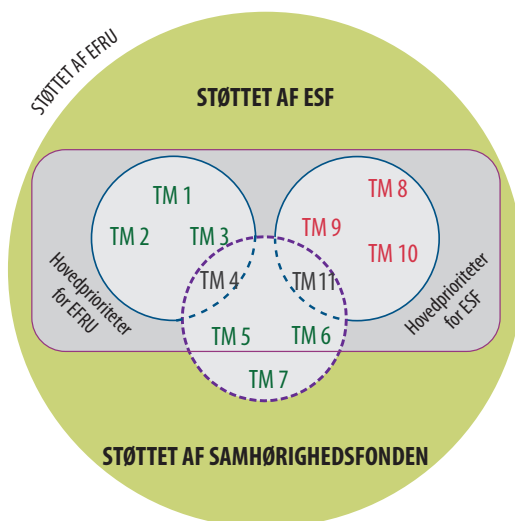
Programpe- riode	Interventionslogik			Resultatramme	Forhåndsbetin- gelser
	Udvikling	Tematisk koncentration	Resultatindikatorer		
2014-2020	Styrket inter- ventionslogik	Krav om tematisk koncentration vedrørende fonde (EFRU vs. ESF), tematiske mål (EFRU, Samhørig- hedsfonden) eller investeringspri- oriteter (ESF) og regionskategorier	- Struktureret anven- delse af indikatorer - Fælles outputin- dikatorer fastlagt i retsgrundlaget (for ESF og EFRU) og fælles resultatindi- katorer for ESF - Obligatorisk rappor- tering om alle fælles indikatorer for ESF	6 % obligatoriske resulta- treserveressourcer tildelt EFRU, ESF og Samhørig- hedsfonden under målet om investeringer i vækst og beskæftigelse - Metodologi til vurdering af resultater fastlagt i forordningen - Tab af midler muligt i til- fælde af alvorlige mangler med hensyn til opfyldelse af delmål	- Tematiske forhåndsbetin- gelser - Generelle forhåndsbetin- gelser - Obligatoriske - Mulighed for suspendering af mellemliggende betalinger
2007-2013	Traditionel interventi- onslogik	Midler tildelt Lis- sabonrelaterede udgiftskategorier efter geografisk støtteberettigelse	- Indikatorer anvendt i varierende grad i de forskellige medlemsstater - Fælles indikatorer fastlagt i Kommis- sionens vejledning. Anvendelsen aftalt med medlemssta- terne i 2008, men ikke obligatorisk	3 % resultatreserve til konvergensmålet og/eller målet om regional konkurrenceevne og beskæftigelse - Fastlagt på medlems- statens initiativ, ikke obligatorisk - Tab af midler ikke muligt	Ingen eksplicitte forhåndsbetin- gelser
2000-2006	Traditionel interventi- onslogik	Koncentra- tion omkring prioritetsmål, fælleskabsinitia- tiver og fondenes befolkningsdæk- ning	- Indikatorer anvendt i varierende grad i de forskellige medlemsstater - Fælles indikatorer fastlagt i Kommis- sionens vejledning, men kun givet som eksempler. Intet incitament til at anvende dem	4 % obligatorisk resul- tatreserve bestående af forpligtelsesbevillinger - Metodologi til vurdering af resultater fastlagt af medlemsstaterne - Tab af midler ikke muligt	Ingen eksplicitte forhåndsbetin- gelser

Kilde: Revisionsretten på grundlag af gennemgangen af den gældende lovgivning og Kommissionens vejledning.

Europa 2020-strategien, tematiske mål og tematisk koncentration¹

¹ Tilskrivningen af tematiske mål til prioritetsområderne for Europa 2020-strategien - intelligent, bæredygtig og inklusiv vækst - er ikke fastlagt i forordningerne. Den blev indført af Kommissionen i en række dokumenter, der er offentliggjort siden 2014.

Europa 2020-strategien, tematiske mål og tematisk koncentration



For Den Europæiske Fond for Regionaludvikling

Investeringerne skal fokusere på mindst 2 af de 4 hovedprioriteter med en specifik tildeling til **lavemissionsøkonomi (TM 4)**

Mindre udviklede regioner	TM 4	TM 1-4	12 %	50 %
Overgangsregioner	TM 4	TM 1-4	15 %	60 %
Mere udviklede regioner	TM 4	TM 1-4	20 %	80 %

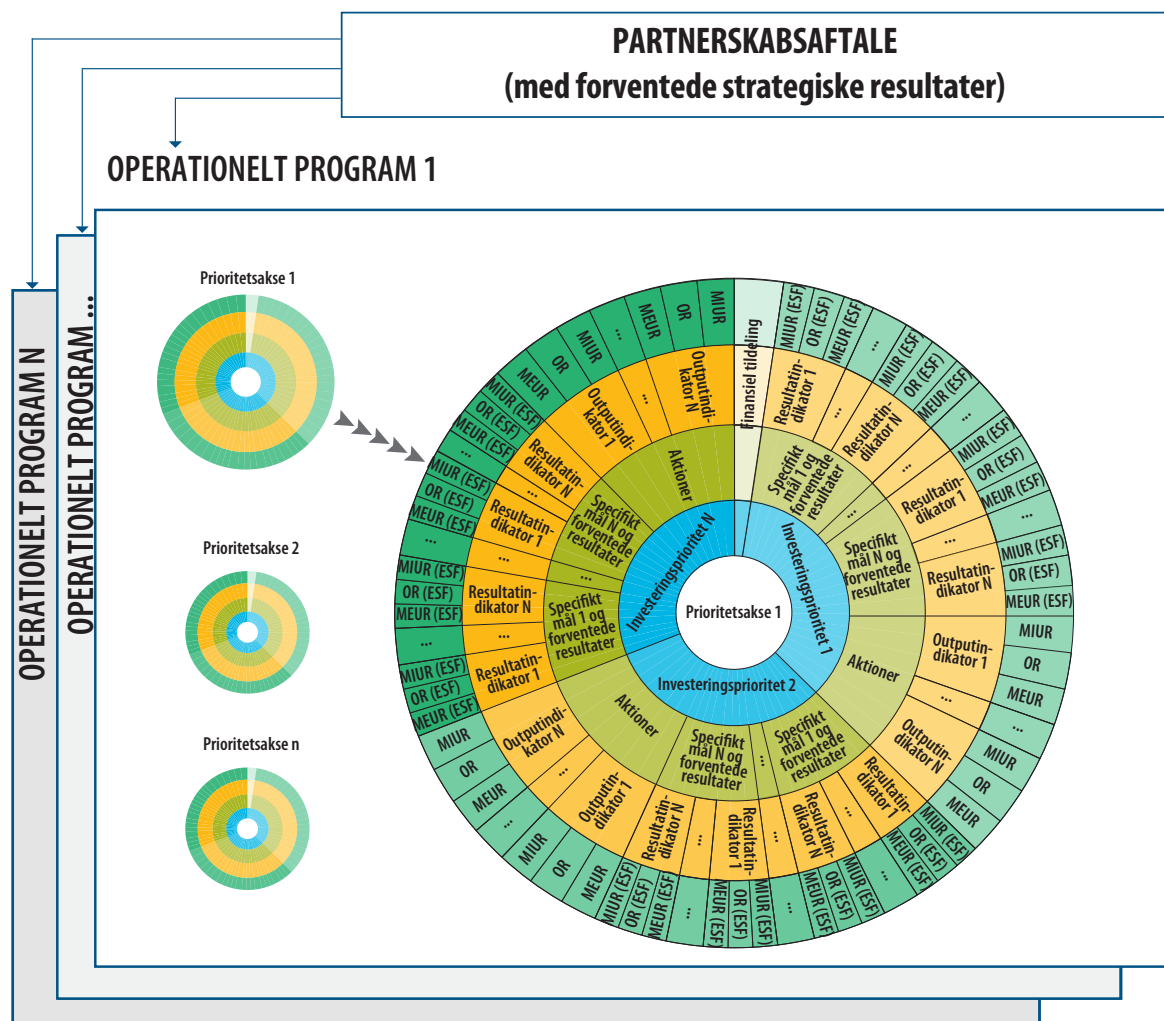
For Den Europæiske Socialfond

Fokus på op til 5 investeringsprioriteter (IP'er) under de tematiske mål og 20 % fokus i hvert land på social inklusion og bekæmpelse af fattigdom og forskelsbehandling

20 %	60 %
TM 9	op til 5 IP'er
20 %	70 %
TM 9	op til 5 IP'er
20 %	80 %
TM 9	op til 5 IP'er

Kilde: Revisionsretten på grundlag af Kommissionens publikation »Panorama, Info regio, No. 48, 2013«.

Samhørighedspolitikken struktur

| **MIUR:** Mindre udviklede regioner| **OR:** Overgangsregioner| **MEUR:** Mere udviklede regioner

Investeringsprioriteter er specifikke aktioner, der skal udarbejdes inden for hvert **tematisk mål**. De skal danne grundlag for fastsættelsen af specifikke mål. Investeringsprioriteterne for de tematiske mål, der blev undersøgt i forbindelse med denne revision, er:

TM 1: »Styrkelse af forskning, teknologisk udvikling og innovation«:

- a) Fremme infrastruktur inden for forskning og innovation (Fol) og kapacitet til at udvikle Fol-ekspertise og fremme kompetencecentre, herunder navnlig kompetencecentre af europæisk interesse
- b) Fremme erhvervslivets investeringer i Fol, udvikle forbindelser og synergier mellem virksomheder, forsknings- og udviklingscentre og sektoren for videregående uddannelser, navnlig fremme af investering i produkt- og tjenesteydelsesudvikling, teknologioverførsel, social innovation, miljøinnovation, public service-applikationer, stimulering af efterspørgsel, netværkssamarbejde, klynger og åben innovation ved hjælp af intelligent specialisering, samt støtte til teknologisk og anvendt forskning, pilotlinjer, aktioner med henblik på hurtig produktvalidering, avanceret produktionskapacitet og første produktion, navnlig inden for centrale nøgleteknologier og formidling af teknologier til anvendelse inden for alle områder.

TM 8: »Fremme af bæredygtig beskæftigelse af høj kvalitet og støtte til arbejdskraftens mobilitet«:



- i) Adgang til beskæftigelse for jobsøgende og personer uden for arbejdsstyrken, herunder langtidsledige og personer, der er langt fra arbejdsmarkedet, også gennem lokale beskæftigelsesinitiativer og støtte til arbejdstagernes mobilitet
- ii) Varig integration af unge på arbejdsmarkedet, navnlig sådanne, der ikke er i beskæftigelse eller under uddannelse, herunder unge, der er i fare for social udstødelse, og unge fra marginaliserede samfundsgrupper, herunder via gennemførelse af ungdomsgarantien
- iii) Selvstændig virksomhed, iværksætteri og virksomhedsetablering, herunder innovative mikrovirksomheder samt små og mellemstore virksomheder
- iv) Ligestilling mellem mænd og kvinder på alle områder, herunder i adgang til beskæftigelse, avancementsmuligheder, forening af arbejde og privatliv samt fremme af lige løn for lige arbejde
- v) Tilpasning af arbejdstagere, virksomheder og iværksættere til forandring
- vi) Aktiv og sund aldring.

Kilde: Revisionsretten.

Strategiske resultatindikatorer - analyse af de fem undersøgte medlemsstaters partnerskabsaftaler

a) for tematisk mål nr. 1

Land	Vigtigste resultatindikator i partnerskabsaftalen	Referenceværdi (år)	Foreløbigt mål 2020	EU-tildeling for ESI-fondene i euro (heraf EFRU)	EU's bidrag til målværdien
ES	Udgifter til FoU i forhold til BNP (NUFoU)	1,3 % (2012)	2,00 %	4 653 741 999 (4 424 158 787)	Ikke relevant
ES	Udgifter til FoU, der finansieres af den private sektor	45,6 % (2012)	60,0 %		Ikke relevant
ES	Procentdel af samtlige aktive virksomheder med 10 ansatte eller derover, der skaber teknologiske innovationer	13,22 % (2010-2012)	25,00 %		Ikke relevant
IE	Øget antal industripartnere, der indgår samarbejde med finansierede strategiske forskningscentre i regionerne	Ikke relevant ¹	Ikke relevant	186 992 153 (142 000 000)	Ikke relevant
IE	Stigning i antallet af licenser som et resultat af forskning i S&E-regionen	Ikke relevant	Ikke relevant		Ikke relevant
IE	Antallet af SMV-klienter hos Enterprise Ireland i BMW-regionen, der bruger >100 000 euro pr. år på FoU (BMW)	Ikke relevant	Ikke relevant		Ikke relevant
HR	Udgifter til FoU i forhold til BNP (NUFoU)	0,75 % (2012)	1,40 %	690 292 165 (664 792 165)	Ikke relevant
PL	Udgifter til FoU i forhold til BNP (NUFoU)	0,90 % (2012)	1,70 %	8 436 055 741 (8 351 428 665)	26 %
PL	Udgifter til FoU, der afholdes af virksomhedssektoren, i forhold til BNP	0,30 % (2012)	0,80 %		30 %
RO	Udgifter til FoU i forhold til BNP (NUFoU)	0,49 % (2012)	2,00 %	1 061 811 455 (973 404 255)	Ikke relevant

¹ Der henvises til resultatindikatorerne i OP'erne.

b) for tematisk mål nr. 8

Land	Resultatindikator i partnerskabsaftalen	Referenceværdi (år)	Foreløbigt mål 2020	EU-tildeling for ESI-fondene i euro (heraf EFRU, ESF, UBI)	EU's bidrag til målværdien
ES	Øge beskæftigelsesgraden for 20-64 årige	59,3 % (2012)	74 %	4 195 708 141 (3 645 694 060)	Ikke relevant
ES	Ungdomsarbejdsløshedsprocent	55,7 % (2013)	Mindske referenceværdi		Ikke relevant
ES	Arbejdsløshedsprocent for lavt kvalificerede arbejdere	34 % (2012)	Mindske referenceværdi		Ikke relevant
ES	Procentdel af den mellem og højt kvalificerede beskæftigelse i forhold til den samlede beskæftigelsesgrad	78,97 % (2012)	Øge referenceværdi		Ikke relevant
IE	Arbejdsløse eller andre jobsøgende, herunder langtidsledige og unge arbejdsløse, kommer i arbejde eller påbegynder uddannelse	Ikke relevant	Ikke relevant	307 325 622 (299 075 622)	Ikke relevant
IE	Flere unge under 25 år, især personer, der ikke er i beskæftigelse eller under uddannelse, påbegynder uddannelse eller kommer i arbejde	Ikke relevant	Ikke relevant		Ikke relevant
HR	Øge beskæftigelsesgraden for 20-64 årige	55,4 % (2013)	62,9 %	680 687 318 (532 933 273)	Ikke relevant
PL	Øge beskæftigelsesgraden for 20-64 årige (K/M)	57,6 % for K (2013) 72,1 % for M (2013)	62,3 % for K 79,8 % for M	5 796 315 058 (5 450 532 063)	5 % 3,2 %
PL	Øge beskæftigelsesgraden for 55-64 årige (K/M)	31,0 % for K (2013) 51,3 % for M (2013)	34,5 % for K 64,4 % for M		4,7 % 1,6 %
PL	Øge beskæftigelsesgraden i landområder til 53,3 %	50,3 % (2013)	53,3 %		6,2 %
RO	Øge beskæftigelsesgraden for 20-64 årige	63,8 % (2012)	70 %	2 334 594 271 (1 770 988 630)	Ikke relevant

Kilde: Revisionsretten.

Resumé

IV

Kommissionen henviser til sit svar på punkt 55.

Kommissionens fælles svar på punkt VII og VIII

Kommissionen bemærker, at det ikke er meningen, at programspecifikke resultatindikatorer under EFRU og ESF skal aggregeres på EU-niveau. Disse specifikke indikatorer er velegnede til fastsættelse af mål og til rapportering om resultater vedrørende målene, mens fælles indikatorer giver mulighed for at rapportere om resultater i henhold til foruddefinerede kategorier, der afspejler hyppigt anvendte investeringer rundt om i EU. Programspecifikke outputindikatorer henviser til de fysiske produkter, der gør det muligt at se de konkrete ændringer, der opnås gennem EU-finansierede interventioner i programmer. Disse interventioner er skræddersyede til at afhjælpe lokale flaskehalse i udviklingen. Disse skal pr. definition være specifikke for regionen og den planlagte foranstaltning.

VIII

Kommissionen henviser til sine svar på punkt 90, 91, 110, 112, 131, 134 og boks 13.

IX

Første led: Kommissionen henviser til sit svar på anbefaling 2.

Andet led: Kommissionen henviser til sit svar på anbefaling 5.

Tredje led: Kommissionen henviser til sit svar på anbefaling 4.

X

Første led: Kommissionen henviser til sit svar på anbefaling 1.

Andet led: Kommissionen henviser til sit svar på anbefaling 2.

Tredje led: Kommissionen henviser til sit svar på anbefaling 3.

Fjerde led: Kommissionen henviser til sit svar på anbefaling 4.

Femte led: Kommissionen henviser til sit svar på anbefaling 5.

Sjette led: Kommissionen henviser til sit svar på anbefaling 6.

Bemærkninger

36

Kommissionens forslag for 2014-2020 blev fremsat en smule senere end forslaget for perioden 2007-2013. Den primære årsag til forsinkelsen med forordningens ikrafttrædelse var imidlertid de mere komplekse forhandlinger om lovgivningen (Europa-Parlamentets mere fremtrædende rolle og et forslag, der omfattede fem fonde) og det forhold, at FFR-forordningen først blev vedtaget af Europa-Parlamentet og Rådet i december 2013. Det havde ikke været muligt at vedtage sektorlovgivningen tidligere end dette, selv hvis Kommissionens forslag var blevet fremsat tidligere.

37

Kommissionen prioriterede vedtagelsen af sekundær lovgivning i henhold til behovene i programmeringscyklen. Den nødvendige sekundære lovgivning for vedtagelsen af partnerskabsaftaler eller operationelle programmer (OP'er) og for etableringen af grundlæggende leveringsstrukturer blev vedtaget i marts 2014 og blev efterfulgt af akter med væsentlige regler for gennemførelsen i januar 2015. Det forhold, at den retlige ramme først var på plads i januar 2016, havde ingen indflydelse på starten af programmeringen.

Med henblik på at lette den rettidige vedtagelse af den sekundære lovgivning blev udfærdigelses- og høringsprocedurerne med medlemsstaterne gennemført sideløbende med forhandlingerne om lovgivningen.

49

Kommissionen bemærker, at dens resultater vedrørende forhandlingerne og vedtagelsen af programmerne sammenlignet med den foregående programmeringsperiode ligeledes kan vurderes ved at sammenligne de første 12 måneder efter vedtagelsen af den juridiske ramme. Hvis man kigger på den 12 måneders periode fra vedtagelsen af de relevante lovgivningspakker i begge perioder, vil man kunne danne sig et mere præcist billede. Dette vil betyde, at i 2014-2020 blev 40 % af OP'erne vedtaget i løbet af de første 12 måneder efter forordningens vedtagelse sammenlignet med 6 % af OP'erne i samme tidsrum for programmeringsperioden 2007-13.

52

Kommissionen bemærker, at de 703 dage, som Retten henviser til, omfatter den uformelle indsendelse af et OP, der ikke er i overensstemmelse med kravene i forordningen om fælles bestemmelser.

53

Kommissionen bemærker, at visse forsinkelser skyldtes, at der var behov for omfattende bemærkninger. Desuden var Spanien ikke indforstået med, at bemærkningerne kunne fremsendes på engelsk, hvilket betød, at fremsendelsen til de spanske myndigheder blev forsinket. For Polens vedkommende var årsagen til forsinkelsen ved fremsendelsen af bemærkningerne den igangværende forhandlingsproces om partnerskabsaftalen. Eftersom OP'erne blev indsendt forud for vedtagelsen af PA'en, skulle bemærkningerne justeres og tilpasses den vedtagne PA.

55

Kommissionen bemærker, at 100 % af PA'erne og 99 % af OP'erne blev vedtaget inden for den lovbestemte frist (dvs. 6 måneder for OP'er og 4 måneder for PA'er). Kommissionen brugte i gennemsnit 107 dage/3,6 måneder på at vedtage et OP og i gennemsnit 81 dage på at vedtage en PA (under hensyntagen til stop tiden-proceduren i henhold til artikel 3 i forordningen om fælles bestemmelser).

Se også Kommissionens svar på punkt 52

Tredje led: I lyset af den økonomiske betydning af bevillingerne under samhørighedspolitikken tager Kommissionen programmernes kvalitet meget alvorligt og har indført procedurer, der sikrer, at alle berørte tjenestegrene høres med henblik på at samle al den ekspertise, der er til rådighed, for at sikre kvalitetsbetonede programmer, der giver mulighed for at anvende EU-budgettet effektivt.

62

Takket være it-værktøjerne hos Kommissionen vil det være muligt at overvåge, hvorvidt kravene om koncentration af finansieringen overholdes, herunder også yderligere oplysninger, som ønskes fra de berørte medlemsstater uden for PA'erne og OP'erne.

66

Under forhandlingerne kontrollerede Kommissionen, at de landespecifikke henstillinger blev prioriteret i partnerskabsaftalerne og de specifikke mål for de operationelle programmer. Ikke desto mindre findes der ikke noget lovgivningskrav om, at der skal afsættes specifikke bevillinger til de landespecifikke henstillinger.

74

Kommissionen bemærker, at kravene gælder for alle medlemsstater. Kvaliteten af oplysningerne afhænger af, hvor solide overvågningssystemerne, der hører under deres ansvarsområde, er.

75

Med hensyn til den irske PA bemærker Kommissionen, at det er i overensstemmelse med forordningens krav at sammenfatte de ønskede resultater, og at de nødvendige oplysninger findes i OP'erne.

76

Selv om de væsentligste resultater i den irske PA ikke omfatter en specifik henvisning til EU2020-målene, henvises der i PA'en hyppigt til IE's mål, herunder i indledningen på side 10. Disse mål havde ligeledes betydning ved udarbejdelsen af OP'erne. I begge OP'er henvises der hyppigt til både EU2020-strategien og IE's mål.

86

Første led: For EFRU Andalucía TO8 mener Kommissionen, at de andalusiske myndigheder ud over de oplysninger, der er medtaget i programmet og i partnerskabsaftalen, fremlagde tilstrækkelige præciseringer af behovet for at investere i infrastruktur og udstyr til arbejdsformidlingen under forhandlingerne om det OPERATIONELLE PROGRAM.

Andet led: Med hensyn til Rumænien bemærker Kommissionen, at langt størstedelen af målene ikke var defineret for bredt. Kommissionen mener, at de specifikke mål har en fastlagt række af output- og resultatindikatorer. For Spaniens vedkommende specificeres målene for OP'erne yderligere i de nationale og regionale strategier for intelligent specialisering og i den flerårige plan for budgettering og prioritering af investeringer i forskningsinfrastruktur, som der henvises til i OP'et.

87

Kommissionen bemærker med hensyn til Polen, at prioritetsakse IV, social innovation og internationalt samarbejde, tydeligvis er opdelt i typer af aktioner, der er identificeret for to separate specifikke mål – mikro- og makrosociale innovationer og transnational mobilitet.

Alle disse typer af projekter skal efter planen bidrage til:

- nye idéer og politiske løsninger, der skal udvikles, afprøves og gennemføres på enten lokalt/begrænset eller på nationalt niveau
- mobilitetsprogrammer for personer, der er tilskudsberettigede under OP KED-interventionen.

Hvad angår Spanien bemærker Kommissionen den stærkt begrænsede bevilling til de prioriterede akser 6A, 6B, 6C og 6D (7 mio. EUR eller 0,33 % af et OP med en samlet bevilling på 2,1 mia. EUR). Det skal desuden bemærkes, at aktiviteterne inden for disse prioriterede akser faktisk supplerer aktiviteterne inden for den prioriterede akse 1, der dækker det tematiske mål 8 »Beskæftigelse« med sit eget specifikke mål 8.3.1. Disse prioriterede akser udvikler kun »social innovation«-aspektet af hovedforanstaltningerne, der finansieres inden for det centrale specifikke mål. Derfor kan de ikke betragtes som en separat foranstaltning.

90

Kommissionen bemærker, at det er et vigtigt aspekt af samhørighedspolitikken, at bevillingerne er større for de mindre udviklede regioner, og at rapporteringen derfor sker i overensstemmelse hermed, dvs. pr. regionskategori.

91

Kommissionen henviser til sit svar på punkt 90.

Kommissionen bemærker, at alle medlemsstater skal rapportere om alle fælles indikatorer for ESF, eftersom de indeholder meget vigtige oplysninger, men at de ikke er forpligtet til at opstille mål for dem.

Rapporteringskravene, som defineres i forordningen om fælles bestemmelser, er fastsat efter aftale med medlemsstaterne. Forvaltningsmyndighederne har allerede indberettet for størstedelen af disse indikatorer i henhold til kravene.

Indikatorerne i resultatrammen (tabel 6 i OP'et) er en delmængde af indikatorerne i programmet (tabel 4 og 5). De medfører ikke yderligere byrder i form af rapportering.

101

Kommissionen bemærker, at det forhold, at medlemsstaterne benytter forskellige metoder, afspejler den tematiske og regionale karakter af interventionerne under samhørighedspolitikken.

104

Kommissionen bemærker, at det i forordningen angives, at der skal benyttes fælles outputindikatorer, når dette er relevant. Resultatorienteringen giver medlemsstaterne mulighed for at bestemme de indikatorer, de vil benytte, baseret på formuleringen af de specifikke mål og fastlæggelsen af de foranstaltninger, de planlægger at gennemføre. Indikatorer, der anvendes mellem 40 % og 90 % af OP'erne, kan ikke betegnes som værende af »begrænset omfang«.

Boks 9 – Eksempel på en relevant fælles outputindikator, der ikke benyttes (Spanien)

Kommissionen bemærker, at TO 1 dækker en lang række investeringsprioriteringer, der betyder, at mere end resultatindikatorerne er medtaget under denne overskrift. Kommissionen erindrer om interventionslogikken for den igangværende programmeringsperiode, hvor et bestemt mål, der indebærer en ønsket ændring/et ønsket resultat, kan opfyldes gennem forskellige foranstaltninger, der skal omsættes i forskellige relevante resultatindikatorer. I eksemplet fra Spanien var både CO01 og CO29 relevante. Medlemsstaten besluttede – også for at undgå alt for mange indikatorer – at begrænse anvendelsen af relevante indikatorer til den aggregerede, CO01.

110

Kommissionen bemærker, at begrebet resultatindikatorer faktisk er forskelligt i ESF- og EFRU-forordningen, især på grund af de forskellige mål og forventede resultater for de to fonde. Dette indebærer, at ikke alle indikatorer egner sig til aggregering på tværs af fondene.

Kommissionen undersøger mulighederne for at gå i retning af en harmonisering af disse begreber i forbindelse med drøftelserne om perioden efter 2020.

111

I Kommissionens svar på kapitel 3 i årsberetningen for 2015, som Retten henviser til, henvises der også til, at vedtagelsen af de forskellige forordninger for FFR-perioden 2014-2020 lå forud for retningslinjerne om bedre lovgivning (maj 2015). Endvidere er indholdet af disse forordninger resultatet af en politisk forhandling mellem Europa-Parlamentet og Rådet, hvilket har medført en vis inkonsekvens.

Siden vedtagelsen af retningslinjerne for bedre lovgivning bør terminologien for bedre lovgivning anvendes konsekvent i overvågningen og evalueringen af alle programmer. Det er imidlertid ikke muligt konsekvent at anvende de samme termer på tværs af al lovgivning på kort sigt.

112

Kommissionen bemærker, at det ikke er meningen, at programspecifikke resultatindikatorer under EFRU og ESF skal aggregeres på EU-niveau. Disse specifikke indikatorer er velegnede til fastsættelse af mål og til rapportering om resultater vedrørende målene, mens fælles indikatorer giver mulighed for at rapportere om resultater i henhold til forud definerede kategorier.

EFRU indeholder ikke fælles resultatindikatorer, eftersom resultatet er »hvad der skal ændres med bidrag fra de planlagte interventioner«. Forskellige faktorer kan føre det ønskede resultat i retning af eller væk fra den ønskede ændring. For at opnå en bedre gengivelse af den specifikke sammenhæng, hvori interventionerne gennemføres, indfører medlemsstaterne en specifik resultatindikator, der tager højde for alle disse parametre.

115

Kommissionen bemærker, at det faktisk ikke er nødvendigt at definere mål for alle de fælles indikatorer i OP'et. Det er grunden til, at de ikke alle er medtaget i OP'et. Men der skal rapporteres om dem for alle investeringsprioriteter.

124

Som angivet i EFRU-vejledningen om overvågning og evaluering henviser resultatindikatorerne i EFRU til den specifikke dimension af velfærd og fremskridt for mennesker, der danner grundlag for politiske foranstaltninger og vedrører alle potentielle modtagere. I modsætning til outputindikatorer er resultatindikatorer derfor ikke udelukkende og stringent knyttet sammen med EFRU-investeringer. Mens EFRU-investeringerne formentlig vil yde et vigtigt bidrag til de ønskede ændringer, vil andre udenforstående faktorer – der ligger uden for forvaltningsmyndighedens og undertiden endda de nationale og/eller regionale myndigheders kontrol – også spille ind.

127

Kommissionen bemærker, at oplysningerne om de langsigtede resultatindikatorer skal indsamles på grundlag af en repræsentativ stikprøve og dermed ikke for alle deltagere (se bilag I til ESF-forordningen).

128

Kommissionen understreger, at vurderingen af nettovirkningen ligger uden for selve overvågningen og er genstand for evalueringer foretaget af forvaltningsmyndighederne. Forvaltningsmyndighederne skal vurdere mindst én af virkningerne for hvert af de specifikke mål. Kommissionen har meget aktivt fremmet gennemførelsen af kontrafaktiske konsekvensanalyser med henblik på at vurdere nettovirkningerne af ESF, hvilket lettes gennem indsamling og lagring af individuelle oplysninger om deltagere.

130

Kommissionen bemærker, at der findes forskellige informationskrav, men dette fører ikke nødvendigvis til fuldstændigt forskellige resultatovervågningssystemer.

131

Kommissionen bemærker, at EFRU-programmerne vedrører en lang række investeringstemaer og fungerer i heterogene sociale, økonomiske og geografiske sammenhænge. Den nye resultatorienterede fremgangsmåde for 2014-2020 lægger vægt på en tydeligere opdeling af de enkelte politiske mål, der præsiseres i de respektive fondsspecifikke forordninger. For så vidt angår resultatoplysninger dækker EFRU's fælles outputindikatorer de hyppigst anvendte interventioner med henblik på at sikre en meningsfyldt aggregering på EU-niveau. De er imidlertid ikke tilstrækkelige til at dække kompleksiteten og variationen i de interventioner, som medlemsstaterne gennemfører rundt om i EU. Derfor udvalgte medlemsstaterne eksplicit programspecifikke indikatorer (enten output- eller resultatindikatorer) ud over de fælles indikatorer for at afspejle den specifikke sammenhæng, hvori programmerne fungerer. I mange tilfælde er de relevante informationer tilgængelige og indsamles primært ikkehierarkisk.

132

Se Kommissionens svar på punkt 131.

134

Kommissionen mener, at en standardmetode for præstationsbudgettering ikke er gennemførlig eller praktisk anvendelig i overensstemmelse med forskning udført af eksperter, der konkluderer, at der ikke findes én bedste metode til gennemførelse af præstationsbudgettering. Praxis viser, at forsøg på at indføre en rigid metode fører til en bureaukratisk øvelse med kontrol af tjeklister snarere end et egentligt budgetstyringsværktøj.

Se også Kommissionens svar på boks 13.

I lyset af de mulige årsager til variationerne i enhedsomkostningerne til anlæggelse af motorveje i de forskellige medlemsstater, som Retten henviser til, bemærkede Kommissionen i den omtalte tidligere rapport¹, at *»normalt tager man i efterspørgselsprognoser og dermed i de tilhørende udgifter pr. anvendelse hensyn til den helt særlige situation i regionerne () Teknisk mere komplekse veje medfører højere omkostninger pr. km end andre veje. Denne analyse afhænger også i høj grad af de geografiske omstændigheder, hvorunder de reviderede veje blev bygget.«*

Kommissionen accepterede derfor at foretage yderligere undersøgelser af enhedsomkostningerne.

Boks 13 – Præstationsbudgettering

OECD^[*] har defineret præstationsbudgettering som budgettering, hvor de afsatte midler kædes sammen med målbare resultater. Der findes tre hovedkategorier: presentational performance budgeting (præsentationsorienteret præstationsbudgettering), performance-informed budgeting (præstationsvægtet budgettering) og direct performance budgeting (direkte præstationsbudgettering). [*Se OECD's websted på <http://www.oecd.org/gov/budgeting/seniorbudgetofficialsnetworkonperformanceandresults.htm>.] Kommissionen arbejder tæt sammen med OECD som led i indsatsen for et EU-budget med fokus på resultater, for at indføre praktiske forbedringer af den eksisterende præstationsramme for programmer oprettet med FFR 2014-2020.

Præstationsinformation er ikke og bør ikke være den eneste drivkraft bag budgetbeslutninger, og derfor er det normalt, at man også tager højde for andre oplysninger.

EU-budgettet er et præstationsbudget, der giver budgetmyndigheden mulighed for at tage hensyn til præstationsoplysninger ved budgetprocessen ved at fremlægge oplysninger om målene for programmerne og fremskridtene med henblik på at nå dem (dvs. hvad der gøres eller forventes at blive gjort med de midler, der er afsat til de enkelte programmer) i programerklæringerne, der er vedlagt budgetforslaget. En eksplicit sammenkædning mellem hver forøgelse af ressourcerne og en forøgelse af output eller andre resultater på budgetniveau anvendes sjældent i praksis og i så fald kun i specifikke tilfælde (Verdensbanken, OECD). Metoden med direkte budgettering, hvor enhver forøgelse/reduktion af ressourcerne kædes sammen med en forøgelse/reduktion i output eller andre resultater, anses ikke for gennemførlig eller anvendelig til EU-budgettet på tværs af programmer og forvaltningsmetoder.

¹ Kommissionens fælles svar på punkt 32 og 33 i særberetning nr. 5/2013 »Er de EU-samhørighedsmidler, som anvendes på veje, givet godt ud?«

Konklusioner og anbefalinger

136

Kommissionen bemærker, at de data, som medlemsstaterne indsender om alle de fælles outputindikatorer og for ESF også om de fælles resultatindikatorer kan og vil blive aggregeret af fonden på EU-niveau, og Kommissionen fremsender hvert år en sammenfattende rapport til Europa-Parlamentet, Rådet, EØSU og RU. Den første rapport blev vedtaget den 20. december 2016 (COM(2016)812). Desuden er detaljerede data offentligt tilgængelige og kan ses på den åbne dataplatform².

Kommissionen mener, at de fælles indikatorer – som vedtaget af Europa-Parlamentet og Rådet i de fondsspecifikke forordninger – indeholder oplysninger, der er nødvendige for at kunne dokumentere over for budgetmyndigheden, men ligeledes over for de europæiske borgere, hvad der opnås med ESI-fondene, og at EU-budgettet er fokuseret på at levere resultater.

137

Kommissionen bemærker, at FFR-forordningen først blev vedtaget af Europa-Parlamentet og Rådet i december 2013. Det var ikke muligt at vedtage sektorlovgivningen tidligere end dette, selv hvis Kommissionens forslag var blevet fremsat tidligere.

Kommissionen understreger, at en anden faktor, som bør tages i betragtning, er, at de generelle bestemmelser vedrørende fondene (dvs. forordningen om fælles bestemmelser) nu skulle vedtages af både Rådet og Europa-Parlamentet.

Kommissionen prioriterede vedtagelsen af sekundær lovgivning i henhold til behovene i programmeringscyklen. Den nødvendige sekundære lovgivning for vedtagelsen af partnerskabsaftaler eller operationelle programmer og for etableringen af grundlæggende leveringsstrukturer blev vedtaget i marts 2014 (de første udkast blev drøftet med medlemsstaterne i 2013) og blev efterfulgt af akter med væsentlige regler for gennemførelsen i januar 2015. Det forhold, at den retlige ramme først var på plads i januar 2016, havde ingen indflydelse på starten af programmeringen.

138

For så vidt angår vejledninger erindrer Kommissionen om, at disse allerede var blevet drøftet i ekspertgruppen om delegerede retsakter og gennemførelsesretsakter forud for vedtagelsen og ikrafttrædelsen af de grundlæggende retsakter. Kommissionen kan pr. definition først færdiggøre vejledningerne, når den retlige ramme er aftalt og vedtaget af Europa-Parlamentet og Rådet. Se også Kommissionens svar på punkt 37.

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

140

Kommissionen bemærker, at programmeringens samlede varighed var betydeligt kortere end i perioden 2007-2013. Se også punkt 49, 52, 53, og 55 for mere detaljerede statistikker.

141

Kommissionen henviser til sit svar på punkt 55.

Anbefaling 1

Kommissionen accepterer denne anbefaling. Fremlæggelse af rettidige forslag til lovgivning vedrørende samhørighedspolitikken er en prioritet for Kommissionen. Tidspunktet afhænger imidlertid af vedtagelsen af forslaget til FFR-forordningen. I henhold til artikel 25 i FFR-forordningen³ skal Kommissionen fremsætte sit forslag til en flerårig finansiel ramme efter 2020 inden den 1. januar 2018. Kommissionens forslag til lovgivningspakken for samhørighedspolitikken for perioden efter 2020 vil blive fremlagt efterfølgende.

Kommissionen vil arbejde tæt sammen med Europa-Parlamentet og Rådet med henblik på en rettidig vedtagelse og ikrafttrædelse af den juridiske ramme.

143

Kommissionen har indført et system til overvågning af den tematiske koncentration gennem de data, der indkommer via OP'erne, sammen med yderligere oplysninger fra de berørte medlemsstater og har tillid til, at dette er tilstrækkeligt til at konstatere, hvorvidt kravene til tematisk koncentration overholdes.

Se Kommissionens svar på punkt 62 for yderligere oplysninger.

Anbefaling 2

a)

Kommissionen noterer sig denne anbefaling, som er rettet til medlemsstaterne.

b)

Kommissionen accepterer anbefalingen. Kommissionen understreger, at overholdelsen af kravene til tematisk koncentration skal kontrolleres på det tidspunkt, hvor OP'et vedtages/ændres. I løbet af gennemførelsen overvåges overholdelsen via de data, som medlemsstaterne indsender i den årlige gennemførelsesrapport.

144

Kommissionen henviser til sine svar på punkt 75 og 76.

145

Kommissionen henviser til sine svar på punkt 86 og 87.

³ Forordning (EU, EURATOM) nr. 1311/2013.

146

Kommissionen bemærker, at samhørighedspolitikken er et lokalt baseret instrument, der leverer skræddersyede løsninger på medlemsstaternes og regionernes specifikke behov og udfordringer. Derfor er rapporteringskravene fastlagt efter aftale med medlemsstaterne, således at de i tilstrækkelig grad afspejler den specifikke sammenhæng for de enkelte OP'er og giver mulighed for såvel meningsfyldt rapportering som evaluering. Se Kommissionens svar på punkt 90 og 91 for yderligere oplysninger.

147

Kommissionen bemærker, at selv om finansieringsoplysningerne i EFRU ikke formelt er koordineret med resultatoplysningerne, råder medlemsstaterne over disse oplysninger og kan dele dem på ad hoc-basis.

Kommissionen understreger, at sådanne oplysninger næsten helt sikkert vil være til rådighed for programmerne ved evalueringen af programmernes virkning i løbet af perioden, ligeledes med henblik på at evaluere interventionernes omkostningseffektivitet og -efficiens.

148

Kommissionen henviser til sit svar på punkt 104.

149

Kommissionen undersøger mulighederne for at gå i retning af en harmonisering af disse begreber i forbindelse med drøftelserne om perioden efter 2020. Se også Kommissionens svar på punkt 110-112 for en nærmere analyse.

150

Kommissionen bemærker, at det var medlemsstaternes ansvar at fastlægge deres metode til opdeling efter regionskategori, og at der derfor kan være forskel på metodologien. Man ydede vejledning for at lette den korrekte indførelse af denne opdeling. Se Kommissionens svar på punkt 101.

Anbefaling 3

Kommissionen accepterer til dels denne anbefaling.

Kommissionen accepterer at undersøge mulighederne for en konsekvent resultatterminologi i finansforordningen og på tværs af retsgrundlagene for de enkelte sektorer i perioden efter 2020. Kommissionen kan dog ikke på nuværende tidspunkt give konkrete tilsagn vedrørende lovgivningsforslagene for perioden efter 2020.

Anbefaling 4

Kommissionen accepterer denne anbefaling, og den vil blive anvendt til udarbejdelse af forslag for perioden efter 2020 på følgende måde:

På grundlag af 2014-2020-dataene undersøger Kommissionen mulighederne for en bredere anvendelse af fælles resultat- og outputindikatorer. Der vil imidlertid være behov for evalueringer med henblik på at bestemme virkningerne (hvilket også var tilfældet tidligere).

Kommissionen bemærker, at denne anbefaling er rettet til medlemsstaterne.

151

Kommissionen henviser til sit svar på punkt 124.

Anbefaling 5

Kommissionen accepterer anbefalingen, og den vil fortsat blive anvendt som beskrevet nedenfor:

Kommissionen vil fortsat videreformidle evalueringer af god praksis.

Gennem ESF-evalueringspartnerskabet og gennem andre aktiviteter såsom den støtte, der ydes gennem CRIE (Centre for Research on Impact Evaluation – center for forskning i konsekvensanalyser), idet man fremmer brugen af kontrafaktiske konsekvensanalyser.

Desuden mødes REGIO-evalueringsnetværket med medlemsstaterne 2-3 gange om året, bl.a. med henblik på at formidle god praksis blandt sine medlemmer.

Med støtte fra evaluerings-helpdesk'en for REGIO-EMPL bistår Kommissionen medlemsstaterne med at ajourføre deres evalueringsplaner og revidere evalueringer udført af medlemsstaterne (peerevaluering).

Kommissionen bemærker, at denne anbefaling er rettet til medlemsstaterne.

152

Kommissionen henviser til sine svar på punkt 130 og 131.

153

Kommissionen henviser til sine svar på punkt 130 og 131.

Anbefaling 6

Første led: Kommissionen accepterer denne anbefaling. I perioden 2014-2020 fremsender Kommissionen resumeer af de årlige gennemførelsesrapporter til Europa-Parlamentet/Rådet. Policylæring gøres ligeledes lettere ved at stille data om indikatorer, mål og opfyldelsen af disse til rådighed på ESIF's Open Data Platform. Kommissionen benytter også evalueringsnetværket med medlemsstaterne til at fremme deling af resultater af god praksis og policylæring af evalueringer.

Andet led: Kommissionen kan ikke acceptere Rettens anbefaling. EU-budgettet er et præstationsbudget, der giver budgetmyndigheden mulighed for at tage hensyn til præstationsoplysninger ved budgetprocessen ved at fremlægge oplysninger om målene for programmerne og fremskridtene med henblik på at nå dem (dvs. hvad der gøres eller forventes at blive gjort med de midler, der er afsat til de enkelte programmer) i programerklæringerne, der er vedlagt budgetforslaget. En eksplicit sammenkædning mellem hver forøgelse af ressourcerne og en forøgelse af output eller andre resultater på budgetniveau anvendes sjældent i praksis og i så fald kun i specifikke tilfælde (Verdensbanken, OECD). Metoden med direkte budgettering, hvor enhver forøgelse/reduktion af ressourcerne kædes sammen med en forøgelse/reduktion i output eller andre resultater, anses ikke for gennemførlig eller anvendelig til EU-budgettet på tværs af programmer og forvaltningsmetoder.

SÅDAN FÅR MAN FAT I PUBLIKATIONER FRA EU

Gratis publikationer:

- et eksemplar:
via EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>)
- flere eksemplarer eller plakater/kort:
hos Den Europæiske Unions repræsentationer (http://ec.europa.eu/represent_da.htm)
hos delegationerne i ikke-EU-lande (http://eeas.europa.eu/delegations/index_da.htm)
ved at kontakte Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_da.htm)
eller ringe på 00 800 6 7 8 9 10 11 (frikaldsnummer fra overalt i EU) (*).

(*) Oplysningerne er gratis ligesom de fleste opkald (nogle operatører, telefonbokse eller hoteller kan dog kræve penge for opkaldet).

Betalingspublikationer:

- via EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Begivenhed	Dato
Revisionsplanens vedtagelse/revisionens start	11.11.2015
Officiel fremsendelse af udkastet til beretning til Kommissionen (eller en anden revideret enhed)	15.12.2016
Vedtagelse af den endelige beretning efter den kontradiktoriske procedure	8.2.2017
Modtagelse af Kommissionens (eller en anden revideret enheds) officielle svar på alle sprog	30.3.2017

Partnerskabsaftaler er strategiske investeringsplaner, som angiver EU-medlemsstaternes nationale udgiftsprioriteter for de europæiske struktur- og investeringsfonde i programperioden 2014-2020.

Med henblik på denne beretning undersøgte vi, om de partnerskabsaftaler, der indgås mellem Europa-Kommissionen og medlemsstaterne, bidrager til en mere effektiv målretning af de i alt 350 milliarder euro fra disse fonde.

Vi konstaterede, at det trods indledende vanskeligheder er lykkedes Kommissionen og medlemsstaterne at fokusere midlerne på vækst og beskæftigelse samt at identificere investeringsbehov og udmønte dem i målsætninger og ønskede resultater. De har udformet aktioner, som dækker behovene og svarer til de fastlagte output for de programmer, der er omfattet af aftalerne. Der er imidlertid udviklet unødvendigt mange resultatindikatorer, og målingen af resultater er ikke harmoniseret mellem fondene. Vi fremsætter en række anbefalinger til Kommissionen og medlemsstaterne med henblik på at forbedre anvendelsen af aftalerne.



DEN
EUROPEISKE
REVISIONSRET



Publikationskontoret