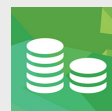


Särskild rapport

Kommissionens och medlemsstaternas åtgärder under de sista åren av programperioden 2007–2013 rådde bot på det låga anslagsutnyttjandet men var inte tillräckligt resultatinriktade

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



EUROPEISKA
REVISIONSRÄTTEN

GRANSKNINGSTEAM

I våra särskilda rapporter redovisar vi resultatet av våra revisioner av EU:s politik och program eller av förvaltningsteman kopplade till specifika budgetområden. För att uppnå så stor effekt som möjligt väljer vi ut och utformar granskningsuppgifterna med hänsyn till riskerna när det gäller resultat eller regelefterlevnad, storleken på de aktuella intäkterna eller kostnaderna, framtida utveckling och politiskt intresse och allmänintresse.

Denna effektivitetsrevision utfördes av revisionsrättens avdelning II investeringar för sammanhållning, tillväxt och inkludering, där ledamoten Iliana Ivanova är ordförande. Revisionsarbetet leddes av ledamoten Henri Grethen med stöd av Marc Hostert (kanslichef), Niels-Erik Brokopp och Emmanuel Rauch (förstechefer), Anna Fiteni och Peggy Vercauteren (uppgiftsansvariga) och Alessandra Falcinelli, Agota Krenusz, Radka Papouskova, Adrian Rosca och Piotr Senator (revisorer).



Från vänster till höger: Anna Fiteni, Marc Hostert, Radka Papouskova, Piotr Senator, Peggy Vercauteren, Niels-Erik Brokopp och Henri Grethen.

INNEHÅLL

	Punkt
Ordförklaringar och förkortningar	
Sammanfattning	I–VIII
Inledning	1–9
Politiska mål, finansiering och förvaltning	1–9
Revisionens inriktning och omfattning samt revisionsmetod	10–12
Iakttagelser	13–81
Kommissionen reagerade sent på långsamt genomförande men de åtgärder som den vidtog bidrog till att öka utnyttjandet	13–40
Sent antagande av den rättsliga ramen och långsamt genomförande resulterade i ökad press att utnyttja medel	14–28
Kommissionens åtgärder för att komma till rätta med utnyttjandesvårigheter vidtogs sent men påverkade ändå utnyttjandet	29–40
Olika åtgärder påskyndade anslagsutnyttjandet men var inte inriktade på resultat	41–81
Programändringar var ett ändamålsenligt verktyg för att optimera utnyttjandet men resulterade i betydande ändringar av de ursprungliga planerna, vilket innebär en risk för icke-optimal resursanvändning	43–59
Fasindelning av projekt minskar risken för återtagande om projekt inte har slutförts helt vid avslutandet	60–62
Retroaktiva projekt användes till att utnyttja EU-medel men innebär en betydande risk för dödviktseffekter	63–69
Trots att stödperioden förlängdes användes inte 8 % av finansieringsinstrumentens kapital och fick inte heller någon revolverande effekt	70–73
Kontraktsenliga förskott som betalas mot slutet av stödperioden kan medföra risker för att man inte får valuta för pengarna och för att regler inte följs	74–78
Generellt sett har felprocenten för sammanhållning minskat sedan 2007, även om retroaktiva projekt har lett till vissa fel	79–81
Slutsatser och rekommendationer	82–90
Bilaga – Förteckning över operativa program som valdes ut för granskning	

ORDFÖRKLARINGAR OCH FÖRKORTNINGAR

anslagsutnyttjande	finansiering anses utnyttjad när EU-finansiering betalas ut av kommissionen till en medlemsstats operativa program som medfinansiering av stödberättigande projekt; det inbegriper förskott, mellanliggande betalningar och slutbetalningar.
attesterande myndighet	utses av medlemsstaten och gör kontroller på primär nivå av de utgifter som de förvaltande myndigheterna redovisar samt intygar att de är lagliga och korrekta.
avslutande	reglering genom slutbetalning till medlemsstaten eller återkrav av för stora summor som betalats ut av kommissionen; avslutandet är den sista fasen i ett programs livscykel.
COCOF	samordningskommittén för fonderna (COCOF) är en ständig kommitté vid Europeiska kommissionen; den har till uppgift att diskutera frågor om genomförandet av de förordningar som reglerar strukturfonderna och Sammanhållningsfonden; COCOF:s riktlinjer fungerar som rekommendationer med praktiska exempel och praktisk information, utan att vara juridiskt bindande eller begränsande.
dödviktsförlust	dödviktseffekter uppstår när finansiering ges som stöd till en mottagare som skulle ha gjort samma val även utan stödet; i sådana fall kan utfallet inte tillskrivas politiken, och det stöd som betalats ut till mottagaren har inte haft någon effekt; således är den utgiftsandel som skapar dödviktseffekter per definition inte ändamålsenlig eftersom den inte bidrar till måluppfyllelsen.
Europeiska regionala utvecklingsfonden (Eruf)	syftar till att stärka den ekonomiska och sociala sammanhållningen inom Europeiska unionen genom att avhjälpa de viktigaste regionala obalanserna; för det ändamålet ger den ekonomiskt stöd till infrastruktursatsningar och produktiva investeringar som skapar arbetstillfällen; stödet är huvudsakligen riktat till företag.
Europeiska socialfonden (ESF)	Europeiska socialfondens mål är att stärka den ekonomiska och sociala sammanhållningen inom Europeiska unionen genom att förbättra sysselsättningsmöjligheterna (främst genom utbildningsåtgärder), främja en hög sysselsättningsnivå och skapa fler och bättre arbeten.
uropeiskt mervärde	det mervärde som en EU-åtgärd ger jämfört med det värde som skulle ha skapats om medlemsstaterna hade agerat ensamma.
fasindelning	ett sätt organisera finansieringen av ett projekt under två programperioder för att begränsa risken för oavslutade (och därmed icke stödberättigande) projekt och öka anslagsutnyttjandet i den första fasen (2007–2013).
flerårig budgetram	fastställer utgiftsprioriteringar och maxbelopp som EU får använda på särskilda områden under en fastställd period på flera år; den nuvarande fleråriga budgetramen omfattar åren 2014–

	2020 och de två föregående 2007–2013 och 2000–2006 (Agenda 2000).
förvaltande myndighet	en nationell, regional eller lokal offentlig myndighet (eller annat offentligt eller privat organ) som en medlemsstat har utsett att förvalta ett operativt program; i dess uppgifter ingår att välja ut vilka projekt som ska finansieras, övervaka hur projekten genomförs och rapportera till kommissionen om finansiella aspekter och uppnådda resultat; den förvaltande myndigheten är också det organ som beslutar om finansiella korrigeringar för stödmottagare efter revisioner som utförts av kommissionen, Europeiska revisionsrätten eller en myndighet i en medlemsstat.
gemensam strategisk ram	ger vägledning och hjälper till att harmonisera de mål som ska uppnås genom EU:s olika sammanhållningsmedel och andra EU-instrument och annan EU-politik.
gemenskapens strategiska riktlinjer för sammanhållning	innehåller principerna för och prioriteringarna inom sammanhållningspolitiken och förslag på hur EU:s regioner bäst kan utnyttja de medel som görs tillgängliga för nationella och regionala stödprogram under perioden 2007–2013; de nationella myndigheterna måste utgå från riktlinjerna när de fastställer sina nationella strategiska prioriteringar och planerar för perioden 2007–2013, vilket kallas den nationella strategiska referensramen.
insatsområde	ett av de prioriterade områden i strategin för ett operativt program som omfattar en grupp inbördes relaterade insatser med specifika mätbara mål.
nationell strategisk referensram	ett referensdokument för planeringen av EU-medel på nationell nivå för perioden 2007–2013; den säkerställer att stödet från fonderna är förenligt med gemenskapens strategiska riktlinjer för sammanhållning och anger kopplingen mellan gemenskapens prioriteringar å ena sidan och nationella och regionala prioriteringar å andra sidan; när det gäller programperioden 2014–2020 har partnerskapsöverenskommelser (se definition nedan) ersatt den nationella strategiska referensramen.
operativt program	i ett operativt program anges en medlemsstats prioriteringar och särskilda mål och beskrivs hur finansieringen (EU:s medfinansiering och nationell offentlig och privat medfinansiering) kommer att användas under en viss period (för närvarande sju år) för att finansiera projekt; projekten inom ett operativt program måste bidra till ett visst antal mål; operativa program kan finansieras via Eruf, Sammanhållningsfonden och/eller ESF; det operativa programmet utarbetas av medlemsstaten och måste godkännas av kommissionen innan några medel kan betalas ut från EU:s budget; operativa program kan endast ändras under programperioden om båda parter samtycker.

partnerskaps- överenskommelser	ingås mellan Europeiska kommissionen och varje medlemsstat för programperioden 2014–2020; de innehåller de nationella myndigheternas planer för hur de ska använda medlen från de europeiska struktur- och investeringsfonderna och presenterar varje lands strategiska mål och investeringsprioriteringar och kopplar dem till det övergripande målet för Europa 2020-strategin för smart och hållbar tillväxt för alla; de innehåller också närmare uppgifter om eventuella förhandsvillkor (dvs. nödvändiga förutsättningar för att medel används ändamålsenligt och effektivt) och ramar för resultatstyrning; de utarbetas av medlemsstaten i dialog med kommissionen och ska godkännas av kommissionen.
programperiod	den fleråriga tidsram inom vilken utgifter från strukturfonderna och Sammanhållningsfonden planeras och genomförs.
retroaktiva projekt	Retroaktiva projekt eller insatser är projekt eller insatser som har haft utgifter från nationella källor eller som slutförs innan man formellt har ansökt om eller beviljats EU-medfinansiering, det vill säga att de finansieras retroaktivt. Under programperioden 2014–2020 är projekt eller insatser som har avslutats fysiskt eller genomförts fullt ut innan stödmottagaren lämnar in ansökan om finansiering inte berättigade till EU-finansiering.
revisionsmyndighet	intygar för kommissionen att förvaltningssystemen och de interna kontrollerna för ett operativt program fungerar ändamålsenligt (och, som en följd av detta, att de attesterade utgifterna är lagliga och korrekta); revisionsmyndigheten utses av medlemsstaten och är vanligtvis avdelningar vid regeringskanslier, finansministerier (eller interna kontrollorgan som lyder under ett ministerium) eller andra ministerier eller inom högre revisionsorgan; den ska vara funktionellt oberoende av de myndigheter som förvaltar medlen; revisionsmyndigheten rapporterar resultatet av sina systemrevisioner och revisioner av insatser till den förvaltande myndigheten och den attesterande myndigheten för det aktuella operativa programmet; en gång om året rapporterar den om sitt årliga arbete i en årlig kontrollrapport till kommissionen; om revisionsmyndigheten anser att den förvaltande myndigheten inte har vidtagit lämpliga korrigerande åtgärder ska den göra kommissionen uppmärksam på saken.
Sammanhållnings- fonden (SF)	Sammanhållningsfonden syftar till att stärka den ekonomiska och sociala sammanhållningen inom Europeiska unionen genom att finansiera miljö- och transportprojekt i medlemsstater vars BNP per capita är lägre än 90 % av EU-genomsnittet.
större projekt	består av ett antal ur ekonomisk synpunkt odelbara arbeten, aktiviteter eller tjänster som fyller en precis, teknisk funktion och har tydligt angivna syften och vilkas totala kostnad överstiger 50 miljoner euro, eller 75 miljoner euro när det gäller transportprojekt; kommissionen måste godkänna varje enskilt projekt.

tilldelat anslag	det totala belopp som tilldelas en medlemsstat eller ett operativt program under en viss programperiod; det motsvarar det teoretiskt högsta belopp som kan betalas ut.
utnyttjandegrad	den andel av det totala anslaget till ett operativt program som har utnyttjats.
åtagande	juridisk förpliktelse att på vissa villkor ge finansiering, varigenom EU åtar sig att ersätta sin andel av kostnaderna för ett av EU finansierat projekt när det har slutförts.
återtagande	annullering av ett helt åtagande eller de delar av det som inte har utnyttjats; återtagande sker automatiskt efter en viss tid, vanligtvis två eller tre år ("n+2/3-regeln").

SAMMANFATTNING

Om anslagsutnyttjande

I. Sammanhållningspolitiken syftar till att minska utvecklingsskillnaderna mellan regioner i EU. Den står för omkring en tredjedel av EU:s budget och genomförs genom operativa program. Medlen görs tillgängliga i början av en flerårig programperiod.

Utnyttjandekapaciteten avser en medlemsstats förmåga att på ett effektivt och ändamålsenligt sätt använda de ekonomiska medel som den har tilldelats. Medlemsstaterna utnyttjar anslag när de får en utbetalning från EU-budgeten som ska medfinansiera stödberättigande projekt. För att behålla fokus på ändamålsenliga resultat är det av avgörande betydelse att medlemsstaterna undviker en situation där betydande belopp måste utnyttjas i slutet av programperioden, eftersom anslagsutnyttjande under tidspress kan leda till att man inte ägnar tillräcklig uppmärksamhet åt att få valuta för pengarna. Anslagsutnyttjande är viktigt för att uppnå politiska mål men följaktligen inget självändamål.

Hur vi utförde revisionen

II. Vi granskade huruvida kommissionens och medlemsstaternas åtgärder var ändamålsenliga för att utnyttja medel från Eruf, ESF och Sammanhållningsfonden under programperioden 2007–2013. Vi gjorde granskningsbesök i fyra medlemsstater: Tjeckien, Ungern, Italien och Rumänien. Revisionen omfattade programperioden 2007–2013. Vi gör dock jämförelser med programperioderna 2000–2006 och 2014–2020 och belyser risker när det gäller utnyttjandet under den innevarande perioden.

Våra iakttagelser

III. Vi konstaterade med avseende på både programperiod 2007–2013 och 2014–2020 att det sena antagandet av den rättsliga ramen, sex månader respektive två veckor före deras start, också innebar att de operativa programmen antogs sent. Merparten av de operativa programmen under båda perioderna antogs inte förrän programperioden hade pågått i ett

år. Det i sin tur fick en oundviklig dominoeffekt på tidpunkten för när de tilldelade medlen började utnyttjas.

IV. Genomförandet hade startat långsamt perioden 2007–2013 men var ännu långsammare 2014–2020. Förutom den dominoeffekt som nämndes ovan var de överlappande programperioderna ytterligare ett skäl till den långsamma starten, eftersom det innebar att medlemsstaterna fortfarande utnyttjade medel från den föregående perioden när den efterföljande programperioden hade startat.

V. Under programperioden 2007–2013 övervakade kommissionen utnyttjandet av medel, men först omkring 13 månader före stödperiodens slut inrättade den en arbetsgrupp som skulle bistå medlemsstater med operativa program med dåligt anslagsutnyttjande. Åtta medlemsstater fick stöd av arbetsgruppen för bättre genomförande. De åtgärder som vidtogs ledde till en markant ökning av utnyttjandet i de medlemsstater som fick hjälp. I början av 2018 var den genomsnittliga utnyttjandegraden i EU 97,2 %. Flera medlemsstater klarade inte av att utnyttja all tillgänglig finansiering, och i slutet av 2017 uppgick de outnyttjade medlen till 4,4 miljarder euro. Den slutliga utnyttjandegraden och slutbeloppet för de outnyttjade medlen får vi veta när avslutandet har genomförts.

VI. Bland annat följande åtgärder har vidtagits för att öka utnyttjandet: översyner av operativa program, uppdelning av projekt i faser mellan programperioder, retroaktiv medfinansiering av projekt, förskott till finansieringsinstrument och kontraktsevenliga förskott. En del av dessa åtgärder var främst inriktade på utnyttjande och regelefterlevnad och beaktade knappast resultat. Framför allt sågs operativa program ofta över, vilket väcker tvivel om kvaliteten på de analyser som låg till grund för planeringsprocessen och efterföljande översyner och förmågan att uppnå målen för det operativa programmet och sammanhållningspolitiken.

VII. Kommissionen har ingen fullständig överblick över alla de åtgärder som vidtas och respektive åtgärds effekt på utnyttjandet beroende på att medlemsstaterna lämnar otillräcklig information och att de enligt den rättsliga ramen inte måste rapportera till kommissionen om vissa åtgärder (såsom retroaktiva projekt och kontraktsevenliga förskott).

Våra rekommendationer

VIII. Kommissionen bör

- för rådet och Europaparlamentet föreslå en tidtabell för förhandlingar om och antagande av den rättsliga ramen och programdokument för att säkerställa att genomförandet av operativa program kan sätta igång i början av programperioden,
- i de fall då viktiga resultatfaktorer påverkas se till att översyner av operativa program bygger på en tillförlitlig och utförlig bedömning av de operativa programmen och partnerskapsöverenskommelser och tillhörande behov och att ändringen i första hand görs för att resultaten ska bli bättre; se till att den har verktyg att inhämta information som gör att den kan övervaka utnyttjandet, identifiera långsamt och snabbt utnyttjande och på förhand bedöma behovet och effekterna av åtgärder för att ta reda på om den ska vidta dem eller inte,
- se till att åtgärder vidtas med fokus på leverans av goda resultat när den ger riktat stöd för att påskynda genomförandet.

INLEDNING

Politiska mål, finansiering och förvaltning

1. Syftet med sammanhållningspolitiken är att minska utvecklingsskillnaderna mellan regioner, omstrukturera industriregioner på tillbakagång och främja gränsöverskridande, transnationellt och interregionalt samarbete inom Europeiska unionen¹. För att uppnå dessa mål används EU-medel till att utveckla olika områden, till exempel en koldioxidsnål ekonomi, transportinfrastruktur, stöd till små och medelstora företag, integrering av människor på arbetsmarknaden och social inkludering av missgynnade grupper.
2. I den fleråriga budgetramen anges de högsta årliga belopp som EU kan använda på olika politikområden, bland annat sammanhållning. Omkring en tredjedel av EU:s budget går till sammanhållningspolitiken. Sammanhållningspolitiken genomförs genom Europeiska regionala utvecklingsfonden (Eruf), Europeiska socialfonden (ESF) och Sammanhållningsfonden (SF). I löpande priser uppgick de totala anslagen till Eruf, ESF och Sammanhållningsfonden till cirka 261 miljarder euro under programperioden 2000–2006, 346 miljarder euro under 2007–2013 och omkring 365 miljarder euro under 2014–2020². De aktuella sammanhållningsbeloppen beviljas därefter medlemsstaterna i förväg.

¹ Artiklarna 174 och 176 EUF-fördraget och artikel 89 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1303/2013 av den 17 december 2013 om fastställande av gemensamma bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden, Sammanhållningsfonden, Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling och Europeiska havs- och fiskerifonden, om fastställande av allmänna bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden, Sammanhållningsfonden och Europeiska havs- och fiskerifonden samt om upphävande av rådets förordning (EG) nr 1083/2006 (EUT L 347, 20.12.2013, s. 320).

² De medel som anslogs till Eruf, Sammanhållningsfonden och ESF under programperioden 2007–2013 uppgick till 342,5 miljarder euro. De slutliga belopp som har anslagits kommer att bli kända först när alla rättsliga förfaranden har avslutats.

3. De regler som styr sammanhållningspolitiken under programperioden 2007–2013 anges i en allmän förordning³ och i tillämpningsföreskrifterna⁴ för den samt i fondspecifika förordningar för Eruf, ESF och Sammanhållningsfonden⁵. Dessa kompletteras av kommissionens tillämpningsföreskrifter, delegerade akter och vägledningar. Ett nytt lagstiftningspaket antas för varje programperiod.

4. Fonderna genomförs genom operativa program som fastställer investeringsprioriteringar och särskilda mål. De beskriver också hur medel ska användas under programperioden⁶ för att finansiera projekt. Medlemsstaterna fördelar sina nationella anslag till de olika nationella eller regionala operativa programmen i enlighet med sina nationella strategiska sammanhållningsmål och EU:s sammanhållningsmål.

5. Genomförandet av sammanhållningspolitiken delas av medlemsstaterna och kommissionen. Det nuvarande kommissionskollegiet inledde sin femåriga mandatperiod i november 2014. Vid kommissionen är det generaldirektoratet för regional- och stadspolitik (GD Regional- och stadspolitik) och generaldirektoratet för sysselsättning, socialpolitik och inkludering (GD Sysselsättning, socialpolitik och inkludering) som ansvarar för den övergripande förvaltningen av dessa politikområden. De kan ge medlemsstaterna administrativt och tekniskt stöd för att säkerställa att medel genomförs på vederbörligt sätt⁷. I medlemsstaterna har nationella och/eller regionala programmyndigheter för

³ Rådets förordning (EG) nr 1083/2006 om allmänna bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden och Sammanhållningsfonden samt om upphävande av förordning (EG) nr 1260/1999 (EUT L 210, 31.7.2006, s. 25).

⁴ Kommissionens förordning (EG) nr 1828/2006 av den 8 december 2006 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EG) nr 1083/2006 och för förordning (EG) nr 1080/2006 (EUT L 371, 27.12.2006, s. 1).

⁵ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1080/2006 av den 5 juli 2006 om Europeiska regionala utvecklingsfonden (EUT L 210, 31.7.2006, s. 1) och Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1081/2006 av den 5 juli 2006 om Europeiska socialfonden (EUT L 210, 31.7.2006, s. 12). Rådets förordning (EG) nr 1084/2006 av den 11 juli 2006 om inrättandet av en sammanhållningsfond (EUT L 210, 31.7.2006, s. 79).

⁶ Den fleråriga ram inom vilken strukturfondernas och Sammanhållningsfondens utgifter planeras kallas för en programperiod.

⁷ Artikel 45 i förordning (EG) nr 1083/2006.

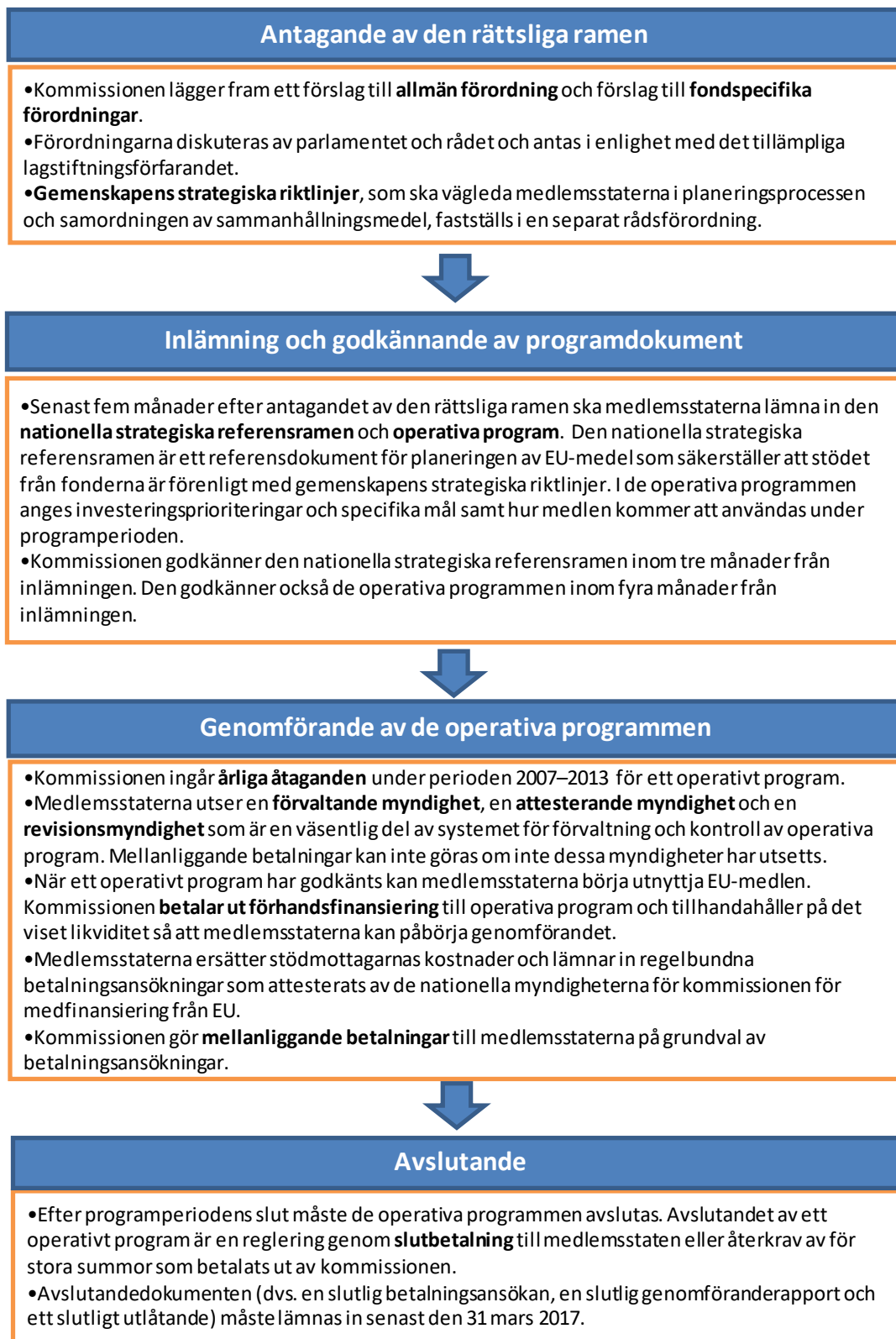
sammanhållning till uppgift att få valuta för de tilldelade EU-medlen och garantera lagligheten och korrektheten i medfinansierade insatser under kommissionens överinseende och slutliga ansvar⁸.

6. De viktigaste etapperna under en programperiod beskrivs i ***figur 1***. För varje programperiod antas en rättslig ram, varefter programdokument lämnas in och godkänns. Genomförandet kan börja den 1 januari under programperiodens första år eller när det operativa programmet lämnas in till kommissionen för godkännande (beroende på vad som infaller först). Utbetalningarna från EU-budgeten till ett operativt program kan inte börja förrän det operativa programmet har godkänts. Förseningar i antagandet av den rättsliga ramen eller godkännandet av de operativa programmen får därför en dominoeffekt på utbetalningar från EU-budgeten. Avslutandet är den sista etappen i de operativa programmens livscykel och resulterar i en slutbetalning eller återkrav av belopp som betalats ut på felaktiga grunder.

7. Tidsramarna för dessa etapper gäller inte bara perioden 2007–2013. Till exempel genomfördes och avslutades delar av programperioden 2007–2013 efter 2013, det vill säga efter det att perioden 2014–2020 hade inletts. Följaktligen överlappade programperioderna varandra.

⁸ Artikel 317 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget).

Figur 1 – De viktigaste etapperna under programperioden 2007–2013



8. De medel som tilldelas ett operativt program delas upp i årliga delbetalningar under den sjuåriga programperioden⁹. Varje delbetalning ger upphov till ett budgetåtagande, det vill säga EU-medel som har avsatts för ett operativt program som används till att medfinansiera stödberättigande utgifter för projekt. När en stödmottagare har haft sådana utgifter resulterar det i att den berörda medlemsstaten lämnar in en begäran om ersättning till kommissionen som därefter godkänner en utbetalning från åtagandena. Medel anses utnyttjade när kommissionen har gjort en utbetalning¹⁰.

9. Under programperioden 2007–2013 måste åtagandena utnyttjas (dvs. de måste omfattas av en förhandsfinansiering eller en mellanliggande betalning) inom två år, det vill säga att stödmottagarnas utgifter kunde betalas till den 31 december 2015 och ansökningar om ersättning göras därefter. Åtaganden återtogs, det vill säga medlemsstaterna kunde inte längre utnyttja dem, om de inte användes inom två år. Detta kallas ”n+2-regeln”¹¹. N+2-regeln förlängdes med ett år (n+3) för vissa medlemsstater¹² och vissa delbetalningar av åtaganden¹³.

REVISIONENS INRIKTNING OCH OMFATTNING SAMT REVISIONSMETOD

10. Syftet med revisionen var att bedöma huruvida kommissionens och medlemsstaternas åtgärder för att utnyttja medel från Eruf, ESF och Sammanhållningsfonden under programperioden 2007–2013 var ändamålsenliga. Vi undersökte framför allt huruvida

⁹ Artikel 75 i förordning (EG) nr 1083/2006.

¹⁰ Kommissionens utbetalningar inkluderar förhandsfinansiering, i enlighet med artiklarna 76 och 82 i förordning (EG) nr 1083/2006.

¹¹ Artikel 93 i förordning (EG) nr 1083/2006.

¹² Bulgarien, Tjeckien, Estland, Grekland, Kroatien, Cypern, Lettland, Litauen, Ungern, Malta, Polen, Portugal, Rumänien, Slovenien och Slovakien.

¹³ För programperioden 2014–2020 gäller n+3-reglerna för alla medlemsstater enligt artikel 136 i förordning (EU) nr 1303/2013.

- kommissionen upptäckte utnyttjandeproblem och försökte lösa dem snabbt genom åtgärder som syftade till att förbättra utnyttjandet och genom att stödja medlemsstaterna i genomförandet av dem,
- medlemsstaterna vidtog dessa åtgärder med vederbörlig hänsyn till regelefterlevnad och optimal resursanvändning (se **ruta 1**).

11. Revisionen omfattade programperioden 2007–2013, men vi hänvisar också till perioderna 2000–2006 och 2014–2020 i jämförelsesyfte och för att belysa risker när det gäller utnyttjandet under den innevarande perioden.

12. I revisionsarbetet ingick följande:

- En analys av de bestämmelser i den rättsliga ramen för programperioden 2007–2013 som gäller utnyttjandet.
- En genomgång av kommissionens tekniska riktlinjer för genomförandet av vissa rättsliga bestämmelser som påverkar utnyttjandet och för avslutandet.
- En bedömning av kommissionens övervakningsförfaranden avseende utnyttjandet under programperioden 2007–2013, inbegripet det arbete som utförts av arbetsgruppen för bättre genomförande¹⁴.
- En analys av 16 operativa program inom Eruf och Sammanhållningsfonden och fyra operativa program inom ESF i följande sju medlemsstater: Bulgarien, Tjeckien, Ungern, Italien, Rumänien, Slovakien och Spanien. Av dessa operativa program djupgranskades sju inom Eruf och Sammanhållningsfonden och två inom ESF. En förteckning över de operativa program som vi analyserade finns i bilaga 1.
- Granskningsbesök i fyra medlemsstater: Tjeckien, Ungern, Italien och Rumänien.

¹⁴ Arbetsgruppen för bättre genomförande inrättades för att bistå medlemsstater som hade svårt att utnyttja de återstående medlen från programperioden 2007–2013. Den koncentrerade sig på 38 operativa program inom Eruf och Sammanhållningsfonden i åtta medlemsstater.

- Intervjuer med tjänstemän från GD Regional- och stadspolitik och GD Sysselsättning, socialpolitik och inkludering, även med dem som deltog i arbetsgruppen för bättre genomförande.

Ruta 1 – Utnyttjande är ett verktyg för att uppnå resultat och inte ett självändamål

Utnyttjandekapacitet avser en medlemsstats förmåga att på ett effektivt och ändamålsenligt sätt använda de ekonomiska medel som den har tilldelats¹⁵. Revisionsrätten har tidigare konstaterat att det är en ständig utmaning för unionen att uppnå goda kvalitativa resultat genom ett system där medel i förväg beviljas medlemsstaterna och där utnyttjande är ett implicit mål¹⁶. Vi har också rapporterat att den rättsliga ramen för 2007–2013 främst var inriktad på att medlen skulle användas i enlighet med reglerna, med begränsat fokus på resultat¹⁷.

Utnyttjande ska inte vara ett självändamål utan ett verktyg att investera i åtgärder som bidrar till att medlemsstaternas och EU:s politiska mål uppnås. Stora belopp anslås till sammanhållningspolitiken som bör skapa betydande nytta för EU-medborgarna. För att det ska ske är det särskilt viktigt att medlen används så att man får valuta för pengarna.

IAKTTAGELSER

Kommissionen reagerade sent på långsamt genomförande men de åtgärder som den vidtog bidrog till att öka utnyttjandet

13. Vi jämförde tidpunkten för antagandet av den rättsliga ramen för programperioderna 2007–2013 och 2014–2020 för att ta reda på hur mycket tid medlemsstaterna hade till sitt förfogande före programperiodens start att lämna in operativa program. Vi tittade på tidpunkten för godkännandet av de operativa programmen för programperioderna 2007–2013 och 2014–2020 för att ta reda på när medlemsstaterna kunde börja utnyttja medel. Vi

¹⁵ Europaparlamentet – utskottet för regional utveckling, betänkande om utnyttjandet av struktur- och sammanhållningsfonderna: lärdomar för EU:s framtida sammanhållningspolitik (2010/2305(INI)), 25 juli 2011.

¹⁶ Yttrande nr 7/2011 (C 47/1, 17.2.2012, s. 1).

¹⁷ Se punkt 10.10 i kapitel 10 *EU-budgeten: att uppnå resultat* i årsrapporten för 2013 (EUT C 398, 12.11.2014).

tittade också på utnyttjandegraderna under programperioderna 2000–2006, 2007–2013 och 2014–2020 för att hitta likheter i utgiftsmönster och komma fram till vad man kan förvänta sig under den innevarande perioden. Slutligen bedömde vi hur kommissionen övervakade utnyttjandet under perioden 2007–2013, huruvida den vidtog åtgärder i tid och vilka resultat det fick.

Sent antagande av den rättsliga ramen och långsamt genomförande resulterade i ökad press att utnyttja medel

14. Antagandet av den rättsliga ramen är en nödvändig förutsättning för utarbetandet av operativa program, eftersom den fastställer regelverket och skapar rättslig säkerhet för medlemsstaterna om att utgiftsplanerna och utgiftsmålen i deras operativa program överensstämmer med EU:s mål. Därefter markerar kommissionens godkännande av de operativa programmen starten på utbetalningar från EU-budgeten till ett operativt program. För att medlen ska kunna börja utnyttjas i inledningen av perioden är det nödvändigt att kommissionen föreslår och lagstiftaren antar den rättsliga ramen för den kommande programperioden i god tid innan den börjar. Utifrån tidigare erfarenheter bedömer vi att en rimlig tidsram ser ut på följande sätt:

- Kommissionen lägger fram ett förslag till rättslig ram 30 månader (två och ett halvt år) innan perioden börjar.
- Lagstiftaren antar den rättsliga ramen senast 18 månader efter det att kommissionen har lagt fram sitt förslag.
- Medlemsstaterna lämnar in, och kommissionen godkänner, de nationella strategierna (som var partnerskapsöverenskommelser under programperioden 2014–2020) och de operativa programmen inom ett år efter antagandet av den rättsliga ramen.

15. Detta är viktigt för att undvika en eftersläpning i genomförandet och en onödig press att utnyttja medel mot slutet av perioden, eventuellt till priset av att regler inte följs och att resursanvändningen inte blir optimal.

Sent antagande och godkännande av den rättsliga ramen och de operativa programmen fick en dominoeffekt på genomförandet

16. För perioden 2007–2013 lades kommissionens förslag till allmän förordning fram nästan 30 månader före programperiodens start, och det antogs av lagstiftaren nästan 24 månader senare, det vill säga i det närmaste sex månader före periodens start. För perioden 2014–2020 lades kommissionens förslag till förordning om gemensamma bestämmelser fram nästan 27 månader före programperiodens start, och det tog över 26 månader för lagstiftaren att anta den, det vill säga att det skedde endast två veckor före programperiodens start¹⁸. En översikt över tidtabellen för lagstiftningsförfarandet finns i **figur 2**.

17. Jämfört med programperioden 2007–2013 berodde den ytterligare tid det tog att anta förordningen om gemensamma bestämmelser för 2014–2020 på följande:

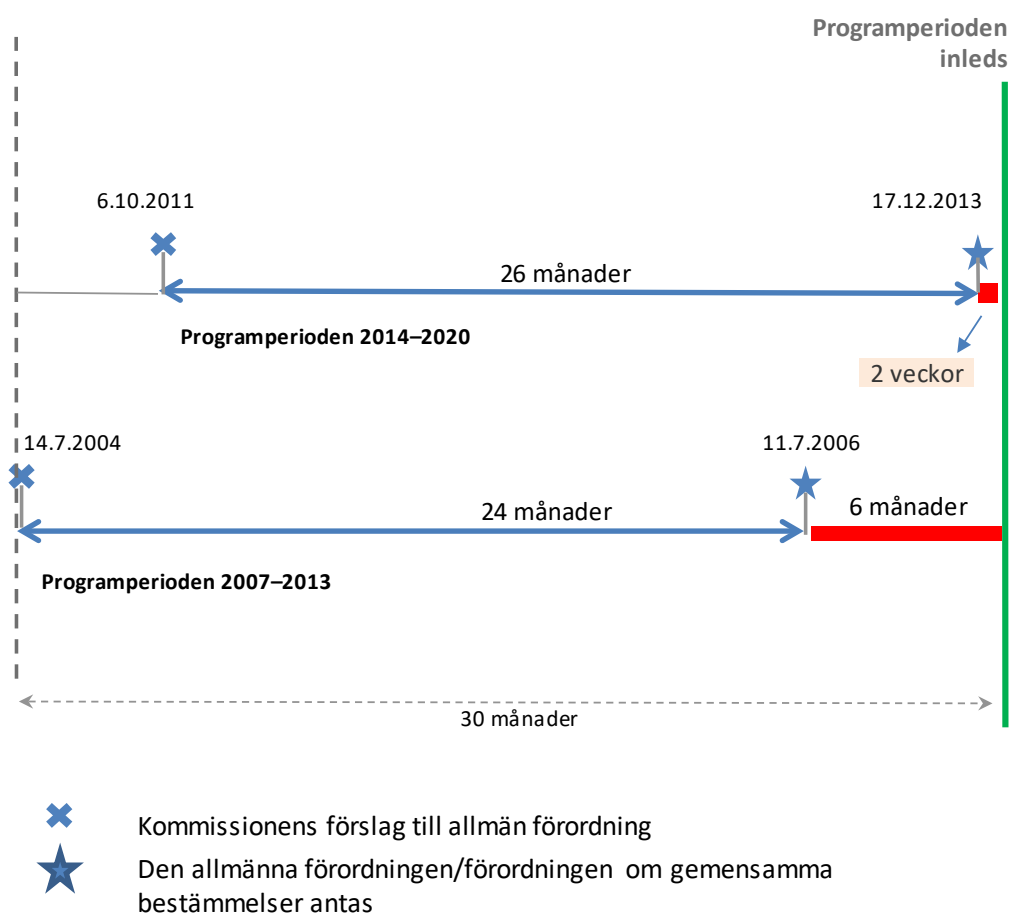
- Kommissionens lagstiftningsförslag lades fram tre månader senare (dvs. i oktober 2011 jämfört med juli 2004).
- Förhandlingsprocessen mellan rådet och Europaparlamentet tog två och en halv månader längre eftersom man måste vänta på antagandet av budgetförordningen (i oktober 2012) och den fleråriga budgetramen (som antogs först i december 2013) samt på grund av förhandlingarna till följd av det nya lagstiftningsförfarandet¹⁹.

¹⁸ Vad beträffar programperioden 2007–2013 antogs den allmänna förordningen genom det särskilda lagstiftningsförfarandet, dvs. rådet var i princip ensam lagstiftare och Europaparlamentet hade begränsade befogenheter att ingripa. Vad beträffar programperioden 2014–2020 antogs förordningen om gemensamma bestämmelser genom det ordinarie lagstiftningsförfarandet, dvs. rådet och Europaparlamentet hade likvärdiga roller i förhandlingarna.

¹⁹ Se punkterna 36–37 i särskild rapport nr 2/2017 *Kommissionens förhandlingar om partnerskapsöverenskommelser och program inom sammanhållningspolitiken 2014–2020: utgifterna riktas mer mot Europa 2020-prioriteringar, men arrangemangen för resultatmätning är allt mer komplexa*.

18. I sitt meddelande om den fleråriga budgetramen efter 2020²⁰ medgav kommissionen att det sena antagandet av den fleråriga budgetramen för 2014–2020 försenade investeringar i praktiken inom olika politikområden (inklusive sammanhållning). Kommissionen har verkat för en tidig politisk överenskommelse om den fleråriga budgetramen efter 2020 för att skapa rättslig och ekonomisk säkerhet för de nationella och regionala myndigheterna och göra det möjligt att påbörja genomförandet direkt i början av programperioden.

Figur 2 – Tidtabell för förslaget till och antagandet av den rättsliga ramen för programperioderna 2007–2013 och 2014–2020



Källa: Europeiska revisionsrätten.

²⁰ COM(2018) 98 final, 14.2.2018, *En ny och modern flerårig budgetram för ett EU som effektivt genomför sina prioriteringar efter 2020*.

19. När det gäller programperioderna 2007–2013 och 2014–2020 hade inga operativa program godkänts när programperioden inleddes den 1 januari 2007 respektive 2014. Under perioden 2007–2013 godkändes ett större antal operativa program före utgången av programperiodens första år jämfört med perioden 2014–2020 (se **ruta 2**). Detta beror främst på att antagandet av lagstiftningspaketet försenades och möjligtvis på att förhandlingarna för att godkänna partnerskapsöverenskommelser och operativa program var mer krävande än under den föregående perioden^{21 22}.

Ruta 2 – Operativa program 2007–2013 och 2014–2020 som godkändes efter det att programperioderna hade börjat

Vad beträffar programperioden 2007–2013 hade 98 % (432 av 440²³) av de operativa programmen lämnats in av medlemsstaterna och 95 % (416 av 440) godkänts av kommissionen den 31 december 2007. Huvuddelen av de operativa programmen (91 %) antogs mellan juli och december 2007. Den genomsnittliga tidsåtgången från inlämnande till godkännande av ett operativt program var omkring sju månader.

Vad beträffar programperioden 2014–2020 hade 95,5 % (371 av 387²⁴) av de operativa programmen lämnats in av medlemsstaterna och 55,8 % (216 av 387) godkänts av kommissionen den 31 december 2014. Den genomsnittliga tidsåtgången från inlämnande till godkännande av ett operativt program var omkring åtta månader.

²¹ Se punkterna 49 och 53–55 i särskild rapport nr 2/2017.

²² Förhandlingarna tog möjligtvis längre tid på grund av införandet av nya krav i den nya rättsliga ramen, it-problem med det nya systemet för elektroniskt informationsutbyte och ett mer komplext förfarande för godkännande av operativa program vid kommissionen. (Se punkt 55 i revisionsrättens särskilda rapport nr 2/2017).

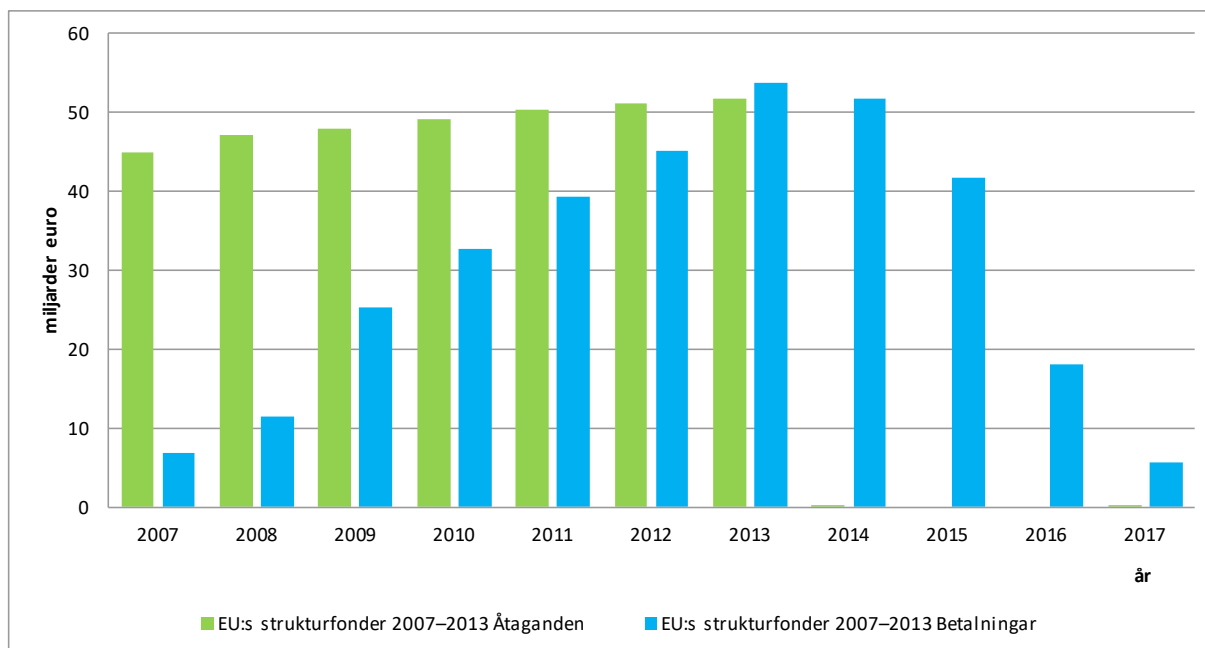
²³ Varav 249 operativa program inom Eruf och Sammanhållningsfonden, 118 inom ESF och 73 inom europeiskt territoriellt samarbete.

²⁴ Varav 124 operativa program inom Eruf och Sammanhållningsfonden, 95 inom ESF, 92 med stöd från flera fonder och 76 inom europeiskt territoriellt samarbete.

Utnyttjandet under det första året var långsamt

20. Det årliga utgiftsmönstret för programperioden 2007–2013 visas i **figur 3**. Åtagandena i början av perioden är mycket större än betalningarna, eftersom medlemsstaterna fortfarande utnyttjade åtaganden som fanns tillgängliga från programperioden 2000–2006, operativa program fortfarande höll på att godkännas eller förfarandena för projekturval fortfarande höll på att slutföras. Vid utgången av programperioden 2007–2013, då två år återstod av stödperioden (den 31 december 2015), hade mindre än två tredjedelar av åtagandena omsatts i betalningar.

Figur 3 – Utgiftsmönster för programperioden 2007–2013 avseende Eruf, ESF och Sammanhållningsfonden

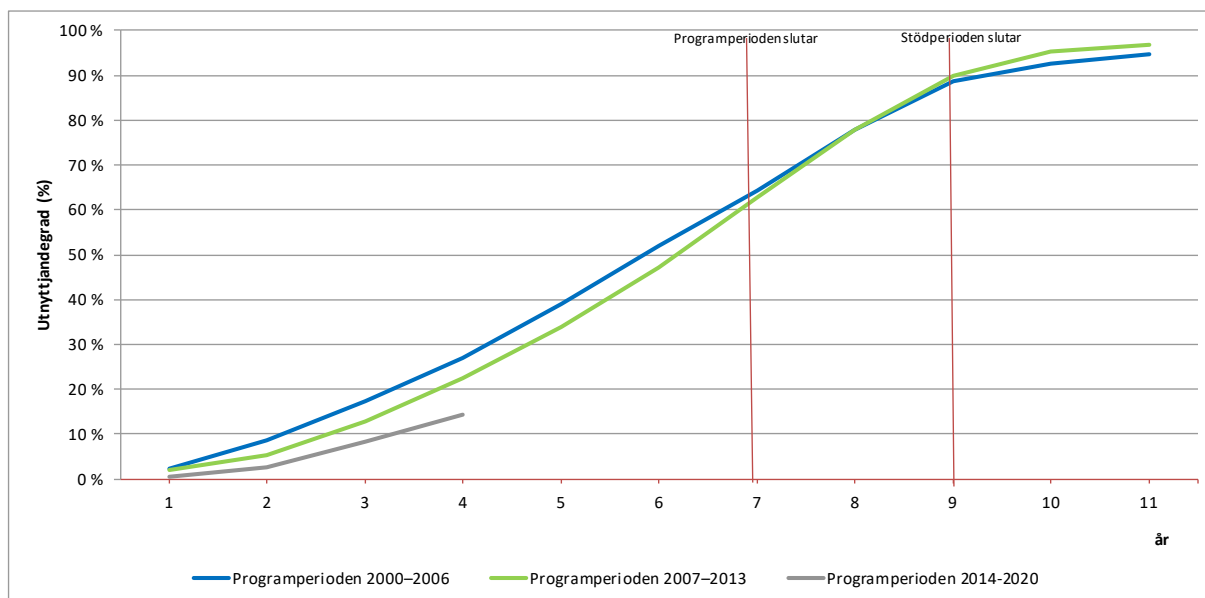


Källa: Europeiska revisionsrätten, på grundval av uppgifter från kommissionen.

21. En jämförelse av utnyttjandemönster för programperioderna 2000–2006 och 2007–2013 tyder på liknande profiler. Vad beträffar programperioden 2014–2020 var utnyttjandet vid utgången av 2017 (programperiodens fjärde år) långsammare. **Figur 4** visar den

ackumulerade utnyttjandegraden²⁵ under dessa tre programperioder, från början av perioden (år 1) till det år då det slutliga utlåandet ska lämnas (år 11).

Figur 4 – Utnyttjandegrad under programperioderna 2000–2006, 2007–2013 och 2014–2020 för Eruf, ESF och Sammanhållningsfonden



Källa: Europeiska revisionsrätten, på grundval av uppgifter från kommissionen.

22. Förutom det sena antagandet av den rättsliga ramen och det sena godkännandet av de operativa programmen identifierade vi åtminstone ytterligare två faktorer som ledde till långsamt genomförande de första åren av programperioden 2007–2013 jämfört med den föregående perioden. Under programperioden 2000–2006 förlängdes för det första stödperioden för utgifter – och därför tidsfristen för avslutande – med sex månader (fram till juni 2009 respektive september 2010) för de flesta medlemsstater²⁶. Detta försenade genomförandet av programperioden 2007–2013, eftersom medlemsstater fortfarande

²⁵ Utnyttjandegraden beräknas genom att man dividerar de ackumulerade betalningarna med de totala åtagandena för Eruf, Sammanhållningsfonden och ESF. Programperioden 2014–2020 ingår inte resultatreserven i de totala åtagandena eftersom den är beroende av utfallet av resultatöversynen.

²⁶ Med hänsyn till de fortsatta ekonomiska svårigheterna förlängdes stödperioden för 13 grekiska program och 18 Interreg III-program till den 31 december 2009, så att tidsfristen för inlämning blev den 31 mars 2011. Efter jordbävningen i Abruzzerna förlängdes det regionala operativa programmet Interreg III A Italien-Adriatiska havet till den 30 juni 2010, och tidsfristen för inlämning fastställdes till den 30 september 2011.

utnyttjade de åtaganden som fanns tillgängliga från den föregående perioden. Under perioden 2000–2006 betalades för det andra hela förhandsfinansieringen ut när det första åtagandet hade gjorts²⁷, medan den under programperioden 2007–2013 fördelades mellan åren 2007–2009.

23. Revisionsrätten har tidigare rapporterat om risken för att förseningarna i budgetgenomförandet av programperioden 2014–2020 kan blir större än de var perioden 2007–2013²⁸. I slutet av 2016 (tre år efter programperiodens start) hade endast 77 % av myndigheterna utsetts för de operativa programmen inom Eruf, ESF och Sammanhållningsfonden. Detta gjorde att den redan långsamma starten blev ännu långsammare (se **punkterna 16 och 19** samt **ruta 2**), eftersom medlemsstaternas myndigheter visserligen får utlysa ansökningsomgångar och välja ut projekt men inte kan lämna in utgiftsdeklarationer till kommissionen förrän de har utsetts. I maj 2018 hade processen för att utse myndigheter nästan avslutats.

24. Per den 1 mars 2018 visade de första, andra och tredje slutliga räkenskaper som lämnades in av medlemsstaterna ackumulerade utgifter motsvarande endast cirka 5 % av budgeten för hela programperioden²⁹.

25. Kommissionen rapporterade att projekturvalet för programperioden 2014–2020 startade långsamt. Men i juli 2017 hade det nått samma nivåer som under den föregående perioden³⁰, och från och med den tidpunkten räknar kommissionen med att

²⁷ Detta uppgick till 7 % av bidraget från fonderna. Artikel 32 i rådets förordning (EG) nr 1260/1999 av den 21 juni 1999 om allmänna bestämmelser för strukturfonderna (EGT L 161, 26.6.1999, s. 1).

²⁸ Se kapitel 6 *Ekonomisk, social och territoriell sammanhållning* i revisionsrättens årsrapporter för 2015 och 2016.

²⁹ De tredje slutliga räkenskaperna omfattar perioden 1 juli 2016 till 30 juni 2017 och ska granskas och godkännas av kommissionen senast den 31 maj 2018. De ackumulerade utgifterna kan därför komma att ändras.

³⁰ *My Region, My Europe, My Future, 7th Report on Economic Social and Territorial Cohesion* (min region, mitt Europa, min framtid, sjunde rapporten om ekonomisk, social och territoriell sammanhållning), Europeiska kommissionen, september 2017, s. 177.

genomförandegraderna ska vara i stort sett desamma som under perioden 2007–2013. Med tanke på utnyttjandesvårigheterna under programperioden 2007–2013 och den långsammare starten på perioden 2014–2020 är det sannolikt att problem också kommer att förekomma under perioden 2014–2020.

26. Revisionsrätten konstaterade att de utestående åtagandena för ESI-medel 2014–2020 i slutet av 2016 motsvarade mer än 15 % av de offentliga utgifterna 2016 i nio medlemsstater³¹. Med hänsyn till den stora mängd åtagandebemyndiganden som fortfarande finns tillgänglig inom den fleråriga budgetramen för 2014–2020 kan de medlemsstater där ESI-fonderna står för en stor andel av de offentliga utgifterna få svårt att hitta tillräckligt många högkvalitativa projekt som de kan använda de tillgängliga EU-medlen till eller ge medfinansiering³².

Under programperioden 2007–2013 varierade utnyttjandemönstren mellan medlemsstaterna, och flera av dem lyckades inte utnyttja alla tillgängliga medel

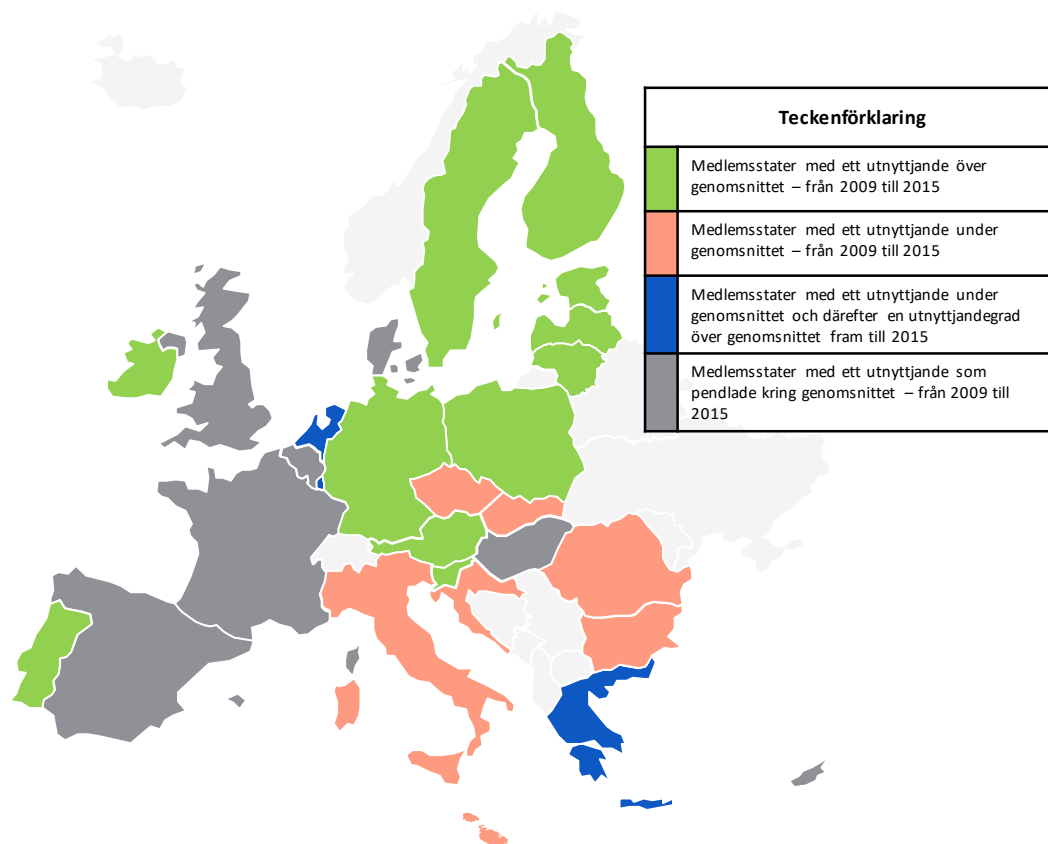
27. Vår granskning av medlemsstaternas anslagsutnyttjande under programperioden 2007–2013 visar att vissa av dem utnyttjade medlen snabbare än andra. Vi noterar dock att anslagsutnyttjande är ett verktyg för att uppnå mål och resultat och inte ett självändamål.

Figur 5 visar skillnaderna i utnyttjandegrad mellan medlemsstaterna.

³¹ Bulgarien, Estland, Kroatien, Lettland, Litauen, Ungern, Polen, Rumänien och Slovakien.

³² Se punkterna 2.24–2.25 i kapitel 2 *Budgetförvaltningen och den ekonomiska förvaltningen* i revisionsrättens årsrapport för 2016.

**Figur 5 – Utnyttjandegrad per medlemsstat jämfört med EU-genomsnittet
programperioden 2007–2013 för Eruf, ESF och Sammanhållningsfonden**



Obs.: När vi tittade på medlemsstaternas utnyttjandemönster programperioden 2007–2013 beaktade vi betalningar som hade gjorts mellan 2009 och 2015. Betalningar som gjordes under 2007 och 2008 ingick inte eftersom de nästan bara är betalningar av förhandsfinansiering. Betalningar som gjordes under 2014 och 2015 ingick baserat på n+2-regeln.

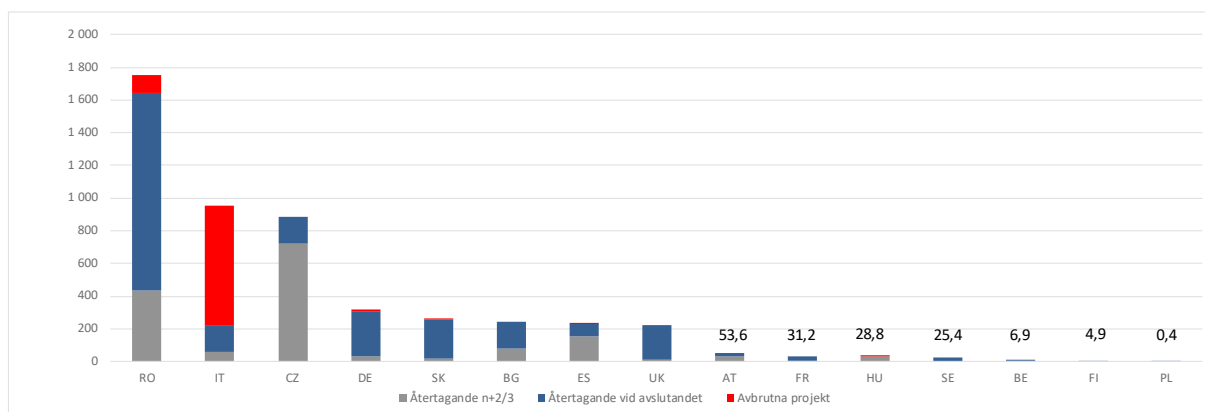
Källa: Europeiska revisionsrätten, på grundval av kommissionens uppgifter från februari 2018.

28. Enligt information från kommissionen var den genomsnittliga utnyttjandegraden i EU 97,2 %³³ i början av 2018. Vissa medlemsstater lyckades inte utnyttja de tillgängliga medlen inom den stipulerade tiden (n+2/3-regeln) eller hade inte tillräckliga stödberättigande utgifter för att kunna begära ersättning för alla tilldelade medel vid avslutandet (se **figur 6**).

³³ Utnyttjandegraden beräknas genom att man dividerar de ackumulerade betalningarna (332,9 miljarder euro) med de totala åtagandena för Eruf, Sammanhållningsfonden och ESF (342,5 miljarder euro). Utnyttjandegraden är preliminär eftersom ansökningarna om slubetalning fortfarande behandlas, vilket påverkar beloppet för de ackumulerade betalningarna.

Enligt information från kommissionen uppgick de utnyttjade medlen till 4,4 miljarder euro³⁴ i slutet av 2017. Beloppet för projekt som avbrutits på grund av administrativa eller rättsliga förfaranden uppgick till omkring 853,8 miljoner euro, och huruvida medlemsstaterna kommer att utnyttja de medlen beror på resultatet av förfarandena³⁵. Den slutliga utnyttjandegraden och de utnyttjade medlens totala storlek kan inte bekräftas förrän alla operativa program har avslutats och beslut har fattats om eventuella finansiella korrigeringar och återkrav.

Figur 6 – Outnyttjade medel och avbrutna projekt programperioden 2007–2013 (miljoner euro)



Obs.: Tabellen ovan inbegriper inte återtaganden för operativa program inom det europeiska territoriella samarbetet på 229,4 miljoner euro.

Källa: Europeiska revisionsrätten, på grundval av uppgifter från kommissionen.

Kommissionens åtgärder för att komma till rätta med utnyttjandesvårigheter vidtogs sent men påverkade ändå utnyttjandet

29. Kommissionen bör regelbundet övervaka genomförandet av budgeten och vidta lämpliga åtgärder när förseningar i genomförandet upptäcks. Dessutom bör den ta tillvara erfarenheter från tidigare programperioder för att förbättra genomförandet av medlen.

³⁴ Eruf/Sammanhållningsfonden: 3,5 miljarder euro; ESF: 0,9 miljarder euro.

³⁵ Eruf/Sammanhållningsfonden: 743,5 miljoner euro; ESF: 110,3 miljoner euro.

Kommissionen övervakade genomförandet av budgeten regelbundet

30. Kommissionen har olika källor till information för att övervaka genomförandet av EU-medel i medlemsstaterna. För programperioden 2007–2013 utarbetade den förvaltande myndigheten årsrapporter om genomförandet för varje operativt program och lämnade in dem till kommissionen senast den 30 juni påföljande år, med början i juni 2008³⁶.

31. I den allmänna förordningen anges vilka uppgifter som årsrapporten om genomförandet ska innehålla, nämligen om det ekonomiska genomförandet, framstegen med att uppnå målen och om betydande problem som förekommit och de åtgärder som vidtagits för att lösa dem. Uppgifterna i årsrapporterna om genomförandet kompletteras med deklarationer av stödberättigande utgifter. Medlemsstaterna rapporterade också prognoser för betalningsansökningar två gånger om året. Kommissionen inhämtade ytterligare information i övervakningskommittémöten (två gånger om året i genomsnitt), årliga översynsmöten och tekniska möten.

32. GD Sysselsättning, socialpolitik och inkludering och GD Regional- och stadspolitik övervakade regelbundet medlemsstaternas ekonomiska genomförande av programmen, bland annat genom en månatlig rapport om budgetgenomförandet som omfattade alla medlemsstater och operativa program. Övervakningen ägde rum på EU-nivå, medlemsstatsnivå och programnivå. Mot slutet av programperioden 2007–2013 intensifierade kommissionen sin övervakning genom att regelbundet följa upp genomförandet av generaldirektoratens interna årliga förvaltningsplan.

Vissa medlemsstater vidtog åtgärder för att försöka komma till rätta med utnyttjandesvårigheter i ett relativt tidigt skede, men problemet kvarstod

33. En del av de besökta medlemsstaterna hade upptäckt svårigheter med att genomföra strukturfonderna relativt tidigt i programperioden och upprättade handlingsplaner eller vidtog åtgärder för att försöka komma till rätta med dem. Till exempel hade man i Italien, Rumänien och Tjeckien upprättat handlingsplaner redan 2011. I slutet av 2014, då de

³⁶ Artikel 67 i förordning (EG) nr 1083/2006.

tillgängliga medlen kunde användas ett år till, låg utnyttjandegraden för Eruf, ESF och Sammanhållningsfonden på cirka 77 % i EU-28. I Italien, Rumänien och Tjeckien, liksom i Slovakien och Bulgarien, låg utnyttjandegraden klart under denna nivå, nämligen mellan 61 och 68 %, medan den i Kroatien³⁷ låg på cirka 46 %.

Trots att arbetsgruppen för bättre genomförande inrättades sent uppnådde den betydande resultat

34. I november 2014, 11 månader efter programperiodens slut, inrättade kommissionen³⁸ arbetsgruppen för bättre genomförande. Den skulle stödja medlemsstater som hade svårt att genomföra sina operativa program och använda de återstående medlen från perioden 2007–2013.

35. Arbetsgruppen för bättre genomförande, företrädd av tjänstemän från GD Regional- och stadspolitik³⁹, var inriktad på medlemsstater med en övergripande utnyttjandegrad under EU-genomsnittet (Bulgarien, Rumänien, Slovakien, Tjeckien, Italien och Kroatien)⁴⁰. Den bevakade också Ungern, som riskerade att förlora medel 2014 på grund av automatiska återtaganden, trots att landets utnyttjandegrad låg nära genomsnittet i EU. Totalt koncentrerade sig arbetsgruppen för bättre genomförande på 38 operativa program inom Eruf och Sammanhållningsfonden. I **ruta 3** beskrivs arbetsgruppens arbete.

Ruta 3 – Arbetsgruppen för bättre genomförande

Arbetsgruppen för bättre genomförande ansvarade för att upprätta handlingsplaner (eller se över befintliga planer om sådana redan fanns) tillsammans med varje berörd medlemsstat i syfte att

³⁷ Kroatien blev medlem i EU i juli 2013 och hade en stödperiod som löpte fram till den 31 december 2016.

³⁸ Pressmeddelande Memo/15/4654, 24.3.2015.

³⁹ GD Sysselsättning, socialpolitik och inkludering gav GD Regional- och stadspolitik input genom en bedömning av ESF:s förvaltningssystem, informerades om det utförda arbetet och deltog i tjänsteresor till medlemsstater.

⁴⁰ Arbetsgruppen för bättre genomförande bevakade också Slovenien eftersom utnyttjandegraden i Sammanhållningsfondens del av det operativa programmet för miljö- och transportinfrastruktur låg långt under EU-genomsnittet.

förbättra genomförandet. För det ändamålet identifierade den tillåtna åtgärder enligt den rättsliga ramen som skulle kunna bidra till ett ökat utnyttjande (se punkterna 41–78 för en detaljerad översikt över de viktigaste åtgärder som medlemsstaterna vidtog). Den anordnade tekniska möten med nationella myndigheter för att följa upp genomförandet av handlingsplanerna och seminarier om specifika ämnen (avslutande, större projekt m.m.) för att möjliggöra utbyte av god praxis och förbättra den administrativa kapaciteten.

36. Vår granskning av tekniska dokument⁴¹ som arbetsgruppen tillhandahållit medlemsstater bekräftade att de gällde anslagsutnyttjande och risker avseende laglighet och korrekthet. Men dokumenten handlade inte om hur medel ska användas på bästa sätt eller hur bättre output och goda resultat ska åstadkommas.

37. Arbetsgruppen för bättre genomförande hade övervakat medlemsstaternas framsteg med de beslutade åtgärderna. Men det sätt som medlemsstaterna rapporterade sina resultat på gjorde att det var svårt att få en överblick över alla åtgärder som hade vidtagits och varje åtgärds effekt på anslagsutnyttjandet.

38. Inom ett år ökade dock utnyttjandegraden i EU-28 från cirka 77 % (december 2014) till nästan 90 % (december 2015). Utnyttjandegraden i de medlemsstater som fick stöd av arbetsgruppen för bättre genomförande ökade markant, i vissa fall med mer än 20 procentenheter (se **tabell 1**).

⁴¹ Som behandlade följande ämnen: retroaktiva projekt, fasindelning, fel i offentlig upphandling, kontraktsevenliga förskott och inlämnande och godkännande av större projekt.

Tabell 1 – Ökning av utnyttjandegraden i medlemsstater som fick stöd av arbetsgruppen för bättre genomförande

Medlemsstat	Utnyttjandegrad december 2014 (%)	Utnyttjandegrad december 2015 (%)	Ökat utnyttjande (procentenheter)
Tjeckien	64,4	85,3	20,9
Slovakien	61,7	87,60	25,9
Bulgarien	68,0	87,5	19,5
Italien	63,8	79,9	16,1
Ungern	76,1	88,4	12,3
Rumänien	62,1	77,0	14,9

Obs.: Slovenien och Kroatien ingår inte i tabellen eftersom deras situation inte var jämförbar med de övriga medlemsstaternas (se fotnoterna 37 och 40).

39. De besökta medlemsstaterna tyckte att arbetsgruppens tekniska vägledning och stöd hade varit värdefullt, särskilt avseende fasindelning av större projekt (se **punkterna 60–62**). De sade också att den hade skapat ett formellt forum för hantering av genomförandeproblem och främjat kunskapsdelning. Tjeckien och Ungern ansåg att arbetsgruppen hade inrättats för sent, eftersom de redan hade börjat vidta åtgärder för att öka utnyttjandet.

40. Arbetsgruppens arbete upphörde i slutet av 2015. Kommissionen ansåg att arbetsgruppens arbetsmetoder hade varit ändamålsenliga och såg därför till att de fick en fortsättning genom inrättandet av en permanent enhet, enheten för bättre genomförande, som ska hjälpa till med genomförandet under programperioden 2014–2020.

Olika åtgärder påskyndade anslagsutnyttjandet men var inte inriktade på resultat

41. Vi tittade på de viktigaste åtgärder som medlemsstaterna hade vidtagit och hur de hade påverkat dels utnyttjandet, dels resultaten och efterlevnaden av stödreglerna.

42. De EU-medel som ställs till medlemsstaternas förfogande ska användas fullt ut och på bästa möjliga sätt så att målen för de operativa programmen kan uppnås. För det ändamålet bör medlemsstaterna vidta de åtgärder som är tillåtna enligt förordningen, med vederbörlig hänsyn till optimal resursanvändning och utgifternas korrekthet.

Programändringar var ett ändamålsenligt verktyg för att optimera utnyttjandet men resulterade i betydande ändringar av de ursprungliga planerna, vilket innebar en risk för icke-optimal resursanvändning

43. Att se över (eller ändra) operativa program är ett viktigt verktyg för att optimera utnyttjandet och undvika återtagande, det vill säga att medlen inte används. Dessutom ger det medlemsstaterna möjlighet att göra anpassningar till ändrade villkor på fältet. Det gjordes frekvent under programperioden 2007–2013 och resulterade i betydande ändringar jämfört med den ursprungliga finansieringsplanen. Vi konstaterade emellertid också att programändringar var förenade med vissa risker för icke-optimal resursanvändning (se **punkterna 53 och 55**).

44. I metoderna för programändring ingår bland annat överföring av medel mellan operativa program och mellan prioriteringar (t.ex. införande av nya prioriteringar eller strykning av befintliga prioriteringar), ändring av medfinansieringssatser eller ändring av den offentliga och privata delen av det nationella bidraget.

45. I de följande avsnitten (**punkterna 46–59**) diskuterar vi den ändring som gjorts av den rättsliga ramen för att underlätta programändringar. Vi analyserar också programändringarnas effekter på den ursprungliga planeringen och illustrerar användningen av var och en av dessa programändringsmetoder i vårt urval av 20 operativa program.

En ändring av förordningen gjorde det enklare att se över operativa program

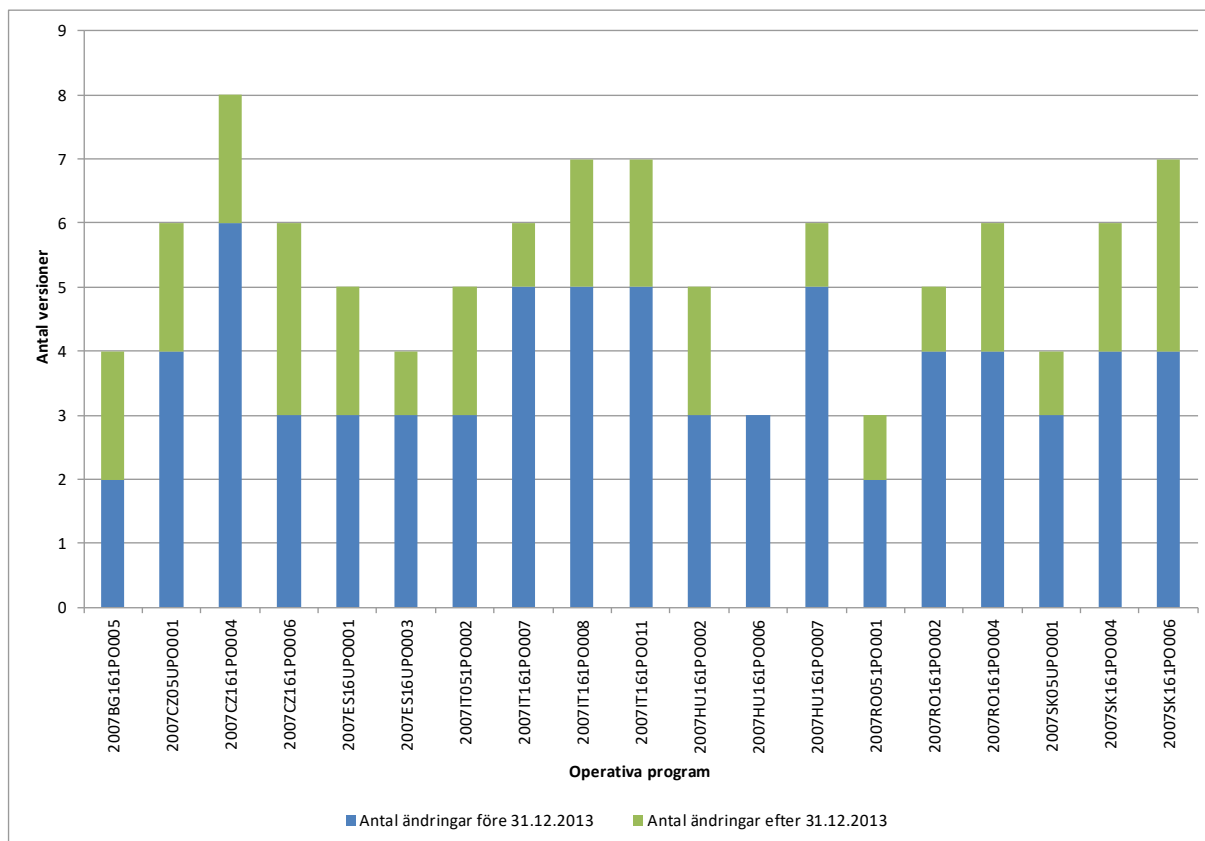
46. Operativa program kan ses över på initiativ av en medlemsstat eller av kommissionen och med den berörda medlemsstatens samtycke. Villkoren för sådana översyner enligt artikel 33 i den allmänna förordningen är mycket allmänt hållna och ger medlemsstaterna betydande spelrum. Ett operativt program kan ses över i händelse av betydande socioekonomiska förändringar, viktiga förändringar i EU:s, nationella eller regionala prioriteringar eller en utvärdering som visar en väsentlig avvikelse från de ursprungligen fastställda målen eller till följd av genomförandeproblem. Senast tre månader efter det att en medlemsstat har lämnat in en formell begäran om översyn av ett operativt program måste kommissionen bifalla eller avslå den. Ursprungligen var medlemsstaterna tvungna att göra en utvärdering innan de såg över ett operativt program. Detta krav mildrades 2010, då

det fastställdes att medlemsstaterna ska göra en analys som motiverar översynen av det operativa programmet och anger vilka effekter översynen förväntas få. Denna ändring av den allmänna förordningen var tänkt att göra det lättare att anpassa de operativa programmen⁴².

Frekventa översyner av operativa program gör att planeringen kan ifrågasättas

47. Under programperioden 2007–2013 gjorde medlemsstaterna ofta programändringar. Av de 20 operativa programmen i vårt urval ändrades 19 flera gånger under perioden, ibland mer än en gång samma år. När det gällde åtta av de 20 granskade operativa programmen konstaterade vi dessutom att mindre än fem månader förflöt mellan två ändringstillfällen. Till exempel förekom det tjeckiska operativa programmet ”Företag och innovationer” inom Eruf i åtta olika versioner, varav två lämnades in 2013 och ytterligare två 2015. **Figur 7** ger en översikt över det antal versioner som varje operativt program hade lämnats in i för programperioden 2007–2013.

⁴² Skäl 6 och artikel 48.3 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 539/2010 av den 16 juni 2010 om ändring av rådets förordning (EG) nr 1083/2006 om allmänna bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden och Sammanhållningsfonden med avseende på förenkling av vissa krav och med avseende på vissa bestämmelser om den ekonomiska förvaltningen (EUT L 158, 24.6.2010, s. 1).

Figur 7 – Antal versioner som varje operativt program lämnats in i

Källa: Europeiska revisionsrätten.

48. Programändringar gör det möjligt för medlemsstaterna att anpassa sina insatser efter förändrade villkor på fältet och förändringar av EU:s politik. Men den höga frekvensen av ändringar gör att man kan ifrågasätta kvaliteten på de analyser som ligger till grund för planeringsprocessen (t.ex. den ursprungliga behovsbedömningen och förhandsbedömningen) och de efterföljande översynerna.

Programändringarna resulterade i betydande ändringar av anslagen till insatsområden vilket inte alltid återspeglades i målvärdena för resultatindikatorerna

49. En vanlig typ av ändring av operativa program är överföring av anslag mellan operativa program eller insatsområden inom operativa program. Det gör att medlemsstaterna kan föra över medel till åtgärder där efterfrågan på finansiering är större eller genomförandet lättare. I regel kräver en väsentlig ändring av anslagsfördelningen motsvarande översyn av resultatindikatorerna och målvärdena för att det ska gå att avgöra om man har fått valuta för pengarna.

50. I nio av de 20 operativa programmen i vårt urval överförde man medel till eller tog emot medel från andra operativa program. I merparten av de operativa programmen (åtta av de nio) var överföringen mindre än 10 % av deras ursprungliga EU-bidrag. Men till ett slovakiskt operativt program, "Konkurrenskraft och ekonomisk tillväxt", ökade EU:s bidrag med 25,4 %.

51. Medlemsstaterna förde också över medel mellan insatsområden, vilket i en del fall resulterade i betydande ändringar jämfört med de ursprungligen planerade beloppen (se **ruta 4**).

Ruta 4 – Betydande överföringar av EU-bidrag mellan insatsområden

I det tjeckiska operativa programmet "företag och innovationer" inom Eruf ökades medlen till prioritering 3.2 "företagsutveckling" med 52,2 % (från 663 miljoner euro till över 1 miljard euro) och till prioritering 3.4 "innovation" med 35,8 % (från 680,1 miljoner euro till 923,7 miljoner euro) för att påskynda utnyttjandet.

I det italienska operativa programmet "Sicilien" inom Eruf ökades medlen till prioritering 6 "hållbar stadsutveckling" med 17,5 % (från 539,5 till 634 miljoner euro) för att påskynda utnyttjandet.

52. I ett ungerskt operativt program resulterade inte ändringar av anslagen i någon ändring av målvärdet för resultatindikatorn (se **ruta 5**).

Ruta 5 – Betydande överföringar av EU-bidrag mellan insatsområden utan motsvarande justering av målvärdet för resultatindikatorn

Det ungerska operativa programmet för miljö och energi inom Eruf sågs över fyra gånger. År 2012 gjordes en överföring från ett annat operativt program, medan överföringar mellan insatsområden gjordes 2013, 2015 och 2016. Medel omfördelades till prioriteringar med projekt som kunde genomföras snabbare. Det ledde till att EU:s bidrag till prioritering 5 "effektiv energianvändning" ökades med 390 % (från 131,2 till 642,6 miljoner euro). Samtidigt minskades 2012 målvärdet för indikatorn "energiressurser som sparats genom energieffektivitet" till mindre än en tredjedel, från 11 till 2,7 petajoule per år, men det sågs inte över när ytterligare finansiering fördelades till insatsområdet.

53. Exempelen ovan visar att fokus på anslagsutnyttjande och snabb användning av pengarna medför en risk för att de bästa resultaten inte uppnås när EU-medlen betalas ut.

En ökning av EU:s medfinansieringssats driver på utnyttjandet men minskar det värde som kan uppnås med EU-medlen

54. Att öka EU:s medfinansieringssats hjälper medlemsstaterna att påskynda utnyttjandet och minskar de belopp som riskerar att återtä. På det viset kan en medlemsstat få alla tidigare redovisade utgifter ersatta till den ändrade satsen. En ökning av medfinansieringssatsen gör att medel omedelbart och snabbt kan utnyttjas med retroaktiv verkan.

55. En ökning av medfinansieringssatsen minskar trycket på den nationella budgeten, eftersom medlemsstatens ursprungligen planerade bidrag till det operativa programmet minskar, men den minskar det operativa programmets övergripande värde. Det betyder att insatsernas omfattning (antal eller storlek) också minskar, såvida inte medlemsstaterna fortsätter att investera de medel som ursprungligen planerats på nationell nivå. Detta kan få en negativ effekt på de mål och resultat som kan uppnås genom de operativa programmen, vilket i sin tur påverkar det värde som kan uppnås genom de utbetalade EU-medlen.

56. Mer än hälften av de operativa programmen i vårt urval (11 av 20) planerades från början med EU:s högsta medfinansieringssats enligt förordningen⁴³. I åtta operativa program ökades medfinansieringssatsen under perioden. **Tabell 2** visar ökningen av EU:s medfinansieringssats och minskningen av det nationella bidraget. För dessa åtta operativa program uppgår det totala minskade nationella bidraget till 4,8 miljarder euro.

⁴³ Bilaga III till förordning (EG) nr 1083/2006.

Tabell 2 – Minskning av det nationella bidraget till följd av ökad medfinansiering

Medlemsstat	Operativt program	Ursprunglig EU-medfinansierings-sats (i %)	Ändrad EU-medfinansierings-sats (i %)	Minskning av det nationella bidraget (miljoner euro)
Rumänien	Miljö	80	85	302,1
Bulgarien	Miljö	81	85	75,5
Spanien	Forskning, utveckling och innovation (FoU och innovation) för och av företag – teknikfonden	67	75	356,8
	Kunskapsbaserad ekonomi	70	80	259,0
Italien	Kalabrien ESF	50	75	286,8
	Säkerhet för utveckling	50	75	386,0
	Kalabrien	50	75	999,4
	Sicilien	50	75	2 179,8
	Totalt			4 845,4

Obs.: Den lagstadgade högsta EU-medfinansieringssatsen är 85 % för Bulgarien och Rumänien, 80 % för Spanien och 75 % för Italien.

Källa: Europeiska revisionsrätten.

Medlemsstaterna införde privata bidrag för att öka sina utnyttjandegrader, men det ledde också till färre insatser

57. Medlemsstaternas nationella medfinansiering kan antingen bestå av enbart ett nationellt offentligt bidrag eller också innehålla ett privat bidrag. När programmet innehåller ett privat bidrag ska finansieringsplanen⁴⁴ för det operativa programmet inkludera de medel som tillhandahålls av bidragsmottagarna i den privata sektorn.

58. Ökade privata bidrag kan bidra till ett snabbare anslagsutnyttjande eftersom de kompletterar nationella offentliga utgifter som ska ersättas som ett led i EU:s medfinansiering och/eller ersätter det nationella offentliga bidrag som behövs för att matcha EU:s medfinansiering. Effekten är omedelbar och har en positiv engångseffekt på utnyttjandet av EU-medel genom att det belopp för stödberättigande utgifter som finns tillgängligt för ersättning ökar. Men eftersom en del av det privata bidraget är utgifter som

⁴⁴ Artikel 37 e i förordning (EG) nr 1083/2006.

hade uppkommit oavsett det offentliga bidraget, innebär det faktum att det offentliga bidraget ersätts av ett privat bidrag att medlemsstaternas totala investering minskar. Såsom påpekades ovan (se **punkt 55**) minskar detta omfattningen på insatsen för att nå de sammanhållningspolitiska målen.

59. I början av programperioden innehöll inte den ursprungliga finansieringsplanen för något av de 20 operativa programmen i vårt urval en privat komponent. I slutet av programperioden införde fem operativa program ett privat bidrag och minskade därigenom samtidigt det nationella bidraget. **Tabell 3** visar det privata bidrag som infördes och det teoretiska EU-bidrag som detta skulle kunna frigöra.

Tabell 3 – Privata bidrag som ersätter det offentliga bidraget och teoretiskt EU-bidrag som genereras

Medlemsstat	Operativt program	Privat bidrag (miljoner euro)	Medfinansieringssats (%)	Teoretiskt EU-bidrag som genererats av privata bidrag (miljoner euro)
Spanien	Forskning, utveckling och innovation (FoU och innovation) för och av företag – teknikfonden	500,5	75	375,4
Tjeckien	Företag och innovationer	472,5	85	401,6
	Miljö	97,2	85	82,7
Ungern	Miljö och energi	85,1	85	72,3
	Norra Ungern	54,2	85	46,0

Obs.: Det teoretiska EU-bidrag som genereras av inkludering av privata utgifter beräknas genom att EU:s medfinansieringssats tillämpas på det privata bidraget. Det slutliga bidrag som genereras av privata utgifter blir känt först vid avslutandet.

Källa: Europeiska revisionsrätten baserat på information från kommissionen.

Fasindelning av projekt minskar risken för återtåg om projekt inte har slutförts helt vid avslutandet

60. I den rättsliga ramen för 2007–2013 fastställdes att större projekt⁴⁵ skulle genomföras under två programperioder, det vill säga att de skulle delas upp i två etapper mellan programperioderna 2007–2013 och 2014–2020⁴⁶. Trots att den allmänna förordningen föreskrev att endast större projekt skulle fasindelas gick kommissionens riktlinjer för avslutande ännu längre och utvidgade principen till projekt med ett värde på minst 5 miljoner euro⁴⁷.

61. Fördelen med fasindelning är att det minskar risken för att pågående större projekt som inte fungerar den 31 mars 2017 (dvs. sista datum för att lämna in avslutandedokument) eller senast den 31 mars 2019⁴⁸ anses icke stödberättigande och att motsvarande EU-medel inte används. Nio av 14⁴⁹ operativa program i vårt urval valde att genomföra större projekt eller projekt på över 5 miljoner euro i faser. Fasindelningen minskade risken för att EU-medfinansieringen till dessa projekt på 4,5 miljarder euro (3,8 miljarder euro till större projekt och 0,7 miljarder euro till projekt på över 5 miljoner euro) inte skulle utnyttjas under programperioden 2007–2013.

62. Genomförandet i faser är positivt för utnyttjandet och ett konstaterande av att det pågående projektgenomförandet inte upphör vid programmets slut, men en revision nyligen

⁴⁵ Större projekt består av ett antal ur ekonomisk synpunkt odelbara arbeten, aktiviteter eller tjänster som fyller en precis, teknisk funktion och har tydligt angivna syften och vilkas totala kostnad överstiger 50 miljoner euro, eller 75 miljoner euro när det gäller ett transportprojekt. Kommissionen måste godkänna varje enskilt projekt.

⁴⁶ Artikel 40 d i förordning (EG) nr 1083/2006.

⁴⁷ C(2015) 2771 final.

⁴⁸ C(2015) 2771 final.

⁴⁹ 14 av de 20 operativa programmen i vårt urval hade större projekt eller projekt på över 5 miljoner euro.

visade att genomförandet i faser är mer komplicerat och restriktivt inom sammanhållning än inom landsbygdsutveckling, trots att politikområdena är mycket lika varandra⁵⁰.

Retroaktiva projekt användes till att utnyttja EU-medel men innebär en betydande risk för dödviktseffekter

63. Retroaktiva projekt eller insatser är projekt eller insatser som har haft utgifter eller som slutförs innan man formellt har ansökt om eller beviljats EU-medfinansiering, det vill säga att de finansieras retroaktivt. Retroaktiva projekt är ett annat sätt att utnyttja medel genom att skapa fler nya utgifter eller byta ut icke stödberättigande utgifter.

64. Det finns uppenbara risker att man inte får valuta för pengarna med retroaktiva projekt eftersom de ofta väljs ut, inleds eller genomförs utan en tydlig koppling till ett programs mål eller till specifika rättsliga krav för att få EU-stöd. I sin vägledning om retroaktivt EU-stöd⁵¹ avråder kommissionen från användning av dem eftersom de medför en stor risk för att tillämpliga EU-regler och nationella regler inte följs.

65. Eftersom retroaktiva projekt redan genomförs med nationella medel är det dessutom tveksamt om användningen av EU-medel för att medfinansiera dem tillför något mervärde. Det finns även en risk för dödviktseffekter eftersom dessa projekt också skulle ha genomförts utan EU-finansieringen.

66. Av de fyra medlemsstater som vi besökte uppgav tre (Italien, Ungern och Rumänien) att de använde retroaktiva projekt (se [ruta 6](#)).

Ruta 6 – Användning av retroaktiva projekt och utgifter

Den förvaltande myndigheten för det italienska operativa programmet "Sicilien" förklarade att den totala stödberättigande kostnaden för retroaktiva projekt uppgick till 437,3 miljoner euro 2014. För 2015 uppskattade den att utgifterna skulle kunna uppgå till 250 miljoner euro.

⁵⁰ Se tabell 5 i särskild rapport nr 36/16 *En bedömning av arrangemangen för avslutande av sammanhållnings- och landsbygdsutvecklingsprogrammen 2007–2013*.

⁵¹ COCOF 12/0050/01.

När det gällde två ungerska operativa program, "Transport" och "Miljö och energi", uppgav de nationella myndigheterna att de stödberättigande kostnaderna för de identifierade retroaktiva projekten uppgick till totalt 195,1 miljoner euro respektive 74,5 miljoner euro.

Vad beträffade det rumänska operativa programmet "Mänskliga resurser och utveckling" uppgav de nationella myndigheterna att sju retroaktiva projekt hade identifierats med en total stödberättigande kostnad på 166,7 miljoner euro. För att finansiera dessa projekt hade totalt 110 miljoner euro förts över från vissa insatsområden till det insatsområde där de retroaktiva projekten kunde passa in.

67. Medlemsstaterna är inte skyldiga att rapportera till kommissionen om de utgifter som redovisats retroaktivt. Därför känner kommissionen inte till storleken på och de finansiella effekterna av utgifter som redovisas retroaktivt, trots de uppenbara riskerna med dem. Vårt arbete inför revisionsförklaringen visar att många medlemsstater använder retroaktiva utgifter och att EU:s medfinansiering av retroaktiva projekt sannolikt kommer att vara betydande perioden 2007–2013.

68. Under vårt arbete med årsrapporten för 2015 identifierade vi fel avseende utgifter för retroaktiva projekt (se **ruta 7**). I en tidigare rapport har vi påpekat att risken för fel är högre i sådana projekt än i de projekt som väljs ut på vanligt sätt⁵².

Ruta 7 – Icke stödberättigande utgifter i retroaktiva projekt

Ett italienskt projekt för att förbättra avloppssystemet i en kommun godkändes och finansierades med nationella resurser. Projektutgifterna på 2,5 miljoner euro inkluderades senare i det operativa programmet "Kampanien" som ett projekt för retroaktiv finansiering.

Under revisionen konstaterade vi att ett offentligt upphandlingskontrakts omfattning hade ändrats, vilket resulterade i en överträdelse av de gällande bestämmelserna. Nästan 30 % av de redovisade utgifterna ansågs därför icke stödberättigande och skulle inte ha redovisats för medfinansiering.

69. Vad beträffar programperioden 2014–2020 har användningen av retroaktiva projekt begränsats något. Insatser (bestående av ett eller flera projekt) som har börjat ha utgifter

⁵² Punkt 6.19 i kapitel 6 *Sammanhållning* i årsrapporten för 2008.

men som inte fysiskt har avslutats eller fullt ut genomförts innan stödmottagaren lämnar in sin ansökan om stöd inom programmet till den förvaltande myndigheten kan vara berättigade till EU-stöd⁵³. Risken för icke stödberättigande utgifter och frågan om mervärdet av EU:s medfinansiering kvarstår dock.

Trots att stödperioden förlängdes användes inte 8 % av finansieringsinstrumentens kapital och fick inte heller någon revolverande effekt

70. Under programperioden 2007–2013 kunde medlemsstaterna utnyttja pengar tillfälligt genom att betala in dem till ett finansieringsinstrument och få ersättning från kommissionen och på så vis undvika risken för återtagande under genomförandefasen. För att hjälpa till att förbättra genomförandet förlängde dessutom kommissionen stödperioden för utbetalningar från finansieringsinstrument till slutmottagare från den 31 december 2015 till den 31 mars 2017⁵⁴. Det ledde till extra utbetalningar till slutmottagare på 1,6 miljarder euro⁵⁵. Revisionsrätten har rapporterat om detta i tidigare rapporter⁵⁶.

71. En stor fördel med att använda finansieringsinstrument är deras revolverande effekt, det vill säga att kapital till finansieringsinstrument kan användas mer än en gång. Därför är det viktigt att allt kapital till finansieringsinstrument används under programperioden så att den revolverande effekten kan uppstå.

⁵³ Artikel 65.6 i förordning (EU) nr 1303/2013.

⁵⁴ C(2015) 2771 final.

⁵⁵ Sammanfattning av de uppgifter om framstegen med att finansiera och genomföra finansieringstekniska instrument som rapporterats av förvaltningsmyndigheterna i enlighet med artikel 67.2 j i rådets förordning (EG) nr 1083/2006: programperioden 2007–2013, situationen per den 31 december 2015, Europeiska kommissionen, EGESIF 16-0011-00, 20.9.2016.

⁵⁶ Se punkterna 42–44 i revisionsrättens särskilda rapport nr 19/2016 *Att genomföra EU:s budget med hjälp av finansieringsinstrument – lärdomar av programperioden 2007–2013* och kapitel 6 i årsrapporterna för 2014, 2015 och 2016.

72. Vi har tidigare rapporterat att låga utbetalningsgrader framför allt under de första åren av programperioden 2007–2013 begränsade den revolverande effekten⁵⁷. I oktober 2017 rapporterade kommissionen om det finansiella genomförandet per den 31 mars 2017 (vid avslutandet) för finansieringsinstrument. När vi skrivbordsgranskade uppgifterna i rapporten upptäckte vi ett antal inkonsekvenser och felaktigheter i medlemsstaternas rapportering⁵⁸. Eftersom avslutandeprocessen fortfarande pågår bör kommissionen kunna kontrollera tillförlitligheten hos de uppgifter som använts för att avsluta de operativa programmen.

73. På grundval av de uppgifter som medlemsstaterna rapporterade till kommissionen vid avslutandet uppskattar vi icke desto mindre att omkring 8 % (dvs. 0,9 av 11,3 miljarder euro) av kapitalet till finansieringsinstrument inte hade utnyttjats före tidsfristen den 31 mars 2017 och måste återföras till EU-budgeten⁵⁹. Dessa medel skulle kunna överföras från insatsområdet för de underpresterande finansieringsinstrumenten till ett annat insatsområde under förutsättning att tillräckliga överskjutande utgifter finns tillgängliga i enlighet med den regel på 10 % flexibilitet som anges i riktlinjerna för avslutande. När det gäller operativa program där dessa villkor inte uppfylls, måste de medel som återförs till det operativa programmet (eller delar av dem) betalas tillbaka till EU-budgeten. De medel som återförts till de operativa programmen hade inte haft någon revolverande effekt, och de uppkomna förvaltningsavgifterna följde visserligen de finansiella överenskommelserna men gav inget mervärde för EU-budgeten.

⁵⁷ Se punkterna 95 och 96 i revisionsrättens särskilda rapport nr 19/2016 *Att genomföra EU:s budget med hjälp av finansieringsinstrument – lärdomar av programperioden 2007–2013 och årsrapporterna för 2014, 2015 och 2016*.

⁵⁸ Sammanfattning av de uppgifter om framstegen med att finansiera och genomföra finansieringstekniska instrument som rapporterats av förvaltningsmyndigheterna i enlighet med artikel 67.2 j i rådets förordning (EG) nr 1083/2006: programperioden 2007–2013, situationen per den 31 mars 2017 (avslutande), Europeiska kommissionen, EGESIF 17-0014-00, 20.9.2016.

⁵⁹ Sammanfattning av de uppgifter om framstegen med att finansiera och genomföra finansieringstekniska instrument som rapporterats av förvaltningsmyndigheterna i enlighet med artikel 67.2 j i rådets förordning (EG) nr 1083/2006: programperioden 2007–2013, situationen per den 31 mars 2017 (avslutande), Europeiska kommissionen, EGESIF 17-0014-00, 20.9.2016.

Kontraktsenliga förskott som betalas mot slutet av stödperioden kan medföra risker för att man inte får valuta för pengarna och för att regler inte följs

74. Kontraktsenliga förskottsbetalningar är gängse marknadspraxis och gör att en entreprenör kan täcka de första utgifterna för att mobilisera de resurser som krävs för att leverera de avtalade tjänsterna eller arbetena. Enligt kommissionen uppgår sådana förskott i regel till mellan 10 och 40 % av kontraktswärdet.

75. En kontraktsenlig förskottsbetalning är stödberättigande om den betalades till entreprenören senast den 31 december 2015 och omvandlades till faktiska utgifter före den 31 mars 2017. Den ska också ha gjorts i överensstämmelse med nationella regler och kontraktsförpliktelser. När det gäller projekt som godkänts mot slutet av stödperioden (som inföll den 31 december 2015) kan behovet av att slutföra projekten före tidsfristen för avslutandet (som inföll den 31 mars 2017) dock leda till att projekt tilldelas medel utifrån kapaciteten att använda dem snabbt och inte förmågan att leverera resultat.

76. Av de fyra medlemsstater som vi besökte använde två (Tjeckien och Ungern) kontraktsenliga förskott för att öka utnyttjandet. Till exempel uppgav den tjeckiska förvaltande myndigheten att förskottsfakturorna för det operativa programmet "Miljö" uppgick till totalt 133 miljoner euro i EU-bidrag i september 2016. Det motsvarade omkring 5 % av det totala utnyttjandet 2014 och 2015 (se [ruta 8](#)).

Ruta 8 – Förskott utgjorde en stor andel av kontraktswärdet

I det tjeckiska operativa programmet "Miljö" användes kontraktsenliga förskott för att undvika återtagande och förbättra utnyttjandet. Mellan november 2013 och mars 2016 lättade man successivt på de nationella reglerna, och stödmottagarna uppmuntrades att använda förskott och fick också stöd att göra det. Åren 2014 och 2015 var kontraktsenliga förskott på upp till 90 % av kontraktswärdet tillåtna utan verifierande avräkningsfakturor. Efter november 2015 tilläts förskott på 100 % av kontraktswärdet, trots att de nationella myndigheterna uppgav att attestering inte var möjlig utan bevis för att fakturor hade reglerats. Detta går utöver det som kommissionen har identifierat som marknadspraxis (se [punkt 74](#)). Vad beträffar utnyttjandet ökar den stora andelen av kontraktswärdet risken för att förskottet inte används innan tidsfristen löper ut, vilket kan leda till att EU-medel antingen går förlorade eller betalas ut felaktigt.

77. Vi har tidigare rapporterat att redovisningen av kontraktsevenliga förskott medför en betydande risk för att det kommer att finnas icke stödberättigande utgifter vid avslutandet, särskilt när de står för en stor andel av kontraktsvärdet. Det faktum att förskott kunde omvandlas till faktiska utgifter fram till den 31 mars 2017 innebär att ju närmare det sker tidsfristen, desto mindre tid har revisionsmyndigheterna till sitt förfogande att kontrollera utgifterna och garantera att de är stödberättigande⁶⁰.

78. Medlemsstaterna var skyldiga att övervaka kontraktsevenliga förskott men inte att rapportera om det till kommissionen. Kommissionen har därför ingen samlad bild av deras användning och effekter. Vid tidpunkten för revisionen konstaterade vi att Ungern inte övervakade användningen eller effekterna.

Generellt sett har felprocenten för sammanhållning minskat sedan 2007, även om retroaktiva projekt har lett till vissa fel

79. Vi tittade på utvecklingen av kontrollramen för sammanhållning under programperioden 2007–2013 och hur den påverkade felprocenten. Vi undersökte också om betoningen av utnyttjande särskilt mot slutet av programperioden resulterade i fler fel.

80. Vår granskning av de felprocentsatser som vi har rapporterat sedan 2007 visar på en betydande minskning av felprocenten för utgifter 2007–2013 jämfört med den föregående programperioden. Felprocenten var konstant lägre från 2011 till 2016, vilket resulterade i en mest sannolik felprocent på 4,8 % 2016 (och en lägsta sannolik felprocent på 3,1 % jämfört med 11 % 2007 och 2008 för betalningar från perioden 2000–2006).

81. Felprocentens utveckling beror på en rad faktorer. Såsom angavs ovan resulterade vissa åtgärder för att förbättra utnyttjandet, till exempel användningen av retroaktiva projekt (se [ruta 7](#)), i en del fel. Å andra sidan har andra viktiga faktorer som generella förbättringar av medlemsstaternas förvaltnings-, kontroll- och övervakningssystem och kommissionens

⁶⁰ Särskild rapport nr 36/16.

användning av förebyggande (avbrott och inställelser) och korrigerande åtgärder när det gäller programperioden 2007–2013 lett till en minskning av felprocenten.

SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER

82. För sammanhållningspolitiken är den högsta utgiftsnivån enligt den fleråriga budgetramen indelad i årliga anslag per medlemsstat. Indelningen av anslag underlättar planeringsprocessen och gör att man på förhand kan fastställa mål inom de operativa programmen. Revisionsrätten konstaterade dock att det är svårt att uppnå goda resultat med ett system där medel beviljas medlemsstaterna i förväg och där utnyttjandet av medlen blir huvudfokus och till och med ett mål i sig. För att behålla fokus på goda resultat är det av avgörande betydelse att medlemsstaterna undviker en situation där betydande belopp återstår att utnyttja i slutet av programperioden, eftersom anslagsutnyttjande under tidspress kan leda till att man inte ägnar tillräcklig uppmärksamhet åt att få valuta för pengarna. Anslagsutnyttjande är viktigt för att uppnå politiska mål men följaktligen inget självändamål.

83. De två senaste programperioderna innebar det sena antagandet av den rättsliga ramen att de operativa programmen antogs sent. Det fick en oundviklig dominoeffekt på genomförandet av de tilldelade medlen och ledde till låga utbetalningar de första åren. Kommissionen har verkat för en tidig politisk överenskommelse om den fleråriga budgetramen efter 2020 för att skapa rättslig och ekonomisk säkerhet för de nationella och regionala myndigheterna och göra det möjligt att påbörja genomförandet direkt i början av programperioden (se **punkterna 16–19**).

84. En annan förklaring till att utbetalningarna gick långsamt i början, utöver den dominoeffekt som nämndes ovan, är att medlemsstaterna halvvägs genom programperioden fortfarande använde medel från den föregående programperioden (se **punkt 22**). Det är skälet till att vi i en tidigare särskild rapport rekommenderade att kommissionen i sina lagstiftningsförslag till perioden efter 2020 bör se till att stödperioderna

inte längre överlappar med den efterföljande programperioden och att avslutandeförfarandet slutförs omedelbart efter stödperiodens slut⁶¹.

85. För att få till stånd ett smidigt och stabilt genomförande under en hel programperiod bör åtgärder för att komma till rätta med ett långsamt utnyttjande vidtas tidigt. Vissa medlemsstater och kommissionen identifierade problem med utnyttjandet av medel relativt tidigt under programperioden 2007–2013. Men kommissionen vidtog mer omfattande åtgärder först i november 2014, knappt ett år före stödperiodens slut, genom att inrätta en arbetsgrupp som skulle bistå medlemsstater som hade utnyttjandegrader under EU-genomsnittet (se **punkterna 34–35**).

86. Medlemsstaterna vidtog en rad åtgärder, inklusive dem som arbetsgruppen för bättre genomförande hade angett, och lyckades under loppet av ett år i vissa fall öka sin utnyttjandegrad med mer än 20 procentenheter. I början av 2018 var den genomsnittliga utnyttjandegraden i EU 97,2 %. Flera medlemsstater klarade inte av att utnyttja all tillgänglig finansiering, och i slutet av 2017 uppgick de outnyttjade medlen till 4,4 miljarder euro. Den slutliga utnyttjandegraden och slutbeloppet för de outnyttjade medlen får vi veta när avslutandet har genomförts (se **punkt 28**).

87. Vår granskning visade att de åtgärder som kommissionen och medlemsstaterna har vidtagit för att komma till rätta med långsamt utnyttjande främst var inriktade på utnyttjande och laglighet och inte tog vederbörlig hänsyn till resultat. När det gäller vissa av de vidtagna åtgärderna konstaterade vi följande i vårt urval:

- Operativa program sågs ofta över, vilket resulterade i betydande ändringar av de ursprungliga planerna och väcker tvivel om kvaliteten på de analyser som låg till grund för planeringen och förmågan att uppnå målen för det operativa programmet och sammanhållningspolitiken (se **punkterna 43–59**).
- De besökta medlemsstaterna hade identifierat retroaktiva utgifter på omkring 1 miljard euro. Värdet för dessa projekt när det gäller alla operativa program 2007–

⁶¹ Särskild rapport nr 36/2016.

2013 är sannolikt betydligt högre. I dessa typer av projekt är risken för dödviktseffekter stor (de hade kunnat genomföras utan EU-stöd) och det europeiska mervärdet följaktligen begränsat (se **punkterna 63–69**).

- Förskott, såsom kapital i finansieringsinstrument, hjälpte till att öka utnyttjandet under programperioden, men långsamt genomförande minskade deras revolverande effekt. Omkring 1 miljard euro hade inte utnyttjats vid utgången av stödperioden. Dessa medel hade därför inte någon revolverande effekt, och de uppkomna förvaltningsavgifterna följde visserligen de finansiella överenskommelserna men gav inget mervärde för EU-budgeten (**punkterna 70–73**).
- Kontraktsenliga förskott hjälpte också till att förbättra utnyttjandet. När det gäller projekt som godkänts mot slutet av stödperioden kan behovet av att slutföra projekten före tidsfristen för avslutandet dock leda till att projekt tilldelas medel utifrån kapaciteten att utnyttja dem snabbt och inte förmågan att leverera resultat. Ju närmare de faktiska utgifterna är tidsfristen för stödberättigande, desto mindre tid har revisionsmyndigheterna till sitt förfogande att kontrollera att de är stödberättigande (se **punkterna 74–78**).

88. Arbetsgruppen för bättre genomförande hade övervakat medlemsstaternas framsteg med de beslutade åtgärderna för att förbättra utnyttjandet. Men det sätt som medlemsstaterna rapporterade resultaten på gjorde att det var svårt att få en överblick över alla åtgärder som hade vidtagits och varje åtgärds effekt. Enligt den rättsliga ramen måste inte medlemsstaterna rapportera till kommissionen om vissa åtgärder (t.ex. retroaktiva projekt och användning av kontraktsenliga förskott). Dessa två faktorer gjorde att den inte fick en fullständig överblick över de vidtagna åtgärderna och deras enskilda finansiella effekt (**se punkterna 37, 67 och 78**).

89. Även om pressen att använda medel mot slutet av perioden 2007–2013 resulterade i vissa fel, var den uppskattade felprocenten för sammanhållning konstant lägre från 2011 till 2016 än 2007 och 2008. Det kan bero på nettoeffekten av många olika faktorer (se **punkterna 80–81**).

90. Vad beträffar programperioden 2014–2020 startade genomförandet av de operativa programmen långsammare än under den föregående programperioden. Detta tillsammans med det faktum att det också förekom problem med genomförandet under perioden 2007–2013 gör att medlemsstaterna sannolikt kommer att stöta på utnyttjandeproblem också under den innevarande perioden (se **punkterna 23–26**).

Rekommendation 1 – En tidtabell för den rättsliga ramen och programdokumenten

Kommissionen bör fastställa en tidtabell med vissa milstolpsdatum (t.ex. förslaget till och antagandet av den rättsliga ramen) för att säkerställa att genomförandet av de operativa programmen startar i tid, i början av programperioden. Kommissionen bör föreslå en sådan tidtabell för rådet och Europaparlamentet så att en överenskommelse kan nås om den.

Måldatum för genomförande: Omedelbart (för den rättsliga ramen efter 2020).

Rekommendation 2 – En begäran om översyn av program ska vara väl underbyggd (och inbegripa effekter på resultat)

Kommissionen bör innan den fattar beslut om översyn av operativa program och i de fall då viktiga resultatfaktorer påverkas säkerställa att

- a) begäran bygger på en tillförlitlig och grundlig bedömning av genomförandet av det operativa programmet och partnerskapsöverenskommelsen och de tillhörande behoven vid tidpunkten för översynen,
- b) översynen i första hand görs för att leverera bättre resultat och att ändringar av storleken på finansieringen till prioriteringar återspeglas i resultatindikatorerna.

Måldatum för genomförande: När medlemsstater i framtiden begär en översyn av operativa program

Rekommendation 3 – Metoder att inhämta information som gör att utnyttjandet kan övervakas bättre

Kommissionen bör säkerställa att den kan

- a) inhämta den information som krävs för en noggrann och omfattande övervakning av utnyttjandet inom varje operativt program,
- b) identifiera orsakerna till både långsamt och snabbt genomförande, med beaktande av att utgifterna ska vara lagliga och korrekta samt vikten av att medlen används ändamålsenligt,
- c) på förhand mäta behovet och effekten av åtgärder för att öka utnyttjandet i syfte att besluta om de ska vidtas eller inte.

Måldatum för genomförande: Före utgången av 2018 när det gäller a) och b). Före utgången av 2020 när det gäller c).

Rekommendation 4 – Fokus på effektivitet och leverans av goda resultat

Kommissionen bör säkerställa att åtgärder med fokus på goda resultat vidtas när den ger medlemsstaterna och operativa program riktat stöd för att påskynda genomförandet av programperioden 2014–2020 (t.ex. när operativa program ses över).

Måldatum för genomförande: Omedelbart.

Denna rapport antogs av revisionsrättens avdelning II, med ledamoten Iliana Ivanova som ordförande, vid dess sammanträde i Luxemburg den 30 maj 2018.

För revisionsrätten

Klaus-Heiner Lehne
ordförande

Bilaga**Förteckning över operativa program som valdes ut för granskning**

Medlemsstat	Operativt program	Fond	Behandlades av arbetsgruppen för bättre genomförande
Bulgarien	Miljö (2007BG161PO005)	SF & Eruf	x
Tjeckien¹	Miljö (2007CZ161PO006)²	SF & Eruf	x
	Mellersta Böhmen (2007CZ161PO009)	Eruf	
	Företag och innovationer (2007CZ161PO004)	Eruf	
	Mänskliga resurser och sysselsättning (2007CZ05UPO001)²	ESF	
Ungern¹	Miljö och energi (2007HU161PO002)²	SF & Eruf	x
	Norra Ungern (2007HU161PO006)	Eruf	
	Transport (2007HU161PO007)²	SF & Eruf	x
Italien¹	Kalabrien (2007IT161PO008)	Eruf	x
	Säkerhet för utveckling (2007IT161PO007)	Eruf	
	Sicilien (2007IT161PO011)²	Eruf	x
	Kalabrien ESF (2007IT051PO002)	ESF	
Rumänien¹	Sektorsspecifik utveckling av mänskliga resurser (2007RO051PO001)²	ESF	x
	Ökad ekonomisk konkurrenskraft (2007RO161PO002)²	Eruf	x
	Miljö (2007RO161PO004)²	SF & Eruf	x
Slovakien	Konkurrenskraft och ekonomisk tillväxt (2007SK161PO006)	Eruf	x
	Transport (2007SK161PO004)²	SF & Eruf	
	Utbildning (2007SK05UPO001)	ESF	x
Spanien	Forskning, utveckling och innovation (FoU och innovation) för och av företag – teknikfonden (2007ES16UPO001)	Eruf	
	Kunskapsbaserad ekonomi (2007ES16UPO003)	Eruf	

¹ Medlemsstater som besöktes på plats.² Operativa program som djupgranskats.

KOMMISSIONENS SVAR PÅ EUROPEISKA REVISIONSRÄTTENS SÄRSKILDA RAPPORT

”KOMMISSIONENS OCH MEDLEMSSTATERNAS ÅTGÄRDER UNDER PROGRAMPERIODEN 2007–2013 RÅDDE BOT PÅ DET LÅGA ANSLAGSUTNYTTJANDET MEN VAR INTE INRIKTADE PÅ RESULTAT”

SAMMANFATTNING

I. Kommissionen övervakar genomförandet på medlemsstatsnivå och programnivå, och vid behov även på projektnivå. Som ett led i genomförandet följer kommissionen också nära det finansiella genomförandet, med särskild uppmärksamhet på EU:s betalningar till programmen. Uppgiftsöverföringen för 2014–2020 gör att kommissionen har en tillförlitlig och aktuell bild av det allmänna genomförandet, inbegripet de utfall och resultat som programmen ger.

III. Antagandedatumet för den rättsliga ramen är starkt beroende av medlagstiftarna: för perioden 2021–2027 har kommissionen lagt fram sitt förslag 30 månader före den planerade starten för stödberättigandeperioden. Kommissionen understryker att det visserligen är viktigt med ett tidigt antagande så att programmen kan börja genomföras, men det finns även andra faktorer i fråga om resultat och anslagsutnyttjande under perioden: n+2/3-regeln, graden av förfinansiering eller kraven för att utse myndigheter har en större effekt.

IV. Program som godkänns förhållandevis sent jämfört med genomsnittet kan ändå komma ikapp beroende på omständigheterna och prestera bättre än de genomsnittliga utnyttjandegraderna i slutet av perioden. N+2-regeln skapar en starkare budgetdisciplin och stimulerar ett snabbare budgetgenomförande. En förteckning över projekt som är klara att genomföras är också en stor framgång för programmets resultat och anslagsutnyttjandet.

V. Kommissionen är nöjd med resultaten av initiativet ”arbetsgruppen för bättre genomförande”. De belopp som riskerade att återtas i slutet av 2014 uppgick till omkring 10–13 miljarder euro, och det belopp som slutligen återtogs hade minskat till under 5 miljarder euro vid avslut. Kommissionen hjälper medlemsstaterna med att utnyttja tillgängliga medel, vilket ledde till en utnyttjandegrad på 97 % för 2007–2013 – det är två procentenheter högre än 2000–2006.

VI. Kommissionen föreslog åtgärder för medlemsstater som riskerade att inte utnyttja sina medel. Åtgärderna var förenliga med den rättsliga ramen för 2007–2013 och anpassades till medlemsstaternas och de specifika programmets omständigheter. De var också förenliga med programmålen, inklusive indikatorer, interventionslogik och de urvalsförfaranden som programmet använt osv. Det föreföll därför inte finnas något behov av särskilda överväganden i fråga om resultat, utan endast för garantier för att de föreslagna resultaten också uppnåddes. Det är standardpraxis för programförvaltning att när ett program visar en lägre utnyttjandegrad inriktas de åtgärder som vidtas för att lösa dessa problem på anslagsutnyttjandet inom ramen för de befintliga målen. Kommissionen anser även att flexibilitet är ett viktigt inslag i sammanhållningspolitiken. Programändringar är avgörande för att avspegla föränderliga förhållanden, framväxande utmaningar och nya eller anpassade prioriteringar för program som löper över ett helt årtionde.

VII. Som ett led i den regelbundna programförvaltningen under perioden har kommissionen en detaljerad överblick av programmen och de åtgärder som vidtas inom dessa. Vid behov samlar kommissionen in information om frågor som är viktiga för programförvaltningen och inte ingår i den regelbundna rapporteringen.

VIII.

Första strecksatsen: Kommissionen godtar rekommendationen.

Andra strecksatsen: Kommissionen godtar rekommendationen.

Tredje strecksatsen: Kommissionen godtar rekommendationen.

Fjärde strecksatsen: Kommissionen godtar rekommendationen.

REVISIONENS INRIKTNING OCH OMFATTNING SAMT REVISIONSMETOD

Ruta 1 – Utnyttjande är ett verktyg för att uppnå resultat och inte ett självändamål

Kommissionen har redan besvarat denna slutsats i samband med revisionsrättens årsrapport 2013, och förklarade då följande:

”Kommissionen noterar att resultatkriterierna ingår i förfarandet för val av varje projekt som ska finansieras. Genom tillämpningen av viktade urvalskriterier bör medlemsstaterna kunna fastställa vilka projekt som på bästa sätt skulle kunna bidra till att uppnå resultaten.”

För perioden 2014–2020 stärktes den rättsliga ramens resultatinriktning i och med införandet av de tematiska koncentrationskraven, resultatramen och reserven samt förhandsvillkoren. Den politiska överenskommelsen om kommissionens paketförslag innebar att möjligheterna att betala baserat på förhandsfastställda krav ökades, om villkoren uppfylldes eller resultaten levererades¹.

IAKTTAGELSER

14. Kommissionen påpekar också att den parallellt med förhandlingarna om den rättsliga ramen inleder informella programförhandlingar, så att framsteg har gjorts vid den tidpunkt då den rättsliga ramen antas. Under programperioden 2014–2020 baseras denna process på principförklaringar som fastställs av varje medlemsstat.

16. Kommissionen understryker att antagandedatumet för den rättsliga ramen främst avgörs av medlagstiftarna.

För perioden 2021–2027 har kommissionen lagt fram sitt förslag 30 månader före den planerade starten för stödberättigandeperioden. Kommissionen kan dock inte kontrollera hur snabbt medlagstiftarna antar lagstiftningsförslagen.

19. Kommissionen understryker att ett tidigt antagande visserligen är viktigt för programgenomförandet, men det finns andra viktiga utnyttjanderelaterade frågor under perioden. Program som antagits förhållandevis sent jämfört med genomsnittet kan ge bättre resultat än de genomsnittliga utnyttjandegraderna i slutet av perioden.

Huruvida programmen omfattas av n+2-regeln eller n+3-regeln är en mer avgörande faktor när det gäller den utnyttjandegrad som nåts i slutet av programperioden.

Ruta 2 – Operativa program 2007–2013 och 2014–2020 som godkändes efter det att programperioderna hade börjat

Kommissionen konstaterar att dess resultat i förhandlingarna och antagandet av programmen jämfört med föregående programperiod även kan bedömas genom att man jämför de första tolv månaderna efter antagandet av den rättsliga ramen. Tolv månadersperioden från antagandet av de relevanta lagstiftningspaketen för båda perioderna skulle ge en mer korrekt bild. För programperioden 2014–2020 skulle detta innebära att 40 % av de operativa programmen antogs under de första tolv månaderna efter antagandet av förordningen, jämfört med 6 % av de operativa programmen inom samma tidsram under programperioden 2007–2013.

¹ Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om finansiella regler för unionens allmänna budget (COM(2016) 605, 14.9.2016).

21. Kommissionen anser att anslagsutnyttjandet (räknat som EU-betalningar) är lägre på grund av att de totala förfinansieringsbeloppen under 2014–2020 är betydligt högre än under 2007–2013. Detta uppmuntrar inte medlemsstaterna att lämna in betalningsansökningar, särskilt eftersom myndigheterna måste vara utsedda först. Ändringen från n+2-regeln till n+3-regeln för 2014–2020 stimulerar inte heller ett snabbt inlämnande av betalningsansökningar. Denna förklaring bygger på det faktum att programurvalstakten i medlemsstaterna hittills är jämförbar mellan de två programperioderna.

22. Kommissionen anser att överlappningen av stödperioderna är en av flera faktorer som bidrar till förseningen i genomförandet av den påföljande perioden. Andra viktiga faktorer samspelar, till exempel graden av förfinansiering och n+-regeln. Dessa faktorer har en stark inverkan på anslagsutnyttjandet mätt i EU-betalningar, men påverkar inte den faktiska, reella genomförandegraden.

23. Kommissionen ser ingen högre risk när det gäller utnyttjandet i slutet av programperioden 2014–2020 jämfört med perioden 2007–2013. Med hänsyn till n+3-regeln och de nuvarande urvalsgraderna samt de betalningar som har attesterats av stödmottagarna, anser kommissionen att samma utnyttjandegrad möjligen kan nås för 2014–2020 som för 2007–2013. Kommissionen konstaterar också att det årliga redovisningsförfarandet infördes i den rättsliga ramen för 2014–2020 (vilket innebär att medlemsstaterna måste vänja sig vid det), och att den förhållandevis höga förfinansieringsgraden inte ger tillräckliga incitament att påskynda inlämnandet av betalningsansökningar till EU.

25. Under 2016 införde kommissionen ett noggrant övervakningssystem för de program för 2014–2020 som förefaller framskrida långsamt.

26. Kommissionen anser inte att projektens kvalitet nödvändigtvis är kopplad till nivån på de utestående åtagandena. Kommissionen hänvisar till sitt svar på punkt 2.14 i revisionsrättens årsrapport 2016.

28. Utnyttjandegraden kan alltid förbättras, men kommissionen anser att en genomsnittlig grad på 97 % är jämförbar med tidigare perioder och är nöjd med det resultatet. Denna utnyttjandegrad överskrider närmare bestämt den grad som registrerades för Eruf- och ESF-programmen under perioden 2000–2006 (96 %).

Arbetet i arbetsgruppen för bättre genomförande och dess samarbete med de berörda medlemsstaternas myndigheter hade en positiv inverkan på återtagandena och utnyttjandegraden.

34. Kommissionen betonar att den vidtog ett antal åtgärder som baserades på utökade bilaterala dialoger med medlemsstater som riskerade att inte uppfylla utnyttjandegraden före detta datum. De samordnade politiska åtgärderna på hög nivå omfattade på ett systematiskt sätt alla medlemsstater som var i riskzonen och inleddes 14 månader före slutdatumet för stödberättigandeperioden.

36. Åtgärderna koncentrerades främst på förvaltningen av redan utvalda projekt eller planerade ansökningsomgångar. Det huvudsakliga syftet var därför att trygga programmens strategiska mål.

37. Kommissionen hänvisar till sitt svar på ruta 1.

39. Kommissionen påpekar att den utfärdade sin första vägledning om fasindelning för större projekt redan 2012 och lade fram den för medlemsstaterna vid mötet i samordningskommittén för fonderna (COCOF_12-0047-02-EN). Reglerna har förklarats ytterligare i de riktlinjer för avslutande av program som utfärdades 2013 och ändrades 2015 för att skapa rättssäkerhet för medlemsstaterna.

47. Kommissionen anser att programändringar är ett nödvändigt verktyg för att sörja för flexibilitet hos de insatser som fastställs i program som varar i nästan ett årtionde.

Det finns ett antal faktorer som kräver programändringar enligt den rättsliga ramen, och medlemsstaterna kan inte undvika att göra sådana programändringar. På så sätt kan kommissionen se till att insatsernas inriktning bibehålls och att grunden för programgenomförandet förblir sund (jämför de faktorer som anges i artikel 37 i förordningen om allmänna bestämmelser och de som ingår i det godkända programmet).

Det är medlemsstaterna som beslutar hur mycket ytterligare information som de ska ta med i sina program jämfört med det minimum av uppgifter som krävs enligt lagstiftningen. En högre detaljnivå (om stödmottagare, målgrupper, stora projekt osv.) kräver oftare ändringar, utan att den strategiska inriktningen ifrågasätts.

49. Under 2014–2020 kontrolleras alla resultatrelaterade ändringar noggrant av kommissionen och grunderna för motiveringen bedöms utförligt av geografiska enheter i samarbete med centrumet för utvärderingskompetens/utvärderingsenheten. Om ändringar görs av finansieringsnivån överväger kommissionen om även indikatorerna behöver ändras.

52. Det minskade målvärdet fanns redan med i den första ändringen 2012, baserat på en översyn av indikatorerna som utfördes av de ungerska myndigheterna och lades fram för övervakningskommittén i november 2011. Erfarenheten från de första ansökningsomgångarna visade att resultaten av investeringarna var sämre än vad som förväntades när det operativa programmet utarbetades, och de behövde därför anpassas till de verkliga förhållandena.

I den slutliga rapporten anges att minst 4,6 petajoule slutligen sparades. Detta är mindre än vad som planerades 2007, men dubbelt så mycket som det planerade resultatet från 2012, i linje med fördubblingen av budgeten mellan 2012 och 2016.

Ruta 5 – Betydande överföringar av EU-bidrag mellan insatsområden utan motsvarande justering av målvärdet för resultatindikatorn

Detta var den första ändringen 2012 (C(2012) 6310). I och med detta minskades målet till 2,7 petajoule baserat på erfarenheten från 2011 (en motivering ges i SFC 2007) när det visade sig att målet var långt överskattat jämfört med resultaten av de konkreta första projekten som godkändes och genomfördes under 2011. Budgeten ökades 2012. Målet bibehölls trots de ytterligare budgetmedel som tilldelades senare.

Kommissionens gemensamma svar på punkterna 55 och 56:

Den rättsliga ramen tillåter medlemsstaterna att öka EU:s medfinansiering upp till en maximal nivå. Om medlemsstaterna från början hade planerat medlen upp till den högsta möjliga nivån för EU:s medfinansieringssats skulle den totala tillgängliga budgeten för sammanhållningspolitiken ha varit betydligt lägre än det belopp som slutligen planerades för perioden 2007–2013.

58. Kommissionen betonar att slutet av perioden 2007–2013 motsvarar perioden efter krisen, med åtstramningar av de offentliga budgetarna/investeringarna. Att inbegripa privata bidrag och öka EU:s medfinansieringssats var därför en viktig faktor som gjorde det möjligt att fortsätta programgenomförandet. Den rättsliga ramen tillåter att medlemsstaterna byter från en offentlig bas till en total kostnadsbas. Medlemsstaterna skulle ha kunnat programplanera insatserna utifrån en total kostnadsbas redan från början. Om de hade gjort det skulle den totala budget som fanns tillgänglig för sammanhållningspolitiken ha varit betydligt lägre än det belopp som slutligen planerades för 2007–2013.

60. Kommissionen hänvisar till sitt svar på punkt 91 i revisionsrättens särskilda rapport 36/2016 om avslutande.

63. För perioden 2007–2013 angav kommissionen de regler som de förvaltande myndigheterna bör uppmärksamma särskilt om de inbegriper retrospektiva insatser i de operativa programmen (se

COCOF-meddelandet 12-0050-01). Kommissionen har också vid flera tillfällen uppmärksammat de förvaltande myndigheterna och revisionsmyndigheterna (t.ex. vid Homologues-mötet) på risken med retrospektiva projekt. Den checklista som kommissionen använder för att analysera de slutliga utlåtandena och de slutliga kontrollrapporterna innehåller en fråga om retrospektiva projekt när de utgör en särskild risk för programmet i fråga.

68. Kommissionen upprepar sina tidigare svar på revisionsrättens årsrapport 2008².

69. Kommissionen vill klargöra att det enligt den rättsliga ramen 2007–2013 inte är förbjudet att välja redan avslutade insatser ("retrospektiva insatser"), förutsatt att de slutfördes efter startdatumet för stödberättigandeperioden³.

Enligt den rättsliga ramen för 2014–2020 måste insatserna inte ha avslutats helt eller fullt ut genomförts innan stödmottagaren lämnar in sin stödansökan till den förvaltande myndigheten⁴. Genom förordningen om allmänna bestämmelser infördes dessutom en särskild skyldighet⁵ för de förvaltande myndigheterna, som ska säkerställa efterlevnad av den relevanta lagstiftningen innan sådana insatser väljs. Metoden för programperioden 2014–2020 är därför mer restriktiv jämfört med metoden för programperioden 2007–2013.

70. Vad gäller finansieringsinstrumenten påverkade ändringsbeslutet i kommissionens riktlinjer om avslutande av program inte bestämmelserna i förordning (EG) nr 1083/2006, enligt vilka bidrag från fonderna till finansieringsinstrument måste ha betalats ut senast den 31 december 2015. Riktlinjerna klargjorde därför de befintliga reglerna. Se även kommissionens svar på punkt 6.45 och rekommendation 3 i revisionsrättens årsrapport 2015, och kommissionens svar på punkt 91 i revisionsrättens särskilda rapport 36/2016.

72. Kommissionen bekräftar att den för närvarande håller på att kontrollera trovärdigheten hos de siffror som användes för att avsluta de operativa programmen. De relevanta problemen har lösts helt för programperioden 2014–2020.

73. Utbetalningsgraden 2007–2013 följde finansieringsinstrumentens livscykel.

Vid avslutandet uppskattade de förvaltande myndigheterna att de återbetalade medel som kan hänföras till strukturfonderna eller medel som ska återbetalas i framtiden från investeringar i slutmottagarna uppgår till totalt 8,4 miljarder euro i tidigare utbetalningar, vilket visar på en betydande revolverande effekt.

75. Kommissionen är medveten om att det finns vissa risker i samband med kontraktsenliga förskottsbetalningar, men betonar att sådana betalningar är stödberättigande under programperioden enligt den rättsliga grunden. Kommissionen anser dock att klargörandet av stödberättigande och den goda praxis som har tillhandahållits om användning/stödberättigande avseende kontraktsenliga förskottsbetalningar i dokumentet med vanliga frågor om avslutande och via arbetsgruppen för bättre genomförande, ledde till att risken kunde begränsas i tillräcklig grad. Kommissionen har inga uppgifter om att kontraktsenliga förskottsbetalningar har lett till att projekt av låg kvalitet har valts.

² Hänvisning: Kommissionens svar på punkt 6.19 i revisionsrättens årsrapport 2008.

³ Artikel 56.1 i förordning (EG) nr 1083/2006.

⁴ Artikel 65.6 i förordning (EU) nr 1303/2013.

⁵ Artikel 125.3 e i förordning (EU) nr 1303/2013.

76. Kommissionen påpekar att de tjeckiska myndigheterna beslutade att tillåta förskottsbetalningar för att snabba på utnyttjandet. Kommissionen rekommenderade dem att inte gå utöver gängse marknadspraxis.

77. I detta skede av avslutandeprocessen konstaterar kommissionen att risken för oegentligheter inte förverkligades och att inga större problem i samband med förskottsbetalningar påverkade programmets genomförande.

78. Kommissionen vill klargöra att de ungerska programmen främst har resurser som omfattas av redan gjorda åtaganden vid avslutandet. En förteckning över ej aktiva projekt har begärts för varje operativt program, så det finns ingen risk för att kontraktsevenliga förskott inte används för effektiva projekt.

I alla händelser rekommenderade kommissionen Ungern att inte gå utöver gängse marknadspraxis för förskott.

SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER

82. På grundval av efterhandsutvärderingen av programperioden 2007–2013 och den sjunde rapporten om EU:s ekonomiska, sociala och territoriella sammanhållning har sammanhållningspolitiken visat överlag goda resultat. Kommissionen är fast besluten att bibehålla de goda resultaten och att fortsätta sina insatser för att öka utnyttjandegraden i medlemsstaterna.

83. Kommissionen understryker att ett tidigt godkännande av programmen visserligen är viktigt för programgenomförandet men det finns andra viktiga utnyttjanderelaterade frågor under perioden. Program som godkänts förhållandevis sent jämfört med genomsnittet kan ändå prestera bättre än de genomsnittliga utnyttjandegraderna i slutet av perioden. En av dessa faktorer är huruvida programmen omfattas av n+2-regeln eller n+3-regeln, inte om antagandedatumet infaller ett par månader tidigare eller senare. Jämfört med n+3-regeln skapar n+2-regeln en starkare budgetdisciplin och stimulerar ett snabbare budgetgenomförande.

84. Kommissionen är medveten om att n+3-regeln har en hämmande effekt på anslagsutnyttjandet och den höga nivån på förfinansieringen, särskilt mot bakgrund av systemet för årsräkenskaper och förfarandet för att utse ansvariga myndigheter. Kommissionen har tagit hänsyn till detta när den lägger fram sina förslag för perioden efter 2020.

Kommissionen upprepar sina svar om den särskilda rapporten 36/2016⁶. En överlappning mellan två perioder är nödvändig, med tanke på att många insatser tar flera år att genomföra och att det alltid kommer att finnas en start- och avslutningsfas. Om överlappningen av stödperioderna tas bort kommer det politiska genomförandet dessutom att försämrats. Kommissionen stärker kontinuiteten mellan perioderna genom ett antal åtgärder, bland annat fasindelning av större projekt.

85. Kommissionen började vidta åtgärder för vissa medlemsstater så tidigt som 2010, omedelbart när risker för långsamt utnyttjande påvisades⁷. För vissa medlemsstater var det nödvändigt att vidta ytterligare åtgärder från 2014 och framåt.

⁶ Se kommissionens svar på punkterna 129 och 130 i revisionsrättens särskilda rapport 36/2016.

⁷ Programresultaten har till exempel övervakats regelbundet sedan periodens början. Kommissionen använde även ett expertutvärderingsnätverk för att tillhandahålla en årlig översikt av genomförandet i sina sammanfattande rapporter och årsrapporter, som finns på http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/evaluations/ec/2007-2013. Kommissionen började vidta åtgärder för vissa medlemsstater så tidigt som 2010, omedelbart när risker för långsamt anslagsutnyttjande påvisades. Kommissionen lyfter fram utmaningarna och fastställer tydligt de problem som leder till långsamt anslagsutnyttjande i vissa länder i sin årsrapport 2013. Finns på denna länk: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/eval2007/2013_een_task2_synthesis_final.pdf

87. Kommissionen upprepar att resultatproblemen hanteras under programperioden. Det är standardpraxis för programförvaltning att när ett program visar en lägre utnyttjandegrad inriktas de åtgärder som vidtas på anslagsutnyttjandet inom de befintliga målen.

Första punktsatsen: Programändringar är ett nödvändigt verktyg för att sörja för flexibilitet hos de insatser som fastställs i program som varar i nästan ett årtionde.

Fjärde punktsatsen: Kommissionen har inga uppgifter om att kontraktsevenliga förskottsbetalningar har lett till att projekt av låg kvalitet har valts.

Urvalet av projekt mot slutet av stödberättigandeperioden följer samma kriterier (även resultatmässigt) som de kriterier som fastställs i programmen.

88. Även om kommissionen inte övervakar effekterna av varje åtgärd individuellt, har den tillgång till de övergripande resultaten av den förbättrade utnyttjandegraden för de berörda programmen. Den genomsnittliga utnyttjandegraden för de tre fonderna (Eruf, ESF och Sammanhållningsfonden) på 97 % för 2007–2013 är 2 procentenheter högre jämfört med 2000–2006, och 2007–2013 var den första fullständiga programperioden för tolv medlemsstater.

90. Baserat på projekturvalstakten och de utgifter som har deklarerats av stödmottagarna anser kommissionen att genomförandet ligger på en jämförbar nivå under de respektive åren under de två programperioderna, även om den positiva graden av projekturval ännu inte fullständigt har omvandlats till betalningsansökningar.

Rekommendation 1 – En tidtabell för den rättsliga ramen och programdokumenten

Kommissionen godtar rekommendationen.

Kommissionen lade fram sitt förslag om den rättsliga ramen för perioden efter 2020 den 29 maj 2018, dvs. 30 månader före starten för programperioden efter 2020. Rekommendationen har i stor utsträckning redan åtgärdats, särskilt genom kommissionens meddelande *En ny och modern flerårig budgetram för ett EU som effektivt genomför sina prioriteringar efter 2020* av den 14 februari 2018 (COM(2018)98), särskilt i avsnitt 6 där kommissionen understryker vikten av en snabb överenskommelse om den fleråriga budgetramen efter 2020.

Rekommendation 2 – En begäran om översyn av program ska vara väl underbyggd (och inbegripa effekter på resultat)

Kommissionen godtar rekommendationen.

Rekommendation 3 – Metoder att inhämta information som gör att utnyttjandet kan övervakas bättre

Kommissionen godtar rekommendationen.

Rekommendation 4 – Fokus på effektivitet och leverans av goda resultat

Kommissionen godtar rekommendationen.

De strategiska rapporter som kommissionen antog 2010 och 2013 innehåller en översikt på EU-nivå av genomförandet, och kommissionen flaggar för behovet av att påskynda genomförandet och uppnåendet av investeringsmålen.

Händelse	Datum
Revisionsplanen antas / Revisionen inleds	2.3.2016
Den preliminära rapporten skickas till kommissionen (eller till ett annat revisionsobjekt)	28.3.2018
Den slutliga rapporten antas efter det kontradiktoriska förfarandet	30.5.2018
Svaren från kommissionen (eller från ett annat revisionsobjekt) har tagits emot på alla språk	23.7.2018

PDF ISBN 978-92-847-0022-6 doi:10.2865/692384 QJ-AB-18-013-SV-N

HTML ISBN 978-92-9207-997-0 doi:10.2865/894058 QJ-AB-18-013-SV-Q

Medlemsstaterna utnyttjar anslag när de får en utbetalning från EU-budgeten som ska medfinansiera stödberättigande projekt. Omkring en tredjedel av EU:s budget avsätts till sammanhållningsområdet.

Vi granskade huruvida kommissionens och medlemsstaternas åtgärder var ändamålsenliga när det gällde att utnyttja medel från Eruf, ESF och Sammanhållningsfonden under programperioden 2007–2013 och gjorde jämförelser med programperioderna 2000–2006 och 2014–2020.

Vi konstaterade att genomförandet startade långsamt under programperioden 2007–2013, bland annat på grund av det sena antagandet av den rättsliga ramen, det sena godkännandet av programdokument (operativa program) och överlappningen av programperioder. Kommissionen övervakade utnyttjandet av medel, men först omkring 13 månader före stödperiodens slut inrättade den en arbetsgrupp som skulle bistå medlemsstater som hade operativa program med dåligt anslagsutnyttjande. De åtgärder som vidtogs ledde till en markant ökning av utnyttjandet, men vissa åtgärder var främst inriktade på utnyttjande och regelefterlevnad och tog inte tillräcklig hänsyn till resultat. De frekventa översynerna väcker framför allt tvivel om kvaliteten på de analyser som låg till grund för planeringsprocessen och förmågan att uppnå målen för det operativa programmet och sammanhållningspolitiken.



EUROPEISKA
REVISIONSRÄTTEN



Publikationsbyrån

EUROPEISKA REVISIONSRÄTTEN

12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Tfn +352 4398-1

Frågor: eca.europa.eu/sv/Pages/ContactForm.aspx

Webbplats: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors

©Europeiska unionen, 2018

För all användning eller återgivning av foton eller annat material som Europeiska unionen inte har upphovsrätten till måste tillstånd inhämtas direkt från upphovsrättsinnehavaren.