

Europeiska unionens officiella tidning

C 375



Svensk utgåva

Meddelanden och upplysningar

femtionionde årgången

13 oktober 2016

Innehållsförteckning

IV Upplysningar

UPPLYSNINGAR FRÅN EUROPEISKA UNIONENS INSTITUTIONER, BYRÅER OCH ORGAN

Revisionsrätten

2016/C 375/01	Revisionsrättens årsrapport om budgetgenomförandet för budgetåret 2015 med institutionernas svar	1
2016/C 375/02	Revisionsrättens årsrapport om den verksamhet som finansieras genom åttonde, nionde, tionde och elfte Europeiska utvecklingsfonden (EUF) för budgetåret 2015 med kommissionens svar	287

SV

IV

(Upplysningar)

UPPLYSNINGAR FRÅN EUROPEISKA UNIONENS INSTITUTIONER, BYRÅER OCH
ORGAN

REVISIONSRÄTTEN



I enlighet med bestämmelserna i artikel 287.1 och 287.4 i EUF-fördraget, artiklarna 148.1 och 162.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU, Euratom) nr 966/2012 av den 25 oktober 2012 om finansiella regler för unionens allmänna budget och om upphävande av rådets förordning (EG, Euratom) nr 1605/2002 och artiklarna 43, 48 och 60 i rådets förordning (EG) nr 215/2008 av den 18 februari 2008 med budgetförordning för tionde Europeiska utvecklingsfonden, ändrad genom förordning (EU) nr 567/2014

har Europeiska unionens revisionsrätt vid sitt sammanträde den 14 juli 2016 antagit sina

ÅRSRAPPORTER

för budgetåret 2015.

Rapporterna har tillsammans med institutionernas svar på revisionsrättens iakttagelser överlämnats till de myndigheter som ansvarar för beviljandet av ansvarsfrihet och till de övriga institutionerna.

Revisionsrättens ledamöter är följande:

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA (ordförande), Kersti KALJULAID, Karel PINXTEN, Henri GRETHEN, Szabolcs FAZAKAS, Louis GALEA, Ladislav BALKO, Lazaros S. LAZAROU, Hans Gustaf WESSBERG, Pietro RUSSO, Ville ITÄLÄ, Kevin CARDIFF, Baudilio TOMÉ MUGURUZA, Iliana IVANOVA, George PUFAN, Neven MATES, Alex BRENNINKMEIJER, Danièle LAMARQUE, Nikolaos MILIONIS, Phil WYNN OWEN, Klaus-Heiner LEHNE, Oskar HERICS, Bettina JAKOBSEN, Janusz WOJCIECHOWSKI, Samo JEREB, Jan GREGOR, Mihails KOZLOVS och Rimantas ŠADŽIUS.

ÅRSRAPPORT OM BUDGETGENOMFÖRANDET

(2016/C 375/01)

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

	<i>Sida</i>
Allmän inledning	7
Kapitel 1 – Revisionsförklaringen och information till stöd för den	9
Kapitel 2 – Budgetförvaltningen och den ekonomiska förvaltningen	49
Kapitel 3 – EU-budgeten: att uppnå resultat	77
Kapitel 4 – Inkomster	125
Kapitel 5 – Konkurrenskraft för tillväxt och sysselsättning	143
Kapitel 6 – Ekonomisk, social och territoriell sammanhållning	161
Kapitel 7 – Naturresurser	207
Kapitel 8 – Europa i världen och Säkerhet och medborgarskap	253
Kapitel 9 – Administration	275

ALLMÄN INLEDNING

0.1. Europeiska revisionsrätten är den EU-institution som enligt fördraget om Europeiska unionens funktionssätt⁽¹⁾ ska granska Europeiska unionens finanser. Såsom EU:s externa revisor fungerar vi som oberoende väktare av unionsmedborgarnas ekonomiska intressen och bidrar till att förbättra EU:s ekonomiska förvaltning. Mer information om vårt arbete finns i vår årliga verksamhetsrapport, våra särskilda rapporter om EU:s utgiftsprogram och inkomster, våra översiktliga analyser och våra yttranden över ny eller uppdaterad EU-lagstiftning eller över andra beslut med betydande effekter för den ekonomiska förvaltningen⁽²⁾.

0.2. Detta är vår 39:e årsrapport om genomförandet av EU:s budget och den gäller budgetåret 2015. Europeiska utvecklingsfonden behandlas i en separat årsrapport.

0.3. EU:s allmänna budget godkänns varje år av rådet och Europaparlamentet. Tillsammans med våra särskilda rapporter bildar årsrapporten ett underlag för förfarandet för beviljande av ansvarsfrihet, där Europaparlamentet, på rekommendation av rådet, beslutar huruvida Europeiska kommissionen på ett tillfredsställande sätt har fullgjort sina skyldigheter när det gäller genomförandet av budgeten. Vid offentliggörandet översänder vi vår årsrapport till de nationella parlamenten och till Europaparlamentet och rådet.

0.4. Den centrala delen i denna rapport är vår revisionsförklaring om tillförlitligheten i Europeiska unionens konsoliderade årsredovisning och om transaktionernas laglighet och korrekthet (i rapporten kallat "transaktionernas korrekthet"). Vi kompletterar denna förklaring med särskilda bedömningar av varje större område i unionens verksamhet.

0.5. Kapitelstrukturen i rapporten speglar rubrikerna i den fleråriga budgetramen (FBR). Budgetramen trädde i kraft 2014 och fastställer storleken på och fördelningen av EU:s utgifter under perioden fram till 2020.

0.6. Det finns inga separata finansiella rapporter för enskilda FBR-rubriker, och slutsatserna i våra särskilda bedömningar utgör därför inte revisionsuttalanden. I dessa kapitel redovisas i stället viktiga frågor som är specifika för varje FBR-rubrik.

0.7. Årets rapport är strukturerad enligt följande:

- Kapitel 1 innehåller revisionsförklaringen och en sammanfattning av resultatet av vår granskning av räkenskaperas tillförlitlighet och transaktionernas korrekthet.
- I kapitel 2 presenterar vi resultatet av vår granskning av budgetförvaltningen och den ekonomiska förvaltningen.
- Kapitel 3 bidrar till vårt strategiska mål att förbättra det offentliga ansvarsutkrävandet i EU och är inriktat på i hur hög grad resultatramen för forsknings- och innovationsprogrammet Horisont 2020 gör det möjligt för kommissionen att övervaka och styra framstegen mot sina mål.
- I kapitel 4 presenterar vi resultatet av vår granskning av inkomster.
- I kapitlen 5–9 redovisar vi, för huvudrubrikerna i den fleråriga budgetramen⁽³⁾, resultatet av vår kontroll av transaktionernas korrekthet och vår granskning av de årliga verksamhetsrapporterna, av andra delar av internkontrollsystemen och av andra styrformer.

0.8. Kommissionens svar på våra iakttagelser (eller i förekommande fall svaren från andra EU-institutioner och EU-organ) presenteras också i rapporten. I våra iakttagelser och slutsatser tar vi hänsyn till dessa svar. Det förblir emellertid vårt ansvar, såsom extern revisor, att redogöra för våra granskningsiakttagelser, dra slutsatser av dem och därefter göra en oberoende och opartisk bedömning av räkenskaperas tillförlitlighet och transaktionernas korrekthet.

⁽¹⁾ Artiklarna 285–287.

⁽²⁾ Finns på vår webbplats, <http://eca.europa.eu>

⁽³⁾ Kapitel 8 *Europa i världen* och *Säkerhet och medborgarskap* består av två delar. Del 1 om FBR-rubrik 4 (Europa i världen) och del 2 med vår analys av FBR-rubrik 3 (Säkerhet och medborgarskap). Analysen av rubrik 3 i den fleråriga budgetramen inbegriper ingen uppskattad felnivå. Vi gör ingen särskild bedömning av utgifterna inom FBR-rubrik 6 (Kompensationer) och andra utgifter.

KAPITEL 1

Revisionsförklaring och information till stöd för den

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

	<i>Punkt</i>
Revisionsrättens revisionsförklaring till Europaparlamentet och rådet – oberoende revisorns rapport	I–XII
Inledning	1.1–1.3
EU:s utgifter är ett viktigt verktyg för att uppfylla politiska mål	1.1–1.3
Räkenskaperna innehöll inte väsentliga felaktigheter	1.4–1.7
Områden av särskild betydelse för revisionen	1.8–1.18
Vi bad kommissionen om ytterligare information till stöd för värderingen av finansieringsinstrument med delad förvaltning	1.9–1.11
Vi bedömde hur garantitransaktioner inom Europeiska fonden för strategiska investeringar (Efsi) hade redovisats	1.12–1.16
Vi bedömde ökningen av upplupna kostnader i årsredovisningen	1.17–1.18
Transaktionernas korrekthet: Den felnivå som vi uppskattade är fortfarande väsentlig, men på några områden har förbättringar skett	1.19–1.43
Våra granskningsresultat för 2015 visar i stort sett samma bild som tidigare år	1.20–1.33
Kommissionen ökade uppskattningarna av felnivåer betydligt i på varandra följande dokument	1.34–1.36
Beräkningen av den korrigerande kapaciteten är fortfarande en utmaning för kommissionen	1.37–1.41
Korrigerande åtgärder som vidtogs i tid minskade den felnivå som vi uppskattade	1.42–1.43
Vi skickar fall av misstänkta oegentligheter till Olaf	1.44
Slutsatser	1.45–1.48
Granskningsresultat	1.46–1.48
 Bilaga 1.1 – Revisionsmetod	
Bilaga 1.2 – USA:s och EU:s tillvägagångssätt för att granska och rapportera om lagstridiga och oriktiga betalningar	
Bilaga 1.3 – Frekvens av upptäckta fel i granskningsurvalet för 2015	

REVISIONSRÄTTENS REVISIONSFÖRKLARING TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET – OBE-ROENDE REVISORNS RAPPORT

I. Vi har granskat

- a) Europeiska unionens konsoliderade årsredovisning som består av de konsoliderade räkenskaperna⁽¹⁾ och de konsoliderade rapporterna om genomförandet av budgeten⁽²⁾ för det budgetår som slutade den 31 december 2015 och som godkändes av kommissionen den 11 juli 2016,
- b) lagligheten och korrektheten i de transaktioner som ligger till grund för räkenskaperna, i enlighet med bestämmelserna i artikel 287 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget).

Ledningens ansvar

II. I enlighet med artiklarna 317–318 i EUF-fördraget och budgetförordningen ansvarar ledningen för att upprätta konsoliderade räkenskaper för Europeiska unionen som ger en rättvisande bild i enlighet med de internationella redovisningsstandarderna för den offentliga sektorn samt för att de transaktioner som ligger till grund för dem är lagliga och korrekta. Detta ansvar innefattar att utforma, införa och upprätthålla den internkontroll som är relevant när det gäller att upprätta och lägga fram årsredovisningar som inte innehåller väsentliga felaktigheter, vare sig detta beror på oegentligheter eller fel. Kommissionen har det slutliga ansvaret för att de transaktioner som ligger till grund för Europeiska unionens räkenskaper är lagliga och korrekta (artikel 317 i EUF-fördraget).

Revisorns ansvar

III. Vårt ansvar är att på grundval av revisionen lämna en revisionsförklaring om räkenskapernas tillförlitlighet och de underliggande transaktionernas laglighet och korrekthet till Europaparlamentet och rådet. Vi utförde revisionen i enlighet med IFAC:s internationella revisionsstandarder (*International Standards on Auditing*, ISA) och god revisionssed och Intosais internationella standarder för högre revisionsorgan (Issai). Enligt dessa standarder ska vi uppfylla etiska krav och planera och utföra revisionen så att rimlig säkerhet uppnås om huruvida Europeiska unionens konsoliderade räkenskaper innehåller väsentliga felaktigheter och huruvida de underliggande transaktionerna är lagliga och korrekta.

IV. En revision innebär att revisorn genom olika revisionsåtgärder inhämtar revisionsbevis om belopp och annan information i de konsoliderade räkenskaperna och om de underliggande transaktionernas laglighet och korrekthet. Valet av åtgärder grundas på revisorns bedömning, däribland av riskerna för att det finns väsentliga felaktigheter i de konsoliderade räkenskaperna och för att de underliggande transaktionerna i väsentlig utsträckning inte följer Europeiska unionens rättsliga ram, vare sig det beror på oegentligheter eller på fel. Vid denna riskbedömning beaktar revisorn de delar av den interna kontrollen som är relevanta för upprättandet av konsoliderade räkenskaper som ger en rättvisande bild och de system för övervakning och kontroll som ska garantera de underliggande transaktionernas laglighet och korrekthet i syfte att utforma granskningsåtgärder som är ändamålsenliga med hänsyn till omständigheterna men inte i syfte att göra ett uttalande om den interna kontrollens ändamålsenlighet. En revision innefattar också en utvärdering av ändamålsenligheten i de redovisningsprinciper som har använts och av rimligheten i uppskattningarna i redovisningen, liksom en utvärdering av den övergripande presentationen i de konsoliderade räkenskaperna.

V. När det gäller inkomster baserar vi revisionen av egna medel från mervärdesskatt och bruttonationalinkomst på de makroekonomiska aggregat som ligger till grund för beräkningen av dem och bedömer kommissionens system för att behandla uppgifterna tills medlemsstaternas bidrag har tagits emot och bokförts i de konsoliderade räkenskaperna. När det gäller traditionella egna medel granskar vi tullmyndigheternas räkenskaper och analyserar flödet av tullavgifter tills kommissionen har tagit emot och bokfört beloppen i räkenskaperna.

⁽¹⁾ Den konsoliderade årsredovisningen består av balans- och resultaträkningen, kassaflödesanalysen, sammanställningen av förändringar i nettotillgångarna och en sammanfattning av de viktigaste redovisningsprinciperna och andra förklarande noter (inbegripet segmentrapportering).

⁽²⁾ De konsoliderade rapporterna om genomförandet av budgeten består av de konsoliderade rapporterna om genomförandet av budgeten och förklarande noter.

VI. När det gäller utgifter granskar vi betalningstransaktioner när utgifterna har uppkommit, bokförts och godkänts. Revisionen omfattar alla betalningar (även betalningar som avser inköp av tillgångar) utom förskott vid den tidpunkt då de gjordes. Förskott granskas när mottagarna av medel ska lämna eller har lämnat underlag som visar att de använts på rätt sätt och förskottsbetalningen har reglerats eller kan återvinnas.

VII. Vi anser att vi har inhämtat tillräckliga och lämpliga revisionsbevis till stöd för våra uttalanden.

Räkenskapernas tillförlitlighet

Uttalande om räkenskapernas tillförlitlighet

VIII. Vi anser att Europeiska unionens konsoliderade räkenskaper för det år som slutade den 31 december 2015 i alla väsentliga avseenden ger en rättvisande bild av unionens finansiella ställning per den 31 december 2015, det finansiella resultatet, kassaflödena och förändringar i nettotillgångarna för det budgetår som slutade detta datum i enlighet med budgetförordningen och redovisningsreglerna, som baseras på internationellt erkända redovisningsstandarder för den offentliga sektorn.

Lagligheten och korrektheten i de transaktioner som ligger till grund för räkenskaperna

Inkomster

Uttalande om lagligheten och korrektheten i de inkomster som ligger till grund för räkenskaperna

IX. Vi anser att de inkomster som ligger till grund för räkenskaperna för det år som slutade den 31 december 2015 i alla väsentliga avseenden är lagliga och korrekta.

Betalningar

Grund för ett uttalande med avvikande mening om lagligheten och korrektheten i de betalningar som ligger till grund för räkenskaperna

X. De utgifter som bokförts för 2015 under de rubriker i den fleråriga budgetramen som gäller driftsutgifter⁽³⁾ innehåller väsentliga fel. Vår uppskattning av felnivån för de betalningar som ligger till grund för räkenskaperna är 3,8 %. Vår övergripande slutsats bygger på den högre uppskattade felnivån för de utgifter som utgör kostnadsersättningar⁽⁴⁾ och bekräftas av kommissionens analys av riskbelopp som presenteras i den årliga förvaltnings- och resultatrapporten för EU:s budget.

Uttalande med avvikande mening om lagligheten och korrektheten i de betalningar som ligger till grund för räkenskaperna

XI. Vi anser, med hänsyn till de förhållanden av väsentlig betydelse som beskrivs i punkten Grund för ett uttalande med avvikande mening om lagligheten och korrektheten i de betalningar som ligger till grund för räkenskaperna, att de betalningar som ligger till grund för räkenskaperna för det år som slutade den 31 december 2015 innehåller väsentliga fel.

⁽³⁾ Rubrikerna (1–4) behandlas i kapitlen 5–8 i vår årsrapport för 2015.

⁽⁴⁾ 82,7 miljarder euro. Mer information finns i punkterna 1.21–1.24 i vår årsrapport för 2015.

Övrig information

XII. Avsnittet Årsredovisning – diskussion och analys är inte en del av årsredovisningen. Informationen i denna diskussion och analys stämmer överens med årsredovisningen.

Den 14 juli 2016.

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

Ordförande

Europeiska revisionsrätten

12, rue Alcide De Gasperi, 1615 Luxemburg, LUXEMBURG

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

INLEDNING

EU:s utgifter är ett viktigt verktyg för att uppfylla politiska mål

1.1. EU:s utgifter uppgick till 145,2 miljarder euro 2015. De är ett viktigt verktyg för uppfyllelsen av politiska mål. Andra viktiga instrument är användningen av lagstiftning och den fria rörligheten för varor, tjänster, kapital och människor över hela unionen. EU:s utgifter utgör 2,1 % av EU-medlemsstaternas (se **figur 1.1**) samlade offentliga utgifter och 1,0 % av EU:s bruttonationalinkomst.

1.2. I enlighet med vad som fastställs i fördraget

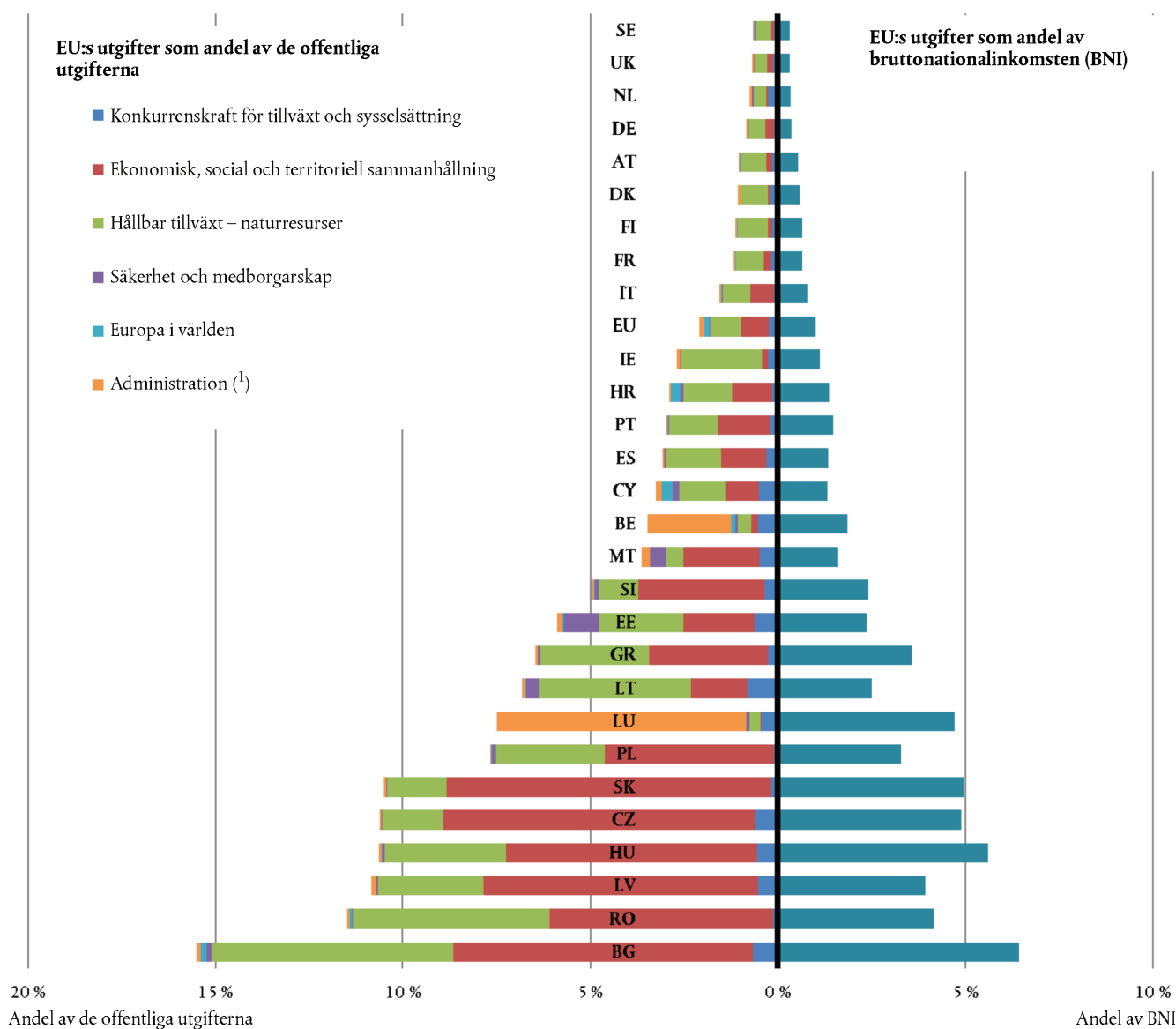
- kontrollerar vi huruvida EU:s budget används i enlighet med tillämpliga lagar och bestämmelser,
- uttalar vi oss om EU:s räkenskaper,
- rapporterar vi huruvida EU:s utgifter har använts ekonomiskt, effektivt och sparsamt ⁽⁵⁾,
- ger vi råd om föreslagen lagstiftning med finansiella effekter.

Det arbete vi gör för revisionsförklaringen uppfyller det första och andra av dessa mål. Det hjälper oss att identifiera risker när det gäller sparsamheten, effektiviteten och ändamålsenligheten i utgifterna. Det ger ett viktigt underlag till våra yttranden över förslag till lagstiftning med finansiella effekter.

⁽⁵⁾ Definieras i artikel 30.2 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU, Euratom) nr 966/2012 av den 25 oktober 2012 om finansiella regler för unionens allmänna budget (EUT L 298, 26.10.2012, s. 1) på följande sätt:

"Principen om sparsamhet kräver att de resurser som institutionen använder för att genomföra sin verksamhet ska göras tillgängliga i rätt tid och vara av den kvantitet och kvalitet som behövs, samt ställas till förfogande till lägsta möjliga kostnad. Principen om effektivitet avser förhållandet mellan de resurser som används och de resultat som uppnås. Principen om ändamålsenlighet avser hur väl specifika mål med en åtgärd och förväntade resultat uppnås."

Figur 1.1 – EU:s utgifter i respektive medlemsstat 2015 som andel av bruttonationalinkomsten (BNI) och de offentliga utgifterna



Medlemsstaternas BNI: En överenskommen uppsättning prognoser för traditionella egna medel och beräkningsunderlag för moms/BNI – 19.5.2016 – Europeiska kommissionen.

Medlemsstaterna – offentliga utgifter – Eurostat – årliga nationalräkenskaper. I **bilaga 1.3** förklaras landskoderna.

(¹) Omfattar utgifter, löner och andra kostnader vid EU-organ i medlemsstaten.

Källa: Europeiska unionens utgifter (Europeiska kommissionens räkenskapsuppgifter, sammanställda av revisionsrätten).

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

1.3. I detta kapitel av årsrapporten

- beskriver vi bakgrunden till revisionsförklaringen (DAS) och sammanfattar revisionsmetoden (se **bilaga 1.1**), granskningsresultatet och slutsatserna,
- diskuterar vi områden av särskild betydelse för revisionen av EU:s årsredovisning,

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

- jämför vi våra resultat när det gäller utgifternas korrekthet 2015 med de senaste årens granskningsresultat och med Europeiska kommissionens uppskattningar,
- diskuterar vi i **bilaga 1.2** USA:s och EU:s tillvägagångssätt för att granska och rapportera om lagstridiga och oriktiga betalningar.

RÄKENSKAPERNA INNEHÖLL INTE VÄSENTLIGA FELAKTIGHETER

1.4. Våra iakttagelser gäller Europeiska unionens konsoliderade årsredovisning ⁽⁶⁾ (nedan kallad *årsredovisningen*) för budgetåret 2015. Vi tog emot årsredovisningen tillsammans med räkenskapsförarens skriftliga uttalande den 12 juli 2016 ⁽⁷⁾ ⁽⁸⁾. Årsredovisningen åtföljs av avsnittet "Årsredovisning – diskussion och analys" ⁽⁹⁾. Analysen ingår inte i vårt revisionsuttalande. I enlighet med revisionsstandarderna har vi dock bedömt om den stämmer överens med informationen i årsredovisningen.

1.5. Den årsredovisning som kommissionen har offentliggjort visar att de totala skulderna uppgick till 226,1 miljarder euro den 31 december 2015 jämfört med 153,7 miljarder euro i totala tillgångar. Underskottet för 2015 uppgår till 13,0 miljarder euro.

1.6. Vår granskning visade att årsredovisningen inte innehöll väsentliga felaktigheter. Vi redovisar våra iakttagelser om den ekonomiska förvaltningen och budgetförvaltningen av EU-medel i kapitel 2.

⁽⁶⁾ I den konsoliderade årsredovisningen ingår

- a) de konsoliderade räkenskaperna med balansräkningen (där tillgångar och skulder vid årets slut redovisas), resultaträkningen (där årets intäkter och kostnader redovisas), kassaflödestabellen (som visar hur förändringar i räkenskaperna påverkar likvida medel) och redogörelsen för förändringar i nettotillgångarna samt tillhörande noter,
- b) de aggregerade rapporterna om genomförandet av budgeten, där årets inkomster och utgifter redovisas, samt tillhörande noter.

⁽⁷⁾ Vi tog emot den preliminära årsredovisningen tillsammans med räkenskapsförarens skriftliga uttalande den 31 mars 2016, som är den sista dagen för att presentera den enligt budgetförordningen (se artikel 147 i förordning (EU, Euratom) nr 966/2012). Den slutliga godkända årsredovisningen fick vi den 12 juli 2016, före den tidsfrist som anges i artikel 148 (31 juli).

⁽⁸⁾ Förordning (EU, Euratom) nr 966/2012.

⁽⁹⁾ Se rekommenderad praktisk riktlinje 2 (RPG 2) "diskussion om och analys av de finansiella rapporterna" från *International Public Sector Accounting Standards Board* (IPSASB).

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

KOMMISSIONENS SVAR

1.7. År 2015 gjorde kommissionen ytterligare anpassningar till internationella standarder ⁽¹⁰⁾ och till den rekommenderade praktiska riktlinjen för förberedelse och presentation av diskussion om och analys av de finansiella rapporterna ⁽¹¹⁾.

OMRÅDEN AV SÄRSKILD BETYDELSE FÖR REVISIONEN

1.8. Områden av särskild betydelse för revisionen är de områden som enligt vår professionella bedömning var av störst betydelse vid vår revision av räkenskaperna för den aktuella perioden. Områdena behandlades inom ramen för vår revision av räkenskaperna som helhet, och när vi bildade oss en uppfattning om dem, men vi gör inte ett separat uttalande om dessa områden ⁽¹²⁾.

Vi bad kommissionen om ytterligare information till stöd för värderingen av finansieringsinstrument med delad förvaltning

1.9. Myndigheterna i medlemsstaterna för över en del av den finansiering som kommissionen betalar i förskott till finansieringsinstrument ⁽¹³⁾ i form av lån, egetkapitalinstrument eller garantier. Under den fleråriga budgetramen för 2007–2013 var myndigheterna enligt EU-lagstiftningen inte skyldiga att regelbundet rapportera om belopp som dessa instrument förfogade över i tid till upprättandet av årsredovisningen. Kommissionen uppskattade därför hur förskotten hade använts och antog att medlen skulle användas helt och hållet och jämnt under verksamhetsperioden (ursprungligen fram till den 31 december 2015 men senare förlängd – utan rättslig grund ⁽¹⁴⁾ – till den 31 mars 2017). Av de 16 miljarder euro (inbegripet nationella bidrag) som hade förts över till finansieringsinstrument med delad förvaltning inom sammanhållningspolitiken hade vid utgången av 2014 ⁽¹⁵⁾ endast 9,2 miljarder euro (57 %) överlämnats till projekt.

1.9. Kommissionen påminner om att den är oenig med revisionsrätten om förlängningen av löptiden för finansiella instrument under delad förvaltning (se även kommissionens svar på punkt 6.41 och 6.45).

⁽¹⁰⁾ Till exempel när det gäller upplysningar om pensioner och andra ersättningar till anställda.

⁽¹¹⁾ Till exempel genom att utöka det avsnitt som behandlar hantering av risker och osäkerhetsfaktorer.

⁽¹²⁾ Revisorerna är skyldiga att rapportera om områden av särskild betydelse för revisionen till följd av att internationell revisionsstandard 701 infördes 2015.

⁽¹³⁾ Finansieringsinstrument är åtgärder som "utformas som kapitalinvesteringar, lån eller garantier eller investeringar i form av kapital likställt med eget kapital eller andra riskbärande instrument". Artikel 2 p i budgetförordningen under Definitioner – förordning (EU, Euratom) nr 966/2012.

⁽¹⁴⁾ Se punkt 6.52 i årsrapporten för 2014.

⁽¹⁵⁾ Det är de senaste uppgifterna från förvaltningsmyndigheterna till kommissionen.

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

1.10. Vi bad kommissionen bekräfta giltigheten hos sina metoder för att beräkna det belopp som redovisas i balansräkningen (3,3 miljarder euro per den 31 december 2015). Kommissionen startade därför en uppgiftsinsamling med fokus på de medlemsstater som hade störst restbelopp⁽¹⁶⁾.

1.11. Vi granskade det förfarande som hade använts för att samla in uppgifterna från de berörda medlemsstaterna, och med hänsyn till de resultat som uppnåddes drar vi slutsatsen att det totala förfinansieringsbelopp avseende finansieringsinstrument som redovisas i balansräkningen ger en rättvisande bild.

Vi bedömde hur garantitransaktioner inom Europeiska fonden för strategiska investeringar (Efsi) hade redovisats

1.12. År 2015 startade Europeiska fonden för strategiska investeringar (Efsi) sin verksamhet⁽¹⁷⁾. Efsi är ett gemensamt initiativ av EU och EIB som syftar till att främja investeringar runtom i EU genom en ökning av EIB-gruppens kapacitet att bära risker. Inom detta initiativ kommer EU-budgeten att ställa en garanti på upp till 16 miljarder euro för att täcka potentiella förluster i Efsis transaktioner⁽¹⁸⁾ (12,3 miljarder euro för en skuldportfölj och 3,7 miljarder euro för en aktieportfölj), såsom förklaras i punkterna 2.32–2.38. Vi inriktade oss på detta område eftersom inrättandet av Efsi har gett upphov till en rad komplexa redovisningsproblem som en följd av arrangemangen mellan EU och EIB.

⁽¹⁶⁾ 45 % av de outnyttjade beloppen per den 31 december 2014 gällde en medlemsstat (se punkt 2.31).

⁽¹⁷⁾ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2015/1017 av den 25 juni 2015 om Europeiska fonden för strategiska investeringar, Europeiska centrumet för investeringsrådgivning och portalen för investeringsprojekt på europeisk nivå samt om ändring av förordningarna (EU) nr 1291/2013 och (EU) nr 1316/2013 – Europeiska fonden för strategiska investeringar (EUT L 169, 1.7.2015, s. 1) (nedan kallad *Efsi-förordningen*).

⁽¹⁸⁾ Skuldportföljtransaktioner inbegriper standardlån, garantier och motgarantier. Aktieportföljtransaktioner inbegriper direkta och indirekta investeringar i aktiekapital eller kapital likställt med eget kapital och efterställda lån.

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

1.13. Inom Efsis skuldportfölj täcker EU:s budgetgaranti den första förlusten i en portfölj med EIB:s finansieringstransaktioner. Kommissionen redovisar den därför som ett finansiellt garantiåtagande ⁽¹⁹⁾. Inom Efsis aktieportfölj ska EIB göra lika stora, parallella investeringar på egen risk och på EU:s risk. När det gäller de investeringar med eget kapital som EIB gör på EU:s risk står EU-budgeten för hela risken, och vid varje årsslut överför kommissionen till EIB ett belopp som är lika med de negativa värdejusteringarna (orealiserade förluster), realiserade förluster vid avyttring och EIB:s finansieringskostnader, minus ränteintäkter, utdelningar och realiserade vinster. Orealiserade vinster över investeringens ursprungliga värde förs inte över från EIB till EU. De aktieportföljinvesteringar (avseende endast infrastruktur- och innovationstjänster) som täcktes av EU:s budgetgaranti uppgick till 7,6 miljoner euro vid årets slut ⁽²⁰⁾.

1.14. Räkenskapsföraren fick göra en omfattande bedömning för att komma fram till bedömningen och slutsatsen att Efsi inte uppfyllde kriterierna för att klassificeras som ett gemensamt projekt ⁽²¹⁾. Andra komplexa redovisningsproblem gäller redovisningen och mätningen av det finansiella garantiåtagandet för skuldportföljen, EU-garantin för investeringar med eget kapital och redovisningen av potentiella vinster inom aktieportföljen.

1.15. Vi inriktade oss på att analysera kontrollindikatorerna. Om kommissionen hade behandlat Efsi som ett gemensamt projekt skulle man ha varit tvungen att lämna vissa ytterligare upplysningar om ägarintressen och rösträtt, ta upp det i not 9 till årsredovisningen (konsolideringens omfattning) och redovisa en EU-andel av tillgångarna, skulderna, kostnaderna och inkomsterna i aktieportföljen. Vid utgången av 2015 skulle detta dock inte ha haft någon effekt på EU:s nettoresultat.

KOMMISSIONENS SVAR

1.14. Kommissionens räkenskapsförare använde, som han eller hon vanligtvis måste göra i liknande frågor, sitt professionella omdöme när han eller hon fattade beslut om den redovisningsmässiga bedömningen av Efsi. Omdömet baserade sig på djupanalys av redovisningstjänstens uppgifter som enhälligt lagts fram av kommissionen och EU:s rådgivande grupp i redovisningsstandarder.

1.15. Kommissionen har i noterna till 2015 års räkenskaper tagit med alla obligatoriska upplysningar som krävs enligt EU:s gällande redovisningsregler. Dessutom ger både noterna och FSDA omfattande kompletterande information om Efsis beskaffenhet, omfattning och finansiella effekter för EU.

⁽¹⁹⁾ Ett finansiellt garantiåtagande mäts som det högre av de förväntade förlusterna och det belopp som redovisades första gången minus, i förekommande fall, de ackumulerade avskrivningarna av inkomster.

⁽²⁰⁾ De kontrakt som undertecknades 2015 uppgick till 125 miljoner euro. Hälften täcks av EU-garantin. Utbetalningarna inom dessa kontrakt uppgick till 7,6 miljoner euro.

⁽²¹⁾ Enligt Ipsas 35 om den konsoliderade årsredovisningen och Ipsas 37 om samarbetsarrangemang.

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

1.16. När det gäller skuldportföljen granskade vi också om de tillämpade redovisningsprinciperna var tillfredsställande och konstaterade att redovisningen överensstämde med internationella standarder⁽²²⁾. När det gäller aktieportföljen anser vi att om värdet av investeringarna med eget kapital under de kommande åren ökar till över deras ursprungliga värdering ska detta redovisas i EU:s räkenskaper. Vid utgången av 2015 hade de aktuella beloppen (se punkt 1.13) inte någon väsentlig inverkan på EU:s konsoliderade årsredovisning. I framtiden skulle eventuella vinsters effekt på EU:s nettoresultat vara densamma oavsett om kommissionen redovisar dessa transaktioner som ett gemensamt projekt eller som ett derivat⁽²³⁾. Vi kommer att fortsätta följa denna fråga men vi har dragit slutsatsen att den inte påverkar vårt revisionsuttalande för 2015.

Vi bedömde ökningen av upplupna kostnader i årsredovisningen

1.17. I den slutliga årsredovisningen för 2015 beräknade kommissionen att beloppet för de stödberättigande kostnader som stödmottagarna hade haft men ännu inte redovisat uppgick till 106 miljarder euro. Den redovisade dem som upplupna kostnader⁽²⁴⁾. Detta innebär en ökning på 18 miljarder euro jämfört med 2014.

1.18. Vi granskade de metoder och kontrollsystem som de mest betydelsefulla generaldirektoraten använde i uppskattningarna vid årets slut och de kostnadsredovisningar som lämnades in av medlemsstaterna under det första kvartalet 2016. Vi stickprovgranskade fakturor och förfinansieringar och kontrollerade risken för att periodiseringen var felaktig. Vi försökte få ytterligare förklaringar från räkenskapsföraren när det gällde ökningen av de upplupna kostnaderna, såsom de redovisas i räkenskaperna. Utifrån vår granskning av den preliminära årsredovisningen och nettojusteringarna på 3,3 miljarder euro⁽²⁵⁾ i den slutliga årsredovisningen kan vi dra slutsatsen att det totala beloppet för upplupna kostnader i den slutliga konsoliderade balansräkningen är korrekt redovisat.

KOMMISSIONENS SVAR

1.16. Kommissionen välkomnar att revisionsrätten anser att den redovisningsmässiga behandlingen av skuldportföljen är konsekvent och i linje med internationella standarder.

Diskussioner om aktieportföljen, som inte infördes 2015, fortsätter mellan kommissionen och EIB-gruppen. Den redovisningsmässiga behandlingen av aktietransaktioner kommer att fastställas av räkenskapsföraren efter samråd med EU:s rådgivande expertgrupp för redovisningsstandarder så snart som den ändrade rättsliga grunden slutligen fastställts.

1.17. Kommissionen kommer att använda erfarenheten med uppskattningen av ådragna stödberättigade utgifter för att ytterligare förbättra periodavgränsningsarbetet i framtiden.

⁽²²⁾ De internationella redovisningsstandarderna för den offentliga sektorn (Ipsas) är en uppsättning redovisningsstandarder som ges ut av IASB, *International Accounting Standards Board*, och som offentliga organ runtom i världen ska använda när de upprättar sin årsredovisning.

⁽²³⁾ Enligt punkt 10 i Ipsas 29 är ett *derivat* ett finansiellt instrument med samtliga följande tre kännetecken: a) Dess värde ändras som reaktion på en förändring i en viss specificerad variabel, såsom ränta, pris på finansiellt instrument, råvarupris eller en annan variabel. b) Det kräver inte någon initial nettoinvestering eller en initial nettoinvestering som är mindre än vad som skulle krävas för andra typer av avtal som förväntas reagera på ett liknande sätt på marknadsfaktorer. c) Regleringen sker i framtiden.

⁽²⁴⁾ De omfattar upplupna kostnader på balansräkningens skuldsida på 67 miljarder euro och 39 miljarder euro som minskar värdet av förfinansieringen på balansräkningens tillgångssida.

⁽²⁵⁾ En minskning av de upplupna kostnaderna för GD Regional- och stadspolitik på 4,1 miljarder euro och en ökning för GD Sysselsättning, socialpolitik och inkludering på 0,8 miljarder euro.

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

TRANSAKTIONERNAS KORREKTHET: DEN FELNIVÅ SOM VI UPPSKATTADE ÄR FORTFARANDE VÄSENTLIG, MEN PÅ NÅGRA OMRÅDEN HAR FÖRBÄTTRINGAR SKETT

1.19. Vi granskar EU:s inkomster och utgifter för att bedöma om de är i enlighet med tillämpliga lagar och förordningar. Vi presenterar våra granskningsresultat avseende inkomster i kapitel 4 och avseende utgifter i kapitlen 5–9 (se **figur 1.2**).

- a) Inkomsterna innehöll inte några väsentliga fel (se punkt 4.22).
- b) Vi fortsätter att konstatera en väsentlig felnivå i utgifterna. Den uppskattade felnivån i utgifterna var 3,8 %, det vill säga lägre än 2014 (4,4 %) (se **figur 1.2**).
 - (i) Utgifterna under rubrik 5 i den fleråriga budgetramen (Administration) innehöll inte några väsentliga fel (se punkt 9.16).
 - (ii) Driftsutgifterna innehöll väsentliga fel (se punkterna 5.35–5.36, 6.76–6.77, 7.64–7.65 och 8.33–8.34), och felnivåerna i utgifterna för kostnadsersättning var mycket högre (se punkt 1.22).

Figur 1.2 – Sammanfattning av granskningsresultaten 2015 avseende transaktionernas korrekthet

Kapitel i årsrapporten	Rubriker i den fleråriga budgetramen	Granskade transaktioner (miljarder euro)	Uppskattad felnivå 2015 (%)	Konfidensintervall (%)		Uppskattad felnivå 2014 (%)
				Undre felgräns	Övre felgräns	
5. Konkurrenskraft	Rubrik 1a	14,5	4,4	2,0	6,7	5,6
6. Sammanhållning	Rubrik 1b	53,9	5,2	2,8	7,6	5,7
7. Naturresurser	Rubrik 2	58,6	2,9	1,7	4,2	3,6 ⁽¹⁾
8. Europa i världen	Rubrik 4	6,9	2,8	1,0	4,6	2,7
9. Administration	Rubrik 5	9,0	0,6	0,0	1,2	0,5
Övrigt ⁽¹⁾	Rubrik 3, 6 och övrigt	3,0	—	—	—	—
Totalt		145,9	3,8	2,7	4,8	4,4 ⁽²⁾
Inkomster		153,8	0	0	0	0

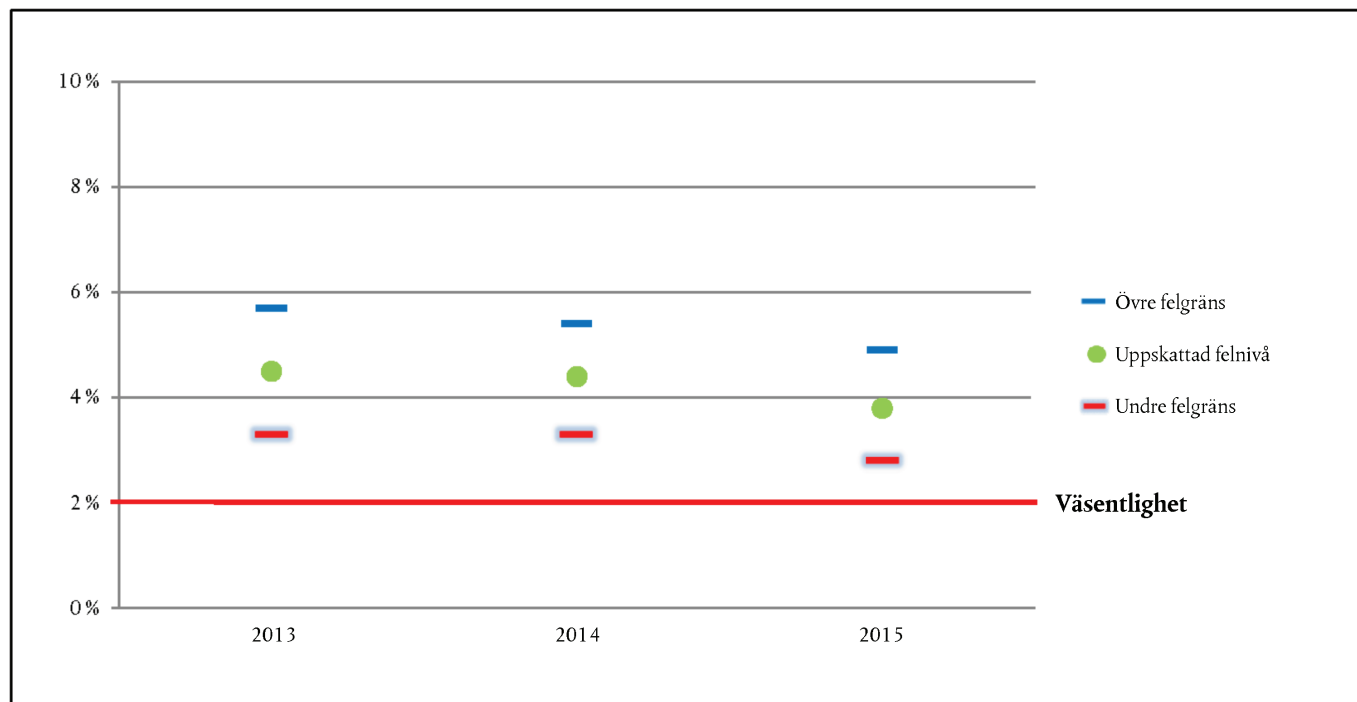
⁽¹⁾ Vi gör ingen särskild bedömning av utgifter under rubrikerna 3 (Säkerhet och medborgarskap) och 6 (Kompensationer) i den fleråriga budgetramen och inte heller av andra utgifter (särskilda instrument utanför budgetramen för 2014–2020, t.ex. reserven för katastrofbistånd, Europeiska fonden för justering för globaliseringseffekter, Europeiska unionens solidaritetsfond och flexibilitetsmekanismen). Arbetet på dessa områden bidrar ändå till vår samlade slutsats om utgifterna för 2015.

⁽²⁾ År 2015 ändrades den rättsliga ramen för den gemensamma jordbrukspolitik, och tvärvillkor ingår inte längre i vår transaktionsgranskning. År 2014 bidrog sådana fel med 0,6 procentenheter till den uppskattade felnivån under rubrik 2 i den fleråriga budgetramen. Mellan 2011 och 2014 uppgick deras andel av den uppskattade övergripande felnivån till 0,1–0,2 procentenheter.

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

Våra granskningsresultat för 2015 visar i stort sett samma bild som tidigare år

1.20. Den övergripande felnivå som vi uppskattar har visserligen förbättrats de senaste åren, men den överstiger fortfarande betydligt vårt riktmärke för väsentlighet (se **figur 1.3**).

Figur 1.3 – Den uppskattade felnivån (2013–2015)

Källa: Europeiska revisionsrätten (se **figur 1.2**).

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

KOMMISSIONENS SVAR

Ersättningen av kostnader är förenad med högre felnivåer

1.21. EU:s utgifter domineras av två typer av utgiftsprogram. Skillnaderna mellan de två betalningsgrunderna (kostnadsersättning och stödrättigheter) förklarar en stor del av variationerna i den uppskattade felnivån:

- Kostnadsersättning, där EU ersätter stödberättigande kostnader för stödberättigande verksamheter. De inbegriper forskningsprojekt (kapitel 5), utbildningsprogram (kapitel 6), projekt för regional utveckling och landsbygdsutveckling (kapitlen 6 och 7) och utvecklingsprojekt (kapitel 8). Inom detta system måste mottagarna lämna information som styrker att de deltar i en verksamhet som berättigar till stöd och har haft kostnader för vilka de har rätt till ersättning. Kravet att riktig information ska lämnas ger upphov till komplicerade stödregler (vad man kan begära ersättning för) och formella krav (hur kostnaderna uppkommer, dvs. regler för offentlig upphandling eller för statligt stöd).
- Stödrättigheter, där betalningen bygger på att vissa villkor är uppfyllda. I sådana program ingår student- och forskningsstipendier (kapitel 5), budgetstöd⁽²⁶⁾ (kapitel 8) och löner och pensioner (kapitel 9). Direktstöd till jordbrukare (kapitel 7) grundas på stödrättigheter och beräknas utifrån information som bekräftas eller redovisas av jordbrukarna. Den risk som potentiellt oriktiga redovisningar utgör minskas i hög grad av att den information som stödmottagarna ska lämna är av ett enklare slag och till stor del kan kontrolleras före betalning genom exempelvis jämförelser med databaser och ortofoton.

1.21

Kommissionen anser att effekten av de komplicerade reglerna för stödberättigande som revisionsrätten hänvisar till avsevärt minskas när förenklade kostnadsalternativ används.

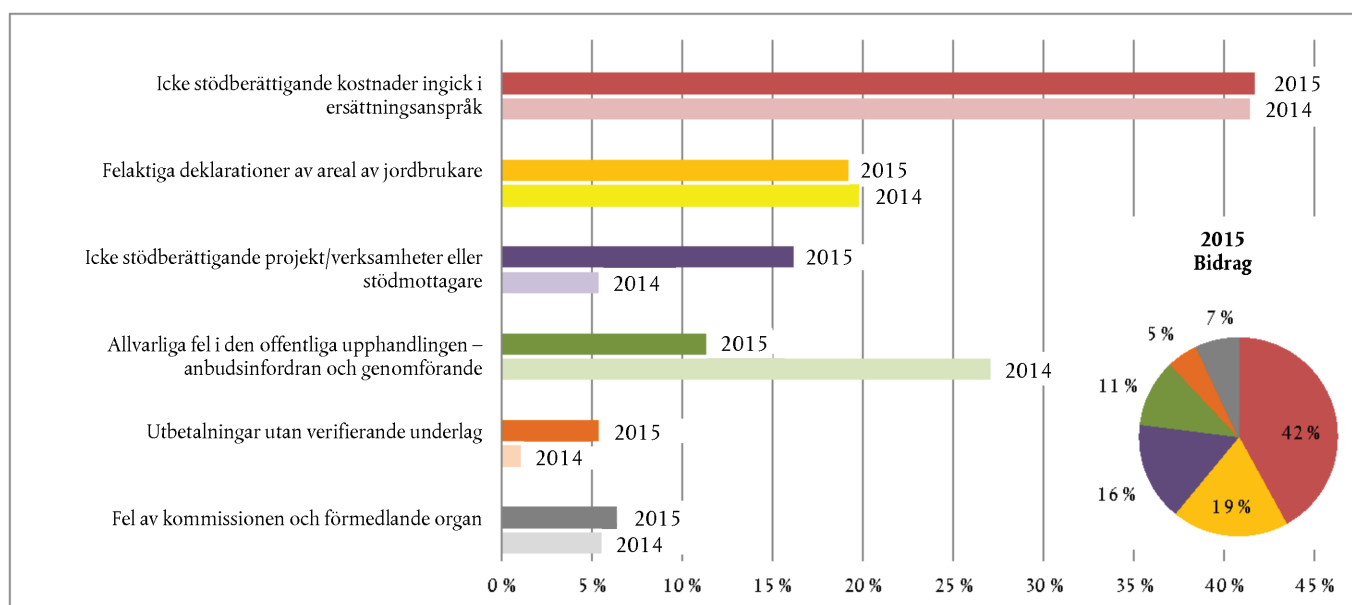
⁽²⁶⁾ Budgetstöd bidrar till en stats allmänna budget eller dess budget för en särskild politik eller ett särskilt mål (se även punkt 8.7).

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

1.22. Fel avseende stödberättigande i kostnadsersättnings-system är dominerande bland de fel som vi konstaterade 2015.

- a) När det gäller utgifter för ersättningar är den uppskattade felnivån 5,2 % (2014: 5,5 %). Typiska fel på detta område är följande:
- Icke stödberättigande kostnader i ersättningsanspråk.
 - Icke stödberättigande projekt, verksamheter och stödmottagare.
 - Allvarliga överträdelser av reglerna för offentlig upphandling ⁽²⁷⁾ (**figur 1.4**).
- b) När det gäller stödutgifter är den uppskattade felnivån 1,9 % (2014: 2,7 %). Typiska fel på detta område är bland annat att jordbrukare gör små överdeklarationer av jordbruksarealer (punkt 7.16.).

Figur 1.4 – Fördelning av den uppskattade övergripande felnivån per feltyp



"Fel av kommissionen och förmedlande organ" ska för 2014 jämföras med summan av "Administrativa fel i naturresurser" och "Andra feltyper".

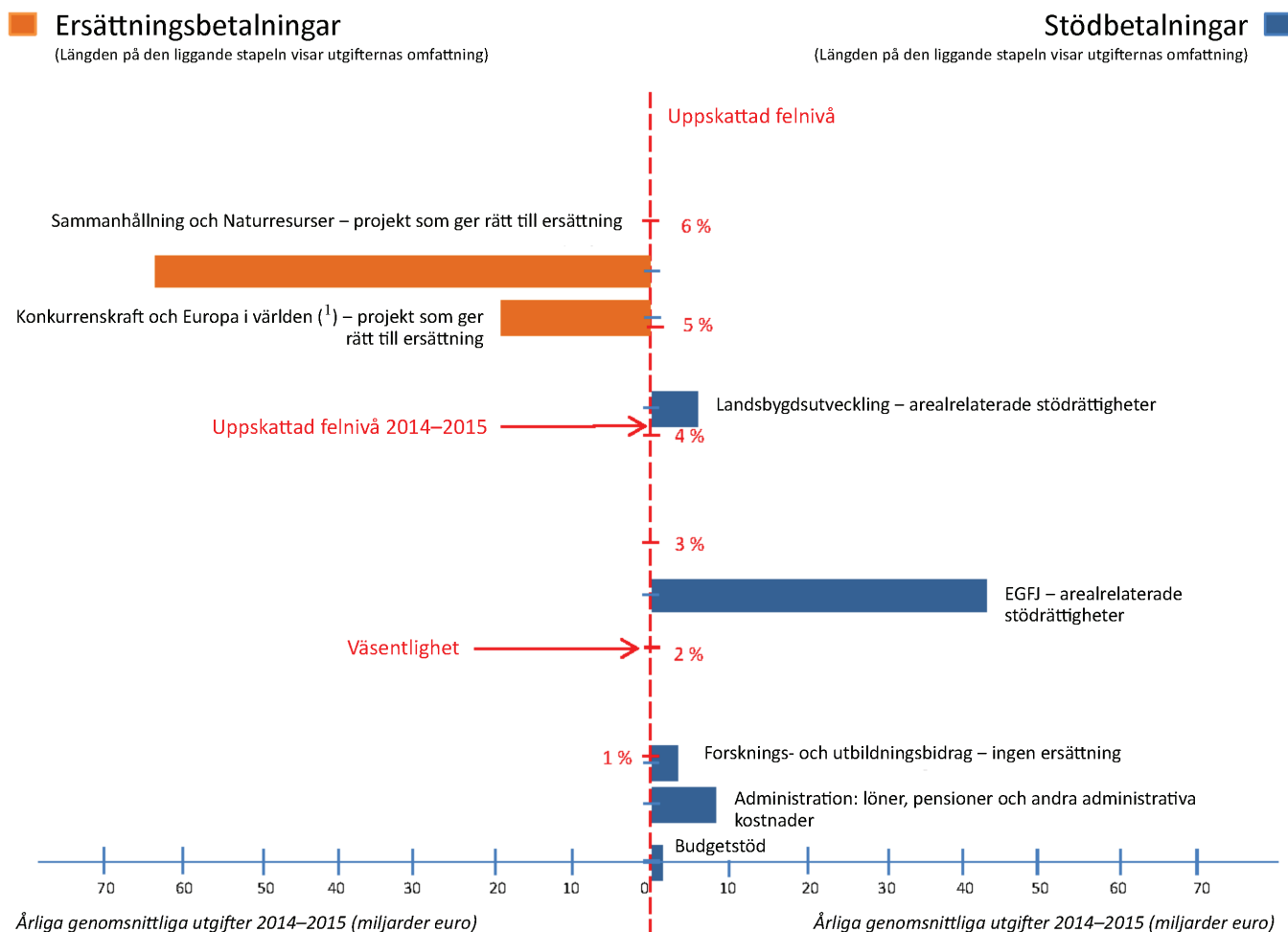
Källa: Europeiska revisionsrätten.

⁽²⁷⁾ http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/Guideline_procurement/Quantification_of_public_procurement_errors.pdf

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

1.23. **Figur 1.5** grundas på vår transaktionsgranskning av EU-utgifterna under de senaste två åren inför årsrapporterna om den allmänna budgeten och om Europeiska utvecklingsfonden. Generellt sett förhåller det sig så att ju komplexare information som begärs av stödmottagarna, desto högre är risken för fel.

Figur 1.5 – Sambandet mellan betalningsgrund och uppskattad felnivå i EU-transaktioner (2014–2015)



⁽¹⁾ Ersättningen för Europa i världen innefattar projekt med flera givare som i praktiken har många av stödutgifternas kännetecken och lägre felnivåer.

Källa: Europeiska revisionsrätten.

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

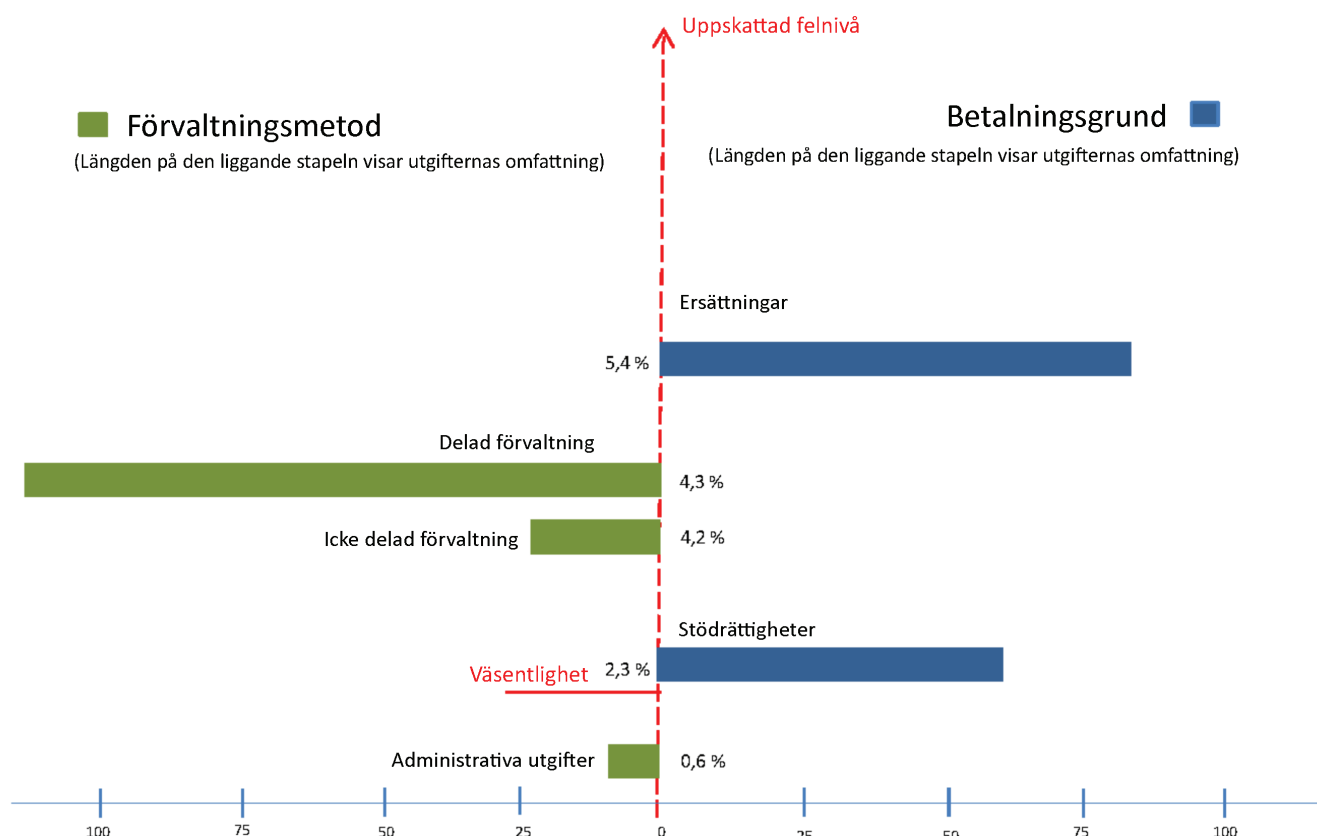
1.24. Vi analyserade andra riskfaktorer och deras samband med den uppskattade felnivån. Vi konstaterade att i fråga om utgifter med direkt förvaltning har två riskfaktorer betydande inverkan på felnivån:

- På områden där det enligt reglerna ska utföras en revision eller inspektion innan betalningen görs konstaterar vi i allmänhet en lägre felnivå.
- Ersättningar till projekt med en mängd partner (t.ex. konsortier) har högre felnivåer än ersättningar till en enda stödmottagare.

Förvaltningsmetoden har begränsad inverkan på felnivåerna

1.25. De olika riskmönstren för system med ersättningar och stödrättigheter, snarare än förvaltningsmetoder, påverkar felnivåerna på olika utgiftsområden⁽²⁸⁾. Den uppskattade felnivån uppvisar ett mycket starkare samband med betalningsgrunden än med förvaltningsmetoden. Vi konstaterade de högsta felnivåerna de senaste två åren inom Konkurrenskraft (som förvaltas direkt av kommissionen och indirekt genom enheter som anförtratts uppgifter) och Sammanhållning (med delad förvaltning). Ersättningssystem dominerar utgifterna på båda dessa områden (se **figur 1.6**).

⁽²⁸⁾ Direkt förvaltning (budgeten genomförs direkt av Europeiska kommissionen), indirekt förvaltning (budgetgenomförandet anförtros partnerländer utanför EU, internationella organisationer m.fl.) och delad förvaltning (budgetgenomförandet delas mellan kommissionen och medlemsstaterna).

Figur 1.6 – Genomsnittlig uppskattad felnivå per förvaltningsmetod och per betalningsgrund (2014–2015) ⁽¹⁾

Årliga genomsnittliga utgifter 2014–2015: 145,9 miljarder euro, fördelade per förvaltningsmetod

Årliga genomsnittliga utgifter 2014–2015: 145,9 miljarder euro, fördelade per betalningsgrund

⁽¹⁾ De två sidorna av figuren presenterar samma utgiftsbelopp. Den vänstra sidan visar utgifterna fördelade på förvaltningsmetod, och det framgår att den stora merparten av driftsutgifterna omfattas av delad förvaltning. Den högra sidan visar utgifterna fördelade på betalningsgrund och att utgifterna för ersättningar är betydligt större än stödutgifterna. De liggande staplarnas vertikala läge indikerar den uppskattade felnivån. Detta visar förvaltningsmetodens begränsade inverkan och betalningsgrundens betydande inverkan.

Källa: Europeiska revisionsrätten.

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

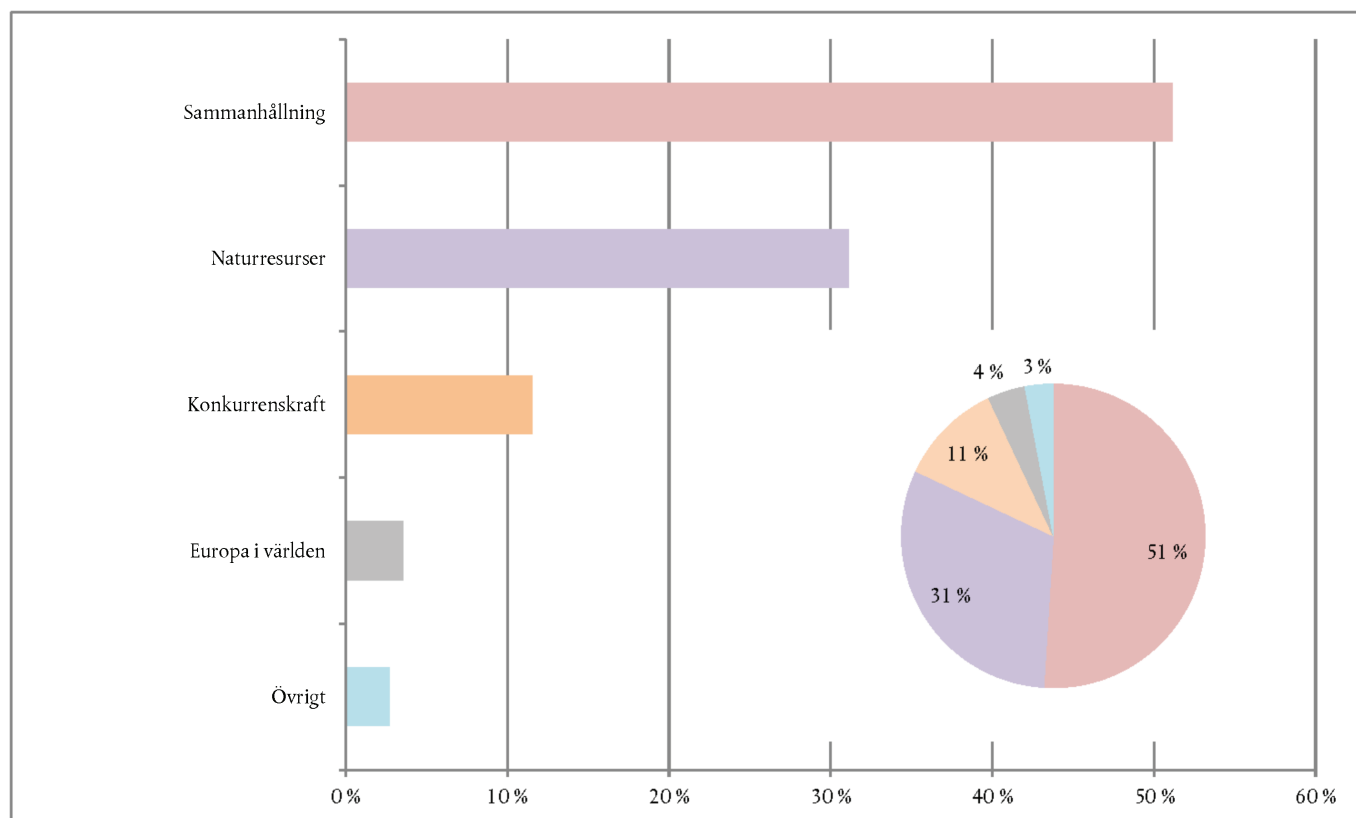
KOMMISSIONENS SVAR

Resultaten på olika utgiftsområden visar tydliga felmönster

1.26. Såsom visas i **figur 1.7** stod Sammanhållning för den största andelen av den övergripande felnivå som vi uppskattar för 2015, före Naturresurser, Konkurrenskraft och Europa i världen. Fördelningen stämmer överens med våra granskningsresultat för 2014.

1.26. Kommissionen delar revisionsrättens bedömning vad gäller felen och kommer att i laga ordning följa upp dem för att skydda EU-budgeten.

Figur 1.7 – Andel av den uppskattade övergripande felnivån för olika rubriker i den fleråriga budgetramen (2015)



Källa: Europeiska revisionsrätten.

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

1.27. Konkurrenskraft (kapitel 5): den uppskattade felnivån är 4,4 %, vilket är en minskning jämfört med resultatet 2014 (5,6 %). Många av utgifterna är kostnadsersättningar, och felen här speglar i huvudsak olika kategorier av icke stödberättigande kostnader (framför allt personalkostnader, andra direkta kostnader och indirekta kostnader).

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

1.28. Sammanhållning (kapitel 6): den uppskattade felnivån är 5,2 %, vilket är lägre än resultatet 2014 (5,7 %). Nästan alla utgifter på detta område är kostnadsersättningar. Icke stödberättigande kostnader i utgiftsredovisningar och icke stödberättigande projekt står för tre fjärdedelar av felet. Allvarliga överträdelser av regler för offentlig upphandling utgör en sjundedel av det totala felet (hälften 2014).

1.29. Naturresurser (kapitel 7): den uppskattade felnivån är 2,9 %, vilket är ungefär samma som 2014 (3,6 %) ⁽²⁹⁾. Europeiska garantifonden för jordbruket (EGF) står för mer än tre fjärdedelar av utgifterna på detta område och innehåller färre fel (2,2 %) än landsbygdsutveckling (5,3 %), där vi länge har konstaterat högre felnivåer i investeringsutgifter (där jordbruksföretag får bidrag grundat på ersättning av stödberättigande utgifter). Nästan två tredjedelar av utgifterna under rubrik 2 i den fleråriga budgetramen är arealbaserade direktstöd till jordbrukare. Överdeklarerade jordbruksarealer var därför den största bidragande faktorn till den uppskattade felnivån (mer än hälften). Fel avseende icke stödberättigade stödmottagare och icke stödberättigande aktiviteter eller utgifter bidrog med en femtedel. Överträdelserna av regler för offentlig upphandling ökade jämfört med 2014.

1.30. Europa i världen (kapitel 8): den uppskattade felnivån är 2,8 %, vilket är ungefär samma som 2014 (2,7 %). Kommissionens regleringar när bygg- och anläggningsarbeten, tjänster eller varor inte hade levererats och icke stödberättigande kostnader som ersatts av kommissionen står för två tredjedelar av den totala felnivån.

1.31. Administration (kapitel 9): den uppskattade felnivån är 0,6 %, vilket är ungefär samma som 2014 (0,5 %). Merparten av utgifterna på detta område gäller löner, pensioner och ersättningar som betalas av EU:s institutioner och byråer. Ett litet antal fel i ersättningar stod för merparten av felet på detta område, som totalt sett inte är väsentligt.

KOMMISSIONENS SVAR

1.28. Kommissionen hänvisar till sitt svar till punkt 6.11 och 6.76.

1.29. Den lägre felprocenten för EGFJ visar att IACS, och särskilt LPIS, när de tillämpas på rätt sätt är ett effektivt verktyg för att förhindra att fel uppstår redan från första början av processen. Kommissionen anser att IACS i sin helhet är ett stabilt system för styrning av utgifter för den gemensamma jordbrukspolitiken (se punkt 7.16 till 7.18).

Den högre felprocenten på landsbygdsutvecklingsområdet beror delvis på de komplicerade regler som styr vissa av åtgärderna. Emellertid har felprocenten för landsbygdsutveckling, även om den ligger över väsentlighetströskeln, sjunkit de senaste åren.

⁽²⁹⁾ I resultatet för 2014 ingår kvantifiering av tvärvillkorsfel. År 2014 bidrog sådana fel med 0,6 procentenheter till den uppskattade felnivån under rubrik 2 i den fleråriga budgetramen (se **figur 1.2**). Under perioden 2011–2014 när vi kvantifierade dessa fel var den genomsnittliga effekten 0,4 procentenheter för Marknads- och direktstöd och 0,3 procentenheter för Landsbygdsutveckling.

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

1.32. Vi beräknar inte felnivåer för andra utgiftsområden, inbegripet rubrik 3 i den fleråriga budgetramen (se kapitel 8). Totalt sett uppgick de utgifter som omfattas av vår revisionsförklaring på dessa områden till 3 miljarder euro (vår revision omfattade 2,1 % av utgifterna). Det arbete som vi har utfört på dessa områden fortsätter att bidra till våra övergripande slutsatser om 2015.

1.33. År 2015 uppgick den uppskattade felnivån som helhet i utgifter med delad förvaltning till 4,0 % (2014: 4,6 %) och till 3,9 % (2014: 4,6 %) i alla andra former av driftsutgifter ⁽³⁰⁾. Den uppskattade felnivån i administrativa utgifter är 0,6 % (2014: 0,5 %).

Kommissionen ökade uppskattningarna av felnivåer betydligt i på varandra följande dokument

1.34. Varje generaldirektorat vid kommissionen utarbetar en årlig verksamhetsrapport med en förklaring där generaldirektören intygar att den finansiella informationen presenteras korrekt i rapporten och att transaktionerna under hans eller hennes ansvar är lagliga och korrekta. Den årliga verksamhetsrapporten innehåller också en redogörelse för hur centrala politiska mål har uppnåtts (diskuteras i kapitel 3) och en förvaltningsrapport från generaldirektören till kommissionsledamöterna. År 2015 förenklade kommissionen de årliga verksamhetsrapporternas struktur och ökade generaldirektoratens möjligheter att själva påverka utformningen av dem.

⁽³⁰⁾ Utgifter som huvudsakligen behandlas i kapitlen 5 och 8, men det gäller även en del av de utgifter som behandlas i kapitlen 6 och 7. Det extrapolerade felet för utgifter inom delad förvaltning baseras på en granskning av 580 transaktioner (som tagits från en population på 113 miljarder euro), medan extrapoleringen av andra former av driftsutgifter baseras på en granskning av 318 transaktioner (som tagits från en population på 24 miljarder euro).

Figur 1.8 – Jämförelse mellan revisionsrättens granskningsresultat 2015 och uppskattade riskbelopp vid utbetalning och korrigeringar kapacitet i förvaltnings- och resultatrapporten för EU:s budget 2015 och de årliga verksamhetsrapporterna

Kapitel i årsrapporten ⁽¹⁾	Uppskattad felnivå (%)	Konfidensintervall (%)		Årliga verksamhetsrapporter från kommissionens generaldirektorat Finansiell exponering brutto vid betalningar ⁽²⁾ ⁽⁴⁾	som generaldirektoraten rapporterat ⁽³⁾ (%)		Kommissionens justerade finansiella exponering ⁽⁵⁾ (%) (se punkt 1.35)		Kommissionens korrigeringar kapacitet (%)
		Undre felgräns	Övre felgräns		Lägsta värde	Högsta värde	Lägsta värde	Högsta värde	
Kapitel 5 – Konkurrenskraft	4,4	2,0	6,7	CONNECT, EAC, Eacea, Easme, ECFIN, ENER, Ercea, FISMA, GROW, INEA, MOVE, REA, RTD och TAXUD	1,2	1,4	1,9	2,2	0,9
Kapitel 6 — Sammanhållning	5,2	2,8	7,6	EMPL och REGIO	2,5	4,3	2,9	5,1	1,6–2,7 ⁽⁷⁾
Kapitel 7 – Naturresurser	2,9	1,7	4,2	AGRI, CLIMA, ENV, MARE och SANTE	2,0	2,0	2,0	2,0	1,9
Europa i världen och EUF ⁽²⁾	3,1	1,7	4,5	AGRI, DEVCO ⁽³⁾ , Eacea, ECFIN, ECHO, EMPL, FPI, HOME, NEAR, REGIO och TRADE	2,2	2,3	2,6	2,7	0,6
Kapitel 9 – Administration	0,6	0,0	1,2	Administration ⁽⁶⁾	0,3	0,4	0,3	0,4	0,0
Källa: Europeiska revisionsrätten.									
Källa: Europeiska revisionsrätten på grundval av uppgifter från GD Budget.									

⁽¹⁾ Se fotnot 1 till **figur 1.2**.

⁽²⁾ Inklusive åttonde, nionde och elfte Europeiska utvecklingsfonden.

⁽³⁾ Vissa generaldirektorat förvaltar utgifter som anslagits till mer än en rubrik i den fleråriga budgetramen (AGRI, Eacea, Ecfm, Echo, EMPL, HOME, REGIO och SANTE).

⁽⁴⁾ I **bilaga 1.3** förklaras förkortningarna.

⁽⁵⁾ Finansiell exponering definieras som den andel av utgifterna som eventuellt inte uppfyller de tillämpliga kraven i lagstiftning och avtal vid tidpunkten för betalning.

⁽⁶⁾ BUDG, COMP, DGT, DIGIT, EPSC, Epso/EUSA, ESTAT, HR, IAS, JRC, OIB, OIL, Olaf, OP, PMO, SCIC, SG och SJ.

⁽⁷⁾ När det gäller sammanhållning presenterade kommissionen den korrigeringar kapaciteten som ett intervall, där det högre värdet baserades på tidigare genomsnittliga finansiella korrigeringar och återvinningar.

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

1.35. Kommissionen rapporterar följande tre uppsättningar av uppskattade felnivåer:

- De ursprungliga uppskattningar som rapporteras till kommissionen av organ och myndigheter som inrättats i enlighet med sektorsspecifik lagstiftning⁽³¹⁾ och andra enheter (tillhandahålls oss i april och maj).
- Uppskattningar (som ibland är betydligt högre⁽³²⁾) i de årliga verksamhetsrapporterna som justerats på grundval av kommissionens bedömning av tillgänglig information (tillhandahålls också i april och maj).
- Justerade siffror som offentliggjordes i juli 2016 i den årliga förvaltnings- och resultatrapporten för EU:s budget, som tar hänsyn till skillnader mellan kassaflöden och regleringar.

Den felnivå som vi har uppskattat bygger på en granskning av ett statistiskt urval av mellanliggande betalningar och slutbetalningar och regleringar (se **figur 1.8**). Till skillnad från amerikanska organ som förvaltar federala medel (se **bilaga 1.2**) är Europeiska kommissionen inte skyldig att göra en egen, statistiskt giltig uppskattning av felnivån.

1.36. Enligt budgetförordningen är vi skyldiga att översända våra preliminära iakttagelser till kommissionen samma dag som kommissionen är skyldig att underteckna den sammanfattande rapporten. I år överlämnade kommissionen sin årliga förvaltnings- och resultatrapport för EU:s budget, med den sammanfattande rapporten om 2015, till oss den 5 juli 2016, det vill säga samma dag som vi höll vårt kontradiktoriska möte. Därför lämnar vi i denna rapport inga konkreta kommentarer till den sammanfattande rapporten (som i år utgör en del av den årliga förvaltnings- och resultatrapporten för EU:s budget). Den sammanfattande rapporten och den årliga förvaltnings- och resultatrapporten för EU:s budget utgör inte en del av årsredovisningen och vi avger inte någon förklaring om dess innehåll.

KOMMISSIONENS SVAR

1.35. Kommissionen beslöt att anpassa uppskattningarna för AMPR så att de kunde vara mer jämförbara med revisionsrättens uppskattade felnivå.

Kommissionen anser att hänvisningen till den statistiska metodik som används av "organ som handhar federala medel i USA" inte är lämplig för medel under delad förvaltning. Under delad förvaltning förlitar sig inte kommissionen på utgiftsrevisioner som gjort av deras egna avdelningar på EU-nivå, utan på revisionsorgan i suveräna medlemsstater som redovisar utgifter som dessa medlemsstater ådragit sig, ofta med nationell medfinansiering. Därför anser kommissionen att framtaget av en statistiskt giltig skattning för hela EU av felnivån i sig inte skulle ge revisionsmottagare ett mervärde för delad utgiftsförvaltning.

I linje med kraven i det rättsliga ramverket kommer kommissionen att fortsätta samarbeta med medlemsstaternas redovisningsorgan och gemensamt definiera en statistiskt giltig ansats för att uppskatta felnivån på programnivå och för att använda sådana felprocentsatser efter godkännande. Kommissionen genomför på så sätt "principen om samordnad granskning" genom att inrikta sin verksamhet på att revidera medlemsstaternas revisorer och godkänna deras revisionsarbete. Detta grundar sig på revisionsrättens yttrande nr 2/2004 för en samordnad granskningsmodell och ett förslag till en gemenskapsintern kontrollram. Denna ansats är helt i linje med målet att minska förvaltningsbördan för stödmottagare och även minska behovet av revisionsposter i EG.

⁽³¹⁾ Som tillämpar förfaranden i samförstånd med kommissionen.

⁽³²⁾ Till exempel justerade GD Jordbruk och landsbygdsutveckling den genomsnittliga felnivå för EGFJ som rapporterats av utbetalande organ från 0,68 till 1,47 %, och för Ejflu från 1,78 till 4,99 % (se även punkterna 7.53 och 7.55 och 7.56).

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

KOMMISSIONENS SVAR

Beräkningen av den korrigerande kapaciteten är fortfarande en utmaning för kommissionen

1.37. Sedan 2014 presenterar generaldirektoraten sin uppskattning av felnivån vid sidan av uppskattningen av den framtida "korrigerande kapaciteten". Kommissionen definierar den som en försiktig uppskattning av det utgiftsbelopp som strider mot de tillämpliga kraven i lagstiftning och avtal och som generaldirektoratet kommer att identifiera och korrigera genom kontroller som görs efter det att betalningen godkänns⁽³³⁾.

1.38. För beräkningen av den "korrigerande kapaciteten" meddelar GD Budget generaldirektörerna det genomsnittliga beloppet för återvinningar och finansiella korrigeringar som gjorts sedan 2009 i enlighet med vad som redovisats i årsredovisningen⁽³⁴⁾. Av de 48 generaldirektoraten och genomförandeorganen har 29 gjort relevanta justeringar av denna siffra för att presentera en försiktigare uppskattning, särskilt genom att avlägsna förhandskorrigeringar och andra icke relevanta korrigeringar och återvinningar och engångshändelser⁽³⁵⁾ eller genom att välja en alternativ grund⁽³⁶⁾. I den årliga förvaltnings- och resultatrapporten för EU:s budget uppskattar kommissionen att de framtida korrigeringarna av utgifterna 2015 på denna grund uppgår till 2,1 miljarder euro (2014: 2,7 miljarder euro). Kommissionen gör också en högre uppskattning av de potentiella framtida korrigeringarna på 2,7 miljarder euro.

1.39. I avsnittet "Årsredovisning – diskussion och analys" i EU:s konsoliderade årsredovisning för 2015 redovisas genomförda finansiella korrigeringar och återvinningar på totalt 3,9 miljarder euro. Liksom tidigare år täckte det belopp som redovisades i räkenskaperna en rad olika åtgärder som vidtogs både innan och efter det att kommissionen verkställde (eller godkände) utgifter. I **figur 1.9** visar vi hur vi klassificerar beloppen för korrigeringarna och återvinningarna och hur de fördelas på respektive utgiftsområde.

1.38. Kommissionen lämnar i sin AMPR ett urval angående de uppskattade framtida rättelserna som ligger mellan 2,1 och 2,7 miljarder euro. Båda uppskattningarna är konservativt beräknade.

⁽³³⁾ Kommissionens vägledning om viktiga begrepp och definitioner för fastställande av felprocentsatser, riskbelopp och uppskattade framtida korrigeringar.

⁽³⁴⁾ Fram till 2014 särredovisade kommissionen på frivillig basis sina uppgifter om finansiella korrigeringar och återvinningar i en not till årsredovisningen. Kommissionen har nu flyttat denna frivilliga särredovisning till avsnittet "Årsredovisning – diskussion och analys".

⁽³⁵⁾ Till exempel Eacea, Easme, Inea, ENER, MOVE, SANTE, BUDG, COMP och SG. Vår granskning av finansiella korrigeringar och återvinningar som redovisats 2015 visade framför allt att generaldirektoraten tog med belopp som inte hade att göra med fel, oriktigheter eller oegentligheter (dvs. återbetalning av outnyttjad förfinansiering) och klassificerade vissa finansiella korrigeringar och återvinningar "på förhand" som finansiella korrigeringar och återvinningar "i efterhand" (dvs. återvinningar av förfinansiering avseende fel, oriktigheter eller oegentligheter eller avdrag från ersättningsanspråk innan utgifterna godkändes). Dessa problem påverkar inte EU:s årsredovisning som helhet men de kan ha en betydande inverkan på beräkningen av den korrigerande kapaciteten hos många generaldirektorat.

⁽³⁶⁾ Till exempel GD Regional- och stadspolitik och GD Sysselsättning, socialpolitik och inkludering.

Figur 1.9 – Klassificering och fördelning per utgiftsområde av korrigerande åtgärder som vidtogs 2015

Alla "korrigeringar" är inte likadana

— Före utgifter, efter utgifter och med/utan ersättning

Kommissionen rapporterar 3,9 miljarder euro i genomförda korrigerande åtgärder 2015



1,2 miljarder euro i **korrigeringar och återvinningar "vid källan"** gjordes innan utgifterna godkändes



1,1 miljarder euro i **tillbakadraganden** gjordes efter det att utgifterna hade godkänts genom att icke stödberättigande belopp ersattes med nya projekt/kostnader

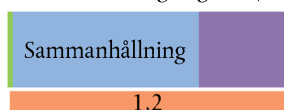


1,6 miljarder euro i **nettokorrigeringar**, efter det att utgifterna hade godkänts, gav i regel upphov till inkomster avsatta för särskilda ändamål

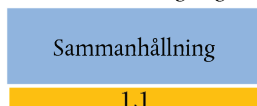


— Fördelade på områden

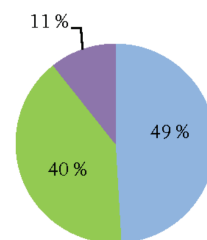
Korrigeringar och återvinningar "vid källan" minskade eller eliminerade sammanhållningsutgifter (delad förvaltning) och utgifter med direkt och indirekt förvaltning



Tillbakadraganden tillämpades endast på sammanhållningsutgifter



Beslut om överensstämmelse inom jordbruket stod för merparten av **nettokorrigeringarna**



0,0 0,5 1,0 1,5 2,0 2,5 3,0 3,5 4,0

miljarder euro

■ Jordbruk

■ Sammanhållning

■ Direkt/indirekt förvaltning

Källa: Europeiska revisionsrätten på grundval av avsnittet "Årsredovisning – diskussion och analys" i EU:s konsoliderade årsredovisning för 2015 och underliggande uppgifter.

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

1.40. År 2015 gjordes motsvarande cirka 1,2 miljarder euro av de korrigeringar och återvinningar som kommissionen rapporterade "vid källan" (dvs. innan kommissionen godkände utgifterna). Det motsvarar mer än en fjärdedel av det totala belopp som rapporterats som finansiella korrigeringar och återvinningar. Kommissionen redovisade därför inte dessa belopp som utgifter: de utgör avdrag från begärda belopp före godkännande. Inom direkt och indirekt förvaltning utgjorde dessa avdrag, som normalt sett redovisas som återvinningar, mer än två tredjedelar av den totala korrigeringande aktivitet som rapporterades för 2015.

1.41. Återstoden (2,7 miljarder euro) gällde ersättningsanspråk som kommissionen redan hade godkänt. Av det beloppet

- a) utgör omkring 1,1 miljarder euro tillbakadraganden från medlemsstaternas sida av tidigare godkända ersättningsanspråk för sammanhållningsprojekt eller sammanhållningsutgifter som ersätts med nya projekt eller utgifter; dessa tillbakadraganden presenteras tillsammans med nya projekt och utgifter och ingår därmed i den population som vi gör vårt urval från; de leder inte till att medel betalas tillbaka till EU-budgeten: de är ändamålsenliga som en korrigeringande åtgärd i de fall då ersättningsprojekten och ersättningsutgifterna inte innehåller några väsentliga fel,
- b) gäller omkring 1,5 miljarder euro beslut om överensstämmelse inom jordbruket som kommissionen har redovisat som inkomster avsatta för särskilda ändamål, som finns tillgängliga för att finansiera jordbruksutgifter; dessa finansiella korrigeringar görs ofta schablonmässigt och gäller systembrister och inte fel hos de slutliga stödmottagarna.

Korrigerande åtgärder som vidtogs i tid minskade den felnivå som vi uppskattade

1.42. Vi försöker beakta korrigerande åtgärder som tillämpas av medlemsstaterna och kommissionen när de vidtas före utbetalning eller före vår granskning. Vi kontrollerar tillämpningen av korrigeringarna (som inbegriper återvinningar från stödmottagare och korrigeringar på projektnivå) och justerar kvantifieringen av fel vid behov. Vilken effekt de korrigerande åtgärderna får varierar dock kraftigt mellan olika utgiftsområden och mellan olika korrigerande åtgärder.

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

1.43. När det gäller 16 transaktioner i urvalet 2015 hade kommissionen och medlemsstaterna tillämpat korregerande åtgärder som direkt påverkade den aktuella transaktionen och var relevanta för våra beräkningar. De korregerande åtgärderna minskade den felnivå som vi uppskattar med 0,5 procentenheter (2014: 1,1 procentenheter). Förändringarna av det antal transaktioner som påverkades och av vilken effekt det fick på den uppskattade felnivån visar inte att de korregerande åtgärderna har blivit mer eller mindre ändamålsenliga; eftersom dessa åtgärder gäller för en relativt liten andel av vårt urval kan man förvänta sig variationer från år till år.

VI SKICKAR FALL AV MISSTÄNKTA OEGENTLIGHETER TILL OLAF

1.44. Vi skickar fall av misstänkta oegentligheter som konstaterats vid vår revision till Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (Olaf) för analys och eventuell utredning. Vi kan inte kommentera enskilda ärenden eller Olafs svar på dem. Vi konstaterar dock att under revisionen 2015

- bedömde vi lagligheten och korrektheten i cirka 1 200 transaktioner,
- konstaterade vi 12 fall av misstänkta oegentligheter (2014: 22) som vi vidarebefordrade till Olaf⁽³⁷⁾,
- gällde de vanligaste fallen av misstänkta oegentligheter intressekonflikter och förutsättningar som man skapat på konstlad väg för att få stöd följt av kostnadsredovisningar som inte uppfyllde stöd villkoren.

⁽³⁷⁾ Under kalenderåret 2015 vidarebefordrade vi 27 fall till Olaf (som gällde såväl granskningsår 2014 som 2015) (2014: 16). En del av dessa fall härrör från arbete som inte har att göra med revisionsförklaringen.

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

KOMMISSIONENS SVAR

SLUTSATSER

1.45. Huvudsyftet med detta kapitel är att ge stöd till det revisionsuttalande som lämnas i revisionsförklaringen.

Granskningsresultat

1.46. Våra granskningsresultat visar visserligen på förbättringar på vissa områden men på det hela taget överensstämmer de med tidigare års resultat.

1.47. Våra resultat, såsom de anges i **figurerna 1.5 och 1.6**, visar på ett starkt samband mellan betalningsgrund och felnivå. Vi fortsätter att konstatera att utgifter för ersättningar innehåller mycket högre felnivåer än stödutgifter.

1.48. Kommissionen har vidtagit ytterligare åtgärder för att förbättra sin kvantifiering av riskbelopp och korrigerande kapacitet. Kommissionens bedömning av båda dessa frågor kan dock bli bättre.

1.48. Kommissionen har förbättrat sin metodik och i förekommande fall justerat siffrorna i 2015 års årliga förvaltnings- och resultatrapport för EU:s budget för att säkerställa att de rapporterade siffrorna ger en konservativ skattning av de riskutsatta beloppen och korrigeringsförmågan. Med beaktande av det nya rättsliga ramverket för 2014–2020, kan framtida anpassningar av metodiken vara lämpliga.

BILAGA 1.1

REVISIONSMETOD

1. Vår revisionsmetod fastställs i handboken för finansiell revision och regelefterlevnadsrevision som finns på vår webbplats. Vi använder en modell för revisionssäkerhet för att planera arbetet. Vid planeringen bedömer vi risken för att fel uppkommer (inneboende risk) och risken för att fel inte förebyggs eller upptäcks och korrigeras (kontrollrisk).

DEL 1 – Revisionsmetod när det gäller räkenskapernas tillförlitlighet

2. De konsoliderade räkenskaperna utgörs av

A. den konsoliderade årsredovisningen,

B. de aggregerade rapporterna om genomförandet av budgeten.

De konsoliderade räkenskaperna ska i alla väsentliga avseenden ge en riktig bild av

— Europeiska unionens finansiella ställning vid årets slut,

— resultatet av transaktioner och kassaflöden,

— förändringar i nettotillgångar vid årets slut.

I revisionen ingår följande:

a) Utvärdering av kontrollmiljön när det gäller redovisningen.

b) Kontroller av hur centrala redovisningsrutiner och avslutningsförfarandet vid årets slut fungerar.

c) Analytiska kontroller (överensstämmelse och rimlighet) av de viktigaste redovisningsuppgifterna.

d) Analyser och avstämningar av konton och/eller saldon.

e) Substansgranskningar av åtaganden, betalningar och specifika balansräkningsposter på grundval av representativa urval.

f) Om möjligt, och i enlighet med internationella revisionsstandards, användning av andra revisorers arbete. Detta gäller särskilt vid revisionen av den upp- och utlåningsverksamhet som förvaltas av kommissionen för vilka externa revisionsintyg finns tillgängliga.

DEL 2 – Revisionsmetod när det gäller transaktionernas korrekthet

3. Revisionen av korrektheten i de transaktioner som ligger till grund för räkenskaperna inbegriper en direkt granskning av transaktioner (se **figur 1.2**). Vi fastställer om de följer gällande regler och bestämmelser.

Hur vi granskar transaktioner

4. Den direkta granskningen av transaktioner inom varje särskild bedömning (kapitlen 5–9) grundar sig på ett representativt urval av transaktioner. Vår granskning resulterar i en uppskattning av i vilken omfattning transaktionerna i den aktuella populationen är oriktiga.

5. Transaktionsgranskningen innebär att vi granskar varje utvald transaktion. Vi avgör om ersättningsanspråket eller betalningen har gjorts för de ändamål som godkänts i budgeten och anges i den aktuella lagstiftningen. Vi granskar hur beloppet i ersättningsanspråket eller betalningen har beräknats (när det gäller större ersättningsanspråk granskar vi ett representativt urval av de poster som bidraget baseras på). Det innebär att vi spårar transaktionen från budgeträkenskaperna ner till slutmottagnivå (t.ex. en jordbrukare, utbildningsanordnare eller projektansvarig för utvecklingsbistånd). Vi granskar regelefterlevnaden på varje nivå. En transaktion (oavsett nivå) anses innehålla ett fel när den

— har beräknats felaktigt eller

— inte uppfyller ett rättsligt krav eller en kontraktsbestämmelse.

6. När det gäller inkomster baserar vi vår revision av egna medel från mervärdesskatt och bruttonationalinkomst på de makroekonomiska aggregat som ligger till grund för beräkningen av dem. Vi bedömer och uppnår säkerhet utifrån kommissionens kontrollsystem för att behandla uppgifterna tills medlemsstaternas bidrag har tagits emot och bokförts i de konsoliderade räkenskaperna. När det gäller traditionella egna medel granskar vi tullmyndigheternas räkenskaper och flödet av tullavgifter tills kommissionen har tagit emot och bokfört beloppen i räkenskaperna.

7. När det gäller utgifter granskar vi betalningar när utgifterna har uppkommit, bokförts och godkänts. Granskningen omfattar alla kategorier av betalningar (däribland dem som görs för inköp av tillgångar). Vi granskar inte förskott när de betalas ut. Vi granskar förskottsbetalningar när

- den slutliga mottagaren av EU-medel (t.ex. en jordbrukare, ett forskningsinstitut eller ett företag som levererar bygg- och anläggningsarbeten eller tjänster efter offentlig upphandling) kan styrka att de används korrekt,
- kommissionen (eller någon annan institution eller något annat organ som förvaltar EU-medel) godkänner att den slutliga användningen av medlen är styrkt genom att reglera förskottsbetalningen.

8. Vårt revisionsurval ska ge en uppskattning av felnivån i den granskade populationen som helhet. Vi granskar större ersättningsanspråk eller betalningar genom att välja ut poster (t.ex. fakturor i ett projekt eller arealer i ett ersättningsanspråk från en jordbrukare, se punkt 5) att granska inom enskilda transaktioner med hjälp av den statistiska urvalsmetoden MUS. Om granskade poster är en del av ett projekt eller ett ersättningsanspråk från en jordbrukare utgör den felprocent som rapporteras för dessa poster därför inte en felprocent för det granskade projektet eller det granskade ersättningsanspråket från en jordbrukare utan bidrar till den samlade bedömningen av EU:s utgifter.

9. Vi granskar inte transaktioner i varje medlemsstat, mottagarland och/eller region varje år. I årsrapporten ges belysande exempel på de mest typiska fel som påträffas. Att vissa medlemsstater, mottagarländer och/eller regioner nämns vid namn innebär inte att det som exemplifieras inte kan inträffa någon annanstans. De belysande exempel som presenteras i denna rapport bildar inte en grund för slutsatser som ska dras om de berörda medlemsstaterna, mottagarländerna och/eller regionerna.

10. Vår metod är inte utformad så att vi samlar in data om frekvensen av fel i populationen. Därför är siffrorna som presenteras om felfrekvensen inte en indikation på felfrekvensen i EU-finansierade transaktioner som helhet eller i enskilda medlemsstater. Med vår urvalsmetod ges olika viktning till olika transaktioner. Urvalsmetoden återspeglar värdet på den aktuella utgiften och intensiteten i granskningsarbetet. Denna viktning tas bort i en frekvenstabell, som alltså ger samma vikt till landsbygdsutveckling som till direktstöd på området Naturreсурser och till socialfondsutgifter som till regionala betalningar och sammanhållningsbetalningar i kapitlet Sammanhållning. Den relativa felfrekvensen i urval som gjorts i olika medlemsstater kan inte tjäna som vägledning för den relativa felfrekvensen i olika medlemsstater.

Hur vi utvärderar och presenterar resultatet av transaktionsgranskningen

11. Fel i transaktioner uppkommer av en mängd olika skäl. De antar flera olika former beroende på vilken överträdelse det är frågan om och vilken särskild regel eller kontraktsbestämmelse som inte har följts. Enskilda transaktioner kan vara helt eller delvis fel. Fel som upptäcks och korrigeras före och oberoende av de kontroller som vi gör ingår inte i beräkningen och felfrekvensen. De visar att kontrollsystemen har fungerat ändamålsenligt. Vi tar ställning till om enskilda fel är kvantifierbara eller icke kvantifierbara. Vi beaktar om det går att mäta hur stor del av det granskade beloppet som innehöll fel.

12. Många fel inträffar när lagar om offentlig upphandling tillämpas. För att garantera att EU-lagstiftningens grundläggande principer om konkurrens följs, ska betydande förfaranden offentliggöras. Anbud måste utvärderas enligt särskilda kriterier. Kontrakt får inte på ett konstlat sätt delas upp så att man kommer under tröskelvärden⁽¹⁾.

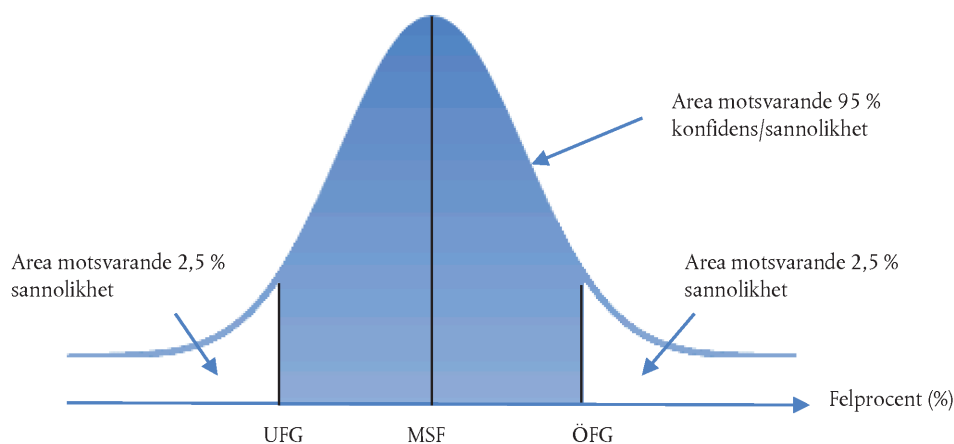
⁽¹⁾ Se även punkterna 6.30–6.35 och särskild rapport nr 10/2015 *Mer behöver göras för att åtgärda problemen vid offentlig upphandling inom EU:s sammanhållningsutgifter*.

13. Våra kriterier för kvantifiering av fel i den offentliga upphandlingen beskrivs i dokumentet *Non-compliance with the rules on public procurement – types of irregularities and basis for quantification* (bristande efterlevnad av reglerna för offentlig upphandling – typer av oriktigheter och grund för kvantifiering) ⁽²⁾.

14. Vår kvantifiering kan skilja sig från den som kommissionen eller medlemsstaterna använder när de beslutar hur de ska reagera på felaktig tillämpning av reglerna för offentlig upphandling.

Uppskattad felnivå

15. Vi uppskattar felnivån med hjälp av den mest sannolika felprocenten (MSF). Det gör vi för varje rubrik i den fleråriga budgetramen och för de totala budgetutgifterna. Endast kvantifierbara fel ingår i beräkningen. MSF-procentsatsen är en statistisk uppskattning av den sannolika procentsatsen för fel i populationen. Exempel på fel är kvantifierbara överträdelser av tillämpliga förordningar, regler och kontrakts- och bidragsvillkor. Vi uppskattar även den undre felgränsen (UFG) och den övre felgränsen (ÖFG) (se illustrationen nedan).



16. Procentandelen skuggad area under kurvan visar sannolikheten för att felnivån i populationen ligger mellan den under felgränsen (UFG) och den övre felgränsen (ÖFG).

17. Vi planerar vårt arbete utifrån en väsentlighetsgräns på 2 %. Vi använder väsentlighetsgränsen som en vägledning för vårt uttalande. Vi beaktar även felens karaktär, belopp och kontext när vi formulerar vårt revisionsuttalande.

Hur vi bedömer systemen och rapporterar resultatet

18. Kommissionen, övriga EU-institutioner och EU-organ, medlemsstaternas myndigheter, stödmottagande länder och/eller regioner inrättar system. De använder dessa system för att hantera budgetriskerna, bland annat risker avseende transaktionernas korrekthet. Att granska systemen är särskilt värdefullt när det gäller att identifiera rekommendationer till förbättringar.

19. Inom varje rubrik i den fleråriga budgetramen, också när det gäller inkomster, finns en mängd olika enskilda system. Vi gör ett urval av system varje år. Vi presenterar resultatet med rekommendationer om förbättringar.

Hur vi kommer fram till våra uttalanden i revisionsförklaringen

20. Allt revisionsarbete som rapporteras i kapitlen 4–9 utgör grunden för vårt uttalande om korrektheten i de transaktioner som ligger till grund för Europeiska unionens konsoliderade årsredovisning. Uttalandet formuleras i revisionsförklaringen. När vi formulerar uttalandet bedömer vi huruvida ett fel är av avgörande betydelse. Arbetet gör att vi kan komma fram till ett välgrundat uttalande om huruvida felen i populationen ligger över eller under väsentlighetsgränsen. Enligt vår bästa uppskattning uppgår felnivån i utgifterna totalt sett till 3,8 % 2015. Vi bedömer att felnivån i den granskade populationen med mer än 95 % säkerhet är väsentlig. Den uppskattade felnivån inom olika rubriker i den fleråriga budgetramen varierar, såsom beskrivs i kapitlen 5–9. Vi bedömde att felen var av avgörande betydelse – de förekommer inom de flesta av utgiftsområdena.

⁽²⁾ http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/Guideline_procurement/Quantification_of_public_procurement_errors.pdf

Misstanke om oegentligheter

21. Om vi har anledning att misstänka att bedräglig verksamhet har ägt rum rapporterar vi detta till Olaf, EU:s byrå för bedrägeribekämpning. Olaf ansvarar för de eventuella utredningar som detta ger upphov till. Vi rapporterar flera fall till Olaf varje år.

DEL 3 – Koppling mellan revisionsuttalandena när det gäller räkenskapernas tillförlitlighet och transaktionernas korrekthet

22. Vi har avgett

- a) ett revisionsuttalande om Europeiska unionens konsoliderade räkenskaper för det budgetår som avslutats,
- b) revisionsuttalanden om korrektheten i de inkomster och betalningar som ligger till grund för dessa räkenskaper.

23. Vårt arbete och våra uttalanden har gjorts i enlighet med IFAC:s internationella revisionsstandarder (*International Standards on Auditing*, ISA) och god revisionssed och Intosais internationella standarder för högre revisionsorgan (Issai).

I dessa standarder anges även att i en situation där revisorerna avger revisionsuttalanden om räkenskapernas tillförlitlighet och korrektheten i de transaktioner som ligger till grund för räkenskaperna, leder ett modifierat uttalande om transaktionernas korrekthet inte i sig till ett modifierat uttalande om räkenskapernas tillförlitlighet. I den årsredovisning som vi uttalar oss om konstateras att det finns ett väsentligt problem när det gäller överträdelse av de regler som styr kostnader som påförs EU:s budget. Vi har därför beslutat att förekomsten av en väsentlig felnivå som påverkar korrektheten inte i sig är ett skäl att modifiera vårt separata uttalande om räkenskapernas tillförlitlighet.

BILAGA 1.2

USA:s OCH EU:s TILLVÄGAGÅNGSSÄTT FÖR ATT GRANSKA OCH RAPPORTERA OM LAGSTRIDIGA OCH ORIKTIGA BETALNINGAR

1. Enligt en lag som antagits av USA:s kongress ska alla statliga organ granska sina egna betalningar på ett sådant sätt att de kan göra en statistiskt giltig uppskattning av det årliga beloppet för lagstridiga betalningar i program när en riskanalys tyder på att sådana betalningar sannolikt överskrider 1,5 % av den totala summa som betalats⁽³⁾. Organen måste offentliggöra resultatet både som ett extrapolerat totalbelopp och som en procentandel av gjorda betalningar. De statliga organens revisorer⁽⁴⁾ är skyldiga att rapportera om huruvida processen för att ta fram och offentliggöra dessa uppgifter följer den berörda lagen av kongressen⁽⁵⁾.
2. I USA (liksom i EU när det gäller oriktiga betalningar) beror definitionen av vad som är oriktigt på den lagstiftning som reglerar betalningen. Den allmänna definition av lagstridiga betalningar som används i USA:s system⁽⁶⁾ ligger nära den definition av oriktiga betalningar som diskuteras i kapitel 1 i denna årsrapport. Tabellen nedan ger en översikt över likheterna och skillnaderna mellan USA:s och EU:s tillvägagångssätt när det gäller att granska och rapportera om utgifter.
3. USA:s lagstridiga betalningar totalt sett gäller en stor mängd olika offentliga utgifter: från socialt skydd till försvaret. De utgiftsområden som dominerar EU-budgeten (jordbruk och infrastruktur) utgör en relativt liten del av USA:s federala budget. Om man analyserar feltyperna visar sig vissa tydliga skillnader i felmönster. Brott mot kompletterande villkor (såsom korrekt upphandling och problem med statligt stöd som härrör från EU:s politiska prioritering att säkerställa en inre marknad) har större inverkan på vår uppskattade felnivå än de har på USA:s lagstridiga betalningar totalt sett. Underbetalningar utgör en betydande del av USA:s totala lagstridiga betalningar men inte av våra. Dokumentationsfel har också större inverkan på USA:s siffror än de har på vår uppskattade felnivå.
4. När organ i USA gör uppskattningar av lagstridiga betalningar får de inte använda egenrapportering från mottagarna av organens betalningar som enda källa till uppskattningarna⁽⁷⁾ och de får inte heller dra av den beräknade effekten av återvinning från de lagstridiga betalningarnas totalsumma. Såsom beskrivs i punkterna 1.42 och 1.43 minskar korrigering av åtgärder som vidtas före vår revision det fel som vi uppskattar.
5. De berörda organen lägger betydande resurser på granskningen av utvalda betalningar. Till exempel USA:s socialförsäkringsmyndighet går igenom nästan 6 000 betalningar per år för att beräkna andelen lagstridiga betalningar, och motsvarande nästan 90 heltidsekvivalenter/år avsätts till den uppgiften. De myndigheter som vi diskuterade frågan med ansåg att de berörda organen genom förfarandet får information av hög kvalitet om mönster för lagstridiga betalningar och därför ofta kan planera och vidta lämpliga åtgärder för att hantera felrisken.
6. De lagstridiga betalningar som rapporterades för 2015 uppgick till 136,7 miljarder US-dollar (123,2 miljarder euro)⁽⁸⁾, vilket motsvarar 4,4 % den federala regeringens utgifter⁽⁹⁾. Det finns många skillnader när det gäller karaktären på de utgifter som omfattas och när det gäller specifika definitioner av fel. Den viktigaste skillnaden är att i USA är organ som förvaltar medel skyldiga att göra en egen statistiskt giltig uppskattning av felnivån.

⁽³⁾ Organen gör sin egen riskanalys. Uppskattningen av de lagstridiga betalningarnas omfattning sker automatiskt för vissa utgiftsprogram, och tröskeln på 1,5 % kan sänkas.

⁽⁴⁾ Generalinspektörerna för de flesta program, annars USA:s högre revisionsorgan.

⁽⁵⁾ För närvarande *Improper Payments Elimination and Recovery Improvement Act* (lagen om eliminering av lagstridiga betalningar och bättre återvinning) från 2012 (IPERIA). Vissa organ började rapportera lagstridiga betalningar första gången 2003, såsom krävs enligt *Improper Payments Information Act* (lagen om information om lagstridiga betalningar) från 2002 (IPIA). Se även paymentaccuracy.gov.

⁽⁶⁾ Tillägg C till cirkulär nr A-123 *Requirements for Effective Estimation and Remediation of Improper Payments* (krav när det gäller ändamålsenlig uppskattning och åtgärdande av lagstridiga betalningar).

⁽⁷⁾ Europeiska kommissionen använder i stor utsträckning data som rapporteras till den av organ och myndigheter som inrättats i enlighet med sektorspecifik lagstiftning och andra enheter (punkt 1.35).

⁽⁸⁾ Genomsnittlig växelkurs 2015: 1 euro = 1,1095 US-dollar.

⁽⁹⁾ USA:s federala regeringens finansiella redovisning för 2015.

Skillnader och likheter mellan USA:s och revisionsrättens modeller för att beräkna felnivån i budgetutgifterna

		USA:s federala regering	Revisionsrätten
Ansvar för att beräkna den uppskattade felnivån	Förvaltarna av medel måste göra den statistiska uppskattningen av felnivån	✓	✗
	Externa revisorer gör den statistiska uppskattningen av felnivån	✗	✓
Täckning	Alla betalningar från budgeten kan ingå i urvalet	✗	✓
	Endast utgifter för program som förvaltarna av medel anser är riskfyllda väljs ut	✓	✗
Viktiga fel	Felaktiga belopp betalas till stödberättigade mottagare	✓	✓
	Betalningar görs till icke stödberättigade mottagare	✓	✓
	Betalningar görs för icke stödberättigande varor eller tjänster	✓	✓
	Betalningar görs för varor eller tjänster som inte levereras	✓	✓
	Dubbla betalningar	✓	✓
	Betalningar med otillräckligt eller inget verifierande underlag	✓	✓
Grund för beräkningen av fel	Granskning av ett urval av insatser som valts ut med statistiska metoder	✓	✓
	Korrigerande åtgärder i efterhand (som vidtas av förvaltarna av medel) kan minska den uppskattade felnivån	✗	✓
Presentation av den uppskattade felnivån	Extrapolerat fel presenteras i form av ett belopp	✓	✗
	Extrapolerat fel presenteras som en procentandel	✓	✓
Resultat	Genomsnittlig nivå 2012–2015	4,1 %	4,3 %
	Nivå 2015	4,4 %	3,8 %

BILAGA 1.3

FREKVENNS AV UPPTÄCKTA FEL I GRANSKNINGSURVALET FÖR 2015

Medlemsstat (delad förvaltning)	Rubrik 1b – Sammanhållning					Rubrik 2 – Naturresurser										Rubriker med delad förvaltning 1b Sammanhållning och 2 Naturresurser (totalt)									
	Europeiska regionala utvecklingsfonden (ERUF), Sammanhållningsfonden (SF) och Europeiska socialfonden (ESF)					Marknads- och direktsöd					Landsbygdsutveckling, miljö, klimatpolitik och fiske														
	Antal transaktioner	Antal transaktioner med				Antal transaktioner	Antal transaktioner med				Antal transaktioner	Antal transaktioner med									Antal transaktioner	Antal transaktioner med			
Antal transaktioner som innehöll fel		endast andra regelstiftningsaspekter/ kvantifierbara fel	< 20 %	20-80 %	80-100 %		Antal transaktioner som innehöll fel	endast andra regelstiftningsaspekter/ kvantifierbara fel	< 20 %	20-80 %		80-100 %	Antal transaktioner som innehöll fel	endast andra regelstiftningsaspekter/ kvantifierbara fel	< 20 %	20-80 %	80-100 %	Antal transaktioner som innehöll fel	endast andra regelstiftningsaspekter/ kvantifierbara fel	< 20 %		20-80 %	80-100 %		
BE	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5	2	0	2	1	1	0	5	2	0	2	1	1	0
BG	9	0	0	0	0	4	2	0	2	0	0	5	0	0	0	0	0	0	18	2	0	2	2	0	0
CZ	28	6	2	4	2	4	0	0	0	0	0	5	4	0	4	4	0	0	37	10	2	8	6	0	2
DK	0	0	0	0	0	8	5	0	5	5	0	0	0	0	0	0	0	0	8	5	0	5	5	0	0
DE	16	6	3	3	2	1	24	5	2	3	3	0	14	3	0	3	2	1	54	14	5	9	7	2	0
IE	0	0	0	0	0	8	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	8	0	0	0	0	0	0
EL	17	2	2	0	0	0	8	1	0	1	1	0	5	2	0	2	1	0	30	5	2	3	2	0	1
ES	17	7	5	2	0	2	20	5	0	5	4	0	1	8	3	5	3	2	58	20	8	12	7	4	1
FR	8	3	0	3	2	0	32	10	1	9	7	2	0	11	8	3	2	1	54	24	9	15	11	3	1
IT	25	9	5	4	1	2	20	8	1	7	5	2	0	13	7	6	4	1	67	30	13	17	10	5	2
CY	0	0	0	0	0	0	4	3	0	3	3	0	0	0	0	0	0	0	4	3	0	3	3	0	0
LV	4	1	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4	1	0	1	1	0	0
LT	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5	3	3	0	0	0	5	3	3	0	0	0	0
HU	17	6	2	4	1	3	8	3	0	3	3	0	5	1	0	1	1	0	30	10	2	8	5	3	0

Medlemsstat (delad förvaltning)	Rubrik 1b – Sammanhållning					Rubrik 2 – Natursurser					Rubriker med delad förvaltning 1b Sammanhållning och 2 Natursurser (totalt)																				
	Europeiska regionala utvecklingsfonden (ERUF), Sammanhållningsfonden (SF) och Europeiska socialfonden (ESF)					Marknads- och direktsöd					Landsbygdsutveckling, miljö, klimatpolitik och fiske																				
	Antal transaktioner med					Antal transaktioner med					Antal transaktioner med																				
	Antal transaktioner	Antal transaktioner som innehåller fel	endast andra regelbrottsaspekter/ icke kvantifierbara fel	kvantifierbara fel	< 20 %	20–80 %	80–100 %	Antal transaktioner	Antal transaktioner som innehåller fel	endast andra regelbrottsaspekter/ icke kvantifierbara fel	kvantifierbara fel	< 20 %	20–80 %	80–100 %	Antal transaktioner	Antal transaktioner som innehåller fel	endast andra regelbrottsaspekter/ icke kvantifierbara fel	kvantifierbara fel	< 20 %	20–80 %	80–100 %										
NL	Nederländerna	0	0	0	0	0	0	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		
AT	Österrike	8	2	1	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	10	0	0	0	0	0	18	2	1	1	0	1	0	1	0		
PL	Polen	41	16	11	5	1	2	2	8	0	0	0	0	0	22	4	3	1	1	0	71	20	14	6	2	2	2	2	2		
PT	Portugal	12	5	5	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	8	2	2	0	0	0	20	7	7	0	0	0	0	0	0		
RO	Rumänien	4	2	0	2	1	1	0	8	2	1	1	0	0	11	3	0	3	0	2	1	23	7	1	6	2	3	1	1	1	
SI	Slovenien	8	1	1	0	0	0	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	12	1	1	0	0	0	0	0	0		
SK	Slovakien	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5	1	0	1	0	0	1	5	1	0	1	0	0	1	1	1	
SF	Finland	0	0	0	0	0	0	4	1	0	1	1	0	0	5	4	0	4	0	4	0	9	5	0	5	5	0	0	0	0	
SE	Sverige	0	0	0	0	0	0	4	2	0	2	2	0	0	0	0	0	0	0	0	4	2	0	2	2	0	0	0	0	0	
JK	Förenade kungariket	9	6	2	4	3	1	0	8	5	0	5	5	0	10	6	3	3	3	0	27	17	5	12	11	1	0	1	0	0	
	Totalt	223	72	39	33	14	13	6	180	52	5	47	42	4	1	172	67	29	38	26	8	4	575	191	73	118	82	25	11	11	11

Vi beaktar korrigerande åtgärder och det påverkar de enskilda granskningsresultaten i tabellen (se även punkterna 1.42 och 1.43). Vi granskar inte transaktioner i varendade medlemsstat, stödmottagande stat och/eller region varje år. När det gäller 2015 års granskning har vi inga transaktioner i Luxemburg, Malta, Kroatien eller Estland. Vår metod är inte utformad så att vi samlar in data om frekvensen av fel i populationen. Det innebär att de siffror som presenteras om fel frekvensen inte är en indikation på fel frekvensen i EU-finansierade transaktioner eller i enskilda medlemsstater. Den relativa fel frekvensen i urval som gjorts i olika medlemsstater kan inte tjäna som vägledning för den relativa fel frekvensen i olika medlemsstater.

Vi beaktar korrigeringar för att de påverkar de enskilda granskningsresultaten i tabellen (se även punkterna 1.42 och 1.43). Vi granskar inte transaktioner i vandra medlemsstat, stödmottagande stat och/eller region varje år. När det gäller 2015 granskade vi inga transaktioner i Luxemburg, Malta, Kroatien eller Estland. Vår metod är inte utformad så att vi samlar in data om frekvensen av fel i populationen. Det innebär att de siffror som presenteras om fel frekvensen inte är en indikation på fel frekvensen i EU-finansierade transaktioner eller i enskilda medlemsstater. Den relativa fel frekvensen i urval som gjorts i olika medlemsstater kan inte tjäna som vägledning för den relativa fel frekvensen i olika medlemsstater.

Europeiska kommissionens generaldirektorat (GD), övriga institutioner och organ (alla förvaltningstyper)		Totalt antal granskade transaktioner	Antal transaktioner med ett eller flera fel	Antal transaktioner med				
				endast andra regel- efterlevnadsaspekter och icke kvantifier- bara fel	kvantifierbara fel	kvantifierbara fel < 20 %	kvantifierbara fel 20–80 %	kvantifierbara fel 20–100 %
Europeiska kommissionen:								
AGRI	GD Jordbruk och landsbygdsutveckling	344	116	31	85	68	12	5
Devco	GD Internationellt samarbete och utveckling	49	14	5	9	7	2	0
HOME	GD Migration och inrikes frågor	8	4	2	2	2	0	0
JUST	GD Rättsliga frågor och konsumentfrågor	1	0	0	0	0	0	0
SANTE	GD Hälsa och livsmedelssäkerhet	2	1	0	1	0	1	0
Eacea	Genomförandeorganet för utbildning, audio- visuella medier och kultur	7	5	1	4	3	0	1
EMPL	GD Sysselsättning, socialpolitik och inkludering	82	30	16	14	8	5	1
JRC	Gemensamma forskningscentrumet	3	2	2	0	0	0	0
NEAR	GD Grannskapspolitik och utvidgningsförhand- lingar	46	13	2	11	8	3	0
PMO	Byrån för löneadministration och individuella ersättningar	71	7	3	4	1	1	2
REGIO	GD Regional- och stadspolitik	150	43	23	20	7	8	5
ESTAT	Eurostat	1	0	0	0	0	0	0
CONNECT	GD Kommunikationsnät, innehåll och teknik	20	9	2	7	4	2	1
MOVE	GD Transport och rörlighet	7	1	1	0	0	0	0
FoTU	GD Forskning och innovation	55	35	15	20	14	5	1
ENER	GD Energi	11	7	5	2	2	0	0
GROW	GD Inre marknaden, industri, entreprenörskap samt små och medelstora företag	7	1	1	0	0	0	0

Europeiska kommissionens generaldirektorat (GD), övriga institutioner och organ (alla förvaltningsstyper)		Totalt antal granskade transaktioner	Antal transaktioner med ett eller flera fel	Antal transaktioner med				
				endast andra regel- efterlevnadsaspekter och icke kvantifier- bara fel	kvantifierbara fel	kvantifierbara fel < 20 %	kvantifierbara fel 20–80 %	kvantifierbara fel 20–100 %
EAC	GD Utbildning och kultur	32	13	7	6	5	1	0
ECFIN	GD Ekonomi och finans	2	1	0	1	1	0	0
TAXUD	GD Skatter och tullar	1	1	1	0	0	0	0
COMM	GD Kommunikation	1	0	0	0	0	0	0
FISMA	GD Finansiell stabilitet, finansiella tjänster och kapitalmarknadsunionen	1	0	0	0	0	0	0
ENV	GD Miljö	7	2	0	2	2	0	0
MARE	GD Havsfrågor och fiske	12	3	3	0	0	0	0
Echo	GD Humanitärt bistånd och civilskydd (Echo)	36	7	1	6	6	0	0
OP	Publiceringsbyrå	1	1	1	0	0	0	0
DIGIT	GD Informationsteknik	3	1	1	0	0	0	0
HR	GD Personal och säkerhet	5	0	0	0	0	0	0
OIB	Infrastruktur- och logistikbyrå – Bryssel	6	1	1	0	0	0	0
OIL	Infrastruktur- och logistikbyrå – Luxemburg	2	0	0	0	0	0	0
SJ	Rättstjänsten	1	1	0	1	1	0	0
SCIC	GD Tolkning	1	0	0	0	0	0	0
Delsumma Europeiska kommissionen		975	319	124	195	139	40	16

Europeiska kommissionens generaldirektorat (GD), övriga institutioner och organ (alla förvaltningstyper)	Totalt antal granskade transaktioner	Antal transaktioner med ett eller flera fel	Antal transaktioner med				
			endast andra regel- efterlevnadsaspekter och icke kvantifier- bara fel	kvantifierbara fel	kvantifierbara fel < 20 %	kvantifierbara fel 20–80 %	kvantifierbara fel 20–100 %
Övriga institutioner och organ							
Europaparlamentet	25	2	1	1	1	0	0
Europeiska utrikestjänsten	25	9	7	2	2	0	0
Europeiska unionens råd	9	0	0	0	0	0	0
Europeiska unionens domstol	6	1	1	0	0	0	0
Europeiska revisionsrätten	3	0	0	0	0	0	0
Övriga organ	6	0	0	0	0	0	0
Delsumma övriga institutioner och organ	74	12	9	3	3	0	0
Totalt	1 049	331	133	198	142	40	16

KAPITEL 2

Budgetförvaltningen och den ekonomiska förvaltningen

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

	<i>Punkt</i>
Inledning	2.1–2.4
Iakttagelser	2.5–2.38
De utestående åtagandena och framtida betalningskraven fortsatte att öka	2.5–2.10
Den ursprungliga budgeten för betalningar 2015 var större än tidigare år	2.11
Betalningar mot inkomster avsatta för särskilda ändamål och anslag som förts över innebär att slutbetalningarna översteg taket i den fleråriga budgetramen	2.12–2.13
Ersättningsanspråken för sammanhållning minskade	2.14–2.15
Det tar fortfarande lång tid från det ursprungliga åtagandet till godkännandet av utgifter	2.16–2.18
Anslagsutnyttjandet när det gäller struktur- och investeringsfonderna (ESI) släpar efter betydligt	2.19–2.21
Finansieringsinstrument utgör en ökande del av budgeten	2.22–2.26
Finansieringsinstrument utgör en ökande del av balansräkningen	2.27–2.30
De outnyttjade beloppen inom finansieringsinstrument med delad förvaltning är fortfarande relativt stora	2.31
Europeiska fonden för strategiska investeringars första transaktioner registrerades	2.32–2.37
Fonden för ett sammanlänkat Europa försenades	2.38
Slutsatser och rekommendationer	2.39–2.47
Slutsatser för 2015	2.39–2.46
Rekommendationer	2.47

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

INLEDNING

2.1. I detta kapitel ger vi en översikt över nyckelfrågor om budgetförvaltningen och den ekonomiska förvaltningen under 2015. Här ingår totalbelopp för utgifter och ingångna åtaganden, förhållandet mellan budgeträkenskaperna och de finansiella räkenskaperna, finansieringsinstrument och en beskrivning av hur budgeten hänger ihop med den fleråriga budgetramen.

2.2. Den fleråriga budgetramen är en sjuårig ram för EU:s årliga budget. Budgetramen fastställs i en radsförordning⁽¹⁾ och anger årliga tak för betalnings- och åtagandebemyndiganden. I den nuvarande budgetramen begränsas åtagandena till 1 083 miljarder euro och betalningarna till 1 024 miljarder euro för sjuårsperioden⁽²⁾ 2014–2020. Ett nytt inslag i budgetramen är att outnyttjade belopp under taket för betalningar⁽³⁾ och taket för åtaganden⁽⁴⁾ automatiskt höjer taken i budgetramen för påföljande år.

2.3. 2015 var det andra året i den nuvarande fleråriga budgetramen. Mer än tre fjärdedelar av driftsutgifterna gick till stödordningar som omfattas av reglerna för den tidigare fleråriga budgetramen (stöd till jordbrukare för 2014, ersättningar för kostnader i sammanhållningsprojekt inom operativa program under 2007–2013 och forskningsprojekt inom sjunde ramprogrammet, som inleddes 2007). Inom den nya fleråriga budgetramen har kommissionen betalat ut 9,6 miljarder euro i förfinansiering av nya operativa program inom sammanhållning.

⁽¹⁾ Rådets förordning (EU, Euratom) nr 1311/2013 (EUT L 347, 20.12.2013, s. 884). Taken i punkten anges i löpande priser.

⁽²⁾ Beloppen anges i löpande priser.

⁽³⁾ Enligt artikel 5 i förordning (EU, Euratom) nr 1311/2013 ska kommissionen varje år höja betalningstaket med ett belopp som motsvarar skillnaden mellan betalningarna och budgetramens betalningstak för det föregående året. Dessa årliga justeringar får inte överstiga maximibeloppen på 7, 9 respektive 10 miljarder euro (i 2011 års priser) under 2018, 2019 respektive 2020.

⁽⁴⁾ Enligt artikel 14 i förordning (EU, Euratom) nr 1311/2013 ska marginaler som förblir tillgängliga under budgetramens tak för åtagandebemyndiganden för åren 2014–2017 utgöra en samlad marginal inom budgetramen för åtaganden, som ska göras tillgänglig över de tak som fastställs i budgetramen för åren 2016–2020 för politiska mål på området för tillväxt och sysselsättning, särskilt ungdomssysselsättning.

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

2.4. Merparten av fördelarna med ett EU-medlemskap (såsom tillträde till den inre marknaden) levereras inte genom EU:s allmänna budget, och alla kostnaderna (såsom medfinansiering och administrationen av utgifter med delad förvaltning) bokförs inte heller där. Som vi tidigare har noterat⁽⁵⁾ finansieras flera olika finansieringsmekanismer till stöd för EU:s politik inte direkt från EU-budgeten och bokförs inte heller i EU:s balansräkning. Det gäller bland annat Europeiska finansiella stabiliseringsfaciliteten, Europeiska stabilitetsmekanismen, den gemensamma resolutionsmekanismen, Europeiska investeringsbanken (EIB)⁽⁶⁾ och Europeiska investeringsfonden (EIF) som är knuten till EIB. För några av dem är det inte revisionsrätten som är revisor och därför behandlas de inte så utförligt i detta kapitel. Andra mekanismer bokförs delvis i EU:s balansräkning, till exempel samordningsresurser⁽⁷⁾ och Europeiska fonden för strategiska investeringar (Efsi) (se punkterna 2.32–2.37). Vi granskar Europeiska utvecklingsfonden⁽⁸⁾ separat och redovisar våra iakttagelser i en särskild årsrapport⁽⁹⁾.

IAKTTAGELSER

De utestående åtagandena och framtida betalningskraven fortsatte att öka

Kommissionen gjorde åtaganden för större belopp 2015 än under något tidigare år

2.5. Kommissionen bokförde budgetåtaganden på totalt 177,2 miljarder euro, eller 97,7 % av de tillgängliga anslagen. Åtagandena har olika grund på olika budgetområden (se **figur 2.1**).

⁽⁵⁾ Tal av Europeiska revisionsrättens ordförande till Europaparlamentets budgetkontrollutskott den 10 november 2015 (<http://www.eca.europa.eu/sv/Pages/AR2014.aspx>).

⁽⁶⁾ Under 2015 betalade EIB ut 57,4 miljarder euro inom EU (EIB 2015 *Statistical report* [EIB:s statistikrapport för 2015], s. 2).

⁽⁷⁾ EU:s samordningsresurser inom EU:s yttre politik är ett komplement till andra biståndsformer. Principen för denna mekanism är att man kombinerar EU-bidrag med lån eller kapitalinvesteringar från offentliga eller privata finansinstitut.

⁽⁸⁾ 3 088 miljoner euro betalades ut från EUF 2015.

⁽⁹⁾ Se punkterna 13–17 i revisionsrättens årsrapport om den verksamhet som finansieras genom åttonde, nionde, tionde och elfte Europeiska utvecklingsfonden (EUF) för 2015 i denna upplaga av EUT.

Figur 2.1 – Åtaganden

Budgetåtaganden krävs för en lång rad kontrakt, beslut och överenskommelser som EU ingår med enskilda, företag, organisationer, institutioner, byråer och regeringar. Nedan finns några exempel:

Rubrik i den fleråriga budgetramen	Typisk grund för åtagande	Totala åtaganden som ingicks 2015 (miljarder euro)
Rubrik 1a – Konkurrenskraft	Kontrakt med forskare och forskningsorganisationer, organisationer som har hand om rymdprogram och nationella organ som har hand om Erasmusprogram.	18,9
Rubrik 1b – Sammanhållning	Årliga delbetalningar för planerade sammanhållningsutgifter i varje medlemsstat enligt den fleråriga budgetramen.	69,5
Rubrik 2 – Naturresurser	Avtal med jordbrukare och jordbruksföretag med villkor som sträcker sig över mer än ett år på landsbygdsutvecklingsområdet. Fiskeavtal med tredjeländer som ska garantera fiskerättigheter.	67,4
Rubrik 3 – Säkerhet och medborgarskap	Kontrakt och överenskommelser om att främja hälsa, kultur, asyl, jämlikhet och rättvisa.	2,8
Rubrik 4 – Europa i världen	Finansieringsavtal som ingås med utvecklingspartner för en viss period.	9,4
Rubrik 5 – Administration	Kontrakt för upphandling av varor och tjänster.	9,2

Källa: Europeiska revisionsrätten.

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

2.6. De tillgängliga åtagandebemyndigandena för 2015 var större än något tidigare år. Det beror bland annat på följande två beslut som är tillåtna enligt EU:s budgetregler och hänger samman med det försenade godkännandet av programmen inom den nuvarande fleråriga budgetramen:

- i) Ett rådsbeslut om att överföra 16,5 miljarder euro i outnyttjade åtaganden från 2014 till 2015 ⁽¹⁰⁾, vilket höjer taket i den fleråriga budgetramen till 163 miljarder euro.
- ii) Ett kommissionsbeslut om att föra över 12,1 miljarder euro i outnyttjade åtagandebemyndiganden från 2014, varav 11 miljarder euro var "nästan fullbordade" ⁽¹¹⁾.

KOMMISSIONENS SVAR

2.6. Denna ökning i åtagandebemyndiganden för 2015 var väntad eftersom den inkluderade de ytterligare åtaganden kopplade till sammanhållningspolitiken som skulle ha gjorts 2014, men som skjutits upp i linje med det tillämpliga regelverket (beroende på försenat antagande av operativa program inom ramen för sammanhållningspolitiken).

⁽¹⁰⁾ Genom rådets förordning (EU, Euratom) 2015/623 (EUT L 103, 22.4.2015, s. 1) omfördelades totalt 21,1 miljarder euro från 2014 till påföljande år (2015 – 16,5 miljarder euro, 2016 – 4,5 miljarder euro och 2017 – 0,1 miljard euro). Ändringsbudget nr 1 från 2015 var också en nödvändig förutsättning för denna överföring.

⁽¹¹⁾ Överföringar till påföljande år är tillåtna enligt artikel 13.2 a i budgetförordningen – Europaparlamentets och rådets förordning (EU, Euratom) nr 966/2012 (EUT L 298, 26.10.2012, s. 1) (http://ec.europa.eu/budget/explained/glossary/glossary_en.cfm).

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

2.7. De tillgängliga åtagandebemyndigandena ökade ytterligare på grund av inkomster avsatta för särskilda ändamål⁽¹²⁾ (6,8 miljarder euro) och andra ändringsbudgetar (0,5 miljarder euro). De totala tillgängliga åtagandebemyndigandena uppgick därför till 181,3 miljarder euro, vilket motsvarar 1,3 % av EU:s BNI. Endast 2 miljarder euro i överförda betalningsbemyndiganden fanns tillgängliga att föra över till 2015. Överföringen av åtagandebemyndiganden ökar därför trycket på framtida betalningsbudgetar.

2.8. Utestående åtaganden är ingångna åtaganden som inte har reglerats genom betalning eller dragits tillbaka. De uppgick till 217,7 miljarder euro (se **figur 2.2**).

2.9. De skulder och upplupna kostnader som återges i balansräkningen behöver inte nödvändigtvis motsvaras av ett åtagande (t.ex. när det gäller pensioner som EU-tjänstemän har tjänat in eller den troliga kostnaden för avveckling av kärntekniska anläggningar). De skulder och upplupna kostnader som inte täcks av ett budgetåtagande utgör ytterligare 121 miljarder euro, vilket ger ett totalbelopp på 339 miljarder euro per den 31 december 2015 som ska finansieras genom framtida budgetar (2014: 305 miljarder euro)⁽¹³⁾.

2.10. Som vi har noterat tidigare år⁽¹⁴⁾ utarbetar och offentliggör inte kommissionen en årligen uppdaterad likviditetsbudget med en tidshorisont på sju till tio år och med budgettak, betalningsbehov, kapacitetsbegränsningar och potentiella tillbakadraganden av åtaganden.

KOMMISSIONENS SVAR

2.7. Då flertalet av dessa åtaganden är föremål för en N+3-regel, är det normalt att dessa ytterligare åtaganden inte leder till en motsvarande ökning i utbetalningar. I stället leder de till en ökning av nivån på utestående betalningsåtaganden ("Reste à Liquider").

2.10. Se kommissionens svar på punkt 2.40.

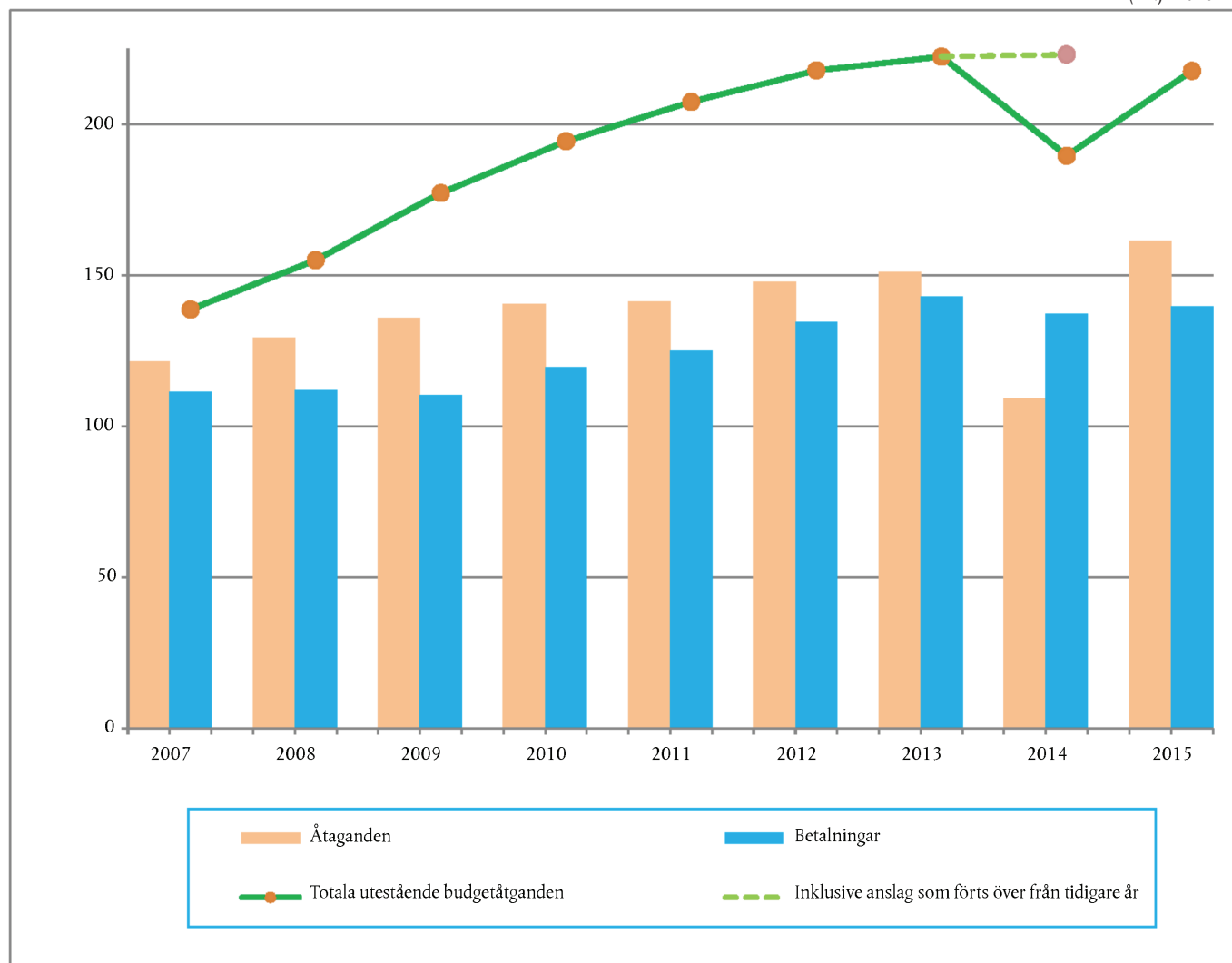
⁽¹²⁾ Inkomster avsatta för särskilda ändamål är inkomster som har öronmärkts för viss verksamhet. Inkomsterna avsatta för särskilda ändamål kom huvudsakligen från jordbrukssanktioner och andra återvinningar och tredje part, däribland Efta- och kandidatländer.

⁽¹³⁾ Av detta motsvarar 19,1 miljarder euro (33 miljarder euro 2014) skulder till jordbrukare som normalt regleras under de två första månaderna påföljande år.

⁽¹⁴⁾ Se punkt 2.22 i årsrapporten för 2014, punkt 1.50 i årsrapporten för 2013 och punkt 1.59 i årsrapporten för 2012.

Figur 2.2 – Utveckling av de ackumulerade utestående åtagandena

(miljarder euro)



Källa: Europeiska unionens konsoliderade årsredovisning – budgetåren 2007–2015.

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

Den ursprungliga budgeten för betalningar 2015 var större än tidigare år

2.11. EU planerar och rapporterar budgeten för betalningar enligt kontantmetoden, och det måste råda balans mellan inkomster och betalningar: budgeten får inte finansieras med lån⁽¹⁵⁾. Den ursprungliga budgeten för betalningar 2015 var större än något tidigare år.

⁽¹⁵⁾ Artikel 17 i budgetförordningen.

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

KOMMISSIONENS SVAR

Betalningar mot inkomster avsatta för särskilda ändamål och anslag som förts över innebär att slutbetalningarna översteg taket i den fleråriga budgetramen

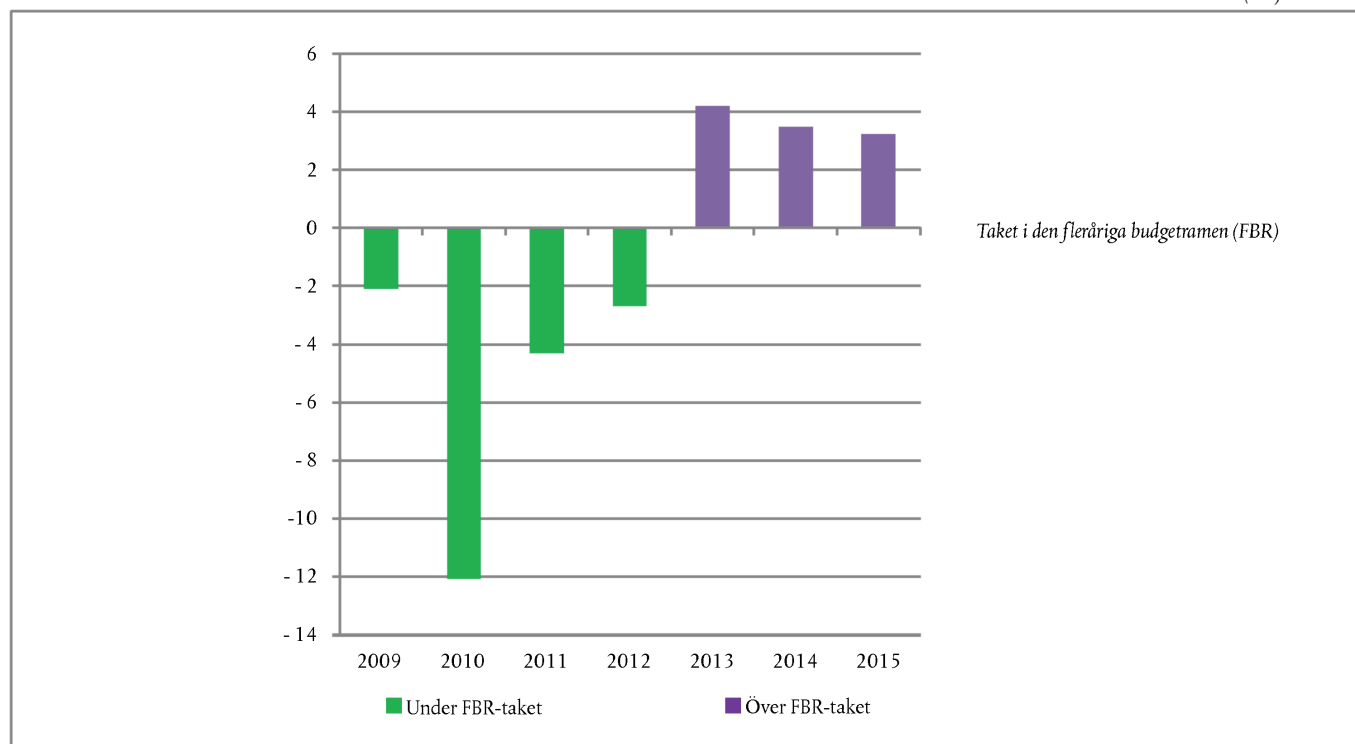
2.12. I förordningen om den fleråriga budgetramen ⁽¹⁶⁾ som antogs 2013 fastställs det högsta beloppet för betalningsbemyndigandena 2015 till 142 miljarder euro ⁽¹⁷⁾. I den ursprungliga budgeten fastställdes ett belopp på 141,2 miljarder euro, det vill säga precis under detta tak. Det slutliga betalningsbeloppet var 4 miljarder euro högre än beloppet i den ursprungliga budgeten (se punkt 2.2 och **figur 2.4**) och var det näst högsta hittills efter 2013. För tredje året i rad översteg den slutliga nivån på betalningar den fleråriga budgetramens tak för året. **Figur 2.3** visar gapet mellan taket i den fleråriga budgetramen och slutbetalningarna de sju senaste åren.

2.12. Revisionsrätten jämför den antagna budgeten med utbetalningsnivån inklusive

- utbetalningar som gjorts på bemyndiganden som genererats från inkomster som avsatts för särskilda ändamål (dessa kommer utöver de betalningsbemyndiganden som godkänts i 2015 års budget och i taket för den fleråriga budgetramen [FBR-taket]), och
- utbetalningar som hänför sig till anslag som överförs från tidigare budgetår (som ska räknas av från FBR-utbetalningstaket för det år för vilket anslagen ursprungligen hade godkänts av Europaparlamentet och rådet).

Figur 2.3 – Slutbetalningarna jämfört med den fleråriga budgetramens tak

(miljarder euro)



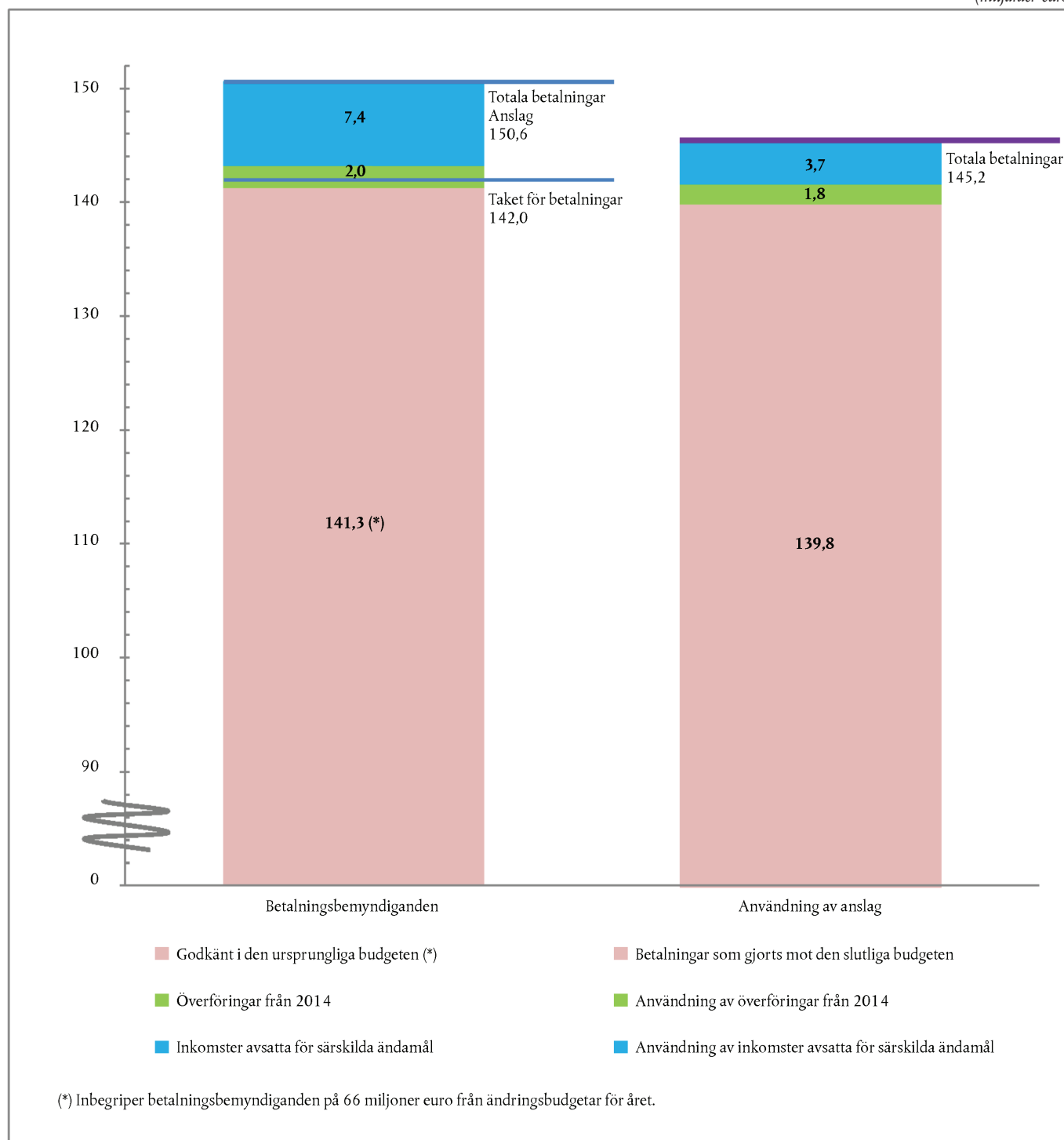
Källa: Europeiska unionens konsoliderade årsredovisning – budgetåren 2009–2015 och förordningarna om den fleråriga budgetramen.

⁽¹⁶⁾ Förordning (EU, Euratom) nr 1311/2013.

⁽¹⁷⁾ Ändrat genom Meddelande från kommissionen till rådet och Europaparlamentet – Teknisk justering av budgetramen för 2016 för att kompensera för BNI-utvecklingen (COM(2015) 320 final).

Figur 2.4 – Betalningsbemyndiganden och gjorda betalningar 2015

(miljarder euro)



Källa: Europeiska unionens konsoliderade årsredovisning – budgetåret 2015, "Konsoliderade rapporter om genomförandet av budgeten och förklarande noter", tabellerna 5.1 och 5.3.

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

KOMMISSIONENS SVAR

2.13. Parlamentet och rådet godkände åtta ändringsbudgetar. Den första var störst och gällde en omfördelning av 16,5 miljarder euro (punkt 2.6). De övriga ändringsbudgetarna tillsammans ökade de tillgängliga åtagandebemyndigandena med 486 miljoner euro och de tillgängliga betalningsbemyndigandena med 85 miljoner euro. De innebar bland annat följande:

- 1,4 miljarder euro i åtagandebemyndiganden omfördelades till Efsis garantifond, till stor del från Fonden för ett sammanlänkat Europa (se punkt 2.35).
- Migrationsbudgeten utökades med 407 miljoner euro i åtagandebemyndiganden.
- 127 miljoner euro i betalningsbemyndiganden omfördelades till migrationsbudgeten från andra rubriker.

Ersättningsanspråken för sammanhållning minskade

2.14. Myndigheterna i medlemsstaterna lade fram färre ersättningsanspråk för sammanhållningsverksamheter 2015 än 2014 (42,2 miljarder euro 2015 och 56,6 miljarder euro 2014). Det ledde till att beloppet för obetalda ersättningsanspråk föll från 23,2 miljarder euro i slutet av 2014 till 10,8 miljarder euro ⁽¹⁸⁾ i slutet av 2015. Beloppet för de ersättningsanspråk som togs emot under årets sista månad nära halverades till 10,5 miljarder euro (2014: 19,4 miljarder euro), liksom de ersättningsanspråk som togs emot under årets fyra sista dagar (2015: 5,4 miljarder euro; 2014: 10,1 miljarder euro). Av det totala obetalda beloppet på 10,8 miljarder euro vid årets slut var 2,8 miljarder euro obetalt sedan slutet av 2014.

2.15. EU-budgeten har gett alla medlemsstater förfinansiering för både den fleråriga budgetramen för perioden 2007–2013 och den för 2014–2020. Totalt uppgick den oreglerade förfinansieringen till 32,7 miljarder euro ⁽¹⁹⁾ i slutet av 2015. Summan av "de obetalda räkningarna" är alltså inte en indikation på att EU-budgeten är "skyldig" medlemsstaterna pengar.

2.15. *I förordningen om gemensamma bestämmelser 2014–2020 fastställs att programperiodens förfinansiering ska användas för att finansiera verksamheter som genomförts under programperioden i fråga.*

⁽¹⁸⁾ Not 2.12 i årsredovisningen. De obetalda ersättningsanspråk som kommissionen efter sina kontroller ansåg var korrekta och bokförde som klara för betalning i sitt bokföringssystem uppgick till 3,3 miljarder euro (2014: 1,3 miljarder euro).

⁽¹⁹⁾ Av detta är 23,1 miljarder euro från perioden 2007–2013 och 9,6 miljarder euro från perioden 2014–2020.

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

KOMMISSIONENS SVAR

Det tar fortfarande lång tid från det ursprungliga åtagandet till godkännandet av utgifter

2.16. **Figur 2.5** innehåller en analys av hur gamla de utestående åtagandena och förfinansieringsbeloppen är. Det tar i genomsnitt 2,4 år från åtagande till betalning (2,1 år 2014). Den första betalningen i ett program eller projekt (som minskar beloppet för utestående åtagande) utgörs i de flesta fall av förfinansiering. Förfinansieringen förblir utestående tills mottagaren av EU-medel levererar tjänsten eller lägger fram underlag som visar hur EU-medlen har använts.

2.17. Beloppet för de utestående åtagandena ("stocken") motsvarar nära två och en halv gång det belopp som bokförs på ett år ("flödet")⁽²⁰⁾. Den utestående förfinansieringen brutto motsvarar drygt ett halvt års betalningar. Den sammanlagda genomsnittliga tidsåtgången från åtagande till godkännande av utgifter är tre år för hela EU-budgeten. Förfinansiering används mycket mer inom utgiftsområden med indirekt förvaltning/direkt förvaltning (där stocken av förfinansiering motsvarar 1,6 års betalningar) än vid delad förvaltning. För rubrik 4 motsvarar det totala beloppet för utestående åtaganden och förfinansiering 4,6 års utgifter.

2.18. Stora förseningar mellan det första åtagandet och den slutliga regleringen av utgifter beror på problem med att dokumentation saknas vid avslutandet och minskar flexibiliteten. Som vi påpekade i punkt 2.3 gällde betalningarna under 2015 fortfarande ofta program från tidigare perioder.

2.17. Kommissionen anser att de utestående betalningsåtagandena är i överensstämmelse med de tillämpliga reglerna för automatiskt frigörande av anslag.

2.18. Slutdatumet för berättigande till stöd från sammanhållningsfonden är den 31 december 2015. Slutdokument måste lämnas in senast den 31 mars 2017. Enligt förordning (EU) nr 1083/2006 ska en andel på fem procent av det totala bidraget från EU innehållas fram till dess att programmet avslutats.

Medlagstiftarna beslutade att ändra förordningen och förlänga tidsfristen för N+2 automatiskt frigörande av anslag för två medlemsstater. Detta har minskat trycket på dessa medlemsstater att inkomma med ansökningar om utbetalning inom en kortare referensperiod. Dessutom medger Kroatiens anslutningsavtal ett undantag från regeln om automatiskt frigörande av anslag. Det gäller också för N+3.

Slutligen inrättades 2014 en arbetsgrupp för bättre genomförande för att hjälpa medlemsstater att optimera utnyttjandet av anslagen till sammanhållningspolitiken 2007–2013. Framsteg i genomförandet övervakas av kommissionen.

⁽²⁰⁾ När det gäller sammanhållningsutgifter för operativa program som antogs under den fleråriga budgetramen för 2007–2013 ska automatiskt återtagande göras på grundval av N+2-regeln för alla medlemsstater utom Kroatien, Rumänien och Slovakien (där N+3-regeln gäller).

Figur 2.5 – Analys av kommissionens utestående budgetåtaganden och förfinansiering

(miljoner euro)

Utestående budgetåtaganden ⁽¹⁾											
Rubrik		< 2009	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Totalt	Åtagande- år ⁽²⁾
1a	Konkurrenskraft	295	672	1 209	1 541	3 885	5 942	7 844	13 066	34 455	2,1
1b	Sammanhållning	1 653	38	237	1 455	7 191	29 459	21 324	65 016	126 372	2,6
2	Naturresurser	223	62	82	127	213	7 231	2 140	18 112	28 191	1,8
3	Säkerhet och medbor- garskap	21	39	62	136	277	580	350	1 671	3 137	1,5
4	Europa i världen	938	522	883	1 412	3 364	4 719	5 390	7 446	24 673	3,0
5	Administration	0	0	0	0	0	0	0	295	295	0,0
Totalt		3 130	1 333	2 473	4 671	14 931	47 931	37 049	105 606	217 123 ⁽³⁾	2,4

Förfinansiering ⁽⁴⁾											
Rubrik		< 2009	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Totalt	Betalnings- år ⁽⁵⁾
1a	Konkurrenskraft	127	165	422	1 382	3 353	6 117	5 343	8 636	25 545	1,5
1b	Sammanhållning	12 934	9 347	689	69	33	75	2 042	7 523	32 711	0,6
2	Naturresurser	3 443	131	60	78	120	172	393	2 397	6 795	0,1
3	Säkerhet och medbor- garskap	19	27	58	92	192	675	792	1 430	3 284	1,6
4	Europa i världen	236	461	397	817	947	1 634	2 520	5 446	12 458	1,6
5	Administration	0	0	0	0	0	0	0	2	2	0,0
Totalsumma (förfinansiering brutto)		16 758	10 130	1 626	2 439	4 645	8 673	11 090	25 434	80 795 ⁽⁶⁾	0,6

⁽¹⁾ Källa: Europeiska unionens konsoliderade årsredovisning – budgetåret 2015, "Konsoliderade rapporter om genomförandet av budgeten och förklarande noter", tabell 2.5.

⁽²⁾ Källa: Rapporten om budgetförvaltningen och den ekonomiska förvaltningen för budgetåret – 2015 – avsnitt A.7.2.

⁽³⁾ I utestående budgetåtaganden ingår inte 570 miljoner euro från övriga institutioner.

⁽⁴⁾ Källa: Europeiska revisionsrätten på grundval av uppgifter från kommissionen.

⁽⁵⁾ Den förfinansiering som betalats ut per den 31 december 2015 delat med betalningar som gjorts från årets anslag.

⁽⁶⁾ Se not 2.5.1 i Europeiska kommissionens årsredovisning för 2015.

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

KOMMISSIONENS SVAR

Anslagsutnyttjandet när det gäller struktur- och investeringsfonder (ESI) släpar efter betydligt

2.19. I slutet av 2015 hade betalningarna till medlemsstaterna inom ESI-fonderna ⁽²¹⁾ i den fleråriga budgetramen för 2007–2013 nått 400,8 miljarder euro (90 % av det totala beloppet på 446,2 miljarder euro ⁽²²⁾ för alla godkända operativa program). Vi analyserar i vilken utsträckning kommissionen har gjort betalningar mot åtagandena för varje medlemsstat i **figur 2.6**. Fem medlemsstater ⁽²³⁾ står för mer än hälften av de outnyttjade åtagandena inom ESI-fonderna som inte har lett till betalning.

2.20. I några medlemsstater motsvarar det EU-stöd ⁽²⁴⁾ som de ännu inte gjort anspråk på, tillsammans med den obligatoriska nationella medfinansieringen, en betydande andel av de totala offentliga utgifterna (se **figur 2.7**). I sju medlemsstater motsvarar den totala ackumulerade andel av EU-medel som de kunde göra anspråk på (för både 2007–2013 och 2014–2020) mer än 15 % av de årliga totala offentliga utgifterna.

2.21. För att kunna utnyttja alla tillgängliga medel från den fleråriga budgetramen för 2007–2013 kommer myndigheterna i medlemsstaterna att bli tvungna att lämna in giltiga ersättningsanspråk som motsvarar summan av alla utestående åtaganden, den nödvändiga nationella medfinansieringen och beloppet för den förfinansiering som redan har betalats ut från budgeten. **Figur 2.8** visar den relativa andelen outnyttjade åtaganden från 2007–2013 för varje medlemsstat samt den förfinansiering som hade betalats ut inom den fleråriga budgetramen för 2014–2020 i slutet av 2015.

2.19. De fem medlemsstaterna som nämns av revisionsrätten står för de största bidragen från de europeiska struktur- och investeringsfonder (ESI-fonderna).

När det gäller frågan om låga utnyttjandegrader är den av kommissionen inrättade arbetsgruppen för bättre genomförande aktivt engagerad i att hjälpa medlemsstater som mest berörs av låga utnyttjandegrader.

2.20. En arbetsgrupp för bättre genomförande i medlemsstaterna inrättades 2014 för att förbättra genomförande och utnyttjande av EU-budgetmedel i de medlemsstater med den lägsta utnyttjandegraden och proportionellt de utestående EU-bidragen ⁽¹⁾.

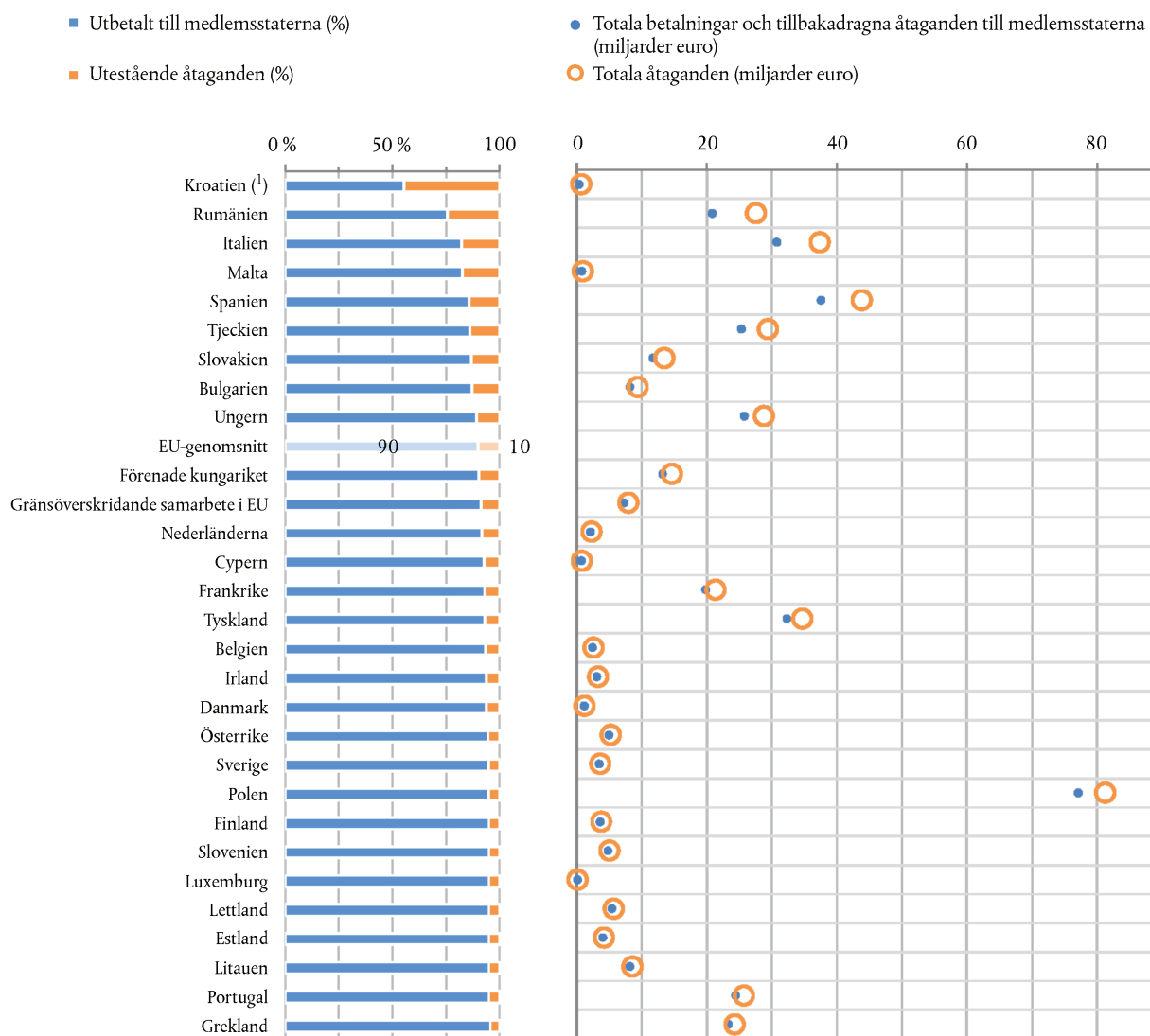
⁽²¹⁾ ESI-fonderna består av Europeiska socialfonden (ESF), Europeiska regionala utvecklingsfonden (Eruf), Sammanhållningsfonden (SF), Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (Ejflu) och Europeiska havs- och fiskerifonden (EHFF). I den fleråriga budgetramen för 2007–2013 klassificerades inte Ejflu och EHFF på samma sätt som sammanhållningsfonder (ESF, Eruf och Sammanhållningsfonden).

⁽²²⁾ Inklusive de årliga åtgärderna inom Ejflu så att beloppet ska kunna jämföras med ESI-fonderna i den nuvarande fleråriga budgetramen.

⁽²³⁾ Tjeckien, Spanien, Italien, Polen och Rumänien står för 27,9 miljarder euro av de outnyttjade åtagandena på 45,4 miljarder euro för ESI-fonderna.

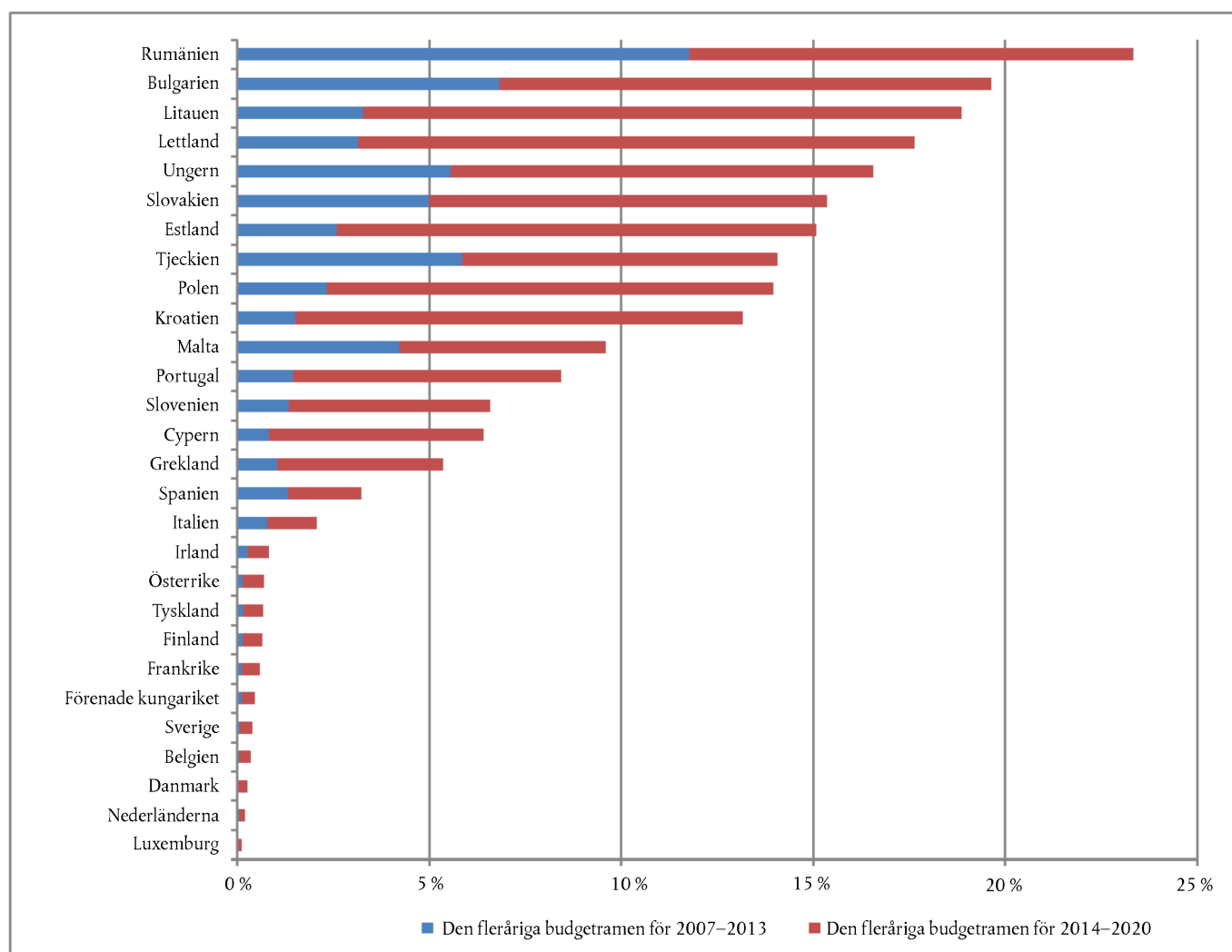
⁽²⁴⁾ I beloppet ingår både det utestående bidraget från den fleråriga budgetramen för 2007–2013 och de årliga delutbetalningarna från den nuvarande fleråriga budgetramen för 2014–2020.

⁽¹⁾ http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/how/improving-investment/task-force-better-implementation

Figur 2.6 – ESI-fondernas utnyttjande i procent och totalbelopp inom budgetramen för 2007–2013 per den 31 december 2015

⁽¹⁾ Kroatien gick med i EU i juli 2013. Uppgifterna om utnyttjandet i Kroatien är därför inte jämförbara med dem för övriga medlemsstater.

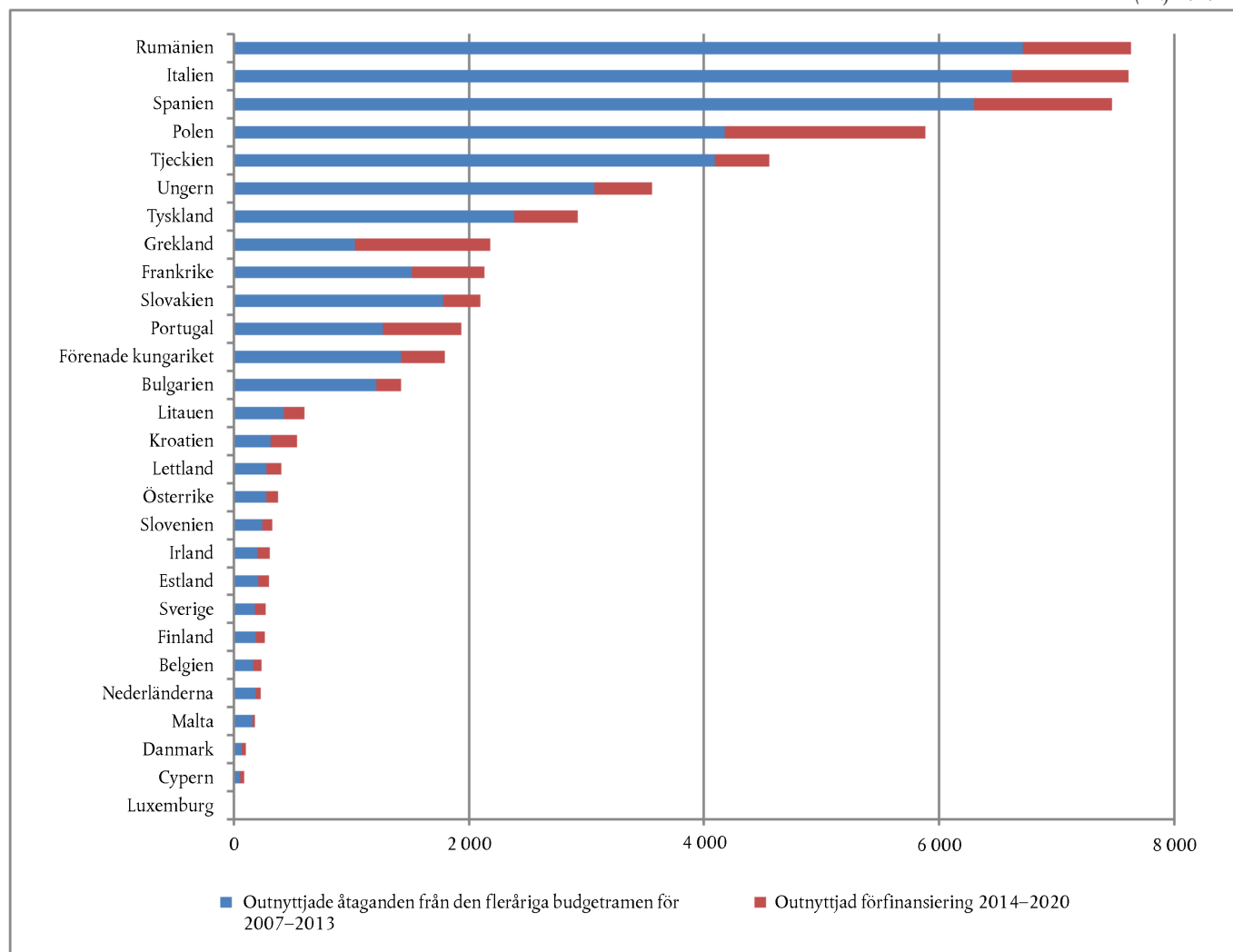
Källa: Europeiska revisionsrättens beräkning baserad på kommissionens bokföringsuppgifter.

Figur 2.7 – ESI-fondernas utnyttjade åtaganden per den 31 december 2015 i procent av de totala offentliga utgifterna 2015

Källa: Europeiska revisionsrätten baserat på uppgifter från kommissionen. Eurostatdata om de totala offentliga utgifterna för 2015, april 2016.

Figur 2.8 – ESI-fondernas outnyttjade åtaganden från 2007–2013 och förfinansiering för 2014–2020 i slutet av 2015

(miljoner euro)



Källa: Europeiska revisionsrätten baserat på uppgifter från kommissionen.

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

KOMMISSIONENS SVAR

Finansieringsinstrument utgör en ökande del av budgeten

2.22. Finansieringsinstrument utgörs främst av lån, kapitalinstrument, garantier och riskdelningsinstrument ⁽²⁵⁾.

Finansieringsinstrument med indirekt förvaltning

2.23. Under den fleråriga budgetramen för 2014–2020 har finansieringsinstrumenten med indirekt förvaltning ökat i omfattning och utgör en allt större del av utbetalningarna från EU:s budget. EIB-gruppen förvaltar nästan alla finansieringsinstrument som omfattas av indirekt förvaltning. Här ingår garantifonden för åtgärder avseende tredje land (se **figur 2.9**) som utgör 32 % av de totala tillgångarna i form av finansieringsinstrument. Endast ett fåtal mycket små instrument (tillgångar på 74 miljoner euro) och några instrument för tekniskt stöd som inrättades före 2014 förvaltas av andra internationella finansinstitut ⁽²⁶⁾. För den fleråriga budgetramen för 2014–2020 har kommissionen undertecknat endast två delegeringsavtal ⁽²⁷⁾ med organ utanför EIB-gruppen.

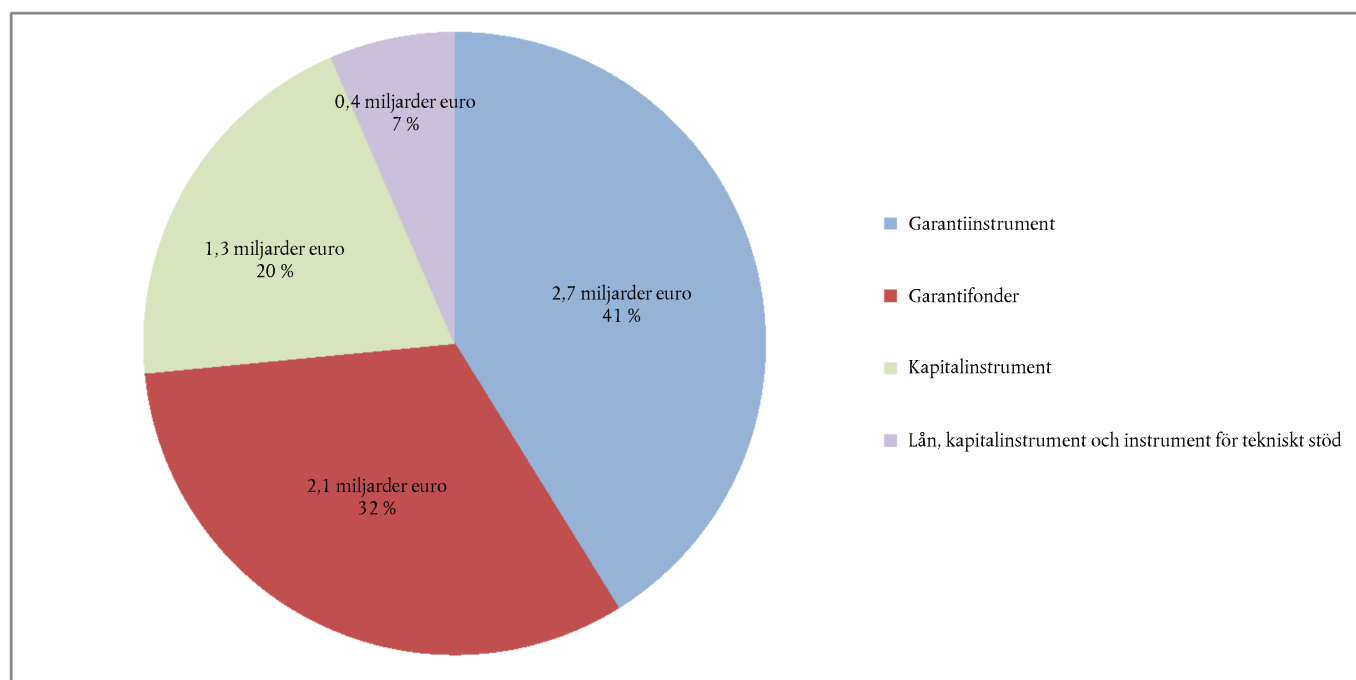
2.23. Garantifonden för åtgärder avseende tredjeland är inte ett finansiellt instrument i budgetförordningens mening. Den föregick budgetförordningen och grundas på en särskild rättsakt, rådets förordning (EG, Euratom) nr 480/2009 av den 25 maj 2009 om inrättande av en garantifond för åtgärder avseende tredjeland.

⁽²⁵⁾ "Finansieringsinstrument" är åtgärder som "får utformas som kapitalinvesteringar, lån eller garantier eller investeringar i form av kapital likställt med eget kapital eller andra riskbärande instrument". Artikel 2 p i budgetförordningens avsnitt om definitioner.

⁽²⁶⁾ Europeiska banken för återuppbyggnad och utveckling (EBRD), Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) och Europarådets utvecklingsbank.

⁽²⁷⁾ Avtalet med EBRD gäller finansieringsmekanismen för små och medelstora företag i Armenien (15 miljoner euro) och programmet för kvinnor i näringslivet inom det östliga partnerskapet (5 miljoner euro) och undertecknades den 29 december 2015.

Figur 2.9 – Totala tillgångar på 6,5 miljarder euro ⁽¹⁾ per den 31 december 2015 i finansieringsinstrument med indirekt förvaltning per typ av instrument



⁽¹⁾ Se tabellen om finansieringsinstrument i avsnittet Årsredovisning – diskussion och analys i årsredovisningen.

Källa: Europeiska unionens konsoliderade årsredovisning – budgetåret 2015 (avsnittet om finansieringsinstrument under Årsredovisning – diskussion och analys) och sammanställning av uppgifter från finansieringsinstrumentens rapporteringspaket.

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

2.24. Kommissionen håller på att avsluta finansieringsinstrumenten från den förra fleråriga budgetramen ⁽²⁸⁾ eller slå ihop dem med nya ⁽²⁹⁾.

2.25. Inom den fleråriga budgetramen för 2014–2020 gäller följande:

- De förväntade betalningar till finansieringsinstrument med indirekt förvaltning nästan fördubblades till 7,4 miljarder euro (den fleråriga budgetramen för 2007–2013: 3,8 miljarder euro).
- EU-budgeten ger en ytterligare garanti på upp till 16 miljarder euro till den nyinrättade Efsi (se punkt 2.33).

⁽²⁸⁾ SMF-garantifaciliteten 1998.

⁽²⁹⁾ Initiativet om projektobligationer och Lånegarantiinstrument för TEN-T-projekt som ska slås ihop med FSE:s skuldinstrument 2016.

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

- Inom EU:s initiativ för små och medelstora företag (EU:s småföretagsinitiativ) (som ursprungligen utformades som ett krishanteringsinstrument) kombineras de EU-anslag som finns tillgängliga inom Cosme⁽³⁰⁾ och Horisont 2020 (175 miljoner euro vardera) och Eruf-Ejflu⁽³¹⁾ (8,5 miljarder euro) med EIB-gruppens anslag⁽³²⁾.

2.26. I slutet av 2015 uppgick de ackumulerade betalningarna till nya instrument till 1,3 miljarder euro (2014: 0,7 miljarder euro), se **figur 2.10**. Beloppet fördelade sig så här:

- 1,1 miljarder euro (88 %) av de ackumulerade betalningarna avsåg garantiinstrument.
- 0,2 miljarder euro (12 %) av de ackumulerade betalningarna avsåg kapitalinstrument.

⁽³⁰⁾ EU:s program för företagens konkurrenskraft och små och medelstora företag.

⁽³¹⁾ Eruf – Europeiska regionala utvecklingsfonden; Ejflu – Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling.

⁽³²⁾ EIB-gruppen består av Europeiska investeringsbanken och Europeiska investeringsfonden.

Figur 2.10 – Finansieringsinstrument med indirekt förvaltning inom den fleråriga budgetramen för 2014–2020

(miljoner euro)

Instrumentets namn	Typ av instrument	Vägledande budget för 2014–2020	Ackumulerade åtaganden		Ackumulerade betalningar	
			2014	2015	2014	2015
Horisont 2020 – Innovfin – Låne- och garantitjänsten för forskning och innovation – EIB ⁽¹⁾	Garanti	1 060	483	646	483	646
	varav öronmärkta inkomster som omfördelats från finansieringsinstrumentet för riskdelning		375	430	374	395
Horisont 2020 – Innovfin – Utlåningstjänsten för små och medelstora företag och små midcap-företag med inriktning på forskning och innovation – EIF ⁽²⁾	Garanti	1 060	169	306	169	304
Horisont 2020 – Innovfin – Egetkapitalinstrument för FoI – EIF ⁽¹⁾	Kapital	430	0	125	0	110
FSE:s skuldinstrument – EIB	Garanti	2 557	128	247	0	0
FSE:s kapitalinstrument	Kapital		0	10	0	0
Cosme – Egetkapitalinstrumentet för tillväxt – EIF	Kapital	633	52	102	33	41
Cosme – Lånegarantiinstrumentet – EIF	Garanti	686	89	238	42	131
Garantimöjlighet för studielån (programmet Erasmus +) – EIF	Garanti	517	28	61	0	20
Sysselsättning och social innovation (EaSI) – EIF	Garanti	193	28	60	0	10
Garantiinstrumentet för kultur och den kreativa sektorn ⁽³⁾	Garanti	123	0	0	0	0
Instrumentet för privat finansiering av energieffektivitet – EIB	Garanti	80	30	50	6	12
Finansieringsmekanismen för naturkapital – EIB	Garanti	60	10	30	3	12
Totalt		7 399	1 017	1 875	735	1 286

⁽¹⁾ Utöver den budget som anges i grundrättsakten kommer bidrag som motsvarar inkomster och återbetalningar från programmet för konkurrenskraft och innovation och sjunde ramprogrammet att fördelas till finansieringsinstrumenten Cosme och Horisont 2020.

⁽²⁾ Inklusive EU:s bidrag genom Horisont 2020 till småföretagsinitiativet.

⁽³⁾ I slutet av 2015 hade delegeringsavtalet ännu inte undertecknats.

Källa: SWD(2015) 206 final, delegeringsavtal och ABAC Workflow.

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

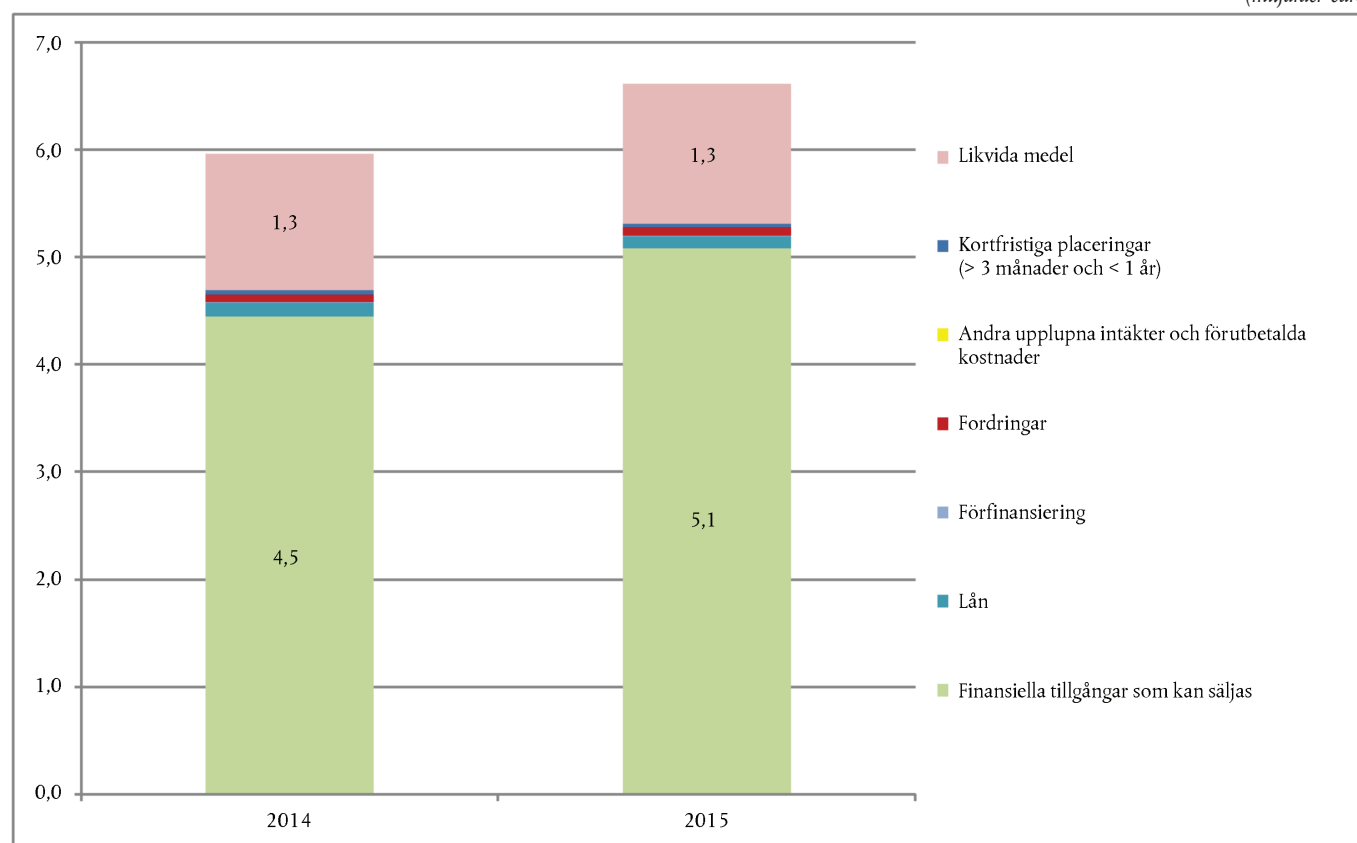
Finansieringsinstrument utgör en ökande del av balansräkningen

2.27. De totala tillgångarna i finansieringsinstrument med indirekt förvaltning ökade med 650 miljoner euro (11 %) jämfört med förra året (se **figur 2.11**). Förklaringarna till ökningen är främst

- att investeringarna i räntebärande värdepapper och andra värdepapper med fast avkastning har ökat med 251 miljoner euro efter överföringar från EU-budgeten till förvaltningskonton.
- att investeringarna i euroobligationer har ökat med 177 miljoner euro inom garantifonden för åtgärder avseende tredjeland⁽³³⁾, till vilken 144 miljoner euro hade förts över från EU-budgeten.

Figur 2.11 – Totala tillgångar i finansieringsinstrument med indirekt förvaltning per typ av tillgång

(miljarder euro)



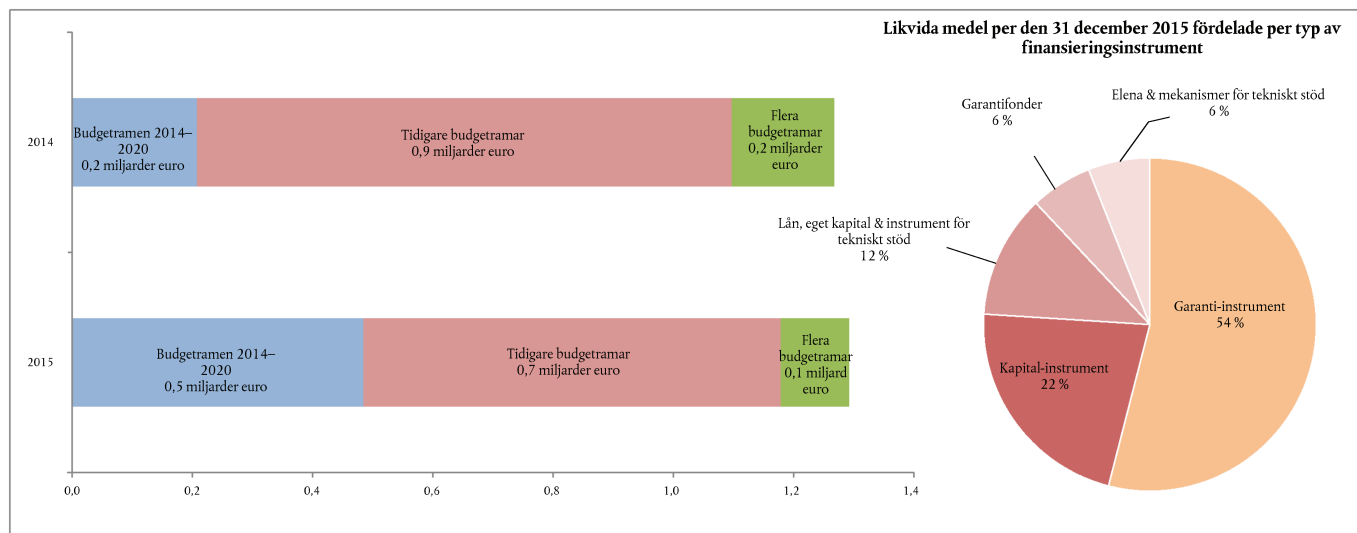
Källa: Europeiska unionens konsoliderade årsredovisning – budgetåren 2014 och 2015.

⁽³³⁾ Bidragen till garantifonden uppgick till 1,2 miljarder euro vid årets slut, vilket innebar en ökning med 144 miljoner euro 2015. För att man skulle nå målet på 9 % av de totala utestående låneåtagandena anslogs ett bidrag på ytterligare 257 miljoner euro från EU-budgeten 2015 som skulle betalas ut under 2016.

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

2.28. Likvida medel utgör 20 % av finansieringsinstrumentens totala tillgångar och låg kvar på 1,3 miljarder euro vid utgången av 2015 (2014: 1,3 miljarder euro ⁽³⁴⁾) (se **figur 2.12**):

Figur 2.12 – Likvida medel som hör till finansiella instrument ⁽¹⁾



⁽¹⁾ Se not 2.8 i årsredovisningen för 2015.

Källa: Sammanställning av uppgifter från finansieringsinstrumentens rapporteringspaket för 2015.

⁽³⁴⁾ Se punkt 2.24 i årsrapporten för 2014.

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

KOMMISSIONENS SVAR

2.29. Under 2015 återbetalades 211 miljoner euro från de förvaltningskonton för finansieringsinstrument som förvaltas av de enheter som anförtrotts uppgifter: 126 miljoner euro till den allmänna budgeten⁽³⁵⁾ och 85 miljoner euro som interna inkomster avsatta för särskilda ändamål. Beloppet fördelar sig så här:

- 134 miljoner euro utgörs av inkomster och återbetalningar.
- 59 miljoner euro utgörs av återbetalningar till EU:s allmänna budget av outnyttjade medel på förvaltningskonton för finansieringsinstrument och instrument för tekniskt stöd vid avslutandet, och 18 miljoner euro utgörs av transaktioner inom europeiska grannskaps- och partnerskapsinstrumenten (EGPI) som har dragits tillbaka.

2.30. För budgetåret 2015 uppgår de totala administrations- och förvaltningsavgifterna för finansieringsinstrument till 63 miljoner euro (2014: 50 miljoner euro). För de nya instrumenten uppgår de ackumulerade avgifterna för 2014 och 2015 till 72 miljoner euro (5,77 % av de totala tillgångarna).

De outnyttjade beloppen inom finansieringsinstrument med delad förvaltning är fortfarande relativt stora

2.31. I den senast tillgängliga rapporten om finansieringsinstrument med delad förvaltning som beskriver situationen i slutet av 2014⁽³⁶⁾ fanns fortfarande 6,8 miljarder euro i outnyttjade belopp i dessa instrument. Av det beloppet koncentrerades 80 % till fem medlemsstater⁽³⁷⁾. Italien (3 miljarder euro) stod för 45 % av totalsumman⁽³⁸⁾. Under granskningen av balansräkningen bad vi kommissionen om en ytterligare analys av hur dessa instrument hade använts i Italien fram till den 31 december 2015. Analysen visar att 1,7 miljarder euro fortfarande var outnyttjade den 31 december 2015 i Italien.

2.31. Kommissionen begärde ytterligare information från Italien senast den 31 december 2015. Av informationen framgår att 45 % av medlen för Italien var outnyttjade per den 31 december 2015. De erhållna uppgifterna, som kontrollerats mot de konteringar som gjorts i kommissionens räkenskaper för 2015, har översänts till revisionsrätten. Analysen visade att det inte finns något behov av att ändra den nuvarande metodiken. Genomförandet kommer emellertid att utvärderas på nytt för budgetåret 2016.

⁽³⁵⁾ I enlighet med artikel 140.6 i förordning (EU, Euratom) nr 966/2012.

⁽³⁶⁾ De senast tillgängliga uppgifterna gäller slutet av 2014 och finns i kommissionens rapport om de framsteg som gjorts när det gäller att finansiera och genomföra finansieringstekniska instrument som rapporterats av förvaltningsmyndigheterna i enlighet med artikel 67.2 j i rådets förordning (EG) nr 1083/2006, från september 2015.

⁽³⁷⁾ Se punkterna 6.41 och 6.42 och punkterna 29–45 i särskild rapport nr 19/2016 (Att genomföra EU:s budget med hjälp av finansieringsinstrument – lärdomar av programperioden 2007–2013).

⁽³⁸⁾ Det resterande beloppet gällde Spanien 0,9 miljarder euro (13 %), Grekland 0,9 miljarder euro (13 %), Förenade kungariket 0,5 miljarder euro (7 %), Tyskland 0,3 miljarder euro (4 %) och de övriga medlemsstaterna 1,2 miljarder euro (18 %).

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

KOMMISSIONENS SVAR

Europeiska fonden för strategiska investeringars första transaktioner registrerades

2.32. Kommissionen (som företrädde EU) och EIB under-tecknade Efsi-avtalet den 22 juli 2015. Efsi är en del av den investeringsplan för Europa som Europeiska kommissionens ordförande aviserade 2014. Den ska stödja investeringar inom områden som infrastruktur, utbildning, forskning och innovation samt riskkapital till småföretag.

2.33. EU ställer en garanti på upp till 16 miljarder euro (varav 8 miljarder euro ska överföras stegvis till en särskild fond mellan 2016 och 2022) och EIB bidrar med 5 miljarder euro från sina egna medel till en riskreserv. Kommissionen och EIB räknar med att detta ska stödja EIB/EIF-finansieringen med upp till 61 miljarder euro, med målet att mobilisera 315 miljarder euro i investeringar.

2.34. EU garanterar transaktioner inom infrastruktur- och innovationstjänsten, som genomförs av EIB, och delen för små och medelstora företag, som genomförs av EIF. Båda dessa har en skuldportfölj (en EU-garanti på 11 miljarder euro för infrastruktur- och innovationstjänsten och 1 250 miljoner euro för delen för små och medelstora företag) och en aktieportfölj (en EU-garanti på 2 500 miljoner euro för infrastruktur- och innovationstjänsten och 1 250 miljoner euro för delen för små och medelstora företag).

2.35. Kommissionen kommer att föra över medel från garantin till EIB när den får en begäran från EIB. För att kunna fullgöra de åtagandena har kommissionen inrättat en garantifond (Efsis garantifond)⁽³⁹⁾. EU-budgeten kommer att finansiera fonden under perioden fram till 2020 genom att man minskar de planerade utgifterna för Fonden för ett sammanlänkat Europa med 2,8 miljarder euro och för Horisont 2020 med 2,2 miljarder euro⁽⁴⁰⁾ och använder 3 miljarder euro från outnyttjade marginaler under den fleråriga budgetramens utgiftstak. I december 2015 avsatte kommissionen 1,4 miljarder euro⁽⁴¹⁾ för betalningar till fonden. Den genomförde inga betalningar 2015.

2.35. Medlen kommer att betalas till EIB på begäran för att infria anfordringar på garantier i linje med Efsi-förordningen enligt de villkor som anges i Efsi-avtalet.

⁽³⁹⁾ Artikel 12.1 i förordning (EU) 2015/1017.

⁽⁴⁰⁾ I bilaga I till Efsi-förordningen ändras finansieringsramen för Horisont 2020 och programmen inom Fonden för ett sammanlänkat Europa.

⁽⁴¹⁾ Detta belopp omfördelades från budgetposterna för Fonden för ett sammanlänkat Europa (790 miljoner euro), Horisont 2020 (70 miljoner euro) och Iter (490 miljoner euro).

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

2.36. EIB undertecknade åtta skuldportföljstransaktioner för infrastruktur- och innovationstjänsten (på totalt 1 092,7 miljoner euro) varav den betalade ut 193,8 miljoner euro 2015. EIB undertecknade två aktieportföljstransaktioner för infrastruktur- och innovationstjänsten (på totalt 125 miljoner euro 2015) varav hälften garanteras av EU. Av de belopp som täcktes av EU-garantin betalade EIB endast ut 7,6 miljoner euro 2015. Den totala EU-garantin på utbetalda belopp och upplupna räntor på denna portfölj uppgick vid årets slut till 202 miljoner euro ⁽⁴²⁾.

2.37. När det gäller delen för små och medelstora företag använde EIF endast EU-garantin under 2015 för att garantera transaktioner inom befintliga finansieringsinstrument för små och medelstora företag ⁽⁴³⁾.

Fonden för ett sammanlänkat Europa försenades

2.38. Kommissionen och EIB undertecknade skuldinstrumentsavtalet om Fonden för ett sammanlänkat Europa den 22 juli 2015, samma dag som de undertecknade Efsi-avtalet. Sammanslagningen av Lånegarantiinstrument för TEN-T-projekt och Initiativet om projektobligationer sköts upp till 2016. Kommissionen betalade inte några bidrag till instrumentet 2015 och EIB undertecknade inga transaktioner.

SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER**Slutsatser för 2015**

2.39. Spridningen av finansieringsmekanismer som inte finansieras direkt genom EU-budgeten och inte heller granskas av revisionsrätten medför en risk när det gäller både redovisningsskyldigheten för och samordningen av EU:s politik och insatser (punkt 2.4).

KOMMISSIONENS SVAR

2.36. *Utbetalningar ökar gradvis när en projektportfölj för strategiska investeringar byggs upp. Efsi-portföljen är för närvarande under utbyggnad och en avsevärd storleksökning förutses till slutet av 2016.*

⁽⁴²⁾ Se not 5.2.1 på s. 75 i årsredovisningen.

⁽⁴³⁾ 55 miljoner euro för transaktioner som gällde Innovfin-garantin för små och medelstora företag och 39 miljoner euro som gällde Cosmes lånegarantiinstrument.

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

2.40. Kommissionen gjorde åtaganden för stora belopp 2015, som delvis gällde anslag som hade förts över från 2014. De utestående åtagandena har stigit till samma nivåer som tidigare (punkterna 2.5–2.9). De belopp som ska finansieras med framtida budgetar steg till 339 miljarder euro. Kommissionen har inte tagit fram någon likviditetsbudget för de kommande sju till tio åren (punkt 2.10). Med en sådan likviditetsbudget skulle intressenterna kunna förutse framtida betalningskrav och budgetprioriteringar och planera för det.

2.41. Beloppet för inlämnade ersättningsanspråk för sammanhållning minskade 2015. Det ledde till en minskning av de ersättningsanspråk som ska betalas, men minskade inte beloppet för gjorda betalningar (se punkterna 2.14 och 2.15).

2.42. Eftersom det fortfarande går så lång tid mellan det första åtagandet och den slutliga regleringen av utgifter anpassas utgiftsmönstren endast långsamt till ändrade budgetprioriteringar och risken ökar för att dokumentation inte är tillgänglig vid avslutandet (se punkterna 2.16 och 2.17).

2.43. De utestående åtagandena (tillsammans med utestående förfinansiering) inom ESI-fonderna är i vissa medlemsstater fortfarande stora när det gäller den fleråriga budgetramen för 2007–2013 och överstiger ofta 15 % av de totala offentliga utgifterna (punkterna 2.19–2.21).

2.44. Allt större belopp utgörs av finansieringsinstrument med indirekt förvaltning, och EIB-gruppen är det finansinstitut som står för det mesta av förvaltningen av dem (punkt 2.23).

2.45. De outnyttjade beloppen inom finansieringsinstrument med delad förvaltning är fortfarande stora och koncentrerade till några medlemsstater (punkt 2.31).

KOMMISSIONENS SVAR

2.40. Den fleråriga budgetramen (FBR) är det verktyg som ska säkerställa stabilitet på medellång till lång sikt och förutsägbarhet om framtida betalningskrav och budgetprioriteringar.

Därför kan långsiktiga prognoser bara upprättas med beaktande av befintliga budgetramar. Betalningskonsekvenser av framtida budgetramar som ännu inte har beslutats kan inte exakt förutsägas.

Prognosen för perioden efter 2020 kommer att läggas fram 2017 (enligt vad som förutsågs i punkt 9 i det interinstitutionella avtalet om budgetdisciplin, samarbete i budgetfrågor och sund ekonomisk förvaltning) och den kommer att utgöra en integrerad del av kommissionens förslag till FBR efter 2020 (som ska läggas fram före den 1 januari 2018, på grundval av artikel 25 i FBR-förordningen).

Kommissionen har redan förbundit sig att presentera en utbetalningsprognos på medellång sikt (inom ramen för halvtidsöversynen av budgetramen) som kommer att analysera betalningstakens hållbarhet, utvecklingen för utestående åtaganden och frigörande av anslag fram till 2020.

2.42. Fördröjningen mellan åtaganden och betalningar återspeglar bara de pågående projektens varaktighet. Vissa projekt är stora infrastrukturprojekt i unionen eller projekt i tredjeland där ganska svåra arbetsförhållanden råder och en genomsnittlig försening på 2,4 år bör inte ses som särskilt onormalt. Den rättsliga ramen tvingar stödmottagarna att behålla den relevanta dokumentationen under en viss tid efter avslutandet.

2.45. Se svar på punkt 2.31.

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

2.46. Inrättandet av Efsi påverkade lanseringen av FSE-programmet. Trots att detta påverkar de antaganden kommissionen gjorde i sin förhandsbedömning av användningen av finansieringsinstrument inom FSE gjordes ingen ny bedömning. Efsi kommer också att påverka användningen av några andra finansieringsinstrument (se punkterna 2.32–2.38).

Rekommendationer

2.47. Vi rekommenderar följande:

- **Rekommendation 1:** Kommissionen bör vidta åtgärder för att minska de utestående åtagandena, till exempel genom ett snabbare tillbakadragande av åtaganden om det är lämpligt, en snabbare avslutning av programmen för 2007–2013 om det är lämpligt, en ökad användning av nettokorrigeringar inom sammanhållning, en minskning av mängden likvida medel hos förvaltare och en sammanställning av betalningsplaner och prognoser på de områden där de utestående åtagandena och andra förpliktelser är betydande (se punkterna 2.5–2.9, 2.19 och 2.28).
- **Rekommendation 2:** Kommissionen bör utarbeta och offentliggöra en årligen uppdaterad likviditetsbudget med en tidshorisont på sju till tio år och med budgettak, betalningsbehov, kapacitetsbegränsningar och potentiella tillbakadraganden av åtaganden (punkt 2.10).

KOMMISSIONENS SVAR

2.46. Införandet av Efsi påverkade inte de övergripande målen för fonden för ett sammanlänkat Europa (FSE) men skapade en ytterligare mekanism för finansiellt stöd från EU till exempelvis infrastrukturprojekt, särskilt via skuldfinansiering. För att beakta sjösättningen av Efsi, definierade FSE:s ledningsstyckommitté i sitt första möte huvudprinciperna för beviljande av stöd från FSE och Efsi för att göra dem mer komplementära. Vidare förbereds ett tillägg till FSE:s förhandsbedömning för att avspegla i) den senaste analysen av potentialen för att lansera ett FSE-kapitalinstrument i FSE-sektorerna, och ii) marknadsutvecklingen efter starten av Efsi. Detta tillägg ska ses som ett komplement till de tidigare förhandsbedömningarna och inte som en revidering. Samstämmigheten mellan FSE-skuldinstrument med andra EU-initiativ, inklusive Efsi kommer att bedömas i FSE:s halvtidsöversyn.

Kommissionen godtar rekommendationen.

Alla åtgärder som vidtagits av kommissionen i förhållande till medlemsstaterna, inklusive ansträngningarna att minska utestående åtaganden och i större utsträckning använda nettokorrigeringar på sammanhållningsområdet, måste självfallet följa regelverket.

Kommissionen godtar rekommendationen.

Prognosen för perioden efter 2020 kommer att läggas fram 2017 (enligt vad som förutsågs i punkt 9 i det Interinstitutionella avtalet om budgetdisciplin, samarbete i budgetfrågor och sund ekonomisk förvaltning) och den kommer att utgöra en integrerad del av kommissionens förslag till FBR efter 2020 (att läggas fram före den 1 januari 2018, på grundval av artikel 25 i FBR-förordningen).

Dessutom kommer kommissionen att presentera en utbetalningsprognos på medellång sikt, för att bedöma hållbarheten i de nuvarande utbetalningstaken fram till dess den nuvarande FBR löper ut, inom ramen för halvtidsöversynen av FBR.

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

- **Rekommendation 3:** Kommissionen bör i sin budgetförvaltning och ekonomiska förvaltning beakta kapacitetsbegränsningarna i vissa medlemsstater och se till att fonder utnyttjas effektivt (se punkt 2.19–2.21).
- **Rekommendation 4:** Kommissionen bör återkräva outnyttjade saldon i finansieringsinstrument med delad förvaltning (se punkt 2.31) och kvarvarande outnyttjade medel i finansieringsinstrument med indirekt förvaltning från perioden för den förra fleråriga budgetramen för vilka stödberättigandeperioden har löpt ut ⁽⁴⁴⁾.
- **Rekommendation 5:** Kommissionen bör göra en ny utvärdering av förhandsbedömningen av FSE-skuldinstrumentet mot bakgrund av inrättandet av Efsi och ta hänsyn till hur Efsi inverkar på andra EU-program och finansieringsinstrument.

KOMMISSIONENS SVAR

Kommissionen godtar rekommendationen inom den ram som fastställts av FBR och den gällande lagstiftningen.

Kommissionen har redan inrättat en arbetsgrupp för ett bättre genomförande, med uppgift att förbättra genomförandet av ESI-fondmedel i vissa medlemsstater och samtidigt säkerställa att utgifterna fullt ut uppfyller kraven på laglighet och korrekthet (se kommissionens svar på iakttagelserna 2.19 och 2.20). Kommissionen avser att säkerställa att man drar full nytta av arbetsgruppens arbete och kommer att fokusera på att ta fram ett proaktivt och målinriktat förhållningssätt gentemot medlemsstaterna, i syfte att stödja genomförandet av sammanhållningspolitikens finansiering för perioden 2014–2020.

Kommissionen godtar rekommendationen.

Ett förfarande för "återlämnande och återtagande av medel till EU" för indirekt förvaltade finansiella instrument som täcker överföringen av GIF-intäkter och återbetalning till H2020 och Cosme slutfördes av kommissionen tillsammans med EIF i november 2015. Åtgärden kommer att åtföljas av kontrollbesök hos EIF.

Vid delad förvaltning kommer alla eventuella outnyttjade tilldelade finansiella instrument att avräknas enligt de rättsliga bestämmelserna för delade förvaltningsprogram.

Kommissionen godtar delvis denna rekommendation.

Samstämmighet mellan FSE:s skuldinstrument och andra EU-initiativ, inklusive Efsi kommer att bedömas i halvtidsöversynen av FSE.

Ett tillägg till FSE:s förhandsbedömning förbereds för att återspegla i) den senaste analysen av potentialen för en lansering av ett FSE-kapitalinstrument i FSE-sektorerna, och ii) marknadsutvecklingen efter Efsi-starten. Tillägget ska förstås som ett komplement till den tidigare förhandsbedömningen och inte som en revidering.

Additionaliteten av FSE:s finansiella instrument med Efsi grundas på principen att FSE-finansiering är inriktad på innovativa projekt, demonstrations- och pilotprojekt samt initiativ som är stödberättigande enligt de gällande reglerna i FSE-sektorerna, samtidigt som räckvidden och godtagbarhetskriterierna för Efsi-stöd är bredare.

⁽⁴⁴⁾ Se punkterna 6.46–6.52 i årsrapporten för 2014.

KAPITEL 3

EU-budgeten: att uppnå resultat

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

	<i>Punkt</i>
Inledning	3.1–3.5
Del 1 – Horisont 2020 (2014–2020)	3.6–3.59
Avsnitt 1 – Kopplingarna mellan Europa 2020, kommissionens nya prioriteringar och Horisont 2020 underlättar inte alltid en inriktning på resultat och behöver förtydligas	3.7–3.21
Avsnitt 2 – Synergieffekter och komplementariteter med ESI-fonder och nationella program	3.22–3.23
Avsnitt 3 – Mekanismerna i Horisont 2020 driver inte alltid fram ett fokus på resultat	3.24–3.59
Del 2 – Planeringen och rapporteringen av resultat vid de generaldirektorat som arbetar med naturresurser	3.60–3.65
Del 3 – Resultat av revisionsrättens effektivitetsrevisioner	3.66–3.85
Särskilda rapporter 2015 och andra publikationer om resultat	3.66–3.77
Uppföljning av rekommendationer i särskilda rapporter	3.78–3.85
Slutsatser och rekommendationer	3.86–3.95
Slutsatser	3.86–3.93
Rekommendationer	3.94–3.95
 Bilaga 3.1 – Särskilda rapporter som antogs av revisionsrätten under 2015	
Bilaga 3.2 – Uppföljning av tidigare rekommendationer avseende resultatfrågor	

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

INLEDNING

3.1. Det här kapitlet handlar om resultat (se **figur 3.1**). Vi fortsätter därmed den praxis som vi har följt i våra årsrapporter sedan 2010 att ha med ett kapitel där vi bedömer olika aspekter av de system som kommissionen har infört för att se till att EU-medlen används väl och inte bara i överensstämmelse med den relevanta lagstiftningen.

3.2. Vi har sedan 2010 analyserat kommissionens självbedömningar av vad som har åstadkommits, utifrån beskrivningarna i de årliga verksamhetsrapporterna från ett urval av kommissionens generaldirektorat, och granskat några av de teman som behandlats i det aktuella årets särskilda rapporter om effektivitetsrevisioner. Andra delar av resultatrapporteringen som vi har granskat är förvaltningsplanerna för utvalda generaldirektorat och kommissionens rapportering till Europaparlamentet och rådet, inklusive de första utgåvorna av kommissionens utvärderingsrapporter ⁽¹⁾.

Figur 3.1 – Resultat i EU

Resultat i EU bedöms på grundval av principerna för en sund ekonomisk förvaltning (sparsamhet, effektivitet och ändamålsenlighet) ⁽²⁾ och omfattar

- a) input – de ekonomiska, mänskliga, materiella och organisatoriska medel och den lagstiftning som behövs för att genomföra programmet,
- b) output – vad programmet förväntas leda till,
- c) resultat – programmets omedelbara inverkan på de direkta målgrupperna eller mottagarna,
- d) effekter – långsiktiga förändringar i samhället som åtminstone delvis kan tillskrivas EU-insatsen.

⁽¹⁾ Föreskrivs i artikel 318 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget).

⁽²⁾ Artikel 27 i rådets förordning (EG, Euratom) nr 1605/2002 av den 25 juni 2002 med budgetförordning för Europeiska gemenskapernas allmänna budget, som upphävdes genom artikel 30 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU, Euratom) nr 966/2012 (EUT L 298, 26.10.2012, s. 1) (som trädde i kraft den 1 januari 2013).

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

3.3. I motsvarande kapitel i förra årets årsrapport tittade vi särskilt på EU:s långsiktiga strategi, Europa 2020. Vi granskade hur EU övervakade och rapporterade om strategin från en högre nivå och, när det gäller de europeiska struktur- och investeringsfonderna ⁽³⁾ (ESI-fonderna), hur strategin påverkar de partnerskapsavtal och finansieringsprogram som kommissionen och medlemsstaterna har enats om. I år fortsätter vi på samma tema och inriktar vår granskning av kommissionens resultat på Horisont 2020, kommissionens program för forskning och innovation som är en mycket betydande post i EU-budgeten, vilket framgår nedan.

3.4. Kapitlet är därför indelat i tre delar. Resultatet av Horisont 2020 är ämnet för den första delen. De två återstående delarna handlar om ämnen som vi har granskat tidigare år: dels i vilken utsträckning resultat behandlas i de stora årliga planerings- och rapporteringsdokumenten som utarbetas av generaldirektörerna vid kommissionen, dels några huvudteman från våra särskilda rapporter 2015, med en uppföljning av ett urval med rekommendationer från tidigare särskilda rapporter och, för första gången, medlemsstaternas svar på en enkät som vi gjorde om hur de följer upp våra rekommendationer.

3.5. I årsrapporten för 2014 rapporterade vi, utifrån information från kommissionen, att halvtidsutvärderingen av Europa 2020, som skulle ha lämnats till rådet i mars 2015, hade försenats till början av 2016 ⁽⁴⁾. I juni 2016 informerade kommissionen oss om att halvtidsutvärderingen var avslutad och att det nu inte skulle skrivas något formellt dokument om slutsatserna från utvärderingen. Vi har därför inte möjlighet att i detta kapitel rapportera om hur utvärderingen gjordes. Men vi kommer eventuellt att återkomma till denna fråga i framtida rapporter.

⁽³⁾ ESI-fonderna består av Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden (ESF), Sammanhållningsfonden, Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling och Europeiska havs- och fiskerifonden.

⁽⁴⁾ Punkt 3.29 i årsrapporten för 2014.

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

DEL 1 – HORISONT 2020 (2014–2020)

3.6. Vår analys av Horisont 2020 består av tre delar. Vi börjar med att presentera huvuddragen i programmet och granska den strategiska ram inom vilken det arbetar, särskilt dess kopplingar till andra EU-strategier. I den andra delen diskuterar vi fördelarna och de potentiella riskerna med att föra samman forsknings- och innovationsverksamhet. Slutligen analyserar vi i vilken utsträckning inriktningen ligger på resultat inom Horisont 2020.

Avsnitt 1 – Kopplingarna mellan Europa 2020, kommissionens nya prioriteringar och Horisont 2020 underlättar inte alltid en inriktning på resultat och behöver förtydligas*Europa 2020 och Horisont 2020*

3.7. Europa 2020 är Europeiska unionens tioårsstrategi för sysselsättning och tillväxt. Den lanserades 2010 för att skapa förutsättningar för en smart och hållbar tillväxt för alla. Ansvaret för att genomföra Europa 2020-strategin delas mellan EU och dess 28 medlemsstater. Till strategins fem överordnade mål⁽⁵⁾ finns det därför ett nationellt mål i varje medlemsstat som återspeglar deras olika förutsättningar.

⁽⁵⁾ De fem överordnade målen är följande: 1. Sysselsättning (75 % av befolkningen i åldrarna 20–64 ska ha ett arbete). 2. Forskning och utveckling (FoU) (3 % av EU:s BNP ska investeras i FoU). 3. Klimatförändring och hållbar energi (minska växthusgasutsläppen med 20 % jämfört med 1990 års nivåer eller med 30 % om förutsättningarna finns – 20 % av energin från förnybara energikällor – 20 % högre energieffektivitet). 4. Utbildning (andelen ungdomar som slutar skolan i förtid ska vara under 10 % – minst 40 % av befolkningen i åldrarna 30–34 ska ha avslutad högre utbildning). 5. Kampen mot fattigdom och social utestängning (antalet personer som lever i eller hotas av fattigdom och social utestängning ska minska med minst 20 miljoner).

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

3.8. Horisont 2020 har en budget på cirka 75 miljarder euro för 2014–2020. Det är EU:s program för att stödja forskning och innovation och har som allmänt mål att "bidra till att skapa ett samhälle och en ekonomi som baseras på kunskap och innovation inom unionen"⁽⁶⁾. Det stödjer Europa 2020-strategin och EU:s mål att skapa ett europeiskt forskningsområde⁽⁷⁾. Här sammanförs utgiftsprogram för forskning och innovation som tidigare var separata⁽⁸⁾.

3.9. Medel beviljas främst i form av bidrag men även andra finansieringsformer finns tillgängliga, som finansieringsinstrument. Kommissionen förvaltar större delen av utgifterna inom Horisont 2020, antingen själv eller via byråer och andra organ. Stödmottagarna inom Horisont 2020 är enskilda personer, team, universitet, forskningsinstitut, små och medelstora företag och större företag inom och utanför EU. Många av de finansierade projekten är samarbetsprojekt.

⁽⁶⁾ Den rättsliga grunden för Horisont 2020 vilar på flera nivåer. I artikel 182 i EUF-fördraget talas det om fleråriga ramprogram för forskning och om särskilda program som instrument för EU:s forsknings- och utvecklingspolitik. I Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1291/2013 av den 11 december 2013 om inrättande av Horisont 2020 – ramprogrammet för forskning och innovation (2014–2020) och om upphävande av beslut nr 1982/2006/EG (EUT L 347, 20.12.2013, s. 104) anges de allmänna och särskilda målen för Horisont 2020, och fastställs prioriteringar, huvuddragen för verksamheterna och det sammanlagda beloppet. I rådets beslut 2013/743/EU av den 3 december 2013 om inrättande av det särskilda programmet för genomförande av Horisont 2020 – ramprogrammet för forskning och innovation (2014–2020) och om upphävande av beslut 2006/971/EG, 2006/972/EG, 2006/973/EG, 2006/974/EG och 2006/975/EG (EUT L 347, 20.12.2013, s. 965) definieras särskilda mål och huvuddragen för verksamheterna. I Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1290/2013 av den 11 december 2013 om reglerna för deltagande och spridning i "Horisont 2020 – ramprogrammet för forskning och innovation (2014–2020) och om upphävande av förordning (EG) nr 1906/2006 (EUT L 347, 20.12.2013, s. 81) beskrivs närmare tilldelningsförfaranden, finansieringsregler och spridningen av resultat.

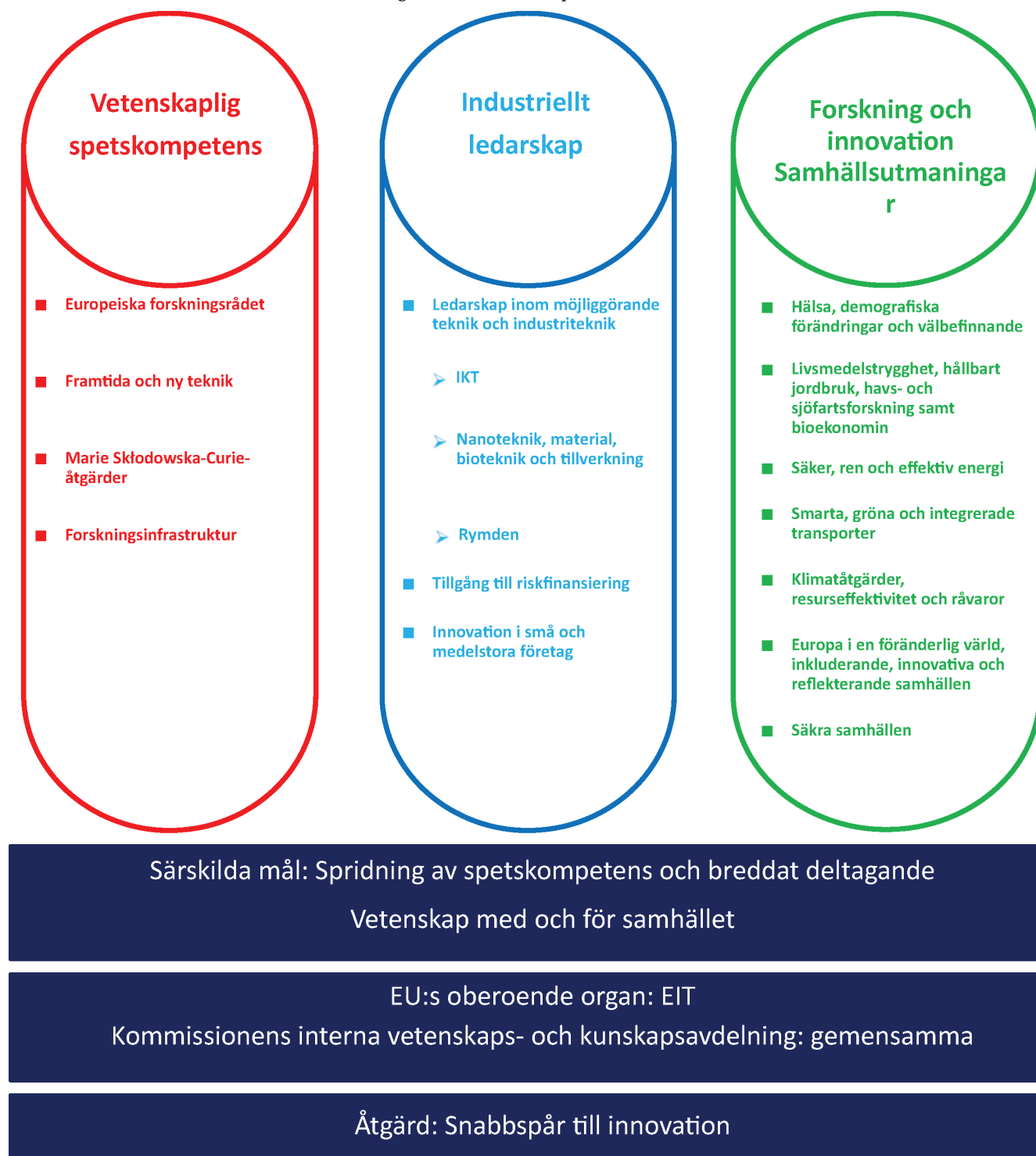
⁽⁷⁾ Artikel 179 i EUF-fördraget.

⁽⁸⁾ Utöver det före detta sjunde ramprogrammet, Euratoms forsknings- och utbildningsprogram och några verksamheter som bedrivs av det gemensamma forskningscentrumet (kommissionens interna vetenskapsavdelning) som redan hade kombinerats ingår även innovativa aspekter av programmet för konkurrenskraft och innovation och EU:s bidrag till Europeiska institutet för innovation och teknik (EIT).

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

3.10. I **figur 3.2** visas strukturen på Horisont 2020. Det allmänna målet omsätts i tre prioriteringar (1. Vetenskaplig spetskompetens, 2. Industriellt ledarskap och 3. Samhällsutmaningar). Prioriteringarna ska uppnås med hjälp av 14 "särskilda mål" som kompletteras med huvuddrag för verksamheterna för det särskilda målet som anger deras vetenskapliga och tekniska innehåll. Det allmänna målet ska också uppnås med hjälp av två särskilda mål ("Spridning av spetskompetens och breddat deltagande" och "Vetenskap med och för samhället"), medan två andra organisationer – gemensamma forskningscentrumet och EIT – också bidrar till det allmänna målet och prioriteringarna genom att arbeta mot sina egna specifika mål. Horisont 2020 omfattar även ytterligare forskningsåtgärder, som "snabbspåret till innovation" som ska stödja marknadsnära innovationer.

Figur 3.2 - Strukturen på Horisont 2020



REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

KOMMISSIONENS SVAR

Det finns kopplingar på hög nivå mellan Horisont 2020 och Europa 2020 men de behöver förstärkas så att de garanterat underlättar en ökad inriktning på resultat

3.11. Lagstiftningen anger att Horisont 2020 ska ha tre resultatindikatorer för att bedöma framsteg mot det allmänna målet:

- a) Indikatorn för innovationsintensitet på forskning och utveckling, som anger att investeringar ska stå för minst 3 % av BNP senast 2020 – vilket är en kopia av ett av de fem överordnade målen för Europa 2020.
- b) Indikatorn för innovationsresultat.
- c) Andelen forskare inom den yrkesverksamma befolkningen ⁽⁹⁾. Den här indikatorn har ingen direkt koppling till de övergripande målen för Europa 2020.

3.12. Treprocentsindikatorn mäter hur stora medel som anslås till forskning och utveckling. Den utformades inte för att mäta output, resultat eller effekter. Med lagstiftningen för Horisont 2020 tillkommer för första gången kravet på att privata – i motsats till offentliga – investeringar i forskning och utveckling ska stå för två tredjedelar av de totala investeringarna ⁽¹⁰⁾. Mätt mot dessa målvärden låg investeringarna i Europa 2014 strax över 2 % av BNP och den privata sektorn stod för omkring 64 % av dem. Motsvarande siffror för USA var 2,8 % 2012, 3,5 % för Japan och 4,2 % för Sydkorea (2013 för båda länderna).

3.12. Treprocentsindikatorn för innovationsintensiteten på forskning och utveckling mäter hur stora medel som anslås till forskning och utveckling, men den återspeglar också effektiviteten hos de politiska åtgärder som vidtas för att främja en forskningsbas av hög kvalitet i medlemsstaterna och förbättra ramvillkoren för forskning och innovation i den privata sektorn.

⁽⁹⁾ Bilaga I till förordning (EU) nr 1291/2013.

⁽¹⁰⁾ Skäl 3 i förordning (EU) nr 1291/2013. I mars 2002 antog Europeiska rådet i Barcelona målet att höja den genomsnittliga nivån på forskningsinvesteringar från 1,9 % av BNP till 3 % av BNP, varav två tredjedelar ska finansieras av den privata sektorn.

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

3.13. Utgifterna inom Horisont 2020 är ett relativt litet bidrag till målet. Tanken har hela tiden varit att medlemsstaterna skulle bidra med större delen av medlen till det här området. Horisont 2020 började genomföras 2014, och under det första året stod EU-institutionerna för närmare 10 % av de totala offentliga budgetarna för FoU. I årsrapporten för förra året konstaterade vi att om alla nationella mål skulle uppnås för forskning och utveckling skulle de totala investeringarna ligga på 2,6 % av BNP 2020, det vill säga under målet på 3,0 %⁽¹¹⁾.

3.14. Den andra resultatindikatorn inom Horisont 2020, om innovation, är en sammansatt outputindikator. Den togs ursprungligen fram för flaggskeppsinitiativet Innovationsunionen inom Horisont 2020⁽¹²⁾. Den samlar information om fyra komponenter: patent, sysselsättning inom kunskapsintensiv verksamhet, konkurrenskraft hos kunskapsintensiva varor och tjänster samt sysselsättning inom snabbväxande företag i innovativa sektorer. Gruppen som forskar om sammansatta indikatorer (som finansieras av EU) har pekat på att sådana indikatorer, som bygger på delindikatorer som saknar en gemensam meningsfull enhet för mätning och en given metod för viktning, har både för- och nackdelar. De ger visserligen en allmän bild, men det finns en risk för att de var för sig kan leda till förenklade politiska slutsatser, och de bör därför användas tillsammans med delindikatorerna. Kommissionen rapporterade om denna indikator och delindikatorerna i mars 2016⁽¹³⁾.

KOMMISSIONENS SVAR

3.13. På forskningsområdet, liksom inom Horisont 2020, görs det ansträngningar för att samordna och förbättra medlemsstaternas investeringar i forskning och innovation samt för att utveckla ramvillkor som främjar innovation i den privata sektorn (öppen innovation). Detta är avgörande för att man ska kunna göra betydande framsteg med att minska innovationsklyftan mellan Europeiska unionen och dess viktigaste konkurrenter.

Andra viktiga mål för forskningspolitiken är att öka forskningens genomslagskraft och den vetenskapliga spetskompetensen genom öppenhet (öppen vetenskap) och en digital inre marknad, att ta hjälp av digital teknik för att klara samhällets stora utmaningar, att genomföra forsknings-, innovations- och konkurrenskraftsdimensionen av energiunionen, att bedriva en framåtblickande politik mot klimatförändringar och att utnyttja EU:s starka sidor på områdena vetenskap och teknik för att göra unionen till en ledande global aktör (öppenhet mot omvärlden).

Investeringarna i forskning och innovation via de sammanhållningspolitiska programmen för 2007–2013 bidrog också till treprocentsmålet. Detta bidrag kommer att bestå under programperioden 2014–2020, tack vare den tematiska koncentrationen för Eruf, och få större genomslagskraft genom förhandsvillkoret om "smart specialisering" för forskning och innovation.

Bidraget från Horisont 2020 till uppnåendet av Europa 2020-strategin förstärks av samverkan med andra åtgärder på europeisk och nationell nivå.

⁽¹¹⁾ Se punkt 3.17 b i årsrapporten för 2014.

⁽¹²⁾ COM(2013) 624 final av den 13 september 2013, Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén, Att mäta innovationsresultat i Europa: en ny indikator.

⁽¹³⁾ Science, Research and Innovation Performance of the EU 2016, A contribution to the open innovation, open science, open to the world agenda: 2016 report (EU:s resultat 2016 när det gäller vetenskap, forskning och innovation, ett bidrag till agendan om innovation och vetenskap som är öppna för världen, rapport 2016).

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

3.15. Fördelen med indikatorn för innovationsresultat är att den riktar uppmärksamheten mot att skapa de rätta förutsättningarna för innovation och erbjuder ett mått för att bedöma framsteg i fråga om innovation inom EU:s ekonomi. Men den har också ett antal brister som begränsar dess nytta vid övervakning av Horisont 2020:s bidrag till målen för Europa 2020-strategin:

- Kommissionen har ännu inte fastställt ett kvantifierat målvärde som ska uppnås till ett visst datum ⁽¹⁴⁾.

- Kommissionen har inte omsatt indikatorn i nationella mål för att återspegla den specifika situationen i varje enskild medlemsstat – vilket experterna rekommenderar för indikatorer som mäter innovation ⁽¹⁵⁾.

3.16. De särskilda mål som har satts upp för Horisont 2020 är nästa nivå i ordningen av mål med kopplingar till Europa 2020-strategin. Den största delen (38 %) av budgeten för Horisont 2020 ska gå till prioriteringen Samhällsutmaningar som har utformats för att hantera politiska prioriteringar i Europa 2020-strategin.

KOMMISSIONENS SVAR

3.15.

- För att ett kvantifierat målvärde ska påverka det politiska beslutsfattandet och stimulera till framsteg måste det vara fastställt i samförstånd, bygga på fakta och riktmarkning samt vara lätt att förstå och informera om.

Detta är svårare att uppnå när det gäller sammansatta indikatorer, såsom indikatorn för innovationsresultaten, eftersom de summerade poäng som de resulterar i är abstrakta till sin natur. Därför åtföljs sammansatta indikatorer i regel inte av målvärden. Ett annat exempel på detta är det sammanfattande innovationsindexet för innovationsunionens resultattavla, som inte heller har något målvärde men som ändå klart påverkar medlemsstaternas beslutsfattande.

Vidare är de tillgängliga tidsserierna för en del av de ingående indikatorerna fortfarande för korta för att man ska kunna fastställa trender och meningsfulla målvärden för EU (komponenten för företag med hög tillväxt byggde på nya data från Eurostat). Dessutom skulle man för att kunna fastställa ett målvärde för EU behöva göra en riktmarkning gentemot resultaten i icke EU-länder, vilket inte var möjligt vid den tidpunkt då indikatorn lanserades.

- Målvärdet för forskningsintensitet fastställs av medlemsstaterna och kompletteras av indikatorn för innovationsresultaten som ger en politisk bild av innovationsresultaten. Dessa olika beståndsdelar måste ses sammantagna.

⁽¹⁴⁾ I GD Forskning och innovations förvaltningsplan för 2015 anges att målvärdet ska fastställas senare med utgångspunkt från medlemsstaternas landsspecifika framsteg i förhållande till hela indikatorn och dess fyra komponenter, s. 6.

⁽¹⁵⁾ *Elements for the setting-up of headline indicators for innovation in support of the Europe 2020 strategy* (utformningen av överordnade indikatorer för innovation som stöd till Europa-2020-strategin). Rapport från högnivåpanelen om mätning av innovation, Bryssel, den 30 september 2010. Enligt rapporten ska indikatorerna kunna delas upp, och indikatorerna och eventuella mål ska kunna omsättas (på ett icke-mekaniskt sätt) i mål för de olika medlemsstaterna, s. 6.

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

3.17. I många fall hänvisar beskrivningen av de särskilda målen till de flaggskeppsinitiativ som de har utformats till stöd för. Men även om de är en användbar indikation på det allmänna sambandet mellan Horisont 2020 och Europa 2020-strategin omsätts de inte på lägre nivåer i mer specifika och operativa kopplingar som skulle kunna ligga till grund för övervakning och rapportering av Horisont 2020:s bidrag till de enskilda flaggskeppsinitiativen och därigenom till Europa 2020-strategin.

Kopplingarna mellan kommissionens tio politiska prioriteringar och Europa 2020/Horisont 2020 måste bli tydligare

3.18. I förordningen från 2013 om inrättande av Horisont 2020 fastställdes prioriteringar och allmänna och särskilda mål för perioden 2014–2020. Prioriteringarna och målen hade utformats för att överensstämma med, och bidra till, Europa 2020-strategin⁽¹⁶⁾. Mot slutet av 2014 fastställde den nuvarande kommissionen tio prioriteringar för kommissionen som helhet för 2014–2019⁽¹⁷⁾. Samtidigt som några nya områden (som ett frihandelsavtal med Förenta staterna) lyfts fram med prioriteringarna överlappar de också betydligt, som förväntat, den befintliga strategin för Europa 2020, bland annat dess överordnade mål och flaggskeppsinitiativ. Båda har till exempel sysselsättning och klimatförändring som tunga inslag. Trots överlappningarna och komplementariteten har det varit svårt att fastställa i vilken utsträckning de tio politiska prioriteringarna innebär att kommissionen har ett distinkt nytt synsätt eller om de är ett nytt sätt för kommissionen att använda Europa 2020 i sitt arbete.

3.19. Det är naturligt att strategiska prioriteringar ändras i takt med omständigheterna. Men trots de många likheterna har kommissionen ännu inte kartlagt överensstämmelsen mellan de två strategierna, vilket kommissionens tjänst för internrevision har påpekat. Eftersom förhållandet mellan de båda strategierna inte har klargjorts anser vi att de existerar parallellt och används för olika syften:

KOMMISSIONENS SVAR

3.17. Inför upprättandet av budgeten rapporteras bidraget från Horisont 2020 till de enskilda flaggskeppsinitiativen årligen i programförklaringarna för Horisont 2020, enligt en metod som utvecklades när programmet lanserades.

3.18. Europa 2020-strategin är en tillväxtstrategi för EU under en tioårsperiod, och på EU-nivå. I linje med Europa 2020-strategin ger kommissionens tio politiska prioriteringar en tydlig och fokuserad agenda och strategi för hur kommissionen ska nå Europa 2020-målen och är helt förenliga med dessa. Samtidigt skapar de större klarhet och fokusering i kommissionens övergripande politiska strategi med hänsyn tagen till aktuella händelser. Sedan Europa 2020-strategin antogs har vi till exempel upplevt statsskuldskriser och ökande offentliga underskott i EU, krig i Ukraina och Syrien, massiva migrantflöden till EU och ingåendet av klimatavtalet vid COP 21.

De här tio politiska prioriteringarna har också presenterats för Europaparlamentet och Europeiska rådet i samband med att den nya kommissionen utsågs. Prioriteringarna innehåller samma mål och indikatorer som Europa 2020-strategin.

3.19. Kommissionen anser att dess prioriteringar ger den en tydlig och fokuserad politisk agenda som överensstämmer med Europa 2020-strategin för Europeiska unionen som helhet.

De båda strategierna används givetvis för olika syften, vilket emellertid inte betyder att de på något sätt är oförenliga eller osammanhängande – i stället kompletterar de varandra.

Se även kommissionens svar på punkt 3.18.

⁽¹⁶⁾ Artiklarna 4 och 5 i förordning (EU) nr 1291/2013.

⁽¹⁷⁾ De tio politiska prioriteringarna som presenterades av kommissionens ordförande den 12 november 2014 är följande: Sysselsättning, tillväxt och investeringar, den digitala inre marknaden, energiunionen och klimatpolitiken, inre marknaden, en djupare och mer rättvis ekonomisk och monetär union, ett balanserat frihandelsavtal mellan EU och USA, rättvisa och grundläggande rättigheter, migration, en starkare global aktör och demokratisk förändring.

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

- Tilldelningen av medel från EU-budgeten till utgiftsprogram (som Horisont 2020) baseras bland annat på hur de bidrar till de överordnade målen och flaggskeppsinitiativen inom Europa 2020. Övervakningen och utvärderingen av utgiftsprogram utgår också från mål som har utformats för att återspegla Europa 2020-strategin.
- Kommissionens årliga arbetsprogram är nu inriktat på de tio politiska prioriteringarna. Med början 2016 har kommissionen också infört en ny metod för strategisk planering som innebär att generaldirektoraten ska utarbeta strategiska femårsplaner som också bygger på de tio politiska prioriteringarna. De strategiska femårsplanerna kommer att ligga till grund för utarbetandet av årliga förvaltningsplaner om utförandet av generaldirektoratens arbetsuppgifter (bland annat genomförandet av utgiftsprogram som Horisont 2020). Eftersom rapporteringen i de årliga verksamhetsrapporterna är starkt knuten till de årliga förvaltningsplanerna är det sannolikt att också de årliga verksamhetsrapporterna från och med 2016 främst kommer att återspegla de tio politiska prioriteringarna.

3.20. För Horisont 2020 leder detta till en situation där programmets rättsliga ram och budgetanslag återspeglar Europa 2020-strategin, samtidigt som de delar av kommissionen som genomför Horisont 2020 har riktat om sin strategiska planering och förvaltning mot de tio politiska prioriteringarna. Exempelvis utgår de nyckelprioriteringar som ska utvecklas med hjälp av arbetsprogrammen 2016–2017 inom Horisont 2020 från sju av de tio politikområden som står på den nya kommissionens agenda. Med dessa förutsättningar är det oklart vilka strategiska mål som Horisont 2020 ska inriktas på. GD Forskning och innovation har identifierat fyra politiska prioriteringar där det kan bidra⁽¹⁸⁾. För att kunna genomföra dessa prioriteringar måste dock arbetet riktas om från de ursprungliga målvärden som angavs i lagstiftningen för Horisont 2020.

KOMMISSIONENS SVAR

- När det gäller Horisont 2020 gjordes detta i de första arbetsprogrammen för 2014–2015. Under återstoden av ramprogrammet kommer arbetsprogrammen och budgetarna för olika beståndsdelar i dem i ökande utsträckning att påverkas av de politiska prioriteringar som den nuvarande kommissionen gör med utgångspunkt från den rådande politiska, ekonomiska och teknologiska situationen.
- Kommissionens årliga arbetsprogram innehåller åtgärder som kommissionen kommer att vidta för att bidra till de politiska prioriteringarna och uppnåendet av Europa 2020-strategin.

De nya fleråriga strategiska planer som utarbetas för kommissionens avdelningar bygger på de tio politiska prioriteringarna, uttryckta som allmänna mål. Som en del av denna övning har generaldirektoraten instruerats att förklara hur deras verksamhet bidrar till Europa 2020-strategin. För att underlätta detta används de övergripande målen för Europa 2020-strategin som effektindikatorer knutna till de relevanta allmänna målen. I de åtföljande årliga förvaltningsplanerna anges planerade resultat för varje avdelning och hur dessa ska bidra till målen.

Kommissionens avdelningar kommer att rapportera sina resultat i sina årliga verksamhetsrapporter, vilka kommer att återspegla strukturen hos de strategiska planerna och förvaltningsplanerna. Kommissionen kommer emellertid att fortsätta att rapportera om framstegen mot Europa 2020-målen inom ramen för processen med den europeiska planeringsterminen och om budgetens bidrag till Europa 2020 i sin årliga förvaltnings- och resultatrapport.

3.20. Kommissionen anser inte att det finns någon otydlighet i fråga om vilka de strategiska målen för Horisont 2020 är. Dessa mål är målen för Europa 2020, såsom fastställs i den rättsliga grunden. De tio politiska prioriteringarna används för att se hur kommissionen bäst kan hjälpa till så att prioriteringarna i Europa 2020 nås.

Till exempel kommer genomförandet av strategin för den digitala inre marknaden att medföra att prioriteringarna i arbetsprogrammet för IKT-delen av Horisont 2020 för 2017–2018 uppdateras i linje med både Europa 2020 och kommissionens prioriterade fråga om den digitala inre marknaden, inom det spelrum som Horisont 2020 medger. Åtgärderna och initiativen från den 18 april 2016 (i paketet för den digitala inre marknaden) visar på denna överensstämmelse mellan Horisont 2020 och prioriteringen att skapa en digital inre marknad.

⁽¹⁸⁾ Sysselsättning, tillväxt och investeringar, den digitala inre marknaden, energiunionen och klimatpolitiken samt en starkare global aktör.

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

3.21. I förra årets årsrapport pekade vi på att Europa 2020 och EU:s sjuåriga budgetcykel är dåligt anpassade till varandra⁽¹⁹⁾. Samma problem kan komma att uppstå när det gäller de tio politiska prioriteringarna eftersom den sittande kommissionens mandat går ut 2019, ett år före slutdatumet för Europa 2020 och Horisont 2020.

Avsnitt 2 – Synergieffekter och komplementaritet mellan ESI-fonder och nationella program

Begränsad information om synergieffekter mellan Horisont 2020 och ESI-fonderna

3.22. Ett av de främsta målen för Europa 2020-strategin och dess initiativ Innovationsunionen är att slutföra det europeiska forskningsområdet med fri rörlighet för forskare, vetenskapliga rön och teknik. EU-budgeten bidrar till det europeiska forskningsområdets mål genom Horisont 2020 och ESI-fonderna. I det här sammanhanget, och i överensstämmelse med lagstiftningen, ville kommissionen skapa ett system för att uppmuntra och spåra synergieffekter mellan Horisont 2020 och ESI-fonderna. Genom att klassificera Horisont 2020-projekt i enlighet med ESI-fondernas tematiska mål och införa särskilda hänvisningar till potentiella synergieffekter vid planeringen och rapporteringen av projekt skulle man få en bas för ett sådant system. I den första övervakningsrapporten om Horisont 2020 är dock informationen om utnyttjandet och effekterna av synergier mellan Horisont 2020 och ESI-fonderna begränsad. Kommissionen planerar att analysera dessa effekter och synergier i samband med halvtidsutvärderingen av Horisont 2020.

KOMMISSIONENS SVAR

3.21. Den fleråriga budgetramen för 2007–2013 sammanföll inte helt med den period som Europa 2020-strategin omfattar. Kommissionen vidhåller emellertid den ståndpunkt som framgår av svaren på punkterna 3.7–3.11 och 3.87 i rättens årsrapport för 2014, nämligen att detta inte tyder på dålig anpassning till den övergripande strategin. Dessutom omfattas hela den fleråriga budgetramen för 2014–2020 av den nuvarande strategiperioden för Europa 2020 och har samma slutdatum som denna. Budgetramen för 2014–2020 har utformats i syfte att fokusera på uppnåendet av Europa 2020-strategin. Kommissionen övervakar och rapporterar om hur EU-budgeten bidrar till att EU:s övergripande mål uppfylls och till Europa 2020-strategin.

Den nuvarande fleråriga budgetramen, Horisont 2020 och Europa 2020-strategin är helt anpassade till varandra och har 2020 som gemensamt slutår. Dessa ramverk påverkas inte av att den sittande kommissionens mandat går ut 2019.

3.22. Kommissionen har skapat regelverk som möjliggör synergieffekter mellan fonderna genom att förbättra samordningen och harmoniseringen av relevanta rättsliga ramar. För att synergieffekter ska uppstå fordras det emellertid fortsatta ansträngningar både av de organ som hanterar Horisont 2020 och myndigheterna i medlemsstaterna och regionerna. Det har gjorts mycket såväl i medlemsstaterna som i regionerna, i synnerhet i samband med utformningen av smarta specialiseringsstrategier, för att utveckla politiska åtgärder som gör det möjligt att ta till vara de olika slags synergieffekter som identifieras i kommissionens riktlinjer och att fokusera forsknings- och innovationsarbetet på de områden där medlemsstaten eller regionen har störst chans att generera vetenskaplig spetskompetens och konkurrenskraftiga företag. Det är också på dessa områden som det finns störst möjligheter till framgång i Horisont 2020:s ansökningsomgångar.

Vid sidan av förvaltningen av Horisont 2020 vidtas det också omfattande åtgärder för att främja och utveckla synergieffekter, till exempel i form av samförståndsavtal mellan gemensamma företag och genom spetskompetensstämpeln, som lanserades på initiativ av kommissionsledamöterna Moedas och Crețu i oktober 2015. Ett antal regioner och medlemsstater medverkar redan i detta initiativ. Kommissionen genomför även initiativet om en "spetsforskningsstege" för att ge medlemsstaterna i EU-13 bättre tillgång till Horisont 2020.

⁽¹⁹⁾ Se punkterna 3.7–3.11, punkt 3.87 och rekommendation 1 i årsrapporten för 2014.

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

KOMMISSIONENS SVAR

Exempel på när nationella och europeiska forskningsprogram kompletterar varandra

3.23. I lagstiftningen om Horisont 2020 betonas vikten av att skapa "synergier och komplementariteter mellan nationella och europeiska program för forskning och innovation" ⁽²⁰⁾. I **figur 3.3** har vi samlat viktiga erfarenheter från vårt samarbete ⁽²¹⁾ med de högre revisionsorganen i Bulgarien och Portugal. Även om det fanns några områden där de nationella och de europeiska forskningsprogrammen kompletterade varandra fann våra partner också vissa problem på nationell nivå.

Figur 3.3 – Exempel på när EU:s program kompletterar nationella program och några identifierade brister på nationell nivå

Bulgarien (enligt en revision gjord av Bulgariens nationella revisionsorgan (BNAO) som offentliggjordes i juli 2016)

Förhållandet mellan EU:s prioriteringar i Europa 2020-strategin för smart och hållbar tillväxt för alla, inbegripet Horisont 2020, och Bulgariens nationella prioriteringar uttrycks i åtta prioriteringar i Bulgariens nationella utvecklingsprogram 2020. Tre av prioriteringarna handlar om vetenskap och innovation:

- Öka tillgången till utbildning och förbättra dess kvalitet liksom arbetskraftens kvalitetsegenskaper.
- Stödja insatser för innovation och investeringar för att höja ekonomins konkurrenskraft.
- Energisäkerhet och höjd resurseffektivitet, i synnerhet för små och medelstora företag.

Figur 3.3 – Exempel på komplementariteter med nationella program och några identifierade brister på nationell nivå

Bulgarien (enligt en revision gjord av Bulgariens nationella revisionsorgan (BNAO) som offentliggjordes i juli 2016)

⁽²⁰⁾ Artikel 13 i förordning (EU) nr 1291/2013.

⁽²¹⁾ Samarbetet innebär att vi informerade varandra om viktiga iakttagelser om förutbestämda granskningsområden, men varje institution utförde sitt granskningsarbete och antog sina iakttagelser i enlighet med sina förfaranden.

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

Utöver det nationella utvecklingsprogrammet, som är ett integrerat dokument för Bulgariens socioekonomiska utveckling fram till 2020, har målen inom Horisont 2020 också synkroniserats och delats upp i operativa mål och planer i följande strategier:

- Den nationella strategin för vetenskaplig forskning (NSSR) till 2020 som har utformats för att stödja den vetenskapliga utvecklingen i Bulgarien och göra den till en drivkraft för utvecklingen av en ekonomi som bygger på kunskaps- och innovationsverksamhet.
- Innovationsstrategin för smart specialisering (ISSS) som har som strategiskt mål att Bulgarien ska övergå från att vara "blygsamma innovatörer" till att bli "måttliga innovatörer" till 2020.

De nationella strategierna hade som nationellt mål att öka utgifterna för forskning och utveckling till 1,5 % av BNP till 2020. För att landet ska uppnå sitt nationella mål planeras åtgärder och insatser i handlingsplanerna för genomförandet av de nationella strategidokumenterna. BNAO konstaterade emellertid att det varken fanns kvantitativa resultatindikatorer eller målvärden per år för insatser kopplade till Horisont 2020 i åtgärdsplanerna för genomförandet av det nationella utvecklingsprogrammet. Det fanns heller inga kvantitativa indikatorer per insats i åtgärdsplanen för NSSR. BNAO har även identifierat vissa problem när det gäller samordningen och samverkan mellan alla dem som deltar i Horisont 2020 på nationell nivå, och konstaterar att bättre samverkan mellan deltagarna skulle stimulera Bulgariens deltagande i programmet.

Portugal (enligt det specifika granskningsarbete som utfördes av Portugals högre revisionsorgan under det första kvartalet 2016)

Det viktigaste nationella strategidokumentet för området forskning och innovation är forsknings- och innovationsstrategin för smart specialisering (RISSS) som gäller för 2014–2020, vilket överensstämmer med tidsramen för Horisont 2020 och slutdatumet för Europa 2020. I ett av kapitlen görs kopplingar mellan Europa 2020 och Portugals partnerskapsavtal 2020, som ingåtts mellan Portugal och kommissionen på området FoU och innovation om medel från både sammanhållningspolitiken och Horisont 2020.

KOMMISSIONENS SVAR

Kommissionen stöder Bulgarien aktivt dels genom pilotprojektet "spetsforskningsstegen" (se ovan) och dels genom det nya initiativet om "regioner med eftersläpning"⁽¹⁾, i syfte att förbättra dess ekosystem för innovation och medverkan i Horisont 2020 via genomförande och utveckling av Bulgariens strategi för smart specialisering.

I oktober 2015 presenterade Europeiska kommissionen viktiga politiska rekommendationer som kan bidra till att modernisera forsknings- och innovationsverksamheten i Bulgarien. Detta var första gången en medlemsstat i EU valde att använda enheten för politiskt stöd inom Horisont 2020, ett nytt instrument som ger länderna praktisk hjälp med att identifiera, genomföra och utvärdera de reformer som krävs för att höja kvaliteten hos deras offentliga strukturer för forskning och innovation.

⁽¹⁾ <http://s3platform.jrc.ec.europa.eu/ris3-in-lagging-regions>

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

Portugals högre revisionsorgan (*Tribunal de Contas*) noterade att RISSS hade två scenarier för utvecklingen av indikatorn för andelen BNP som investeras i forskning och utveckling: ett försiktigt scenario på 2 % till 2020 och ett förändrings-scenario på 2,7 % till 2020. En jämförelse mellan Europa 2020 och indikatorerna för Horisont 2020 och Innovationsunionen visade också att några aspekter inte täcks av indikatorerna för den nationella strategin, till exempel om forskarna är kvinnor eller män, om bidraget är kopplat till hållbar utveckling och klimatförändring samt i vilken utsträckning små och medelstora företag deltar.

Tribunal de Contas konstaterade också att det finns liknande indikatorer på nationell och europeisk nivå, till exempel de som handlar om vetenskapliga publikationer eller innovativa produkter och processer, som inte kan jämföras eftersom man använder olika nämnare.

KOMMISSIONENS SVAR

Avsnitt 3 – Mekanismerna i Horisont 2020 driver inte alltid fram ett fokus på resultat

3.24. Det är per definition svårt att mäta resultat när det gäller forskningsområdet. Resultat och effekter av forskning är till sin natur svåra att förutsäga, i allmänhet relativt långsiktiga och utvecklas ofta inte linjärt. Men EU måste få tillförlitlig information om vetenskapliga framsteg och vetenskaplig produktivitet och kvalitet för forskningen som finansieras för att kunna mäta vetenskapliga resultat och fatta rätt beslut. Behovet formuleras i ramförordningen för Horisont 2020 där följande anges: "För en effektiv resultatorienterad förvaltning, inklusive utvärdering och övervakning, krävs utveckling av specifika resultatindikatorer [...] som är relevanta för en lämplig rangordning av mål och verksamheter" ⁽²²⁾.

3.25. Mot denna bakgrund granskar vi i detta avsnitt om

- a) processen för förvaltning av bidrag från Horisont 2020 är resultatinriktad och har en tydlig och operativ koppling till Europa 2020,

⁽²²⁾ Skäl 46 i ingressen till förordning (EU) nr 1291/2013.

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

- b) utformningen av övervaknings- och rapporteringssystemet för Horisont 2020 ger kommissionen möjlighet att övervaka och rapportera om resultat,
- c) kommissionen använder viktiga grundläggande begrepp för övervakning och rapportering av resultat på ett konsekvent och korrekt sätt.

Processerna för förvaltning av bidrag är inte helt utformade för att vara resultatinkriktade

3.26. För att bedöma om processerna för förvaltning av bidrag från Horisont 2020 hade en lämplig resultatinkriktning, särskilt när det gällde kopplingarna till Europa 2020, granskade vi hur den rättsliga ramen för Horisont 2020 var utformad, i vilken grad arbetsprogrammen och ansökningsomgångarna var inriktade på resultat och, för vart och ett av de fem arbetsprogrammen i vårt urval⁽²³⁾, ett förslag från stödmottagare som hade godkänts.

Med den rättsliga ramen för Horisont 2020 införs flera element som är viktiga för resultatstyrning men utformningen har några brister, särskilt när det gäller användningen av resultatindikatorer

3.27. De mål och indikatorer som den lagstiftande myndigheten har kommit överens om för Horisont 2020 innebär en verklig förbättring jämfört med de tidigare ramprogrammen. Som vi tidigare har konstaterat kan de mål som anges i lagstiftningen ligga på en alltför allmän och hög nivå för att ledningen ska kunna använda dem för operativa ändamål⁽²⁴⁾. Detta gäller också för högnivåmålen för Horisont 2020 – till och med för dem som kallas särskilda mål i förordningen och där de flesta faktiskt inte är formulerade som mål utan snarare som utmaningar eller områden. Prioriteringen Samhällsutmaningar har till exempel följande två särskilda mål: Hälsa och sjukvård, demografiska förändringar och välbefinnande samt Säker, ren och effektiv energi. I nästa avsnitt undersöker vi i vilken utsträckning ledningen lyckas omsätta dessa högnivåmål i mål på en lägre nivå.

KOMMISSIONENS SVAR

3.27-3.28. Att det för första gången lades in mål i lagtexten om Horisont 2020 var otvivelaktigt ett framsteg. Det ledde till en omfattande diskussion med den lagstiftande myndigheten om målen för programmet och vilka indikatorer som skulle övervakas.

⁽²³⁾ Europeiska forskningsrådets arbetsprogram för 2014, arbetsprogrammet för 2014–2015 för Marie Skłodowska-Curie-åtgärder, IKT-arbetsprogrammet för 2014–2015, arbetsprogrammet för 2014–2015 för Instrumentet för små och medelstora företag samt arbetsprogrammet för 2014–2015 för Hälsa och sjukvård, demografiska förändringar och välbefinnande.

⁽²⁴⁾ Punkt 3.72 i årsrapporten för 2014.

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

KOMMISSIONENS SVAR

3.28. Förutom målen för programmet innehåller lagstiftningen om Horisont 2020 också tre resultatindikatorer, vilket redovisas i punkt 3.10, som ska användas för att bedöma framstegen mot det allmänna målet. På nästa nivå nedåt i lagstiftningsramen tillkommer ytterligare element i det särskilda programmet⁽²⁵⁾ som är viktiga för resultatstyrning. Där finns en tabell med 18 nyckelindikatorer för bedömningen av resultat och effekter av de särskilda målen för Horisont 2020-programmet⁽²⁶⁾. Därutöver har kommissionen fastställt ytterligare fem centrala resultatindikatorer, vilket innebär att det sammanlagt finns 23 indikatorer⁽²⁷⁾. Införandet av resultatindikatorer i lagstiftningen är en positiv utveckling. Vi konstaterade dock att programindikatorerna hade ett antal brister, vilka redovisas i punkterna nedan.

3.29. Av de 23 centrala resultatindikatorerna **mäter** över hälften **input eller output snarare än resultat och effekter** (se även **figur 3.4**). Vidare är **några indikatorer otydligt formulerade**, vilket gör dem svårtolkade utan ytterligare förtydliganden. Följande indikatorer är exempel på detta: antal åtgärder för institutionella förändringar som får stöd genom programmet eller antal förekomster av påtaglig specifik påverkan på europeisk politik till följd av tekniskt och vetenskapligt stöd från det gemensamma forskningscentrumet⁽²⁸⁾.

3.29. Det kan alltid finnas otydliga formuleringar, särskilt i lagstiftning, så ytterligare förklaringar ges ofta. Formuleringen "Antal förekomster av påtaglig specifik påverkan på europeisk politik till följd av tekniskt och vetenskapligt stöd från gemensamma forskningscentrumet" förtydligas till exempel i en indikatorbeskrivning som också innehåller en hänvisning till mätmetoden.

⁽²⁵⁾ Beslut 2013/743/EU.

⁽²⁶⁾ Bilaga II "Resultatindikatorer" till beslut 2013/743/EU.

⁽²⁷⁾ Det finns ytterligare 51 indikatorer i en broschyr som kommissionen har gett ut, *Horizon 2020 indicators* (indikatorer för Horisont 2020), som offentliggjordes 2015 (<https://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/en/news/horizon-2020-indicators-assessing-results-and-impact-horizon>).

⁽²⁸⁾ Sådana exempel finns även bland indikatorerna för övervakning av övergripande frågor inom Horisont 2020, som procentandelen för deltagare från tredjeländer i Horisont 2020, där siffrorna varierar mellan 2 och 5,9 % beroende på hur tredjeländer definieras.

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

3.30. För en tredjedel av de centrala resultatindikatorerna inom Horisont 2020 **fastställde kommissionen varken utgångsvärden, delmål eller målvärden** med motiveringen att de representerade ett nytt synsätt och att det därför inte gick att fastställa målvärden innan de första resultaten är tillgängliga, vilket de blir i början av 2018. Endast fem av de 23 centrala resultatindikatorerna inom Horisont 2020 har både ett utgångsvärde och ett målvärde. Vi anser att 2018 är alldeles för sent för att vara till nytta för ett program som pågår mellan 2014 och 2020. Där det finns målvärden är de ibland **oambitiösa**. I några fall fastställs målvärden som ligger under de resultat som uppnåddes inom sjunde ramprogrammet. I programförklaringarna för 2015 fann vi dessutom fem indikatorer inom Horisont 2020⁽²⁹⁾ där målvärdet låg under utgångsvärdet.

3.31. För flera indikatorer **kommer det inte att finnas några meningsfulla uppgifter att rapportera före 2018/2019**. När det gäller en fjärdedel av de centrala resultatindikatorerna för Horisont 2020 anser kommissionen att det inte är meningsfullt att rapportera resultat före 2019 eftersom en kritisk massa med avslutade projekt inte kommer att uppnås förrän då. Även om de här indikatorerna kan vara till nytta vid efterhandsutvärderingen av Horisont 2020 lämpar de sig inte för halvtidsutvärderingar eller årlig övervakning före 2018. Detta bekräftas i 2014 års övervakningsrapport om Horisont 2020.

KOMMISSIONENS SVAR

3.30. I finansieringsöversikten för rättsakt till kommissionens förslag om Horisont 2020 angavs i regel utgångsvärden och målvärden för indikatorerna, men senare har ett antal nya indikatorer inkluderats i lagstiftningsprocessen. För dessa fanns det inte några utgångsvärden att basera rimliga målvärden på. Om man sätter upp mål som inte är tillräckligt underbyggda kan dessa bli mindre relevanta och trovärdiga (två av RACER-kriterierna).

De målvärden i Horisont 2020 som ligger under resultaten för sjunde ramprogrammet förklaras. Till exempel har stödet till de forskare som har tillgång till forskningsinfrastrukturer med stöd av unionen minskats eftersom nya framväxande infrastrukturer och satsningar på nya forskarsamhällen som vanligen inte har infrastruktur som kan ge lika stor tillgång som mer utvecklade ska prioriteras (enligt årsrapporten från GD Forskning, s. 33).

På många områden är målvärdena ambitiösa och högre än i sjunde ramprogrammet, till exempel när det gäller små och medelstora företags medverkan, utgifter relaterade till klimatförändringar, utgifter för förnybar energi och tidsåtgången för att bevilja bidrag.

3.31. Jämfört med andra finansieringsområden kan det uppstå en betydande eftersläpning mellan tidpunkten för utbetalning av forskningsmedel och den tidpunkt då forskningen genererar resultat samt den tidpunkt då dessa resultat genererar effekter (under och efter projektiden). När efterhandsutvärderingen av sjunde ramprogrammet offentliggjordes i januari 2016 (det vill säga två år efter programmets slutdatum) pågick över hälften av dess projekt till exempel fortfarande.

Därför kommer kommissionen att fortsätta redovisa resultaten av sjunde ramprogrammet i ett särskilt avsnitt i övervakningsrapporten om Horisont 2020. Dessutom kommer halvtidsutvärderingen av Horisont 2020 att innehålla en bedömning av effekterna på längre sikt av tidigare ramprogram.

Genom att detta tillvägagångssätt tillämpas över tid kommer problemet att minska.

⁽²⁹⁾ Antalet forskare som har tillgång till forskningsinfrastruktur genom stöd från unionen, publikationer i fackgranskade erkända tidskrifter inom området hälsa och välbefinnande, publikationer i fackgranskade erkända tidskrifter inom området livsmedelstrygghet, publikationer i fackgranskade erkända tidskrifter inom området klimatåtgärder, resurseffektivitet och råvaror samt antal förekomster av påtaglig specifik påverkan på europeisk politik till följd av tekniskt och vetenskapligt stöd från det gemensamma forskningscentrumet.

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

3.32. Ett praktiskt exempel på de problem som uppstår när indikatorer används på ett dåligt sätt ges i vår särskilda rapport om Europeiska institutet för innovation och teknik (EIT). Vi konstaterade att organisationens centrala indikatorer fortfarande var mer inriktade på input och output än på resultat och effekter, och drog slutsatsen att det var svårt att bedöma EIT:s resultat sedan verksamheten inleddes 2010. Det saknades tillförlitliga och relevanta rapporterings- och övervakningsprocesser, och det var svårt att urskilja effekterna ⁽³⁰⁾.

Arbetsprogram och ansökningsomgångar är inte tillräckligt resultatinkriktade

3.33. Arbetsprogrammen och de tillhörande ansökningsomgångarna är en central drivkraft för arbetet inom Horisont 2020. De ger kommissionen möjlighet att omsätta de allmänna och särskilda högnivåmålen i Horisont 2020 i mål på en lägre nivå som kan användas för den operativa resultatstyrningen.

3.34. Baserat på det särskilda programmet utarbetar kommissionen tvååriga arbetsprogram där de särskilda målen och den förväntade effekten utvecklas, och möjligheterna till finansiering genom ansökningsomgångar anges: 15 miljarder euro för 2014–2015 och 14,5 miljarder euro för 2016–2017. I det grundläggande arbetsprogrammet för Horisont 2020 finns en del om varje särskilt mål i det särskilda programmet. Det kompletteras med separata arbetsprogram för Europeiska forskningsrådet (ett årligt program), gemensamma forskningscentrumet (tvååriga program) och EIT (ett treårigt program som delas upp per år).

3.35. Lagstiftningen för Horisont 2020 antogs strax innan programmet började genomföras, vilket begränsade möjligheten till strategisk planering. Europa 2020-strategin, Innovationsunionen och andra flaggskeppsinitiativ nämns i den övergripande strategiska ramen för arbetsprogrammet 2014–2015, men hänvisningarna är allmänna och förklarar inte hur de enskilda arbetsprogrammen bidrar till specifika strategiska mål. Processen för strategisk programplanering blev bättre för 2016–2017 och dokumenterades med hjälp av ett övergripande strategiskt planeringsdokument och avgränsande riktlinjer.

KOMMISSIONENS SVAR

3.32. Såsom framgår av kommissionens och EIT:s svar på särskild rapport nr 4/2016 genomför EIT omfattande analyser för att jämföra kunskaps- och innovationsgrupperna (KI-grupperna) på basis av flera olika faktorer, inte enbart på de centrala prestandaindikatorerna. Genomförandet av KI-gruppernas affärsplaner utvärderas både med hjälp av kvalitativa resultatindikatorer och kvalitativa översyner utförda av externa experter och EIT:s personal. Mer generellt övervakar EIT också KI-gruppernas verksamhet och gör översyner av olika verksamhetsområden på plats. Sammantagna ger dessa verktyg en mycket informativ bild av skillnaderna mellan KI-grupperna.

3.34. Efter det att rätten gjorde sitt påpekande har kommissionen infört en strategisk planeringsprocess som fortfarande pågick när arbetsprogrammen för 2016–2017 färdigställdes. Processen inbegriper en strategisk genomgång av prioriteringar och behov tillsammans med medlemsstater och andra intressenter för att se till att det finns en koppling mellan de särskilda målen i Horisont 2020 och de arbetsprogram som syftar till att omsätta dem.

3.35. Arbetsprogrammen för 2014–2015 utarbetades parallellt med lagstiftningen om Horisont 2020. Det fanns en tydlig koppling mellan de olika delarna i arbetsprogrammen och de särskilda målen i Horisont 2020.

⁽³⁰⁾ Punkterna 54 och 109 i särskild rapport nr 4/2016 Europeiska institutet för innovation och teknik måste ändra sitt arbetssätt och delar av sin utformning för att få de förväntade effekterna (<http://eca.europa.eu>).

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

3.36. Samtliga arbetsprogram som vi granskade hade mål som överensstämde med de särskilda målen i det särskilda programmet. Men målen i arbetsprogrammen i urvalet omsätter inte högnivåmålen från lagstiftningen i operativa mål som det går att övervaka och rapportera om: i tre av fem arbetsprogram används exakt samma formuleringar som i lagstiftningen, och inget av dem uppfyller SMART-kriterierna ⁽³¹⁾. Målen åtföljs inte av indikatorer med målvärden och delmål. Operativa mål och relevanta indikatorer skulle göra det lättare att öka inriktningen på resultat och övervakning av och rapporter om resultat på arbetsprogramsnivå.

3.37. Varje arbetsprogram har ansökningsomgångar som motsvarar huvuddragen för verksamheterna för det särskilda målet (och anger det vetenskapliga och tekniska innehållet). Ansökningsomgångarna i vårt urval anger mål som överensstämmer med målen i arbetsprogrammet och följer huvuddragen för verksamheterna för det särskilda målet, när det är tillämpligt ⁽³²⁾. Även om målen i ansökningsomgångarna generellt är mer specifika än målen i arbetsprogrammet uppfyller de inte alla SMART-kriterier. Förutom mål har varje ansökningsomgång ett avsnitt om förväntad effekt. De förväntade effekterna är dock sällan kvantifierade och saknar i allmänhet indikatorer. Kommissionen kommer därför att få svårt att mäta hur framgångsrika ansökningsomgångarna är eftersom det saknas operativa mål och indikatorer med målvärden.

3.38. I arbetsprogrammen i urvalet identifieras inte deras långsiktiga bidrag till de strategiska målen trots att det står i anvisningarna för arbetsprogram att detta ska förklaras. Inte i något av de arbetsprogram som vi analyserade förklaras hur det bidrar till uppnåendet av särskilda mål för Europa 2020. I ett fall kopplar arbetsprogrammets mål samman åtgärderna som får stöd med ett av flaggskeppsinitiativen men anger inte exakt hur.

KOMMISSIONENS SVAR

3.36-3.38. Kommissionen är medveten om att de "förväntade effekter" som anges i arbetsprogrammen kan utvecklas, och arbetet med detta har redan inletts i arbetsprogrammen för 2016–2017.

Arbetsprogrammets främsta uppgift är emellertid att ge de sökande den information de behöver för att kunna utarbeta förslag av hög kvalitet.

Hur arbetsprogrammen bidrar till Europa 2020-målen behöver inte framgå av dem. De bör snarare vara kopplade till de särskilda målen i Horisont 2020, och dessa mål har utformats så att de överensstämmer med Europa 2020.

I första hand bedöms resultaten med hjälp av de indikatorer som anges i lagstiftningen. Detta klargörs i artikel 5 i Horisont 2020-förordningen.

"Den första uppsättningen relevanta indikatorer för att bedöma framstegen mot det allmänna målet anges i [bilagan till förordningen]."

Bedömningen av framstegen baserar sig främst på dessa.

⁽³¹⁾ Specifika, mätbara, uppnåbara, relevanta och tidsbundna mål.

⁽³²⁾ På grund av karaktären på sitt program anger Europeiska forskningsrådet inga huvuddrag för sin verksamhet.

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

Förslag, utvärderingar och bidragsavtal är resultatnriktade men det finns brister som kan ge problem när resultaten ska bedömas

3.39. Vid ansökningsomgångar lämnar de sökande in förslag för finansiering. Kommissionen utvärderar förslagen och för de förslag som väljs ut undertecknar den bidragsavtal med stödmottagarna. I det här avsnittet bedömer vi om fokus låg på resultat under dessa steg i förvaltningsprocessen.

Utvärdering av förslag

3.40. Förslag utvärderas normalt av experter, för kommissionens räkning, utifrån deras spetskompetens, effekter och kvalitet och effektivitet i genomförandet ⁽³³⁾. Med undantag för Europeiska forskningsrådet, som endast använder kriteriet om spetskompetens, hade samtliga förslag från stödmottagare som vi granskade avsnitt som var uppbyggda kring dessa tre utvärderingskriterier, där effekter viktades minst lika högt som de två andra kriterierna. Dock är kvaliteten på utvärderingen beroende av kvaliteten på de förväntade effekter som anges i de ansökningsomgångar som kommissionen offentliggör.

3.41. För kriteriet om spetskompetens anger mallarna i förslagen hur målen ska definieras. Enligt tre av de fem förslagsmallarna i urvalet skulle de sökande ange SMART-mål och förklara hur de hängde ihop med ämnet för det aktuella arbetsprogrammet. I allmänhet är målen i de tre förslagen SMART-mål. Men i de två andra förslagen, om Europeiska forskningsrådet och Marie Curie, hade förslagen i urvalet inga SMART-mål eftersom det inte krävdes.

⁽³³⁾ Artikel 15 i förordning (EU) nr 1290/2013.

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

KOMMISSIONENS SVAR

Bidragsavtal

3.42. Bidragsavtal är det vanligaste sättet att anslå Horisont 2020-medel för att uppnå programmålen. Målen i bidragsavtalen i urvalet var samma som i förslagen.

3.43. I bidragsavtalen finns ett avsnitt om bakgrund och resultat. Med resultat menas "alla immateriella eller konkreta resultat av åtgärden" enligt definitionen i reglerna om deltagande⁽³⁴⁾. En viktig bestämmelse i bidragsavtalen anger att stödmottagarna ska rapportera information till kommissionen för aggregeringen av de centrala resultatindikatorerna för Horisont 2020. Den här nivån är därför en viktig källa till all resultatinformation om Horisont 2020. Vi har pekat på problem vid bedömningen av resultat på den högre nivån (arbetsprogram och ansökningsomgångar) i punkterna ovan.

Utformningen av övervaknings- och rapporteringssystemet för Horisont 2020 begränsar kommissionens möjlighet att korrekt övervaka och rapportera om resultat

3.44. Det här avsnittet handlar om övervaknings- och rapporteringssystemet för Horisont 2020. Vi granskade om

- a) kommissionen med det nuvarande systemet kan övervaka och rapportera om utgifterna för forskning och utveckling separerat från utgifterna för innovation,
- b) det går att rapportera om Horisont 2020:s bidrag till Europa 2020,
- c) kommissionen kommer att kunna utvärdera programmet medan det pågår.

3.43. Se kommissionens gemensamma svar på punkterna 3.36 till 3.38 Uppgifter om de indikatorer som anges i den rättsliga grunden kan och kommer att samlas in för att möjliggöra en bedömning av framstegen.

⁽³⁴⁾ Artikel 2.1.19 i förordning (EU) nr 1290/2013.

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

KOMMISSIONENS SVAR

Utgifterna för forskning övervakas inte separat från utgifterna för innovation

3.45. I Horisont 2020 sammanförs tidigare separata instrument för finansiering av forskning och innovation i ett gemensamt strategiskt ramverk⁽³⁵⁾. I linje med detta tillvägagångssätt sammanfördes de innovationsrelaterade delarna av ramprogrammet för konkurrenskraft och innovation⁽³⁶⁾ och EIT inom Horisont 2020.

3.46. Vi har tidigare påpekat att den föreslagna lagstiftningen för Horisont 2020 inte hade en tydlig definition av innovation och att man måste begränsa omfattningen av den innovationsverksamhet som kan finansieras för att inte riskera att en stor mängd olika innovationsprojekt gör att finansieringen blir urvattnad⁽³⁷⁾. Vi anser att denna risk kvarstår. Ramprogrammet och det särskilda programmet för Horisont 2020 har inte tydliga kriterier för hur man skiljer mellan "forskning och utveckling" och "innovation"⁽³⁸⁾ eller hur man övervakar och rapporterar separat om resultaten under dessa rubriker.

3.46-3.47. Redan i början av diskussionerna om ramprogrammet fastställdes det att ett av huvudsyftena med Horisont 2020 skulle vara att överbrygga klyftan mellan forskning och innovation. Lagstiftningen innehåller inte några separata definitioner av forskning och innovation. I stället definieras

forsknings- och innovationsverksamhet som "hela spektrumet av verksamheter inom forskning, teknisk utveckling, demonstration och innovation, inbegripet främjande av samarbete med tredjeländer och internationella organisationer, spridning och optimering av resultat och stimulerande av högkvalitativ utbildning och rörlighet för forskare i unionen".

Kommissionen anser inte att någon åtskillnad behöver göras mellan forsknings- och innovationsverksamhet. En sådan har inget tydligt mervärde och riskerar att motverka ansträngningarna att överbrygga klyftan mellan forskning och innovation i EU.

⁽³⁵⁾ COM(2010) 700 final av den 19 oktober 2010, Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén, Regionkommittén och de nationella parlamenten, *Översyn av EU:s budget*, s. 8 och COM(2011) 500 final av den 29 juni 2011, Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén, *En budget för Europa 2020*, del I, s. 10. Se även skäl 4, 5, 7 och 10 i förordning (EU) nr 1291/2013.

⁽³⁶⁾ Programmet för entreprenörskap och innovation, stödprogrammet för informations- och kommunikationsteknik och programmet Intelligent energi – Europa.

⁽³⁷⁾ Punkterna 37 och 38 i yttrande nr 6/2012 över förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om reglerna för deltagande och spridning i Horisont 2020 – ramprogrammet för forskning och innovation (2014–2020) (<http://eca.europa.eu>).

⁽³⁸⁾ Skiljelinjen mellan forskning och innovation är inte alltid självklar. Kommissionen använder *Frascati Manual 2015 – Guidelines for Collecting and Reporting Data on Research and Experimental Development* (Frascati-manualen 2015: riktlinjer för insamling och rapportering av uppgifter om forskning och experimentell utveckling) (<http://www.oecd.org>) och *Oslo Manual: Guidelines for Collecting and Interpreting Innovation data 2005* (Oslo-manualen: riktlinjer för insamling och tolkning av uppgifter om innovation 2005) (<http://www.oecd-ilibrary.org>) för att skilja dem åt.

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

3.47. EU har antagit det övergripande målet på 3 % för indikatorn för innovationsintensitet när det gäller forskning och utveckling. All innovationsverksamhet som finansieras av Horisont 2020 omfattas inte av den definition på forskning och utveckling som används för detta mål⁽³⁹⁾. Faktum är att det inom Horisont 2020 finns verksamhet som specifikt syftar till att främja innovation⁽⁴⁰⁾ till skillnad från forskning och utveckling, och därför inte fångas upp av målet på 3 %.

Horisont 2020:s bidrag till Europa 2020 är visserligen fastställt i budgeten men inga rapporter om det kommer att lämnas förrän tidigast 2018

3.48. Programförklaringarna, som används i budgetförordningen för att motivera driftsutgifter, innehåller information om kopplingarna mellan utgiftsprogram och Europa 2020-strategin genom att de anger vilka överordnade mål som eftersträvas och uppskattar programmens bidrag till flaggskeppsinitiativen. Finansieringen av Europa 2020-strategin från EU:s budget beräknas därför utifrån utgiftsprogrammens uppskattade finansiella bidrag till flaggskeppsinitiativen i programförklaringarna.

⁽³⁹⁾ Forskning och experimentell utveckling inbegriper skapande arbete som bedrivs systematiskt för att höja den totala kunskapsnivån – bland annat kunskap om människan, kulturen och samhället – samt användning av dessa kunskaper för nya tillämpningar. Det finns tre typer av forskning och utveckling: grundforskning, tillämpad forskning och experimentell utveckling. Experimentell utveckling är systematiskt arbete som utnyttjar kunskaper som inhämtats från forskning och praktisk erfarenhet, och som producerar ny kunskap som används för att framställa nya produkter eller processer eller förbättra befintliga produkter eller processer (Frascati-manualen 2015, punkterna 2.5, 2.24 och 2.32).

⁽⁴⁰⁾ Exempel på innovation som finansieras av Horisont 2020 är "upptagningen på marknaden av innovationer" och "göra upptäckter redo för marknadstillämpning, vilket ska leda till utnyttjande och saluföring av idéer" (skäl 12 respektive bilaga I, avsnitt 2.1 i beslut 2013/743/EU) och även de kommersiella tillämpningarna av högre utbildnings-, forsknings- och innovationsverksamhet som får stöd av Europeiska institutet för innovation och teknik (EIT) (skäl 8 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 294/2008 av den 11 mars 2008 om inrättande av Europeiska institutet för innovation och teknik).

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

3.49. Ur ett budgetperspektiv kopplar programförklaringarna över 90 % av Horisont 2020:s budget för 2015 till de olika flaggskeppsinitiativen. Närmare hälften av beloppet (4,3 miljarder euro av 9,5 miljarder euro) anslogs till åtgärder knutna till flaggskeppsinitiativet Innovationsunionen.

3.50. Även om det skapas kopplingar mellan Horisont 2020 och Europa 2020 för budgetförfarandet återspeglas dessa inte i resultatrapporteringen om Horisont 2020. Enligt lagstiftningen om Horisont 2020 ska övervakningen innefatta information om övergripande frågor, varav en är bidraget till alla relevanta flaggskeppsinitiativ inom Europa 2020⁽⁴¹⁾. Men i den årliga övervakningsrapporten 2014 om Horisont 2020 (som offentliggjordes i april 2016) behandlas inte Horisont 2020:s bidrag till de relevanta flaggskeppsinitiativen. Kopplingarna mellan Horisont 2020 och Europa 2020 kommer inte att bedömas förrän i rapporten om halvtidsutvärderingen av Horisont 2020 som planeras till 2017. Och ingen av de utvärderingsrapporter som kommissionen är skyldig att lämna enligt artikel 318 i EUF-fördraget har de senaste åren rapporterat om detta bidrag på ett användbart sätt.

KOMMISSIONENS SVAR

3.50. En ingående utvärdering av kopplingarna mellan Horisont 2020 och Europa 2020-strategin kommer att göras i halvtidsutvärderingen av Horisont 2020. Hävstångseffekten kommer också att behandlas i halvtidsutvärderingen av Horisont 2020.

Kommissionen anser inte att artikel 31 i Horisont 2020-förordningen, där omfattningen av den årliga övervakningsrapporten fastställs, ska tolkas som att kommissionen ska rapportera om bidraget från Horisont 2020 till relevanta flaggskeppsinitiativ i Europa 2020-strategin. Övervakningsrapporten avser enbart genomförandet av Horisont 2020.

Enligt artikel 32 i Horisont 2020-förordningen ska bidraget från Horisont 2020 till målen för Europa 2020-strategin beaktas i den preliminära utvärderingen av Horisont 2020.

De utvärderingsrapporter som kommissionen utarbetar i enlighet med artikel 318 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt kan inte innehålla uppgifter om bidraget från Horisont 2020 till Europa 2020 förrän dessa finns tillgängliga, efter halvtidsutvärderingen.

⁽⁴¹⁾ Artiklarna 31 och 14 i förordning (EU) nr 1291/2013.

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

Några inbyggda svårigheter som uppträdde vid efterhandsutvärderingen av sjunde ramprogrammet kan också komma att gälla för Horisont 2020

3.51. Utvärderingen av ramprogram för forskning har inbyggda svårigheter som gäller tidsaspekten. I ramprogrammet för Horisont 2020 anges att utvärderingar ska göras ”i tillräckligt god tid för att kunna beaktas i beslutsprocessen”. Det här kravet är svårt att uppfylla på forskningsområdet där det kan gå många år innan man ser resultat och effekter. Trots det anger lagstiftningen tidsfrister för olika utvärderingar: en halvtidsutvärdering ska normalt göras det fjärde året av det sjuåriga ramprogrammet (2017 för Horisont 2020) och en efterhandsutvärdering ska göras 2–3 år efter det att programmet är avslutat (2023). Tidsfristerna har utformats för att stödja beslutsprocessen, men det finns en risk för att de leder till utvärderingar som inte på ett adekvat sätt fångar upp programmens resultat och effekter.

3.52. Efterhandsutvärderingen av sjunde ramprogrammet (2007–2013) var klar mot slutet av 2015 när över hälften av projekten inom sjunde ramprogrammet fortfarande pågick och två år efter att det efterföljande programmet, Horisont 2020, hade antagits. Utvärderingen påverkades av att många projekt var försenade och av att stödmottagarnas skyldighet att rapportera upphörde när projektet var avslutat. Dessutom upphörde man att samla in uppgifter för några av indikatorerna 2013, när sjunde ramprogrammets programperiod var slut.

KOMMISSIONENS SVAR

3.51-3.53. Kommissionen är medveten om att det av naturliga skäl är svårt att göra meningsfulla utvärderingar för varje ramprogram inom en fastställd tidsperiod om sju år. Det är därför som halvtidsutvärderingen av Horisont 2020 kommer att innehålla en uppdaterad bedömning av resultaten av sjunde ramprogrammet. Därmed kommer problemen att minska.

Kommissionen är också medveten om att behovet att snabbt få fram underlag för ny lagstiftning måste ställas mot behovet av att utvärdera de mer långsiktiga effekterna av forskningsutgifternas mervärde. Detta återspeglas i lagstiftningen.

Kommissionen håller med om att det finns inbyggda svårigheter både när det gäller resultat och tillgång till data vid preliminära utvärderingar av forskningsramprogram. Om man skjuter upp utvärderingen kan emellertid viktiga lärdomar som utan tvivel kan dras i samband med en preliminär utvärdering också försenas.

Detta uppmärksammas i lagstiftningen, genom att många av de faktorer i artikel 32.3 som ska beaktas vid den preliminära utvärderingen kan utvärderas i ett relativt tidigt skede av programmet, till exempel

- deltagande från deltagare som förfogar över avancerade forskningsinfrastrukturer eller som tidigare har använt sig av självkostnadskalkyl inom sjunde ramprogrammet,
- förenkling för deltagare som förfogar över avancerade forskningsinfrastrukturer eller som tidigare har använt sig av självkostnadskalkyl inom sjunde ramprogrammet och
- i hur stor utsträckning lönetillägg till personal används, i enlighet med artikel 27 i förordning (EU) nr 1290/2013.

Därför anser kommissionen att lagstiftningen och utvärderingsförfarandena så långt möjligt mildrar de inbyggda svårigheter som rätten framhåller.

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

3.53. När det gäller Horisont 2020 kommer den halvtidsutvärdering som ska göras 2017 att hindras av att det inte kommer att finnas några meningsfulla resultat för flera resultatindikatorer (se punkt 3.31). Utvärderingen generellt av Horisont 2020 kommer troligen att påverkas av de brister som har identifierats när det gäller resultatrapporteringen om ansökningsomgångar och arbetsprogram (där uppgifter som samlats in från projekt inte kan aggregeras för att tillhandahålla feedback om ansökningsomgångar och arbetsprogram – se punkterna 3.33–3.38) och av kommissionens svårigheter att samla in resultatinformation från stödmottagarna efter det att projekten har avslutats. Kommissionen får utvärdera effekten efter projektets slut, men i de fall som vi granskade fann vi inga krav på stödmottagare att rapportera efter det att projekten var avslutade.

Kommissionen använder inte alltid centrala resultatbegrepp på ett konsekvent sätt, vilket kan undergräva resultatstyrningssystemet

3.54. I **figur 3.1** anges de olika sätt på vilka EU-åtgärder kan leda till fördelar: "output", "resultat" och "effekt". "Utfall" inbegriper både resultat och effekter. Termerna används inom kommissionens system för övervakning och rapportering av resultat för att definiera mål och indikatorer. Alla inkonsekvenser eller brister vid användningen av termerna innebär en risk för att resultatstyrningssystemet försvagas.

3.55. Kommissionen använder i stort sett termerna i enlighet med dessa definitioner⁽⁴²⁾. Men i Horisont 2020:s regler för stödmottagare om deltagande definieras resultat som "alla immateriella eller konkreta resultat av åtgärden, såsom uppgifter, kunskap eller information som uppkommer genom åtgärden". Denna definition skulle normalt tillämpas på "output" snarare än på "resultat".

3.56. En annan inkonsekvens vid tillämpningen av dessa termer inom Horisont 2020 är att lagstiftningen anger att de enskilda arbetsprogrammen som fungerar som drivkrafter inom Horisont 2020 ska ha "förväntade resultat"⁽⁴³⁾, medan kriteriet som används i reglerna för deltagande⁽⁴⁴⁾ handlar om "effekter". Kommissionen använder dock uttrycket "förväntade effekter" i arbetsprogram och ansökningsomgångar.

KOMMISSIONENS SVAR

3.53. Kommissionen kan samla in uppgifter för bedömning av de 23 indikatorer som anges i den rättsliga grunden, vilket är det centrala när det gäller resultatramarna enligt artikel 5 i Horisont 2020-förordningen:

"Den första uppsättningen relevanta indikatorer för att bedöma framstegen mot det allmänna målet anges i [bilagan till förordningen]."

3.55-3.57. Horisont 2020-förordningen antogs före riktlinjerna för bättre lagstiftning (de antogs i december 2013 respektive maj 2015). Som rätten noterar har detta lett till en del inkonsekvenser. Sedan riktlinjerna för bättre lagstiftning antogs har terminologin i dem använts konsekvent vid övervakningen och utvärderingen av Horisont 2020.

⁽⁴²⁾ Se till exempel arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar SWD(2015) 111 av den 19 maj 2015 *Better Regulation Guidelines* (riktlinjer för en bättre lagstiftning). Området för yttre åtgärder är ett undantag. Här används "resultat" som ett paraplyuttryck för att innefatta output, utfall och effekter, och "utfall" definieras som en förändring som sker till följd av att en intervention genomförs och som vanligtvis hänför sig till dess mål – en definition som vanligtvis används inom kommissionen för "resultat".

⁽⁴³⁾ Se artikel 5.6 i beslut 2013/743/EU.

⁽⁴⁴⁾ Artikel 15.1 b i förordning (EU) nr 1290/2013.

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

3.57. Resultat mäter de omedelbara effekter som direkt kan tillskrivas en åtgärd och är därför mycket lämpligare som kriterium för att välja ut projekt än effekter, som är långsiktigare och kan innefatta element som inte kan behandlas på projektnivå.

3.58. Vårt urval av fem pågående Horisont 2020-projekt visar att uttrycket "förväntade effekter" tolkades olika inom de olika ansökningsomgångarna. En stödmottagare, inom ordningen för små och medelstora företag, var tvungen att lämna in en marknadsanalys och en affärsplan. Dokumenten var en del av förslaget och analyserades av utvärderarna avseende effektkriteriet. En annan stödmottagare lämnade in en kortfattad beskrivning av kopplingen mellan projektet och de olika förväntade effekterna, såsom "ökade innovationsmöjligheter för tjänstleverantörer, däribland små och medelstora företag och offentliga förvaltningar". En tredje stödmottagare beskrev fördelarna med ett nytt behandlingsprotokoll som skulle bli tillgängligt som ett resultat av projektet och bekräftade att resultaten skulle bidra till den effekt som definierades i den aktuella ansökningsomgången. Den varierande tolkningen av "förväntad effekt" i ansökningsomgångar, och de olika sätt som stödmottagare använde för att motivera sina bidrag, innebär en risk för att bedömningen av projektens resultat i förhållande till de övergripande målen för ansökningsomgångar och arbetsprogram inte blir korrekt.

3.59. Ett annat problem som följer av kommissionens bristande tydlighet inom det här området är att några av indikatorerna beskrev resultat- eller effektindikatorer som i realiteten handlar om input och output, vilket begränsar kommissionens möjlighet att bedöma resultat. Några exempel på hur dessa risker har blivit verklighet finns i **figur 3.4**.

KOMMISSIONENS SVAR

3.58. Behovet av att förstärka bedömningarna av förväntade konsekvenser utpekades som ett problem i det andra arbetsprogrammet och de befintliga riktlinjerna förbättrades. Utvärderingsprocessens kvalitet borgar dock för att de bästa projekten väljs ut.

När det gäller den stödmottagare som var tvungen att lämna in en marknadsanalys och en affärsplan gäller detta instrumentet för små och medelstora företag, och en marknadsanalys och en affärsplan är förutsättningar för att bidraget ska beviljas.

Tyngdpunkten i Horisont 2020 ligger på innovation och effekter på längre sikt. Därför har uttrycket förväntade effekter använts i ansökningsomgångarna, och dessa effekter bedöms under utvärderingarna. Att ordet resultat används i lagstiftningen beror på att lagstiftningen om Horisont 2020 föregick riktlinjerna för bättre lagstiftning.

Hur projekt på olika områden bidrar bedöms med hjälp av en uppsättning indikatorer som beskrivs i rättsakterna om Horisont 2020 och andra dokument. Och indikatorerna är bara en källa till information. Kommissionen använder sig av en mängd olika data för övervakning och bedömning av resultaten (till exempel externa studier, undersökningar, fallstudier, kontrafaktisk analys med mera).

3.59. De indikatorer som fastställs i förordningen omfattar input, output, resultat och effekter. Kommissionen anser att övervakningen av dessa indikatorer, med stöd av utvärdering, kommer att ge goda förutsättningar att bedöma resultat.

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

Figur 3.4 – Inkonsekvent användning av indikatorer

Som vi angav i punkt 3.28 har Horisont 2020 23 nyckelindikatorer för "bedömningen av resultat och effekter av de särskilda målen för Horisont 2020". Sju av indikatorerna är kopplade till publikationer, såsom "Ledarskap inom möjliggörande teknik och industri teknik – Antalet gemensamma offentlig–privata publikationer". Att uppnå output av detta slag kan vara ett giltigt mål för programmet, men publikationsindikatorer av det här slaget mäter varken resultat eller effekter.

Dessutom finns det fyra andra indikatorer som är kopplade till input snarare än till resultat eller effekt. Som exempel kan nämnas "Tillgång till riskfinansiering – Totala investeringar mobiliserade via lånefinansiering och riskkapitalinvesteringar" och "Procentandelen av de samlade medlen inom Energiutmaningen som går till följande forskningsverksamheter: förnybar energi, effektiv slutanvändning av energi, smarta nät och energilagring".

Vi rapporterade även om detta problem i kapitel 3 i förra årets årsrapport, i samband med ESI-fonderna⁽⁴⁵⁾.

KOMMISSIONENS SVAR

Figur 3.4 – Felaktig användning av indikatorer

Kommissionen har i sina riktlinjer för bättre lagstiftning fastställt standardiserade definitioner av dessa begrepp, och dessa definitioner kommer nu att tillämpas konsekvent.

Publikationer är visserligen output i sig själva, men kommissionen anser att de i vissa fall kan vara resultatindikatorer, till exempel när det gäller publikationer i referentgranskade tidskrifter.

Kommissionen anser att dess resultatram, och i synnerhet de indikatorer som används för Horisont 2020, skapar en lämplig balans mellan olika typer av indikatorer. Inom ramen för denna balans kan ett visst antal inputindikatorer accepteras för att tillse att olika prioriteringar bedöms korrekt.

DEL 2 – PLANERINGEN OCH RAPPORTERINGEN AV RESULTAT VID DE GENERALDIREKTORAT SOM ARBETAR MED NATURRESURSER

3.60. Denna del av kapitlet handlar om resultatrapporteringen vid kommissionens generaldirektorat. Vi gick igenom programförklaringarna för 2015⁽⁴⁶⁾, förvaltningsplanerna⁽⁴⁷⁾ och de årliga verksamhetsrapporterna⁽⁴⁸⁾ från fyra generaldirektorat⁽⁴⁹⁾ utifrån kraven i budgetförordningen, kommissionens normer för internkontroll och de interna instruktionerna för förvaltningsplaner och årliga verksamhetsrapporter.

⁽⁴⁵⁾ Punkterna 3.49–3.56 i årsrapporten för 2014.

⁽⁴⁶⁾ COM(2014) 300 final, från den 24 juni 2014, *Förslag till Europeiska unionens allmänna budget för budgetåret 2015*. Programförklaringarna innehåller mål med indikatorer och målvärden för varje utgiftsprogram som sedan ska användas i generaldirektoratets förvaltningsplaner och årliga verksamhetsrapporter.

⁽⁴⁷⁾ Varje generaldirektorat upprättar årliga förvaltningsplaner där de omsätter sin långsiktiga strategi i allmänna och särskilda mål och planerar och förvaltar sin verksamhet så att målen ska kunna uppnås.

⁽⁴⁸⁾ En årlig verksamhetsrapport är en förvaltningsrapport där man redogör för hur väl centrala politiska mål har uppnåtts och kärnverksamhet genomförts. I detta kapitel undersöker vi del 1 av de årliga verksamhetsrapporterna om vilka resultat som uppnåtts och i vilken utsträckning resultaten haft den planerade effekten.

⁽⁴⁹⁾ GD Jordbruk och landsbygdsutveckling, GD Klimatpolitik, GD Miljö och GD Havsförbrukning och fiskeri.

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

3.61. Enligt kommissionens instruktioner för förvaltningsplaner för 2015 ska generaldirektoraten sätta upp allmänna mål med effektindikatorer (på lång sikt) och särskilda mål med resultatindikatorer (på kort/medellång sikt). Enligt budgetförordningen ska generaldirektoraten ha SMART-mål⁽⁵⁰⁾.

3.62. I linje med våra iakttagelser från tidigare år när det gäller andra generaldirektorat konstaterade vi att samtliga fyra generaldirektorat som vi granskade hade hämtat många av de mål (allmänna och särskilda) som användes i förvaltningsplanerna och de årliga verksamhetsrapporterna direkt från politiska eller lagstiftande dokument och att de därför låg på en alltför hög nivå för att kunna användas som förvaltningsinstrument (se **figur 3.5**).

Figur 3.5 – Exempel på mål som inte lämpar sig för förvaltningsändamål

GD Klimatpolitik: Målet om att säkerställa att det finns investeringar för klimatrelaterade frågor är inte specifikt eftersom det inte anges hur stora investeringar som ska säkerställas och inte är tidsbundet eftersom det inte angetts en tidsfrist för när det ska uppnås.

GD Miljö: Man har satt upp ett särskilt mål om att förvandla EU till en resurseffektiv, grön och konkurrenskraftig ekonomi. Det anges inte exakt vad de uttryck som används betyder och inte heller hur målet ska uppnås.

3.63. Totalt gick vi igenom 19 mål varav endast fyra uppfyllde alla SMART-kriterier. Detta resultat liknar det som vi konstaterat under tidigare år. De granskade målen är visserligen relevanta för det politikområde som generaldirektoraten arbetar inom, men i många fall mäter de indikatorer som åtföljer målet inte fullt ut alla aspekter på lämplig nivå.

KOMMISSIONENS SVAR

3.62. Sedan rätten gjorde sina påpekanden om förvaltningsplanerna för 2015 har kommissionen gjort förändringar av cykeln för strategisk planering och programplanering, främst för att skapa en tydligare ram för kommissionens ansvarsskyldighet och för dess avdelningar. I och med det nya angreppssättet görs planeringsdokumenten från och med 2016 mer koncisa och inriktas på kommissionens prioriteringar och generaldirektoratens uppgifter, vilket hjälper generaldirektoraten att ställa upp prioriteringar för verksamheten och utveckla en enhetlig resultatstruktur där tydlig åtskillnad görs mellan politiska resultat och programresultat som kan tillskrivas, det vill säga är en direkt följd av, kommissionens verksamhet, och resultat där kommissionens verksamhet bidrar till att ett visst resultat eller en viss effekt uppnås för EU:s högt satta politiska mål och utgiftsprogram.

I den strategiska planen har fokus förflyttats från kortsiktig planering till ett långsiktigt, strategiskt perspektiv, vilket hjälper generaldirektoraten att anpassa sina särskilda mål till de långsiktiga mål som kommissionen har ställt upp. De förväntade operativa resultaten för varje generaldirektorat under det kommande året anges i förvaltningsplanen.

Figur 3.5 – Exempel på mål som inte lämpar sig för förvaltningsändamål

GD Klimatpolitik – Beloppet och tidsfristen framgår implicit eftersom målet och mätindikatorerna tydligt sammanhänger med (delprogrammet för klimatpolitik) i Life-programmet 2014–2020.

GD Miljö – Kommissionen konstaterar att det sätt på vilket detta mål ska nås beskrivs på sidorna 9 och 10 i generaldirektoratets för miljö strategiska plan för 2016–2020 och att indikatorerna för att mäta framstegen anges på sidorna 19 och 21 i samma dokument.

⁽⁵⁰⁾ Artikel 30.3 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU, Euratom) nr 966/2012 av den 25 oktober 2012 om finansiella regler för unionens allmänna budget och om upphävande av rådets förordning (EG, Euratom) nr 1605/2002.

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

3.64. Valet av indikatorer bör grundas på överväganden som relevans, mätbarhet och tillgång till aktuella och tillförlitliga uppgifter om resultat. Så långt det är möjligt bör indikatorerna uppfylla RACER-kriterierna⁽⁵¹⁾. Indikatorer som mäter utfall som generaldirektoraten har ett begränsat inflytande över bör kompletteras med andra indikatorer som direkt mäter generaldirektoratens verksamheter.

3.65. Alla fyra generaldirektoraten har minst en resultatindikator per mål som ska hjälpa ledningen att övervaka, utvärdera och rapportera vad som uppnåtts. Av de 58 indikatorer som vi granskade vid dessa generaldirektorat uppfyllde 28 alla RACER-kriterier. Det är en förbättring jämfört med vad vi har rapporterat under tidigare år. Men liksom tidigare år har vi funnit några brister i de indikatorer som används (se **figur 3.6**).

Figur 3.6 – Exempel på problem med indikatorer

Indikatorer presenterades som resultatindikatorer men var i stället inriktade på input, till exempel vid GD Jordbruk och landsbygdsutveckling: Totala investeringar i produktion av förnybar energi – den här indikatorn mäter den verksamhet som insatsen direkt har lett till i stället för att inrikta sig på den ökning av förnybar energi som investeringen har resulterat i.

KOMMISSIONENS SVAR

Figur 3.6 – Exempel på problem med indikatorer

Denna indikator bygger inte bara på uppgifter från Ejflu, utan också på nationella och privata bidrag till verksamheten. Därigenom ger den en indikation om de stimulerande effekter som bidrag från EU och länderna i fråga har när det gäller att uppbåda privata investeringar i verksamhet som är direkt relaterad till målet om förnybar energi. Det kvantifierade målet för 2023 fastställdes på förhand av medlemsstaterna på basis av en behovsanalys för programområdet, och avsikten är att det ska nås med hjälp av en konsekvent strategi. Dessutom, och framför allt, kompletteras denna indikator av resultatindikatorn "förnybar energi som framställs från projekt som fått stöd" som utvärderarna ska använda 2017, 2019 och i efterhandsutvärderingen (2024). Dessa båda indikatorer kommer sammantagna att ge en fullständig bild av de uppnådda resultaten.

⁽⁵¹⁾ Relevanta, godkända, trovärdiga, enkla och stabila: Part III: Annexes to impact assessment guidelines (del III: bilagor till riktlinjer för konsekvensbedömning) (Europeiska kommissionen, 15.1.2009 – http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/commission_guidelines/docs/iag_2009_annex_en.pdf).

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

**DEL 3 – RESULTAT AV REVISIONSRÄTTENS
EFFEKTIVITETSREVISIONER****Särskilda rapporter 2015 och andra publikationer om
resultat**

3.66. I de särskilda rapporterna granskar vi huruvida principerna för en sund ekonomisk förvaltning har tillämpats på EU:s budget. Inom ramen för vår strategi 2013–2017⁽⁵²⁾ identifierar vi varje år ett antal prioriteringar som vi riktar in oss på⁽⁵³⁾. Vi väljer ämnena för de särskilda rapporterna utifrån en rad kriterier, till exempel storleken på de aktuella inkomsterna eller utgifterna, riskerna när det gäller en sund ekonomisk förvaltning och de berörda parternas intresse av temat. Under 2015 antog vi⁽⁵⁴⁾ 25 särskilda rapporter som listas i **bilaga 3.1**.

3.67. Vår metod för effektivitetsrevision utvecklas naturligt för att återspegla de ändrade förutsättningar som EU arbetar under. I den här årsrapporten ger vi exempel på hur våra särskilda rapporter 2015 tar hänsyn till dessa ändringar: Vi har utarbetat en serie rapporter där vi undersöker olika aspekter av finanskrisen, utarbetat en serie rapporter om det kroniska problemet med ungdomsarbetslöshet och rapporterat om utvecklingen när det gäller klimatförändring och miljö.

EU:s svar på finanskrisen

3.68. Finanskrisen och senare statsskuldskrisen som slog till 2007–2008 har fått långtgående konsekvenser för Europa, och EU:s medlemsstater och unionen som helhet har vidtagit ett antal steg som svar⁽⁵⁵⁾.

⁽⁵²⁾ Finns på vår webbplats, <http://eca.europa.eu>

⁽⁵³⁾ Se till exempel prioriteringarna för 2016, på http://www.eca.europa.eu/sv/Pages/home_wp2016.aspx

⁽⁵⁴⁾ Att en rapport har antagits betyder att den har godkänts för offentliggörande.

⁽⁵⁵⁾ Se punkterna 9–11 i revisionsrättens översiktliga analys 2014 Att använda EU:s pengar på bästa sätt: en översiktlig analys av riskerna i samband med den ekonomiska förvaltningen av EU:s budget (<http://eca.europa.eu>).

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

3.69. Vi offentliggjorde tre särskilda rapporter 2015 om detta område. Vår rapport om ekonomiskt bistånd till länder som har svårigheter var en heltäckande analys av kommissionens förvaltning av det ekonomiska bistånd som gavs till fem medlemsstater: Ungern, Lettland, Rumänien, Irland och Portugal⁽⁵⁶⁾. Vi drog omfattande slutsatser och pekade på det faktum att kommissionen före krisen hade ignorerat en del varnings-signaler, vilket gjorde att den inte var förberedd när ansökningar om ekonomiskt bistånd började komma in. Kommissionens försök att mobilisera resurser för att hantera krisen gav blandat resultat, även om den i allmänhet var framgångsrik när det gällde att emittera obligationer för EU:s räkning för att möta finansieringsbehoven. Effekten av kommissionens insats var att medlemsstaterna oftast uppfyllde sina underskottsmål och i allmänhet gick vidare med de reformer som hade utlöst av programvillkoren. Vi lämnade nio rekommendationer om alla aspekter av detta problem.

3.70. Grekland var en av de medlemsstater som mest förknippades med finanskrisen. Vi offentliggjorde därför en rapport som var specifikt inriktad på biståndet från kommissionen för att hjälpa Grekland genomföra finansiella reformer⁽⁵⁷⁾. Vi drog slutsatsen att den enhet som kommissionen hade inrättat för att tillhandahålla biståndet, Arbetsgruppen för Grekland, generellt hade uppfyllt sitt mandat och levererade bistånd i enlighet med kraven i de ekonomiska anpassningsprogrammen för Grekland. När det gällde att påverka reformernas framsteg fanns det dock brister och resultaten var blandade.

3.71. Kreditvärderingsinstitutens roll fick större betydelse som ett resultat av krisen och ledde till att Europeiska värdepappers- och marknadsmyndigheten (Esma) inrättades 2011. Vår rapport om EU:s övervakning av kreditvärderingsinstitut⁽⁵⁸⁾ var därför ett viktigt bidrag till en mer ändamålsenlig förvaltning på området. Vår slutsats var att Esma på kort tid hade lagt en god grund för att kunna utöva sin tillsyn, men att det fortfarande fanns utrymme för förbättringar, till exempel genom att man förtydligar metodkriterier och kontrollerar att den sammanfattande statistik som redovisas till Esmas centrala online-arkiv är riktig och att man gör adekvata kontroller av de uppgifter som rapporteras dit.

KOMMISSIONENS SVAR

3.69. Den globala finanskrisen 2007–2008 var exceptionell både till sin omfattning och till sin art. Den övervakningsram som tillämpades före krisen visade sig vara otillräcklig när det gäller att identifiera risker i de offentliga finansernas underliggande ställning i samband med en ekonomisk kris utan motstycke. Krisen visade att det krävs en bredare strategi för övervakningen av banksektorn och makroekonomin i stort. Vid den tidpunkt då länderna ansökte om bistånd pågick övervakningen av den försämrade situationen bakom kulisserna och kommissionen hade nära kontakter med de nationella myndigheterna. Vårt svar på krisen var omedelbart och heltäckande. Trots en akut personalbrist och en brant inlärningskurva lyckades kommissionen snabbt sätta sig in i alla sina nya uppgifter i samband med programförvaltningen, inte bara när det gäller att emittera obligationer för att möta finansieringsbehoven. Rätten uppmärksammar detta och betraktar det som en framgång. De viktigaste ekonomiska målen nåddes för alla program. Rättens rekommendationer handlade främst om kommissionens rutiner, beslutsfattande och dokumentation i samband med programförvaltningen, och kommissionen godtog alla rekommendationerna, i sin helhet eller delvis.

3.70. Kommissionen är medveten om att det tekniska biståndet hade blandade effekter på genomförandet av reformerna i stort. Detta måste dock sättas in i ett större politiskt sammanhang, och man måste ta med behörighetsfördelningen mellan medlemsstaterna och EU:s institutioner i beräkningen. Det var och är de grekiska myndigheterna som ansvarar för att genomföra (strukturella) reformer, men Arbetsgruppen för Grekland fanns till hands för att vid behov ge dem råd och stöd.

⁽⁵⁶⁾ Särskild rapport nr 18/2015, Ekonomiskt bistånd till länder som har svårigheter (<http://eca.europa.eu>).

⁽⁵⁷⁾ Särskild rapport nr 19/2015, Tillhandahållandet av tekniskt bistånd till Grekland måste bli mer resultatinkänt (<http://eca.europa.eu>).

⁽⁵⁸⁾ Särskild rapport nr 22/2015, EU:s övervakning av kreditvärderingsinstitut – finns på plats men är ännu inte helt ändamålsenlig (<http://eca.europa.eu>).

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

KOMMISSIONENS SVAR

Ungdomsarbetslöshet

3.72. Kronisk ungdomsarbetslöshet är ett stort problem i många medlemsstater och en av de frågor som vi prioriterade för vårt arbete under 2015. Kommissionen reagerade 2013 med att rekommendera medlemsstaterna att inrätta en "Ungdomsgaranti" som skulle finansieras med både EU-medel och nationella medel. Garantin innebär att unga inom fyra månader efter att de blivit arbetslösa eller avslutat sin formella utbildning ska få ett "högkvalitativt" erbjudande om sysselsättning eller vidareutbildning som ska hjälpa dem få arbete i framtiden. I vår rapport i detta ämne ⁽⁵⁹⁾ konstaterade vi att kommissionen hade gett medlemsstaterna tillräckligt stöd vid rätt tidpunkt när de inrättade ungdomsgarantisystemet men pekade på tre potentiella risker som skulle kunna påverka om systemet blir framgångsrikt: om den totala finansieringen är tillräcklig, hur man definierar ett "högkvalitativt erbjudande" och hur kommissionen övervakar och rapporterar resultat.

3.73. Vi återvände till den här frågan senare under 2015 i en rapport om kommissionens stöd till insatsgrupper för ungdomars sysselsättning ⁽⁶⁰⁾, ett initiativ som förde samman experter från kommissionen och nationella experter i de åtta medlemsstater där ungdomsarbetslösheten är störst ⁽⁶¹⁾. Vi drog slutsatsen att ändamålsenligheten i kommissionens rådgivande stöd till medlemsstaterna när det gällde insatsgrupperna begränsades av att den tillgängliga informationen om hur befintliga ESF-åtgärder eller nationella åtgärder för arbetslösa unga människor fungerar i praktiken inte var tillräckligt omfattande och inte av tillräckligt god kvalitet. Kommissionens bedömning av ändringarna av program som medlemsstaterna föreslog var främst inriktad på budgetaspekter och inte på hur de tillgängliga ESF-medlen bäst kan utnyttjas.

3.72. När det gäller de tre potentiella risker som skulle kunna påverka, om ungdomsgarantisystemet som revisionsrätten tar upp blir framgångsrikt, håller kommissionen med och vill framhålla följande:

- Att investera i en ungdomsgaranti är avgörande för att EU ska kunna bevara sin potential för framtida tillväxt. EU har redan gjort ett omfattande ekonomiskt stöd tillgängligt, men om ungdomsgarantin ska förverkligas måste medlemsstaterna också prioritera åtgärder för att ge ungdomar sysselsättning i sina nationella budgetar.
- Att erbjudandena är "högkvalitativa" är ett avgörande element vid genomförandet av ungdomsgarantin. Kommissionen kommer att uppmuntra till fortsatta diskussioner om vad som kännetecknar "högkvalitativa" erbjudanden och ge medlemsstaterna ytterligare vägledning.
- Det krävdes en långvarig övning för att uppnå konsensus om utformningen av en gemensam övervakningsram. Övervakningen kommer via lämpliga kanaler att ligga till grund för kommissionens utvärdering av genomförandet av ungdomsgarantin under kommande europeiska planeringsterminer och 2016 års rapport till Europaparlamentet och rådet om genomförandet av systemet.

3.73. Kommissionen har använt alla tillgängliga instrument i förebyggande syfte, med hänsyn till den rättsliga ramen, för att uppnå målen med insatsgrupperna och rapportera om dem.

Kommissionen anser att initiativet har infriat de politiska förväntningar som Europeiska rådet gav uttryck för i sina slutsatser den 30 januari 2012. Huvudsyftet med de gemensamma insatsgrupperna – ett målinriktat och tillfälligt initiativ – var att mobilisera EU-instrument och nationella instrument, däribland strukturfonderna, och att diskutera vilka politiska reformer som ska ingå i planerna för ungdomssysselsättningen. Tanken var att grupperna skulle "röra om i grytan" genom att öka medvetenheten på högsta politiska nivå, skynda på beslutsfattandet och ge åtgärderna en tydligare inriktning utan att skapa ytterligare administrativa och/eller rättsliga förfaranden.

⁽⁵⁹⁾ Särskild rapport nr 3/2015, *EU:s ungdomsgaranti: Första stegen har tagits men det finns risker med genomförandet* (<http://eca.europa.eu>).

⁽⁶⁰⁾ Särskild rapport nr 17/2015, *Kommissionens stöd till insatsgrupper för ungdomars sysselsättning: ESF-finansieringen har omdirigerats men är inte tillräckligt inriktad på resultat* (<http://eca.europa.eu>).

⁽⁶¹⁾ Irland, Grekland, Spanien, Italien, Lettland, Litauen, Portugal och Slovakien.

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

KOMMISSIONENS SVAR

Miljö, energi och klimatförändringar

3.74. Miljö och klimatförändringar, tillsammans med konsekvenserna för EU:s politik på många andra områden, som jordbruk och energi, är en av de globala utmaningar som vi riktar in oss på i vår strategi för 2013–2017. Vår rapport om EU-finansierade anläggningar för rening av avloppsvatten i Donaus avrinningsområde handlade därför om granskningen av huruvida EU-stödet hjälpte medlemsstaterna att uppfylla EU:s politiska mål när det gäller avloppsvatten⁽⁶²⁾ – en central del av en framgångsrik miljöpolitik. Vår slutsats var att även om EU:s ekonomiska stöd hade spelat en viktig roll och inneburit att insamlingen och reningen av avloppsvatten har gått framåt, räckte det inte för att de relevanta tidsfristerna skulle hållas.

3.75. I en senare rapport under 2015 granskades en annan aspekt av vattenkvaliteten i Donaus avrinningsområde: samma fyra medlemsstaters framsteg när det gäller att uppfylla kraven i ramdirektivet för vatten⁽⁶³⁾, vars främsta mål från 2000 var att god vattenkvalitet ska uppnås till 2015 (med några möjliga undantag). Vår slutsats var att genomförandet av de åtgärder som medfinansierades av EU knappast hade förbättrat vattenkvaliteten. Även om införandet av förvaltningsplaner för avrinningsdistrikt som ett instrument för integrerad vattenförvaltning hade varit en styrka i ramdirektivet, hade planerna i praktiken brister när det gällde att identifiera föroreningstryck och fastställa korrigeringsåtgärder.

3.76. Vi har också granskat EU:s utsläppshandelssystem (ETS)⁽⁶⁴⁾. Det är en grundpelare i EU:s politik för att bekämpa klimatförändringarna och är utformat för att på ett kostnadseffektivt och ekonomiskt effektivt sätt minska utsläppen av växthusgaser. Vi konstaterade att kommissionens och medlemsstaternas förvaltning av systemet inte var tillfredsställande i alla avseenden. Den hindrades av en del problem med tillförlitligheten i den ram som skulle skydda systemets integritet, som att det inte fanns någon tillsyn på EU-nivå av utsläppsmarknaden, och av betydande brister i genomförandet av systemets andra fas under perioden 2008–2012, efter den inledande förberedelsefasen.

3.76. Kommissionen kommer att fortsätta att förbättra EU:s utsläppshandelssystem och den kommer även att ta itu med de brister som revisorerna påtalar. Ett antal rekommendationer riktar sig till medlemsstaterna.

Många av de punkter som revisionsrätten tar upp avser perioden 2008–2012 (fas 2) och har redan till stor del åtgärdats i de aktuella reglerna för perioden 2013–2020 (fas 3).

Efter det att revisionsrapporten skrevs har det kommit ett nytt förslag till lagstiftning om ETS⁽²⁾ (genomförande av målen för klimat och energi 2030 mot bakgrund av Europeiska rådets slutsatser från oktober 2014).

⁽⁶²⁾ Särskild rapport nr 2/2015, *EU:s anslag till anläggningar för rening av avloppsvatten från tätbebyggelse i Donaus avrinningsområde: mer måste göras för att hjälpa medlemsstaterna att uppfylla EU:s politiska mål när det gäller avloppsvatten* (<http://eca.europa.eu>). De medlemsstater som omfattades av den här revisionen var Tjeckien, Ungern, Rumänien och Slovakien.

⁽⁶³⁾ Särskild rapport nr 23/2015, *Vattenkvaliteten i Donaus avrinningsområde: framsteg har gjorts i genomförandet av ramdirektivet för vatten men det återstår fortfarande en hel del att göra* (<http://eca.europa.eu>).

⁽⁶⁴⁾ Särskild rapport nr 6/2015, *Integriteten i och genomförandet av EU:s utsläppshandelssystem* (<http://eca.europa.eu>).

⁽²⁾ Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 2003/87/EG av den 15 juli 2015 för att främja kostnadseffektiva utsläppsminskningar och koldioxidsnåla investeringar (COM(2015) 337 final).

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

3.77. Vi offentliggjorde också en rapport om trygg energiförsörjning och utvecklingen av EU:s inre marknad för energi⁽⁶⁵⁾. Vi konstaterade att EU:s mål att fullborda den inre marknaden för energi senast 2014 inte hade uppnåtts. Energiinfrastrukturen i Europa är i allmänhet inte väl utformad för helt integrerade marknader och ger därför inte någon verklig försörjningstrygghet i dag. Det finansiella stödet från EU:s budget inom området för energiinfrastruktur har endast gett ett begränsat bidrag till den inre energimarknaden och försörjningstryggheten.

Uppföljning av rekommendationer i särskilda rapporter

3.78. Att följa upp våra effektivitetsrevisionsrapporter är en väsentlig del i redovisningsskyldighetscykeln och bidrar till att uppmuntra kommissionen och medlemsstaterna att genomföra revisionsrekommendationer.

3.79. I vår särskilda rapport 2016 om våra iakttagelser från uppföljningen 2014⁽⁶⁶⁾ lämnade vi ett antal rekommendationer och föreslog att kommissionen anpassar sina rutiner för uppföljning till de relevanta normerna för internkontroll. Kommissionen godtog rekommendationerna och accepterade att vidta korrigerande åtgärder.

KOMMISSIONENS SVAR

3.77. Kommissionen vidtar konkreta åtgärder för att avlägsna de återstående marknadshindren för den inre marknaden för energi, främst genom ramar för regionalt samarbete med olika medlemsstater och i samband med utarbetandet av den nya marknadsmodellen. När det gäller infrastrukturen är det viktigt att notera följande:

- a) Meningen är att energiinfrastrukturen ska finansieras av marknaden, det vill säga genom användaravgifter som fastställs av oberoende tillsynsmyndigheter. Finansiellt stöd från EU:s budget bör därför snarare vara undantag än regel.
- b) När finansiellt stöd har lämnats har försörjningstryggheten ofta ökat betydligt. Ett bra exempel är de baltiska staterna, där stöd från både återhämtningsprogrammet och fonden för ett sammanlänkat Europa dels ökade försörjningstryggheten när det gäller elektricitet, dels också bidrog till att priserna i grossistledet konvergerade.

3.79-3.80. Kommissionen har för avsikt att se till att de rekommendationer som revisionsrätten lämnar i sina särskilda rapporter och som kommissionen godtar systematiskt genomförs och följs upp.

Kommissionen anser att dess kontrollmekanismer överensstämmer med internationella normer för kontroll och bästa metoder.

Kommissionen kommer emellertid att vidta ytterligare åtgärder för att förbättra förfarandet för beviljande och systemet för uppföljning av ansvarsfrihet.

⁽⁶⁵⁾ Särskild rapport nr 16/2015, Förbättra försörjningstryggheten genom att utveckla den inre marknaden för energi: mer behöver göras (<http://eca.europa.eu>).

⁽⁶⁶⁾ Särskild rapport nr 2/2016, 2014 års rapport om uppföljningen av Europeiska revisionsrättens särskilda rapporter (<http://eca.europa.eu>).

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

3.80. Vi bedömde kommissionens uppföljning av ett urval av 90 revisionsrekommendationer från elva särskilda rapporter som offentliggjordes under 2011–2012. Urvalet gjordes på grundval av ett antal kriterier⁽⁶⁷⁾. Av de 83 rekommendationerna som kunde kontrolleras konstaterade vi att kommissionen har genomfört 63 % av våra rekommendationer fullt ut, att 26 % har genomförts i de flesta avseenden, att 10 % har genomförts i vissa avseenden och att 1 % inte har genomförts.

3.81. Även om kommissionen är vårt främsta revisionsobjekt identifierar vi ofta frågor som bäst kan behandlas av myndigheter i medlemsstaterna eller i samarbete med kommissionen eftersom förvaltningen av större delen av EU:s utgifter delas med medlemsstaterna. I våra särskilda rapporter riktar vi ibland rekommendationer till medlemsstaterna i allmänhet. Vi kan även lämna rekommendationer till enskilda medlemsstater, även om det är ovanligt⁽⁶⁸⁾.

Medlemsstaterna underrättas om rekommendationerna men kvaliteten på den formella uppföljningen varierar

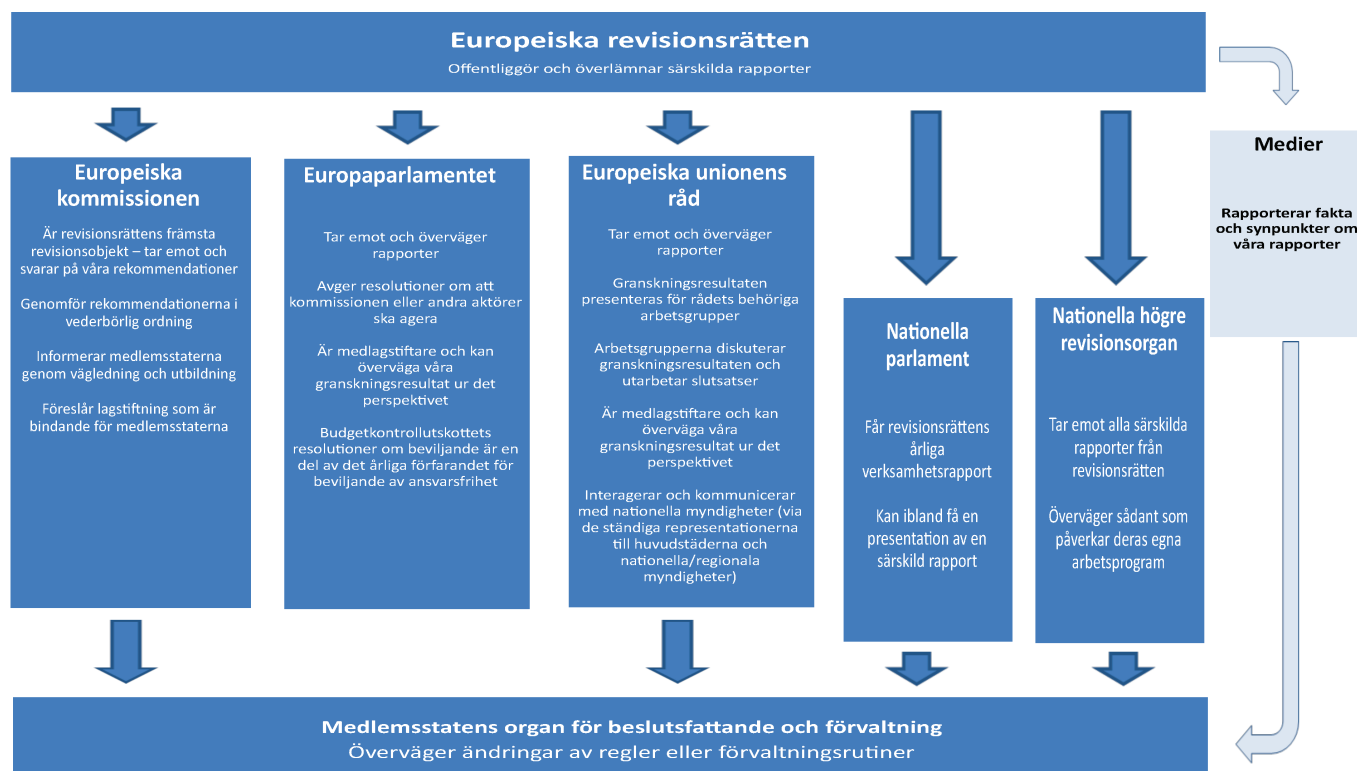
3.82. När vi lämnar rekommendationer till medlemsstaterna i allmänhet kan budskapen förmedlas på fem sätt (se **figur 3.7**). Först och främst skickas alla rapporter till det högre revisionsorganet (det främsta nationella organet för offentlig revision). Rapporterna skickas också till rådet, som tar del av dem inom ramen för förfarandet för beviljande av ansvarsfrihet, och ibland presenteras de för rådets arbetsgrupper. Vår årliga verksamhetsrapport (som innehåller närmare uppgifter om våra särskilda rapporter) skickas också till parlamentet i varje medlemsstat. Enskilda ledamöter av revisionsrätten kan också uppmärksamma det nationella parlamentet eller något av dess berörda utskott på särskilda rapporter vid sina kontakter med det aktuella parlamentet. Våra rekommendationer sprids också till medlemsstaterna genom kommissionens riktlinjer och utbildningsinsatser.

⁽⁶⁷⁾ De rapporter som väljs ut har inte tidigare följts upp, är fortfarande relevanta och minst två år har förflutit sedan den särskilda rapporten offentliggjordes.

⁽⁶⁸⁾ Utöver rekommendationerna i revisionsrättens rapporter får också de medlemsstater som granskas som en del av urvalet för enskilda effektivitetsrevisioner en separat rapport från revisionsrätten om vad vi fann som inte offentliggörs. De rapporterna beaktas inte här.

Figur 3.7 – Så underrättas medlemsstaterna om granskningsresultat

Så påverkas myndigheter i medlemsstaterna av revisionsrättens rekommendationer



Källa: Europeiska revisionsrätten.

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

3.83. Hittills har vi dock haft relativt lite information om effekten av dessa kommunikationsansträngningar i medlemsstaterna. För att åtgärda detta skickade vi en enkät till utbetalande organ, departement och högre revisionsorgan i medlemsstater om uppföljningen av rekommendationer⁽⁶⁹⁾. Fyra av kommissionens generaldirektorat fyllde också i ett frågeformulär.

⁽⁶⁹⁾ Vi gjorde ett urval på 76 enheter som skulle delta i undersökningen och fick slutliga svar från 56, vilket ger en svarsfrekvens på 74 %.

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

3.84. Det bekräftades att rekommendationerna verkligen når ut till medlemsstaterna genom att enkäten gav bevis för att våra meddelanden tas emot genom en eller flera av de kanaler som nämns ovan. När det gäller effekt bekräftade 80 % av respondenterna att de åtminstone hade "viss kännedom" om våra rapporter i medlemsstaten. Dock svarade endast 13 % att det fanns en samordnad uppföljningsprocess för alla våra rekommendationer i deras medlemsstat. När det gäller vidtagna uppföljningsåtgärder uppgav 38 % att det endast vidtas åtgärder för särskilda ämnen, medan 49 % sade att det inte vidtas några formella uppföljningsåtgärder. Trots det gav några medlemsstater konkreta exempel på att våra rekommendationer hade förts in i nationell lagstiftning och nationella rutiner, främst på området naturresurser (se **figur 3.8**).

Figur 3.8 – Exempel på medvetenhet och kommunikation i medlemsstaterna

I vår särskilda rapport *Kostnadseffektivitet i EU:s landsbygdsutvecklingsstöd för icke-produktiva jordbruksinvesteringar*⁽⁷⁰⁾ rekommenderade vi att medlemsstaterna inför förfaranden för att se till att kostnaderna för de icke-produktiva investeringar som stöds inte överstiger kostnaderna för liknande typer av varor, tjänster eller arbeten som erbjuds på marknaden. Mer konkret bör medlemsstaterna som ett led i sina administrativa kontroller definiera lämpliga riktmärken och/eller referenskostnader mot vilka kostnaderna för icke-produktiva investeringar systematiskt ska kontrolleras. Som svar på denna rekommendation har en medlemsstat infört standardpriser för förvaltningen av plantering av häckar.

För att sprida revisionsrättens rekommendationer publicerar en förvaltningsmyndighet i en medlemsstat revisionsrättens granskningsresultat på intranätet för landets kommitté för genomförande av landsbygdsutvecklingsprogrammet, dit alla genomförandeorgan och det utbetalande organet har tillträde.

I en medlemsstat ger jordbruksministeriet det utbetalande organet och, vid behov, andra intressenter en sammanfattande rapport med våra centrala granskningsresultat och rekommendationer, och hela rapporten ligger med som en bilaga.

Källa: Utvalda svar från vår enkät till högre revisionsorgan och utbetalande organ.

⁽⁷⁰⁾ Särskild rapport nr 20/2015 *Kostnadseffektivitet i EU:s landsbygdsutvecklingsstöd för icke-produktiva jordbruksinvesteringar* (<http://eca.europa.eu>).

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

3.85. Enkäten visar att medlemsstaterna känner till våra rekommendationer efter effektivitetsrevisioner ganska väl. Hur omfattande den formella uppföljningen är varierar dock stort och det finns få bevis på att nationell politik och nationella rutiner har ändrats till följd av våra rekommendationer. Det är tydligt att vi kan förbättra vårt sätt att utveckla och sprida våra rekommendationer så att de får maximal effekt i medlemsstaterna. Under hösten 2016 kommer revisionsrätten att kontakta kontaktkommittén, kommissionens avdelningar och rådet för att diskutera hur rekommendationerna kan följas upp i medlemsstaterna.

SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER

Slutsatser

3.86. Horisont 2020 är ett ambitiöst och omfattande program som för första gången sammanför tidigare separata forsknings- och innovationsprogram och för in en inriktning på "Samhällsutmaningar". Det finns kopplingar på hög nivå mellan Horisont 2020 och EU:s huvudstrategi Europa 2020: två av de tre viktigaste indikatorerna för Horisont 2020 är också högnivåindikatorer för Europa 2020. Indikatorerna är dock av begränsad nytta om man vill se hur Horisont 2020 bidrar till Europa 2020 (se punkterna 3.7–3.17).

3.87. Kopplingarna mellan kommissionens tio politiska prioriteringar och Europa 2020/Horisont 2020 måste bli tydligare. De politiska prioriteringarna överlappar, men skiljer sig från, prioriteringarna för Europa 2020. Det är oklart vilken uppsättning prioriteringar Horisont 2020 – från planeringen till övervakningen och rapporteringen av programmet – nu ska överensstämma med. Det finns risk för att andra områden med EU-insatser berörs (se punkterna 3.18–3.21).

KOMMISSIONENS SVAR

3.86. Kommissionen är medveten om att den behöver förbättra sig ytterligare, men anser att dess resultatram redan spårar bidraget från Horisont 2020 till Europa 2020.

Detta förklaras i kommentarerna om figur 3.1 och punkt 3.13.

Eftersom det bara är en liten del av de totala utgifterna för forskning och innovation i Europa som härrör ur EU:s budget kan EU som sådant bara bidra till målen för Europa 2020-strategin i begränsad omfattning. Framsteg mot uppnåendet av dessa mål förutsätter ett flertal åtgärder av olika slag på europeisk och nationell nivå, vilka inte bara är förknippade med utgifter, och där medlemsstaterna spelar en framskjuten roll.

Bidraget från Horisont 2020 till uppnåendet av Europa 2020-strategin förstärks av samverkan med andra åtgärder på europeisk och nationell nivå.

3.87. Junckerkommissionens politiska prioriteringar utgör ramen för kommissionens egna bidrag till genomförandet av Europa 2020-strategin, vilket är en gemensam uppgift för unionen och medlemsstaterna. De politiska prioriteringarna styr kommissionens genomförande av finansiella program, men detta sker i full komplementaritet med Europa 2020-strategin och i enlighet med den rättsliga ramen för Horisont 2020, som inte har förändrats.

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

3.88. En avgörande framgångsfaktor för Horisont 2020 är att nationella och europeiska forsknings- och innovationsprogram samverkar och kompletterar varandra på ett ändamålsenligt sätt. Våra partner vid de högre revisionsorganen i Bulgarien och Portugal konstaterade att även om det fanns områden där de nationella och de europeiska forskningsprogrammen kompletterade varandra i deras länder fanns det också vissa problem på nationell nivå (se punkterna 3.22 och 3.23).

3.89. Med den rättsliga ramen för Horisont 2020 införs flera delar som är viktiga vid resultatstyrning, som mål och centrala resultatindikatorer. Detta är en välkommen utveckling. Ramen behöver dock utvecklas ytterligare – det saknas fortfarande några utgångsvärden, delmål och mål, några mål behöver kontrolleras för att säkerställa att de är tillräckligt ambitiösa och för några indikatorer saknas det tillgänglig information. De mål som fastställs i lagstiftningen ligger i sig själva naturligt på en hög nivå, men de omsätts inte, genom arbetsprogram och ansökningsomgångar, i mål på en lägre nivå som kan användas för den operativa resultatstyrningen. Kommissionen använder inte arbetsprogrammen för Horisont 2020 och de tillhörande ansökningsomgångarna för att öka inriktningen på resultat (se punkterna 3.27–3.38).

3.90. De förslag och bidragsavtal som vi granskade hade i allmänhet SMART-mål när kommissionen krävde det. Vid utvärderingen av förslagen betonades resultat, med undantag för Europeiska forskningsrådet som använder kriteriet om spetskompetens. Enligt bidragsavtalen är stödmottagarna skyldiga att rapportera information till kommissionen för aggregeringen av de centrala resultatindikatorerna för Horisont 2020. Men genom att man använder det bredare begreppet förväntad effekt i stället för förväntat resultat ökar risken för att informationen om den här delen är för allmän och inte direkt kan tillskrivas den åtgärd som finansieras av Horisont 2020, vilket kan försvåra resultatbedömningen (se punkterna 3.39–3.43).

KOMMISSIONENS SVAR

3.89. Resultatramen diskuterades med den lagstiftande myndigheten i samband med att lagstiftningen om Horisont 2020 antogs och framgår av denna. Den innehåller ett antal indikatorer som kommer att övervakas under programmets gång, samt halvtids- och efterhandsutvärderingar. Detta tydliga ramverk är en förbättring jämfört med tidigare ramprogram.

Resultaten och effekterna av arbetsprogrammen, och av Horisont 2020 mer generellt sett, kommer att bedömas med hjälp av denna resultatram.

Forskningens långsiktiga natur, tidshorisonten vid utarbetande av lagstiftning och den begränsade tillgången till vissa data är utmaningar när det gäller att färdigställa resultatramen, och kommissionen inser att kontinuerliga förbättringar måste göras.

3.90. Att begreppet förväntad effekt används i stället för ordet resultat beror på att lagstiftningen om Horisont 2020 föregick riktlinjerna för bättre lagstiftning. Kommissionen vill göra bedömningar av projektens förväntade effekter för att se vilka projekt som ska stödjas. Detta påverkar inte övervakningen av de indikatorer som anges i lagstiftningen och som är hörnstenar i resultatramen.

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

3.91. Brister i utformningen av övervaknings- och rapporteringssystemet för Horisont 2020 gör att kommissionen har begränsade möjligheter att övervaka och rapportera om programmets resultat.

- a) Med det nuvarande systemet kan kommissionen inte separat övervaka och rapportera om utgifter och resultat för de olika delarna av forskning och utveckling respektive innovation inom Horisont 2020 (se punkterna 3.45–3.47).
- b) Horisont 2020:s bidrag till Europa 2020 är väl etablerat i budgetprocessen. Men hittills har inte Horisont 2020:s bidrag till Europa 2020 rapporterats på ett meningsfullt sätt (se punkterna 3.48–3.50).
- c) Systemet för övervakning och rapportering om Horisont 2020 har förbättrats jämfört med sjunde ramprogrammet men det finns fortfarande brister när det gäller den information som samlas in för Horisont 2020. Det finns risk för att de svårigheter som man hade vid efterhandsutvärderingen av sjunde ramprogrammet kan komma att gälla också för Horisont 2020 (se punkterna 3.51–3.53).

3.92. Några grundläggande begrepp när resultat ska bedömas är de olika typer av fördelar som offentliga insatser kan resultera i: input, output, resultat och effekter. Kommissionen har definierat hur dessa termer ska användas men följer inte alltid sina definitioner. Ett särskilt problem är den till synes godtyckliga användningen av "resultat" och "effekt" när lagstiftningen ska omsättas i enskilda arbetsprogram (se punkterna 3.54–3.59).

KOMMISSIONENS SVAR

3.91. Kommissionen anser att systemet för övervakning av och rapportering om Horisont 2020 är klart bättre än det som användes under sjunde ramprogrammet. Tydliga mål har ställts upp och en resultatram framtagen i samråd med intressenterna och den lagstiftande myndigheten har förankrats i den rättsliga grunden.

Kommissionen är medveten om att en del brister återstår, och arbetar på att åtgärda dessa:

- a) Kommissionen anser inte att utgifterna för forskning och innovation behöver rapporteras separat. Detta krävs inte i lagstiftningen, och det strider emot ansträngningarna i Horisont 2020 att överbrygga klyftan mellan forskning och innovation.
- b) Enligt lagstiftningen ska bidraget från Horisont 2020 till Europa 2020 rapporteras i halvtidsutvärderingen av programmet, och denna kommer att göras 2017. Forskningscykeln är till sin natur sådan att det måste förflöta en viss tid innan bidraget till Europa 2020 kan rapporteras på ett meningsfullt sätt.
- c) Kommissionen håller med om att systemet för övervakning och rapportering har förbättrats i Horisont 2020 jämfört med i sjunde ramprogrammet. Tydliga mål har ställts upp och en resultatram framtagen i samråd med intressenterna och den lagstiftande myndigheten har förankrats i den rättsliga grunden.

Kommissionen anser att den har vidtagit åtgärder för att minska de svårigheter som upptäcktes i systemet för utvärdering av sjunde ramprogrammet.

3.92. Horisont 2020-förordningen antogs före riktlinjerna för bättre lagstiftning (de antogs i december 2013 respektive maj 2015). Som revisionsrätten noterar har detta lett till en del inkonsekvenser. Sedan riktlinjerna för bättre lagstiftning antogs har terminologin i dem använts konsekvent vid övervakningen och utvärderingen av Horisont 2020.

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

3.93. Vi konstaterade att de generaldirektorat som arbetar med naturresurser hade hämtat många av målen i förvaltningsplanerna och de årliga verksamhetsrapporterna direkt från politiska eller lagstiftande dokument och att de därför låg på en alltför hög nivå för att passa för förvaltningssyften. Vi kunde se att det hade skett framsteg när det gällde de indikatorer som används för att mäta resultat men att det fortfarande fanns några brister (se punkterna 3.60–3.65).

Rekommendationer

3.94. **Bilaga 3.2** visar resultatet av vår uppföljning av hur rekommendationer i tidigare årsrapporter har genomförts. I årsrapporterna för 2012 och 2013 lämnade vi fem rekommendationer. Av dessa rekommendationer har två genomförts i vissa avseenden och tre inte alls.

3.95. Vi lämnar följande rekommendationer för 2015:

— **Rekommendation 1: Operativa mål**

Kommissionen bör omsätta högnivåmålen i lagstiftningen för Horisont 2020 i operativa mål i arbetsprogrammen så att de, med hjälp av en bedömning av resultatet av arbetsprogram och ansökningsomgångar, på ett ändamålsenligt sätt kan användas som drivkrafter för att uppnå resultat.

KOMMISSIONENS SVAR

3.93. Sedan revisionsrätten gjorde sina påpekanden om förvaltningsplanerna för 2015 har kommissionen gjort förändringar av cykeln för strategisk planering och programplanering, främst för att skapa en tydligare ram för kommissionens ansvarsskyldighet och för dess avdelningar. I och med det nya angreppssättet görs planeringsdokumenten från och med 2016 mer koncisa och inriktas på kommissionens prioriteringar och generaldirektoratens uppgifter, vilket hjälper generaldirektoraten att ställa upp prioriteringar för verksamheten och utveckla en enhetlig resultatstruktur där tydlig åtskillnad görs mellan politiska resultat och programresultat som kan tillskrivas, det vill säga är en direkt följd av, kommissionens verksamhet, och resultat där kommissionens verksamhet bidrar till att ett visst resultat eller en viss effekt uppnås för EU:s högt satta politiska mål och utgiftsprogram.

I den strategiska planen har fokus förflyttats från kortsiktig planering till ett långsiktigt, strategiskt perspektiv, vilket hjälper generaldirektoraten att anpassa sina särskilda mål till de långsiktiga mål som kommissionen har ställt upp. De förväntade operativa resultaten för det kommande året anges i förvaltningsplanen.

Kommissionen godtar denna rekommendation.

Den övergripande resultatramen är visserligen fastställd och tydlig, men kommissionen noterar de punkter som revisionsrätten tar upp och kommer att ta full hänsyn till dem i samband med det pågående arbetet med att förbättra arbetsprogrammen och dessas funktion i den resultatbaserade rapporteringen.

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

— **Rekommendation 2:** De olika strategierna måste bli tydligare

Kommissionen behöver ytterligare förtydliga kopplingarna mellan Europa 2020-strategin (2010–2020), den fleråriga budgetramen (2014–2020) och kommissionens prioriteringar (2015–2019), till exempel vid processen för strategisk planering och rapportering (2016–2020). Det skulle stärka övervaknings- och rapporteringsrutinerna och göra att kommissionen på ett ändamålsenligt sätt kan rapportera om hur EU-budgeten bidrar till uppfyllandet av Europa 2020-målen.

— **Rekommendation 3:** Användning av konsekvent terminologi

Kommissionen bör använda termerna input, output, resultat och effekt på ett konsekvent sätt om alla sina aktiviteter och i överensstämmelse med sina riktlinjer för en bättre lagstiftning.

KOMMISSIONENS SVAR

Kommissionen godtar denna rekommendation.

Kommissionens politiska prioriteringar framgår klart av ordförande Junckers politiska riktlinjer. Dessa fungerar som en färdplan för kommissionens åtgärder som till fullo överensstämmer och är förenliga med EU:s långsiktiga tillväxtstrategi Europa 2020. Skillnaderna i räckvidd mellan prioriteringarna och Europa 2020 återspeglar kommissionens skyldighet att ta itu med de utmaningar som har uppstått eller vuxit i omfattning sedan Europa 2020-strategin utarbetades, såsom migrationen.

Från och med 2016 kommer de årliga verksamhetsrapporterna för kommissionens avdelningar liksom kommissionens årliga förvaltnings- och resultatrapport att beskriva hur särskilda mål bidrar till de politiska prioriteringarna och ytterligare tydliggöra kopplingarna till Europa 2020 **med de strategiska planer som kommissionens avdelningar utarbetar som grund.**

Kommissionen godtar denna rekommendation.

De olika förordningarna om den fleråriga budgetramen 2014–2020 antogs före riktlinjerna för bättre lagstiftning (de antogs i maj 2015). Dessutom är innehållet i dessa förordningar resultatet av politiska förhandlingar mellan medlagstifarna. Som revisionsrätten noterar har detta lett till en del inkonsekvenser. I och med att riktlinjerna för bättre lagstiftning har antagits bör terminologin i dem användas konsekvent vid övervakningen och utvärderingen av alla program. På kort sikt kan det emellertid vara omöjligt att använda en konsekvent terminologi i all lagstiftning.

När det gäller kommissionens interna resultatramverk har kommissionen tillhandahållit konsekventa definitioner och metoder i de stående instruktionerna till alla sina avdelningar. Dessa definitioner motsvarar de som anges i riktlinjerna för bättre lagstiftning.

BILAGA 3.1

SÄRSKILDA RAPPORTER SOM ANTOGS AV REVISIONSRÄTTEN UNDER 2015

- Nr 1/2015 Transport på inre vattenvägar i Europa: inga större förbättringar av godstransportandelen eller farbarheten sedan 2001
- Nr 2/2015 EU:s anslag till anläggningar för rening av avloppsvatten från tätbebyggelse i Donaus avrinningsområde: mer måste göras för att hjälpa medlemsstaterna att uppfylla EU:s politiska mål när det gäller avloppsvatten
- Nr 3/2015 EU:s ungdomsgaranti: Första stegen har tagits men det finns risker med genomförandet
- Nr 4/2015 Tekniskt stöd – hur har det bidragit till jordbruket och landsbygdens utveckling?
- Nr 5/2015 Är finansiella instrument ett framgångsrikt och lovande verktyg för landsbygdsutvecklingsområdet?
- Nr 6/2015 Integriteten i och genomförandet av EU:s utsläppshandelssystem
- Nr 7/2015 Europeiska unionens polisuppdrag i Afghanistan: blandade resultat
- Nr 8/2015 Tillgodoser EU:s ekonomiska stöd mikroföretagares behov på ett tillfredsställande sätt?
- Nr 9/2015 EU:s stöd till kampen mot tortyr och till avskaffandet av dödsstraff
- Nr 10/2015 Mer behöver göras för att åtgärda problemen vid offentlig upphandling inom EU:s sammanhållningsutgifter
- Nr 11/2015 Förvaltas partnerskapsavtalen om fiske väl av kommissionen?
- Nr 12/2015 EU:s prioritering att främja en kunskapsbaserad landsbygdsekonomi har påverkats av en bristfällig förvaltning av kunskapsöverförings- och rådgivningsåtgärder
- Nr 13/2015 EU:s stöd till timmerproducerande länder inom handlingsplanen för skogslagstiftningens efterlevnad samt förvaltning av och handel med skog (Flegt)
- Nr 14/2015 AVS-investeringsanslaget: ger det något mervärde?
- Nr 15/2015 EU-mekanismen för energiinvesteringar i AVS-staterna och stöd till förnybar energi i Östafrika
- Nr 16/2015 Förbättra försörjningstryggheten genom att utveckla den inre marknaden för energi: mer behöver göras
- Nr 17/2015 Kommissionens stöd till insatsgrupper för ungdomars sysselsättning: ESF-finansieringen har omdirigerats men är inte tillräckligt inriktad på resultat
- Nr 18/2015 Ekonomiskt bistånd till länder som har svårigheter
- Nr 19/2015 Tillhandahållandet av tekniskt bistånd till Grekland måste bli mer resultatinkriktat
- Nr 20/2015 Kostnadseffektivitet i EU:s landsbygdsutvecklingsstöd för icke-produktiva jordbruksinvesteringar
- Nr 21/2015 Genomgång av risker med en resultatinkriktad strategi för EU:s utvecklings- och samarbetsåtgärder
- Nr 22/2015 EU:s övervakning av kreditvärderingsinstitut – finns på plats men är ännu inte helt ändamålsenlig
- Nr 23/2015 Vattenkvaliteten i Donaus avrinningsområde: framsteg har gjorts i genomförandet av ramdirektivet för vatten men det återstår fortfarande en hel del att göra
- Nr 24/2015 Motverka gemenskapsinternt momsbedrägeri: det behövs kraftfullare åtgärder
- Nr 25/2015 EU:s stöd till infrastruktur på landsbygden har potential att ge mycket mer valuta för pengarna

BILAGA 3.2

UPPFÖLJNING AV TIDIGARE REKOMMENDATIONER AVSEENDE RESULTATFRÅGOR

År	Revisionsrättens rekommendation	Revisionsrättens analys av gjorda framsteg						Kommissionens svar
		Har genomförts fullt ut	Har genomförts		Har inte genomförts	Ej tillämpligt	Otillräckliga bevis	
			i de flesta avseenden	i vissa avseenden				
2013	Rekommendation 1: Till följd av denna uppföljning och av granskningsresultatet och slutsatserna för 2013 rekommenderar revisionsrätten att kommissionen effektiviserar sin ram för resultatrapportering nästa gång budgetförordningen revideras.				X		Kommissionen understryker att översynen fortfarande pågår.	
	Rekommendation 2: Till följd av denna uppföljning och av granskningsresultatet och slutsatserna för 2013 rekommenderar revisionsrätten att kommissionen ser till att det finns en sammanfattande översikt i utvärderingsrapporten där all tillgänglig information om uppfyllelsen av Europa 2020-målen finns samlad, så att läsaren får en tydligare överblick över vad som har åstadkommit.			X			Kommissionen strävar hela tiden efter att förbättra sin rapportering om framstegen mot Europa 2020-målen i sin årliga förvaltnings- och resultatrapport liksom i samband med den europeiska planeringsterminen.	
	Rekommendation 3: Till följd av denna uppföljning och av granskningsresultatet och slutsatserna för 2013 rekommenderar revisionsrätten att kommissionen vidareutvecklar sitt resultathanterings- och resultatrapporteringssystem så att den kan ta ansvar för att den ekonomiska förvaltningen är sund och också för hur EU-budgeten bidrar till att de politiska målen uppnås i generaldirektörernas årliga förklaringar.				X		Kommissionen godtar inte denna rekommendation.	

År	Revisionsrättens rekommendation	Revisionsrättens analys av gjorda framsteg						Kommissionens svar
		Har genomförts fullt ut	Har genomförts		Har inte genomförts	Ej tillämpligt	Otillräckliga bevis	
			i de flesta avseenden	i vissa avseenden				
2012	Rekommendation 1: Kommissionen och lagstiftaren bör se till att det finns en inriktning på resultat under den kommande programperioden (2014–2020). Detta förutsätter att ett begränsat antal tillräckligt specifika mål med relevanta indikatorer, förväntade resultat och effekter fastställs i de sektorspecifika förordningarna eller på något annat bindande sätt.			X			Kommissionen anser att fokuseringen på resultat har ökat betydligt i ramlagstiftningen för 2014–2020.	
	Rekommendation 2: Kommissionen bör se till att det finns en tydlig koppling mellan generaldirektoratens verksamheter och de uppsatta målen. När generaldirektoraten identifierar dessa mål bör de vid behov beakta den tillämpliga förvaltningsmetoden och sin roll och sina ansvarsområden.				X		Kommissionen godtar inte denna rekommendation.	

KAPITEL 4

Inkomster

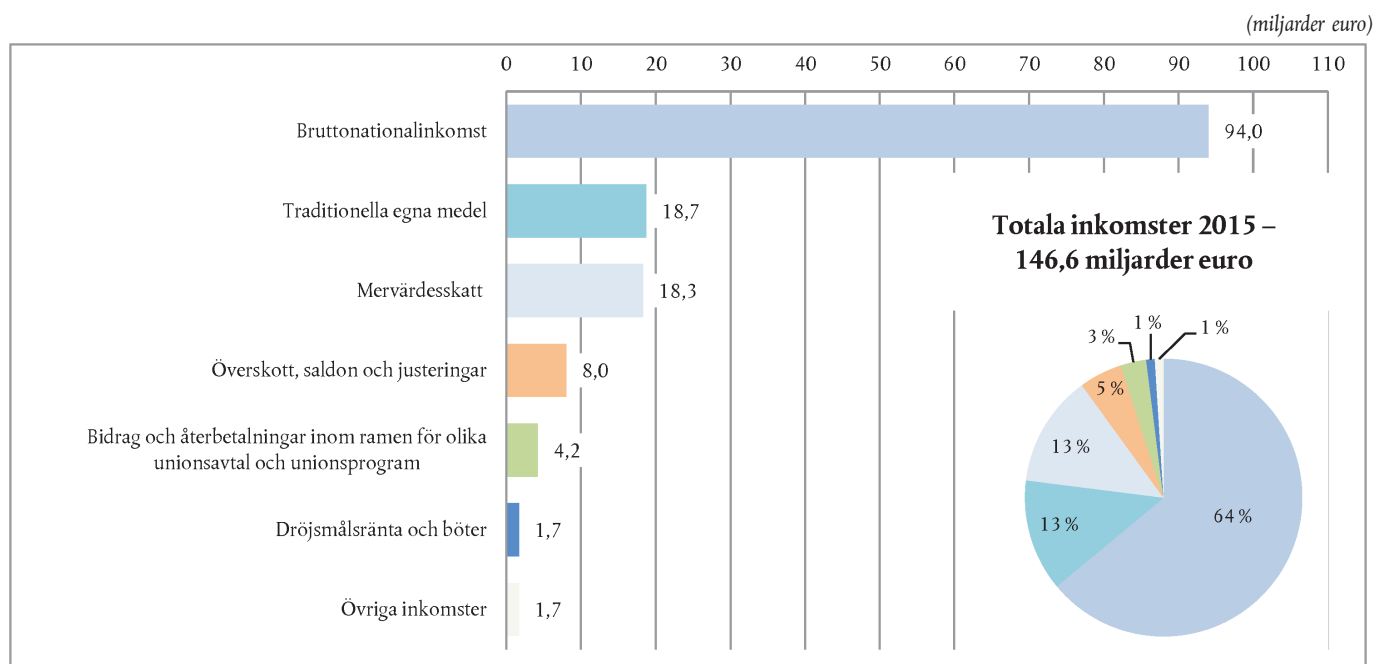
INNEHÅLLSFÖRTECKNING

	<i>Punkt</i>
Inledning	4.1–4.5
Kort beskrivning av inkomster	4.2–4.4
Revisionens inriktning och omfattning samt revisionsmetod	4.5
Transaktionernas korrekthet	4.6
Granskning av årliga verksamhetsrapporter och andra delar av internkontrollsystemen	4.7–4.21
BNI- och momssaldon och justeringar speglar medlemsstaternas uppdateringar av BNI- och momsuppgifter och arbete med reservationer	4.8
Kommissionen hävdade ett stort antal BNI-reservationer	4.9–4.12
Antalet reservationer avseende momsbaseade egna medel har minskat	4.13
Medlemsstaternas förvaltning av traditionella egna medel kan bli bättre	4.14–4.19
Beräkningarna av bidragen från EES-/Eftastaterna och korrigeringsmekanismerna innehöll en del mindre fel	4.20
De årliga verksamhetsrapporterna ger en rättvis bedömning	4.21
Slutsatser och rekommendationer	4.22–4.24
Slutsatser för 2015	4.22
Rekommendationer	4.23–4.24
Bilaga 4.1 – Resultat av transaktionsgranskningen – Inkomster	
Bilaga 4.2 – Uppföljning av tidigare rekommendationer – Inkomster	
Bilaga 4.3 – Antal utestående reservationer avseende BNI, reservationer avseende mervärdesskatt och öppna punkter avseende traditionella egna medel per medlemsstat per den 31 december 2015	

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

INLEDNING

4.1. I detta kapitel redovisar vi granskningsresultatet för inkomster, som består av egna medel och övriga inkomster. Nyckelinformation om inkomsterna under 2015 finns i **figur 4.1**.

Figur 4.1 – Inkomster – Nyckelinformation 2015

Källa: Europeiska unionens konsoliderade årsredovisning för 2015.

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

Kort beskrivning av inkomster

4.2. Merparten av inkomsterna kommer från egna medel (90 %) ⁽¹⁾, det vill säga bidrag från medlemsstaterna ⁽²⁾, och det finns tre kategorier egna medel:

- De egna medel som baseras på bruttonationalinkomsten (BNI) (64 % av inkomsterna) är resultatet av att en enhetlig procentsats tillämpas på medlemsstaternas BNI. Beräkningen av medlemsstaternas bidrag bygger på prognostiserade BNI-uppgifter ⁽³⁾. När alla övriga inkomstkällor har beräknats används de BNI-baserade egna medlen till att balansera EU-budgeten ⁽⁴⁾. De största riskerna är att den underliggande statistiken inte ställs samman i enlighet med EU:s regler eller inte bearbetas av kommissionen i enlighet med dessa regler vid beräkningen av medlemsstaternas bidrag, inbegripet saldon och justeringar. En annan risk är att kommissionen vid sina kontroller av medlemsstaternas BNI-uppgifter kanske inte upptäcker bristande efterlevnad av EU-reglerna.
- De egna medel som baseras på mervärdesskatt (moms) (13 %) härrör från att en enhetlig procentsats tillämpas på medlemsstaternas teoretiskt harmoniserade beräkningsunderlag för mervärdesskatt. De största riskerna gäller i vilken grad de uppgifter som medlemsstaterna lämnar är fullständiga och korrekta, kommissionens beräkningar är korrekta och medlemsstaterna betalar i tid.

⁽¹⁾ Gällande lagstiftning är rådets beslut 2007/436/EG, Euratom av den 7 juni 2007 om systemet för Europeiska gemenskapernas egna medel (beslutet om egna medel) (EUT L 163, 23.6.2007, s. 17) och rådets förordning (EG, Euratom) nr 1150/2000 av den 22 maj 2000 om genomförande av beslut 2007/436/EG, Euratom om systemet för gemenskapernas egna medel (EGT L 130, 31.5.2000, s. 1), senast ändrad genom förordning (EU, Euratom) nr 1377/2014 (EUT L 367, 23.12.2014, s. 14).

⁽²⁾ I beslutet om egna medel fastställs de minskningar som ska tillämpas på vissa medlemsstater när det gäller BNI- och moms-baserade bidrag för perioden 2007–2013. Så snart det nya lagstiftningspaketet har ratificerats (se punkt 4.4) kommer en del medlemsstater att få en minskning retroaktivt för perioden 2014–2020. I beslutet om egna medel fastställs dessutom en korrigering när det gäller obalanser i budgeten som beviljats en medlemsstat. Korrigeringen gällde fortfarande 2015 och kommer att fortsätta enligt det nya lagstiftningspaketet.

⁽³⁾ Dessa uppgifter fastställs av kommissionen och medlemsstaterna vid mötet i den rådgivande kommittén för egna medel.

⁽⁴⁾ För lågt (eller för högt) redovisad BNI för en medlemsstat påverkar visserligen inte de totala BNI-baserade egna medlen men leder till att bidragen från de övriga medlemsstaterna ökar (eller minskar) tills BNI-uppgifterna har korrigerats.

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

— Traditionella egna medel (13 %) är tullavgifter på import och avgifter för sockerproduktion. De fastställs och uppbärs av medlemsstaterna som betalar tre fjärdedelar till EU-budgeten och behåller en fjärdedel för att täcka uppbörds-kostnader. De största riskerna avseende traditionella egna medel gäller i vilken grad de är fullständiga och korrekta och görs tillgängliga för EU i tid.

4.3. De största riskerna avseende övriga inkomster gäller hur kommissionen hanterar böter och fel vid beräkningen av bidrag som avser EU-avtal och andra avtal och korrigeringsmekanismer för budgetbalanser.

4.4. Den 26 maj 2014 godkändes ett nytt lagstiftningspaket för egna medel formellt av rådet. När medlemsstaterna har ratificerat det kommer det att tillämpas med retroaktiv verkan från den 1 januari 2014. Vi kommer att följa upp ratificeringsprocessen och den påföljande beräkningen av den retroaktiva effekten ⁽⁵⁾.

Revisionens inriktning och omfattning samt revisionsmetod

4.5. I **bilaga 1.1** beskriver vi huvuddragen i vår revisionsmetod. När det gäller revisionen av inkomster bör särskilt följande noteras:

a) Vi granskade följande system:

- i) Kommissionens system för att se till att medlemsstaternas BNI-uppgifter är lämpliga som beräkningsgrund för egna medel (och också för hävande av reservationer) och kommissionens system för att beräkna och uppbära bidragen till de BNI-baserade egna medlen ⁽⁶⁾ och BNI-saldon.
- ii) Kommissionens system för att se till att momsbase-erade egna medel och momssaldon beräknas och uppbärs korrekt ⁽⁷⁾.

⁽⁵⁾ Medlemsstaternas bidrag kommer att beräknas om med hänsyn till följande:

- En minskad procentsats för moms på 0,15 % kommer att gälla för tre medlemsstater.
- Klumpsummor kommer att dras av från inbetalningarna av BNI-baserade egna medel för fyra medlemsstater.
- Den andel uppburna traditionella medel som får hållas inne kommer att minska till 20 % (från nuvarande 25 %).
- BNI-uppgifter som beräkningsgrund för egna medel kommer att beräknas i enlighet med ENS 2010 (för närvarande gäller ENS 95).

⁽⁶⁾ Som utgångspunkt för revisionen använde vi de överenskomna prognostiserade BNI-uppgifterna. Vi kan inte bedöma kvaliteten på de uppgifter som kommissionen och medlemsstaterna har kommit överens om.

⁽⁷⁾ Vår utgångspunkt var de harmoniserade bedömningsunderlagen från medlemsstaterna. Vi utförde inte någon direkt granskning av den statistik och de uppgifter som lämnats av medlemsstaterna. Se även särskild rapport nr 24/2015: *Motverka gemenskapsinternt momsbedrägeri: det behövs kraftfullare åtgärder* (<http://eca.europa.eu>).

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

- iii) Kommissionens system för de traditionella egna medlen, inbegripet övervakningen av medlemsstaternas revisioner efter klarering.
- iv) Redovisningssystemen ⁽⁸⁾ för traditionella egna medel i tre medlemsstater (Frankrike, Italien och Litauen) ⁽⁹⁾ och en genomgång av deras system för revisioner efter klarering.
- v) Kommissionens förvaltning av böter och påföljder inom avdelning 7 i EU-budgeten.
- vi) Kommissionens beräkning av bidragen från Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES)/Europeiska frihandelssammanslutningen (Efta).
- vii) Kommissionens beräkning av korrigeringsmekanismerna ⁽¹⁰⁾.
- b) Vi granskade ett urval av 55 av kommissionens betalningskrav ⁽¹¹⁾. Urvalet är utformat så att det ska vara representativt för alla inkomstkällor.
- c) Vi bedömde de årliga verksamhetsrapporterna från kommissionens generaldirektorat för budget (GD Budget) och Eurostat.

TRANSAKTIONERNAS KORREKTHET

4.6. I **bilaga 4.1** sammanfattas resultatet av transaktionsgranskningen. Ingen av de 55 transaktioner som vi granskade innehöll fel.

- Vi hittade inga fel i kommissionens beräkning av medlemsstaternas bidrag utifrån moms- och BNI-uppgifterna eller i betalningen av dem.
- Vi fann att kommissionens betalningskrav återspeglade de redovisningar av traditionella egna medel som medlemsstaterna hade överlämnat.
- Vi hittade inga fel i beräkningarna eller betalningarna av transaktioner avseende övriga inkomster.

⁽⁸⁾ Som utgångspunkt för revisionen använde vi uppgifterna i de besökta medlemsstaternas redovisningssystem för traditionella egna medel. Vår revision omfattade inte odeklarerad import eller import som har undgått tullens övervakning.

⁽⁹⁾ Vi valde ut dessa tre medlemsstater till följd av den stora volymen på deras bidrag från traditionella egna medel och med hänsyn till vår rotationsmetod.

⁽¹⁰⁾ Artikel 4 i beslut 2007/436/EG, Euratom.

⁽¹¹⁾ Ett betalningskrav är ett dokument där kommissionen registrerar de belopp som ska betalas till den.

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

GRANSKNING AV ÅRLIGA VERKSAMHETSRAPPORTER OCH ANDRA DELAR AV INTERNKONTROLLSYSTEMEN

4.7. Såsom förklaras i punkt 4.5 granskade vi utvalda system. I detta avsnitt lämnar vi detaljerade iakttagelser som inte ändrar vår uppfattning om inkomsterna men leder till rekommendationer om hur beräkningen och uppbörden av inkomster kan förbättras ytterligare.

BNI- och momsaldon och justeringar speglar medlemsstaternas uppdateringar av BNI- och momsuppgifter och arbete med reservationer

4.8. Medlemsstaterna ska varje år lämna in uppdateringar av sina BNI- och momsuppgifter för de år som fortfarande kan komma att ändras (fyra år) eller åtgärda de punkter som omfattas av en reservation⁽¹²⁾. Kommissionen använder den informationen till att räkna om medlemsstaternas BNI- och momsbidrag för de föregående åren (moms- och BNI-saldon och justeringar). En stor del av de omfattande korrigeringar av medlemsstaternas bidrag som beräknades 2014 (9 813 miljoner euro) var en följd av arbetet med BNI-reservationer⁽¹³⁾, som ledde till att kommissionen hävde merparten av dessa reservationer under 2015.

Kommissionen hävde ett stort antal BNI-reservationer

4.9. BNI-reservationer kan vara allmänna eller särskilda. De allmänna reservationerna omfattar alla delar av BNI-sammansättningen. De särskilda reservationerna omfattar specifika delar av BNI och kan vara transaktionsspecifika⁽¹⁴⁾, övergripande⁽¹⁵⁾ eller processspecifika⁽¹⁶⁾. **Figur 4.2** visar utvecklingen av antalet reservationer vid årets slut. Där finns även information om traditionella egna medel och moms som diskuteras senare i kapitlet. Närmare information om situationen i slutet av 2015 per medlemsstat finns i **bilaga 4.3**.

⁽¹²⁾ Dessa uppgifter är föremål för revidering under minst fyra år och preskriberas därefter om inga reservationer lämnas. Genom en reservation kan en tveksam del i de BNI-uppgifter som lämnats in av en medlemsstat hållas öppen för korrigering efter den lagstadgade tidsfristen på fyra år.

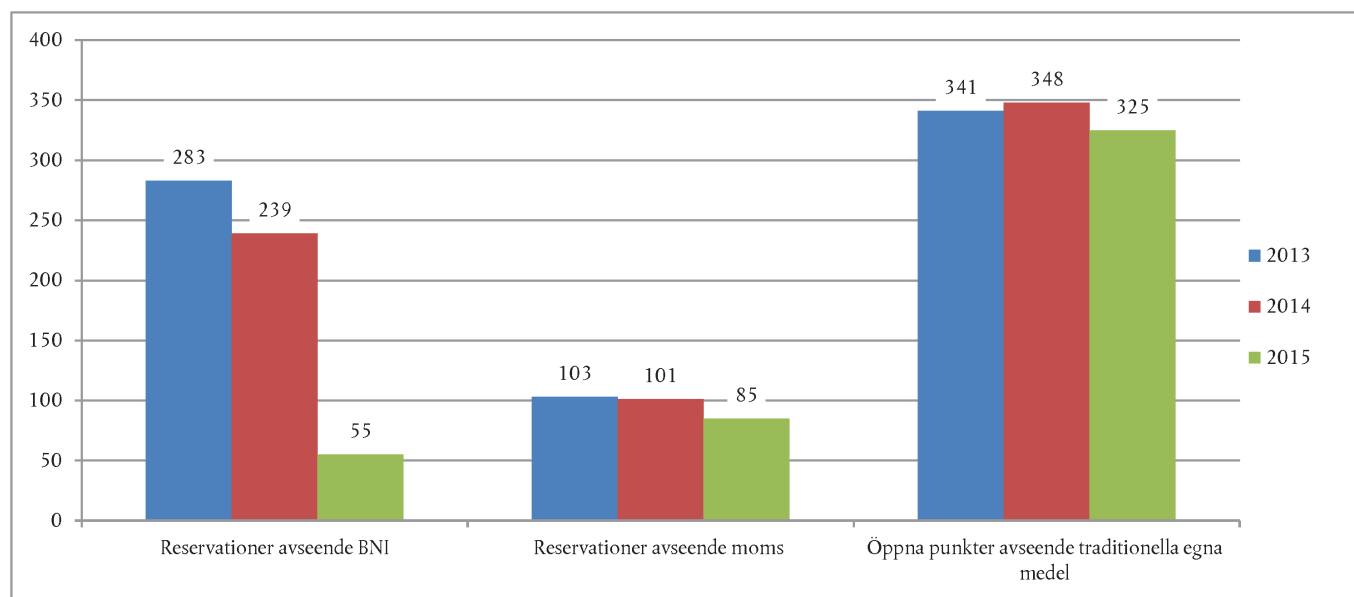
⁽¹³⁾ Se punkterna 4.6–4.13 i årsrapporten för 2014.

⁽¹⁴⁾ Dessa reservationer omfattar en specifik BNI-transaktion i en medlemsstat.

⁽¹⁵⁾ Övergripande reservationer omfattar en specifik transaktion i alla medlemsstater.

⁽¹⁶⁾ Används när det gäller ett särskilt steg i processen, se punkt 4.11.

Figur 4.2 – Utvecklingen när det gäller reservationer avseende BNI, reservationer avseende mervärdesskatt och öppna punkter avseende traditionella egna medel per medlemsstat vid årets slut



De processspecifika (se punkt 4.11) och allmänna reservationerna (se punkt 4.12) ingår inte i BNI totalt.

Källa: Europeiska revisionsrätten.

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

Antalet utestående transaktionsspecifika och övergripande reservationer har minskat markant

4.10. Under 2015 hävde kommissionen 184 reservationer (67 transaktionsspecifika och 117 övergripande), bland annat den sedan länge utestående transaktionsspecifika BNI-reservationen avseende Grekland för perioden 1995–2001⁽¹⁷⁾. Vi fann inga allvarliga problem i det urval av hävda transaktioner som vi analyserade. Vid utgången av 2015 fanns det 55 reservationer som omfattade specifika delar av medlemsstaternas sammanställningar (se **figur 4.2**), varav 39 var transaktionsspecifika och 16 övergripande.

KOMMISSIONENS SVAR

4.10. Kommissionen fäster stor vikt vid kontrollen av BNI och hävandet av reservationer. Följaktligen förstärktes Eurostats BNI-grupp genom en tillfällig omfördelning av personal under första halvåret 2015. Därefter fördubblades nästan personalen i slutet av året.

Antalet utestående reservationer minskade ytterligare under den första delen av 2016.

⁽¹⁷⁾ Motsvarades fram till 2001 av GNP på engelska.

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

Processspecifika reservationer förlängdes

4.11. Kommissionen förlängde de 27 processspecifika reservationerna avseende medlemsstaternas BNI-sammanställning för år 2010 för att täcka år 2011 – det var de enda reservationer som fastställdes 2015. De fastställdes för att kommissionen skulle kunna göra en kontroll⁽¹⁸⁾ av de uppgifter som sammanställts i enlighet med det europeiska national- och regionalräkenskapssystemet (ENS 2010)⁽¹⁹⁾.

Det finns fortfarande allmänna reservationer avseende Greklands BNI-uppgifter för åren 2008 och 2009

4.12. De enda allmänna reservationerna i slutet av 2015 gällde Greklands BNI-uppgifter för åren 2008 och 2009. Trots att man hade börjat åtgärda dessa reservationer hävdades de inte. Under 2015 fortsatte dock kommissionen att noga följa problemen i Greklands sammanställning av nationalräkenskaper och upprätthöll det program för tekniskt stöd som inrättades 2014 med målet att skapa en oberoende och stärkt nationell statistikmyndighet. Det arbetet gör Greklands BNI-uppgifter mer tillförlitliga. Det är viktigt eftersom kvaliteten på dessa uppgifter kan ha effekt på alla medlemsstaters enskilda bidrag från BNI-baserade egna medel (se fotnot 4).

Antalet reservationer avseende momsbaseade egna medel har minskat

4.13. Vid årets slut fanns det totalt 85 reservationer jämfört med 101 år 2014 (se **figur 4.2**), varav 69 hade gjorts av kommissionen och 16 av medlemsstaterna. Av kommissionens 69 reservationer gällde 15 överträdelse av momsdirektivet⁽²⁰⁾ (t.ex. att undantag beviljades produkter eller aktiviteter som inte borde undantas). De sedan länge utestående reservationer⁽²¹⁾ som gjorts av kommissionen minskade från tio till sex.

⁽¹⁸⁾ Kontrollen måste grundas på BNI-förteckningarna. En förteckning är en medlemsstats detaljerade förklaring av de källor och metoder som används för att beräkna BNI. Den utgör underlag till Eurostats bedömning av kvaliteten och fullständigheten hos de BNI-uppgifter som används som grund för beräkningen av egna medel.

⁽¹⁹⁾ ENS 2010 är den nyaste internationellt kompatibla redovisningsramen i EU för en systematisk och detaljerad beskrivning av en ekonomi. Den infördes i september 2014.

⁽²⁰⁾ Rådets direktiv 2006/112/EG av den 28 november 2006 om ett gemensamt system för mervärdesskatt (EUT L 347, 11.12.2006, s. 1).

⁽²¹⁾ Enligt vår definition härrör de sedan länge utestående momsreservationerna från ett år som ligger minst tio år tillbaka i tiden, det vill säga reservationer som avser år 2006 och tidigare år och fortfarande gällde i slutet av 2015.

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

KOMMISSIONENS SVAR

Medlemsstaternas förvaltning av traditionella egna medel kan bli bättre

Revisionerna efter klarering är ett viktigt verktyg för skydd av EU:s ekonomiska intressen

4.14. Tullmyndigheterna får kontrollera de kommersiella dokument och data som avser varor efter att de har importerats och övergått till fri omsättning inom EU⁽²²⁾. Dessa kontroller som inbegriper revisioner efter klarering⁽²³⁾ kallas *kontroller efter klarering*. De bör baseras på riskanalyser utifrån kriterier som utvecklats på nationell nivå, EU-nivå eller internationell nivå⁽²⁴⁾.

Revisioner efter klarering är fortfarande inte harmoniserade vilket påverkar resultatet

4.15. Såsom vi har rapporterat i tidigare årsrapporter⁽²⁵⁾ hittade vi brister i identifieringen, urvalet och inspektionen av de importörer som granskas av medlemsstaterna. I Italien till exempel grundas urvalet av revisioner efter klarering i regel på enskilda transaktioners särdrag och inte, som rekommenderas i kommissionens vägledning för tullrevision, på företagets profil.

4.14. Kommissionen kommer att fortsätta att arbeta med medlemsstaterna i överensstämmelse med kommissionens strategi och handlingsplan för riskhantering på tullområdet för att se till att kontrollerna (inbegripet kontroller efter klarering) är effektiva och riskbaserade, särskilt genom en vidareutveckling av EU:s gemensamma riskkriterier och standarder för ekonomiska risker.

4.15. Kommissionen undersöker regelbundet i sina inspektioner medlemsstaternas kontroller och revisioner efter klarering och uppmuntrar dem att använda vägledningen för tullrevision under dessa kontroller/revisioner. Kommissionen kommer att följa upp resultaten i den regelbundna uppföljningen av resultaten av revisionsrättens granskningar och kommissionens egna inspektioner.

Se kommissionens svar på punkt 4.14.

⁽²²⁾ Artikel 78 i rådets förordning (EEG) nr 2913/92 av den 12 oktober 1992 om inrättandet av en tullkodex för gemenskapen (EGT L 302, 19.10.1992, s. 1).

⁽²³⁾ Revision efter klarering är en metod där man kontrollerar ekonomiska aktörer genom att undersöka deras räkenskaper, register och system. *Källa:* Vägledningen för tullrevision.

⁽²⁴⁾ Artikel 13.2 i gemenskapens tullkodex.

⁽²⁵⁾ Se punkt 4.19 i årsrapporten för 2014, punkt 2.14 i årsrapporten för 2013 och punkt 2.31 i årsrapporten för 2012.

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

4.16. Det var stora skillnader mellan revisionerna efter klarering i fråga om kvalitet, inriktning samt omfattning och resultat i de tre medlemsstater som besöktes. Ett särskilt fall är Frankrike där man när det gäller revisioner efter klarering kan underrätta om en tullskuld mer än tre år efter det att den uppkom. Denna metod skiljer sig från den i andra medlemsstater eftersom revisionerna enligt fransk lagstiftning alltid är kopplade till arbetet med att förebygga och identifiera överträdelser av tullagstiftningen och därmed kan ge upphov till straffrättsliga påföljder. De franska myndigheterna avbryter därför tidsfristen på tre år vid revisioner efter klarering⁽²⁶⁾.

Förvaltningen av A- och B-räkenskaper behöver förbättras ytterligare i vissa medlemsstater

4.17. Alla medlemsstater skickar varje månad en rapport med fastställda tullar och sockeravgifter (A-räkenskaperna) och varje kvartal en rapport med de fastställda avgifter som inte ingår i A-räkenskaperna (B-räkenskaperna) till kommissionen⁽²⁷⁾.

4.18. Kommissionen upptäckte brister i medlemsstaternas förvaltning av B-räkenskaperna i 17 av de 22 besökta medlemsstaterna. Liksom tidigare år konstaterade även vi problem i förvaltningen av B-räkenskaperna⁽²⁸⁾. Vi hittade exempel på god praxis i Litauen även om man inte alltid lyckades driva in skulder (se **figur 4.3**). I Italien behöver en del systembrister åtgärdas. De italienska myndigheterna kunde inte bekräfta att alla belopp som tagits ut från B-räkenskaperna togs med i rätt A-räkenskapsrapport. Kommissionen identifierade två andra medlemsstater (Belgien och Frankrike) med liknande konsekvenser mellan A- och B-räkenskapsrapporterna. Bristerna påverkade inte tillförlitligheten i de övergripande belopp som redovisades i Europeiska unionens konsoliderade räkenskaper.

KOMMISSIONENS SVAR

4.16. Även om det kan finnas godtagbara skäl för skillnaden i omfattningen på och resultaten av medlemsstaternas revisioner efter klarering, kommer kommissionens under sina inspektioner i medlemsstaterna att fortsätta att undersöka de frågor som revisionsrätten tar upp om de revisioner efter klarering som utförts av de nationella myndigheterna. Medlemsstaterna har tillgång till vägledningen för tullrevision; den är inte obligatorisk men bör vägleda dem vid deras kontroller efter klarering. I enlighet med EU:s tullagstiftning gäller en treårig tidsfrist för underrättelse om tullskuld, utom om ärendet kan ge upphov till straffrättsliga förfaranden. Avgörandet om ett ärende kan ge upphov till sådana förfaranden skiljer sig åt mellan medlemsstaterna. Förslaget till direktiv om en unionsrättslig ram för tullrättsliga överträdelser och sanktioner (COM(2013) 884 final) förväntas, när det har antagits och börjat tillämpas, åtgärda frågan med att vissa medlemsstater systematiskt återoppar artikel 221.4 i gemenskapens tullkodex, numera artikel 103.2 i unionens tullkodex.

4.18. Kommissionen granskar systematiskt förvaltningen av B-räkenskaperna i sina kontroller i medlemsstaterna, och om den påträffar brister uppmanar den medlemsstaterna att åtgärda dem. Vid mötet i rådgivande kommittén för gemenskapens egna medel (ACOR) i december 2015 tog kommissionen återigen upp problemet med överensstämmelsen mellan A- och B-räkenskaperna och uppmanade de medlemsstater vars A- och B-räkenskaper fortfarande uppvisar avvikelser att lämna in en plan för att lösa dem med en tidtabell för att lösa dem och för rutinkontroller för att förhindra att sådana brister återkommer.

⁽²⁶⁾ I artikel 221.4 i gemenskapens tullkodex föreskrivs följande: "När tullskulden har uppkommit på grund av en handling som när den utfördes skulle ha kunnat ge upphov till straffrättsliga påföljder, får på de villkor som anges i de gällande bestämmelserna, underrättelsen till gäldenären lämnas efter det att treårsfristen enligt punkt 3 har löpt ut."

⁽²⁷⁾ När tullar och avgifter inte har betalats och ingen säkerhet har ställts, eller när säkerhet har ställts men invändningar har rests mot de fastställda avgifterna, kan medlemsstaterna vänta med att göra dessa medel tillgängliga genom att bokföra dem i dessa separata räkenskaper.

⁽²⁸⁾ Se punkt 4.22 i årsrapporten för 2014, punkt 2.16 i årsrapporten för 2013 och punkterna 2.32 och 2.33 i årsrapporten för 2012.

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

Figur 4.3 – Det finns inget ändamålsenligt instrument för skuldindrivning från företag som är registrerade utanför EU eller från medborgare i länder utanför EU.

Det finns inget ändamålsenligt instrument för skuldindrivning när det gäller gäldenärsföretag som är registrerade utanför EU eller skuldsatta medborgare i länder utanför EU.

I 6 av de 24 fallen i urvalet i Litauen kom gäldenärerna från länder utanför EU: medborgare i Ryssland, Vitryssland eller Ukraina och företag registrerade i Turkiet och Brittiska Jungfruöarna. Trots att de litauiska tullmyndigheterna genomförde alla de indrivningsförfaranden som finns inom EU:s gränser lyckades de inte driva in skulderna i de analyserade fallen.

I 4 av de 15 skuldavskrivningsärenden ⁽²⁹⁾ som vi valde ut för analys i alla medlemsstater kunde myndigheterna dessutom inte driva in skulder på grund av att gäldenärerna fanns i Schweiz, Ukraina eller Ryssland.

KOMMISSIONENS SVAR

Figur 4.3 – Det finns inget ändamålsenligt instrument för skuldindrivning från företag som är registrerade utanför EU eller från medborgare i länder utanför EU.

Kommissionen anser att i och med att unionens tullkodex trädde i kraft den 1 maj 2016 finns ett kompletterande instrument för indrivning av fordringar i de fall som revisionsrätten har granskat. Bland annat ökar användningen av obligatoriska garantier och det stadgas om frivilliga garantier och utnämning av solidariskt ansvariga tullombud som är etablerade i EU.

Det finns fortfarande ett stort antal öppna punkter

4.19. Kommissionens inspektioner i medlemsstaterna kan leda till att de nationella myndigheterna måste vidta åtgärder på grund av att de inte följer EU:s tullbestämmelser. De fallen kallas **öppna punkter**. Dessa punkter kan ha potentiella ekonomiska konsekvenser. Vid utgången av 2015 var totalt 325 punkter (se **figur 4.2**) öppna ⁽³⁰⁾.

4.19. Kommissionens ansvariga enheter följer upp "öppna punkter" på ett lämpligt och snabbt sätt. De avslutar en öppen punkt enbart när de är förvissade om att tillräckliga åtgärder för att lösa dem har vidtagits och när alla traditionella egna medel har tillhandahållits, i förekommande fall med ränta. Komplicerade punkter (som t.ex. kräver en ändring av nationell lagstiftning eller nationella instruktioner, organisatoriska förändringar eller ändringar av it-system eller överträdelseförfaranden) tar dock tid att lösa. Av de 325 punkter som revisionsrätten angett som öppna i slutet av 2015 hade endast 199 punkter någon potentiell ekonomisk inverkan.

⁽²⁹⁾ Fall som godtog av kommissionen med stöd av tillämpning av artikel 17 i förordning (EG, Euratom) nr 1150/2000, som innebär att medlemsstaterna fritas från skyldigheten att ställa belopp motsvarande fastställda anspråk till kommissionens förfogande vilka har visat sig vara omöjliga att uppbära. Dessa fyra skuldavskrivningsärenden motsvarar 11 miljoner euro i belopp som inte går att uppbära.

⁽³⁰⁾ 44 punkter har varit öppna i mer än fem år. De äldsta punkterna, som fortfarande är öppna, fastställdes 2002 i Tyskland, Grekland och Portugal.

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

KOMMISSIONENS SVAR

Beräkningarna av bidragen från EES-/Eftastaterna och korrigeringsmekanismerna innehöll en del mindre fel

4.20. Vi konstaterade en del mindre fel på två områden:

- a) Kommissionens beräkning 2015 av bidragen från EES-/Eftastaterna.
- b) Kommissionens beräkning 2015 av korrigeringsmekanismerna.

Felen berodde på felaktiga beräkningsformler och uppgifter från inaktuella databaser. Felen är inte väsentliga ⁽³¹⁾ men visar att de nuvarande systemen för att göra och se över dessa beräkningar behöver förbättras.

De årliga verksamhetsrapporterna ger en rättvis bedömning

4.21. De årliga verksamhetsrapporterna för 2015 från GD Budget och Eurostat innehåller en rättvis bedömning av den ekonomiska förvaltningen med avseende på de underliggande transaktionernas laglighet och korrekthet när det gäller egna medel och övriga inkomster. Den information som lämnades bekräftar våra iakttagelser och slutsatser

4.20

- b) Kommissionen har vidtagit åtgärder för att förbättra sina kontroller och undvika de fel som revisionsrätten påträffat. Exempelvis har nya checklistor införts, medan förfarandena för utarbetande av underlag har förbättrats och dubbelkontroller av dokument har förbättras ytterligare, i synnerhet när det gäller underlaget. En mer detaljerad beskrivning av beräkningarna som ger bättre vägledning för ny personal har dessutom utvecklats.

⁽³¹⁾ 2,9 miljoner euro av totalt 5 635,2 miljoner euro angavs för högt (mindre än 0,1 %) i beräkningen av korrigeringsmekanismerna, och EES-/Efta-medlemmarna gjorde en för stor betalning på 3,7 miljoner euro av totalt 425,8 miljoner euro (0,9 %).

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

KOMMISSIONENS SVAR

SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER

Slutsatser för 2015

4.22. De samlade revisionsbevisen visar att felnivån i inkomsterna inte är väsentlig. När det gäller inkomster bör särskilt följande noteras:

- Vi bedömer att de granskade systemen är ändamålsenliga när det gäller BNI-baserade och momsbaseade egna medel.
- Vi bedömer att de granskade systemen generellt sett är ändamålsenliga när det gäller traditionella egna medel. Nyckelinternkontrollerna i de medlemsstater som besöktes bedöms vara delvis ändamålsenliga.
- Vi fann inga fel i de granskade transaktionerna.

Rekommendationer

4.23. **Bilaga 4.2** visar resultatet av vår uppföljning av hur rekommendationer i tidigare årsrapporter har genomförts. I årsrapporterna för 2012 och 2013 lämnade vi sju rekommendationer. Av dessa rekommendationer har fyra genomförts i de flesta avseenden och tre i vissa avseenden.

4.24. Till följd av denna uppföljning och av granskningsresultatet och slutsatserna för 2015 rekommenderar vi kommissionen att göra följande:

Traditionella egna medel

- **Rekommendation 1:** Vidta nödvändiga åtgärder för att se till att ekonomiska aktörer behandlas likvärdigt i alla medlemsstater när det gäller tidsfristen för underrättelser om tullskuld efter en revision efter klarering.
- **Rekommendation 2:** Ge medlemsstaterna vägledning för att förbättra deras förvaltning av de poster som bokförs i B-räkenskaperna.

Kommissionen godtar delvis denna rekommendation. Kommissionen anser att dess förslag till direktiv om en unionsrättslig ram för tullrättsliga överträdelser och sanktioner (COM(2013) 884 final) behandlar revisionsrättens iakttagelser och att situationen förväntas bli bättre när förslaget antas och tillämpas. Resultatet beror dock på vad lagstiftaren beslutar.

Kommissionen godtar rekommendationen. Kommissionens avdelningar ger i sina kontroller i medlemsstaterna regelbundet vägledning till de nationella myndigheterna om hanteringen av B-räkenskaperna och främjar bästa praxis.

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

- **Rekommendation 3:** Se till att medlemsstaterna redovisar de belopp som tagits ut från B-räkenskaperna korrekt och gör dem tillgängliga.
- **Rekommendation 4:** Så långt det är möjligt göra det lättare för medlemsstaterna att driva in tullskulder i de fall då gäldenärerna inte är baserade i en EU-medlemsstat.

EES-/Eftaländernas bidrag och korrigeringsmekanismer

- **Rekommendation 5:** Förbättra kontrollerna av beräkningarna av EES-/Eftaländernas bidrag och korrigeringsmekanismerna.

KOMMISSIONENS SVAR

Kommissionen godtar rekommendationen. Kommissionen kommer även fortsättningsvis att se till att medlemsstaterna korrekt deklarerar och tillgängliggör de återkrävda beloppen i B-räkenskaperna.

Kommissionen godtar rekommendationen. Kommissionen kommer i ett senare skede att granska och bedöma hur effektiv den nya unionstullkodexen är för att ta itu med de problem som revisionsrätten påträffat.

Se även kommissionens svar på punkt 4.3.

Kommissionen godtar rekommendationen. För att förbättra kontrollen har kommissionen redan förbättrat och stärkt rutinerna och checklistorna.

BILAGA 4.1

RESULTAT AV TRANSAKTIONSGRANSKNINGEN – INKOMSTER

	2015	2014
URVALETS STORLEK OCH SAMMANSÄTTNING		
Totalt antal transaktioner:	55	55
BERÄKNAD INVERKAN AV DE KVANTIFIERBARA FELEN		
Uppskattad felnivå	0,0 %	0,0 %
Övre felgräns	0,0 %	
Undre felgräns	0,0 %	

BILAGA 4.2

UPPFÖLJNING AV TIDIGARE REKOMMENDATIONER – INKOMSTER

År	Revisionsrättens rekommendation	Revisionsrättens analys av gjorda framsteg						Kommissionens svar
		Har genomförs fullt ut	Har genomförs		Har inte genomförs	Ej tillämpligt	Otillräckliga bevis	
			i de flesta avseenden	i vissa avseenden				
2013	Kommissionen bör uppmuntra medlemsstaterna att ytterligare klargöra de metoder de använder för att sammanställa uppgifter om den dolda ekonomin och främja harmonisering mellan medlemsstaterna på området.	X						
	Kommissionen bör införa och noggrant övervaka en detaljerad åtgärdsplan med tydliga milstolpar för att komma till rätta med problemen i sammanställningen av de grekiska nationalräkenskaperna.		X					Den befintliga statistiska handlingsplanen för Grekland, Joint Overall Statistical Greek Action Plan (JOSGAP), kommer att kompletteras av en särskild plan för nationalräkenskaperna under 2016.
	Kommissionen bör fastställa minimistandarder för riskanalyser vid tullens revisioner efter klarering, där man även utgår från de uppgifter som finns i de befintliga importdatabaserna, så att medlemsstaterna lättare kan rikta in sig på högriskimportörer.		X					Kommissionen godtog rekommendationen. I den nya versionen av vägledningen för tullrevision (2014) fastställs riskindikatorer för revision efter tullklarering. Ändringar av den befintliga importdatabasen planeras, men kommer inte att kunna genomföras fullt ut förrän 2018. Uppgraderingen av det befintliga övervakningssystemet 2 till system 3 beror på hur unionens tullkodex genomförs (en delegerad akt och en genomförandeakt för tullkodexen) och sker under hänsynstagande till arbetsprogrammet för unionens tullkodex (kommissionens genomförandebeslut 2014/255/EU).
	Kommissionen bör uppmuntra medlemsstaterna att använda den vägledning som finns och övervaka genomförandet av medlemsstaternas revisioner efter klarering.			X				Kommissionen godtog rekommendationen. Enligt den nuvarande rättsliga ramen är det medlemsstaternas ansvar att utföra kontrollerna. Dessutom kommer kommissionen, i samband med sina inspektioner av de tullkontroller som utförs, att uppmuntra medlemsstaterna att utnyttja den befintliga vägledningen och, om brister framkommer vid genomförandet av revisioner efter tullklarering, kommer den att begära att medlemsstaterna vidtar korrigerande åtgärder. Kommissionen erinrar om att den reviderade vägledningen för tullrevision godkändes i mars 2014. Kommissionen anser att den har genomfört denna rekommendation fullständigt. I rekommendationen talas det dock också om en fortlöpande process som kommissionen håller på att driva. Kommissionen kommer att fortsätta att uppmuntra medlemsstaterna att utnyttja den befintliga vägledningen.

År	Revisionsrättens rekommendation	Revisionsrättens analys av gjorda framsteg						Kommissionens svar
		Har genomförs fullt ut	Har genomförts		Har inte genomförts	Ej tillämpligt	Otillräckliga bevis	
			i de flesta avseenden	i vissa avseenden				
2013 och 2012	Kommissionen bör uppmäna medlemsstaterna att använda A- och B-räkenskaper korrekt och att se till att de bevisligen är fullständiga och korrekta (*).		X					Kommissionen har gjort detta och kommer att fortsätta att göra detta. Den kommer att fortsätta att granska användningen av A- och B-räkenskaper i samband med sina inspektioner och kommer att uppmäna medlemsstaterna att se till att de är fullständiga och korrekta.
2012	Kommissionen bör se över sin ram för kontroll av BNI-uppgifter och bland annat genomföra en strukturerad och formaliserad kostnadsnyttoanalys, göra ingående kontroller av väsentliga och riskutsatta BNI-komponenter, begränsa användningen av allmänna reservationer och fastställa väsentlighetskriterier för utfärdande av reservationer.		X					I april 2016 offentliggjorde kommissionen sina planer för nästa kontrollcykel. Här ingår en detaljerad riskbedömning, en kostnads-nyttoanalys och många andra frågor som påpekats av revisionsrätten under de senaste åren. Förbättringar som rör hanteringen av reservationer och väsentligheten har redan genomförts.
	Kommissionen bör uppmäna medlemsstaterna att stärka tullens övervakning så att så mycket traditionella egna medel som möjligt uppbärs.		X					Kommissionen har fortsatt och kommer i samband med sina ordinarie inspektioner avseende traditionella egna medel att fortsätta med att kontrollera att medlemsstaterna har infört lämpliga kontrollramar för att skydda EU:s ekonomiska intressen på området för traditionella egna medel.
Kommissionen följer upp användningen av A- och B-räkenskaper varje år. Problemet kvarstår dock och kommissionen behöver därför fortsätta sina ansträngningar.								

(*) Kommissionen följer upp användningen av A- och B-räkenskaper varje år. Problemet kvarstår dock och kommissionen behöver därför fortsätta sina ansträngningar.

BILAGA 4.3

ANTAL UTESTÅENDE RESERVATIONER AVSEENDE BNI, RESERVATIONER AVSEENDE MERVÄRDESSKATT OCH ÖPPNA PUNKTER AVSEENDE TRADITIONELLA EGNA MEDEL PER MEDLEMSSTAT PER DEN 31 DECEMBER 2015

Medlemsstat	Reservationer avseende BNI (situationen den 31 december 2015)	Reservationer avseende moms (situationen den 31 december 2015)	"Öppna punkter" avseende traditionella egna medel (situationen den 31 december 2015)
Belgien	1	4	22
Bulgarien	1	2	4
Tjeckien	0	0	3
Danmark	0	3	16
Tyskland	1	4	8
Estland	0	1	3
Irland	1	6	8
Grekland	12	7	28
Spanien	0	2	18
Frankrike	1	3	38
Kroatien	0	0	3
Italien	0	4	12
Cypern	0	0	6
Lettland	12	1	2
Litauen	0	0	3
Luxemburg	0	3	1
Ungern	1	1	9
Malta	1	0	4
Nederländerna	0	11	48
Österrike	0	4	5
Polen	11	4	7
Portugal	0	2	13
Rumänien	12	3	16
Slovenien	0	0	4
Slovakien	0	0	3
Finland	0	7	10
Sverige	0	3	8
Förenade kungariket	1	10	23
TOTALT 31.12.2015	55	85	325
TOTALT 31.12.2014	239	101	348

De processpecifika och allmänna reservationerna ingår inte i tabellen.

Källa: Europeiska revisionsrätten.

KAPITEL 5

Konkurrenskraft för tillväxt och sysselsättning

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

	<i>Punkt</i>
Inledning	5.1–5.5
Kort beskrivning av Konkurrenskraft för tillväxt och sysselsättning	5.2–5.4
Revisionens inriktning och omfattning samt revisionsmetod	5.5
Transaktionernas korrekthet	5.6–5.16
Merparten av felen gäller för högt redovisade personalkostnader och indirekta kostnader	5.11–5.15
Överträdelser av upphandlingsregler	5.16
Granskning av årliga verksamhetsrapporter	5.17–5.20
Kommissionens årliga verksamhetsrapporter bekräftar våra resultat och slutsatser	5.17–5.20
Granskning av utvalda förvaltnings- och kontrollsystem	5.21–5.34
Det gemensamma stödcentrumet för utgifter för forskning och innovation	5.21–5.34
Den gemensamma revisionstjänsten	5.24–5.26
Genomförande av efterhandsrevisionernas resultat när det gäller sjunde ramprogrammet för forskning	5.27–5.31
Strategi för efterhandsrevision av Horisont 2020	5.32–5.34
Slutsatser och rekommendationer	5.35–5.38
Slutsatser för 2015	5.35–5.36
Rekommendationer	5.37–5.38
Bilaga 5.1 – Resultat av transaktionsgranskningen – Konkurrenskraft för tillväxt och sysselsättning	
Bilaga 5.2 – Uppföljning av tidigare rekommendationer – Konkurrenskraft för tillväxt och sysselsättning	

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

INLEDNING

5.1. I detta kapitel redovisar vi granskningsresultatet för Konkurrenskraft för tillväxt och sysselsättning. Nyckelinformation om vilka verksamheter vi granskade och om hur stora utgifterna var under 2015 finns i **figur 5.1**.

Kort beskrivning av Konkurrenskraft för tillväxt och sysselsättning

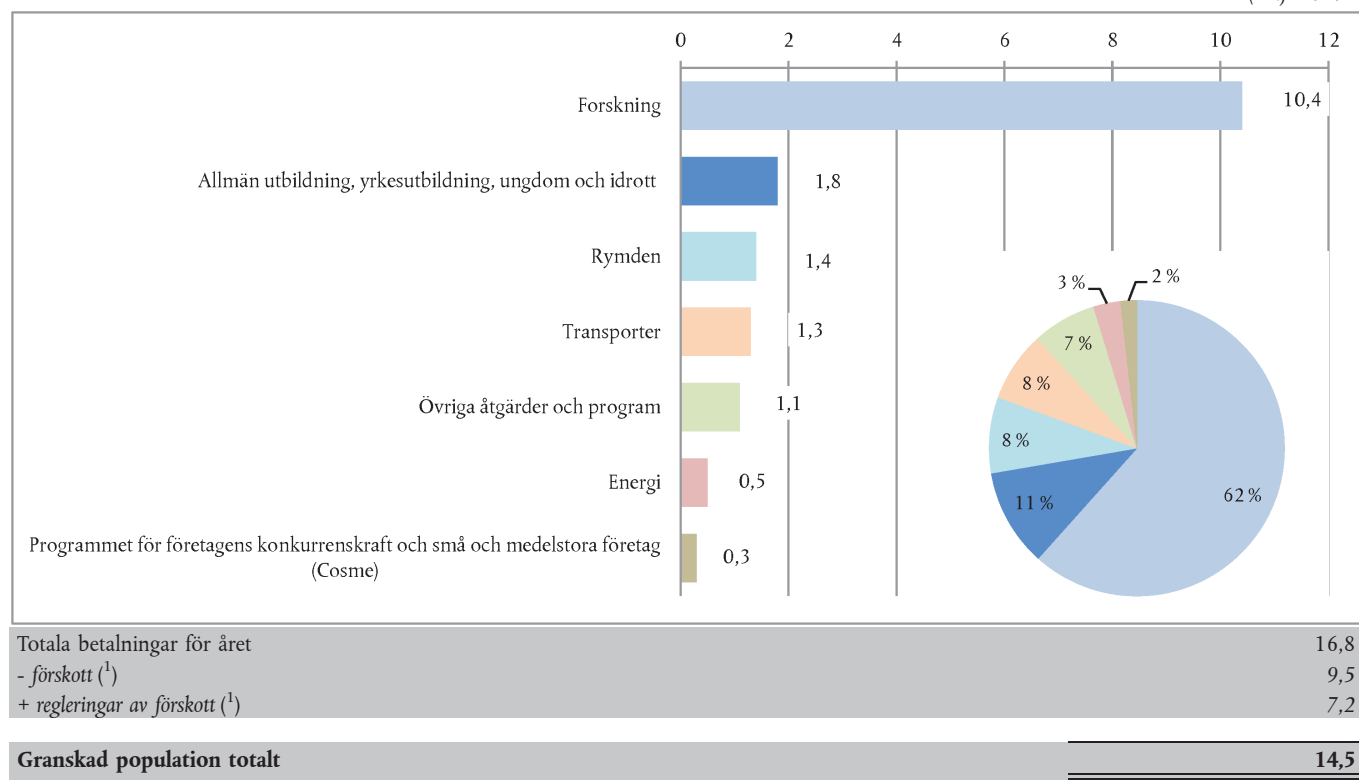
5.2. Målen för dessa utgifter är bland annat att förbättra forskning och innovation, främja utbildningssystem och sysselsättning, garantera en inre e-marknad, främja förnybar energi och energieffektivitet, modernisera transportsektorn och förbättra företagsklimatet, framför allt för små och medelstora företag (SMF).

5.3. Forskning och innovation står för 62 % av utgifterna, genom sjunde ramprogrammet för forskning och teknisk utveckling 2007–2013 (nedan kallat *sjunde ramprogrammet för forskning*) och Horisont 2020 – ramprogrammet för forskning och innovation (2014–2020) (nedan kallat *Horisont 2020*). Andra viktiga finansieringsinstrument är programmet för livslångt lärande och Erasmus+ på områdena allmän utbildning, yrkesbildning, ungdom och idrott, Galileo- och Egnosprogrammen och rymdprogrammet Copernicus, programmet för transeuropeiska transportnät som finansierar utveckling av transportinfrastruktur, det europeiska energiprogrammet för återhämtning som ger stöd till projekt i energisektorn och Fonden för ett sammanlänkat Europa som stöder utvecklingen av nät inom transport-, telekommunikations- och energisektorerna.

5.4. Närmare 90 % av utgifterna är bidrag till privata eller offentliga stödmottagare som deltar i projekt. Kommissionen betalar ut förskott när bidragsöverenskommelsen eller finansieringsbeslutet har undertecknats. Kommissionen ersätter de kostnader som EU finansierar och som stödmottagarna rapporterar och drar av de förskott som den har betalat. Den största risken när det gäller transaktionernas korrekthet är att stödmottagarna redovisar icke stödberättigande kostnader som varken upptäcks eller korrigeras innan kommissionen ersätter dem.

Figur 5.1 – Underrubrik 1.a i den fleråriga budgetramen – Konkurrenskraft för tillväxt och sysselsättning – Nyckelinformation 2015

(miljarder euro)



⁽¹⁾ I linje med den harmoniserade definitionen av underliggande transaktioner (se punkt 7 i **bilaga 1.1** för närmare uppgifter).

Källa: Europeiska unionens konsoliderade årsredovisning för 2015.

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

Revisionens inriktning och omfattning samt revisionsmetod

5.5. I **bilaga 1.1** beskriver vi huvuddragen i vår revisionsmetod. När det gäller revisionen av Konkurrenskraft för tillväxt och sysselsättning bör särskilt följande noteras:

- Vi granskade ett urval av 150 transaktioner i enlighet med vad som anges i punkt 7 i **bilaga 1.1**. Urvalet är utformat så att det ska vara representativt för alla typer av transaktioner under underrubriken i den fleråriga budgetramen. Det bestod av 88 transaktioner avseende forskning och innovation, 18 transaktioner avseende allmän utbildning, yrkesutbildning, ungdom och idrott och 44 transaktioner avseende andra program och aktiviteter.

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

- b) När det gäller nya program, såsom Horisont 2020 och Erasmus+, var nästan alla betalningar förskott 2015. De ingår inte i vårt urval. Vår transaktionsgranskning var till övervägande del inriktad på betalningar till projekt inom programmen under perioden 2007–2013, särskilt sjunde ramprogrammet för forskning och programmet för livslångt lärande.
- c) Vi bedömde de årliga verksamhetsrapporterna från generaldirektoraten för forskning och innovation (GD Forskning och innovation), inre marknaden, industri, entreprenörskap samt små och medelstora företag (GD Inre marknaden, industri, entreprenörskap samt små och medelstora företag) och utbildning och kultur (GD Utbildning och kultur).
- d) Vi granskade inrättandet av kommissionens gemensamma stödcentrum för förvaltning av utgifter för forskning och innovation och genomförandet av kommissionens strategier för efterhandsrevision av sjunde ramprogrammet för forskning och Horisont 2020.

TRANSAKTIONERNAS KORREKTHET

5.6. I **bilaga 5.1** sammanfattas resultatet av transaktionsgranskningen. 72 (48 %) av de 150 transaktioner som vi granskade innehöll fel. På grundval av de 38 fel som vi har kvantifierat uppskattar vi felnivån till 4,4 % ⁽¹⁾.

5.7. **Figur 5.2** visar olika feltypers andel av felnivån enligt vår uppskattning för 2015.

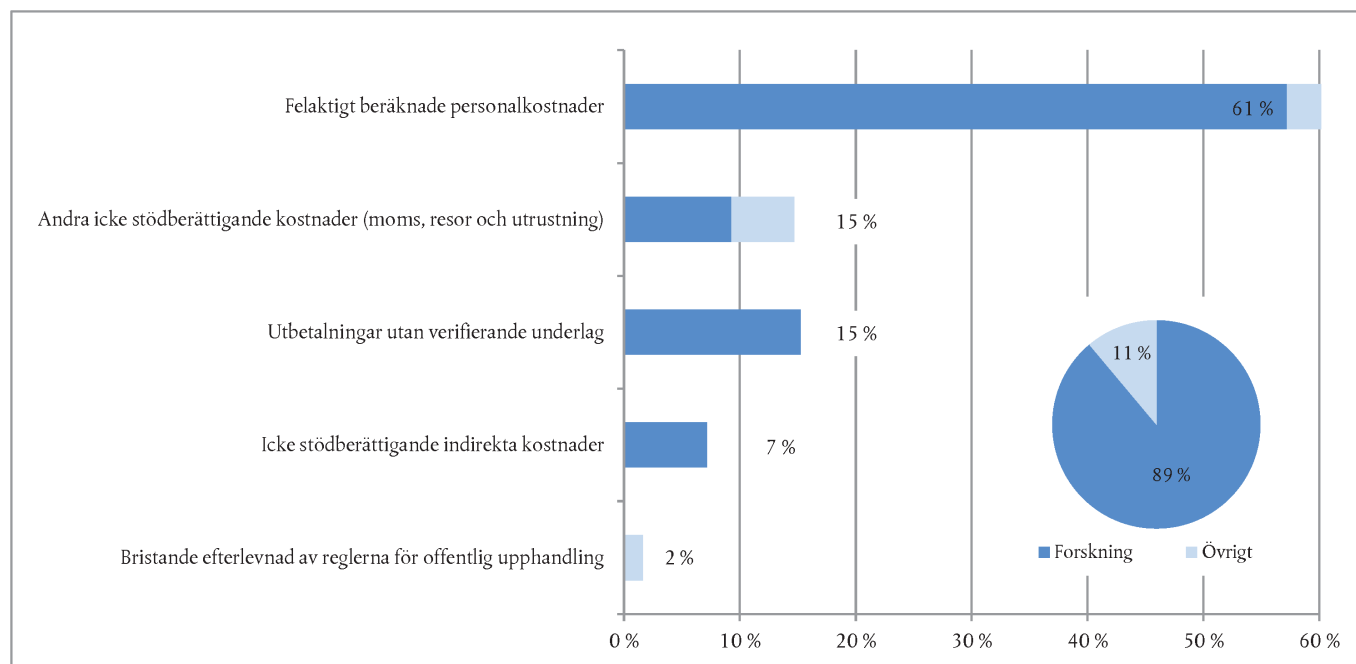
KOMMISSIONENS SVAR

5.6. Den felnivå som rapporteras av revisionsrätten är en indikator på hur effektivt EU:s utgifter genomförs. Kommissionen har dock en flerårig kontrollstrategi. Utifrån denna beräknar dess avdelningar en kvarstående felprocent, som tar hänsyn till återkrav, korrigeringar och effekterna av alla kontroller och revisioner som de genomfört under programmets genomförande.

5.7. I forsknings- och innovationsprojekt står personalkostnader och indirekta kostnader för merparten av kostnaderna för projektet. För att ta hänsyn till skillnaderna i kostnadsstruktur i det europeiska forskningslandskapet har ett medvetet politiskt val gjorts för att ersätta dessa kostnadskategorier på grundval av verkliga kostnader snarare än enhetskostnader eller schablonbelopp. Detta förklarar varför de är utsatta för fel, vilket återspeglas i diagrammet.

Horisont 2020 har utformats för att så långt som möjligt eliminera dessa felkällor genom införande av en rad förenklingar – se punkt 5.12 nedan.

⁽¹⁾ Vi beräknar det uppskattade felet utifrån ett representativt urval. Den angivna siffran är den bästa uppskattningen. Vi bedömer att felprocenten i populationen med 95 % säkerhet är över 2 % när det gäller budgetåren 2014 och 2015.

Figur 5.2 – Konkurrenskraft för tillväxt och sysselsättning – Fördelning av den uppskattade felnivån

Källa: Europeiska revisionsrätten.

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

5.8. För tio av de 38 transaktioner som innehöll kvantifierade fel rapporterade vi felprocentsatser på över 20 %. Dessa tio fall (nio från sjunde ramprogrammet för forskning och ett från ramprogrammet för konkurrenskraft och innovation 2007–2013) står för 77 % av den uppskattade övergripande felnivån för Konkurrenskraft och innovation 2015.

5.9. När det gäller utgifter för forskning och innovation fann vi samma typ och omfattning av fel som vi har upptäckt under hela sjunde ramprogrammet för forsknings livslängd. Vi konstaterade färre kvantifierade fel i betalningar inom andra program och aktiviteter jämfört med tidigare år.

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

5.10. När det gäller 16 kvantifierbara fel hade kommissionen, de nationella myndigheterna eller de oberoende revisorerna ⁽²⁾ tillräckligt med information för att förhindra eller upptäcka och korrigera felen innan de godkände utgifterna. Om all denna information hade använts till att förhindra eller upptäcka och korrigera fel skulle den uppskattade felnivån för detta kapitel ha varit 0,6 procentenheter lägre.

Merparten av felen gäller för högt redovisade personalkostnader och indirekta kostnader

5.11. Merparten av de kvantifierade fel som vi konstaterade (33 av 38) gällde ersättning av icke stödberättigande personalkostnader och indirekta kostnader som stödmottagarna hade redovisat. Vi upptäckte dessa fel huvudsakligen, men inte uteslutande, i projekt inom sjunde ramprogrammet för forskning (se **figur 5.3**).

KOMMISSIONENS SVAR

5.10. Kommissionen har ett sunt system för förhandskontroller, däribland detaljerade automatiska checklistor, skriftlig vägledning och fortbildning. Det är en ständig utmaning att förbättra detta system utan att ålägga stödmottagarna ytterligare administrativ börda, samtidigt som man säkerställer att utbetalningar omgående görs till forskare. Revisionsrättens granskningsresultat har använts och kommer att användas till att göra ytterligare förbättringar av förhandskontrollerna.

Ett välkänt problem som tagits upp i tidigare rapporter gäller oberoende revisorer som utfärdar revisionsintyg för ersättningsanspråk, vilket utgör 15 av de 16 fall som nämns av revisionsrätten. För att följa upp revisionsrättens rekommendationer har kommissionen anordnat en rad möten med inriktning på stödmottagare och oberoende revisorer som utfärdar revisionsintyg (> 300) för att öka medvetenheten om de vanligaste felen. Dessutom har återkoppling lämnats till de revisorer som utfärdat revisionsintyg men som har begått misstag, och en mer anpassad mall för revisionsintyg har införts i Horisont 2020. På forskningsområdet uppskattas revisionsintyg minska felnivån med 50 % jämfört med de ersättningsanspråk som inte omfattas av revisionsintyg. Även om det medges att inte varje fel kan upptäckas genom revisionsintyg, utgör de ett viktigt verktyg för att minska den samlade felnivån.

5.11. Kommissionens egna revisioner har också visat att typen och nivån på felen ligger kvar på en stabil nivå till följd av de komplicerade reglerna i sjunde ramprogrammet. Eftersom alla kontrakt i sjunde ramprogrammet har undertecknats är ytterligare ändringar av den rättsliga ramen inte längre ett alternativ. Under loppet av sjunde ramprogrammet har dock kommissionen försökt förenkla systemet inom den befintliga rättsliga ramen, t.ex. de förenklingsåtgärder som kommissionen antog den 24 januari 2011 (beslut C(2011) 174).

Horisont 2020 innehåller en radikal förenkling av den rättsliga ramen för att uppfylla förväntningarna både hos berörda aktörer och lagstiftande myndigheter, med särskilt fokus på personalkostnader och indirekta kostnader som de huvudsakliga felkällorna.

⁽²⁾ I vissa fall, till exempel kostnadsredovisningar för projekt inom sjunde ramprogrammet för forskning med ett EU-bidrag på mer än 375 000 euro, måste oberoende revisorer intyga att de redovisade kostnaderna är stödberättigande.

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

Figur 5.3 – Exempel på ersättning av icke stödberättigande personalkostnader

Vi granskade en kostnadsredovisning på 250 000 euro från en stödmottagare som arbetade med åtta partner i ett projekt för utveckling av molntjänster i stödprogrammet för informations- och kommunikationsteknik inom ramprogrammet för konkurrenskraft och innovation 2007–2013. Vi konstaterade att de personalkostnader som hade debiterats projektet hade redovisats för högt eftersom de hade beräknats med hjälp av ett standardantal arbetstimmar som var högre än det faktiska timantalet. Lönekostnaden inkluderade också icke stödberättigande bonusbetalningar.

5.12. Nästan alla de fel som vi konstaterade i kostnadsredovisningarna berodde på att stödmottagarna hade missuppfattat de komplexa stödreglerna eller beräknat sina stödberättigande kostnader felaktigt. Vi identifierade två fall av misstänkta oegentligheter, där stödmottagarna avsiktligt verkade ha redovisat för höga stödberättigande projektkostnader.

5.13. När det gäller personalkostnader beräknade stödmottagarna ofta timersättningen för sina anställda i projektet felaktigt eller också kunde de inte lämna tillfredsställande bevis för den faktiska tid som personalen hade ägnat åt projektet. I fem fall redovisade stödmottagare kostnader för externa konsulter felaktigt som personalkostnader (se **figur 5.4**).

KOMMISSIONENS SVAR

Figur 5.3 – Exempel på ersättning av icke stödberättigande personalkostnader

Kommissionen kommer att återkräva felaktigt utbetalade belopp.

Överskattningen av timtaxor orsakades av fel i uträkningen av produktiva timmar. Reglerna för denna uträkning har förenklats i Horisont 2020 för att undvika denna typ av fel.

5.12. Med hänsyn till reglernas komplexitet har kommissionen infört flera förenklingar i Horisont 2020. I dessa ingår

- en finansieringsgrad per åtgärd, som fastställs i förslagsinfordran,
- ett schablonbelopp för indirekta kostnader,
- förenklad tidsregistrering och en högre grad av användning av stödmottagarnas metoder,
- mer flexibla regler för tredje part och för anlitande av underleverantörer,
- enklare och tydligare regler för uträkning av produktiva timmar (och därmed personalkostnader).

I de fall de politiska målen tillåter ännu enklare regler och mekanismer har dessa införts. Bidrag från Europeiska forskningsrådet och Marie Skłodowska Curie-stipendier är tydliga, de riktas framför allt till offentliga organ, använder schablonbelopp och engångsbelopp i större utsträckning, och de flesta utgör bidrag till en enda stödmottagare. Detta begränsar möjligheterna till misstolkningar, och felfrekvensen ligger på under 2 % för dessa ordningar.

5.13. Reglerna för användning av konsulter har visat sig vara krångliga inom sjunde ramprogrammet, och reglerna har därför förenklats för Horisont 2020.

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

Figur 5.4 – Exempel på ersättning av icke stödberättigande personalkostnader

Vi granskade en kostnadsredovisning på 85 000 euro från en stödmottagare som arbetade med elva partner i ett projekt för forskning om utveckling av miljöövervakningssystem inom sjunde ramprogrammet. Stödmottagaren anlitade konsulter för att genomföra projektet. Vi konstaterade att konsulterna inte uppfyllde kriterierna för att betraktas som interna konsulter, särskilt inte som kostnaden för att anställa dem var betydligt högre än personalkostnaderna för anställda i samma kategori hos stödmottagaren. De personalkostnader som man begärde ersättning för när det gällde en anställd styrktes dessutom inte av något verifierande underlag.

5.14. Vad beträffar indirekta kostnader använde stödmottagare som gjorde fel när de redovisade faktiska indirekta kostnader en oriktig metod eller också tog de med icke stödberättigande kostnader i beräkningen av beloppet för de omkostnader som kunde hänföras till projektet (se **figur 5.5**). När det gäller stödmottagare som redovisade schablonbelopp för indirekta kostnader, grundat på en procentandel av de direkta kostnaderna, ledde fel i deras direkta kostnader till ett proportionellt fel i deras stödberättigande indirekta kostnader.

Figur 5.5 – Exempel på ersättning av icke stödberättigande indirekta kostnader

Vi granskade en kostnadsredovisning på 146 000 euro från en stödmottagare som arbetade med elva partner i ett projekt för utveckling av förbättrade informationssystem för geografisk hantering inom sjunde ramprogrammet för forskning. Vi konstaterade att en del av de personalkostnader som stödmottagaren hade redovisat faktiskt hade använts i ett annat projekt. Stödmottagaren tog med icke stödberättigande poster i beräkningen av indirekta kostnader (personalkostnader som inte gällde administrativt stöd, marknadsföringskostnader och kontors- och resekostnader utan koppling till forskningsverksamheten).

KOMMISSIONENS SVAR

Figur 5.4 – Exempel på ersättning av icke stödberättigade personalkostnader

Reglerna för konsulter har förenklats i Horisont 2020 för att undvika eller minska förekomsten av denna typ av fel.

5.14. Uträkningen av de verkliga indirekta kostnaderna är komplicerad och utgör en ständig felkälla. Reglerna för Horisont 2020 har förenklats och ett schablonbelopp för allmänna omkostnader gäller i samtliga fall, och på så sätt undviker man dessa fel.

Figur 5.5 – Exempel på ersättning av icke stödberättigade indirekta kostnader

Med avseende på indirekta kostnader visar exemplet hur komplicerad uträkningen av de verkliga indirekta kostnaderna är. Detta är skälet till varför ett schablonbelopp för allmänna omkostnader har införts för alla projekt inom ramen för Horisont 2020.

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

5.15. Reglerna för Horisont 2020 har förenklats. I årsrapporten för 2014 pekade vi dock på de ökade riskerna för oriktiga betalningar i de fall då forskare får ytterligare ersättning⁽³⁾ eller då deltagare använder omfattande forskningsinfrastruktur. Vi rekommenderade att kommissionen skulle ta fram en lämplig kontrollstrategi med lämpliga kontroller av kostnader som redovisats enligt särskilda stödkriterier⁽⁴⁾. Vid den begränsade stickprovsgranskning som vi gjorde 2015 när det gällde Horisont 2020⁽⁵⁾ konstaterade vi att risken avseende ytterligare ersättning blev verklighet.

Överträdelser av upphandlingsregler

5.16. Vi konstaterade sex fall av fel i de tio upphandlingar som vi granskade, men efterlevnaden av upphandlingsreglerna hade förbättrats betydligt jämfört med det föregående året. I ett fall identifierade vi en allvarlig brist i efterlevnaden av reglerna för offentlig upphandling som gjorde att de redovisade kostnaderna för det granskade kontraktet inte var stödberättigande. De övriga felen gällde bland annat bristande efterlevnad av informations- och offentliggörandekraven, felaktig tillämpning av urvalskriterier och brister i förfrågningsunderlaget. Dessa procedurfel kvantifieras inte och ingår inte i vår uppskattning av felprocenten.

GRANSKNING AV ÅRLIGA VERKSAMHETSRAPPORTER**Kommissionens årliga verksamhetsrapporter bekräftar våra resultat och slutsatser**

5.17. Vi granskade de årliga verksamhetsrapporterna för GD Forskning och innovation, GD Inre marknaden, industri, entreprenörskap samt små och medelstora företag och GD Utbildning och kultur. Vi anser att rapporterna ger en rättvisande bild av den ekonomiska förvaltningen när det gäller transaktionernas korrekthet och att den lämnade informationen bekräftar våra resultat och slutsatser i de flesta avseenden. Till exempel innehåller GD Forskning och innovations årliga verksamhetsrapport en reservation om utbetalningar för ersättningsanspråk inom sjunde ramprogrammet för forskning.

KOMMISSIONENS SVAR

5.15. Kommissionen har utarbetat en revisionsstrategi för Horisont 2020 och håller även på att utarbeta kontrollstrategier i enlighet med revisionsrättens rekommendationer.

Med avseende på ytterligare ersättning hos icke-vinstdrivande stödmottagare utarbetade kommissionen regler som den hoppades skulle leda till en jämvikt mellan förenkling, säkerhet och rimligt stöd till forskare samtidigt som en sund ekonomisk förvaltning säkerställdes. Revisionsrättens iakttagelse ligger i linje med kommissionens egna erfarenheter, och man letar aktivt efter lösningar tillsammans med de berörda organisationerna och medlemsstaterna.

⁽³⁾ Betalningar utöver en anställds vanliga ersättning (till exempel för ytterligare arbete eller särskild expertkunskap) som resulterar i en högre timersättning i vissa projekt.

⁽⁴⁾ Se punkterna 5.14 och 5.35 i årsrapporten för 2014.

⁽⁵⁾ Vårt urval för transaktionsgranskning innehöll en urvalsenhet för Horisont 2020.

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

KOMMISSIONENS SVAR

5.18. GD Forskning och innovation och GD Inre marknaden, industri, entreprenörskap samt små och medelstora företag utfärdade nya reservationer för betalningar där de uppskattade att procentsatsen för kvarstående fel (andelen oupptäckta och ej åtgärdade fel som kvarstår när ett program har avslutats) kommer att överstiga 2 %.

5.19. GD Forskning och innovation lämnade en reservation om utbetalningar för ersättningsanspråk när det gällde kol- och stålforskningsfonden, eftersom procentsatsen för kvarstående fel uppskattades till omkring 3 %. GD Inre marknaden, industri, entreprenörskap samt små och medelstora företag lämnade en reservation om utbetalningar för ersättningsanspråk när det gällde ramprogrammet för konkurrenskraft och innovation 2007–2013, där procentsatsen för kvarstående fel var 6,1 %.

5.20. Den främsta orsaken till fel när det gäller både kol- och stålforskningsfonden och ramprogrammet för konkurrenskraft och innovation 2007–2013 är de komplexa reglerna och det faktum att stödvillkoren är likartade men inte exakt samma som i sjunde ramprogrammet för forskning, vilket leder till att stödmottagarna gör fel och tillämpar reglerna för sjunde ramprogrammet för forskning när de sammanställer sina kostnadsredovisningar.

5.20. Reglerna för kol- och stålforskningsfonden, en liten oberoende stödordning inom generaldirektoratet för forskning och innovation (utgifter på 44 miljoner euro 2015) håller på att harmoniseras med det huvudsakliga ramprogrammets regler där så är möjligt.

GRANSKNING AV UTVALDA FÖRVALTNINGS- OCH KONTROLLSYSTEM

Det gemensamma stödcentrumet för utgifter för forskning och innovation

5.21. Ansvaret för utgifter för forskning och innovation delas av ett stort antal verkställande organ: åtta generaldirektorat vid kommissionen, sju gemensamma företag, fyra genomförandeorgan, ett decentraliserat organ och flera internationella organisationer som arbetar enligt delegeringsavtal.

5.22. För att få till stånd ett effektivt och harmoniserat programgenomförande, och med beaktande av vår rekommendation ⁽⁶⁾, inrättade kommissionen i januari 2014 ett gemensamt stödcentrum för förvaltningen av Horisont 2020. Centrumet ingår i GD Forskning och innovation och tillhandahåller gemensamma tjänster när det gäller juridiskt stöd, efterhandsrevisioner (genom den gemensamma revisionstjänsten), it-system och it-verksamhet, affärsprocesser och programinformation och programuppgifter.

⁽⁶⁾ Se särskild rapport nr 2/2013 *Har kommissionen säkerställt ett effektivt genomförande av sjunde ramprogrammet för forskning?* (EUT C 267, 17.9.2013).

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

KOMMISSIONENS SVAR

5.23. Det gemensamma stödcentrumet är ett positivt steg mot att effektivisera it-systemen och it-verksamheten, harmonisera bidragsförvaltningen och se till att de olika verkställande organen tillämpar Horisont 2020-reglerna konsekvent. Europeiska institutet för innovation och teknik, som man räknar med ska förvalta omkring 2,3 miljoner euro eller 3 % av Horisont 2020-budgeten, deltar dock för närvarande inte i denna förvaltnings- och kontrollram.

Den gemensamma revisionstjänsten

5.24. När det gäller utgifter för forskning och utveckling har kommissionen insett behovet av att minska stödmottagarnas administrativa börda och samtidigt uppnå en lämplig balans mellan förtroende och kontroll. Därför har den minskat kontrollerna före utbetalning och försöker uppnå det mesta av säkerheten genom sina efterhandsrevisioner av ersatta kostnader. Efterhandsrevisionerna utförs antingen av kommissionens egna revisorer från den gemensamma revisionstjänsten eller av oberoende revisorer som arbetar för kommissionens räkning enligt ett ramavtal.

5.25. Den gemensamma revisionstjänsten inrättades som en del av det gemensamma stödcentrumet i januari 2014, men rekryteringen av personal försenades och de flesta nyanställda tillträdde inte sina tjänster förrän i slutet av 2015. Trots det uppfylldes målen för antalet påbörjade revisioner och antalet revisioner med inriktning på att upptäcka oegentligheter. Målet på 473 avslutade revisioner uppfylldes inte helt eftersom 456 revisioner slutfördes (96 %).

5.26. De olika verkställande organen har haft svårt att hitta en gemensam standpunkt om hur man ska genomföra en del av revisionsrekommendationerna om återvinning av icke stödberrättigande kostnader i projekt inom sjunde ramprogrammet för forskning⁽⁷⁾. Det ökar risken för olika behandling av stödmottagarna och skapar rättsosäkerhet.

5.26. För Horisont 2020 pågår diskussioner för att fastställa ett förfarande som säkerställer samstämmigheten för återkrav samtidigt som utanordnarnas åligganden respekteras. De olika avdelningarna vid generaldirektoraten med ansvar för forskning har också gått med på ett extrapoleringsförfarande för att förbättra harmoniseringen för det sjunde ramprogrammet.

⁽⁷⁾ Denna iakttagelse grundas på resultatet av en revision av det gemensamma stödcentrumet som tjänsten för internrevision utförde 2015.

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

KOMMISSIONENS SVAR

Genomförande av efterhandsrevisionernas resultat när det gäller sjunde ramprogrammet för forskning

5.27. I slutet av 2015 hade kommissionen granskat ersatta kostnader på 2,5 miljarder euro eller 8 % av betalningarna på 30,9 miljarder euro inom sjunde ramprogrammet för forskning. Kommissionen hade avslutat 3 334 av de 4 116 planerade revisionerna i revisionsstrategin som löper till slutet av 2016 ⁽⁸⁾. Kommissionen har räknat ut en statistiskt giltig felprocent på 4,5 % för sjunde ramprogrammet för forskning.

5.28. Vid utgången av 2015 uppgick de sammanlagda justeringarna efter kommissionens efterhandsrevisioner till 107 miljoner euro, varav 79,4 miljoner euro (74 %) återvanns (se punkterna 1.40–1.43).

5.29. I de fall där systemfel upptäckts tillämpar kommissionen extrapolerade korrigeringar ⁽⁹⁾. Vid utgången av 2015 hade kommissionen tillämpat extrapoleringar i 5 868 av 8 592 fall, vilket motsvarar en genomförandegrad på 68 % (jämfört med 74,9 % vid utgången av 2014).

5.30. Kommissionen har med beaktande av de fel som korrigerats genom extrapoleringen av granskningsresultat beräknat att procentsatsen för kvarstående fel uppgår till 2,8 % för sjunde ramprogrammet för forskning. Det motsvarar den förväntade felnivå som inte har upptäckts eller korrigerats när alla betalningar inom programmet har gjorts.

5.31. Med hänsyn till programmets fleråriga karaktär anser vi att kommissionens strategi för efterhandsrevision av sjunde ramprogrammet för forskning utgör en lämplig grund för att beräkna procentsatsen för kvarstående fel för utgifter inom programmet. Antalet avslutade revisioner vid utgången av 2015 motsvarade förväntningarna.

5.29. *Extrapoleringstakten anses vara tillfredsställande på detta stadium i det sjunde ramprogrammet. Takten avtog mot slutet av 2015 eftersom många revisioner avslutades vid denna tidpunkt, men extrapoleringarna kommer att äga rum under 2016.*

⁽⁸⁾ År 2015 ökade man det totala antalet planerade revisioner för att säkerställa en tillräcklig täckning av utgifterna inom sjunde ramprogrammet för forskning.

⁽⁹⁾ Granskningsresultat av systematisk karaktär utvidgas till att omfatta de granskade stödmottagarnas alla projekt.

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

KOMMISSIONENS SVAR

Strategi för efterhandsrevision av Horisont 2020

5.32. Vad beträffar Horisont 2020 är kommissionen skyldig att genomföra en revisionsstrategi som ska baseras på en finansiell revision av ett representativt urval av utgifter inom hela programmet som kompletteras med ett urval som grundas på en bedömning av de risker som är förknippade med utgifterna⁽¹⁰⁾. Huvudsyftet är att kommissionen ska få garantier genom att bedöma lagligheten och korrektheten i utbetalningar för ersättningsanspråk och göra en rimlig uppskattning av procentsatsen för kvarstående fel när programmet har avslutats.

5.33. Kommissionen godkände sin strategi för efterhandsrevision av Horisont 2020 i december 2015, enligt vilken totalt 4 400 revisioner skulle utföras⁽¹¹⁾. Kommissionen har angett sin avsikt att högst 7 % av stödmottagarna kommer att granskas inom ramen för strategin för att minska deras revisionsbörda.

5.34. Trots vissa förseningar av inledningen på förfarandet för tilldelning av ramavtalet för utkontraktering av Horisont 2020-revisioner, räknar man med att strategin kommer att börja genomföras som planerat 2016.

SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER**Slutsatser för 2015**

5.35. De samlade revisionsbevisen visar att felnivån i utgifterna för Konkurrenskraft för tillväxt och sysselsättning är väsentlig.

5.36. För denna underrubrik i den fleråriga budgetramen visar transaktionsgranskningen att den uppskattade felnivån i populationen är 4,4 % (se **bilaga 5.1**).

5.36. Se kommissionens svar på punkt 5.6.

⁽¹⁰⁾ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1291/2013 av den 11 december 2013 om inrättande av Horisont 2020 – ramprogrammet för forskning och innovation (2014–2020) och om upphävande av beslut nr 1982/2006/EG (EUT L 347, 20.12.2013, s. 104).

⁽¹¹⁾ Fler revisioner planeras för enheter med specifika bidragsöverskommelser, ett separat förfarande för beviljande av ansvarsfrihet eller efter en begäran av de gemensamma forskningsföretagen.

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

KOMMISSIONENS SVAR

Rekommendationer

5.37. **Bilaga 5.2** visar resultatet av vår uppföljning av hur rekommendationer i tidigare årsrapporter har genomförts. I årsrapporterna för 2012 och 2013 lämnade vi åtta rekommendationer. Av dem anser vi att en inte är tillämplig, eftersom genomförandet av den måste bedömas under flera år. Kommissionen har genomfört en rekommendation fullt ut, medan sex har genomförts i de flesta avseenden.

5.38. Till följd av denna uppföljning och granskningsresultatet och slutsatserna för 2015 rekommenderar vi följande:

- **Rekommendation 1:** Kommissionen, de nationella myndigheterna och de oberoende revisorerna bör använda all relevant information som är tillgänglig för att förhindra eller upptäcka och korrigera fel innan ersättning betalas ut (se punkt 5.10).
- **Rekommendation 2:** Kommissionen bör utfärda en vägledning till stödmottagarna om hur Horisont 2020 specifikt skiljer sig från sjunde ramprogrammet för forskning och liknande program (se punkterna 5.15 och 5.20).
- **Rekommendation 3:** Kommissionen bör utfärda gemensamma riktlinjer till de verkställande organen om utgifter för forskning och innovation för att se till att stödmottagare behandlas lika när revisionsrekommendationer genomförs för återvinning av icke stödberättigande kostnader (se punkt 5.26).
- **Rekommendation 4:** Kommissionen bör noga övervaka genomförandet av extrapolerade korrigeringar baserade på sina efterhandsrevisioner av kostnader som ersatts inom sjunde ramprogrammet för forskning (se punkt 5.29).

Kommissionen godtar rekommendationen.

Kommissionen har ett sunt system för förhandskontroller, däribland detaljerade automatiska checklistor, skriftlig vägledning och fortbildning. Det är en ständig utmaning att förbättra detta system utan att ålägga stödmottagarna ytterligare administrativ börda, samtidigt som man säkerställer att utbetalningar omgående görs till forskare. Revisionsrättens granskningsresultat har använts och kommer att användas till att göra ytterligare förbättringar av förhandskontrollerna.

Kommissionen godtar rekommendationen.

Kommissionen ger redan vägledning i denna fråga på en rad olika sätt. Skillnaderna mellan reglerna för sjunde ramprogrammet och Horisont 2020 framhålls särskilt i den kommenterade mallen för bidragsöversenskommelser. En omfattande kommunikationskampanj om de rättsliga och ekonomiska reglerna för Horisont 2020 inleddes 2015, med 16 evenemang i medlemsstaterna. I dessa evenemang deltog 2 046 representanter för Horisont 2020:s stödmottagare och revisorer som utfärdar revisionsintyg. Ytterligare 14 evenemang planeras för 2016.

Det gemensamma stödcentrumet tillhandahåller vägledning om rättsliga och ekonomiska frågor som ofta pekar på skillnaderna mellan reglerna för sjunde ramprogrammet och Horisont 2020.

Kommissionen godtar rekommendationen.

De olika avdelningarna har gått med på ett extrapoleringsförfarande för att förbättra harmoniseringen för det sjunde ramprogrammet. För Horisont 2020 pågår diskussioner för att fastställa ett förfarande som säkerställer samstämmigheten av genomförandet av revisioner samtidigt som utanordnarnas åligganden respekteras.

Kommissionen godtar rekommendationen.

Kommissionen övervakar noga genomförandet av extrapoleringar och är nöjd med framstegen på detta stadium av det sjunde ramprogrammet. Genomförandetakten avtog mot slutet av 2015 eftersom många revisioner avslutades vid denna tidpunkt, men extrapoleringarna kommer att äga rum under 2016.

BILAGA 5.1

RESULTAT AV TRANSAKTIONSGRANSKNINGEN – KONKURRENSKRAFT FÖR TILLVÄXT OCH SYSSELSÄTTNING

	2015	2014
URVALETS STORLEK OCH SAMMANSÄTTNING		
Totalt antal transaktioner:	150	166
BERÄKNAD INVERKAN AV DE KVANTIFIERBARA FELEN		
Uppskattad felnivå	4,4 %	5,6 %
Övre felgräns	6,7 %	
Undre felgräns	2,0 %	

BILAGA 5.2

UPPFÖLJNING AV TIDIGARE REKOMMENDATIONER – KONKURRENSKRAFT FÖR TILLVÄXT OCH SYSSELSÄTTNING

År	Revisionsrättens rekommendation	Revisionsrättens analys av gjorda framsteg					Kommissionens svar
		Har genomförts fullt ut	Har genomförts		Har inte genomförts	Ej tillämpligt	Otillräckliga bevis
			i de flesta avseenden	i vissa avseenden			
2013	Kommissionen bör göra följande: Rekommendation 1: Kommissionen bör utvidga och förstärka sin kommunikationskampanj för att göra stödmottagare och oberoende revisorer mer medvetna om reglerna för stödberättigande när det gäller forskningsutgifter inom sjunde ramprogrammet.		X				Kommunikationskampanjen har hittills nått över 4 500 personer. Kommissionen kommer att fortsätta med dessa insatser för att ge vägledning för Horisont 2020 (se rekommendation 3). På forskningsområdet uppmärksammas kommissionens personal genom medvetandegörande åtgärder om de särskilda riskerna gällande olika typer av stödmottagare. Detta avser både betalningsskedet (sjunde ramprogrammet) och avtalskedet (Horisont 2020). När det gäller Horisont 2020 kommer denna typ av information på ett mer systematiskt sätt att integreras i de informationssystem som kommissionen använder. Det beräknas att 83 % av efterhandsrevisionerna för perioden 2012–2016 kommer att väljas ut genom användning av olika riskfaktorer. Strategin mot bedrägerier inom forskning är en annan viktig del av våra riskdrivna och riskbaserade riktade kontroller.
	Rekommendation 2: Kommissionen bör göra sina kontrollåtgärder inom verksamhetsområdet mera riskstyrda och inriktade kontrollerna på stödmottagare med hög risk (t.ex. enheter med mindre erfarenhet av EU-bidrag) och minska kontrollbördan för stödmottagare med lägre risk.		X				Se ovan (svar på rekommendation 1). Inom ramen för utbildnings- och kulturpolitiken tillämpar kommissionen riskdrivna åtgärder på följande områden: a) Den årliga omgången av tillsynsbesök av personal från generaldirektoratet för utbildning och kultur hos nationella myndigheter och nationella organ. b) Minsta procentandelar och minsta absoluta antal kontroller av stödmottagare (primärkontroller) som årligen ska utföras av nationella organ (finansieringssystemets typ, regelernas komplexitet, stödmottagarstrukturen osv.). c) De nationella organens riskhantering för utförande av riktade tilläggskontroller av stödmottagare förutom det minsta antal obligatoriska kontroller som införts av generaldirektoratet för utbildning och kultur.

År	Revisionsrättens rekommendation	Revisionsrättens analys av gjorda framsteg						Kommissionens svar
		Har genomförs fullt ut	Har genomförs		Har inte genomförts	Ej tillämpligt	Otillräckliga bevis	
			i de flesta avseenden	i vissa avseenden				
2013	Rekommendation 3: För de nya programmen 2014–2020 för forskning och annan inre politik bör kommissionen i rätt tid förse stödmottagare och förvaltningsmyndigheter med enhetlig och tydlig vägledning om de ändrade stöd villkoren och kontrollkraven.					X		
	Rekommendation 1: Kommissionen bör ytterligare öka ansträngningarna för att åtgärda de fel som konstaterats i mellanliggande betalningar, slutbetalningar och regleringar, framför allt genom att påminna stödmottagare och oberoende revisorer om reglerna för stödberättigande och kravet på stödmottagare att styrka alla kostnader.		X					Se kommissionens svar på rekommendation 1 för 2013.
2012	Rekommendation 2: Kommissionen bör påminna projektsamordnarna inom ramprogrammen för forskning om deras ansvar att utan onödigt dröjsmål fördela mottagna medel till övriga projektpartner.	X						
	Rekommendation 3: Kommissionen bör granska de fall av brister i förhandskontrollerna som revisionsrätten har identifierat och bedöma om kontrollerna behöver ändras.		X					De brister i förhandskontrollerna som konstateras genom olika källor (också av revisionsrätten) behandlas av kommissionen på permanent basis. Denna process är nu införlivad i verksamhetsprocesserna inom Horisont 2020.
	Rekommendation 4: Kommissionen bör minska tidsåtgången för genomförandet av efterhandsrevisioner och öka genomförandetakten för extrapoleringar.		X					Kommissionen övervakar genomförandet av sina rapporter om efterhandsrevisioner på permanent basis. De årliga verksamhetsrapporterna från kommissionens generaldirektorat lämnar information om vilka framsteg som gjorts i dessa avseenden.

År	Revisionsrättens rekommendation	Revisionsrättens analys av gjorda framsteg						Kommissionens svar	
		Har genomförs fullt ut	Har genomförs			Har inte genomförts	Ej tillämpligt		Otillräckliga bevis
			i de flesta avseenden	i vissa avseenden					
	Rekommendation 5: Kommissionen bör förbättra system för övervakning och kontroll inom IKT-stödprogram inom ramprogrammet för konkurrenskraft och innovation.		X						Kommissionen (GD Kommunikationsnät, innehåll och teknik) har antagit en revisionsstrategi som omfattar den icke forskningsrelaterade delen av generaldirektoratets utgifter som syftar till att ge generaldirektoratets generaldirektör en försäkring vad gäller förvaltningen av icke-forskningsanknuten finansiering. Under 2015 inleddes 92 nya revisioner för programmet för konkurrenskraft och innovation i IKT-stödprogrammet. Totalt slutfördes 52 icke forskningsrelaterade revisioner som omfattade 23,7 miljoner euro. Framstegen i strategins genomförande övervakas månadsvis under de möten som hålls om revision, budget och kontroll under ledning av generaldirektören och med deltagande av företrädare för alla direktorat. Under 2012 antogs en rad förenklingsåtgärder för ägare av små och medelstora företag. Dessutom har modellavtalet för programmet för konkurrenskraft och innovation setts över efter det att den nya budgetförordningen trädde i kraft 2013 för att omfatta extrapolering och tredje man.
2012									

KAPITEL 6

Ekonomisk, social och territoriell sammanhållning

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

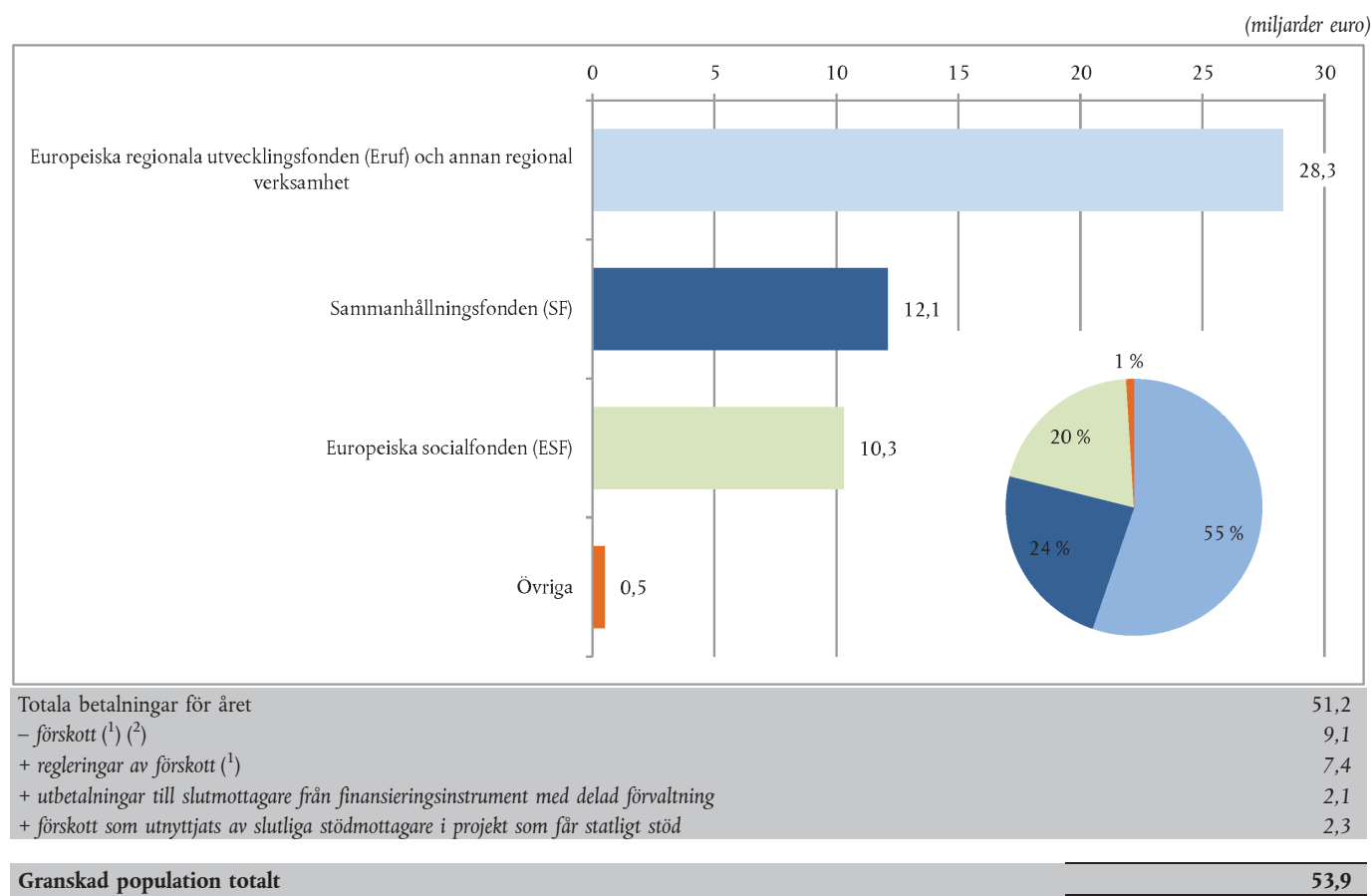
	<i>Punkt</i>
Inledning	6.1–6.10
Kort beskrivning av Ekonomisk, social och territoriell sammanhållning	6.3–6.8
Revisionens inriktning och omfattning samt revisionsmetod	6.9–6.10
Transaktionernas korrekthet	6.11–6.36
Granskning av finansieringsinstrument med delad förvaltning	6.37–6.46
Granskning av delar av internkontrollsystem, inbegripet årliga verksamhetsrapporter	6.47–6.71
Bedömning av kommissionens övervakning av revisionsmyndigheter	6.47–6.64
Granskning av kommissionens årliga verksamhetsrapporter	6.65–6.71
Slutsatser och rekommendationer	6.72–6.76
Slutsatser för 2015	6.72–6.74
Rekommendationer	6.75–6.76
Bedömning av projektens resultat	6.77–6.89
 Bilaga 6.1 – Resultat av transaktionsgranskningen – Ekonomisk, social och territoriell sammanhållning	
Bilaga 6.2 – Uppföljning av tidigare rekommendationer – Ekonomisk, social och territoriell sammanhållning	

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

INLEDNING

6.1. I detta kapitel presenterar vi granskningsresultatet för Ekonomisk, social och territoriell sammanhållning (rubrik 1b i den fleråriga budgetramen). Nyckelinformation om vilka verksamheter vi granskade och om hur stora utgifterna var under 2015 finns i **figur 6.1**.

Figur 6.1 – Rubrik 1b i den fleråriga budgetramen – Nyckelinformation för 2015



⁽¹⁾ I linje med den harmoniserade definitionen av underliggande transaktioner (se punkt 7 i **bilaga 1.1** för närmare uppgifter).

⁽²⁾ I detta belopp ingår 1,3 miljarder euro i bidrag till finansieringsinstrument med delad förvaltning och förskott som betalats till stödmottagare i projekt som får statligt stöd.

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

6.2. Mer än 80 % av betalningarna var mellanliggande betalningar till operativa program från programperioden 2007–2013, för vilka stödberättigandeperioden löpte ut den 31 december 2015. Förskottsbetalningarna när det gäller programperioden 2014–2020 uppgick till cirka 7,8 miljarder euro ⁽¹⁾.

Kort beskrivning av Ekonomisk, social och territoriell sammanhållning*Politiska mål, instrument och förvaltning av utgifterna*

6.3. Utgifterna under rubrik 1.b i den fleråriga budgetramen – Ekonomisk, social och territoriell sammanhållning syftar till att minska skillnaderna i utveckling mellan olika regioner, främja omstruktureringar av industriregioner på tillbakagång och främja gränsöverskridande, transnationellt och interregionalt samarbete ⁽²⁾. Följande politiska instrument ska bidra till att stärka den ekonomiska och territoriella sammanhållningen:

- Europeiska regionala utvecklingsfonden (Eruf), som syftar till att avhjälpa de viktigaste regionala obalanserna via ekonomiskt stöd till infrastruktursatsningar och produktiva jobbskapande investeringar, främst för företag.
- Sammanhållningsfonden (SF), som finansierar miljö- och transportprojekt i medlemsstater som har en BNP per capita som är lägre än 90 % av genomsnittet i EU ⁽³⁾.
- Europeiska socialfonden (ESF), som syftar till att förbättra sysselsättningsmöjligheterna (huvudsakligen genom utbildningsåtgärder) och främja en hög sysselsättningsnivå och fler och bättre arbetstillfällen.
- Andra instrument/fonder, såsom det europeiska grannskapsinstrumentet, som stöder gränsöverskridande samarbete och genomförande av politiska initiativ som syftar till att föra EU och dess grannländer närmare varandra, och fonden för europeiskt bistånd till dem som har det sämst ställt (Fead), som ger materiellt stöd för att hjälpa människor ut ur fattigdom.

⁽¹⁾ Förskottsbetalningarna för programperioden 2014–2020 per fond var följande: Eruf 3,8 miljarder euro, Sammanhållningsfonden 1,2 miljarder euro, ESF 2,3 miljarder euro och övriga 0,5 miljarder euro. Dessa betalningar ingick inte i vår granskning (se punkt 6.9).

⁽²⁾ Artiklarna 174–178 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget).

⁽³⁾ För både programperiod 2007–2013 och 2014–2020 gäller Sammanhållningsfonden Bulgarien, Tjeckien, Estland, Grekland, Kroatien, Cypern, Lettland, Litauen, Ungern, Malta, Polen, Portugal, Rumänien, Slovenien och Slovakien. Spanien var berättigat till övergångsstöd från Sammanhållningsfonden endast under programperioden 2007–2013.

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

6.4. Eruf, SF och ESF regleras av gemensamma bestämmelser, om inte annat följer av de undantag som anges i de specifika förordningarna för respektive fond. Fonderna genomförs genom fleråriga program. Kommissionen delar förvaltningen med medlemsstaterna. Till varje programperiod godkänner kommissionen de operativa program som medlemsstaterna har utarbetat och genom vilka projekt finansieras⁽⁴⁾. Projekt väljs ut av medlemsstaternas myndigheter. Under genomförandet av projekten redovisar stödmottagare sina kostnader för de nationella myndigheterna som i sin tur attesterar och redovisar utgifterna för kommissionen.

Risker avseende korrekthet

6.5. När det gäller Eruf/SF-utgifter är en av de största riskerna att stödmottagarna redovisar kostnader som inte är stödberättigande enligt nationella stödregler och/eller stödreglerna i EU:s strukturfondsförordningar, som är färre. Eruf/SF-utgifter omfattas också av de allmänt tillämpliga reglerna för EU:s inre marknad (främst reglerna för offentlig upphandling och statligt stöd). Tidigare år har bristande efterlevnad av EU:s och/eller nationella regler för offentlig upphandling vid tilldelning av kontrakt varit den största risken när det gäller Eruf- och SF-utgifternas korrekthet.

6.6. När det gäller ESF-utgifter hänger de största riskerna samman med att investeringar i humankapital är immateriella till sin karaktär och att många, ofta småskaliga, parter deltar i projektgenomförandet. Dessa faktorer kan leda till bristande efterlevnad av EU:s och/eller nationella stödregler och resultera i att icke stödberättigande kostnader godtas av de system som har införts.

KOMMISSIONENS SVAR

6.5. Kommissionen delar denna bedömning, såsom anges i arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar *Analysis of errors in the Cohesion Policy for the years 2006-2009* (SEK(2011) 1179 av den 5 oktober 2011). Kommissionen har fortsatt att vidta särskilda åtgärder för att minska dessa risker; t.ex. uttömmande vägledning och kompletterande utbildning som ges till förvaltningsmyndigheterna om de identifierade riskerna för att öka den administrativa kapaciteten inom följande områden; revisioner inriktade på de mest riskutsatta områdena, genomförande av finansiella korrigeringar i rätt tid, förfaranden för avbrott och inställande. Sådana förebyggande korrigeringar sammanfördes med nya initiativ inom ramen för en övergripande handlingsplan som inrättades 2013 för att förbättra genomförandet av reglerna för offentlig upphandling och som godkändes politiskt av kommissionen i december 2015.

En annan handlingsplan för att stödja programansvariga myndigheter i genomförandet av regler om statligt stöd, granskad och förenklad 2014 genom en allmän gruppundantagsförordning och ytterligare förtydligad genom offentliggörandet av "tillkännagivandet om begreppet stöd" av kommissionen i maj 2016, är också under genomförande.

6.6. Kommissionen har vidtagit särskilda åtgärder för att minska de identifierade riskerna, i synnerhet förebyggande och korrigeringar åtgärder som t.ex. vägledning, utbildning, förenkling, en strikt policy som innebär att betalningar kan avbrytas eller ställas in och, vid behov, rätttidigt genomförande av finansiella korrigeringar. Kommissionen tar också itu med denna risk genom att aktivt främja användningen av förenklade kostnadsalternativ och genom att betona vikten av kontroller på primär nivå av medlemsstaterna. Kommissionen uppdaterar också sin revisionsplan varje år för att anpassa den till de mest väsentliga identifierade riskerna.

⁽⁴⁾ Till programperioden 2007–2013 godkände kommissionen 440 operativa program (322 för Eruf/SF, varav 25 operativa program innehöll SF-projekt, och 118 för ESF) och till programperioden 2014–2020 godkändes 392 operativa program (varav de flest omfattar mer än en fond).

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

6.7. När medlemsstaternas myndigheter genomför de operativa programmen ställs de inför konkurrerande prioriteringar. Utgifterna måste bli föremål för lämpliga kontroller som garanterar att de är korrekta och att den ekonomiska förvaltningen har varit sund. Samtidigt vill man att EU-medlen ska utnyttjas, vilket i praktiken kan vara oförenligt med en konsekvent tillämpning av ändamålsenliga kontroller som ska förhindra att icke stödberättigande utgifter ersätts från EU:s budget. Denna fråga blir viktigare när stödperioden närmar sig slutet, eftersom medlemsstaterna riskerar att förlora den del av de medel som ursprungligen tilldelades dem som de inte har utnyttjat ⁽⁵⁾.

Kommissionen tog initiativ till ytterligare förenklingsåtgärder 2015

6.8. I juli 2015 inrättade kommissionen en högnivågrupp med oberoende experter för att övervaka förenklingen för mottagare av stöd från de europeiska struktur- och investeringsfonderna (ESI-fonderna) ⁽⁶⁾. Gruppen har till uppgift att

- bedöma hur medlemsstaterna utnyttjar möjligheterna till förenkling och hur de genomför sitt åtagande att minska den administrativa bördan för stödmottagare, i enlighet med vad som anges i deras partnerskapsavtal om ESI-fonderna 2014–2020,
- analysera genomförandet av förenklingsmöjligheterna i medlemsstater och regioner, med beaktande av en studie om användningen av nya bestämmelser om förenkling under den tidiga delen av programperioden 2014–2020 och deras effekt på den administrativa bördan och kostnaderna,
- identifiera god praxis när det gäller att minska den administrativa bördan för stödmottagare.

KOMMISSIONENS SVAR

6.7. Alla utgifter under hela genomförandeperioden och fram till dess slut måste vara föremål för lämpliga kontroller som ska säkerställa att de är korrekta.

Avslutandedokument ska lämnas in av medlemsstaterna senast den 31 mars 2017 och kommer att bidra med ytterligare säkerhet. Kommissionen antog i god tid riktlinjer för avslutande den 20 mars 2013 (beslut C(2013) 1573) som färdigställdes och uppdaterades den 30 april 2015. Kommissionens avdelningar har organiserat avslutandeseminarier för medlemsstaterna och har uppdaterat sina riskbedömningar och följaktligen revisionsstrategin 2007–2013 för att hantera eventuella risker med hänsyn till den sista delen av genomförandeperioden.

Kommissionen har inrättat en arbetsgrupp för bättre genomförande av sammanhållningsfonderna i åtta medlemsstater. Med betoning på full respekt för utgifternas laglighet och korrekthet hjälpte arbetsgruppen de berörda medlemsstaterna i det förberedande arbetet för avslutande. Samma proaktiva och målinriktade strategi kommer, med hänsyn till de lärdomar man dragit, att tillämpas för att stödja genomförandet av medlemsstaternas program under 2014–2020.

⁽⁵⁾ Se vår rapport *Jordbruk och sammanhållning: en översikt över EU:s utgifter 2007–2013*, punkt 23 och diagram 6 som baseras på icke justerade historiska uppgifter.

⁽⁶⁾ Kommissionens beslut C(2015) 4806 av den 10 juli 2015.

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

Revisionens inriktning och omfattning samt revisionsmetod

6.9. I **bilaga 1.1** beskriver vi huvuddragen i vår revisionsmetod. När det gäller revisionen av Ekonomisk, social och territoriell sammanhållning bör särskilt följande noteras:

- a) Vi granskade ett urval av 223 transaktioner ⁽⁷⁾ i enlighet med vad som anges i punkt 7 i **bilaga 1.1**. Urvalet är utformat så att det ska vara representativt för alla typer av transaktioner under rubriken i den fleråriga budgetramen. År 2015 bestod urvalet av transaktioner från 15 medlemsstater ⁽⁸⁾.
- b) När det gäller finansieringsinstrument med delad förvaltning granskade vi också deras utbetalningsgrader (dvs. andelen medel som använts av slutmottagarna). Detta gjordes genom en granskning av kommissionens lägesrapporter för 2014 och av sju Eruf-finansieringsinstrument i sju medlemsstater ⁽⁹⁾.
- c) Vi bedömde andra delar av internkontrollerna och de årliga verksamhetsrapporterna:
 - i) Kommissionens övervakning av revisionsmyndigheter i 16 medlemsstater ⁽¹⁰⁾.
 - ii) De årliga verksamhetsrapporterna från generaldirektoratet för regional- och stadspolitik och generaldirektoratet för sysselsättning, socialpolitik och inkludering.

6.10. Vi kontrollerade, för andra året, huruvida och i vilken omfattning ett resultatmätningssystem hade införts, så att det gick att bedöma om de avslutade, granskade projekten hade uppnått sina output- och resultatmål, såsom de fastställts i projektens godkännandedokument. Vi kontrollerade även om dessa mål överensstämde med målen för de operativa programmen. Detta gjorde vi för 149 av de 223 granskade projekt som hade avslutats vid tidpunkten för revisionen. Resultatet av denna granskning presenteras i avsnittet om bedömningen av projektens resultat.

⁽⁷⁾ Av dessa transaktioner gällde 120 Erufprojekt, 52 SF-projekt, 44 ESF-projekt och sju Eruf-finansieringsinstrument; samtliga hänför sig till programperioden 2007–2013 utom fyra ESF-projekt som gäller programperioden 2000–2006 (se **bilaga 6.1**). Urvalet gjordes från alla betalningar, med undantag av förskotten som uppgick till 1,3 miljarder euro 2015.

⁽⁸⁾ Bulgarien, Tjeckien, Tyskland, Grekland, Spanien, Frankrike, Italien, Lettland, Ungern, Österrike, Polen, Portugal, Rumänien, Slovenien och Förenade kungariket (se **bilaga 1.3**).

⁽⁹⁾ Bulgarien, Grekland, Spanien, Italien, Ungern, Polen och Förenade kungariket.

⁽¹⁰⁾ Belgien, Bulgarien, Kroatien, Cypern, Tjeckien, Tyskland, Estland, Spanien, Frankrike, Italien, Ungern, Polen, Portugal, Rumänien, Slovakien och Förenade kungariket.

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

KOMMISSIONENS SVAR

TRANSAKTIONERNAS KORREKTHET

6.11. I **bilaga 6.1** sammanfattas resultatet av transaktionsgranskningen. 72 (32 %) av de 223 transaktioner som vi granskade innehöll fel. På grundval av de 33 fel som vi har kvantifierat uppskattar vi felnivån till 5,2 % ⁽¹¹⁾.

6.11. Kommissionen noterar att den felprocent som rapporteras av revisionsrätten är en årlig uppskattning som tar hänsyn till korrigeringar av projektutgifter eller ersättningar som påverkas av de fel som upptäcks och registreras före revisionsrättens granskning. Kommissionen understryker att den är bunden av budgetförordningen, där det i artikel 32.2 e föreskrivs att systemet för intern kontroll bl.a. ska sörja för "att det finns tillräcklig riskhantering med avseende på lagligheten och korrektheten i de underliggande transaktionerna, med beaktande av programmets fleråriga karaktär samt de berörda utbetalningarnas typ". Kommissionen kommer att fortsätta att utöva en övervakande roll, i synnerhet genom att genomföra finansiella korrigeringar och återvinningar på en nivå som motsvarar omfattningen av upptäckta oriktigheter och brister.

Kommissionen noterar vidare att eftersom förvaltnings- och kontrollsystemet inom sammanhållningspolitiken sträcker sig över flera år kan fel som begåtts 2015 också rättas till fram till och med avslutande, som visas i avsnitt 2.4.3 i verksamhetsrapporterna för 2015 avseende GD Regional- och stadspolitik respektive GD Sysselsättning, socialpolitik och inkludering.

Kommissionen noterar att den uppskattade felnivån för 2015 är i linje med de felprocent som presenterades av revisionsrätten för de fem senaste åren. Detta bekräftar att felnivån för programperioden 2007–2013 förblir stabil och betydligt lägre än de felprocent som rapporterades för perioden 2000–2006. Denna utveckling följer av ett förbättrat regelverk inklusive förenkling, förstärkta förvaltnings- och kontrollsystem och kommissionens strikta policy att avbryta/uppskjuta betalningar så snart brister påträffas, som redovisas i 2015 års verksamhetsrapporter. Kommissionen kommer att fortsätta att inrikta sina åtgärder på de program/medlemsstater där riskerna är störst och vid behov genomföra korrigerande åtgärder med hjälp av en strikt policy där betalningar kan avbrytas och ställas in ända fram till ett programs avslutande. Den kommer också att tillämpa stränga regler vid avslutandet för att utesluta eventuella kvarstående väsentliga risker för felaktiga utgifter.

Kommissionen noterar också att felfrekvensen minskat kraftigt jämfört med föregående år.

⁽¹¹⁾ Vi beräknar det uppskattade felet utifrån ett representativt urval. Den angivna siffran är den bästa uppskattningen. Vi bedömer att den uppskattade felnivån i populationen med 95 % säkerhet ligger mellan 2,8 och 7,6 % (den undre respektive övre felgränsen). Närmare information om vår metod för att granska transaktioner finns i punkt 7 i **bilaga 1.1**.

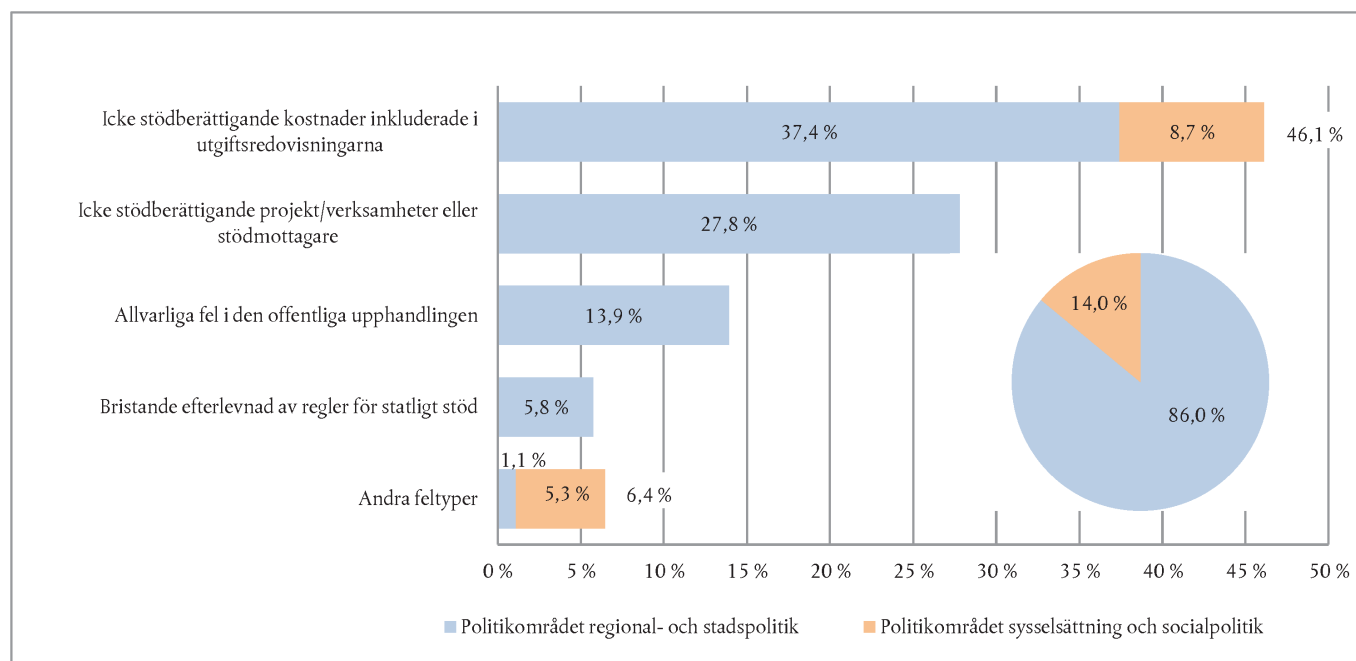
REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

KOMMISSIONENS SVAR

6.12. Kapitel 1 innehåller en bedömning av riktigheten i de uppgifter om finansiella korrigeringar som presenteras i avsnittet Årsredovisning – diskussion och analys i EU:s konsoliderade årsredovisning (se punkterna 1.37–1.43). I kapitel 1 i årsrapporten för 2012 förklarades också hur vi tar hänsyn till finansiella korrigeringar när vi beräknar den uppskattade felnivån ⁽¹²⁾.

6.13. **Figur 6.2** visar olika feltypers andel av felnivån enligt vår uppskattning för 2015.

Figur 6.2 – Ekonomisk, social och territoriell sammanhållning – Fördelning av den uppskattade felnivån



Källa: Europeiska revisionsrätten.

För perioden 2014–2020 har kommissionens korrigeringsförmåga ytterligare stärkts genom att den fått möjlighet att göra finansiella nettokorrigeringar. Därmed minskar medlemsstaternas möjlighet att återanvända medel för allvarliga brister som konstaterats av kommissionen. Detta kommer att fungera som ett viktigt incitament för medlemsstaterna att upptäcka, rapportera och korrigera allvarliga oriktigheter innan de attesterar årsboksutet för kommissionen.

6.12. Kommissionen noterar revisionsrättens villighet att ta hänsyn till finansiella korrigeringar i beräkningen av den uppskattade felnivån. Sådana korrigeringar härrör i vissa fall från medlemsstaternas egen korrigeringsförmåga som är en viktig del av granskningsprocessen. De kan också härröra från kommissionens tillsynsåtgärder som kan omfatta införandet av finansiella schablonkorrigeringar för program som anses ha kvarstående allvarliga brister och risker.

Kommissionen hänvisar till sina svar på punkt 1.38.

⁽¹²⁾ Se punkterna 1.19–1.37 i årsrapporten för 2012.

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

6.14. De främsta källorna till fel när det gäller Ekonomisk, social och territoriell sammanhållning är icke stödberättigande utgifter i stödmottagarnas kostnadsredovisningar och urval av projekt som inte alls är stödberättigande följt av överträdelser av EU:s och nationella regler för offentlig upphandling och för statligt stöd.

6.15. De senaste fyra åren har vi inte upptäckt några kvantifierbara fel i användningen av förenklade kostnadsalternativ⁽¹³⁾. För alla medel under programperioden 2014–2020 är medlemsstaterna skyldiga att använda förenklade kostnadsalternativ i små projekt under 50 000 euro, och de kan besluta om en mer omfattande användning av förenklade kostnadsalternativ⁽¹⁴⁾.

Icke stödberättigande utgifter

6.16. När de nationella myndigheterna redovisar kostnader för kommissionen intygar de att de har uppkommit i enlighet med ett antal särskilda bestämmelser som fastställs i EU-förordningar, nationell lagstiftning eller nationella stödregler, särskilda regler för operativa program, inbjudningar att anmäla intresse och beslut om godkännande av projekt för medfinansiering eller bidragsöverenskommelser.

KOMMISSIONENS SVAR

6.15. Kommissionen anser att revisionsrättens bedömning bekräftar att förenklade kostnadsalternativ minskar risken för fel och har därför arbetat aktivt med programmyndigheter sedan införandet av förenklade kostnadsalternativ för att successivt utöka användningen av dessa. Detta har redan lett till positiva resultat. Kommissionen fortsätter att aktivt främja användningen av förenklade kostnadsalternativ för programperioden 2014–2020, där de har stärkts avsevärt både i förordningen om gemensamma bestämmelser och i ESF:s särskilda förordning, i syfte att minska den administrativa bördan för stödmottagarna, främja resultatorientering och ytterligare minska risken för fel. Kommissionen har för avsikt att lägga fram förslag under 2016 för att öka användningen av förenklade kostnadsalternativ för alla ESI-fonder i förordningen om gemensamma bestämmelser.

Förutom att ge omfattande riktlinjer för genomförandet av förenklade kostnadsalternativ genomför GD Sysselsättning, socialpolitik och inkludering för närvarande en andra omgång av förenklingsseminarier i vissa prioriterade medlemsstater som har upplevt återkommande hög felprocent under programperioden 2007–2013 och ännu inte har använt förenklade kostnadsalternativ tillräckligt.

⁽¹³⁾ Se punkt 6.23 i årsrapporten för 2012, punkt 6.16 i årsrapporten för 2013 och punkt 6.29 i årsrapporten för 2014.

⁽¹⁴⁾ Artikel 14.4 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1304/2013 av den 17 december 2013 om Europeiska socialfonden (EUT L 347, 20.12.2013, s. 470). Artikel 68 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1303/2013 (EUT L 347, 20.12.2013, s. 320).

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

6.17. Icke stödberättigande utgifter är den främsta källan till fel när det gäller både Eruf/SF och ESF. Vi konstaterade att icke stödberättigande kostnader hade redovisats i 8 % av de granskade transaktionerna (se **figur 6.3**). Sådana fel står för 55 % av alla kvantifierbara fel och utgör cirka 2,4 procentenheter av den uppskattade felnivån.

Figur 6.3 – Exempel på icke stödberättigande kostnader som redovisats

Icke stödberättigande kostnader redovisades: Ett Erufprojekt i Förenade kungariket ger ekonomiskt stöd till små och medelstora företag för konsulttjänster för att främja och förbättra deras produkter eller tjänster. Men endast en del av den beviljade finansieringen gavs som bidrag till de små och medelstora företagen: omkring 13 % behöll stödmottagaren. De belopp som behållits uppfyller inte stöd villkoren för medfinansiering eftersom dessa utgifter inte hade uppkommit, betalats eller redovisats som kostnader i stödmottagarens räkenskaper. En del av bidraget berättigar därför inte till medfinansiering.

KOMMISSIONENS SVAR

6.17. Kommissionen kommer att följa upp de fall som revisionsrätten nämner och vid behov föreslå åtgärder.

Kommissionen noterar att nationella eller regionala bestämmelser som tillämpas för sammanhållningspolitikens utgifter i vissa fall är mer långtgående än dem som förutses i EU eller den nationella lagstiftningen för liknande utgifter som finansieras på nationell nivå. Dessa ytterligare krav kan anses utgöra ett exempel på onödiga administrativa bördor och komplexitet för sammanhållningspolitikens utgifter som av medlemsstaterna åläggs dem själva och deras stödmottagare. Detta beskrivs exempelvis i rapporterna om nationell överreglering och förenkling som utfärdats av GD Sysselsättning, socialpolitik och inkludering under 2013.

Kommissionen noterar också att tre fel har inträffat på grund av att de nationella reglerna var strängare eller mer komplexa än nödvändigt (nationell överreglering). Kommissionen uppskattar att överträdelserna av dessa nationella regler bidrog till en procentenhet till felprocenten.

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

KOMMISSIONENS SVAR

Icke stödberättigande projekt

6.18. Vi identifierade fyra Erufprojekt där de stöd villkor som anges i förordningarna och/eller de nationella stödreglerna inte uppfylldes. Dessa projekt svarar för 12 % av alla kvantifierbara fel och utgör cirka 1,5 procentenheter av den uppskattade felnivån (se **figur 6.4**).

Figur 6.4 – Exempel på ett icke stödberättigande projekt

Icke stödberättigande stödmottagare: När det gällde ett Erufprojekt i Tjeckien angavs i inbjudan att lämna förslag att endast små och medelstora företag var stödberättigade. Förvaltningsmyndigheten beviljade en stödmottagare finansiering på den grunden, utan att kontrollera att kriteriet var uppfyllt.

Andra icke stödberättigande projekt konstaterades också i Tjeckien, Italien och Polen.

6.18. Kommissionen kommer att följa upp de fall som revisionsrätten nämner och vid behov föreslå åtgärder.

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

KOMMISSIONENS SVAR

Överträdelser av regler för offentlig upphandling

6.19. Reglerna för offentlig upphandling är ett centralt instrument för att se till att offentliga medel används sparsamt och ändamålsenligt och att en inre marknad upprättas i EU.

6.20. Under 2015 granskade vi 140 förfaranden för offentlig upphandling avseende kontrakt för byggentreprenader och tjänster som låg till grund för utgifterna i de granskade transaktionerna. Kontraktsvärdet av de granskade offentliga upphandlingarna uppskattades till omkring 2,9 miljarder euro⁽¹⁵⁾. De allra flesta av dessa kontrakt gäller projekt som medfinansieras av operativa program inom Eruf och Sammanhållningsfonden⁽¹⁶⁾.

6.19-6.21. Reglerna för offentlig upphandling gäller för alla offentliga utgifter i medlemsstaterna och är inte specifika för sammanhållningspolitiken. Bristande överensstämmelse med EU:s eller nationella bestämmelser om offentlig upphandling har under åren varit en stor felkälla inom detta politikområde, i synnerhet för regional- och stadspolitik, främst på grund av typer av projekt som samfinansierats. Kommissionen har därför vidtagit ett flertal förebyggande och korrigerande åtgärder sedan de senaste programperioderna för att avhjälpa brister som konstaterats på området.

Handlingsplanen för offentlig upphandling som utarbetades 2013 och som godkändes politiskt av kommissionen i december 2015 syftar till att ytterligare förbättra genomförandet av bestämmelserna för offentlig upphandling i medlemsstaterna genom ytterligare förebyggande åtgärder.

I regelverket för ESI-fonderna 2014–2020 har man också infört förhandsvillkor för en ändamålsenlig och effektiv användning av EU-medel, som bland annat gäller för medlemsstaternas system för offentlig upphandling. Beslut kan fattas om att ställa in mellanliggande betalningar om ett tillämpligt förhandsvillkor inte uppfylls senast i slutet av 2016 (artikel 19 i förordning (EU) nr 1303/2013).

Kommissionen kommer att följa upp alla fel som konstaterats av revisionsrätten i enlighet med kommissionens beslut C(2013) 9527 final som fastställer "riktlinjer för fastställande av finansiella korrigeringar som kommissionen ska tillämpa på utgifter som finansieras av unionen genom delad förvaltning, i de fall som bestämmelserna om offentlig upphandling inte har följts".

2014 års direktiv om offentlig upphandling som införde förenklingar kommer att ge effekt i praktiken när de införlivats (se även kommissionens svar på punkt 6.25).

⁽¹⁵⁾ Beloppet motsvarar de totala utgifterna för de kontrakt som har tilldelats, varav en del har attesterats inom ramen för de utgiftsredovisningar som granskades.

⁽¹⁶⁾ I cirka 62 % av de 140 förfaranden för offentlig upphandling som vi granskade låg kontraktsvärdet över den gräns som innebär att de omfattas av EU:s regler för offentlig upphandling som har införlivats i den nationella lagstiftningen (75 av de förfaranden för offentlig upphandling som vi granskade och vars kontraktsvärde låg över gränsen gällde Eruf/SF och sex ESF).

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

KOMMISSIONENS SVAR

6.21. Vi konstaterade att EU:s och/eller nationella regler för offentlig upphandling inte hade följts i 26 av de 140 granskade förfarandena. I fyra av dessa fall, vilket är ett lägre antal än tidigare år, var den bristande efterlevnaden av reglerna så allvarlig att vi kunde konstatera att kontraktet borde ha tilldelats en annan anbudsgivare eller att konkurrensen hade begränsats på ett sätt som ledde till en omotiverad direkt tilldelning. Vi klassificerade dessa fel som kvantifierbara⁽¹⁷⁾ (se **figur 6.5**). Sådana fel står för 12 % av alla kvantifierbara fel och utgör cirka 0,7 procentenheter av den uppskattade felnivån. För att uppskatta felnivån använde vi bestämmelserna i direktivet om offentlig upphandling från 2014 som är mindre strikta än bestämmelserna i direktiven om offentlig upphandling från 2004 (dvs. ändringar av kontrakt).

Figur 6.5 – Exempel på allvarlig bristande efterlevnad av reglerna för offentlig upphandling

Kompletterande arbeten tilldelades utan en riktig offentlig upphandling: I ett Eruf-vägbyggnadsprojekt i Tyskland tilldelades kompletterande arbeten som översteg 50 % av det ursprungliga kontraktets värde samma uppdragstagare direkt. Det strider mot artikel 31 i direktiv 2004/18/EG om offentlig upphandling.

Kostnaderna kan därför inte komma i fråga för EU-medfinansiering. Liknande fall konstaterades i andra Eruf-projekt i Italien och Förenade kungariket.

6.22. Andra fel i anbudsförfarandena och kontraktstilldelningen inträffade i ytterligare 22 av de 140 granskade upphandlingsförfarandena. Bland dem fanns fall av felaktig tillämpning av urvalskriterierna, brister i förfrågningsunderlaget och bristande efterlevnad av informations- och offentlighetskraven. Dessa fel ingår inte i vår uppskattning av felprocenten⁽¹⁸⁾.

6.22. Kommissionen kommer att följa upp de fall som revisionsrätten nämner och vid behov föreslå åtgärder.

⁽¹⁷⁾ Närmare information om vår metod för att kvantifiera fel avseende offentlig upphandling finns i punkt 1.13 och i punkt 13 i bilaga 1.1 till årsrapporten för 2014.

⁽¹⁸⁾ Se även tabell 1 i särskild rapport nr 10/2015.

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

6.23. I två transaktioner som granskades i två medlemsstater hade de nationella myndigheterna identifierat allvarliga fall av bristande efterlevnad av reglerna för offentlig upphandling och beslutat om särskilda finansiella korrigeringar på projektnivå⁽¹⁹⁾. Vi har beaktat de korrigeringar åtgärderna vid beräkningen av den uppskattade felnivån, eftersom de vidtogs innan vi aviserade vår revision.

6.24. Den 26 februari 2014 antog Europeiska unionens råd och Europaparlamentet tre direktiv som syftar till att förenkla förfarandena för offentlig upphandling och göra dem mer flexibla. EU-länderna hade till april 2016 på sig att införliva de nya reglerna i nationell lagstiftning (med undantag av e-upphandling där tidsfristen är oktober 2018)⁽²⁰⁾. I maj 2016 skickade kommissionen formella underrättelser till 20 av de 28 medlemsstaterna och påminde dem om att de ännu inte fullgjort sin skyldighet att införa de tre EU-direktiven i den nationella lagstiftningen⁽²¹⁾. Om medlemsstater fortsätter att åsidosätta sin skyldighet att införa EU-lagstiftning i nationell lagstiftning kan kommissionen inleda överträdelseförfaranden i enlighet med artikel 258 i EUF-fördraget, vilket så småningom kan leda till att de berörda medlemsstaterna bötfälls.

6.25. Vi har också offentliggjort en särskild rapport om de åtgärder som medlemsstaterna och kommissionen har vidtagit för att åtgärda problemet med fel vid offentlig upphandling på området Ekonomisk, social och territoriell sammanhållning⁽²²⁾.

KOMMISSIONENS SVAR

6.23. Kommissionen noterar att lämpliga korrigeringar åtgärder har vidtagits av vissa programansvariga myndigheter i de nämnda medlemsstaterna och erkänner att det återspeglas av revisionsrätten i sin kvantifiering av fel. Målen för kommissionens handlingsplan som omnämns i svaret på punkterna 6.19 till 6.21 är att öka medlemsstaternas benägenhet att själva fatta beslut om korrigeringar åtgärder.

6.24. Kommissionen följer noga läget för genomförande i medlemsstaterna.

Från och med den 30 juni 2016, kommer 16 medlemsstater fortfarande att behöva införliva direktivet om offentlig upphandling (2014/24/EU), medan 19 måste införliva direktivet om tilldelning av koncessioner (2014/23/EU) och 17 direktivet om upphandling av enheter som är verksamma på områdena vatten, energi, transport och posttjänster (2014/25/EU).

6.25. Kommissionen har godtagit alla revisionsrättens rekommendationer i sin särskilda rapport och vidtar de rekommenderade åtgärderna. Kommissionen hänvisar till sina svar på punkterna 6.7 till 6.15 och 6.19 ovan.

⁽¹⁹⁾ I överensstämmelse med kommissions beslut C(2013) 9527 final, 19.12.2013.

⁽²⁰⁾ Europaparlamentets och rådets direktiv av den 26 februari 2014 om offentlig upphandling (2014/24/EU), om tilldelning av koncessioner (2014/23/EU) och om upphandling av enheter som är verksamma på områdena vatten, energi, transporter och posttjänster (2014/25/EU) (EUT L 94, 28.3.2014).

⁽²¹⁾ Följande åtta medlemsstater genomförde alla tre nya direktiv: Danmark, Tyskland, Frankrike, Italien, Ungern, Rumänien, Slovakien och Förenade kungariket.

⁽²²⁾ Se särskild rapport nr 10/2015 *Mer behöver göras för att åtgärda problemen vid offentlig upphandling inom EU:s sammanhållningsutgifter* (<http://eca.europa.eu>).

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

KOMMISSIONENS SVAR

Överträdelser av reglerna för statligt stöd

6.26. Statligt stöd är i princip oförenligt med den inre marknaden, eftersom det kan snedvrída handeln mellan medlemsstaterna ⁽²³⁾. Det finns emellertid några undantag från denna regel.

6.27. Kommissionen ser direkt till att EU:s regler för statligt stöd följs. Medlemsstaterna måste anmäla alla fall av statligt stöd till kommissionen (antingen genom ett system eller från fall till fall inom ett projekt), såvida projektet inte ligger under taket för stöd av mindre betydelse ⁽²⁴⁾ eller omfattas av den allmänna gruppundantagsförordningen ⁽²⁵⁾. Alla anmälda fall behandlas av generaldirektoratet för konkurrens som prövar om stödet är förenligt med den inre marknaden. ESF är mindre utsatt för överträdelser av reglerna för statligt stöd eftersom projekten mycket ofta omfattas av regeln om stöd av mindre betydelse.

6.28. Vi identifierade i år sju Eruf-/SF-projekt i fem medlemsstater som inte följde EU:s regler för statligt stöd ⁽²⁶⁾. I förekommande fall har vi begärt och fått en preliminär bedömning av generaldirektoratet för konkurrens. När vi klassificerade fel beaktade vi denna bedömning och Europeiska unionens domstols rättspraxis.

6.29. Vi anser att tre av dessa projekt borde ha fått mindre offentlig finansiering eller ingen offentlig finansiering alls från EU och/eller medlemsstaten enligt reglerna för statligt stöd. De främsta skälen till att reglerna för statligt stöd inte efterlevs är att det finns alltför många stödtak. Dessa kvantifierade fel står för cirka 0,3 procentenheter av den uppskattade felnivån (se **figur 6.6**). Vi utgick från den allmänna gruppundantagsförordningen från 2014 när vi skulle uppskatta felnivån i denna kategori ⁽²⁷⁾.

6.27. Vid en anmälan om potentiellt statligt stöd bedömer kommissionen om stödet utgör statligt stöd och om det i så fall är förenligt med den inre marknaden. Resultatet av utvärderingen leder till ett kommissionsbeslut.

6.28-6.29. Kommissionen kommer att följa upp de fall som revisionsrätten nämner och vid behov föreslå åtgärder.

⁽²³⁾ Artiklarna 107 och 108 i EUF-fördraget.

⁽²⁴⁾ Artikel 2.1 i kommissionens förordning (EG) nr 1998/2006 (EUT L 379, 28.12.2006, s. 5)

⁽²⁵⁾ Artikel 3 i kommissionens förordning (EU) nr 651/2014 (EUT L 187, 26.6.2014, s. 1), som ersätter artikel 3.1 i kommissionens förordning (EG) nr 800/2008 (EUT L 214, 9.8.2008, s. 3).

⁽²⁶⁾ Tjeckien, Italien, Lettland, Portugal, Polen och Förenade kungariket.

⁽²⁷⁾ Förordning (EU) nr 651/2014.

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

Figur 6.6 – Exempel på ett projekt som inte följde reglerna för statligt stöd

Stödtaket överskreds: I ett SF-projekt i Polen som gällde uppförandet av hamninfrastruktur överskred finansieringen den högsta tillåtna finansieringen enligt reglerna för statligt stöd för denna typ av projekt.

Andra fall konstaterades i andra Erufprojekt i Lettland och Förenade kungariket.

6.30. Vi har även offentliggjort en särskild rapport om de insatser som behövs från kommissionens och medlemsstaternas sida för att förebygga, upptäcka och korrigera överträdelser av regler för statligt stöd på sammanhållningsområdet⁽²⁸⁾.

Mervärdesskatt redovisad av offentliga organ

6.31. Mervärdesskatt (moms) är en indirekt skatt i EU på den inhemska konsumtionen av varor och tjänster som tas ut i varje skede av produktionskedjan och som betalas av slutkonsumenten. Enligt EU:s lagstiftning berättigar inte återbetalningsbar mervärdesskatt till medfinansiering inom Eruf/SF och ESF⁽²⁹⁾. Icke återbetalningsbar mervärdesskatt kan följaktligen redovisas för medfinansiering.

6.32. När offentliga organ inte redovisar och därför inte återkräver mervärdesskatt har såväl kommissionen som medlemsstaterna tolkat bestämmelserna som att de tillåter att mervärdesskatt betraktas som en stödberättigande kostnad. Åtskillnaden mellan återbetalningsbar och icke återbetalningsbar mervärdesskatt i förordningarna är dock en källa till förvirring.

KOMMISSIONENS SVAR

6.30. Kommissionen hänvisar till sina svar på revisionsrättens iakttagelser och rekommendationer som publicerades i den hänvisade särskilda rapporten och kommer att följa upp de godtagna rekommendationerna.

6.31. De bestämmelser som nämns av revisionsrätten för sammanhållningspolitiken är resultatet av ett politiskt val som gjorts av medlagstiftarna. De överensstämmer i helhet med standardprinciperna om stödberättigande för mervärdesskatt för bidrag i annan EU-politik, i synnerhet under direkt förvaltning.

6.32-6.33. I princip förlitar sig kommissionen på medlemsstaternas bedömning av stödmottagarens skattepliktiga eller icke-skattepliktiga status avseende mervärdesskatt. Under 2012 bekräftade EU-domstolen dock att begreppet återbetalbar mervärdesskatt inte är ett resultat av en formell granskning av stödmottagarens skattepliktiga/icke-skattepliktiga status.

Kommissionen har för avsikt lägga fram förtydligande om detta för medlemsstaterna för den nuvarande programperioden 2014–2020.

Kommissionen kommer att följa upp de fall som identifierats av revisionsrätten.

⁽²⁸⁾ Se särskild rapport nr 24/2016 (<http://eca.europa.eu>).

⁽²⁹⁾ Artikel 7.1 d i rådets förordning (EG) nr 1080/2006 (EUT L 210, 31.7.2006, s. 1), artikel 11.2 a i rådets förordning (EG) nr 1081/2006 (EUT L 210, 31.7.2006, s. 12) och artikel 3 e i rådets förordning (EG) nr 1084/2006 (EUT L 210, 31.7.2006, s. 79). Vad beträffar programperioden 2014–2020 innehåller artiklarna 37.11 och 69.3 c i förordning (EU) nr 1303/2013 liknande bestämmelser.

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

KOMMISSIONENS SVAR

6.33. Till exempel slog domstolen 2012 fast att mervärdesskatt måste anses som återbetalningsbar närhelst en operatör tar ut avgifter med mervärdesskatt från slutanvändarna av infrastrukturen⁽³⁰⁾. Vi identifierade tre fall där återbetalningsbar mervärdesskatt redovisades som en stödberättigande kostnad av offentliga organ (se **figur 6.7**).

Figur 6.7 – Exempel på icke stödberättigande mervärdesskatt

Återbetalningsbar mervärdesskatt berättigar inte till EU-medfinansiering: I ett Erufprojekt i Ungern som gällde återställande av en outnyttjad gruva för bygge av en ny utomhusevenemangsanläggning redovisade stödmottagaren, en kommun, mervärdesskatt som stödberättigande utgifter. Men anläggningsoperatören kommer att ta ut momsbelagda avgifter av slutanvändarna av infrastrukturen. Momsutgifterna berättigar därför inte till EU-medfinansiering.

Liknande fall konstaterades i två Erufprojekt i Tyskland.

6.34. Även när moms som redovisats som utgift av nationella regeringar som agerar som stödmottagare har ansetts vara stödberättigande, utgör inte momsen i sig en nettokostnad för medlemsstaten⁽³¹⁾. Till exempel kan moms inkluderas i kostnaderna för ett stort infrastrukturprojekt som genomförs av ett ministerium eller ett organ som är direkt underställt det eftersom ministeriet inte får tillbaka betalad moms. Samtidigt erhåller den nationella budgeten den moms som har ersatts genom EU-medel.

6.35. I EU ligger den standardmomssats som tillämpas på de flesta projekt på mellan 17 och 27 %. När den moms som redovisats som icke återbetalningsbar av de ministerier som genomför projekten överstiger den nationella medfinansieringsgraden kan ersättningen från EU till och med överstiga de faktiska projektkostnaderna, exklusive moms. Till exempel inträffar detta när medfinansieringsgraden i ett projekt är minst 85 % och den momssats som ministeriet som genomför projektet betalar ligger över 20 %. Om den momssats som betalas är 23 % skulle EU:s totala bidrag till projektet motsvara 104,6 % av de faktiska kostnader som uppkommit, exklusive moms. Detta är särskilt relevant för Sammanhållningsfonden där merparten av projekten har en medfinansieringsgrad på 85 % eller mer.

6.34-6.35. Kommissionen noterar att mervärdesskatt är en allmän skatt som samlas in av de nationella och regionala regeringarna som inte omdirigerar den tillbaka till enskilda finansierade projekt.

En stramare hållning som skulle vara att förklara mervärdesskatt som en icke-stödberättigande kostnad för ministerier eller organ direkt under deras auktoritet skulle i realiteten straffa de som inte har möjlighet att få tillbaka mervärdesskatt eller kompenseras för den. Sådana organ skulle därför vara tvungna att hitta ytterligare finansiering för att genomföra sina projekt eller skulle behöva bidra mer till finansieringen än andra stödmottagare som får tillbaka mervärdesskatt. Detta är inte ett politiskt val som gjorts av medlagstiftarna för sammanhållningspolitiken.

⁽³⁰⁾ Mål T-89/10 Ungern mot kommissionen, tribunalens dom av den 20 september 2012.

⁽³¹⁾ När det gäller 47 av de 223 Eruf-/SF- och ESF-projekt som genomfördes av offentliga organ och som vi granskade 2015 uppskattade vi att upp till 412 miljoner euro i moms hade redovisats.

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

Kontrollerna på medlemsstatsnivå var inte tillräckligt tillförlitliga

6.36. I 18 fall av kvantifierbara fel som stödmottagare hade begått hade de nationella myndigheterna tillräckligt med information⁽³²⁾ för att förebygga, upptäcka och korrigera felen innan de redovisade utgifterna för kommissionen. Om all denna information hade använts, skulle den uppskattade felnivån för detta kapitel ha varit 2,4 procentenheter lägre. Vi konstaterade dessutom att det i två fall var förvaltningsmyndigheter och förmedlande organ i medlemsstaterna som hade begått det fel som vi upptäckte. Dessa fel bidrog med 0,6 procentenheter till den uppskattade felnivån.

KOMMISSIONENS SVAR

6.36. Kommissionen följer noggrant upp dessa ärenden och instämmer i att sunda förvaltningskontroller måste göras i ett tidigt skede för att förhindra att oriktigheter uppkommer eller inkluderas i betalningsansökningar.

Kommissionen genomför sedan 2010 riktade granskningar av förvaltningskontroller av högriskprogram i de fall den har konstaterat att brister kan förbli oupptäckta eller inte upptäckas i tid av programrevisionsmyndigheten. För GD Regional- och stadspolitik och GD Sysselsättning, socialpolitik och inkludering presenteras resultaten av dessa revisioner som utförts fram till 2015 i sina respektive årliga verksamhetsrapporter för 2015 (se sidorna 65 respektive 56/57).

Kommissionen hänvisar till de skärpta kontrollreglerna i regelverket för programperioden 2014–2020, enligt vilka förvaltningskontroller och andra kontroller (inbegripet på plats) ska genomföras i tid för attesteringen av programmets redovisning och förvaltningsmyndigheternas överlämnande av förvaltningsförklaringarna till kommissionen varje år. Revisionsmyndigheterna ska göra en uppskattning av troliga kvarstående felprocentsatser i redovisningarna på grundval av samtliga valideringar, kontroller och korrigeringar som gjorts sedan slutet av budgetåret. Kommissionen anser att dessa skärpta kontrollregler på ett varaktigt sätt kommer att minska felprocentsatserna.

Kommissionen har också utfärdat en ny vägledning för att ytterligare öka förvaltningskontrollernas tillförlitlighet och för att tydliggöra ansvarsskyldigheten för förvaltningsmyndigheterna och deras förmedlande organ genom förvaltningsförklaringar och årliga sammanfattningar under programperioden 2014–2020. Vägledningen, som bygger på de lärdomar som drogs under den föregående programperioden, offentliggjordes i september 2015.

⁽³²⁾ På grundval av styrkande dokumentation, bland annat standardiserade korskontroller av databasinformation och obligatoriska kontroller.

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

**GRANSKNING AV FINANSIERINGSINSTRUMENT
MED DELAD FÖRVALTNING**

6.37. Finansieringsinstrument ger stöd till företag eller stadsprojekt genom kapitalinvesteringar, lån eller garantier⁽³³⁾. De kan huvudsakligen användas på tre områden: till stöd för små och medelstora företag⁽³⁴⁾, till stadsutveckling⁽³⁵⁾ och till främjande av energieffektivitet.

6.38. Vid utgången av 2014 hade 1 025 finansieringsinstrument inrättats i 183 operativa program inom Eruf och ESF i alla utom tre medlemsstater (Irland, Kroatien och Luxemburg). Tillsammans har de ett kapital på omkring 16 018 miljoner euro⁽³⁶⁾.

6.39. Fonder som genomför finansieringsinstrument får i regel ett bidrag från det operativa programmet när deras egen juridiska form fastställs och använder därefter pengarna till att stödja projekt. Sådant ekonomiskt stöd kan endast ges till projekt som faller inom det operativa programmens tillämpningsområde. Finansieringsinstrumenten ska vara revolverande eller, när det gäller vissa typer av garantifonder, skapa en kraftig hävstångseffekt. Medel som återförts efter investeringar eller lån, inbegripet vinster, ska användas på nytt till de aktiviteter som genomförs av finansieringsinstrumentet.

6.40. Endast utbetalningar till slutmottagare och fondförvaltarens kostnader och avgifter anses stödberättigande. Den del av finansieringsinstrumentens kapital som inte använts ska lämnas tillbaka till EU-budgeten vid avslutningen⁽³⁷⁾.

⁽³³⁾ Artikel 44 i förordning (EG) nr 1083/2006.

⁽³⁴⁾ Här ingår programmet för gemensamma europeiska resurser för mikroföretag till medelstora företag (Jeremie) som genomförs tillsammans med Europeiska investeringsbanken (EIB) och Europeiska investeringsfonden (EIF) för att sörja för ytterligare finansiering till små och medelstora företag.

⁽³⁵⁾ Här ingår programmet för ett gemensamt europeiskt stöd till hållbara investeringar i stadsområden (Jessica) som genomförs tillsammans med EIB för att göra återbetalningspliktiga investeringar (i form av eget kapital, lån eller garantier) i stadsutveckling.

⁽³⁶⁾ Europeiska kommissionens rapport om de framsteg som gjorts när det gäller att finansiera och genomföra finansieringsinstrument som rapporterats av förvaltningsmyndigheterna i enlighet med artikel 67.2 j i rådets förordning (EG) nr 1083/2006, situationen den 31 december 2014, EGESIF_14-0027-00, 23 september 2015. Uppgifterna för 2015 offentliggörs i september 2016.

⁽³⁷⁾ Artikel 78.6 i förordning (EG) nr 1083/2006.

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

KOMMISSIONENS SVAR

Långsamt genomförande av finansieringsinstrument

6.41. Den genomsnittliga utbetalningsgraden för 1 025 Eruf- och ESF-finansieringsinstrument uppgick till 57 % i slutet av 2014. Det motsvarar en ökning på tio procentenheter jämfört med 2013 och en ökning på 20 procentenheter jämfört med 2012 ⁽³⁸⁾.

6.42. I **figur 6.8** presenteras utbetalningsgraderna per den 31 december 2014 för finansieringsinstrument som finansieras av Ekonomisk, social och territoriell sammanhållning. Redan i förra årsrapporten pekade vi på de svårigheter som flera medlemsstater har att använda finansieringsinstrumentens kapital fullt ut. Vi konstaterar att det förekommer särskilda problem med låga utbetalningsgrader i sex medlemsstater (Grekland, Spanien, Italien, Nederländerna, Österrike och Slovakien) jämfört med EU-genomsnittet.

6.41. Kommissionen noterar att den genomsnittliga utbetalningsgraden på 57 % i slutet av 2014 (en ökning jämfört med 47 % i slutet av 2013) är ett genomsnitt på EU-nivå som inte återspeglar den heterogena situationen på programnivå (se kommissionens rapport offentliggjord den 1 oktober 2015). Den låga utbetalningsgraden i slutet av 2014 är ett resultat av ett antal faktorer, bland annat den finansiella krisen, den begränsade erfarenheten i vissa medlemsstater och den sena starten av vissa instrument (även 2014).

Kommissionen vill vidare betona att med hänsyn till de finansiella instrumentens livscykel förväntas en ökning under det sista året av genomförandet. Eventuella slutsatser om utbetalningsgradernas effektivitet kan endast göras vid avslutande.

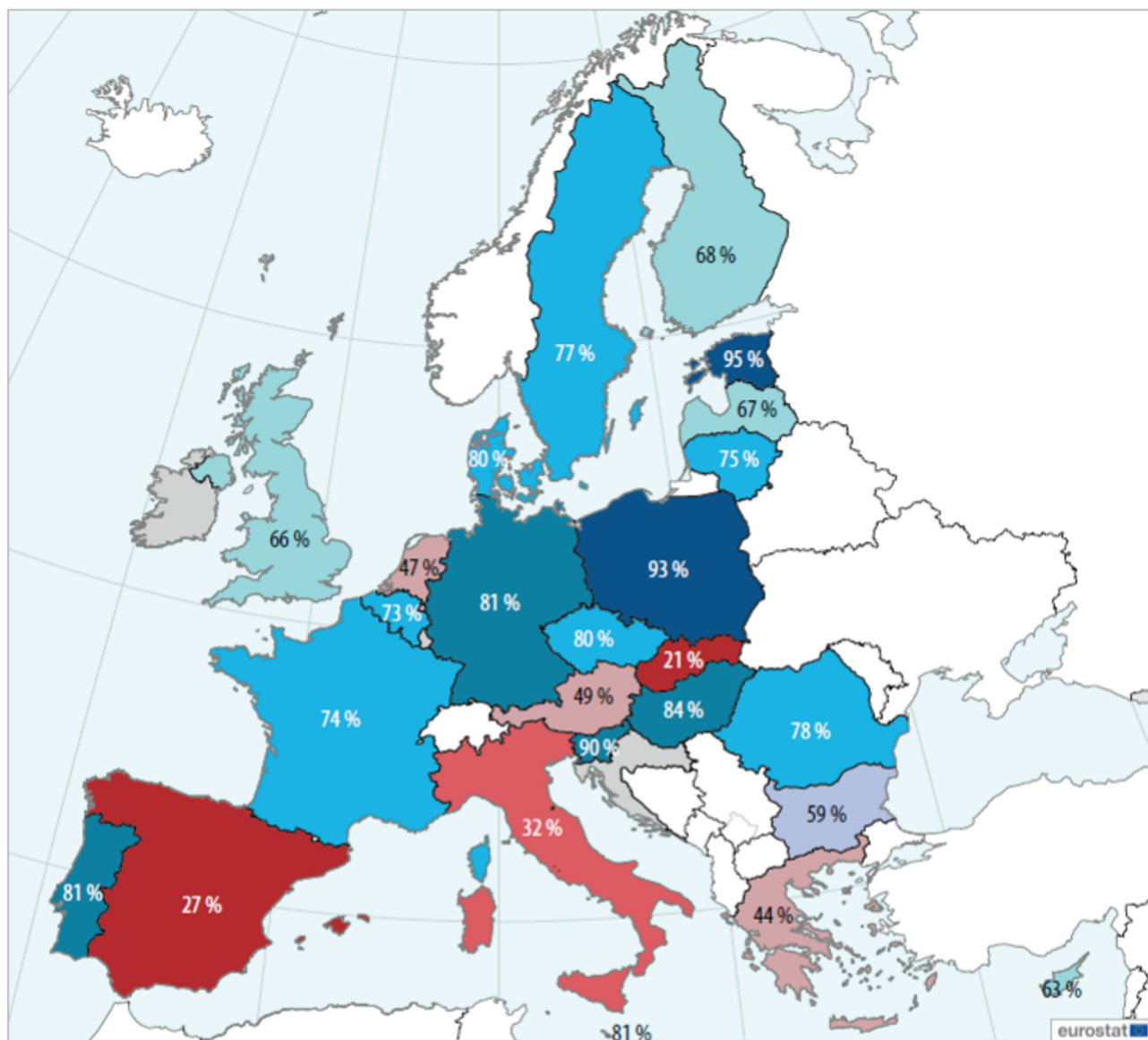
I vilket fall som helst ska, vid avslutande, initiala belopp i finansiella instrument som inte betalats ut till de slutliga mottagarna betraktas som icke stödberättigande, återvinnas till EU:s budget och vara förlorade för programmen och medlemsstaterna.

Kommissionen anser att dess rapport som ska publiceras den 1 oktober 2016 om situationen i slutet av 2015 kommer att visa ytterligare framsteg i genomförandet.

6.42. Som redan har nämnts i kommissionens svar på revisionsrättens årsrapport för år 2014 (punkt 6.49) har kommissionen tillsammans med medlemsstaterna vidtagit ett antal åtgärder för att säkerställa att de återstående investeringarna gjorda av de finansiella instrumenten kommer att nå slutmottagarna i tid. Kommissionen fortsätter sina ansträngningar i detta avseende även under 2015.

⁽³⁸⁾ Se punkterna 5.33–5.36 och ruta 5.5 i årsrapporten för 2013 och punkterna 6.46–6.52 i årsrapporten för 2014.

Figur 6.8 – Utbetalningsgrader per den 31 december 2014 för finansieringsinstrument som finansieras av Ekonomisk, social och territoriell sammanhållning



Bildförklaring:

Utbetalningsgrader för finansieringsinstrument som finansieras av Ekonomisk, social och territoriell sammanhållning

Administrativa gränser: © EuroGeographics © UN-FAO © Turkstat
Kartografi: Eurostat — GISCO, 01/2015

0 200 400 600 800 km

- Inga instrument
- 20-30 %
- 30-40 %
- 40-50 %
- 50-60 %
- 60-70 %
- 70-80 %
- 80-90 %
- 90-100 %

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

6.43. Informationen om genomförandet av Eruf- och ESF-finansieringsinstrument bygger på uppgifter som inhämtats direkt från medlemsstaterna. Sedan 2011 har kommissionen gjort stora ansträngningar för att förbättra kvaliteten på dessa uppgifter. Trots det är de uppgifter som presenteras i kommissionens rapport i vissa fall ofullständiga eller oriktiga. Det var också fallet när det gällde fyra av de sju finansieringsinstrument som vi granskade 2015.

Ikke stödberättigade slutmottagare

6.44. I två av de sju granskade finansieringsinstrumenten hade garantier eller lån godkänts till slutmottagare som inte var stödberättigade enligt förordningen och den nationella lagstiftningen. Dessa fall klassificeras som kvantifierbara fel antingen under kategorin icke stödberättigande utgifter eller under kategorin icke stödberättigande projekt (se **figur 6.9**).

Figur 6.9 – Exempel på ett icke stödberättigande lån (icke stödberättigad mottagare)

Ikke stödberättigade slutmottagare: I ett av Eruf-finansieringsinstrumenten i Ungern utfärdade den finansiella intermediären ett lån till ett företag som ingick i den finansiella intermediärens egen grupp. Men förordningen och kommissionens tillämpliga vägledning utesluter uttryckligen att ett företag som ingår i samma grupp ska kunna anses vara en stödberättigad slutmottagare. Lånet berättigar därför inte till medfinansiering.

Andra liknande fall med icke stödberättigade mottagare konstaterades i Italien.

KOMMISSIONENS SVAR

6.43. I maj 2015 gav kommissionen vägledning om rapporteringsanvisningar till medlemsstaterna med förtydligande av rapporteringskraven. Dessutom har kommissionen förbättrat sina rapporteringsverktyg för 2014–2020: Medlemsstaterna måste rapportera de uppgifter som krävs enligt artikel 46 i förordningen om gemensamma bestämmelser som är mer omfattande än de uppgifter som krävdes för 2007–2013. I april 2016 presenterade kommissionen en ytterligare vägledning till medlemsstaterna om denna rapportering.

6.44. Kommissionen noterar att den inte, när det finns två fel kopplade till icke berättigade mottagare i finansiella instrument, i det skedet inte kan bedöma effekterna av dessa enskilda fel på EU:s budget.

Såsom framgår av punkt 3 i "Riktlinjer för fastställande av finansiella korrigeringar som ska tillämpas på utgifter som medfinansierats av EU inom ramen för strukturfonderna och den europeiska fiskerifonden för bristande efterlevnad av de regler som gäller för finansieringstekniska instrument för programperioden 2007–2013" kan enskilda oegentligheter ersättas med lagliga och korrekta investeringar med hjälp av finansiella instrument i slutmottagarna genom partiell eller slutlig avslutning. Kommissionen anser därför att, utan att bestrida de underliggande felen, den inte kan bedöma konsekvenserna av sådana fel på EU:s budget i det här skedet.

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

KOMMISSIONENS SVAR

Förlängning av stödperioden 2007–2013 endast genom ett kommissionsbeslut

6.45. Vi vill påminna om ett specifikt problem som vi tog upp i årsrapporten för 2014⁽³⁹⁾. I artikel 56.1 i förordning (EG) nr 1083/2006 fastställs den 31 december 2015 som sista datum för stödperiodens betalningar. Under 2015 beslutade kommissionen att förlänga stödperioden till den 31 mars 2017 genom ett kommissionsbeslut⁽⁴⁰⁾ i stället för att be rådet och parlamentet att ändra förordningen. Eftersom det fortfarande inte finns någon lagstiftning på tillräckligt hög nivå anser vi att de utbetalningar som görs efter den 31 december 2015 är oriktiga.

6.46. Vi har även offentliggjort en särskild rapport om lärdomarna av genomförandet av EU:s budget med hjälp av finansieringsinstrument under programperioden 2007–2013⁽⁴¹⁾.

6.45. Kommissionen har redan uttryckt sin ståndpunkt om samma iakttagelse i sitt svar på revisionsrättens årsrapport 2014. Kommissionen har agerat i enlighet med Europeiska rådets rekommendationer från december 2014 och inom ramen som erbjöds av regelverket. Därför anser kommissionen att de utbetalningar som gjorts till slutmottagare fram till slutet av mars 2017 som stödberättigade utgifter.

Kommissionens ändringsbeslut gällande riktlinjer för avslutande av program påverkar inte artikel 56.1, enligt vilken bidrag från fonderna till finansieringsinstrument måste betalas senast den 31 december 2015. Detta gäller alltså.

Ändringen förtydligar artikel 78.6 i förordning (EG) nr 1083/2006. Artikel 78.6 i förordning (EG) nr 1083/2006 är en lex specialis till artikel 56.1 i den förordningen. På grundval av detta drar kommissionen slutsatsen att:

- Artikel 78.6 innebär att bidraget från operativa programmet till det finanstekniska instrumentet måste betalas fram till den 31 december 2015.
- När det gäller stödberättigande utgifter genom ett finanstekniskt instrument till slutmottagaren tillåter artikel 78.6 att sådana utgifter är berättigade fram till datumet för inlämnande av avslutandehandlingarna.
- Eftersom den 31 mars 2017 är sista dagen för inlämning av avslutandehandlingarna till kommissionen förtydligar ändringen av avslutningsriktlinjerna att avslutning enligt artikel 78.6 i den allmänna förordningen är dagen för inlämnande av avslutandehandlingarna, dvs. den 31 mars 2017 (se även kommissionens svar på punkt 6.52 och rekommendation 5 i revisionsrättens årsrapport 2014).

Kommissionen motsätter sig därför att utbetalningar som görs efter den 31 december 2015 ska anses ogiltiga.

6.46. Kommissionen hänvisar till sina svar på revisionsrättens rekommendationer som publicerades i den hänvisade särskilda rapporten och har redan vidtagit åtgärder för att följa upp de godtagna rekommendationerna.

⁽³⁹⁾ Se punkt 6.52 i årsrapporten för 2014.

⁽⁴⁰⁾ Kommissionens beslut C(2015) 2771.

⁽⁴¹⁾ Se särskild rapport nr 19/2016 (<http://eca.europa.eu>).

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

KOMMISSIONENS SVAR

GRANSKNING AV DELAR AV INTERNKONTROLL-SYSTEM, INBEGRIPET ÅRLIGA VERKSAMHETS-RAPPORTER**Bedömning av kommissionens övervakning av revisionsmyndigheter**

Kommissionen använder det arbete som revisionsmyndigheter i medlemsstaterna har utfört när den ska uppskatta felnivån

6.47. Revisionsmyndigheterna ska ge kommissionen garantier för att förvaltningssystemet och internkontrollerna inom ett operativt program fungerar ändamålsenligt och för att de attesterade utgifterna är lagliga och korrekta. Denna information lämnar revisionsmyndigheterna i sina årliga kontrollrapporter, revisionsuttalanden och systemgranskningsrapporter⁽⁴²⁾. Sedan 2009 har kommissionen undersökt de viktigaste revisionsmyndigheterna och bland annat granskat deras arbete på plats för att bedöma i hur hög grad de kan förlita sig på deras arbete.

6.47. Kommissionen har ett nära samarbete och en nära samordning med revisionsmyndigheterna, och började redan 2009 att granska deras metoder och revisionsresultat. Detta upplägg bidrog till en kapacitetsökning eftersom revisionsmyndigheterna fick rådgivning, vägledning och rekommendationer genom att kommissionen gjorde om deras granskningsarbete.

Kommissionen understryker att dess bedömning av revisionsmyndigheternas tillförlitlighet ska ses mot bakgrund av detta. Som ett resultat av revisionsprogrammet som medförde sammanlagt 316 revisionsuppdrag på plats sedan 2009 och omfattade 51 revisionsmyndigheter som ansvarade för revision av cirka 98,5 % av Eruf/SF-anslagen för perioden 2007–2013 drog GD Regional- och stadspolitik slutsatsen i slutet av 2015 att de granskande revisionsmyndigheternas arbete i allmänhet kan åberopas.

När det gäller GD Sysselsättning, socialpolitik och inkludering hade 236 revisionsuppdrag genomförts sedan 2009 fram till slutet av 2015. Dessa omfattade 89 revisionsmyndigheter av 92 (96,7 %) som ansvarade för 115 av 118 operativa program, vilket representerar 99,6 % av utgifterna. Kommissionen drog slutsatsen att den kan förlita sig på 82 revisionsmyndigheter som omfattar 98,2 % av ESF-anslagen.

I sin årliga verksamhetsrapport 2015 tillhandahöll GD Regional- och stadspolitik och GD Sysselsättning, socialpolitik och inkludering en detaljerad utvärdering av noggrannheten och tillförlitligheten i revisionsuppgifter och resultat i sin årliga kontrollrapport 2015 i relation till utgifterna 2014 års utgifter (se sidorna 55 till 60 av GD Regional- och stadspolitikens årliga verksamhetsrapport för 2015 och sidorna 52 till 54 i GD Sysselsättning, socialpolitik och inkluderingens årliga verksamhetsrapport 2015).

⁽⁴²⁾ Totalt sett har EU:s 28 medlemsstater inrättat 113 revisionsmyndigheter för de 440 operativa program inom Eruf/SF och ESF som godkändes för programperioden 2007–2013. Av dem ansvarar 63 för operativa program inom både Eruf/SF och ESF. För alla 440 operativa program tillsammans hade 306 årliga kontrollrapporter och revisionsuttalanden utarbetats av revisionsmyndigheterna i slutet av december 2015.

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

6.48. Generaldirektoratet för regional- och stadspolitik och generaldirektoratet för sysselsättning, socialpolitik och inkludering använder denna information när de utarbetar sina årliga verksamhetsrapporter och under året för att besluta om att eventuellt avbryta och/eller ställa in betalningar till operativa program.

6.49. För att bedöma om de kan förlita sig på informationen kontrollerar generaldirektoraten de felprocentsatser som revisionsmyndigheterna rapporterar för varje operativt program (eller grupp av operativa program) ⁽⁴³⁾:

- Om kommissionen anser att felprocenten är tillförlitlig (och representativ för de attesterade utgifterna) accepterar den den felprocent som revisionsmyndigheten har rapporterat. Kommissionen kan även räkna om felprocenten för sin egen bedömning utifrån ytterligare information som den får från revisionsmyndigheten.
- Om felprocentsatserna är otillförlitliga tillämpar kommissionen en schablonmässigt beräknad felprocent (mellan 2 och 25 %) som beror på resultatet av bedömningen av hur förvaltnings- och internkontrollsystemen fungerar.

KOMMISSIONENS SVAR

6.48. Under 2015 uppgav GD Regional- och stadspolitik i sin årliga verksamhetsrapport att i omkring två tredjedelar av fallen då betalningar avbröts eller varningar om att ställa in dem utfärdades gjordes detta på grund av revisionsresultat som rapporterats till kommissionen av revisionsmyndigheter under året eller vid årets slut (se sidan 68 i GD Regional- och stadspolitikens årliga verksamhetsrapport för 2015).

Under 2015 berördes 117 projekt inom Eruf/Sammanhållningsfonden av avbrutna betalningar eller varningar om att ställa in dem. Betalningsansökningar motsvarande närmare 9,1 miljarder euro lämnades in av medlemsstaterna, men dessa betalades inte ut innan kommissionen mottagit ytterligare bevis på att alla nödvändiga korrigeringar gjorts av den berörda medlemsstaten.

När det gäller ESF, såsom uppges på sidan 59 i GD Sysselsättning, socialpolitik och inkluderingens årliga verksamhetsrapport för 2015, skickade kommissionen 2 underrättelser innehållande varningar och 17 förhandsunderrättelser om att ställa in dem. Den beslutade att avbryta betalningarna i 27 fall och ställde in 10 operativa program. Utbetalningar till ett värde av sammanlagt 1,4 miljarder euro ställdes in.

6.49. Kommissionen betonar att den årliga bedömningen av felprocentsatsernas tillförlitlighet görs genom en grundlig skrivbordsgranskning av all tillgänglig information, som vid behov kompletteras med riskbaserade undersökningar på plats. Man tar även hänsyn till den övergripande bedömningen av revisionsmyndigheternas tillförlitlighet, som görs genom den omfattande revisionsundersökning som omtalas i svaret på punkt 6.47. Vid behov begär och erhåller kommissionen ytterligare information från revisionsmyndigheten.

⁽⁴³⁾ De felprocentsatser som revisionsmyndigheter rapporterar för år n beräknas utifrån ett urval av revisioner av insatser som ska vara statistiskt representativa för de utgifter som har attesterats för kommissionen år n-1 (punkt 11 i särskild rapport nr 16/2013).

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

6.50. Kommissionen beräknar även en "ackumulerad kvarstående risk" för varje operativt program (eller grupp av operativa program) som tar hänsyn till alla finansiella korrigeringar sedan programperioden inleddes. Detta innebär korrigeringar som redan genomförts på EU-nivå och/eller nationell nivå⁽⁴⁴⁾.

6.51. På grundval av dessa två indikatorer och ytterligare information som den har tillgång till fastställer kommissionen sin bedömning av förvaltnings- och kontrollsystemet för det operativa programmet. Bedömningen rapporteras därefter i generaldirektoratets årliga verksamhetsrapport⁽⁴⁵⁾.

KOMMISSIONENS SVAR

6.51. Kommissionen bedömer effektiviteten hos förvaltnings- och kontrollsystemet för varje program och varje myndighet (förvaltnings- och revisionsmyndigheter samt attesterande organ) på grundval av alla tillgängliga resultat från systemrevisioner på nationell nivå och EU-nivå. Bedömningen görs för 15 viktiga lagstiftningskrav med hjälp av samma metod som används av revisionsmyndigheterna. Alla program bedöms därför mot revisorns yttrande på nationell och kommissionsnivå utifrån revisioner som genomförts på system och representativa urval av insatser. Felprocentsatser som rapporteras av medlemsstater och procentsatser för kvarstående fel som beräknas av kommissionen utgör ett viktigt underlag för bedömningen, som emellertid även grundas på annat underlag. Ansvariga för den operativa verksamheten och utanordnare efter delegering bedömer också tillförlitligheten av varje program.

Den bedömning av varje operativt program som presenteras i de årliga verksamhetsrapporterna är därmed resultatet av en övergripande bedömning som grundas på all information som finns tillgänglig för kommissionen. Det ger en omfattande och detaljerad bild av förvaltnings- och kontrollsystemets effektivitet i varje medlemsstat och, när det gäller operativa program som berörs av 2015 års reservationer, information om de huvudsakliga problem som identifierats och de åtgärder som vidtagits.

⁽⁴⁴⁾ Se sidan 52 i den årliga verksamhetsrapporten för 2015 från generaldirektoratet för regional- och stadspolitik och sidan 50 i den årliga verksamhetsrapporten för 2015 från generaldirektoratet för sysselsättning, socialpolitik och inkludering.

⁽⁴⁵⁾ Se punkterna 5–11 i särskild rapport nr 16/2013.

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

Kommissionens bedömning av årliga kontrollrapporter kan endast delvis hantera risken för att de nationella myndigheterna presenterar otillförlitlig information

6.52. Tillförlitligheten i kommissionens bedömningar av operativa program inom Eruf/SF och ESF påverkas av om den information som rapporteras av myndigheterna i medlemsstaterna är korrekt och tillförlitlig. Vid våra revisioner tidigare år har vi identifierat följande två huvudrisker i detta sammanhang:

- Revisionsmyndigheterna kan ange felen för lågt och/eller kanske inte extrapolerar dem korrekt. Det kan leda till att de rapporterade felprocentsatserna inte alltid är tillförlitliga.
- Den information om finansiella korrigeringar som medlemsstaterna rapporterar kanske inte alltid är tillförlitlig och korrekt, och det kan få till följd att kommissionens beräkningsmetod leder till att den ackumulerade kvarstående risken underskattas.

KOMMISSIONENS SVAR

6.52-6.54. Såsom de båda generaldirektoraten har förklarat i sina årliga verksamhetsrapporter har de vidtagit åtgärder för att förbättra tillförlitligheten hos den revisionsinformation (felprocentsatser och revisionsuttalanden) och de finansiella korrigeringar som medlemsstaterna rapporterar. För att minska riskerna som nämns av revisionsrätten håller kommissionen på att genomföra följande två revisionsundersökningar:

- Kommissionens tillit till revisionsinformationen som rapporteras av revisionsmyndigheter, inbegriper revisionsuttalanden och felprocentsatser, som är baserade på en bred skrivbordsgranskning och revisioner på plats. Detta syftar till att kontrollera om revisionsresultaten bekräftas, bland annat genom nya kontroller på plats av kommissionens revisorer.

Skrivbordsgranskningen av årliga kontrollrapporter omfattar ett brett spektrum av kontroller kopplade till t.ex. beräkningarnas riktighet, använda parametrar, hantering av upptäckta fel eller avstämning av den granskade populationen och kompletteras med faktainsamlingsuppdrag (se även kommissionens svar i punkterna 1.36 och 6.47). Ytterligare specifik information begärs och erhålls från revisionsmyndigheten vid behov i händelse av tvivel, men begärs inte systematiskt i samtliga fall, i enlighet med principen om samordnad granskning och lagstadgade krav.

Som ett resultat av detta fördjupande revisionsarbete har Generaldirektoratet för region- och stadspolitik samt sysselsättning, socialpolitik och inkludering bedömt 95 % av medlemsstaternas felprocent för sina politikområden som en tillförlitlig källa till information för att beräkna risken för 2015 års betalningar (sidorna 58 och 53 av deras respektive årliga verksamhetsrapporter för 2015). När det gäller de återstående 5 % där felprocentsatserna som rapporterades av medlemsstaterna ansågs otillförlitliga ersatte kommissionen dem med bästa uppskattning på grundval av schablonbelopp.

- Specifika, riskbaserade revisioner på plats (som hittills omfattar 75 operativa program under de senaste tre åren) för att se till att de korrigeringar som rapporterats genomförs effektivt och, om det föreligger tvivel eller brist på bevis, ett avdrag av de berörda beloppen från de samlade finansiella korrigeringar som beaktas vid beräkningen av procentsatsen för kvarstående fel. Efter att ha granskat tillförlitligheten och gjort skrivbordsundersökningar av överensstämmelse för de förklaringar som, i enlighet med artikel 20, lämnats in för alla program, beslutade kommissionens avdelningar att utesluta en del av de inrapporterade finansiella korrigeringarna vid beräkningen av den ackumulerade kvarstående risken (se den årliga aktivitetsrapporten från Generaldirektoratet region- och stadspolitik, sidorna 72 och 73).

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

KOMMISSIONENS SVAR

6.53. Kommissionens kontroller av de årliga kontrollrapporterna består främst av skrivbordsgranskningar och kan därför endast delvis avvärja dessa risker. Vi anser framför allt att kommissionens utrymme för att validera (och vid behov justera) de rapporterade felprocentsatserna är begränsat när revisionsmyndigheterna inte ombeds ge kommissionen mer specifik information om sina revisioner av insatser (t.ex. närmare uppgifter om revisionens inriktning och omfattning, räckvidd/delurval och felklassificering) för kommissionens kontroll av de årliga kontrollrapporterna. Vår analys visade att sådan information har begärts oftare 2015 än tidigare år.

6.54. Under 2015, liksom tidigare år, gjorde båda generaldirektoraten också kontroller på plats av finansiella korrigeringar som hade genomförts av tio medlemsstater. I sju av dessa identifierade kommissionen brister som innebär att de rapporterade finansiella korrigeringarna måste justeras. År 2014 upptäckte kommissionen brister i sju av de tolv besökta medlemsstaterna. Dessa resultat bekräftar vår egen bedömning och understryker, när det gäller den nya programperioden 2014–2020, betydelsen av att medlemsstaterna inför tillförlitliga rapporteringssystem ⁽⁴⁶⁾.

Kommissionen anser att felnivån i de utgifter som hade redovisats för 58 % av alla operativa program inte var väsentlig

6.55. Vad beträffar 2015 anser kommissionen att den hade uppnått säkerhet om att felnivån i 254 av de 440 operativa programmen inom Eruf/SF och ESF (58 %) inte var väsentlig: revisionsmyndigheterna hade rapporterat felprocentsatser under kommissionens väsentlighetsgräns på 2 % och de hade validerats av kommissionen. Dessa operativa program utgör omkring 38 % av betalningarna 2015.

6.56. Liksom tidigare år undersökte vi 2015 om kommissionen på ett ändamålsenligt sätt hade kontrollerat att de felprocentsatser som revisionsmyndigheterna rapporterat var korrekta och tillförlitliga. Det gjordes av ett urval av 102 operativa program i 16 medlemsstater (80 av de 322 operativa programmen inom Eruf/SF och 22 av de 118 operativa programmen inom ESF) utifrån kommissionens arbetspapper. Vårt urval inkluderade operativa program för vilka kommissionen hade godtagit de felprocentsatser som revisionsmyndigheterna hade rapporterat men även operativa program för vilka felprocentsatserna hade räknats om eller där schablonprocentsatser hade använts.

I motsats till programperioden 2007–2013 kommer revisionsmyndigheter för 2014–2020 att avge sina revisionsuttalanden utifrån kvarstående felprocent efter att korrigeringar har genomförts. Som ett resultat kommer korrektheten i finansiella korrigeringar att systematiskt granskas som en del av revisionen av räkenskaperna.

⁽⁴⁶⁾ Se punkterna 35–40 i särskild rapport nr 16/2013.

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

Kommissionens validering (eller omräkning) av felprocentsatserna stämmer överens med de bevis som revisionsmyndigheterna tillhandahållit

6.57. Vad beträffar fem operativa program som behandlades i fem årliga kontrollrapporter identifierade vi brister som inte hade upptäckts eller som inte hade åtgärdats ordentligt av kommissionen. Vi anser dock att inget av dessa fall borde ha föranlett kommissionen att göra ytterligare reservationer (eller reservationer med större ekonomisk effekt) i de årliga verksamhetsrapporterna för 2015. Det beror på att nästan alla dessa operativa program (eller grupper av operativa program) redan omfattas av reservationer av olika skäl.

Förbättringar av revisionsmyndigheternas kontroller av statligt stöd och offentlig upphandling

6.58. Liksom tidigare år granskade vi också huruvida de nationella myndigheterna gjorde tillfredsställande kontroller av reglerna för offentlig upphandling och statligt stöd. Vi konstaterade en betydande förbättring på området jämfört med förra årets bedömning⁽⁴⁷⁾ eftersom merparten av de checklistor som revisionsmyndigheterna använde när de granskade insatser täckte in efterlevnad av reglerna för statligt stöd och offentlig upphandling på ett tillfredsställande sätt. När det gällde två av de 102 operativa programmen i urvalet var revisionsmyndigheternas kontroller av det statliga stödet otillräckliga (till exempel ingick inte leverantörer av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse eller så kontrollerades inte stödnivån för anmälda stödordningar och för åtgärder för forskning och utveckling). När det gäller ett av dessa två operativa program anser vi att checklistan för offentlig upphandling är otillräcklig.

KOMMISSIONENS SVAR

6.57. Kommissionen noterar den förbättring i bedömningen av dess kontroll av felprocentsatser som revisionsmyndigheterna rapporterat.

6.58. Genom sina egna kontroller noterade kommissionen också betydande förbättring inrapporterade av revisionsmyndigheten.

Vid översynen av de årliga kontrollrapporterna undersöker kommissionen om revisionsmyndighetens uttalande är välgrundat med tanke på resultaten från system- och insatsgranskningarna.

Kontrollen av revisionsmyndigheternas arbete i samband med statligt stöd ingår, tillsammans med andra frågor, i kommissionens granskning av revisionsmyndigheter som bland annat inbegriper en utvärdering av metoden för system- och insatsgranskningar (inklusive checklistor) och upprepning av granskningar som redan gjorts av revisionsmyndigheterna (se svaret avseende punkt 6.47).

I vissa fall hade kommissionen redan genom sin egen revisionsrapportering uppmanat de berörda revisionsmyndigheterna att förbättra sina checklistor för att i större utsträckning omfatta kontroll av statligt stöd och frågor om offentlig upphandling. Kommissionen kommer att fortsätta kontrollera att revisionsmyndigheterna använder lämpliga checklistor.

⁽⁴⁷⁾ Enligt årsrapporten för 2014 var kontrollerna avseende statligt stöd otillfredsställande för 42 av de 139 granskade operativa programmen.

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

Enligt kommissionens vägledning ska revisionsmyndigheterna i den granskade populationen inkludera bidrag till finansieringsinstrumenten men inte kontrollera de faktiska utbetalningarna till slutmottagare

6.59. Ekonomiska bidrag från de operativa programmen till fonder som genomför finansieringsinstrument för hela perioden lämnas i regel genom en enda betalning så snart som den juridiska strukturen på fonderna har fastställts. Alternativa finansieringsarrangemang kan anges i finansieringsavtalet. Enligt förordningen ska dessa utgifter attesteras för kommissionen som utgifter som uppstått⁽⁴⁸⁾. I överensstämmelse med kommissionens vägledning till revisionsmyndigheterna om urval gäller revisionsmyndigheternas efterhandskontroll av en sådan betalning vanligtvis det budgetår som betalningen gjordes. Dessa kontroller har i regel begränsad omfattning eftersom få insatser väljs ut för stöd och begränsade belopp betalas ut till slutmottagare och projekt under det första året.

6.60. När det gäller tre operativa program står bidraget till finansieringsinstrument för en betydande del av populationen och det granskade urvalet. Revisionsmyndigheterna kom fram till att dessa bidrag inte innehöll några fel.

KOMMISSIONENS SVAR

6.59-6.62. I enlighet med artikel 78.6 i förordning (EG) nr 1083/2006 ska betalningsansökningar som lämnas in till kommissionen omfatta fondernas bidrag till finansieringsinstrument. Dessa betalningar ingår i den population som ska granskas av revisionsmyndigheterna genom kontroller av ett urval, i enlighet med kommissionens uppdaterade vägledning.

Revisionens ramverk som togs fram under 2011 för Eruf/SF och ESF förutsätter tydligt att revisioner ska omfatta upprättandet och genomförandet av finansiella instrument samt att särskilda kontroller av avslutande planeras. Revisionsmyndigheter och kommissionen får utföra tematiska revisioner av finansiella instrument som omfattar både upprättandet av fonden och det faktiska genomförandet av projekt genom revision av ett urval av projekt som genomförts av slutmottagare.

I skrivelse av den 18 mars 2015 har kommissionen också förtydligat för revisionsmyndigheterna att finansiella instrument alltid ska ingå i populationen som är föremål för urval och har informerat dem att det anses vara god praxis att dessa insatser granskas som ett separat skikt för när det gäller provtagning.

Vid mötet i Homologues Group i september 2015 diskuterade kommissionen dessutom med revisionsmyndigheterna om revisionsmetod och revisionsstrategi för avslutande. Den nödvändiga försäkran om finansiella instrument vid avslutande uppnås genom att man kombinerar resultaten från systemrevisioner som utförts under genomförandet, granskning av ett urval av transaktioner som täckte genomförandet när denna var möjligt och ytterligare tester av avslutande för att säkerställa att faktiska utbetalningar till slutmottagare är lagliga och korrekta. Denna diskussion följdes upp systematiskt i början av 2016 i bilaterala möten för revisionssamordning med de berörda medlemsstaternas revisionsmyndigheter.

Slutligen måste revisionsmyndigheterna med anledning av avslutningsredovisningarna erhålla och tillhandahålla försäkran om laglighet och korrekthet inte bara för operativa programmets bidrag som betalats till finansiella instrument utan också av användningen av detta bidrag genom underliggande transaktioner som genomförts av slutmottagaren enligt artikel 78.6 i förordning (EG) nr 1083/2006.

⁽⁴⁸⁾ Artikel 78a i förordning (EG) nr 1083/2006.

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

KOMMISSIONENS SVAR

6.61. Såvida inte specifika kontroller planeras vid avslutningen är det osannolikt att det faktiska genomförandet av insatser där finansieringsinstrument utnyttjas kontrolleras av revisionsmyndigheterna före avslutningen. De två senaste åren har vi upptäckt att icke stödberättigade mottagare har valts ut i en del av de granskade instrumenten (se även punkt 6.44).

6.62. Kommissionen har inte gett ut någon formell övergripande vägledning om revisionen av utbetalningar från finansieringsinstrumenten till slutmottagare fram till avslutningen. Revisionsmetoden enas dock kommissionen och den berörda medlemsstaten om bilateralt.

6.63. I de fall där finansieringsinstrumenten förvaltas av Europeiska investeringsbanken (EIB) kan revisionsmyndigheterna inte kontrollera bidragen till fonden på grund av de begränsningar i rätten till insyn som EIB har infört.

Revisionsmyndigheterna rapporterade mycket låga felprocentsatser för operativa program för vilka vi konstaterade fel

6.64. När det gäller 110 av de 440 operativa programmen inom Eruf/SF och ESF har kommissionen validerat felprocentsatser på mindre än eller lika med 0,5 %. I fråga om 16 av dessa operativa program har vi gjort minst en granskning under de senaste två budgetåren. När det gällde nio operativa program rapporterade vi kvantifierbara fel i de granskade projekten (se punkterna 6.55 och 6.56).

Granskning av kommissionens årliga verksamhetsrapporter

6.65. Vi bedömde de årliga verksamhetsrapporterna för 2015 med tillhörande förklaringar från generaldirektoratet för regional- och stadspolitik och generaldirektoratet för sysselsättning, socialpolitik och inkludering⁽⁴⁹⁾. Framför allt

- kontrollerade vi överensstämmelsen och riktigheten i kommissionens beräkning av riskbelopp,
- bedömde vi de reservationer som gjordes för 2015.

6.63. Ytterligare diskussioner mellan kommissionen och EIB-gruppen skulle göra det möjligt för förvaltnings- och revisionsmyndigheterna att ha försäkran vid avslutande på denna specifika punkt.

6.64. Kommissionen noterar att det faktum att enskilda fel upptäcks i ett program inte adekvat dömer revisionsresultat på förhand baserade på statistiska urval eller urval som täcker en stor del av de redovisade utgifterna. Kommissionen anser att enskilda fel som rapporterats av revisionsrätten inte ifrågasätter tillförlitligheten av de rapporterade och validerade felprocenten för 2015.

⁽⁴⁹⁾ Före utgången av april varje år utarbetar varje generaldirektorat en årlig verksamhetsrapport om det föregående året som läggs fram för Europaparlamentet och rådet och offentliggörs. Till sammans med denna rapport måste generaldirektören avge en förklaring och ange huruvida den budget som han eller hon ansvarar för har genomförts på ett lagligt och korrekt sätt. Om andelen oriktigheter ligger under kommissionens egen väsentlighetsgräns på 2 % är detta fallet. I annat fall kan generaldirektören lämna en full reservation eller en delreservation för vissa områden (eller program).

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

Kommissionens beräkning av riskbeloppen för operativa program inom Eruf/SF och ESF

6.66. Kommissionens beräkning i verksamhetsrapporterna för 2015 av riskbeloppen är riktig och överensstämmer med den tillgängliga information som rapporterats och/eller tillhandahållits av revisionsmyndigheterna. Vi erinrar dock om att de årliga felprocentsatser som rapporteras av kommissionen i de årliga verksamhetsrapporterna inte är direkt jämförbara med de felprocentsatser som vi uppskattar⁽⁵⁰⁾.

- Generaldirektoratet för regional- och stadspolitik uppskattade att det fanns risk för fel i mellan 3,0 och 5,6 % av de mellanliggande betalningar och slutbetalningar i operativa program inom Eruf/SF för programperioden 2007–2013 som godkänts under året. 63 % av de betalningar som kommissionen gjorde gick till operativa program med en validerad felprocentsats på över 2 %.
- Generaldirektoratet för sysselsättning, socialpolitik och inkludering uppskattade att det fanns risk för fel i mellan 3,0 och 3,6 % av de mellanliggande betalningar och slutbetalningar i operativa program inom ESF under programperioden 2007–2013 som godkänts under året. 56 % av de betalningar som kommissionen gjorde gick till operativa program med en validerad felprocentsats på över 2 %.

Kommissionens reservationer för operativa program inom Eruf/SF och ESF

6.67. Inom sammanhållningspolitiken utfärdar kommissionen reservationer avseende operativa program (eller grupper av operativa program) när

- betydande brister i de operativa programmens förvaltnings- och kontrollsystem har identifierats,
- de operativa programmen har validerade felprocentsatser som överstiger 5 %.

När det gäller operativa program med en validerad felprocentsats på mellan 2 och 5 % bedömer kommissionen också huruvida den ackumulerade kvarstående risken överstiger 2 %.

KOMMISSIONENS SVAR

6.66. Kommissionen instämmer i att revisionsrättens felprocent och kommissionens felprocent inte är direkt jämförbara. Målet med processen är emellertid i grunden detsamma, dvs. att bedöma risken för EU:s budget ett visst år.

Kommissionen tar hänsyn till alla de skillnader som citeras av revisionsrätten i sin särskilda rapport nr 16/2013 (se kommissionens svar på punkt 11 i denna rapport). Förutom dessa skillnader anser kommissionen att resultatet av dess bedömning för den årliga rapporten för 2015 är i linje med felprocenten som beräknades av revisionsrätten (se sidorna 65 och 100 av respektive årliga verksamhetsrapporter), vilket var fallet under de senaste fem åren i rad för Generaldirektoratet för sysselsättning, socialpolitik och inkludering och fyra år i rad för Generaldirektoratet för regions- och stadspolitik innan denna årsrapport.

Under 2015 gjorde Generaldirektoratet för regions- och stadspolitik 63 % av betalningarna till program den vid årets slut bedömde innehålla en väsentlig felnivå över 2 %, men för de allra flesta av dessa program gjordes tillräckliga korrigeringar för att hålla den ackumulerade kvarstående risken nedanför väsentlighetströskeln.

Se även kommissionens svar på punkt 6.67.

Under 2015 gjorde Generaldirektoratet för sysselsättning, socialpolitik och inkludering 56 % av betalningarna till program den vid årets slut bedömde innehålla en väsentlig felnivå över 2 %, men för de allra flesta av dessa program gjordes tillräckliga korrigeringar för att hålla den ackumulerade kvarstående risken nedanför väsentlighetströskeln.

Se även kommissionens svar på punkt 6.67.

6.67. Kommissionen noterar att enligt uppgifter i respektive årliga verksamhetsrapporter för 2015:

- 93 % av Eruf/SF-programmen visade en ackumulerad kvarstående risk under 2 % i slutet av 2015 (sidan 58). När det gäller de 21 programmen med en ackumulerad kvarstående risk över 2 % har reservationer gjorts för 20 program och för det återstående programmet behandlades undantaget i den årliga verksamhetsrapporten (sidan 180).
- 90,7 % av ESF-programmen, som representerade 93,3 % av 2015 års betalningar, visade en ackumulerad kvarstående risk-/felprocent (CRR) under 2 % (sidan 61). Reservationer gjordes för de återstående programmen, om inte de nödvändiga korrigeringar åtgärderna redan hade genomförts.

⁽⁵⁰⁾ Se punkt 11 i särskild rapport nr 16/2013.

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

6.68. Antalet operativa program inom Eruf/SF som det utfärdats en reservation för minskade från 77 till 67 år 2015 och från 36 till 23 när det gällde operativa program inom ESF. Samtidigt minskade den uppskattade ekonomiska inverkan av dessa reservationer från 234 miljoner euro 2014 till 231 miljoner euro 2015 när det gällde Eruf/SF ⁽⁵¹⁾ och från 169,4 miljoner euro 2014 till 50,3 miljoner euro 2015 när det gällde ESF.

6.69. Vi konstaterade att de reservationer som kommissionen hade gjort i de årliga verksamhetsrapporterna för 2015 överensstämde med kommissionens anvisningar och den information som de två generaldirektoraten hade fått tillgång till.

6.70. Kommissionen uppskattar den ackumulerade kvarstående risken till 1 % av betalningarna för alla operativa program inom Eruf/SF och till 0,9 % för alla operativa program inom ESF. Uppgifterna bygger på de felprocentsatser som revisionsmyndigheterna har rapporterat och som kommissionen har validerat och tar även hänsyn till de finansiella korrigeringar som attesterande myndigheter har rapporterat till kommissionen ⁽⁵²⁾.

Framtidsperspektiv: programperioden 2014–2020

6.71. I vår årsrapport för 2014 ⁽⁵³⁾ rapporterade vi att inledningen av programperioden 2014–2020 hade försenats. Vi konstaterar att mindre än 20 % av de nationella myndigheterna med ansvar för ESI-fonder hade utsetts i slutet av 2015. Medlemsstaternas myndigheter får till exempel utlysa ansökningsomgångar och välja ut projekt men de kan inte lämna in utgiftsdeklarationer till kommissionen förrän de har utsetts. Det gör att det finns en risk för att förseningarna i budgetgenomförandet när det gäller programperioden 2014–2020 blir större än de var perioden 2007–2013.

KOMMISSIONENS SVAR

6.68. Revisionsrättens iakttagelse visade att den använda metoden för reservationer i respektive årliga verksamhetsrapporter har mognat och att denna metod strikt tillämpas av GD Regions- och stadspolitik samt GD Sysselsättning, socialpolitik och inkludering.

Båda generaldirektoraten följer en strikt policy när det gäller att avbryta och ställa in betalningar. De arbetar också förebyggande i samband med betalningar, dvs. de gör inga betalningar till operativa program för vilka ett revisionsuppdrag planeras förrän revisionen har slutförts. Betalningarna upptas efter revisionen om inga omfattande brister kunnat konstateras.

6.71. Kommissionen noterar att ansvaret för urval ligger på medlemsstaterna. Kommissionen har vid flera tillfällen uppmuntrat medlemsstaterna (i möten och skriftlig kommunikation) att påskynda denna process – samtidigt som man har full respekt för urvalskriterierna enligt definitionen i förordningen – och har gett förtydliganden och hjälp vid behov.

Kommissionen noterar vidare att genomförandet i praktiken kan börja långt innan urvalsprocessen har slutförts på medlemsstaternas nivå och meddelas kommissionen. I genomsnitt har redan cirka 10 % av anslagen fördelats till utvalda insatser, med variationer mellan medlemsstaterna.

⁽⁵¹⁾ I siffrorna ingår helt och delvis kvantifierade reservationer avseende operativa program för vilka mellanliggande betalningar och/eller slutbetalningar godkändes under året (83 år 2014 och 71 år 2015) och avseende operativa program för vilka inga sådana betalningar gjordes (18 år 2014 och 19 år 2015).

⁽⁵²⁾ Artikel 20 i kommissionens förordning (EG) nr 1828/2006 (EUT L 371, 27.12.2006, s. 1).

⁽⁵³⁾ Se punkt 3.11 i årsrapporten för 2014.

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

KOMMISSIONENS SVAR

SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER

Slutsatser för 2015

6.72. De samlade revisionsbevisen visar att felnivån i utgifterna för Ekonomisk, social och territoriell sammanhållning är väsentlig.

6.73. För denna rubrik i den fleråriga budgetramen visar transaktionsgranskningen att den uppskattade felnivån i populationen är 5,2 % (se **bilaga 6.1**).

6.72-6.73. Kommissionen noterar att den uppskattade felnivån som lagts fram av revisionsrätten förblir stabil och överensstämmer också med de felprocent som rapporterats i respektive årliga verksamhetsrapporter, med förbehåll för de skillnader som anges i punkt 6.66.

Kommissionen kommer att fortsätta att inrikta sina revisioner och åtgärder på de program/medlemsstater där riskerna är störst och vid behov genomföra korrigerande åtgärder med hjälp av en strikt policy där betalningar kan avbrytas och ställas in ända fram till ett programs avslutande. Den kommer också att tillämpa stränga regler vid avslutandet för att utesluta eventuella kvarstående väsentliga risker för felaktiga utgifter.

Kommissionen noterar vidare att eftersom förvaltnings- och kontrollsystemet inom sammanhållningspolitiken sträcker sig över flera år kan fel som begåtts 2015 också rättas under kommande år och innan avslutande, som visas i avsnitt 2.4.3 i verksamhetsrapporterna för 2015 avseende GD Regional- och stadspolitik respektive GD Sysselsättning, socialpolitik och inkludering.

För perioden 2014–2020 stärktes kraven på laglighet och korrekthet, bland annat genom införande av årsbokslut, striktare kontroller och större ansvarsskyldighet när det gäller förvaltning samt årliga revisionsuttalanden grundade på de kvarstående felnivåerna, samt en kvarhållning på 10 % på alla kommissionens mellanliggande betalningar tills alla kontroller har genomförts på medlemsstatsnivå och årsbokslut inlämnats. Kvarstående felnivåer beräknas för varje räkenskapsår som omfattar räkenskaperna. Kommissionens korrigeringsförmåga stärks ytterligare genom möjligheten att tillämpa finansiella nettokorrigeringar för allvarliga brister under vissa omständigheter, vilket minskar medlemsstaternas möjlighet att återanvända medel. Detta kommer att fungera som ett viktigt incitament för medlemsstaterna att upptäcka, rapportera och korrigera allvarliga brister innan de attesterar årsbokslutet för kommissionen. Alla dessa åtgärder bör tillsammans leda till en varaktig minskning av felnivån.

Se även kommissionens svar på punkt 6.11.

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

6.74. Våra revisioner sedan 2009 har visat att felnivån för programperioden 2007–2013 är betydligt lägre än för programperioden 2000–2006. Den ligger dock konstant över väsentlighetsgränsen. Vi konstaterar också att utgifter på detta område ersätts på grundval av redovisningar av stödmottagarnas faktiska kostnader. Flera försök att genomföra förenklingar har gjorts de senaste åren men de har bara haft en begränsad effekt på transaktionernas korrekthet. Samtidigt har ökade kontroller lett till en stor administrativ börda för de nationella förvaltningarna och stödmottagarna. År 2015 tillsatte kommissionen en högnivågrupp för förenkling inför förberedelserna av programperioden efter 2020 (se punkt 6.8).

Rekommendationer

6.75. **Bilaga 6.2** visar resultatet av vår uppföljning av hur rekommendationer i tidigare årsrapporter har genomförts. I årsrapporterna för 2012 och 2013 lämnade vi 16 rekommendationer. Av dem har kommissionen genomfört nio fullt ut, medan fyra har genomförts i de flesta avseenden, två har genomförts i vissa avseenden och en inte har genomförts alls.

6.76. Till följd av denna uppföljning och av granskningsresultatet och slutsatserna för 2015 rekommenderar vi kommissionen att göra följande:

- **Rekommendation 1:** Kommissionen bör i grunden ompröva ESI-fondernas utformning och genomförandemekanismer när den lägger fram sitt lagstiftningsförslag om nästa programperiod och också ta hänsyn till högnivågruppen för förenklings förslag (måldatum för genomförande: slutresultat innan kommissionen presenterar sitt förslag för perioden efter 2020).

KOMMISSIONENS SVAR

6.74. Felnivån för programperioden 2007–2013 förblir stabil och betydligt lägre än felprocenten för perioden 2000–2006. Denna utveckling följer av ett förbättrat regelverk inklusive förenkling, förstärkta förvaltnings- och kontrollsystem och kommissionens strikta policy att avbryta/ställa in betalningarna så snart brister påträffas, som redovisas i 2015 års verksamhetsrapporter.

Dessutom visade en studie som kommissionen beställde 2010 om de administrativa kostnaderna för genomförande och förvaltning av medel att deras andel av de totala stödberättigade Eruf/SF-utgifterna inte är alltför stora eftersom det uppskattades till 3,2 % för hela perioden (cirka 12,5 miljarder euro). Ytterligare en studie under 2012 som användes som grund för konsekvensanalysen för perioden 2014–2020 uppskattade att kommissionens förslag skulle leda till en minskning med nästan 20 % av den administrativa bördan för stödmottagarna.

Kommissionen har också arbetat aktivt med medlemsstaterna för att främja de förenklade kostnadsalternativen, som är fokuserade på resultat och som grundar sig på beräknade kostnader i stället för ersättning för faktiska utgifter för att gradvis utöka användningen av dessa. Den anser att dessa insatser redan har lett till positiva resultat (se även kommissionens svar på punkt 6.15).

För att bättre förstå hinder för användningen av förenklingsåtgärder genomför kommissionen en studie som bör göra det möjligt att bedöma upptagningen av förenklade kostnadsalternativ på medlemsstatsnivå och potentialen för ökad användning av dessa.

Kommissionen har inrättat en högnivågrupp för förenkling i syfte att göra rekommendationer för att maximera möjligheterna att minska den administrativa bördan enligt regelverket 2014–2020.

6.75. Kommissionen noterar att den inte hade godtagit rekommendationen som redovisas under denna punkt eftersom den inte har genomförts.

För ytterligare information, se kommissionens svar till **bilaga 6.2**.

Kommissionen godtar delvis denna rekommendation.

Även om kommissionen inte är i stånd att i detta skede göra några särskilda åtaganden i förhållande till lagförslag för perioden efter 2020 kommer den att överväga alla tänkbara alternativ med hänsyn till förslagen från högnivågruppen samt resultat av studier och evidens från programgenomförandet 2014–2020 och annan relevant information.

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

- **Rekommendation 2:** Kommissionen bör utnyttja erfarenheterna från programperioden 2007–2013 och lägga fram en detaljerad analys av de nationella stödreglerna för programperioden 2014–2020. Utifrån det bör den ge medlemsstaterna vägledning om hur de kan förenkla och undvika onödigt komplexa och/eller betungande regler som inte ger något mervärde med avseende på de resultat som ska uppnås genom politiken (nationell överreglering), särskilt sådana regler som resulterar i betydande och/eller återkommande fel (måldatum för genomförande: slutet av 2018).
- **Rekommendation 3:** Kommissionen bör för rådet och parlamentet lägga fram ett lagstiftningsförslag om ändring, genom en lagstiftningsakt med samma rättsverkan, av förordning (EG) nr 1083/2006 för att förlänga stödperioden för finansieringsinstrument med delad förvaltning. Förordningen måste ändras för att medlemsstaterna ska få rättlig säkerhet (måldatum för genomförande: omedelbart).
- **Rekommendation 4:** Kommissionen bör när det gäller programperioden 2014–2020 för medlemsstaterna förtydliga begreppet återbetalningsbar mervärdesskatt, särskilt för offentliga stödmottagare, för att undvika att termen "icke återbetalningsbar" mervärdesskatt tolkas på olika sätt och att EU-medel inte utnyttjas optimalt (måldatum för genomförande: mitten av 2017).
- **Rekommendation 5:** Kommissionen bör se till att alla utgifter som hänför sig till Eruf- och ESF-finansieringsinstrument under programperioden 2007–2013 tas med så tidigt i avslutningsredovisningarna att revisionsmyndigheterna kan genomföra sina kontroller. Kommissionen bör också uppmuntra alla medlemsstater som har genomfört finansieringsinstrument att utföra särskilda revisioner av genomförandet av dem inför avslutningen (måldatum för genomförande: omedelbart).

KOMMISSIONENS SVAR

Kommissionen godtar denna rekommendation.

Den kommer att ägna särskild uppmärksamhet åt nationella bestämmelser för stödberättigande i sin övervakning och granskning av nationella förvaltnings- och kontrollsystem, i synnerhet i medlemsstater med fortsatt hög felprocent.

På grundval av detta kommer det att hjälpa de berörda medlemsstaterna att förenkla och undvika onödigt komplicerade och besvärliga regler, underlätta utbytet av god praxis och rapportera om de erfarenheter som gjort under 2018. Kommissionen fortsätter att kraftigt satsa på användningen av förenklade kostnadsalternativ under programperioden 2014–2020.

Kommissionen erinrar om att det under delad förvaltning i första hand är medlemsstaternas ansvar att granska och förenkla sina nationella bestämmelser för stödberättigande.

Kommissionen godtar inte denna rekommendation.

Som det framgår av kommissionens svar på samma rekommendation i den årliga rapporten från revisionsrätten 2014, anses det att, inom det mandat som gavs av Europeiska rådet i december 2014, de ändringar som införts i dess riktlinjer för avslutande låg inom ramen för artikel 78.6 i förordningen (EG) nr 1083/2006, i ändrad lydelse, och därför inte kräver en ändring av rättsakten (se även kommissionens gemensamma svar på punkt 6.59 till 6.62 ovan och rekommendation 5 i revisionsrättens årliga rapport 2014).

Kommissionen noterar att rådet och Europaparlamentet noterade, men inte gav stöd till, revisionsrättens rekommendation i samband med beviljande av ansvarsfrihet 2014.

Kommissionen godtar denna rekommendation.

Den kommer att ge vägledning till medlemsstaterna för att tydliggöra begreppet återbetalbar mervärdesskatt i samband med programperioden 2014–2020, inom det politiska val av medlagstiftarna för berättigande av mervärdesskatt (moms), enligt artikel 69.3.c i förordningen om gemensamma bestämmelser.

Kommissionen godtar rekommendationen.

Det har redan förtydligats i dess avslutanderiktlinjer för 2007–2013 att en förutsättning för att revisionsmyndigheterna ska ha tillräckligt med tid för att utföra sitt arbete för avslutningsredovisningen ska ansökan om utbetalning av det resterande beloppet och den slutliga utgiftsdeklarationen inlämnas till revisionsmyndigheterna i god tid, vid en tidpunkt som ska fastställas mellan myndigheterna för varje program.

Med anledning av avslutningsredovisningen har kommissionen redan uppmuntrat revisionsmyndigheterna att erhålla och tillhandahålla försäkran om laglighet och korrekthet inte bara för programmets bidrag som betalats till finansiella instrument utan också av användningen av detta bidrag genom underliggande transaktioner som genomförts av slutmottagaren. Kommissionen kommer på grundval av avslutningspaketen som inlämnas den 31 mars 2017 att bedöma om tillräckligt granskningsarbete har utförts på finansiella instrument eftersom stödberättigande till underliggande utgifter bestäms vid avslutning av sådana instrument.

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

BEDÖMNING AV PROJEKTENS RESULTAT

6.77. För att EU:s budget ska genomföras enligt principen om sund ekonomisk förvaltning krävs att utgifterna inte bara är inriktade på regelefterlevnad utan också på uppfyllelse av planerade mål⁽⁵⁴⁾. 149 av de 216 projekt som vi granskade var avslutade vid tidpunkten för revisionen. Alla 15 medlemsstater i urvalet hade minst tre avslutade projekt som kunde bedömas (se punkt 6.9).

6.78. Utöver vår kontroll av dessa 149 transaktioners korrekthet bedömde vi för andra året⁽⁵⁵⁾ utifrån information från stödmottagarna huruvida och i vilken utsträckning

- ett resultatmätningssystem hade införts så att det gick att bedöma om de mål som angavs för projekt i projektens godkännandedokument (projektansökan, bidragsöverenskommelsen, kontraktet och/eller beslutet om medfinansiering) överensstämde med målen i de operativa programmen och om lämpliga resultatindikatorer hade fastställts för projektresultatmätningen,
- projekt hade uppnått de målen och uppfyllt de målsättningar som fastsatts för varje indikator; vår analys var bredare detta år än förra året eftersom vi inte bara inriktade oss på projektoutput⁽⁵⁶⁾ utan även på resultat för att mäta hur projekten bidrog till det operativa programmets resultatmål.

6.79. I **figur 6.10** sammanfattas resultatet av bedömningen av de avslutade projektens resultat.

Figur 6.10 – Resultatet av bedömningen av de avslutade projektens resultat

Resultatbedömning	Antal projekt där			
	både output- och resultatindikatorer hade fastställts och bedömts	output hade fastställts och bedömts men där resultatindikatorer inte hade fastställts	varken output eller resultatindikatorer hade fastställts och därför inte kunde bedömas	TOTALT
Antal projekt med indikatorer som	90	57	2	149
— uppfyllts fullt ut	52 (58 %)	50 (88 %)	—	102 (68 %)
— uppfyllts delvis	34 (38 %)	7 (12 %)	—	41 (28 %)
— inte uppfyllts	4 (4 %)	—	—	4 (3 %)
— inte kan bedömas	—	—	2 (100 %)	2 (1 %)

⁽⁵⁴⁾ Se punkt 10.10 i årsrapporten för 2013.

⁽⁵⁵⁾ Se punkterna 6.80–6.86 i årsrapporten för 2014.

⁽⁵⁶⁾ Se **figur 3.1** i kapitel 3 för en förklaring av begreppen *output* och *resultat*.

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

KOMMISSIONENS SVAR

För alla utom två av de projekt som vi granskade hade man infört ett resultatmätningssystem som kopplade projektet till det operativa programmets mål

6.80. Vad beträffar 147 av de 149 projekten (99 %) drar vi slutsatsen att ett resultatmätningssystem hade införts utifrån vilket det gick att bedöma om outputindikatorerna överensstämde med det operativa programmets indikatorer (såsom anges för varje prioriterat område).

6.81. I de återstående två fallen (1 %) kunde vi inte bedöma projektens output antingen därför att specifika målsättningar inte hade fastställts för outputmålen när projektet godkändes eller därför att förvaltningsmyndigheten/det förmedlande organet inte kunde lämna tillfredsställande dokumentation till oss som styrkte att sådana målsättningar hade fastställts och meddelats stödmottagaren⁽⁵⁷⁾. Därför kan vi inte bedöma huruvida eller i vilken utsträckning dessa projekt bidrog till uppfyllandet av de operativa programmets mål.

Nästan alla de 90 projekt som hade fastställt både output- och resultatmål hade uppnått dem helt eller delvis

6.82. För programperioden 2007–2013 var stödmottagare rättsligt skyldiga att fastställa och rapportera om output men inte om resultat. Resultatet skulle övervakas på det operativa programmets prioriterade områden och inte på projektnivå.

6.83. Medlemsstaternas myndigheter hade dock fortfarande möjlighet att fastställa resultatindikatorer. Det gör att man kan koppla projektens resultat till det prioriterade området och fastställa projektens bidrag till uppfyllelsen av det operativa programmets mål. Resultatindikatorer fastställdes för 90 av de 149 (60 %) avslutade Eruf-/SF- och ESF-projekten.

6.82-6.83. Även om strukturfondernas regelverk för 2007–2013 inte förpliktigade nationella myndigheter att fastställa resultatindikatorer på projektnivå, uppmanade kommissionen detta om det är relevant. Vissa resultatindikatorer kunde inte på ett meningsfullt sätt mätas på nivån av ett enskilt projekt.

⁽⁵⁷⁾ De två projekten fanns i Spanien och Tyskland.

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

6.84. 52 av de 90 avslutade projekt (58 %) som kunde bedömas när det gällde såväl output- som resultatmål hade fullt ut uppfyllt både de output- och resultatmål som förvaltningsmyndigheten hade fastställt (se **figur 6.11**). Ytterligare 34 (38 %) av dessa 90 projekt hade uppfyllt sina output- och resultatmål delvis.

Figur 6.11 – Exempel på ett projekt som uppfyllde sina mål fullt ut

Projektet uppfyllde sina output- och resultatmål: Ett ESF-projekt i Rumänien gällde organisation och tillhandahållande av utbildningskurser på byggområdet i syfte att ge deltagarna ny kompetens som skulle förbättra deras anställbarhet. I projektets bidragsöverenskommelse fastställdes fem output- och åtta resultatindikatorer som överensstämde med det operativa programmets indikatorer för det prioriterade området. Projektet uppfyllde alla indikatorer inom den tidsfrist som angavs i bidragsöverenskommelsen. Projektet överträffade till och med sina mål när det gällde långtidsarbetslösa kvinnors och ungdomars deltagande.

6.85. De resterande fyra projekten (4 %) uppnådde inte några av sina mål. Ett av de fyra projekten drogs tillbaka av de nationella myndigheterna efter vår revision (se **figur 6.12**).

Figur 6.12 – Exempel på ett projekt som inte uppfyllde sina mål

I ett Erufprojekt i Polen som gällde framtagna av en ny metod för förbränning av brunkol var stödmottagarens tekniska kapacitet att genomföra projektet beroende av sex externa uppdragstagares medverkan. En del av uppdragstagarerna deltog till sist inte i projektet. Det bidrog till att projektet inte uppnådde sina planerade mål. Det förmedlande organet beslutade att ställa in projektet efter vår revision.

KOMMISSIONENS SVAR

6.84. Kommissionen noterar att 86 av de 90 granskade projekt som har fastställt output- och resultatindikatorer har nått (antingen helt eller delvis) eller överskridit sina motsvarande mål.

Kommissionen noterar att det i första hand erfordras övervakningskommittéer för att säkerställa att projekt med EU-mervärde väljs och godkänns.

Utvärdering av programresultat kommer att stärkas för perioden 2014–2020: som föreskrivs i regelverket för 2014–2020 (artikel 22.6 och 22.7 i förordning (EU) nr 1303/2013), kommer kommissionen att kunna vidta sanktioner mot medlemsstater i händelse av allvarlig underprestation av prioriterade områden i ett program, vilket är ett resultat av prestationsgranskning (artikel 22.6 i förordning (EU) nr 1303/2013) och vid avslutande (artikel 22.7).

6.85. Kommissionen använder alla tänkbara åtgärder till sitt förfogande för att säkerställa en sund och finansiell förvaltning vid användning av EU-medel. Dessutom är det endast i programmets avslutningsskede som resultat av projekt finansierade av operativa program kommer att utvärderas.

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

KOMMISSIONENS SVAR

Resultatindikatorer hade inte fastställts för 38 % av projekten

6.86. I 57 av de 149 (38 %) avslutade projekten hade medlemsstaternas myndigheter genomfört ett resultatmätningssystem för att kunna mäta projektens output men de hade inte fastställt några resultatindikatorer eller mål i projektens godkännandedokument. Vi kunde inte mäta om och i vilken utsträckning de projekten bidrog till uppfyllandet av de operativa programmets resultatmål.

6.87. Vår bedömning i de 15 medlemsstaterna i urvalet visade att sådana fall identifierades i 13 av dem. Men problemet är särskilt utbrett i Tjeckien, Spanien, Frankrike, Italien, Lettland och Österrike när det gäller Eruf/SF och i Tjeckien, Tyskland, Spanien och Polen när det gäller ESF. I dessa länder hade resultatindikatorer inte fastställts för mer än hälften av de granskade avslutade projekten.

6.88. 50 av de 57 avslutade Eruf-/SF- och ESF-projekten (88 %) hade dock fullt ut uppfyllt de outputmål som fastställts av förvaltningsmyndigheterna. De återstående sju (12 %) projekten hade delvis uppfyllt sina outputmål.

6.89. Vad beträffar programperioden 2014–2020 konstaterar vi att medlemsstaterna enligt förordningen om gemensamma bestämmelser inte har någon rättslig skyldighet att fastställa resultatindikatorer på projektnivå. Vi betraktar det dock som god praxis att förvaltningsmyndigheter och förmedlande organ i möjligaste mån fastställer relevanta resultatindikatorer på projektnivå som mäter projektens bidrag till uppfyllandet av de mål som fastställts för det operativa programmets prioriterade område.

6.86. Kommissionen och medlemsstaterna bedömer i vilken utsträckning resultatmålen för operativa projekt har uppnåtts främst genom efterhandsutvärderingar, som bygger på övervakning och rapportering av en serie av output- och resultatindikatorer.

6.89. Kommissionen noterar att det har skett en betydande förbättring för 2014–2020 med ett omfattande system för obligatoriska indikatorer för output och resultat på programnivå. Uppnåendet av målen mäts med en resultatindikator (med baseline – utgångspunkt – och mål). Program kommer systematiskt att mäta och rapportera framsteg i resultatindikatorer. Projekt inom ett program har valts för att ge output och bidra till de resultat som ska uppnås på programnivå. Deras framsteg mäts med outputindikatorer. Dessa är också obligatoriska.

BILAGA 6.1

RESULTAT AV TRANSAKTIONSGRANSKNINGEN – EKONOMISK, SOCIAL OCH TERRITORIELL SAMMANHÅLLNING

	2015	2014
URVALETS STORLEK OCH SAMMANSÄTTNING		
Totalt antal transaktioner	223	331
BERÄKNAD INVERKAN AV DE KVANTIFIERBARA FELEN		
Uppskattad felnivå	5,2 %	5,7 %
Övre felgräns	7,6 %	
Undre felgräns	2,8 %	

BILAGA 6.2

UPPFÖLJNING AV TIDIGARE REKOMMENDATIONER – EKONOMISK, SOCIAL OCH TERRITORIELL SAMMANHÅLLNING

S = GD Sysseleättning, socialpolitik och inkludering; R = GD Regional- och stadspolitik; X = Gemensam bedömning av båda generaldirektoraten

År	Revisionsrättens rekommendationer	Revisionsrättens analys av gjorda framsteg						Kommissionens svar
		Har genomförs fullt ut	Har genomförs		Har inte genomförts	Ej tillämpligt med nuvarande ram	Otillräckliga bevis	
			i de flesta avseenden	i vissa avseenden				
	Kapitel 5, rekommendation 1 : Kommissionen bör kräva av medlemsstaterna att de i sina förvaltningsförklaringar (i enlighet med artikel 59.5 a i budgetförordningen) ger en uttrycklig bekräftelse om ändamålsenligheten i de kontroller på primär nivå som utförts av förvaltningsmyndigheterna och de attesterande myndigheterna.	R						
	Kapitel 5, rekommendation 2 : Kommissionen bör göra en bedömning av de kontroller på primär nivå som genomfördes under programperioden 2007–2013 i enlighet med artikel 32.5 i budgetförordningen. Kommissionen bör med beaktande av de brister som identifierats analysera kostnader för och fördelar med eventuella korrigerande åtgärder och vidta (eller föreslå) lämpliga åtgärder (såsom förenkling av tillämpliga bestämmelser, förbättring av kontrollsystemen och omstrukturering av programmet eller genomförandesystemet).	R ⁽¹⁾						Kommissionen anser att dess övervakning av första nivåns kontroller genom riktade granskningar av mer riskfyllda områden där brister har identifierats bidragit till förbättringar för 2007–2013, och att de viktigaste delarna av den reformerade perioden 2014–2020 bör leda till en mer försäker miljö.
2013	Kapitel 5, rekommendation 3 : Kommissionen bör analysera de bakomliggande orsakerna till det stora antalet fall av bristande efterlevnad av EU:s regler för statligt stöd.	R						
	Kapitel 5, rekommendation 4 : Kommissionen bör analysera orsakerna till de ständiga förseningarna i utbetalningen av EU-medel genom finansieringstekniska instrument och vidta korrigerande åtgärder i enlighet därmed.	R ⁽²⁾						
	Kapitel 5, rekommendation 5 : Kommissionen bör i den årliga verksamhetsrapporten från generaldirektoratet för regional- och stadspolitik bekräfta att kommissionens beräkning av den kvarstående felprocenten grundar sig på riktig, fullständig och tillförlitlig information om finansiella korrigeringar. För att kunna göra det bör kommissionen, närhelst den anser det nödvändigt, begära att revisionsmyndigheterna intygar att de uppgifter om finansiella korrigeringar som rapporterats av de attesterande organen för varje operativt program är riktiga.	R ⁽²⁾						

År	Revisionsrättens rekommendationer	Revisionsrättens analys av gjorda framsteg						Kommissionens svar
		Har genomförs fullt ut	Har genomförs		Har inte genomförts	Ej tillämpligt med nuvarande ram	Otillräckliga bevis	
			i de flesta avseenden	i vissa avseenden				
2013	Rekommendation 6 (rekommendation 6 i kapitel 5 och rekommendation 6 i kapitel 6): Kommissionen bör i sin årliga verksamhetsrapport konsekvent uppge skälen till att den inte gör reservationer (eller gör reservationer med mindre ekonomisk effekt) i de fall där detta beror på undantag från kommissionens tillämpliga riktlinjer eller godkända revisionsstrategier.	X ⁽²⁾						
	Rekommendation 7 (rekommendation 1 i kapitel 6): Kommissionen bör tillsammans med medlemsstaterna följa upp de brister som GD Sysselsättning, socialpolitik och inkludering har identifierat i sin riskbaserade tematiska revision av förvaltningskontroller. Detta skulle kräva att man förstärker kontrollerna avseende efterlevnad av regler för offentlig upphandling och andra relevanta felkällor (kostnader utan koppling till projektet eller utan mervärde).	S						
	Rekommendation 8 (rekommendation 2 i kapitel 6): Kommissionen bör i sina årliga verksamhetsrapporter bekräfta att den har gjort lämpliga kontroller för att se till att den "kvarstående felprocenten" grundas på riktig, fullständig och tillförlig information om finansiella korrigeringar. För att kunna göra det bör kommissionen, närhelst den anser det nödvändigt, begära att revisionsmyndigheterna intygar att de uppgifter om finansiella korrigeringar som rapporterats av de attesterande organen för varje operativt program är riktiga.	S ⁽²⁾						
	Rekommendation 9 (rekommendation 3 i kapitel 6): Kommissionen bör se till att artiklarna 78 och 130 i förordningen om gemensamma bestämmelser tillämpas under programperioden 2014–2020 på ett sätt som förhindrar ackumulering av förfinansiering utöver den ursprungliga utbetalningen av förfinansiering (se exemplet i ruta 6.4).				S ⁽³⁾			
	Rekommendation 10 (rekommendation 4 i kapitel 6): Kommissionen bör se till att de myndigheter i medlemsstaterna som ansvarar för att förvalta strukturfonderna försöker komma till rätta med problemet att högre personalkostnader debiteras för EU-projekt jämfört med projekt som finansieras med nationella medel.				S ⁽⁴⁾			
	Rekommendation 11 (rekommendation 5 i kapitel 6): När kommissionen godkänner de operativa programmen för den nya programperioden bör den se till att medlemsstaterna har beaktat alla de möjligheter till förenkling som de europeiska struktur- och investeringsförförordningarna för 2014–2020 medger.		S ⁽⁵⁾					

År	Revisionsrättens rekommendationer	Revisionsrättens analys av gjorda framsteg						Kommissionens svar
		Har genomfört fullt ut	Har genomförts		Har inte genomförts	Ej tillämpligt med nuvarande ram	Otillräckliga bevis	
			i de flesta avseenden	i vissa avseenden				
De rekommendationer som lämnades i årsrapporterna för 2012 och 2013 har analyserats tillsammans i de fall då de i allt väsentligt liknar varandra.								
	Rekommendation 1: Kommissionen bör åtgärda bristerna i de "kontroller på primär nivå" som genomförs av förvaltningsmyndigheter och förmedlande organ när det gäller Eruf och Sammanhållningsfonden genom särskild vägledning och vid behov genom utbildningsåtgärder.	X						
	Rekommendation 2: Kommissionen bör utifrån sina erfarenheter från programperioden 2007–2013 göra en bedömning av hur nationella regler för stödberättigande används så att den kan hitta områden som kan förenklas ytterligare och slopa onödigt komplexa regler ("nationell överreglering").		S ⁽⁶⁾		R ⁽⁷⁾			
2012	Kapitel 5, rekommendation 3: Kommissionen bör fastställa tydliga regler och ge ordentlig vägledning om hur man bedömer projektets stödberättigande och beräknar medfinansiering för inkomstgenererande Eruf- och sammanhållningsprojekt under programperioden 2014–2020.	R						
	Rekommendation 4 (rekommendation 3 i kapitel 6): Kommissionen bör främja en bred användning av förenklade kostnadsalternativ för att minska risken för fel i kostnadsredovisningar och den administrativa bördan för stödmottagarna. Schablonberöppnen för förenklade kostnadsalternativ bör systematiskt godkännas/kontrolleras på förhand av kommissionen så att de med säkerhet uppfyller de lagstadgade kraven (en rättvis, skälighets och verifierbar beräkning).	S ⁽⁸⁾						

År	Revisionsrättens rekommendationer	Revisionsrättens analys av gjorda framsteg					Kommissionens svar	
		Har genomfört fullt ut	Har genomfört		Har inte genomförts	Ej tillämpligt med nuvarande ram		Otillräckliga bevis
			i de flesta avseenden	i vissa avseenden				
2012	Rekommendation 5: Kommissionen bör försöka förbättra revisionsmyndigheternas arbete och kvaliteten på och tillförlitligheten i den information som de lämnar i de årliga kontrollrapporterna och revisionsuttalandena.		X ⁽⁹⁾				Kommissionen noterar den allmänna förbättringen som bekräftats av revisionsrätten av de kontroller som utförts av revisionsmyndigheter, särskilt när det gäller regler för offentlig upphandling och statligt stöd (se punkt 6.59). Kommissionen hänvisar också till sina svar på punkterna 6.45 och 6.52.	
	Det gjordes ingen systematisk bedömning av nationella stödregler med anledning av en förenkling, eftersom kommissionen inte godtog denna del av rekommendationen.							
	Genomförandet bör fortsätta till avslutningen.							
	Rekommendationen godkändes inte av kommissionen (se punkt 6.79 i årsrapporten för 2014).							
	Inga övergripande åtgärder vidtagna eftersom kommissionen inte godtog denna del av rekommendationen.							
	Genomförandet av rekommendationen kan för närvarande inte bedömas fullt ut eftersom framstegen under den nya programperioden ännu är små.							
	Situationen har inte ändrats 2015.							
	Det gjordes ingen systematisk bedömning av nationella stödregler med anledning av en förenkling, eftersom kommissionen inte godtog denna del av rekommendationen.							
	Genomförandet bör fortsätta under programperioden 2014–2020.							
	Betydande förbättringar har noterats särskilt när det gäller delurval och kontroller av statligt stöd och offentlig upphandling. Vi konstaterade dock fortfarande brister i några av de operativa program som vi analyserade.							

KAPITEL 7

Naturresurser

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

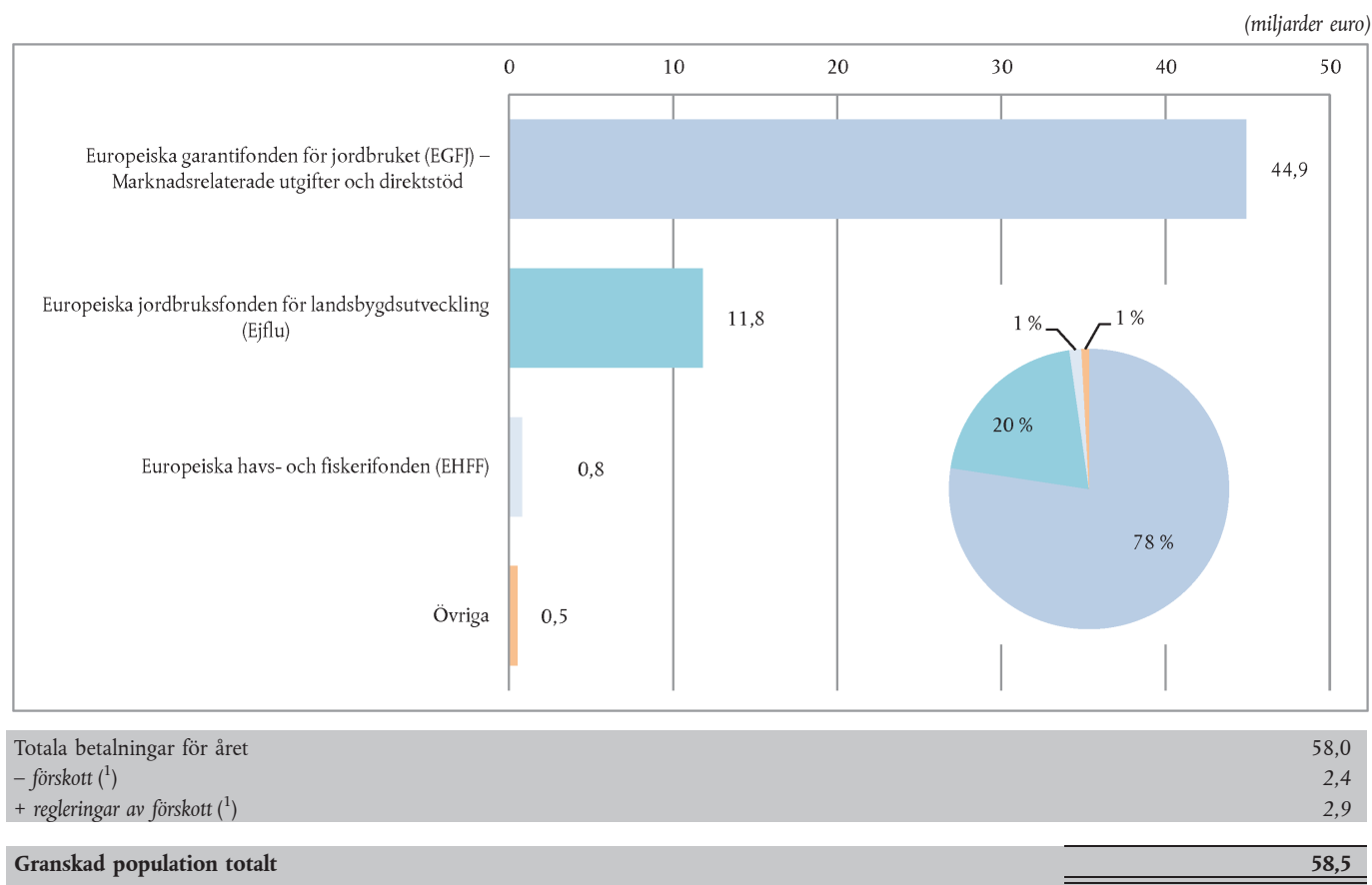
	Punkt
Inledning	7.1–7.9
Kort beskrivning av Naturresurser	7.3–7.7
Revisionens inriktning och omfattning samt revisionsmetod	7.8–7.9
Del 1 – Vår bedömning av korrektheten	7.10–7.67
Transaktionernas korrekthet	7.10–7.30
Granskning av årliga verksamhetsrapporter och andra delar av internkontrollsystemen	7.31–7.63
GD Jordbruk och landsbygdsutvecklings system för transaktionernas korrekthet på jordbruksområdet	7.31–7.36
Medlemsstaternas system för transaktionernas korrekthet på jordbruksområdet	7.37–7.47
GD Havsfrågor och fiskes och medlemsstaternas system för transaktionernas korrekthet	7.48–7.52
GD Jordbruk och landsbygdsutvecklings årliga verksamhetsrapport	7.53–7.61
GD Havsfrågor och fiskes årliga verksamhetsrapport	7.62–7.63
Slutsatser och rekommendationer	7.64–7.67
Slutsatser för 2015	7.64–7.65
Rekommendationer	7.66–7.67
Del 2 – Resultatrelaterade frågor avseende landsbygdsutveckling	7.68–7.76
Bedömning av projektens resultat	7.68–7.75
Slutsatser	7.76
 Bilaga 7.1 – Resultat av transaktionsgranskningen – Naturresurser	
Bilaga 7.2 – Uppföljning av tidigare rekommendationer – Naturresurser	

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

INLEDNING

7.1. I detta kapitel redovisar vi granskningsresultatet för Naturresurser. Granskningsresultatet när det gäller Europeiska garantifonden för jordbruket (EGF) och andra utgifter (landsbygdsutveckling, miljö, klimatpolitik och fiske) under den fleråriga budgetramens rubrik redovisas separat i kapitlet. Nyckelinformation om denna rubrik i den fleråriga budgetramen finns i **figur 7.1**.

Figur 7.1 – Rubrik 2 i den fleråriga budgetramen – Naturresurser – Nyckelinformation för 2015



⁽¹⁾ I linje med den harmoniserade definitionen av underliggande transaktioner (se punkt 7 i **bilaga 1.1** för närmare uppgifter).

Källa: Europeiska unionens konsoliderade årsredovisning för 2015.

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

7.2. Utöver granskningsresultatet avseende korrekthet i de särskilda bedömningarna presenterar vi resultatet av vissa resultatrelaterade frågor för ett urval av landsbygdsutvecklingsprojekt i en separat del.

Kort beskrivning av Naturresurser

7.3. Den gemensamma jordbrukspolitiken (GJP) är grunden för EU:s jordbruksutgifter. Kommissionen, särskilt generaldirektoratet för jordbruk och landsbygdsutveckling (GD Jordbruk och landsbygdsutveckling), och de utbetalade organen i medlemsstaterna delar på förvaltningen av genomförandet av GJP (se punkt 7.31). De betalar stödmottagare via två fonder⁽¹⁾: EGFJ, som helt och hållet finansierar EU:s direktstöd och marknadsåtgärder⁽²⁾, och Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (Ejflu), som medfinansierar landsbygdsutvecklingsprogram tillsammans med medlemsstaterna.

7.4. De åtgärder som finansieras genom EGFJ är främst följande:

- Direktstödet inom "systemet med samlat gårdsstöd" – 29,3 miljarder euro 2015 och "systemet för enhetlig arealersättning" – 7,8 miljarder euro 2015. Dessa arealrelaterade system ger frikopplat⁽³⁾ inkomststöd.
- Andra ordningar för direktstöd⁽⁴⁾ – 5,1 miljarder euro 2015 och interventioner på jordbruksmarknaderna⁽⁵⁾ – 2,7 miljarder euro 2015.

⁽¹⁾ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1306/2013 av den 17 december 2013 om finansiering, förvaltning och övervakning av den gemensamma jordbrukspolitiken och om upphävande av rådets förordningar (EEG) nr 352/78, (EG) nr 165/94, (EG) nr 2799/98, (EG) nr 814/2000, (EG) nr 1290/2005 och (EG) nr 485/2008 (EUT L 347, 20.12.2013, s. 549).

⁽²⁾ Med undantag av vissa åtgärder, till exempel säljfrämjande åtgärder och programmet för frukt i skolan, som medfinansieras.

⁽³⁾ Frikopplade stöd beviljas för stödberättigande jordbruksmark oavsett om den används till produktion eller inte.

⁽⁴⁾ Omfattar främst kopplat stöd som är knutet till särskilda typer av jordbruksproduktion och två nya ordningar: ersättning för finansiell disciplin och ett frivilligt omfördelningsstöd.

⁽⁵⁾ Omfattar särskilt stöd för vin- och frukt-/grönsakssektorerna, stöd till mjölk och frukt i skolan samt särskilda åtgärder för EU:s yttersta randområden.

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

7.5. Ejflu medfinansierar landsbygdsutvecklingsutgifter som betalas ut via medlemsstaternas landsbygdsutvecklingsprogram. Utgifterna omfattar både arealrelaterade åtgärder⁽⁶⁾ och icke arealrelaterade åtgärder⁽⁷⁾. Under 2015 stod utgifterna inom Ejflu för 11,8 miljarder euro.

7.6. De största riskerna avseende korrekthet är att

- direktstöd betalas ut för mark som inte berättigar till stöd eller till stödmottagare som inte har rätt till stöd,
- stöd till interventioner på jordbruksmarknaderna beviljas för icke stödberättigande kostnader eller till icke stödberättigande sökande,
- utgifterna inom landsbygdsutveckling inte ger rätt till stöd på grund av att de ofta komplexa reglerna (inklusive upphandling) och stödvillkoren inte efterlevs, särskilt för investeringsåtgärder.

7.7. I detta kapitel ingår även EU:s miljöpolitik, klimatpolitik och den gemensamma fiskeripolitiken. Den största risken avseende korrekthet på dessa områden är att stöd beviljas för icke stödberättigande eller för högt redovisade kostnader.

⁽⁶⁾ Arealrelaterade åtgärder är de åtgärder där betalningen är kopplad till antalet hektar, till exempel stöd för miljövänligt jordbruk och kompensationsstöd till jordbrukare i områden med naturbetingade svårigheter.

⁽⁷⁾ Icke arealrelaterade åtgärder är vanligtvis investeringsåtgärder, till exempel modernisering av jordbruksföretag och skapande av grundläggande tjänster för ekonomin och befolkningen på landsbygden.

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

Revisionens inriktning och omfattning samt revisionsmetod

7.8. I **bilaga 1.1** beskriver vi huvuddragen i vår revisionsmetod. När det gäller revisionen av Naturresurser bör särskilt följande noteras:

- a) Vi granskade ett urval av 180 transaktioner inom EGFJ och 179 transaktioner inom landsbygdsutveckling, miljö, klimatpolitik och fiske, såsom anges i punkt 7 i **bilaga 1.1**. Varje urval är utformat så att det ska vara representativt för alla typer av utgifter under budgetramsrubriken inom var och en av de två särskilda bedömningarna ⁽⁸⁾. Under 2015 bestod EGFJ-urvalet av transaktioner från 18 medlemsstater ⁽⁹⁾. I den andra särskilda bedömningen bestod urvalet av 159 transaktioner för landsbygdsutveckling och 20 andra transaktioner för miljö, klimatpolitik och fiske från 17 medlemsstater ⁽¹⁰⁾.
- b) Vi bedömde utvalda internkontrollsystem via en skrivbordsgranskning av 24 av kommissionens revisioner avseende EGFJ och Ejflu. Vi kompletterade arbetet med att upprepa sex av kommissionens revisioner i de berörda medlemsstaterna ⁽¹¹⁾. Vi gjorde ytterligare granskning i dessa sex medlemsstater när det gällde ett begränsat antal områden inom EGFJ och Ejflu där risken för fel är större och även tvärvillkor ⁽¹²⁾. Vi gick även igenom fem av kommissionens revisioner inom den gemensamma fiskeripolitiken och upprepade en av dem ⁽¹³⁾.

⁽⁸⁾ Vår metod bygger på ett slumpmässigt urval av poster (t.ex. skiften) för varje transaktion. Därför är det inte säkert att ett konstaterat fel speglar det övergripande felet för den aktuella transaktionen.

⁽⁹⁾ Bulgarien, Tjeckien, Danmark, Tyskland (Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Niedersachsen och Schleswig-Holstein), Irland, Grekland, Spanien (Aragonien, Kastilien-La Mancha, Kastilien-Léon, Extremadura och Madrid), Frankrike, Italien (AGEA, Kalabrien, Emilia-Romagna, Lombardiet och Toscana), Cypern, Ungern, Nederländerna, Polen, Rumänien, Slovenien, Finland, Sverige och Storbritannien (England).

⁽¹⁰⁾ Belgien (Vallonien), Bulgarien, Tjeckien, Tyskland (Bayern, Niedersachsen-Bremen och Rheinland-Pfalz), Grekland, Spanien (Andalusien, Kastilien-La Mancha och Galicien), Frankrike (Bourgogne och fastlandet), Italien (Apulien, Kampanien, nationella närverksprogrammet för landsbygden och Sicilien), Litauen, Ungern, Österrike, Polen, Portugal (fastlandet), Rumänien, Slovakien, Finland och Storbritannien (England och Skottland). I urvalet ingick även åtta transaktioner med direkt förvaltning.

⁽¹¹⁾ Spanien (Katalonien), Tyskland (Schleswig-Holstein), Finland, Litauen, Malta och Storbritannien (Nordirland).

⁽¹²⁾ I alla ordningar för direktstöd inom EGFJ och alla arealrelaterade Ejflu-åtgärder måste stödmottagarna uppfylla tvärvillkor. Kraven omfattar föreskrivna verksamhetskrav som gäller miljöskydd, folkhälsa, djurhälsa, växtskydd samt djurskydd och krav på god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden. Om jordbrukarna inte uppfyller kraven får de minskat stöd.

⁽¹³⁾ I Rumänien.

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

- c) Vi granskade de årliga verksamhetsrapporterna för GD Jordbruk och landsbygdsutveckling och GD Havsfrågor och fiske.

7.9. För både EGFJ och Ejflu var 2015 det sista året som merparten av stöden betalades ut till slutmottagarna på grundval av de regler som gällde före GJP-reformen 2013 ⁽¹⁴⁾.

DEL 1 – VÅR BEDÖMNING AV KORREKTHETEN

Transaktionernas korrekthet

7.10. I **bilaga 7.1** sammanfattas resultatet av transaktionsgranskningen avseende Naturresurser som helhet och avseende var och en av de två särskilda bedömningarna (EGFJ och landsbygdsutveckling, miljö, klimatpolitik och fiske). 121 (34 %) av de 359 transaktioner som vi granskade innehöll fel. På grundval av de 87 fel som vi har kvantifierat uppskattar vi felnivån för Naturresurser till 2,9 % ⁽¹⁵⁾.

7.11. **Figur 7.2** visar de olika feltypernas andel av felnivån enligt vår övergripande uppskattning för 2015.

KOMMISSIONENS SVAR

7.10. Kommissionen noterar det mest troliga felet som uppskattats av revisionsrätten och som i princip är detsamma som förra årets, exklusive fel avseende tvärvillkor.

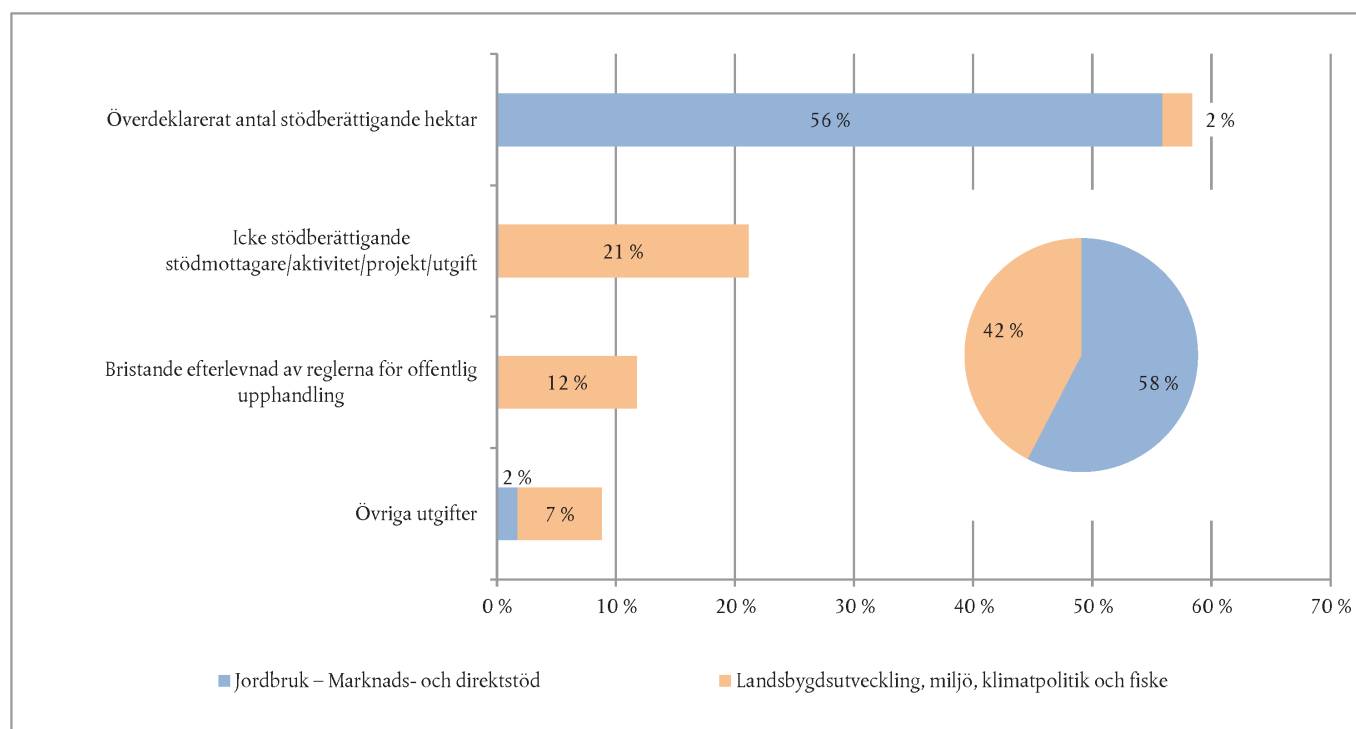
Kommissionen anser att finansiella nettokorrigeringar till följd av fleråriga förfaranden för överensstämmelse och återvunnet stöd från stödmottagare som betalas tillbaka till EU:s budget utgör en korrigeringsförmåga som måste tas med i beräkningen vid en utförlig bedömning av det övergripande systemet för internkontroll.

Kommissionen konstaterar också att dess korrigeringsförmåga 2015 uppgick till 1 065,710 miljoner euro (1,87 % av de totala utgifterna för den gemensamma jordbrukspolitiken), såsom framgår av verksamhetsrapporten för 2015 från generaldirektoratet för jordbruk och landsbygdsutveckling.

⁽¹⁴⁾ Europaparlamentet, rådet och Europeiska kommissionen nådde en överenskommelse om GJP-reformen 2013, som åtföljdes av ett antal lagstiftande texter om hur den praktiskt ska genomföras. Se <http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/>

⁽¹⁵⁾ Vi beräknar det uppskattade felet utifrån ett representativt urval. Den angivna siffran är den bästa uppskattningen. Vi bedömer att felprocenten i populationen med 95 % säkerhet ligger mellan 1,3 och 4,5 % (den undre respektive övre felgränsen).

Figur 7.2 – Fördelning av den uppskattade felnivån – Naturresurser



Källa: Europeiska revisionsrätten.

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

7.12. Felen har helt olika karaktär och mönster i de två särskilda bedömningarna, vilket framgår av punkterna nedan.

EGFJ – Marknads- och direktstöd

7.13. I **bilaga 7.1** sammanfattas resultatet av transaktionsgranskningen. 52 (29 %) av de 180 transaktioner inom EGFJ som vi granskade innehöll fel. På grundval av de 47 fel som vi har kvantifierat uppskattar vi felnivån till 2,2 %⁽¹⁶⁾.

7.14. **Figur 7.3** visar de olika feltypernas andel av felnivån enligt vår övergripande uppskattning för 2015.

KOMMISSIONENS SVAR

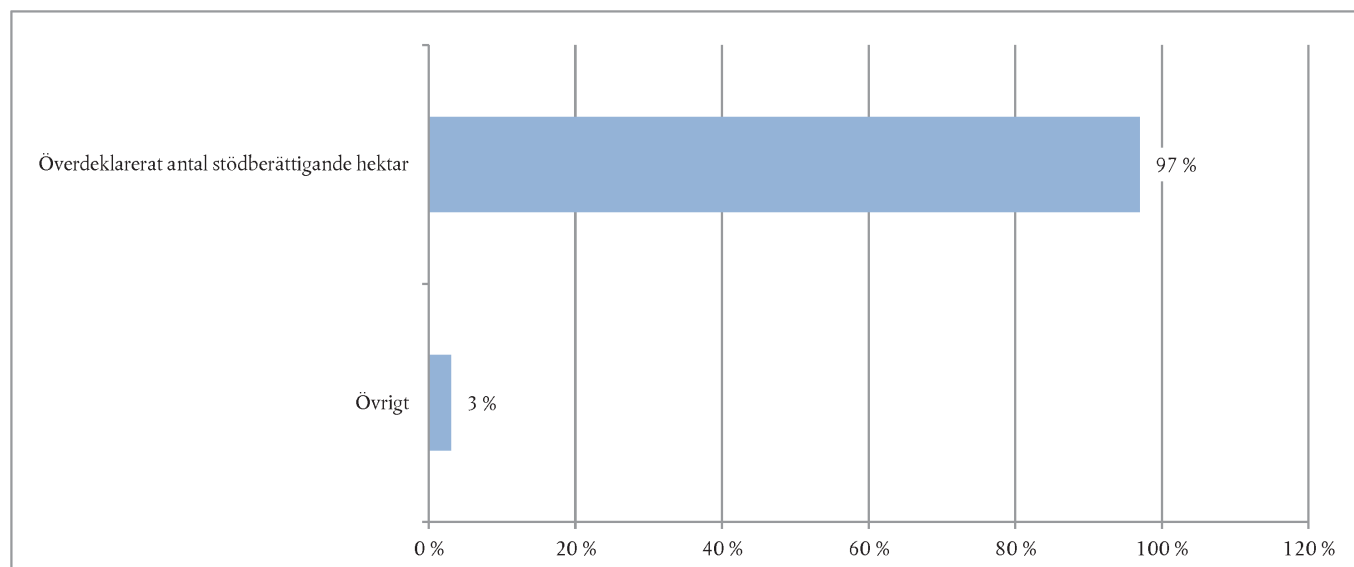
7.12. Kommissionen konstaterar att det finns betydande skillnader mellan de båda pelarnas utformning, räckvidd och mål, vilket förklarar dessa skillnader i mönster för de GJP-relaterade felen.

7.13. Kommissionen noterar det mest troliga felet som uppskattats av revisionsrätten och som i princip är detsamma som förra årets, exklusive fel avseende tvärvillkor.

Kommissionen noterar också att felfrekvensen har minskat stadigt under de senaste tre åren.

⁽¹⁶⁾ Vi beräknar det uppskattade felet utifrån ett representativt urval. Den angivna siffran är den bästa uppskattningen. Vi bedömer att felprocenten i populationen med 95 % säkerhet ligger mellan 0,8 och 3,6 % (den undre respektive övre felgränsen).

Figur 7.3 – Fördelning av den uppskattade felnivån – EGFJ



Källa: Europeiska revisionsrätten.

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

7.15. I fyra fall av kvantifierbara fel som de slutliga stödmottagarna hade gjort hade de nationella myndigheterna tillräckligt med information⁽¹⁷⁾ för att förhindra eller upptäcka och korrigera felen innan de redovisade utgifterna för kommissionen. Om all denna information hade använts till att förhindra eller upptäcka och korrigera fel skulle den uppskattade felnivån för denna särskilda bedömning ha varit 0,3 procentenheter lägre. I fyra andra fall var det de nationella myndigheterna som hade gjort det fel som vi konstaterade. Dessa fel bidrog med 0,6 procentenheter till den uppskattade felnivån. Vi ger ett exempel på fel som de nationella myndigheterna gjorde i **figur 7.5**.

KOMMISSIONENS SVAR

7.15. Kommissionen välkomnar revisionsrättens bedömning av medlemsstaternas roll och anser att medlemsstaterna borde ha gjort mer för att minska felnivån. Kommissionen fortsätter arbeta tillsammans med medlemsstaterna för att minska felnivån.

⁽¹⁷⁾ På grundval av styrkande dokumentation, bland annat standardiserade korskontroller och andra obligatoriska kontroller.

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

7.16. Merparten av de kvantifierbara felen gäller överdeklarationer av den stödberättigande markarealen (se **figur 7.3**). År 2015 påträffade vi sådana fel i 12 av de 18 besökta medlemsstaterna. Ungefär hälften av dessa kvantifierbara fel var på mindre än 2 % (se punkt 7.18) och hade därför endast en begränsad inverkan på den övergripande uppskattade felnivån. Ytterligare en fjärdedel av dessa fel låg mellan 2 och 5 %.

7.17. I medlemsstaterna är det centrala kontrollverktyget för arealstöd systemet för identifiering av jordbruksskiften (LPIS), som är en databas med uppgifter om stödberättigande för alla jordbruksskiften. Det innehåller datoriserad grafisk information, inklusive ortofoton (flygfoton) som medlemsstaterna ska uppdatera minst vart femte år⁽¹⁸⁾. Om den grafiska informationen uppdateras och analyseras på lämpligt sätt bidrar systemet i stor utsträckning till att arealrelaterade fel i stödansökningarna förebyggs och upptäcks. Tack vare kommissionens och medlemsstaternas handlingsplaner har uppgifterna i LPIS konstant blivit mer tillförlitliga de senaste åren.

7.18. Trots det upptäcker vi fortfarande arealrelaterade fel. Det beror på att de administrativa kontrollerna av markens stödberättigande bygger på samma LPIS-uppgifter som jordbrukare ofta kopierar in i sina stödansökningar⁽¹⁹⁾. Om LPIS-uppgifterna är felaktiga kan man således vid sådana kontroller normalt inte upptäcka fel avseende stödberättigande i ansökan. Den tekniska standard som krävs för ortofoton⁽²⁰⁾ gör i allmänhet att jordbrukarna och de utbetalande organen inte upptäcker små fel (mindre än 2 %, se punkt 7.16), som i stor utsträckning är omöjliga att undvika till en rimlig kostnad. Däremot kunde man i regel upptäcka större arealrelaterade fel. I de fallen var den stödberättigande areal som var registrerad i databasen och deklarerades av jordbrukaren väsentligt felaktig, främst på grund av följande:

⁽¹⁸⁾ Medlemsstaterna är också skyldiga att bedöma kvaliteten på systemet varje år. Skillnader i den stödberättigande arealen (en av de kvalitetsaspekter som bedöms) får inte vara större än 2 %.

⁽¹⁹⁾ Medlemsstaterna ger jordbrukarna ortofoton och information om den maximala stödberättigande areal som registrerats i LPIS för vart och ett av deras skiften innan jordbrukarna upprättar sina stödansökningar. Jordbrukarna har en lagstadgad skyldighet att kontrollera och vid behov korrigera den information som de får. Men när det gäller alla utom ett av de arealrelaterade felen hade jordbrukarna deklarerat de felaktiga stödberättigande arealer som var registrerade i LPIS-databasen i sina stödansökningar.

⁽²⁰⁾ I artikel 17 i rådets förordning (EG) nr 73/2009 (EUT L 30, 31.1.2009, s. 16) anges följande: "Datoriserade geografiska informationssystem ska användas, helst inklusive ortofoto från flyg- eller satellitfoto, med en enhetlig standard som garanterar en noggrannhet som åtminstone är likvärdig med kartor i skala 1:10 000."

KOMMISSIONENS SVAR

7.16-7.18. Kommissionen konstaterar att de flesta av de fel som gäller överdeklarationer som revisionsrätten har funnit var relativt små, och välkomnar revisionsrättens bedömning att uppgifterna i LPIS har blivit mer tillförlitliga.

Kommissionen anser att mindre fel är omöjliga att undvika till en rimlig kostnad. Kommissionen uppmanar medlemsstaterna att uppdatera sina system för identifiering av jordbruksskiften (LPIS) regelbundet, så att stora överdeklarationer upptäcks. Kommissionen anser att det faktum att det stora flertalet fel som revisionsrätten har påträffat understeg 5 % visar att det integrerade administrations- och kontrollsystemet (IACS), som LPIS är en viktig del av, fungerar väl. Eftersom mark förändras över tid kan det uppstå skillnader mellan LPIS och verkligheten, men regelbundna uppdateringar av systemet begränsar denna risk.

För att främja frekventa uppdateringar av LPIS har kommissionen som ett villkor för att reducera antalet kontroller på plats från 5 till 1 % inom ramen för vissa system för direktstöd ålagt medlemsstaterna att minst vart tredje år uppdatera databasen med ortofoton som är mindre än 15 månader gamla (varje års uppdatering ska omfatta minst 25 % av den stödberättigade arealen).

Vidare infördes en kvalitetsvärdering av LPIS 2010, vilken även har genomförts under innevarande period (förordning (EU) nr 640/2014).

Denna årliga åtgärd som genomförs av medlemsstaternas förvaltningar och övervakas av kommissionen är en kvalitetskontroll vars slutliga mål är att förbättra kvaliteten och tillförlitligheten hos LPIS genom att analysera de tekniska brister som upptäcks och vidta åtgärder för att avhjälpa dem.

De årliga kontrollerna på plats är ett annat sätt att åstadkomma ett korrekt och uppdaterat LPIS, med hjälp av stickprov.

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

- De utbetalande organen minskade inte stödet tillräckligt eller inte alls för icke stödberättigande växtlighet och synliga inslag på ortofotona av det aktuella markskiftet när de bedömde den stödberättigande arealen i syfte att uppdatera LPIS.
- De nationella definitionerna av stödberättigande permanent betesmark följde inte EU:s definition.

7.19. Vi ger ett exempel på felaktiga uppgifter avseende stödberättigande i LPIS i **figur 7.4**.

Figur 7.4 – Exempel på oriktiga stöd på grund av felaktiga uppgifter om stödberättigande i LPIS

Permanent betesmark definieras som areal som utnyttjas till att odla gräs och annat örtartat foder. I årsrapporten för 2014 rapporterade vi att det trots omfattande korrigeringar åtgärder fortfarande fanns betydande brister i LPIS i Spanien när det gällde stödberättigandet för permanent betesmark och att man började vidta ytterligare korrigeringar 2014 och 2015⁽²¹⁾. Vi inspekterade ett skifte på 48 hektar i Spanien (Madrid) som var registrerat som helt stödberättigande permanent betesmark i LPIS när jordbrukaren utfärdade sitt ersättningsanspråk. Ortofotona visade dock att det fanns täta buskar och träd på marken. I sin stödansökan för 2014 hade jordbrukaren deklarerat skiftet utifrån den stödberättigande areal som var registrerad i LPIS och han fick stöd enligt systemet med samlat gårdsstöd för hela skiftet. Vi konstaterade att skiftet inte var berättigat till stöd enligt systemet med samlat gårdsstöd.

År 2015 gjorde de spanska myndigheterna en översyn av sitt LPIS på grundval av nya ortofoton och med hjälp av ny teknik och registrerade det aktuella skiftet som icke stödberättigande.

Vi upptäckte även att arealstödet som jordbrukaren begärde ersättning för och fick betalt för grundades på felaktig information om stödberättigande i LPIS, vilket syntes på ortofotona, i Grekland, Spanien (Aragonien, Kastilien-La Mancha, Kastilien-León och Extremadura), Italien (Kalabrien) och Storbritannien (England).

KOMMISSIONENS SVAR

När en nationell definition av permanent betesmark inte överensstämmer med EU:s definition vidtas särskilda korrigeringsåtgärder som vid behov inbegriper handlingsplaner.

För att skydda EU:s budget minskar kommissionen också och inställer tillfälligt betalningar när så behövs samt gör finansiella nettokorrigeringar inom ramen för förfaranden för kontroll av överensstämmelse.

Figur 7.4 – Exempel på oriktiga stöd på grund av felaktiga uppgifter om stödberättigande i LPIS

Kommissionen upptäckte problem med permanent betesmark före 2014, och handlingsplaner har genomförts i de berörda medlemsstaterna.

I Spanien gjorde de nationella myndigheterna en helt ny mätning av alla skiften som stödmottagarna hade deklarerat och som omfattades av revisionsrättens granskning, och genomförde när så krävdes återkravsförfaranden. Det faktum att det skifte som revisionsrätten nämner inte var registrerat som stödberättigat 2015 visar också att förfarandet för uppdatering av LPIS i Spanien fungerar.

I samband med granskningar som kommissionens avdelningar har genomfört tidigare år upptäcktes fel kopplade till stödberättigandet för permanent betesmark i Grekland och Spanien, vilka åtgärdades genom särskilda handlingsplaner som ledde till förbättringar (se revisionsrättens årsrapport 2014, ruta 7.8). Den areal som var registrerad som stödberättigad i LPIS minskades betydligt i både Grekland och Spanien: i Grekland minskade den stödberättigande permanenta betesmarken från 3,6 miljoner hektar 2012 till 1,5 miljoner hektar ansökningsåret 2014 och i Spanien minskade den stödberättigande permanenta betesmarken från 18,5 miljoner hektar 2013 till 6,4 miljoner hektar ansökningsåret 2016.

I Storbritannien (England) genomförs för närvarande en korrigering handlingsplan som noga övervakas av kommissionen.

Vidare säkerställer förfarandena för kontroll av överensstämmelse att risken för EU:s budget på lämpligt sätt täcks av finansiella nettokorrigeringar.

⁽²¹⁾ Punkt 7.41 och ruta 7.8 i årsrapporten för 2014.

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

KOMMISSIONENS SVAR

7.20. Vi ger ett exempel på nationella stödkriterier som inte följer EU-lagstiftningen i **figur 7.5**.

Figur 7.5 – Exempel på nationella stödkriterier som inte följer EU-lagstiftningen

I årsrapporten för 2013⁽²²⁾ rapporterade vi att franska myndigheter beviljar stöd för hedmark och snårskog, trots att dessa arealer har en blandning av stödberättigande örtvegetation och icke stödberättigande buskar, snår med mera. År 2015 konstaterade vi att sex sådana skiften var helt eller delvis icke stödberättigande eftersom de hade täta träd och buskar, vilka de franska myndigheterna hade bedömt som helt stödberättigande.

Figur 7.5 – Exempel på nationella stödkriterier som inte följer EU-lagstiftningen

Liknande fel i Frankrike upptäcktes redan i samband med kommissionens granskningar före 2013. Bristerna följs upp genom en särskild handlingsplan som har upprättats av medlemsstaten och noga övervakas av kommissionen. Alla brister som konstateras följs upp genom förfaranden för kontroll av överensstämmelse som säkerställer att risken för EU:s budget täcks på lämpligt sätt av finansiella nettokorrigeringar.

Parallellt med detta är kommissionen vaksam på att handlingsplanen följs så att förbättringar kommer till stånd. Mot bakgrund av att en del förseningar uppkom vidtogs ytterligare åtgärder i enlighet med artikel 41.2 i förordning (EU) nr 1306/2013 under 2015.

Landsbygdsutveckling, miljö, klimatpolitik och fiske

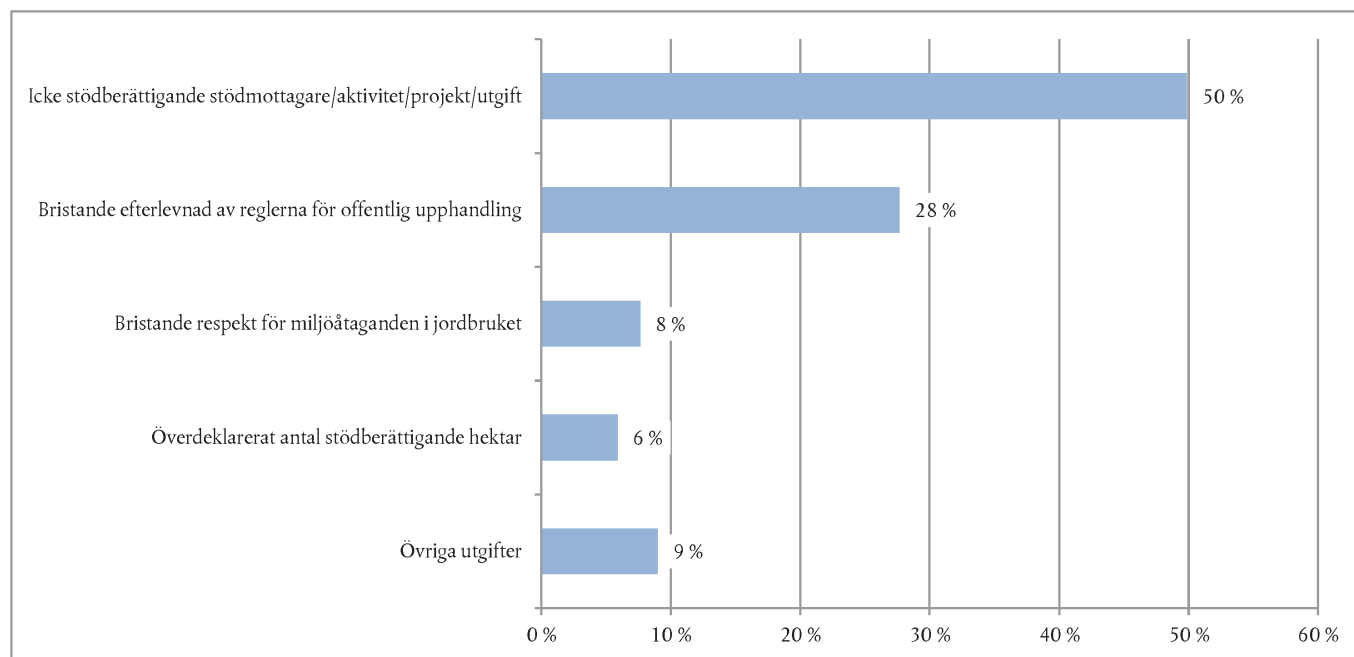
7.21. I **bilaga 7.1** sammanfattas resultatet av transaktionsgranskningen. 69 (39 %) av de 179 transaktioner inom landsbygdsutveckling, miljö, klimatpolitik och fiske som vi granskade innehöll fel. På grundval av de 40 fel som vi har kvantifierat uppskattar vi felnivån till 5,3 %⁽²³⁾.

7.22. **Figur 7.6** visar de olika feltypernas andel av felnivån enligt vår övergripande uppskattning för 2015.

7.21. Kommissionen noterar det mest troliga felet som uppskattas av revisionsrätten och som är lägre än förra årets.

⁽²²⁾ Ruta 3.4 i årsrapporten för 2013.

⁽²³⁾ Vi beräknar det uppskattade felet utifrån ett representativt urval. Den angivna siffran är den bästa uppskattningen. Vi bedömer att felprocenten i populationen med 95 % säkerhet ligger mellan 2,7 och 7,9 % (den undre respektive övre felgränsen).

Figur 7.6 – Fördelning av den uppskattade felnivån – Landsbygdsutveckling, miljö, klimatpolitik och fiske

Källa: Europeiska revisionsrätten.

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

7.23. Av de 159 granskade transaktionerna inom landsbygdsutveckling var 78 arealrelaterade och 81 icke arealrelaterade. Av dessa 159 transaktioner innehöll 64 (40 %) fel, varav 38 var kvantifierbara. Inom miljö, klimatpolitik och fiske innehöll fem (26 %) av de 19 transaktionerna i urvalet fel, varav två var kvantifierbara. Vi hittade inget fel i den enda kvarstående transaktionen ⁽²⁴⁾.

KOMMISSIONENS SVAR

7.23. Antalet fel (både kvantifierbara och icke kvantifierbara) i transaktionerna inom landsbygdsutveckling som revisionsrätten har funnit har minskat stadigt över tid.

⁽²⁴⁾ När det gäller leveransen av statistiktjänster med direkt förvaltning av kommissionen.

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

7.24. I 13 fall av kvantifierbara fel som de slutliga stödmottagarna hade gjort hade de nationella myndigheterna tillräckligt med information⁽²⁵⁾ för att förhindra eller upptäcka och korrigera felen innan de redovisade utgifterna för kommissionen. Om all denna information hade använts till att förhindra eller upptäcka och korrigera fel skulle den uppskattade felnivån för den särskilda bedömningen ha varit 1,7 procentenheter lägre. I sex fall var det dessutom de nationella myndigheterna som hade gjort det fel som vi konstaterade. Dessa fel bidrog med 1,5 procentenheter till den uppskattade felnivån. Vi ger ett exempel på ett fel i som begicks av de nationella myndigheterna i **figur 7.7**.

7.25. Feltyperna liknar dem som vi har konstaterat tidigare år och dem som vi konstaterade i den särskilda rapport där vi analyserar orsakerna till fel i landsbygdsutvecklingsutgifterna⁽²⁶⁾. Liksom tidigare år utgjorde icke arealrelaterade åtgärder den största delen (82 %) av den uppskattade felnivån som redovisas i punkt 7.21.

7.26. Av de 81 icke arealrelaterade transaktioner som granskades uppfyllde 15 (19 %) inte stöd villkoren (ett exempel finns i **figur 7.7**). Inom miljö, klimatpolitik och fiske berodde de två kvantifierbara felen på icke stödberättigande utgifter.

KOMMISSIONENS SVAR

7.24. Kommissionen är medveten om att de nationella myndigheterna potentiellt kunde ha upptäckt många av de fel som revisionsrätten hittade. GJP-reglerna ger medlemsstaterna alla nödvändiga instrument för att minska de flesta risker för fel.

När det gäller exemplet i figur 7.7 inledde kommissionen ett förfarande för godkännande av överensstämmelse i mars 2016. Alla nödvändiga åtgärder kommer att vidtas för att skydda EU:s budget.

7.25. Kommissionen är medveten om vilka grundorsakerna till felen är och samarbetar med medlemsstaterna för att avhjälpa situationen genom att erbjuda vägledning eller begära att handlingsplaner ska genomföras.

Kommissionen vet till exempel att det oftare förekommer fel i samband med icke arealrelaterade åtgärder. Därför uppmuntras systemiska lösningar såsom att förenkla åtgärdernas utformning eller använda mindre komplicerade beräkningsmetoder, till exempel förenklade kostnadsalternativ eller schablonbelopp.

Kommissionen anser inte att felaktigheter i det offentliga upphandlingsförfarandet nödvändigtvis innebär att utgifterna som helhet inte var stödberättigande.

För att kunna bedöma den finansiella risk som är förknippad med fel vid offentliga upphandlingar antog kommissionen i december 2013 riktlinjer för fastställande av finansiella korrigeringar av utgifter som finansieras av unionen genom delad förvaltning, i de fall bestämmelserna om offentlig upphandling inte har följts.

⁽²⁵⁾ På grundval av styrkande dokumentation, kontroll av databasinformation och obligatoriska kontroller.

⁽²⁶⁾ Särskild rapport nr 23/2014 Fel i landsbygdsutvecklingsutgifter: Vad beror de på och hur åtgärdas de? (<http://eca.europa.eu>).

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

Figur 7.7 – Exempel på icke stödberättigande utgifter eller icke stödberättigande verksamhet

Landsbygdsutvecklingsåtgärden "stöd för djurens välbefinnande" ger stöd till jordbrukare som frivilligt gör åtaganden för djurens välbefinnande. Stödet betalas ut årligen och täcker kompletterande kostnader och inkomstbortfall som har att göra med det gjorda åtagandet, till exempel större utrymme för djuren. Detta är ett exempel på hur förenklade kostnadsalternativ används, vilket kan minska den administrativa bördan för medlemsstaterna och stödmottagarna. Sådana alternativ måste grundas på en tillförlitlig metod, framför allt en korrekt beräkning av den förenklade kostnaden.

I Rumänien upptäckte vi utgifter som inte var stödberättigande på grund av att de nationella myndigheterna inte beaktade antalet produktionscykler på lämpligt sätt när de beräknade de förenklade kostnaderna. Det ledde till att stöden till alla stödmottagare systematiskt överskattades.

Vi kontrollerade alla typer av åtaganden som gällde stöd till djurs välbefinnande i Rumänien, också dem utanför urvalet, för att avgöra i vilken omfattning de felaktiga beräkningarna påverkade de totala utgifterna för djurs välbefinnande i Rumänien. Vi konstaterade att de totala icke stödberättigande utgifterna från det att åtgärden inleddes (2012) till oktober 2015 skulle kunna uppgå till 152 miljoner euro (av totalt 450 miljoner euro).

Vi konstaterade även fel avseende stödberättigande i Belgien (Vallonien), Tyskland (Rheinland-Pfalz), Spanien (Andalusien, Galicien, Kastilien-La Mancha), Grekland, Italien (landsbygdsnätverk, Sicilien och Kampanien) och Polen.

7.27. När det gällde 27 av de granskade transaktionerna var stödmottagarna skyldiga att följa reglerna för offentlig upphandling. Reglerna ska sörja för att de varor och tjänster som behövs köps in på bästa möjliga villkor samtidigt som man respekterar de ekonomiska aktörernas rätt till lika behandling i tillträdet till anbudsförfaranden, liksom principerna om öppenhet och icke-diskriminering. I sex fall hade en eller flera av dessa regler inte följts. Vi ger ett exempel på ett sådant fel i **figur 7.8**.

KOMMISSIONENS SVAR

Figur 7.7 – Exempel på icke stödberättigande utgifter eller icke stödberättigande verksamhet

Kommissionen stöder till fullo medlemsstaterna i deras ansträngningar att när så är möjligt använda förenklade kostnadsalternativ som ett sätt att förebygga fel, såsom revisionsrätten framhåller i sin särskilda rapport nr23/2014 (se punkt 86).

När det gäller de rumänska fallen håller kommissionen med om att det fanns ett fel i den förenklade kostnadsberäkning som låg till grund för utbetalningarna.

Till följd av revisionsrättens upptäckter har kommissionen under 2016 infört ett förfarande för godkännande av överensstämmelse för att exakt kunna fastställa riskbeloppen. Detta kan resultera i att finansiella korrigeringar görs.

7.27. Kommissionen har upptäckt att offentliga upphandlingar är en viktig felkälla och har identifierat sitt granskningsarbete för att tillse att EU:s budget skyddas.

Efterlevnad av reglerna för offentlig upphandling utgör även ett av de centrala inslagen i handlingsplanerna för landsbygdsutveckling. Under 2015–2016 har ingående granskningar genomförts på detta område i fyra medlemsstater. Fler noggranna kontroller av hur reglerna för offentlig upphandling följs kommer att göras i andra medlemsstater 2016.

För att kunna bedöma den finansiella risk som är förknippad med fel vid offentliga upphandlingar antog kommissionen i december 2013 riktlinjer för fastställande av finansiella korrigeringar av utgifter som finansieras av unionen genom delad förvaltning, i de fall bestämmelserna om offentlig upphandling inte har följts.

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

Figur 7.8 – Exempel på bristande efterlevnad av reglerna för offentlig upphandling

En kommun i Italien (Kampanien) fick stöd för att uppföra en enskensbana: infrastruktur för att hjälpa jordbrukare att transportera oliver upp och ner för bergen. Kontraktet tilldelades ett privat företag via ett förfarande för offentlig upphandling.

Kommunen fastställde en uppsättning kriterier med olika viktningar (som mättes i poäng) för att kunna bedöma de olika anbudena. Enligt meddelandet om upphandling skulle anbudsgivarna ta med förslag till kompletterande bygg- och anläggningsarbeten avseende nya vägar, avlopp och en vattenledning i sina anbud. Dessa kompletterande bygg- och anläggningsarbeten stod för 75 % av de totala poäng som kommunen grundade sitt tilldelningsbeslut på. Det kan jämföras med priset som endast stod för 10 % av de totala poängen.

Eftersom EU-stödet beviljades för uppförande av en enskensbana bröt stödmottagaren mot Italiens lag om offentlig upphandling genom att fastställa kriterier – uppförande av vägar, avlopp och en vattenledning – som inte hade något samband med innehållet i meddelandet om upphandling. Kriterierna stred därför mot Italiens regler för offentlig upphandling.

Vi konstaterade även fall av bristande efterlevnad av reglerna för offentlig upphandling i Tyskland (Rheinland-Pfalz), Grekland och Rumänien.

7.28. Vårt urval omfattade 45 transaktioner avseende stöd för miljövänligt jordbruk, som gällde användning av produktionsmetoder inom jordbruket som är förenliga med skyddet av miljön, landskapet och naturresurserna. I tre fall konstaterade vi att jordbrukarna inte hade uppfyllt alla betalningsvillkor.

7.29. Av de 78 arealrelaterade transaktionerna konstaterade vi 15 fall (19 %) där den stödberättigande markarealen överdeklarades. Merparten av de överdeklarationer som vi identifierade var relativt små och hade därför endast en begränsad inverkan på den övergripande uppskattade felnivån. Se även punkt 7.18.

KOMMISSIONENS SVAR

Figur 7.8 – Exempel på bristande efterlevnad av reglerna för offentlig upphandling

Kommissionen inser att tilldelningskriterierna i anbudsinfordran inte helt stämde överens med arbetenas art.

Kommissionen understryker emellertid att investeringarna genomfördes som planerat.

De italienska myndigheterna prövade ärendet och inledde ett återkravsförfarande till följd av brott mot reglerna för offentlig upphandling. De italienska myndigheterna tillämpade en finansiell korrigering på 10 %. Kommissionen anser att denna korrigeringsåtgärd hjälper till att skydda EU:s budget.

I verksamhetsrapporten för 2015 gjordes reservationer för att täcka problem med offentliga upphandlingar, såsom revisionsrätten framhåller i punkt 7.60.

7.28. Kommissionen vill betona att alla tre stödmottagarna hade att följa ett stort antal olika åtaganden att bedriva miljövänligt jordbruk och att de fullgjorde större delen av dessa. Det var bara ett fåtal åtaganden som inte fullgjordes helt eller som inte dokumenterades ordentligt.

7.29. Kommissionen konstaterar att de flesta av de fel som gäller överdeklarationer som revisionsrätten har funnit var relativt små, och välkomnar revisionsrättens bedömning att uppgifterna i LPIS har blivit mer tillförlitliga (se punkt 7.17).

Kommissionen anser att mindre fel är omöjliga att undvika till en rimlig kostnad.

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

7.30. Nationella myndigheter ska kontrollera att kostnaderna är rimliga. I 24 investeringsprojekt hade de nationella myndigheterna inte kontrollerat detta på ett tillfredsställande sätt. Vi rapporterade de fallen som fel. Men i allmänhet går det inte att fastställa beloppet på de icke stödberättigande utgifterna och därför kan vi inte heller kvantifiera felet. Vi lämnar kompletterande information om kostnadernas rimlighet i avsnittet "granskning av resultatkriterier" (se punkt 7.71).

Granskning av årliga verksamhetsrapporter och andra delar av internkontrollsystemen*GD Jordbruk och landsbygdsutvecklings system för transaktionernas korrekthet på jordbruksområdet*

7.31. Kommissionen och medlemsstaterna delar på förvaltningen av nästan alla jordbruksutgifter. Cirka 80 utbetalande organ i medlemsstaterna betalar ut stödet till jordbrukare och andra stödmottagare och kommissionen ersätter medlemsstaterna för dessa kostnader varje månad (när det gäller EGF) eller varje kvartal (när det gäller Ejflu). Kommissionen genomför revisioner av överensstämmelse och bedömer om medlemsstaternas system garanterar att stödutbetalningarna till stödmottagarna är lagliga och korrekta. De systembrister som upptäcks kan leda till finansiella korrigeringar, som åläggs medlemsstaterna i form av överensstämmelsebeslut. Finansiella korrigeringar görs ofta schablonmässigt och omfattar utgifter som gäller flera budgetår. De leder sällan till att stöd återvinns från de slutliga stödmottagarna och betalas således från de nationella budgetarna ⁽²⁷⁾.

KOMMISSIONENS SVAR

7.30. Se kommissionens svar på punkt 7.71.

7.31. Det stämmer att de flesta korrigeringarna tidigare gjordes schablonmässigt, men under den nya rättsliga ramen uppmuntras medlemsstaterna att tillhandahålla en beräkning av fondens risk.

Om felaktiga betalningar som direkt kan kopplas till stödmottagare kan identifieras som ett resultat av kommissionens förfarande för kontroll av överensstämmelse ska medlemsstaterna följa upp dem med återkrav riktade till de slutliga stödmottagarna.

⁽²⁷⁾ Se punkt 1.32 i årsrapporten för 2012.

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

KOMMISSIONENS SVAR

7.32. För att kunna kontrollera att kommissionens revisioner av överensstämmelse uppfyllde de internationella revisionsstandarderna ⁽²⁸⁾ och följde de viktigaste lagstadgade bestämmelserna gjorde vi skrivbordsgranskningar av ett urval av 24 ⁽²⁹⁾ av 120 revisioner av överensstämmelse ⁽³⁰⁾ som GD Jordbruk och landsbygdsutveckling rapporterade om 2015. Vi upprepade även sex av de 24 revisionerna ⁽³¹⁾. Under 2015 uppdaterade kommissionen sina granskningsåtgärder efter en självbedömning av revisionsmetoden och systemet för kvalitetssäkring. Vi gick igenom de uppdaterade granskningsåtgärderna och tog hänsyn till dem vid vår bedömning.

7.33. Kommissionens revisioner av överensstämmelse uppfyller överlag de aktuella standarderna. Men i de fall då kommissionen inte har några iakttagelser behöver den förbättra sin dokumentation av det granskningsarbete som ligger till grund för en sådan slutsats.

7.34. I tidigare årsrapporter ⁽³²⁾ har vi uppmärksammat problemet med att förfarandena för överensstämmelse var för långdragna, vilket leder till en stor eftersläpning av oavslutade revisioner ⁽³³⁾. Under 2015 minskade kommissionen markant antalet gamla oavslutade revisioner från 192 till 34. Syftet med ändringar i lagstiftningen för perioden 2014–2020, som trädde i kraft för GJP den 1 januari 2015, var att förenkla förfarandet för kontroll av överensstämmelse genom lagstadgade tidsfrister. Det har lett till att kommissionen nu övervakar revisionscykeln mer noggrant så att de interna och externa tidsfristerna respekteras.

7.33. Kommissionen strävar efter att följa Issai vid sina revisioner. Detta är ett av skälen till att den har anlitat ett externt företag som stöd för sin självutvärdering av granskningsförfarandena.

Rapporterna från granskningsuppdragen ligger till grund för de iakttagelser som kommissionen gör. När inga iakttagelser görs (till exempel när det inte fanns några problem att rapportera eller när de upptäckta bristerna inte var väsentliga) anges detta i revisionsrapporten.

7.34. Kommissionen följer noggrant upp att eftersläpande revisioner ("gamla oavslutade revisioner") avslutas: i juni 2016 hade antalet sådana minskat ytterligare, från 34 till 20. Kommissionens mål är att alla återstående eftersläpande revisioner ("gamla oavslutade revisioner") ska vara avslutade vid utgången av 2016.

⁽²⁸⁾ Issai 4100 (högre revisionsorgans internationella standarder) – Riktlinjer för regelefterlevnadsrevision – för revisioner som genomförs separat från revisionen av årsredovisningen.

⁽²⁹⁾ Tolv inom EGFJ och tolv inom Ejflu.

⁽³⁰⁾ Urvalet består av 72 revisioner inom EGFJ och 48 inom Ejflu som genomfördes mellan den 1 juli 2014 och den 30 juni 2015.

⁽³¹⁾ Tyskland (Schleswig-Holstein), Spanien (Katalonien), Litauen, Malta, Finland och Förenade kungariket (Nordirland).

⁽³²⁾ Se punkt 7.64 i årsrapporten för 2014, punkt 4.27 i årsrapporten för 2013 och punkt 4.31 i årsrapporten för 2012.

⁽³³⁾ Enligt kommissionen släpar en revision efter om den inte har avslutats inom två år efter det att den genomfördes.

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

7.35. I den nya lagstiftningen för perioden 2014–2020 läggs också större tonvikt vid medlemsstaternas roll när det gäller att fastställa riskbeloppet, som kommissionen kan använda för att beräkna den finansiella korrigering som ska göras. Vi undersökte om kommissionen validerade och använde medlemsstaternas uppgifter korrekt genom att granska kommissionens vägledning och kontrollera sex finansiella korrigeringar som antogs eller förbereddes under 2015.

7.36. Kommissionens revisionshandbok innehåller inte detaljerade granskningsåtgärder och dokumentationskrav för kontrollen av de uppgifter som medlemsstaterna lämnar. När det gällde fyra av de sex finansiella korrigeringar som granskades konstaterade vi att kommissionen gjorde granskningsbesök för att kontrollera de uppgifter som de hade fått från de berörda medlemsstaterna. När det gällde de två andra finansiella korrigeringarna fick vi inte tillräckliga och ändamålsenliga bevis från kommissionen på att kontrollerna hade gjorts. I ett av de fallen var den finansiella korrigeringen relativt liten. Men i det andra fallet uppgick den finansiella korrigeringen till 5,8 miljoner euro. Att använda uppgifter som inte har kontrollerats skapar en finansiell risk för EU-budgeten eftersom det ligger i medlemsstaternas intresse att minska antalet finansiella korrigeringar.

KOMMISSIONENS SVAR

7.35-7.36. I enlighet med revisionsrättens rekommendationer tidigare år har kommissionen utarbetat en ram som syftar till att öka antalet beräknade finansiella korrigeringar och därigenom använda sig av färre schablonmässiga korrigeringar.

Med tanke på den inbyggda svårigheten i fall med många transaktioner har bestämmelser lagts in i den grundläggande rättsakten om till exempel medlemsstaternas ansvar för att tillhandahålla erforderlig information och principen om proportionella ansträngningar. Den delegerade akten innehåller detaljerade bestämmelser om beräknade och extrapolerade finansiella korrigeringar. Kommissionens detaljerade riktlinjer om finansiella korrigeringar har uppdaterats i enlighet med detta, främst när det gäller de kriterier och metoder som kommissionen ska använda för att godkänna eller inte godkänna medlemsstaternas beräkningar eller extrapoleringar av risken för EU:s budget.

Kommissionen anser att revisionshandboken innehåller information om kontroll av de uppgifter som medlemsstaterna lämnar.

I meddelande C(2015) 3675 som bifogas revisionshandboken fastställs tydligt de minimikrav som medlemsstaterna måste uppfylla när de lämnar kompletterande uppgifter till kommissionen för beräkning av finansiella korrigeringar samt de kriterier och den metod som kommissionen ska tillämpa för att godkänna eller inte godkänna beräkningar eller extrapoleringar av finansiella korrigeringar.

Kommissionen gör rutinemässigt grundliga kontroller av de uppgifter som medlemsstaterna lämnar, vilket också revisionsrättens granskning av fyra av de sex finansiella korrigeringarna bekräftar.

När det gäller de övriga två finansiella korrigeringar som revisionsrätten tar upp

- rörde den ena ett relativt litet belopp, och medlemsstaten ombads lämna kompletterande uppgifter, och
- i fråga om den finansiella korrigeringen om 5,8 miljoner euro validerade kommissionen de uppgifter som medlemsstaten hade lämnat, även om denna process inte dokumenterades ordentligt.

Kommissionen vill understryka att ansträngningarna att kontrollera de siffror som medlemsstaterna tillhandahåller bör stå i proportion till de potentiella ekonomiska konsekvenserna. Kommissionen kan också förlita sig på certifieringsorganens arbete.

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

KOMMISSIONENS SVAR

Medlemsstaternas system för transaktionernas korrekthet på jordbruksområdet

7.37. Medlemsstaternas myndigheter ansvarar för att införa och genomföra följande:

- a) Lämpliga administrativa förfaranden och kontrollförfaranden som garanterar att redovisningarna från dem som begär ersättning är riktiga och att stödvillkoren är uppfyllda.
- b) Kontroller på plats som beroende på stödordning ska omfatta minst 5 % av alla stödmottagare eller av de aktuella utgifterna.

7.38. Vi grundade vår systemgranskning på kommissionens revisioner (GD Jordbruk och landsbygdsutveckling). I det urval av 24 revisioner av överensstämmelse som vi granskade (se punkt 7.32) rapporterade kommissionen stora brister för 17 av de aktuella systemen ⁽³⁴⁾. Eftersom vi ansåg att kommissionens arbete överlag var tillfredsställande (se punkt 7.33) kan vi förlita oss på kommissionens bedömning av dessa system.

7.39. I de sex medlemsstater som vi besökte (se punkt 7.32) gjorde vi även kompletterande granskning på ett begränsat antal områden där risken för fel är stor ⁽³⁵⁾. Vårt granskningsresultat för EGFJ, landsbygdsutveckling och tvärvillkor redovisas i punkterna nedan.

Medlemsstaternas system avseende EGFJ-transaktionernas korrekthet

7.40. Det integrerade administrations- och kontrollsystemet (IACS) är det huvudsakliga förvaltnings- och kontrollsystemet för direktstöd ⁽³⁶⁾. Systemet består av databaser över jordbruksföretag och stödansökningar, ett system för identifiering av jordbruksskiften (LPIS, se även punkterna 7.17 och 7.18), databaser över djur och ett register över stödrättigheter i de medlemsstater som tillämpar systemet med samlat gårdsstöd. De utbetalande organen genomför administrativa korskontroller av databaserna för att se till att betalningarna görs till rätt belopp, till stödberättigade mottagare för stödberättigande mark eller djur.

7.38. Kommissionen välkomnar revisionsrättens uttalande att kommissionens arbete överlag var tillfredsställande och att den kan förlita sig på kommissionens bedömning av medlemsstaternas system.

7.40-7.41. Kommissionen anser att IACS, och LPIS, är tillförlitliga system och att IACS kvalitet och täckning är en förutsättning för att utbetalningarna av direktstöd och Ejflu-stöd ska bli korrekta, i synnerhet när det gäller stöd för miljövänligt jordbruk och mindre gynnade områden.

När brister uppstår måste medlemsstaterna vidta korrigeringsåtgärder, med bland annat särskilda handlingsplaner, för att komma till rätta med dem. Kommissionen övervakar dessa noggrant.

⁽³⁴⁾ Sex av tolv inom EGFJ och elva av tolv inom Ejflu.

⁽³⁵⁾ Dessa områden ingick inte i inriktningen och omfattningen i kommissionens revisioner i de berörda medlemsstaterna. Kommissionens revisioner är inriktade på särskilda aspekter av de utbetalande organens kontrollsystem, som väljs ut utifrån en riskanalys, och de täcker inte alla kontrollområden i alla utbetalande organ varje år.

⁽³⁶⁾ Vad beträffar arealrelaterade landsbygdsutvecklingsåtgärder sker även kontrollen av vissa grundläggande delar, såsom stödberättigande areal, genom IACS.

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

7.41. I årsrapporten för 2014 konstaterade vi att det integrerade administrations- och kontrollsystemet (IACS) i hög grad bidrar till att förebygga och minska felnivåerna i de stödordningar som det omfattar⁽³⁷⁾. I år granskade vi tillförlitligheten hos utvalda centrala kontrollfunktioner i IACS vid de sex utbetalande organ som vi besökte (se punkt 7.32). Vi ifrågasätter inte att IACS bidrar till att förebygga och minska felnivåerna men konstaterade att en del av de centrala kontrollfunktioner som vi granskade hade brister. De gällde LPIS, de administrativa kontrollerna, kvaliteten på inspektionerna på plats och återvinningsförfaranden för felaktiga betalningar⁽³⁸⁾. Ett exempel på sådana brister finns i **figur 7.9**.

Figur 7.9 – Exempel på brister som konstaterades när det gällde LPIS

I sex år i rad (2010–2015) i Förenade kungariket (Nordirland) har den årliga bedömningen av LPIS visat att systemet inte uppfyller flera av de kvalitetsaspekter som krävs enligt EU-lagstiftningen. Trots den lagstadgade skyldigheten att vidta korrigerande åtgärder i sådana situationer visade kvalitetsbedömningen för 2015 att det inte hade skett någon genomgående förbättring: de stödberättigande arealer som var registrerade i Nordirlands LPIS överdeklarades med mer än 2 %, vilket medför en risk för oriktiga betalningar.

Redan i årsrapporten för 2012 rapporterade vi om brister i Nordirlands LPIS (bilaga 3.2).

KOMMISSIONENS SVAR

Figur 7.9 – Exempel på brister som konstaterades när det gällde LPIS

Till följd av kommissionens revisioner började myndigheterna i Nordirland att vidta korrigeringsåtgärder 2013.

I kvalitetsbedömningen i LPIS visade uppskattningen av den stödberättigande arealen på avvikelser 2010, 2011, 2012 och 2015. De brittiska och nordirländska myndigheterna förklarade varför i rapporterna om sina respektive kvalitetsbedömningar.

Under de år då den treåriga uppdateringen av LPIS inleddes (2013 och 2014) minskade antalet skiften med avvikelser. 2015 upptäckte emellertid de brittiska och nordirländska myndigheterna att antalet skiften utan stödberättigande areal som inte hade identifierats genom uppdateringsprogrammet hade ökat.

Kommissionen fortsätter att övervaka situationen noga.

⁽³⁷⁾ Punkt 7.35 i årsrapporten för 2014.

⁽³⁸⁾ Vi konstaterade att var och en av dessa centrala kontroller var bristfällig vid minst ett av de sex utbetalande organ som vi besökte. Vi konstaterade brister vid samtliga sex utbetalande organ, om än i varierande grad.

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

KOMMISSIONENS SVAR

Medlemsstaternas system för transaktionernas korrekthet inom landsbygdsutveckling

7.42. Vid fem av de sex utbetalande organ som besöktes (se punkt 7.32) konstaterade vi brister i de administrativa kontrollerna av stöd villkor, särskilt dem som gäller offentlig upphandling. Dessa systembrister var mycket lika dem som vi har konstaterat och rapporterat om tidigare år⁽³⁹⁾. Brister i systemen är en viktig orsak till de fel som upptäcktes under transaktionsgranskningen (se punkt 7.24).

7.43. När det gäller offentlig upphandling granskade vi ett urval av 41 projekt (utöver vår transaktionsgranskning), varav åtta (20 %) innehöll fel. I tre av de åtta fallen konstaterade vi icke stödberättigande utgifter som totalt uppgick till mer än 1,5 miljoner euro i Ejflu-stöd.

7.44. I ett försök att minska felnivån i landsbygdsutvecklingsutgifterna har kommissionen och medlemsstaterna handlingsplaner för att identifiera orsakerna till fel och vidta riktade korrigerande åtgärder för att minska risken för att fel uppstår. När det gäller frekventa fel undersökte vi om den berörda medlemsstatens handlingsplan åtgärdade grundorsaken till dessa fel.

7.45. Vi tittade på 14 av de mest betydande kvantifierbara fel som konstaterades vid vår transaktionsgranskning 2015 i åtta medlemsstater. Vi noterade att sju av de åtta medlemsstaterna redan hade uppdaterat sina handlingsplaner i februari 2016, som nu inbegrep åtgärder för att komma till rätta med en del av de problem som vi hade konstaterat. Men under granskningen av medlemsstaternas system konstaterade vi att de fyra utbetalande organ där vi hade upptäckt brister i de administrativa kontrollerna av förfarandena för offentlig upphandling inte hade tagit med någon åtgärd för detta i sina handlingsplaner. Vi anser att handlingsplanerna i regel är ett tillförlitligt verktyg om man ska komma till rätta med orsakerna till fel, men ytterligare förbättringar kan göras på området offentlig upphandling.

7.42. Kommissionen utför kontroller av överensstämmelse i medlemsstaterna för att kontrollera att de utgifter som betalats uppfyller gällande regler. I samband med dessa granskningar har kommissionen också upptäckt brister i de administrativa kontrollerna av stöd villkor och offentlig upphandling.

Korrigeringsåtgärder har vidtagit, vid behov med handlingsplaner. Dessutom gjordes reservationer i verksamhetsrapporten för 2015.

Finansiella korrigeringar har också gjorts i detta avseende och ett antal förfaranden för kontroll av överensstämmelse som för närvarande pågår bör leda till ytterligare finansiella korrigeringar.

En särskild granskning av offentliga upphandlingar i fyra medlemsstater inleddes 2015. Andra medlemsstater kommer att granskas under 2016.

7.45. När brister upptäcks inom ramen för revisioner av överensstämmelse eller revisionsrättens revisioner kräver kommissionen alltid att medlemsstaterna ska vidta korrigeringsåtgärder, vilka kan ha formen av handlingsplaner.

Till följd av revisionsrättens rekommendationer i särskild rapport nr 23/2014 har kommissionen rekommenderat att alla medlemsstater särskilt uppmärksammar frågan om offentliga upphandlingar och vid behov vidtar korrigeringsåtgärder.

I verksamhetsrapporten för 2015 gjordes reservationer för att täcka problem med offentliga upphandlingar, såsom revisionsrätten framhåller i punkt 7.60.

⁽³⁹⁾ Se punkt 7.53 i årsrapporten för 2014, punkt 4.20 i årsrapporten för 2013 och punkterna 4.21–4.25 i årsrapporten för 2012.

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

KOMMISSIONENS SVAR

Medlemsstaternas system för tvärvillkor

7.46. Vi granskade det system som ska garantera att tvärvillkoren är uppfyllda vid de sex utbetalande organ som besöktes (se punkt 7.32). Framför allt analyserade vi tillförlitligheten i kontrollstatistiken och de förfaranden som införts för att garantera att medlemsstaterna kontrollerar tvärvillkor på lämpligt sätt när det gäller skydd av vatten mot nitrater (nitratdirektivet ⁽⁴⁰⁾) och anmälan om djurs förflyttningar ⁽⁴¹⁾. Vi gick även igenom 63 kontrollrapporter.

7.47. Vi konstaterade brister, främst i fråga om tillförlitligheten i kontrollstatistiken och urvalsmetoden, i fem av de sex besökta medlemsstaterna. Vi fann problem (t.ex. felaktig beräkning av sanktioner eller brist på kontroller av vissa krav) i 13 av de 63 granskade kontrollrapporterna. I Litauen och Förenade kungariket (Nordirland) hade dessutom sanktionerna inte inkluderats korrekt i kontrollstatistiken i de 24 kontrollrapporterna i urvalet. Ett annat exempel på de brister som vi konstaterade finns i **figur 7.10**.

7.46. Kommissionen konstaterar att tvärvillkoren inte sammanhänger med någon bedömning av de underliggande transaktionernas laglighet och korrekthet.

7.47. Kommissionen instämmer i revisionsrättens påpekande och uppmärksammar särskilt dessa krav vid sina revisioner. Vid många av dessa har kommissionen iakttagit brister i räckvidden och kvaliteten hos kontrollerna av tvärvillkor. När en systemberoende avvikelse upptäcks begär kommissionen alltid att korrigeringsåtgärder vidtas, vid behov med handlingsplaner, och skyddar EU:s budget via förfarandet för godkännande av överensstämmelse.

⁽⁴⁰⁾ Rådets direktiv 91/676/EEG av den 12 december 1991 om skydd mot att vatten förorenas av nitrater från jordbruket (EGT L 375, 31.12.1991, s. 1).

⁽⁴¹⁾ Enligt EU-lagstiftningen om tvärvillkor ska djurs förflyttningar/födelse/död meddelas den nationella djurdaten inom sju dagar. Reglerna är viktiga när det gäller att minska risken för att sjukdomar sprids genom att djurs förflyttningar kontrolleras och spårbarheten förbättras.

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

Figur 7.10 – Exempel på otillräckliga kontroller avseende tvärvillkor

I Litauen konstaterade vi att de nationella myndigheterna inte kontrollerade tvärvillkoren för skydd av vatten mot nitrater i tillräcklig utsträckning, vilka gäller för alla jordbrukare. Medlemsstaten använde flera trösklar, under vilka man inte kontrollerade om jordbrukarna uppfyllde tvärvillkoren när det gällde kraven i nitratdirektivet. Till exempel behöver jordbrukare med en utnyttjad jordbruksareal på högst tio hektar inte redovisa hur mycket gödselmedel som används. De jordbrukarna står för mer än 70 % av alla jordbrukare och utnyttjar 14 % av jordbruksarealen. Ett annat exempel är att uppfödare som har färre än tio djurenheter på en plats inte behöver ha något förvar för stallgödsel med relevant kapacitet. De jordbrukarna utgör 87 % av alla uppfödare och håller 28 % av alla djurenheter i Litauen. Syftet med nitratdirektivet är att skydda miljön och medborgarnas hälsa. Även om användningen av trösklar kan minska den administrativa bördan för mindre jordbrukare är det inte bara otillåtet att undanta jordbrukare från kontroller avseende tvärvillkor utan det kan också ha en negativ effekt på uppfyllelsen av målen i nitratdirektivet.

KOMMISSIONENS SVAR

Figur 7.10 – Exempel på otillräckliga kontroller avseende tvärvillkor

Kommissionen noterar revisionsrättens anmärkning. Liknande brister upptäcktes genom stickprov under kommissionens revision i Litauen 2014, även om denna endast omfattade djurrelaterade föreskrivna verksamhetskrav. Dessa brister följs upp genom ett förfarande för godkännande av överensstämmelse.

GD Havsfrågor och fiskes och medlemsstaternas system för transaktionernas korrekthet

7.48. Förvaltningsmyndigheter gör utbetalningar till stöd-mottagarna och redovisar utgifterna för kommissionen som sedan ersätter medlemsstaterna. Kommissionen använder de årliga kontrollrapporterna och revisionsmyndigheternas årliga utlåtande för att bedöma om medlemsstaterna har inrättat förvaltnings- och kontrollsystem som uppfyller de lagstadgade kraven. Kommissionen genomför också egna revisioner för att kontrollera att systemen fungerar ändamålsenligt.

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

7.49. När vi granskade systemen på detta område inriktade vi oss på de revisioner som kommissionen hade genomfört (GD Havsfrågor och fiske). Vi gjorde en skrivbordsgranskning av ett urval av fem av kommissionens revisioner av överensstämmelse. Kommissionen rapporterade stora brister i systemen i två (Italien och Rumänien) av de fem berörda medlemsstaterna.

7.50. Vi tittade på kommissionens granskningsarbete och kontrollerade om det uppfyllde de internationella revisionsstandarderna. De fem revisioner som vi tittade på uppfyllde inte standarderna fullt ut, och vi konstaterade brister i revisionstillsynen och granskningsdokumentationen.

7.51. Vi upprepade även en av kommissionens revisioner i Rumänien. Vi konstaterade brister i förvaltningsmyndigheternas administrativa kontroller, särskilt när det gällde upphandlingsförfarandena (se **figur 7.11**).

Figur 7.11 – Brister i upphandlingsförfaranden i Rumänien

Vi granskade ett urval av sju upphandlingsförfaranden, varav fem innehöll fel (två offentliga och tre privata). Kommissionen hade inte upptäckt felen i de tre privata upphandlingarna. Vi konstaterade även brister i förfarandet för urval av projekt i två av de sex granskade fallen.

7.52. På grundval av de 24 revisioner som GD Havsfrågor och fiske genomförde 2014 och 2015 och som var avslutade när vi genomförde revisionen föreslog GD Havsfrågor och fiske två finansiella korrigeringar. Vid vår granskning av ett urval av fem av dessa revisioner visade det sig i två fall (Italien och Rumänien) att de finansiella korrigeringarna inte åtgärdade alla de brister som inverkade på förvaltningsmyndigheternas internkontrollsystem.

KOMMISSIONENS SVAR

7.50. Kommissionen har insett att revisionstillsynen och granskningsdokumentationen behöver förbättras, och har därför förstärkt sina förfaranden. De granskade revisionerna föregick dessa ändringar.

Figur 7.11 – Brister i upphandlingsförfaranden i Rumänien

De checklistor som kommissionen normalt använder är mer inriktade på efterlevnaden av regler för offentlig än för privat upphandling. De sju förfaranden som revisionsrätten tar upp rör både privata upphandlingar, på basis av anvisningar från de rumänska myndigheterna (fem fall), och offentliga upphandlingar (två projekt som fick tekniskt stöd) där kommissionen redan kände till bristerna.

Vidare har kommissionen tidigare konstaterat att det fanns brister i urvalet av projekt.

7.52. När kommissionen upptäcker betydande brister föreslår den finansiella korrigeringar. Den anser utifrån sin egen analys att de korrigeringar som gjordes för Italien och Rumänien hade en lämplig omfattning. När det gäller Rumänien kommer kommissionen emellertid att bedöma om ytterligare korrigeringar behöver göras med utgångspunkt från revisionsrättens granskning.

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

KOMMISSIONENS SVAR

GD Jordbruk och landsbygdsutvecklings årliga verksamhetsrapport

7.53. I GD Jordbruk och landsbygdsutvecklings årliga verksamhetsrapport för 2015 bedöms de utgifter som är förenade med risk inom de största utgiftsområdena. Utgångspunkten för bedömningen är de felnivåer som medlemsstaterna rapporterar (för varje utbetalande organ) i sin kontrollstatistik. Därefter justerar kommissionen dessa felnivåer främst med hjälp av sina egna och revisionsrättens revisioner de senaste tre åren och även de attesterande organens utlåtanden om lagligheten och korrektheten för budgetåret 2015. De justerade felprocentsatser som detta leder till slås sedan samman och används vid beräkningen av de totala utgifter som är förenade med risk, det vill säga den felnivå som enligt kommissionens uppskattning påverkar EU-budgeten. Vi anser att detta i regel är ett lämpligt tillvägagångssätt som kan ge en tillräcklig grund för reservationer vid de enskilda utbetalande organen. Vi vill dock lyfta fram följande omständigheter.

7.54. År 2015 var de attesterande organen för första gången skyldiga att utifrån ett representativt urval försäkra sig om lagligheten och korrektheten i de utgifter för vilka de utbetalande organen hade begärt ersättning från kommissionen. De attesterande organen utgör därför en central del i kommissionens säkerhetsmodell för perioden 2014–2020. År 2015 kunde GD Jordbruk och landsbygdsutveckling använda de attesterande organens utlåtanden om lagligheten och korrektheten endast i mycket begränsad omfattning på grund av stora brister i metod och genomförande (t.ex. förseningar i utnämningen av attesterande organ i medlemsstaterna, otillräckliga revisionsstrategier, för små urval till substansgranskningen och otillräcklig teknisk kompetens och rättslig expertis för att upptäcka brister i de utbetalande organens administrativa kontroller och kontroller på plats).

7.55. Kommissionen gjorde justeringar för att fastställa de justerade felprocentsatserna när det gällde den del av utgifterna för vilka den hade tillgång till sina egna eller våra granskningsresultat. Men i sin årliga verksamhetsrapport redovisade inte GD Jordbruk och landsbygdsutveckling vilken del av utgifterna som inte hade justerats eftersom inga sådana granskningsresultat fanns tillgängliga. I sådana fall förlitar sig kommissionen på medlemsstaternas kontrollstatistik, vilket kan leda till en underskattad justerad felprocentsats.

7.54. Kommissionen anser att inhämtandet av utlåtanden om lagligheten och korrektheten från oberoende, professionella revisionsorgan på nationell nivå över tid kommer att leda till förbättringar av medlemsstaternas förvaltnings- och kontrollsystem och större säkerhet om de felprocentsatser som medlemsstaterna rapporterar. Eftersom detta nya tillvägagångssätt började tillämpas 2015 har samtliga fördelar med de attesterande organens nya uppgifter ännu inte visat sig.

Icke desto mindre är erfarenheterna från 2015 och lärdomarna för framtiden uppmuntrande.

7.55. Kommissionens granskning av de utbetalande organen grundas inte bara på dess egna och revisionsrättens data från de senaste tre åren, utan även på varje utbetalande organs attesterande organs uttalande gällande det berörda budgetåret. Detta innebär att granskningsresultat finns tillgängliga i samtliga fall.

2015 var de attesterande organen för första gången skyldiga att uttala sig om lagligheten och korrektheten hos de underliggande transaktionerna, vilket resulterade i ännu fler detaljer och uppgifter som underlag för besluten om huruvida de rapporterade felprocentsatserna skulle justeras.

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

7.56. I **figur 7.12** finns de nyckeluppgifter ⁽⁴²⁾ som användes vid bedömningen av GD Jordbruk och landsbygdsutvecklings årliga verksamhetsrapport för 2015.

Huvudsakligt utgiftsområde	Årlig verksamhets- rapport (budgetår)	Utgifter 2015 (miljoner euro)	Genomsnittlig felnivå som rapporterats av medlems- staterna	Aggregerad justerad fel- procent	Korrigeringskapacitet				
					Finansiella korrigeringar i ge- nomsnitt de senaste tre åren (miljoner euro)		Återvinningar i genomsnitt de senaste tre åren (miljoner euro)		Totalt
EGFJ	2014	44 137,85	0,55 %	2,61 %	536,44	1,22 %	117,83	0,27 %	1,49 %
	2015	44 834,52	0,68 %	1,47 %	665,36	1,48 %	107,41	0,24 %	1,72 %
Ejflu	2014	11 186,00	1,52 %	5,09 %	113,58	1,02 %	95,64	0,85 %	1,87 %
	2015	9 843,14	1,78 %	4,99 %	177,99	1,81 %	114,95	1,17 %	2,98 %

Källa: Europeiska revisionsrätten utifrån GD Jordbruk och landsbygdsutvecklings årliga verksamhetsrapporter.

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

7.57. När det gäller EGFJ konstaterar kommissionen att den justerade felprocenten har minskat från 2,61 % 2014 till 1,47 % 2015 trots att medlemsstaterna rapporterade att den genomsnittliga felnivån hade ökat från 0,55 % 2014 till 0,68 % 2015. Kommissionen förklarade att minskningen av den justerade felprocenten till stor del beror på följande:

- Förbättringar av medlemsstaternas kontrollsystem tack vare de korrigerande åtgärder som genomförts sedan ansökningsåret 2014.
- Kommissionen har nu tillgång till aktuellare information, vilket gör att den kan minska tidigare beräknade justeringar.

7.58. I de årliga verksamhetsrapporterna rapporterar man att den aggregerade justerade felprocenten har minskat från 2,61 % 2014 till 1,47 % 2015 när det gäller EGFJ. Vårt granskningsresultat visar att den uppskattade felnivån fortsatte att vara stabil när man inte tog med kvantifieringen av fel avseende tvärvillkor (se **bilaga 7.1**).

KOMMISSIONENS SVAR

7.57. Kommissionen anser att en ökning av den genomsnittliga felnivån visar att medlemsstaternas förvaltnings- och kontrollsystem har blivit bättre på att upptäcka och rapportera fel. Därav följer att den rapporterade felnivån anses mer tillförlitlig och att det därmed krävs färre justeringar.

De faktorer som revisionsrätten tar upp har påverkat den justerade felnivåns utveckling i positiv riktning.

⁽⁴²⁾ Den justerade felprocenten för 2015 beräknas utan den förhandsfinansiering på 1 945,2 miljoner euro som betalades ut till medlemsstaterna för landsbygdsutvecklingsprogrammen för 2014–2020.

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

KOMMISSIONENS SVAR

7.59. När det gällde Ejflu nästan tredubblade kommissionen den genomsnittliga felnivå på 1,78 % som medlemsstaterna rapporterade när den beräknade den justerade felprocenten till 4,99 %. Kommissionen har justerat de felprocentsatser som rapporterades av 56 av de 72 utbetalande organ som redovisar Ejflu-utgifter. Vi anser att den justerade felprocenten på 4,99 % i stort stämmer överens med vår uppskattade felnivå. Kommissionen har på senare år ökat antalet revisioner av överensstämmelse avseende Ejflu-utgifter och också infört övergripande revisioner som är inriktade på åtgärder/utbetalande organ med liknande risker. Ett exempel är en revision av en offentlig upphandling som bidrog till de övergripande reservationer som gjordes för Tyskland och Spanien.

7.60. Kommissionen definierar korrigeringsförmågan som en mekanism för att korrigera begångna fel och skydda EU-budgeten. Den årliga ökningen av den beräknade korrigeringsförmågan för EGFJ (till 1,72 %) och för Ejflu (till 2,98 %) är ett resultat av kommissionens ansträngningar på senare tid att minska antalet gamla oavslutade revisioner av överensstämmelse (se punkt 7.34). Detta påverkade det övergripande belopp på finansiella korrigeringar som antogs, särskilt 2015.

7.61. Kommissionens korrigeringsförmåga beräknas på grundval av ett treårigt genomsnitt av de finansiella korrigeringar som tagits emot och har ingen direkt koppling till de utgifter under 2015 som ska korrigeras under kommande år. Detta förklarar anormalin detta år att kommissionen rapporterar att korrigeringsförmågan för EGFJ-utgifter är högre än den justerade felprocenten. När det gäller Ejflu finns det inga garantier för att den kvarstående finansiella risken kommer att hamna under väsentlighetsgränsen till slutet av programperioden. Kommissionen bekräftade detta i sin årliga verksamhetsrapport för 2015 ⁽⁴³⁾.

GD Havsfrågor och fiskes årliga verksamhetsrapport

7.62. Vi granskade GD Havsfrågor och fiskes årliga verksamhetsrapport för 2015 och undersökte i första hand om all väsentlig information redovisades, om informationen stämde överens med våra egna granskningsresultat och om de uppskattningar som kommissionen använde för att beräkna felprocentsatserna var rimliga.

7.60. Såsom förklaras i verksamhetsrapporten från generaldirektoratet för jordbruk och landsbygdsutveckling för 2015 är korrigeringsförmågan en uppskattning av framtida korrigeringsbelopp beräknad som ett historiskt genomsnitt av finansiella nettokorrigeringar.

7.61. Korrigeringsförmågan och den justerade felnivån är två uppskattningar som tillsammans ger en indikation om hur väl det fleråriga kontrollsystemet skyddar EU:s budget.

I verksamhetsrapporten för 2015 lämnar generaldirektören för jordbruk och landsbygdsutveckling garantier för utgifterna för den gemensamma jordbrukspolitiken som helhet 2015, med hänsyn tagen både till den justerade felnivån och korrigeringsförmågan.

⁽⁴³⁾ I punkt 3.3 i GD Jordbruk och landsbygdsutvecklings årliga verksamhetsrapport för 2015 anges att man med tanke på behovet av att balansera lagligheten och korrektheten med uppfyllelsen av de politiska målen samtidigt som man har leveranskostnaderna i åtanke, inte med någon verklig säkerhet kan förvänta sig att det går att uppnå en kvarstående finansiell risk under 2 % för landsbygdsutveckling genom en rimlig ansträngning.

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

7.63. GD Havsfrågor och fiske skickade ut tre förberedande skrivelser om avslutning avseende tre operativa program där det föreslog att ett belopp på 53,6 miljoner euro skulle återvinnas. Detta väsentliga belopp redovisas inte i den årliga verksamhetsrapporten. Den årliga verksamhetsrapporten innehåller reservationer avseende fem medlemsstater, bland annat Rumänien, som stämmer överens med vårt granskningsresultat. Vår revision föranleder inte ett ifrågasättande av GD Havsfrågor och fiskes beräkning av felprocentsatserna.

Slutsatser och rekommendationer

Slutsatser för 2015

7.64. De samlade bevisen visar att felnivån är väsentlig i utgifterna inom Naturresurser och på båda de områden som omfattas av en särskild bedömning (se punkterna 7.13 och 7.21).

7.65. För denna rubrik i den fleråriga budgetramen visar transaktionsgranskningen att den uppskattade felnivån i populationen är 2,9 % (se **bilaga 7.1**).

Rekommendationer

7.66. **Bilaga 7.2** visar resultatet av vår uppföljning av hur rekommendationer i tidigare årsrapporter har genomförts. I årsrapporterna för 2012 och 2013 lämnade revisionsrätten 20 rekommendationer. Av dem har kommissionen och medlemsstaterna genomfört fyra fullt ut, medan fem har genomförts i de flesta avseenden och tio i vissa avseenden.

7.67. Till följd av denna uppföljning och av granskningsresultatet och slutsatserna för 2015 rekommenderar vi kommissionen att göra följande när det gäller EGF):

- **Rekommendation 1:** Fortsätta sina ansträngningar att följa upp de fall där den nationella lagstiftningen inte följer EU-lagstiftningen och bland annat använda alla rättsliga medel som den förfogar över, särskilt betalningsinställelse (se punkt 7.20 och **figur 7.5**).

KOMMISSIONENS SVAR

7.63. Detta belopp redovisades inte eftersom kommissionen inte anser att det riskeras. Ett föreläggande om återkrav har utfärdats för ett av de tre programmen, till det uppskattade beloppet. När det gäller de andra två programmen kom medlemsstaten och generaldirektoratet för havsfrågor och fiske i princip överens om de belopp som kommissionen skulle återvinna redan i samband med att den årliga verksamhetsrapporten upprättades. Eventuella justeringar av detta belopp (och den relaterade finansiella risken) blir således minimala.

7.65. Kommissionen noterar det mest troliga felet som uppskattats av revisionsrätten och som i princip är detsamma som förra årets, exklusive fel avseende tvärvillkor.

7.66. Kommissionen noterar revisionsrättens senaste uppföljning av hur rekommendationer i tidigare årsrapporter har genomförts.

Kommissionen kommer att fortsätta arbeta tillsammans med medlemsstaterna för att ytterligare förbättra uppföljningen av revisionsrättens rekommendationer.

Kommissionen godtar denna rekommendation.

Kommissionen anser att den genomförs inom ramen för dess pågående revisioner och genom att erbjuda vägledning vid behov. Den vidtar de nödvändiga stegen inom ramen för delad förvaltning för att hjälpa medlemsstaternas revisionsmyndigheter att utföra sina uppgifter effektivt. Dessutom tar man vid behov itu med brister i medlemsstaternas förvaltnings- och kontrollsystem genom riktade och omfattande handlingsplaner. När kommissionen upptäcker sådana problem i samband med sin övervakning eller under sina revisioner ber den medlemsstaten att vidta korrigeringsåtgärder. Om problemet är särskilt allvarligt måste medlemsstaten genomföra en korrigerande handlingsplan som noga övervakas av avdelningarna. Än så länge har sådana planer visat sig vara mycket effektiva. När genomförandet av handlingsplanen bedöms inte vara effektiv kan utbetalningar minskas eller ställas in för att skydda EU:s budget.

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

- **Rekommendation 2:** Varje år övervaka resultatet av de kvalitetsbedömningar av LPIS som medlemsstaterna gör och kontrollera att alla medlemsstater med negativa bedömningar verkligen vidtar de korrigerande åtgärder som krävs (se **figur 7.9**).

När det gäller landsbygdsutveckling:

- **Rekommendation 3:** Se till att alla medlemsstaters handlingsplaner som åtgärdar fel i landsbygdsutveckling inbegriper ändamålsenliga åtgärder när det gäller offentlig upphandling (se punkt 7.45).

När det gäller EGFJ och landsbygdsutveckling:

- **Rekommendation 4:** Övervaka och aktivt stödja de attesterande organen när det gäller att förbättra arbetet och metoden avseende utgifternas laglighet och korrekthet så att de ger tillförlitlig information till kommissionens uppskattning av den justerade felprocenten (se punkt 7.54).
- **Rekommendation 5:** Uppdatera GD Jordbruk och landsbygdsutvecklings revisionshandbok och ta med detaljerade granskningsåtgärder och krav på dokumentation för kontrollen av de uppgifter som medlemsstaterna lämnar och som används för att beräkna finansiella korrigeringar (se punkt 7.36).

KOMMISSIONENS SVAR

Kommissionen godtar denna rekommendation.

Resultaten av kvalitetsbedömningarna av LPIS övervakas årligen. Denna årliga övning är en kvalitetskontroll vars slutliga mål är att förbättra kvaliteten och tillförlitligheten hos LPIS genom att analysera de tekniska brister som upptäcks och vidta åtgärder för att avhjälpa dem.

Kommissionen godtar denna rekommendation.

Kommissionen lägger ned mycket arbete på att ge riktad och ändamålsenlig vägledning om hur fel i förfaranden för offentlig upphandling ska förebyggas: Public Procurement – a study on administrative capacity of the EU (2016), med landsspecifika rekommendationer och Guidance for practitioners on the avoidance of the most common errors in public procurement of projects funded by the European Structural and Investment Funds (2015).

I december 2015 underströk kommissionen att alla medlemsstater särskilt behöver uppmärksamma reglerna för offentliga upphandlingar och vid behov vidta korrigeringsåtgärder.

Kommissionen arbetar intensivt med medlemsstaterna för att fastställa och åtgärda orsakerna till felen i genomförandet av politiken. Detta arbete kommer att fortsätta, med målet att vidta ytterligare åtgärder för att komma till rätta med identifierade brister samt begära handlingsplaner. Kommissionen insisterar på att dessa handlingsplaner ska vara fullständiga och ändamålsenliga.

Medlemsstaterna ombeds vidta korrigeringsåtgärder när svagheter upptäcks i samband med revisioner av överensstämmelse eller revisionsrättens revisioner eller när det attesterande organet eller det utbetalande organet gör upptäckter. Slutligen tillämpas finansiella nettokorrigeringar vid behov.

Kommissionen godtar denna rekommendation.

Kommissionen kommer att fortsätta att bistå medlemsstaterna med att förbättra och konsolidera det arbete som de attesterande organen utför, för att tillse att deras arbete ger mer tillförlitlig information under de kommande åren.

Kommissionen godtar denna rekommendation.

Kommissionen kommer att behandla denna fråga utifrån de erfarenheter som har gjorts i samband med att revisionshandboken uppdateras.

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

KOMMISSIONENS SVAR

När det gäller fiske:

- **Rekommendation 6:** Se till att GD Havsfrågor och fiske uppfyller de internationella revisionsstandarderna bättre vid revisionerna av överensstämmelse (se punkt 7.50).

Kommissionen godtar denna rekommendation.

Man bör notera att många av de punkter som framhålls här redan har åtgärdats i samband med de förbättringar av förfarandet som har genomförts efter den period som revisionsrättens revision omfattar (i synnerhet när det gäller revisionsbevis och verifieringskedjan). Vidare håller ett förfarande för kvalitetskontroll på att dras igång.

DEL 2 – RESULTATRELATERADE FRÅGOR AVSE- ENDE LANDSBYGDSUTVECKLING

Bedömning av projektens resultat

7.68. Förra året rapporterade vi⁽⁴⁴⁾ om arbetet med resultatrelaterade frågor för utvalda transaktioner inom landsbygdsutveckling. I år har vi fortsatt det arbetet. Av de 159 transaktioner inom landsbygdsutveckling som granskades avseende korrekthet bedömde vi resultatrelaterade frågor när det gällde 59 projekt med investeringar i materiella anläggningstillgångar.

7.69. 34 av de 59 investeringsprojekten var avslutade när revisionen genomfördes. Vi kontrollerade om investeringen hade gjorts som planerat i de avslutade investeringsprojekten. Kriteriet uppfylldes i de flesta projekten (95 %).

7.70. När det gäller de 59 investeringsprojekten konstaterade vi följande huvudsakliga resultatrelaterade problem:

- Otillräckliga bevis för att kostnaderna är rimliga.
- Brister i åtgärdernas målinriktning och i urvalet av projekt, bland annat svaga kopplingar till Europa 2020-målen.

⁽⁴⁴⁾ Del 2 i kapitel 7 i årsrapporten för 2014.

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

KOMMISSIONENS SVAR

Otillräckliga bevis för att kostnaderna är rimliga

7.71. När det gäller 33 av de 59 investeringsprojekten (56 %) hittade vi tillräckliga bevis för att projektkostnaderna var rimliga. Men när det gäller 26 investeringsprojekt (44 %) gjorde vi inte det. Förra året var motsvarande siffror 69 respektive 31 %. Båda åren genomfördes de granskade projekten under programperioden 2007–2013 och enligt samma regler. I **figur 7.13** finns två exempel på investeringsprojekt för samma landsbygdsutvecklingsåtgärd, en där vi konstaterade att kostnaderna var rimliga och en där de inte var det. År 2014 offentliggjorde vi en särskild rapport med en ingående granskning i ämnet ⁽⁴⁵⁾.

Figur 7.13 – Exempel på kontroll av om kostnaderna för modernisering av jordbruksföretag var rimliga

I Grekland köpte stödmottagaren en traktor som delvis finansierades med landsbygdsutvecklingsmedel. Stödmottagaren måste använda en på förhand fastställd formel för att beräkna rätt antal hästkrafter till traktorn med hänsyn till den odlade markarealen. Stödmottagaren kom med en offert som det utbetalande organet kontrollerade mot ett referenspris som det hämtade från en specialiserad tidskrift om jordbruksmaskiner. Det utbetalande organet drog slutsatsen att priset för den särskilda modellen borde vara 10 % lägre än priset i offerten. Det ledde till att stödmottagaren köpte en billigare traktor.

I Slovakien granskade vi ett projekt som gällde uppförande av en lagerbyggnad. Det utbetalande organet kontrollerade inte om projektkostnaderna var rimliga. Vi inhämtade dock övertygande bevis för att priset på ett av de viktigaste byggnadsmaterialen (betong) var sex gånger högre än det normala marknadspriset. Projektkostnaden borde ha varit 50 % lägre totalt sett.

7.72. 50 (85 %) av de 59 investeringsprojekten stämde överens med behoven både i fråga om kvantitet och om kvalitet. Till exempel besökte vi tre projekt som gäller uppförandet eller utbyggnaden av kommuncentrum i små städer eller byar inom åtgärderna "förnyelse och utveckling av byar" och "genomförande av lokala utvecklingsstrategier". Vid den tiden utnyttjades investeringarna fullt ut: alla rum användes och det fanns schemalagda verksamheter för lokalsamhället flera veckor framåt.

7.71. Medlemsstaterna ansvarar för att kontrollera att kostnaderna är rimliga (se artikel 48 i förordning (EU) nr 809/2014). Kommissionen skyddar EU:s budget när brister upptäcks vid kontrollerna av överensstämmelse och utfärdar riktlinjer för hur de befintliga systemen kan förbättras (se riktlinjerna om kontroller och sanktioner avseende landsbygdsutveckling och checklistan för bedömning av om kostnader är rimliga). Dessutom anordnar det europeiska nätverket för landsbygdsutveckling kurser och sprider god praxis. Slutligen främjar kommissionen aktivt användningen av förenklade kostnadsalternativ i medlemsstaterna.

Figur 7.13 – Exempel på kontroll av om kostnaderna för modernisering av jordbruksföretag var rimliga

Kommissionen noterar att projektet i Slovakien genomfördes.

⁽⁴⁵⁾ Se särskild rapport nr 22/2014 Att uppnå sparsamhet: att hålla kostnaderna för EU-finansierade projektbidrag inom landsbygdsutveckling under kontroll (<http://eca.europa.eu>).

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

KOMMISSIONENS SVAR

7.73. Men inom nio projekt (15 %) var projektets output större än vad som faktiskt behövdes. Ett exempel är uppförandet av en lagerlokal som var flera gånger större än vad som behövdes och därför till stor del stod outnyttjad. Ett annat exempel på ett projekt med icke-nödvändiga delar finns i **figur 7.14**.

Figur 7.14 – Exempel på ett projekt med icke-nödvändiga delar

I Italien (Kampanien) upprustade en kommun vandringsled på en kilometer i ett bergsområde till en kostnad av 441 000 euro. Under upphandlingsförfarandet bad kommunen intresserade företag att lämna förslag som kunde göra investeringen mer funktionell och miljövänlig. I det utvalda företagets förslag ingick kompletterande delar till ett värde av 80 000 euro, som gick utöver kostnaden för arbetet med vandringsleden. Dessa kompletterande delar omfattade en mountainbike värd 4 000 euro, en panoramakikare som kostade 3 500 euro och en donation på 10 000 euro till en lokal kyrka.

I stället för att begränsa kontraktet till behovet av att upprusta vandringsleden lades kompletterande delar till som ledde till högre kostnader.

Figur 7.14 – Exempel på ett projekt med icke-nödvändiga delar

Projektet i fråga, som stöddes genom åtgärd 227 på skogsområdet "Stöd för icke-produktiva investeringar" granskas av regionen. Den regionala förvaltningsmyndigheten har inte betalat ut slutbeloppet för projektet än, och har för avsikt att reducera det till följd av den genomförda kontrollen.

Brister i åtgärdernas målinriktning och i urvalet av projekt

7.74. Vi undersökte om stödet var inriktat på tydligt definierade mål som motsvarade strukturella och territoriella behov samt strukturella nackdelar. Kriteriet uppfylldes inte i 22 % av de granskade investeringsprojekten. Förra året rapporterade vi nästan samma siffra (21 %). Exempel på god och dålig praxis finns i **figur 7.15**. Vi har rapporterat om bristen på lämplig målinriktning när det gäller investeringar inom landsbygdsutveckling i våra särskilda rapporter⁽⁴⁶⁾.

7.74. För perioden 2014–2020 måste urvalskriterier fastställas för alla åtgärder utom de som har anknytning till arealer och djur. Principerna bakom urvalskriterierna ska överensstämma med den politiska strategin och målsättningarna och anges i programmet. Sedan ska ansökningarna bedömas och rankas i enlighet med särskilda urvalskriterier som bör fastställas i samråd med övervakningskommittén. För att undvika att finansiera dåliga projekt bör minimikrav fastställas för tillämpningen av urvalskriterierna.

⁽⁴⁶⁾ Se till exempel särskild rapport nr 8/2012 Målinriktningen av stödet för modernisering av jordbruksföretag, särskild rapport nr 1/2013 Har EU:s stöd till livsmedelsbearbetningsindustrin varit ändamålsenligt och effektivt och höjt värdet på jordbruksprodukter? och särskild rapport nr 6/2013 Har åtgärderna för att diversifiera ekonomin på landsbygden gett medlemsstaterna och kommissionen valuta för pengarna? (<http://eca.europa.eu>).

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

Figur 7.15 – Exempel på målinriktning och urval

I Italien (Kampanien) skickade det utbetalande organet ut en inbjudan att lämna förslag med en budget på 25 miljoner euro inom åtgärden "modernisering av jordbruksföretag". Det utbetalande organet använde olika urvalskriterier när det gällde stödmottagaren (t.ex. kriterier för unga jordbrukare och balans mellan könen), företaget (t.ex. kriterier för företag som ligger i mindre gynnade områden eller som producerar kvalitetsprodukter) och projektet (t.ex. kriterier för synergi-effekter med andra åtgärder, innovation m.m.). De italienska myndigheterna fastställde också en minimitröskel på förhand för att ett projekt skulle bli utvalt. I det här fallet satte de italienska myndigheterna principerna om en sund ekonomisk förvaltning före utgifterna.

I Ungern omfattade målen för åtgärden "modernisering av jordbruksföretag" tre breda områden (uppgradering, diversifiering och uppfyllelse av standarder). Den granskade delåtgärden riktade sig till djurföretag med en bestämd minsta storlek. Stödet hade ingen annan prioritering eller geografisk inriktning.

I landsbygdsutvecklingsprogrammet delades den tillgängliga budgeten upp i belopp som med jämna mellanrum blev tillgängliga för de sökande. De ungerska myndigheterna fastställde urvalskriterier men använde dem inte. Inbjudan att lämna förslag till de granskade projekten skickades ut den 16 december 2013 med en budget på 10 miljoner euro. De ungerska myndigheterna finansierade projekten enligt principen först till kvarn. Det sista projektet som godkändes lämnades in den 19 december 2013, endast tre dagar efter det att inbjudan skickades ut.

I det här fallet tog man inte hänsyn till projektens potentiella effekt i urvalsprocessen. Den metod som användes i Ungern gjorde att de utbetalande organen kunde finansiera projekt med mindre mervärde av det enkla skälet att de lämnades in tidigare än andra projekt med ett större mervärde.

KOMMISSIONENS SVAR

Figur 7.15 – Exempel på målinriktning och urval

Projektens mervärde beaktas vid kontrollerna av stödberättigande. Alldeles i slutet av programperioden 2007–2013, i december 2013, tillämpade de ungerska myndigheterna ett annat urvalssystem än under tidigare år. Målet var att stödja investeringar som fortfarande kan slutföras före utgången av 2015.

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

7.75. När det gäller de 59 granskade investeringsprojekten bedömde vi om Europa 2020-mål som innovation eller förnybar energi omsattes i operativa delar avseende målinriktning och urvalsförfaranden⁽⁴⁷⁾. Vi konstaterade att så endast var fallet i 51 % av de granskade projekten, trots att nästan samtliga (57 av 59) hade godkänts efter det att Europa 2020-målen hade antagits. Exempel på god och dålig praxis finns i **figur 7.16**.

Figur 7.16 – Exempel på kopplingar till EU:s prioriteringar

I Italien (Kampanien) granskade vi ett projekt till ett värde av nära 100 000 euro inom åtgärden "icke-produktiva investeringar". Projektet bestod i att bygga om kallmurar med stenar som återvunnits från en tidigare mur av ungefär samma storlek. Syftet var att återuppbygga delar av landsbygden. I det här fallet hittade vi ingen koppling till något av målen i Europa 2020-strategin.

I samma region granskade vi även ett projekt som valdes ut enligt det förfarande som beskrivs i **figur 7.15**. Projektet omfattade investeringar i ett nytt bevattningssystem, ett område för insamling av regnvatten och solcellspaneler. Projektet bidrar till anpassningen till klimatförändringarna och energieffektivitet, som är ett av de fem överordnade målen i Europa 2020-strategin.

KOMMISSIONENS SVAR

7.75. Projekt som de nationella myndigheterna valde ut under programperioden 2007–2013 bör inte utvärderas i förhållande till målen för Europa 2020, eftersom dessa inte hade fastställts när den rättsliga ramen för programperioden antogs (2005). Med tanke på detta tycker kommissionen att det är positivt att 51 % av de granskade projekten hade koppling till Europa 2020-målen.

Kommissionen anser att de prioriteringar för landsbygds utveckling som har fastställts för 2014–2020 innebär att de tematiska målen för Europa 2020 anpassas till det specifika sammanhang som politiken för landsbygdsutveckling utgör.

I regelverket för Ejflu finns en tydlig koppling: bidraget till Europa 2020 ska göras via sex prioriterade områden som i sin tur är uppdelade på fokusområden. Detta krav återspeglas till fullo i Ejflu-programmens struktur. Framstegen mot målen för de olika prioriteringarna/fokusområdena övervakas i de årliga genomföranderapporterna. För att säkra konsekvens med de tematiska målen har jämförelsetabeller bifogats riktlinjerna.

Figur 7.16 – Exempel på kopplingar till EU:s prioriteringar

Byggandet av kallmurar är en åtgärd som omfattas av åtgärd 216 under programperioden 2007–2013 för landsbygdsutveckling, med målen att skydda mark och bevara biologisk mångfald. Investeringen har koppling till dessa mål och överensstämmer med EU:s strategi för biologisk mångfald 2020 (COM(2011) 244 final).

Biologisk mångfald, förnybar energi och vattenförvaltning är områden som hänger nära samman och som alla kan bidra till att motverka klimatförändringar.

⁽⁴⁷⁾ För att det ska gå att mäta hur långt man har kommit med att uppnå Europa 2020-målen har man enats om fem överordnade mål inom hela EU som gäller sysselsättning, forskning och utveckling/innovation, klimatförändringar/energi, utbildning och fattigdom/social exkludering.

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

KOMMISSIONENS SVAR

Slutsatser

7.76. Vår granskning av resultat aspekter när det gäller investeringsprojekt inom landsbygdsutveckling visade att de flesta investeringarna genomfördes som planerat. Vi konstaterade dock brister i målinriktningen och brist på bevis för att kostnaderna var rimliga. I de granskade projekten tog medlemsstaterna inte tillräcklig hänsyn till EU:s prioriteringar. När det gäller de här frågorna kunde vi inte märka någon förbättring jämfört med förra året.

7.76. Kommissionen har i samband med sina granskningsförfaranden upptäckt liknande brister i medlemsstaternas bedömningar om kostnaderna varit rimliga, och vid behov använt finansiella korrigeringar för att skydda EU:s budget. Kommissionen har också publicerat riktlinjer för kontroller och påföljder på området landsbygdsutveckling samt en checklista för rimlighetsbedömning av kostnader framtagna av revisionsrätten i särskild rapport nr 22/2014. Slutligen förespråkar kommissionen aktivt användning av förenklade kostnadsalternativ i samband med investeringsåtgärder. Därigenom kan man undvika fel av detta slag.

När det gäller målinriktningen konstaterar kommissionen att denna säkerställs genom interventionslogiken i politiken och programmen: insatser (projekt) som stöds av Ejflu måste överensstämma med målen för åtgärden i den regionala utvecklingsplanen och lämpliga urvalskriterier ska tillämpas. Åtgärderna bidrar till prioriteringarna för landsbygdsutveckling, vilka är konsekventa och återspeglar Europa 2020-strategin för smart och hållbar tillväxt för alla (se artikel 5 i förordning (EU) nr 1305/2013). Det gemensamma övervaknings- och utvärderingssystemet gör det lättare att spåra resultaten och utvärdera effekterna av de övergripande strategierna (den gemensamma jordbrukspolitiken och Europa 2020).

BILAGA 7.1

RESULTAT AV TRANSAKTIONSGRANSKNINGEN – NATURRESURSER

	2015 ⁽¹⁾	2014 ⁽²⁾	2014 utan tvärvillkor
URVALETS STORLEK OCH SAMMANSÄTTNING			
Jordbruk – Marknads- och direktstöd	180	183	
Landsbygdsutveckling, miljö, klimatpolitik och fiske	179	176	
Transaktioner totalt – Naturresurser	359	359	
BERÄKNAD INVERKAN AV DE KVANTIFIERBARA FELEN			
Uppskattad felnivå: Marknads- och direktstöd	2,2 %	2,9 %	2,2 %
Uppskattad felnivå – Landsbygdsutveckling, miljö, klimatpolitik och fiske	5,3 %	6,2 %	6,0 %
Uppskattad felnivå: Naturresurser	2,9 %	3,6 %	3,0 %
Övre felgräns	4,5 %		
Undre felgräns	1,3 %		

⁽¹⁾ Den undre och övre felgränsen inom jordbruk: marknads- och direktstöd är 0,8 respektive 3,6 %

Den undre och övre felgränsen inom landsbygdsutveckling, klimatpolitik och fiske är 2,7 respektive 7,9 %

⁽²⁾ I resultatet för 2014 ingår kvantifiering av fel avseende tvärvillkor, men inte för 2015. De felen hade en effekt på 0,6 procentenheter för Naturresurser som helhet, 0,7 procentenheter för den särskilda bedömningen av direktstöd och marknadsstöd och 0,2 procentenheter för den särskilda bedömningen av landsbygdsutveckling, miljö, klimatpolitik och fiske. Se punkterna 1.15, 7.7, 7.15, 7.18 och 7.25 i vår årsrapport för 2014.

BILAGA 7.2

UPPFÖLJNING AV TIDIGARE REKOMMENDATIONER – NATURRESURSER

År	Revisionsrättens rekommendationer	Revisionsrättens analys av gjorda framsteg						Kommissionens svar
		Har genomförs fullt ut	Har genomförts		Har inte genomförts	Ej längre tillämpligt	Otillräckliga bevis	
			i de flesta avseenden	i vissa avseenden				
2013	3.46. Till följd av granskningen och granskningsresultatet och slutsatserna för 2013 rekommenderar revisionsrätten följande:							
	Rekommendation 1: Kommissionen och medlemsstaterna bör vidta de åtgärder som krävs för att se till att IACS utnyttjas till sin fulla potential. I det ingår särskilda ansträngningar för att se till att — jordbruksskiftenas stödberättigande och storlek, särskilt när det gäller permanent betesmark, bedöms korrekt och registreras av medlemsstaterna utifrån gällande EU-kriterier genom en heltäckande analys av de senaste ortofotona (se punkterna 3.9, 3.10 och 3.20), — medlemsstaterna omedelbart vidtar korrigerande åtgärder i de fall där IACS visar sig ha systemfel, särskilt när det gäller felaktig administrativ hantering av stödsökningar (se punkt 3.15 och ruta 3.5), — medlemsstaternas fordringsliggare innehåller fullständig och tillförlitlig information om beloppen och karaktären på skulderna och att ändamålsenliga indrivningsförfaranden och rättsliga åtgärder tillämpas utan onödiga förseningar (se punkterna 3.24 och 3.25)		X				Kommissionen övervakar situationen: handlingsplaner genomförs där det finns brister och förfaranden för godkännande av överensstämmelse genomförs fortlöpande. Revisionsrätten gjorde inga rekommendationer till kommissionen om IACS i sin årsrapport 2014, och detta görs inte heller i årsrapporten 2015.	

År	Revisionsrättens rekommendationer	Revisionsrättens analys av gjorda framsteg						Kommissionens svar
		Har genomförts fullt ut	Har genomförts		Har inte genomförts	Ej längre tillämpligt	Otillräckliga bevis	
			i de flesta avseenden	i vissa avseenden				
2013	Rekommendation 2: Kommissionen bör se till att förslaget för förstärkt säkerhet tillämpas ändamålsenligt så att kvaliteten på och jämförbarheten i revisionsorganens arbete stärks och att korrigering åtgärder vidtas när det gäller de italienska myndigheternas omotiverade minskning av andelen inspektioner på plats (se punkterna 3.30–3.35).			X			Kommissionen anser att rekommendationen till största delen är genomförd. Förslaget för förstärkt säkerhet som sådant existerar inte längre. Kommissionen har infört riktlinjer för de attesterande organen i syfte att skapa en tillförlitlig grundval för bedömningen av om utgifterna är lagliga och korrekta. 2015 var det första året då de attesterande organen var skyldiga att uttala sig om lagligheten och korrektheten hos transaktionerna. Kommissionen kommer att ta till vara på erfarenheterna från detta första år. När det gäller den specifika brist som upptäcktes i Italien kommer det pågående förslaget för godkännande av överensstämmelse att säkerställa att justeringar görs så att EU:s ekonomiska intressen inte skadas.	
	Rekommendation 3: Kommissionen bör aktivt övervaka tillämpningen av korrigering åtgärder med hänsyn till bristerna i det kontrollsystem som gäller för EU-stöd till producentgrupper i Polen (se punkterna 3.36–3.38).		X				Kommissionen anser att rekommendationen är helt genomförd. För närvarande genomförs en korrigering handlingsplan som noga övervakas av kommissionen. Förseningar i genomförandet har föranlett att utbetalningarna har stoppats. Ett pågående förslag för godkännande av överensstämmelse kommer att säkerställa att EU:s ekonomiska intressen inte skadas.	

År	Revisionsrättens rekommendationer	Revisionsrättens analys av gjorda framsteg						Kommissionens svar
		Har genomförts fullt ut	Har genomförts		Har inte genomförts	Ej längre tillämpligt	Otillräckliga bevis	
			i de flesta avseenden	i vissa avseenden				
	4.37. Till följd av denna uppföljning och av granskningsresultateten och slutsatserna för 2013 rekommenderar revisionsrätten följande på området landsbygdsutveckling:							
	Rekommendation 1: Medlemsstaterna bör genomföra sina nuvarande administrativa kontroller på ett bättre sätt och använda all relevant information som är tillgänglig för de utbetalande organen, eftersom man därigenom har möjlighet att upptäcka och korrigera merparten av felen (se punkterna 4.8 och 4.20). Framför allt när det gäller investeringsåtgärder bör man vid de administrativa kontrollerna använda all tillgänglig information för att bekräfta att utgifterna, projektet och stödmottagaren kan komma i fråga för stöd (inbegripet alla slutliga aktieägare) och att förfarandena för offentlig upphandling följer gällande EU-regler och/eller nationella regler.			X				Kommissionen diskuterar åtgärder för att förbättra administrations- och kontrollsystemens kvalitet med medlemsstaterna vid möten med nätverket för lärande, i GD Jordbruk och landsbygdsutvecklings arbetsgrupper för förankring, i samband med systemets för jordbruksrådgivning årliga kvalitetsbedömningar av LPIS samt vid konferenser med direktörerna för de utbetalande organen. Den nya rättsliga ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken 2014–2020 innehåller bestämmelser som minskar risken för fel. När det gäller landsbygdsutveckling har olika åtgärder slagits samman och effektiviserats, vilket har inneburit att det totala antalet åtgärder har minskat. Mot denna bakgrund har bestämmelserna förtydligats, reglerna för stödberättigande har ändrats för att de ska vara lättare att genomföra och avtalsvillkoren har gjorts mer flexibla. Förenklade kostnadsalternativ, det vill säga standardiserade skalor för enhetskostnader, schablonsatser och schablonbelopp, kan tillämpas så att processerna för att begära, administrera och granska ersättningar för utlägg underlättas för alla. Offentlig upphandling är ett av de centrala inslagen i handlingsplanerna för landsbygdsutveckling. Bristande efterlevnad av upphandlingsreglerna betyder emellertid inte nödvändigtvis att 100 % av utgifterna i fråga inte är stödberättigande. Projektet som sådant kan mycket väl skapa verkligt mervärde och målet för det nås. Dessutom noterar kommissionen att nya riktlinjer nyligen har antagits (kommissionens beslut C (2013) 9527) för fastställande av finansiella korrigeringar som kommissionen ska tillämpa på utgifter som finansieras av unionen genom delad förvaltning, i de fall som bestämmelserna om offentlig upphandling inte har följts.

År	Revisionsrättens rekommendationer	Revisionsrättens analys av gjorda framsteg						Kommissionens svar
		Har genomförs fullt ut	Har genomförts		Har inte genomförts	Ej längre tillämpligt	Otillräckliga bevis	
			i de flesta avseenden	i vissa avseenden				
2013	Rekommendation 2: Kommissionen bör se till att alla de fall där revisionsrätten har upptäckt fel följs upp på lämpligt sätt (såsom anges i punkterna 4.14, 4.20 och 4.21 samt i punkt 4.16 när det gäller miljön).						X ⁽¹⁾	Kommissionen noterar att revisionsrättens analys inte är slutförd. Till följd av revisionsrättens påpekanden har kommissionens och revisionsrättens granskningsresultat följts upp mer systematiskt i de senaste uppdateringarna av handlingsplanerna. Man bör också notera att alla väsentliga fall som tas upp i revisionsrättens revisionsrapporter följs upp av kommissionen, bland annat genom noggranna förfaranden för godkännande av överensstämmelse. Antalet revisioner som kommissionen genomför av Ejflu-stöd har också ökat mycket markant. Medlemsstaterna har ombetts att upprätta nationella handlingsplaner och genomförandet av dessa övervakas noggrant av GD Jordbruk och landsbygdsutvecklings enheter. Kommissionen har sett till att dess egna och revisionsrättens granskningsresultat har följts upp mer systematiskt i de senaste uppdateringarna av handlingsplanerna. Tidfrister anges för åtgärderna och de övervakas med hjälp av lämpliga indikatorer. Geografiska enheter följer upp de bakomliggande orsakerna till felet och åtgärderna för att minska dem i övervakningskommittéer, vid årliga översynsmöten med förvaltningsmyndigheterna och bilaterala sammanträden samt gör vid behov ändringar av programmen. Revisionsresultaten rapporteras regelbundet till de geografiska enheterna, så att de kan diskutera dem med medlemsstaterna i syfte att förbättra genomförandet av programmen. Via det europeiska nätverket för landsbygdsutveckling anordnar kommissionen särskilda arbetsseminarier om relevanta frågor i syfte att minska andelen fel och förbättra genomförandet av politiken.

År	Revisionsrättens rekommendationer	Revisionsrättens analys av gjorda framsteg					Kommissionens svar
		Har genomförs fullt ut	Har genomförs		Har inte genomförts	Ej längre tillämpligt	Otillräckliga bevis
			i de flesta avseenden	i vissa avseenden			
2013	Rekommendation 3: Medlemsstaterna bör se till att handlingsplanerna för att komma till rätta med den höga felprocenten på området för landsbygdsutveckling är fullständiga, genom att inkludera alla regioner och rikta in sig på alla åtgärder, särskilt investeringsåtgärder, och ta hänsyn till kommissionens och revisionsrättens iakttagelser (se punkt 4.30).		X				Kommissionen har redan vidtagit åtgärder för att komma till rätta med den höga andelen fel. Som en del av förordet för godkännande av överensstämmelse, rekommenderar kommissionen systematiskt medlemsstaterna att förbättra kontrollsystemen och säkerställa ett striktare genomförande av dessa. Dessutom har kommissionen systematiskt bett de utbetalande organ som berörs av reservationer att införa handlingsplaner för att åtgärda de brister som har föranlett dessa reservationer. När brister upptäcks i medlemsstaternas administrations- och kontrollsystem vidtas åtgärder på två nivåer: för det första genom att förordet för godkännande av överensstämmelse inleds i syfte att täcka den finansiella risken för EU:s budget och för det andra genom att, när så är nödvändigt och lämpligt, be medlemsstaterna att utarbeta handlingsplaner för att åtgärda bristerna. I januari 2013 ombads alla medlemsstaterna att upprätta nationella handlingsplaner, och genomförandet av dessa övervakas noga av GD Jordbruk och landsbygdsutveckling (se även kommissionens arbetsdokument om bedömningen av de grundläggande orsakerna till fel i genomförandet av landsbygdsutvecklingspolitik och avhjälpande åtgärder (SWD (2013) 244)). Revisionsrätten har framhållit vikten av dessa åtgärder och anser att de är ett steg i rätt riktning när det gäller att komma åt felorsakerna (se särskild rapport nr 23/2014 om fel i landsbygdsutvecklingsutgifter). Kommissionen har sett till att dess egna och revisionsrättens granskningsresultat har följts upp mer systematiskt i de senaste uppdateringarna av handlingsplanerna. I sina rekommendationer i den särskilda rapporten nr 23/2014 angav revisionsrätten att medlemsstaterna borde vidta vissa förebyggande och korrigerande åtgärder. Därför anser inte kommissionen att handlingsplaner behöver upprättas för alla regioner och alla åtgärder, utan bara där brister har upptäckts.

År	Revisionsrättens rekommendationer	Revisionsrättens analys av gjorda framsteg						Kommissionens svar
		Har genomförs fullt ut	Har genomförs		Har inte genomförts	Ej längre tillämpligt	Otillräckliga bevis	
			i de flesta avseenden	i vissa avseenden				
2013	När det gäller den gemensamma jordbrukspolitiken som helhet rekommenderar revisionsrätten följande:							
	Rekommendation 4: Kommissionen bör dokumentera hur den beräknar vilka utgifter som omfattas av dess revisioner av överensstämmelse (se punkt 4.24).			X				Kommissionen kommer att fortsätta att rapportera om revisionens omfattning i sin årliga verksamhetsrapport.
	Rekommendation 5: Kommissionen bör vidta åtgärder för att ytterligare minska eftersläpningen av oavslutade revisioner, så att alla revisioner som utfördes före 2012 kan avslutas före utgången av 2015 (se punkt 4.27).		X					I slutet av juni 2016 fanns bara 20 eftersläpande ärenden.
	Rekommendation 6: Kommissionen bör ytterligare utveckla sin metod för att beräkna den kvarstående felprocenten genom att se till att den tar hänsyn till alla utgifter och utbetalande organ (se punkt 4.29).		X					Kommissionen anser att rekommendationen är helt genomförd. Metoden för att uppskatta den justerade felnivån beskrivs i bilaga 4 till GD Jordbruk och landsbygdsutvecklings årliga verksamhetsrapport. I enlighet med en IAS-rekommendation har dessutom detaljerade förändringar för uppskattningen av det återstående riskebeloppet utarbetats (se Aves(2014) 2509210 – 29/07/2014). Dessa led i förändringar uppdaterades 2015 och kompletterades med ytterligare dokumentation om begreppsmotdelen bakom GD Jordbruk och landsbygdsutvecklings uppskattning av felnivån för varje utbetalande organ.
	4.38. Revisionsrätten rekommenderar också följande:							
	Rekommendation 7: Finansiella korrigeringar för medlemsstaterna när det gäller Europeiska fiskerifonden bör underbyggas med bevis för att de validerats (se punkt 4.34).	X						

År	Revisionsrättens rekommendationer	Revisionsrättens analys av gjorda framsteg						Kommissionens svar
		Har genomförs fullt ut	Har genomförts		Har inte genomförts	Ej längre tillämpligt	Otillräckliga bevis	
			i de flesta avseenden	i vissa avseenden				
2012	3.37 Till följd av denna uppföljning och av granskningsresultatet och slutsatserna för 2012 rekommenderar revisionsrätten att kommissionen och medlemsstaterna ökar och påskyndar sina ansträngningar för att försäkra sig om följande: Rekommendation 1: Att stödberättigande när det gäller mark, särskilt permanent betesmark, registreras korrekt i LPIS, framför allt arealer som är helt eller delvis täckta av klippor, snår, tät skog eller buskar eller mark som är övergiven sedan flera år.		X				Kommissionen övervakar situationen: handlingsplaner genomförs där det finns brister och förändringar för godkännande av överensstämmelse genomförs fortlöpande. Revisionsrätten gjorde inga rekommendationer till kommissionen om IACS i sin årsrapport 2014, och detta görs inte heller i årsrapporten 2015.	
	Rekommendation 2: Att korrigerande åtgärder omedelbart vidtas när man konstaterar att administrations- och kontrollsystem och/eller IACS-databaser är bristfälliga eller inaktuella.		X				När kommissionens avdelningar upptäcker sådana problem under sina granskningar ber de medlemsstaten att vidta korrigerande åtgärder. Om problemet är särskilt allvarligt måste medlemsstaten genomföra en korrigerande handlingsplan som noggrant övervakas av avdelningarna. Än så länge har sådana planer visat sig vara mycket effektiva. Kommissionen ser också till att den finansiella risken för EU:s budget till följd av sådana brister täcks av finansiella korrigeringar via förändringar för godkännande av överensstämmelse.	
	Rekommendation 3: Att betalningar baseras på inspektionresultat och att inspektionerna på plats håller den kvalitet som krävs för att man ska kunna fastställa den stödberättigande arealen på ett tillförlitligt sätt.			X			Kommissionen anser att rekommendationen till största delen är genomförd. Kommissionen delar revisionsrättens uppfattning på denna punkt och kommer att fortsätta att inrikta sina revisioner på risken att icke stödberättigande mark inte upptäcks innan utbetalningarna görs. Finansiella korrigeringar kommer att göras när det behövs för att skydda EU:s ekonomiska intressen.	

År	Revisionsrättens rekommendationer	Revisionsrättens analys av gjorda framsteg						Kommissionens svar
		Har genomförs fullt ut	Har genomförts		Har inte genomförts	Ej längre tillämpligt	Otillräckliga bevis	
			i de flesta avseenden	i vissa avseenden				
2012	Rekommendation 4: Att det arbete som utförs av direktörerna vid de utbetalande organen och de attesterande organen som underlag för deras revisionsförklaringar och uttalanden är utformat så och håller den kvalitet som krävs för att de ska ge en tillförlitlig grund för bedömningen av de underliggande transaktionerna.			X				Kommissionen fortsätter att granska de attesterande organens arbete genom att analysera de dokument som sammanhänger med räkenskapsavslutningen samt genomföra revisioner. Dessutom färdigställs de riktlinjer som de attesterande organen behöver för att slutföra sitt arbete med attesteringen av utgifter under räkenskapsåret 2015, som för första gången innehåller en bedömning av de bakomliggande transaktionernas laglighet och korrekthet, 2014 och den slutliga versionen presenterades officiellt för medlemsstaterna i januari 2015. Härifrån ingår den uppdaterade riktlinjen om den ändrade förvaltningsförklaringen. Sedan 2012 har dessa riktlinjer presenterats och diskuterats vid fyra expertgruppsmöten. För att ytterligare säkerställa kvaliteten hos de attesterande organens arbete genomfördes 15 granskningsuppdrag under 2015 i syfte att bedöma deras arbete med laglighet och korrekthet, med särskild inriktning på deras kontroller på plats. Flera expertgruppsmöten genomfördes också under 2015 och 2016, där erfarenheterna från arbetet för att säkerställa transaktionernas laglighet och korrekthet diskuterades.
	4.44 Till följd av denna uppföljning och av granskningsresultateten och slutsatserna för 2012 rekommenderar revisionsrätten följande på området landsbygdsutveckling:							
	Rekommendation 1: Att medlemsstaterna förbättrar sina administrativa kontroller och använder all relevant information som är tillgänglig för de utbetalande organen, eftersom man på så sätt har möjlighet att upptäcka och korrigera merparten av felen.			X				Se kommissionens svar på rekommendation 1 om landsbygdsutveckling från 2013.
		Rekommendation 2: Kommissionen bör se till att alla fall där revisionsrätten upptäckt fel följs upp på lämpligt sätt.	X					

År	Revisionsrättens rekommendationer	Revisionsrättens analys av gjorda framsteg						Kommissionens svar
		Har genomförs fullt ut	Har genomförts		Har inte genomförts	Ej längre tillämpligt	Otillräckliga bevis	
			i de flesta avseenden	i vissa avseenden				
2012	Rekommendation 3: Kommissionen bör i GD Jordbruk och landsbygdsutvecklings årliga verksamhetsrapport tillämpa ett liknande tillvägagångssätt för Ejflu som för frikopplat arealstöd där den tar hänsyn till resultaten av sina egna revisioner av överensstämmelse och bedöma felprocenten för varje utbetalande organ.	X						
	När det gäller den gemensamma jordbrukspolitikens som helhet rekommenderar revisionsrätten följande:							
	Rekommendation 4: Kommissionen bör se till att den har en tillräcklig täckning i sina revisioner av överensstämmelse.			X				Kommissionen strävar efter att öka revisionernas omfattning inom ramen för tillgängliga resurser. GD Jordbruk och landsbygdsutveckling tillämpar inom ramen för sin fleråriga strategi sedan juli 2014 ett rullande treårigt revisionsprogram som bygger på en central riskanalys och har utformats för att maximera revisionens räckvidd.
	Rekommendation 5: Kommissionen bör komma till rätta med de brister som konstaterades i revisionerna av överensstämmelse och det återkommande problemet med stora förseningar i överensstämmelseförfarandet som helhet.		X					Kommissionen kommer att fortsätta att förbättra sina granskningsmetoder och -förfaranden. Dessutom kommer den att fortsätta att försöka förbättra och påskynda processen, främst inom ramen för reformeringen av den gemensamma jordbrukspolitiken, med hänsyn tagen till behovet av att upprätthålla kvalitetsstandarderna och värna om medlemstaternas rätt att svara. Genom kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 908/2014, som ska tillämpas från och med januari 2015, infördes obligatoriska tidsfrister för de olika stegen i granskningsförfarandet. Verktyg för förstärkt övervakning har också införts.
	Rekommendation 6: Kommissionen bör ytterligare förbättra sin metod för att fastställa finansiella korrigeringar och ta större hänsyn till de upptäckta överträdelsernas art och omfattning.	X						Eftersläpningen av ärenden hade nästan eliminerats helt i slutet av juni 2016.

1) Vi håller på att analysera denna rekommendation.

(1) Vi håller på att analysera denna rekommendation.

KAPITEL 8

Europa i världen och Säkerhet och medborgarskap

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

	<i>Punkt</i>
Inledning	8.1
Del 1 – Europa i världen	8.2–8.38
Kort beskrivning av Europa i världen	8.3–8.9
Områden där risken för fel är mindre	8.6–8.9
Revisionens inriktning och omfattning samt revisionsmetod	8.10
Transaktionernas korrekthet	8.11–8.21
Granskning av årliga verksamhetsrapporter och andra delar av internkontrollsystemen	8.22–8.32
Granskning av årliga verksamhetsrapporter	8.22–8.28
Systembrister konstaterades vid transaktionsgranskningen	8.29–8.31
Bedömning av GD Internationellt samarbete och utvecklingssystem	8.32
Slutsatser och rekommendationer	8.33–8.38
Slutsatser för 2015	8.33–8.34
Rekommendationer	8.35–8.38
Del 2 – Säkerhet och medborgarskap	8.39–8.46
Kort beskrivning av Säkerhet och medborgarskap	8.40–8.41
Revisionens inriktning och omfattning samt revisionsmetod	8.42
Sammanfattning av iakttagelserna avseende GD Migration och inrikes frågor system	8.43–8.46
 Bilaga 8.1 – Resultat av transaktionsgranskningen – Europa i världen	
Bilaga 8.2 – Uppföljning av tidigare rekommendationer – Europa i världen	

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

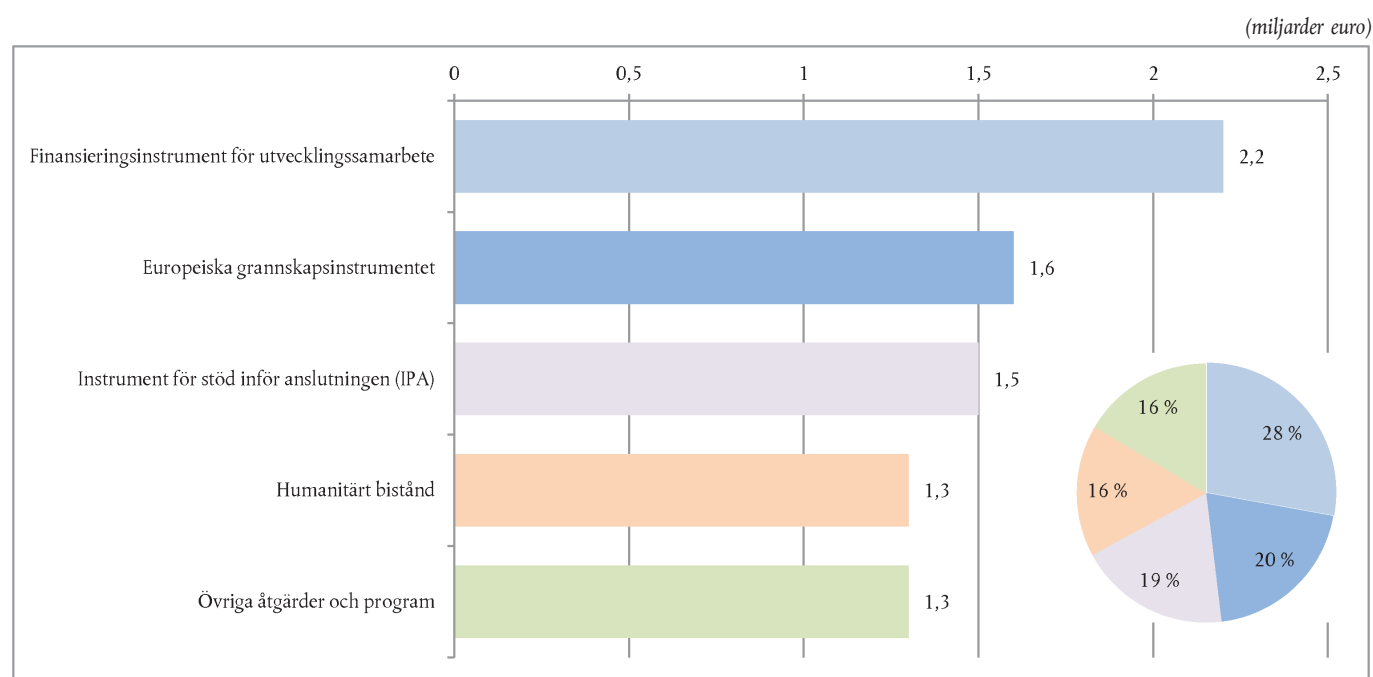
INLEDNING

8.1. Detta kapitel har två delar. I den första delen redovisar vi granskningsresultatet för Europa i världen och i det andra granskningsresultatet för Säkerhet och medborgarskap.

DEL 1 – EUROPA I VÄRLDEN

8.2. Nyckelinformation om vilka verksamheter vi granskade och om hur stora utgifterna var under 2015 för Europa i världen finns i **figur 8.1**.

Figur 8.1 – Rubrik 4 i den fleråriga budgetramen – Europa i världen – Nyckelinformation för 2015



Totala betalningar för året	7,9
– förskott ⁽¹⁾	4,7
+ regleringar av förskott ⁽¹⁾	3,7

Granskad population totalt	6,9
-----------------------------------	------------

⁽¹⁾ I linje med den harmoniserade definitionen av underliggande transaktioner (se punkt 7 i **bilaga 1.1** för närmare uppgifter).

Källa: Europeiska unionens konsoliderade årsredovisning för 2015.

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

Kort beskrivning av Europa i världen

8.3. Europa i världen omfattar utgifter för alla yttre åtgärder (utrikespolitik) som finansieras genom EU-budgeten. Den externa politiken är ett centralt åtgärdsområde för EU⁽¹⁾, särskilt när det gäller att

- främja och försvara EU:s värderingar utomlands, som mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatsprincipen,
- framhäva EU:s politiska åtgärder för att underbygga insatserna för att komma till rätta med globala problem – till exempel att bekämpa klimatförändringarna, vända förlusten av biologisk mångfald samt skydda globala kollektiva nyttigheter och resurser,
- öka verkan av EU:s utvecklingssamarbete, med främsta syfte att utrota fattigdom,
- investera i långsiktigt välbefinnande och stabilitet i EU:s grannskap, både genom att förbereda kandidatländer för medlemskap och genom grannskapspolitiken,
- stärka Europas solidaritet efter naturkatastrofer eller katastrofer orsakade av människor,
- förbättra krisförebyggande och krislösning, bevara freden och stärka den internationella säkerheten.

8.4. De generaldirektorat som främst ansvarar för genomförandet av budgeten för yttre åtgärder är generaldirektoratet för internationellt samarbete och utveckling (GD Internationellt samarbete och utveckling), generaldirektoratet för grannskapspolitik och utvidgningsförhandlingar (GD Grannskapspolitik och utvidgningsförhandlingar), generaldirektoratet för humanitärt bistånd och civilskydd (Echo) (GD Humanitärt bistånd och civilskydd [Echo]) och tjänsten för utrikespolitiska instrument.

8.5. Betalningarna för Europa i världen 2015 uppgick till 7,9 miljarder euro som finansierades via flera instrument (se **figur 8.1**) och leveransmetoder⁽²⁾ och användes i mer än 150 länder. Reglerna och förfarandena är ofta komplexa, bland annat de som gäller upphandling och tilldelning av kontrakt.

⁽¹⁾ KOM(2011) 500 slutlig (*En budget för Europa 2020 – Del II: Policybeskrivningar*).

⁽²⁾ Yttre åtgärder får framför allt användas för att finansiera upphandlingskontrakt, bidrag, särskilda lån, lånegarantier samt ekonomiskt stöd, budgetstöd och andra särskilda former av budgetstöd.

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

Områden där risken för fel är mindre

8.6. På två områden begränsar finansieringens karaktär och betalningsvillkoren risken för fel i transaktionerna. Det gäller områdena budgetstöd⁽³⁾ och tillämpningen av den så kallade hypotetiska strategin i insatser med flera givare som genomförs av internationella organisationer⁽⁴⁾.

Budgetstöd

8.7. Budgetstöd bidrar till en stats allmänna budget eller dess budget för en särskild politik eller ett särskilt mål. Vi granskade huruvida kommissionen hade uppfyllt de särskilda villkoren för utbetalning av budgetstöd till det berörda partnerlandet och kontrollerat att de allmänna stöd villkoren (till exempel nöjaktiga framsteg i förvaltningen av finanserna i den offentliga sektorn) var uppfyllda.

8.8. De rättsliga bestämmelserna ger dock stort utrymme för tolkning, och kommissionen kan vara mycket flexibel när den beslutar huruvida dessa allmänna villkor har uppfyllts. Vår granskning av korrekthet kan inte sträcka sig längre än till det skede när biståndet betalas till partnerlandet. De överförda medlen slås sedan ihop med mottagarlandets budgetmedel. Eventuella brister i mottagarlandets ekonomiska förvaltning som leder till felaktig användning genererar inga fel i vår granskning av korrekthet.

Den hypotetiska strategin

8.9. I de fall då det finns särskilda villkor för EU:s finansiering av kostnader bedömer vi om de villkoren har uppfyllts. När kommissionens bidrag till projekt med flera givare slås ihop med andra givares bidrag och inte öronmärks för specifika identifierbara utgiftsposter, förutsätter kommissionen att EU:s stödregler följs så länge det sammanslagna beloppet innefattar tillräckligt med stödberättigande utgifter för att täcka EU-bidraget. Kommissionens sätt att tillämpa strategin begränsar revisorernas arbete när andra givare har lämnat stora bidrag, som kommissionen då anser är tillräckligt stora för att täcka icke stödberättigande utgifter som vi eventuellt har konstaterat.

⁽³⁾ De budgetstödbetalningar som finansierades genom den allmänna budgeten under 2015 uppgick till 840 miljoner euro.

⁽⁴⁾ Betalningarna till internationella organisationer från den allmänna budgeten under 2015 uppgick till 1,7 miljarder euro. Vi kan inte ange på hur stor del av beloppet som den "hypotetiska strategin" tillämpas eftersom kommissionen inte övervakar det separat.

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

Revisionens inriktning och omfattning samt revisionsmetod

8.10. I **bilaga 1.1** beskriver vi huvuddragen i vår revisionsmetod. När det gäller revisionen av Europa i världen bör särskilt följande noteras:

- a) Vi granskade ett urval av 156 transaktioner i enlighet med vad som anges i punkt 7 i **bilaga 1.1**. Urvalet är utformat så att det ska vara representativt för alla typer av transaktioner under rubriken i den fleråriga budgetramen. År 2015 bestod urvalet av 64 transaktioner som godkänts av EU-delegationer i tolv mottagarländer⁽⁵⁾ och 92 transaktioner som godkänts av kommissionens huvudkontor, varav 36 genomfördes via Echo-partnerna i områden med en humanitär kris.
- b) När vi upptäckte fel granskade vi de berörda systemen för att identifiera särskilda systembrister.
- c) Vi bedömde de årliga verksamhetsrapporterna från GD Internationellt samarbete och utveckling och GD Grannskapspolitik och utvidgningsförhandlingar.

Transaktionernas korrekthet

8.11. I **bilaga 8.1** sammanfattas resultatet av transaktionsgranskningen. 40 (26 %) av de 156 transaktioner som vi granskade innehöll fel⁽⁶⁾. På grundval av de 30 fel som vi har kvantifierat uppskattar vi felnivån till 2,8 %⁽⁷⁾.

8.12. När de sju budgetstödstransaktioner och 23 transaktioner som gjorts enligt den hypotetiska strategin, som anges i punkterna 8.6–8.9, inte tas med i det granskade urvalet av 156 transaktioner är den uppskattade felnivån 3,8 %⁽⁸⁾.

8.13. När det gällde sju kvantifierbara fel hade kommissionen tillräckligt med information för att kunna förhindra eller upptäcka och korrigera felen innan den godkände utgifterna. Om all denna information hade använts till att förhindra eller upptäcka och korrigera fel skulle den uppskattade felnivån ha varit en procentenhet lägre⁽⁹⁾. I nio andra transaktioner konstaterade vi fel som borde ha upptäckts av de revisorer som stödmottagarna hade anlitat. Dessa fall bidrar med 0,6 procentenheter till den uppskattade felnivån.

⁽⁵⁾ Afghanistan, Albanien, Azerbajdzjan, Bosnien och Hercegovina, Egypten, Israel, Kina, Moldavien, Myanmar, Palestina, Tanzania och Tunisien.

⁽⁶⁾ Vissa betalningar innehöll mer än ett fel. Totalt rapporterade vi 46 fel.

⁽⁷⁾ Vi beräknar det uppskattade felet utifrån ett representativt urval. Den angivna siffran är den bästa uppskattningen. Vi bedömer att den uppskattade felnivån i populationen med 95 % säkerhet ligger mellan 1,0 och 4,6 % (den undre respektive övre felgränsen).

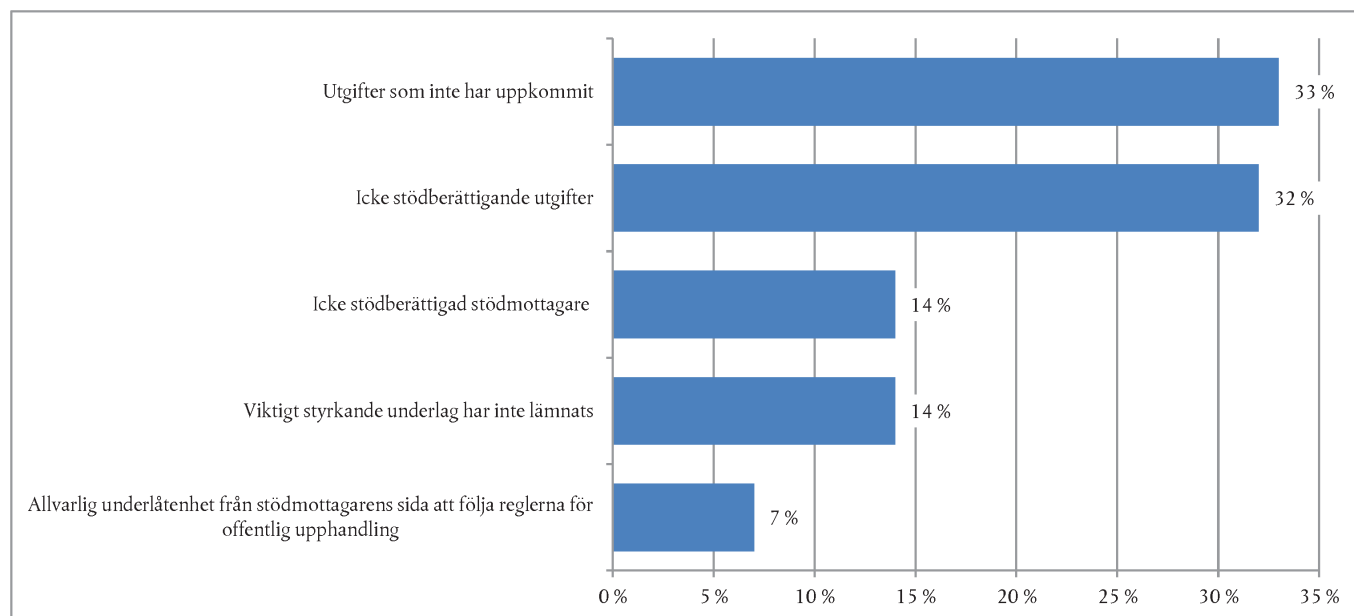
⁽⁸⁾ 126 transaktioner, den undre felgränsen är 1,6 % och den övre felgränsen 6,0 % med 95 % sannolikhet.

⁽⁹⁾ När det gäller 0,9 % (fem fall) var det kommissionen själv som begick felet och när det gäller 0,1 % (två fall) var det stödmottagarna.

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

8.14. **Figur 8.2** visar olika feltypers andel av felnivån enligt vår uppskattning för 2015.

Figur 8.2 – Europa i världen – Fördelning av den uppskattade felnivån



Källa: Europeiska revisionsrätten.

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

8.15. Den vanligaste feltypen (11 av 30 fall), motsvarande 32 % av den uppskattade felnivån, avser icke stödberättigande utgifter. De är utgifter för verksamhet som inte omfattas av ett kontrakt (se **figur 8.3**) eller utgifter som uppkommit utanför den stödberättigande perioden, utgifter där regeln om ursprung inte har följts, icke-stödberättigande skatter och indirekta kostnader som felaktigt redovisats som direkta kostnader.

Figur 8.3 – Icke stödberättigande utgifter: verksamhet som inte omfattas av ett kontrakt

GD Internationellt samarbete och utveckling – Myanmar/Burma

Vi granskade utgifter som redovisats för och godkänts av kommissionen för ett bidrag till en internationell organisation som skulle minska sprutnarkomanin och dess skadliga följder. EU:s bidrag uppgick till 800 000 euro.

Den internationella organisation som genomförde åtgärden begärde 16 000 euro i ersättning för kostnader för personalutbildning. Eftersom utbildning inte ingår i bidragsöverenskommelsen är kostnaderna icke stödberättigande.

KOMMISSIONENS SVAR

Figur 8.3 – Icke stödberättigande utgifter: verksamhet som inte täcks av ett kontrakt

GD Internationellt samarbete och utveckling – Myanmar/Burma

En förhandsskrivelse för återvinning har redan skickats till organisationen.

Vad gäller andra kostnader kommer delegationen fortsätta att säkerställa att genomförande parter och projektledare, är medvetna om att framlagda finansiella rapporter måste uppfylla alla villkor som föreskrivs i det aktuella avtalet. Angående fördelningen av kostnader över projektperioden kommer särskild uppmärksamhet att läggas på de projekt där tidigareläggning eller senareläggning av projektkostnader har konstaterats.

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

KOMMISSIONENS SVAR

8.16. 33 % av den uppskattade felnivån utgjordes av sex fall där kommissionen godkände (och i vissa fall reglerade) utgifter som inte hade uppkommit när kommissionen godkände dem (se **figur 8.4**).

Figur 8.4 – Kostnader för åtgärden som inte har uppkommit

Echo – flera länder (Syrien, Jordanien och Libanon)

Vi granskade utgifter som redovisats för och godkänts av kommissionen för ett bidrag till en humanitär organisation som arbetade i det krisdrabbade Syrien. EU:s bidrag uppgick till 5 800 000 euro.

En del av kostnaderna för åtgärden gällde livsmedelstransport. Den humanitära organisationen debiterade felaktigt EU 8 500 euro för en livsmedelstransport för en åtgärd som finansierades av en annan givare.

Tjänsten för utrikespolitiska instrument – Huvudkontor

Vi granskade utgifter som redovisats för och godkänts av kommissionen för ett bidrag till stöd för icke-spridning av ballistiska missiler. Åtgärden som hade en budget på 930 000 euro finansierades helt av tjänsten för utrikespolitiska instrument.

Stödmottagaren, en forskningsstiftelse baserad i Europa, debiterade uppskattade personalkostnader som överskred de kostnader som faktiskt hade uppkommit.

Figur 8.4 – Kostnader för åtgärden som inte har uppkommit

Tjänsten för utrikespolitiska instrument – Huvudkontor

Tjänsten för utrikespolitiska instrument förlitar sig på rapporter över kostnadskontroll innan en slututbetalning av bidrag görs. Även om det i rapporten för detta avtal detta specifika fel inte konstaterats, hade kommissionen redan upptäckt stödmottagarens fel genom sitt efterhandskontrollsystem.

Tjänsten för utrikespolitiska instrument kommer även att vidta åtgärder för att förbättra sitt nuvarande system för kostnadskontrollrapporter och följa GD Internationellt samarbete och utvecklings exempel.

Kommissionen är på väg att återvinna de icke-stödberättigade medlen i syfte att effektivt skydda EU:s ekonomiska intressen.

8.17. 14 % av den uppskattade felnivån (åtta fall) beror på utgifter för vilka grundläggande styrkande underlag inte lämnades in.

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

8.18. Ett fall gäller kategorin icke stödberättigande mottagare (se **figur 8.5**).

Figur 8.5 – Icke stödberättigande mottagare

Eacea – Azerbajdzjan

Vi granskade utgifter som redovisats för och godkänts av Genomförandeorganet för utbildning, audiovisuella medier och kultur (Eacea) för främjandet av europeiskt samarbete på ungdomsområdet till ett belopp av 16 500 euro. Bidraget betalades ut till en ungdomsklubb som vi inte kunde spåra för att granska det styrkande underlaget.

8.19. 7 % av den uppskattade felnivån kommer från fyra fall där stödmottagaren inte hade följt upphandlingsreglerna.

8.20. Utöver de fel som vi har kvantifierat identifierade vi 16 icke kvantifierbara fel som gällde bristande efterlevnad av rättsliga eller kontraktsenliga skyldigheter.

8.21. De sju budgetstödtransaktioner som vi granskade innehöll inga fel avseende korrekthet (se även punkt 38 i årsrapporten om Europeiska utvecklingsfonden för 2015).

Granskning av årliga verksamhetsrapporter och andra delar av internkontrollsystemen*Granskning av årliga verksamhetsrapporter*

8.22. I enlighet med en rotationsmetod på området Europa i världen ⁽¹⁰⁾ har vi granskat GD Grannskapspolitik och utvidgningsförhandlingars årliga verksamhetsrapport för 2015.

KOMMISSIONENS SVAR

Figur 8.5 – Icke stödberättigande mottagare

Eacea – Azerbajdzjan

Efter detta granskningsresultat som tyder på oriktighet/bedrägeri, har kommissionen vidtagit åtgärder och följt alla tillämpliga regler och förfaranden samt informerat det vederbörliga organet (OLAF). Kommissionen har även vidtagit nödvändiga åtgärder för att återvinna de utbetalade medlen.

⁽¹⁰⁾ Tidigare år granskade vi Echos årliga verksamhetsrapport 2014 och Tjänsten för utrikespolitiska instruments årliga verksamhetsrapport 2013.

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

8.23. I sin revisionsförklaring för 2015 anser generaldirektören för GD Grannskapspolitik och utvidgningsförhandlingar att den finansiella exponeringen från riskbeloppet ligger under väsentlighetsgränsen på 2 %⁽¹¹⁾ när det gäller båda de finansieringsinstrument som förvaltas av GD Grannskapspolitik och utvidgningsförhandlingar (EGI och IPA), och att den genomsnittliga fastställda felprocenten⁽¹²⁾ för hela generaldirektoratet är 1,12 %. Det utlåtandet stämmer inte överens med det vi har kommit fram till i vårt granskningsarbete. Eftersom 2015 var GD Grannskapspolitik och utvidgningsförhandlingars första verksamhetsår har det tagit fram nya metoder för att beräkna felprocentsatserna för de olika programmen och förvaltningsmetoderna. GD Grannskapspolitik och utvidgningsförhandlingar medger att den använda metoden behöver förbättras ytterligare. Vår granskning av de olika metoderna har varit begränsad på grund av att informationen från GD Grannskapspolitik och utvidgningsförhandlingar överlämnades med viss försening. Vi kommer att göra en ingående granskning av den årliga verksamhetsrapporten för 2016.

8.24. GD Grannskapspolitik och utvidgningsförhandlingar beräknade en kvarstående felprocent för 90 % av sina utgifter, vilket ledde till tre procentsatser⁽¹³⁾: en kvarstående felprocent för IPA med direkt förvaltning, en kvarstående felprocent för IPA med indirekt förvaltning med stödmottagande länder och en kvarstående felprocent för EGI som täcker alla förvaltningsmetoder. För de återstående 10 % av utgifterna använde GD Grannskapspolitik och utvidgningsförhandlingar andra källor för att uppnå säkerhet.

8.25. GD Grannskapspolitik och utvidgningsförhandlingar mätte var och en av de tre kvarstående felprocentsatserna utifrån olika grunder:

- a) Den kvarstående felprocenten för EGI (0,64 %) fastställdes av en extern kontraktspart enligt en metod som liknar den som tillämpades för GD Internationellt samarbete och utvecklings kvarstående felprocent⁽¹⁴⁾.
- b) GD Grannskapspolitik och utvidgningsförhandlingar beräknade den kvarstående felprocenten för IPA med direkt förvaltning (1,62 %) utifrån sina egna efterhandskontroller av ett urval transaktioner.

⁽¹¹⁾ Riskbeloppet är 0,84 % av betalningarna för EGI och 1,63 % av betalningarna för IPA.

⁽¹²⁾ Förhållandet mellan det totala riskbeloppet och det totala utbetalade beloppet.

⁽¹³⁾ GD Grannskapspolitik och utvidgningsförhandlingar identifierade fem huvudsakliga kontrollmiljöer: upphandlingar med direkt förvaltning, bidrag med direkt förvaltning, budgetstöd med direkt förvaltning, indirekt förvaltning av stödmottagande land och indirekt förvaltning av en betrodd enhet.

⁽¹⁴⁾ Vi granskade hur undersökningsmetoden var utformad i årsrapporten om Europeiska utvecklingsfonderna för 2012 och kom fram till att den överlag var lämplig.

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

- c) GD Grannskapspolitik och utvidgningsförhandlingar förlitade sig på revisionsorganen i de stödmottagande länderna när den beräknade den kvarstående felprocenten för IPA med indirekt förvaltning med stödmottagande länder. Men eftersom populationerna inte var tillräckligt stora kompletterade GD Grannskapspolitik och utvidgningsförhandlingar resultatet med tidigare kvarstående felprocentsatser för denna förvaltningsmetod. Resultatet blev en felprocent som låg mellan 0,02 och 1,84 %⁽¹⁵⁾.

8.26. Förvaltningsmetoden indirekt förvaltning med stödmottagande länder omfattar 37 % av betalningarna inom IPA. Vi anser att beräkningen av den kvarstående felprocenten, där resultatet av revisionsorganens icke-statistiska urvalsmetod kombineras med den tidigare kvarstående felprocenten som beräknats av GD Grannskapspolitik och utvidgningsförhandlingar, inte är tillräckligt representativ och inte ger tillräckligt med exakt information om beloppet på de riskutsatta betalningarna. Det finns en risk för att man vid beräkningen, som inte stämmer helt överens med kommissionens anvisningar⁽¹⁶⁾, underskattar felnivån, vilket eventuellt kan påverka den säkerhet som generaldirektören ger (t.ex. att han eller hon kanske inte lämnar några reservationer)⁽¹⁷⁾.

KOMMISSIONENS SVAR

8.26. Länder som arbetar i miljön för indirekt förvaltning med stödmottagande länder (IMBC) för vilken kvarstående felprocent (RER) beräknades, nämligen Kroatien, f.d. jugoslaviska republiken Makedonien och Turkiet, har haft en stabil kontrollmiljö under de sista tio åren. Därför har generaldirektoratet inte haft några belägg för ökad risk i denna miljö. Övervakningssystemet har inkluderat 100 % förhandskontroller på anbudsgivning och upphandling och ett mycket noggrant förfarande för avslutande av räkenskaper för utbetalningar, jämte kommissionens sedvanliga stickprovskontroller. Därutöver har de nationella myndigheterna, som anförtratts av kommissionen efter en noggrann anförtrodd revisionsprocess, sina egna kontroller av både upphandlings- och utbetalningsfaserna i processen. Revisionsmyndigheterna i länderna utför ytterligare kontroller av de nationella myndigheternas transaktioner. Detta leder till en låg riskmiljö och har lett till att felprocenten ligger under väsentlighetsnivån för nio av de senaste tio åren.

2015 var det första året då ländernas revisionsmyndigheters yttrande begärdes. Eftersom felprocenten som länderna härledde var avsevärt lägre (0,02 %) än det historiska medelvärdet (under 2 %) och baseras på en icke-statistisk urvalsmetod, togs ett centralt värde (0,91 %) fram vilket grundade sig på medelvärdet mellan 2015 AAR (0,02 %) och den högsta kvarstående felprocenten (RER) (1,84 %) som rapporterats i 2012 års AAR och avsåg avtalen under programåret 2005. Detta var konstruerat för att bibehålla de senaste årens konservativa och försiktiga ansats.

Det baserade sig på bilaga 2 i GD Budget-anvisningarna för beräkningen av den kvarstående felprocenten (RER), vilket förklarar vilka steg som bör tas i situationer som den som beskrivits ovan.

Därför anser inte kommissionen att en reservation kunde ha behövts eftersom väsentlighetsnivån till slut var lägre än 2 %.

⁽¹⁵⁾ GD Grannskapspolitik och utvidgningsförhandlingar använde ett centralt värde på 0,91 % för att beräkna riskbeloppet.

⁽¹⁶⁾ GD Budgets vägledning om hur man beräknar felprocentsatser till de årliga verksamhetsrapporterna 2015.

⁽¹⁷⁾ Vi kom fram till samma slutsatser när det gällde den kvarstående felprocenten och riskbeloppet vid indirekt förvaltning av mottagarländerna som kommissionens tjänst för internrevision vilken granskade GD Grannskapspolitik och utvidgningsförhandlingars metod för och beräkning av den kvarstående felprocenten 2015.

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

8.27. Ingen kvarstående felprocent har beräknats för förvaltningsmetoden indirekt förvaltning av betrodda enheter när det gäller IPA, vilken omfattade 15 % av betalningarna inom instrumentet 2015.

8.28. Vi har även granskat GD Internationellt samarbete och utvecklings årliga verksamhetsrapport för 2015, och resultatet redovisas i punkterna 49–53 i vår årsrapport om åttonde, nionde, tionde och elfte Europeiska utvecklingsfonden.

Systembrister konstaterades vid transaktionsgranskningen

8.29. Vid transaktionsgranskningen på området Europa i världen konstaterades en del kontrollbrister i kommissionens system. Såsom anges i punkt 8.13 upptäckte de revisorer som hade anlitats av stödmottagarna ibland inte fel vid sin utgiftskontroll, vilket ledde till att kommissionen godkände icke stödberättigande kostnader⁽¹⁸⁾. Vid granskningen konstaterade vi även att kommissionen var försenad med att validera, godkänna och betala utgifter.

8.30. Fem av de granskade transaktionerna gäller partnersamverkanskontrakt⁽¹⁹⁾ som alla finansierades inom Europeiska grannskaps- och partnerskapsinstrumentet. Eftersom partnersamverkanskontrakt är utformade enligt modellen för bidragskontrakt är det ett övergripande krav att de inte får generera en vinst⁽²⁰⁾.

KOMMISSIONENS SVAR

8.27. Kommissionen påpekar att även om den kvarstående felprocenten (RER) för IPA under 2015 inte täcker IMEE-förvaltningsmetoden, täcktes den av följande källor för bestyrkande: 1) Pelarbedömningar, 2) regelbunden rapportering från berörda anförtrödda enheter, 3) kontroller på plats, och 4) inspektionsuppdrag.

Kommissionen vill vidare betona att 2015 enligt IPA IMEE, utgjorde 94 % förfinansieringsutbetalningar.

8.29. GD Internationellt samarbete och utveckling avser att tillämpa ett kvalitetssäkringssystem även för kostnadskontroller som direkt upphandlats av stödmottagarna. Eftersom brister i systemet delvis är kopplade till brister i kravspecifikationer för dessa typer av uppdrag, kommer GD Internationellt samarbete och utveckling i första hand att se över dessa kravspecifikationer. Översynen av kravspecifikationerna kommer att inbegripa, utöver att förstärkta kvalitetskrav, ett klarare fokus på användbara resultat för bestyrkandeändamål.

⁽¹⁸⁾ Av de nio fallen som rapporteras i punkt 8.13 gäller fem GD Grannskap och utvidgningsförhandlingar, tre GD Internationellt samarbete och utveckling och ett tjänsten för utrikespolitiska instrument.

⁽¹⁹⁾ Partnersamverkan är ett EU-instrument för institutionsuppbyggnad som har tagits fram av kommissionen och grundas på partnerskapssamarbete mellan offentliga förvaltningar i EU:s medlemsstater och ett stödmottagande land för att man ska uppnå de obligatoriska resultat som man har enats om med kommissionen.

⁽²⁰⁾ Principen att EU-bidrag inte får generera en vinst, som fastställs i artikel 125.4 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU, Euratom) nr 966/2012 (EUT L 298, 26.10.2012, s. 1).

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

8.31. Vi konstaterade att kommissionens särskilda regler för partnersamverkansinstrumentet när det gäller enhetsbelopp och schablonkostnader inte fastställer någon övre gräns för finansieringen, vars främsta syfte är att täcka de indirekta kostnader som medlemsstatens partner har. När det gäller de granskade kontrakten varierade finansieringen av schablonbelopp och enhetsbelopp mellan 15 och 27 % av de totala kostnaderna. Det kan jämföras med den övre gränsen för indirekta kostnader när det gäller bidragskontrakt som i regel fastställs till 7 %⁽²¹⁾, vilket medför att det finns en risk för att den genomförande medlemsstatspartnern genererar en vinst.

Bedömning av GD Internationellt samarbete och utvecklings-system

8.32. Vi har gjort en bedömning av GD Internationellt samarbete och utvecklings system och det detaljerade resultatet av det arbetet redovisas i punkterna 39–53 i vår årsrapport om åttonde, nionde, tionde och elfte Europeiska utvecklingsfonden.

Slutsatser och rekommendationer*Slutsatser för 2015*

8.33. De samlade revisionsbevisen visar att felnivån i utgifterna inom Europa i världen är väsentlig.

KOMMISSIONENS SVAR

8.31. Kommissionen förbereder både en uppdatering av handboken för partnersamverkan och ett nytt kommissionsbeslut. Det granskningsresultat som redovisats av revisionsrätten kommer att beaktas.

⁽²¹⁾ 124.4 i förordning (EG, Euratom) nr 966/2012.

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

8.34. För denna rubrik i den fleråriga budgetramen visar transaktionsgranskningen att den uppskattade felnivån i populationen är 2,8 % (se **bilaga 8.1**).

Rekommendationer

8.35. **Bilaga 8.2** visar resultatet av vår uppföljning av hur rekommendationer i tidigare årsrapporter har genomförts ⁽²²⁾. I årsrapporterna för 2012 och 2013 lämnade vi sju rekommendationer. Kommissionen har genomfört fem rekommendationer fullt ut, medan en har genomförts i de flesta avseenden och en i vissa avseenden.

8.36. Resultatet av vår transaktionsgranskning har liksom tidigare år visat att kontrollerna för att upptäcka och förebygga fel i bidragskontrakt i vissa fall har misslyckats ⁽²³⁾. I årsrapporten för 2011 rekommenderade vi att kommissionen skulle förbättra övervakningen av bidrag och upprepade samma rekommendation i årsrapporten för 2014. Vi är medvetna om att GD Internationellt samarbete och utveckling håller på att införa nya åtgärder, till exempel systematisk övervakning och besök på plats, men eftersom de ännu inte har vidtagits kan effekten av dem inte bedömas förrän de kommande åren.

8.37. Såsom anges i punkt 8.29 visade granskningen att kvaliteten på de utgiftskontroller som genomförts av revisorer som anlitats av stödmottagaren inte håller måttet. Vi noterade denna brist vid våra tidigare revisioner och rekommenderade i årsrapporten för 2012 att kommissionen skulle vidta åtgärder för att förbättra kvaliteten på utgiftskontrollerna.

⁽²²⁾ Syftet med uppföljningen var att kontrollera att korrigerande åtgärder har införts och genomförts som svar på våra rekommendationer, men inte att bedöma om genomförandet var ändamålsenligt.

⁽²³⁾ 84 % av de fel som vi kvantifierade 2015 gäller bidragsöverenskommelser.

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

8.38. Till följd av denna uppföljning och granskningsresultatet och slutsatserna för 2015 rekommenderar vi följande:

- **Rekommendation 1:** GD Internationellt samarbete och utveckling och GD Grannskapspolitik och utvidgningsförhandlingar bör förbättra kvaliteten på de utgiftskontroller som görs på uppdrag av stödmottagarna, särskilt genom att införa nya åtgärder som en kvalitetsmatris för att kontrollera kvaliteten på det arbete som de revisorer som anlitats av stödmottagarna utför och en översyn av revisorernas mandat.
- **Rekommendation 2:** GD Grannskapspolitik och utvidgningsförhandlingar bör vidta åtgärder för att se till att den finansiering som kanaliseras via ett partnersamverkansinstrument är i linje med regeln om att EU-bidrag inte får generera en vinst och följer principen om en sund ekonomisk förvaltning.
- **Rekommendation 3:** GD Grannskapspolitik och utvidgningsförhandlingar bör se över metoden för den kvarstående felprocenten för att kunna ge statistiskt exakt information om riskbeloppet för de betalningar som görs inom IPA:s indirekta förvaltning.

KOMMISSIONENS SVAR

Kommissionen godkänner rekommendation 1.

Den utvecklar redan en anpassning av det kvalitetsnätverk som gäller för revisioner och kontroller som utförs av kommissionen till de specifika särdrag, behov och genomförandevillkor som gäller för de kostnadskontroller som utförs av stödmottagarna.

Kommissionen godkänner rekommendation 2.

Kommissionen godkänner rekommendation 3.

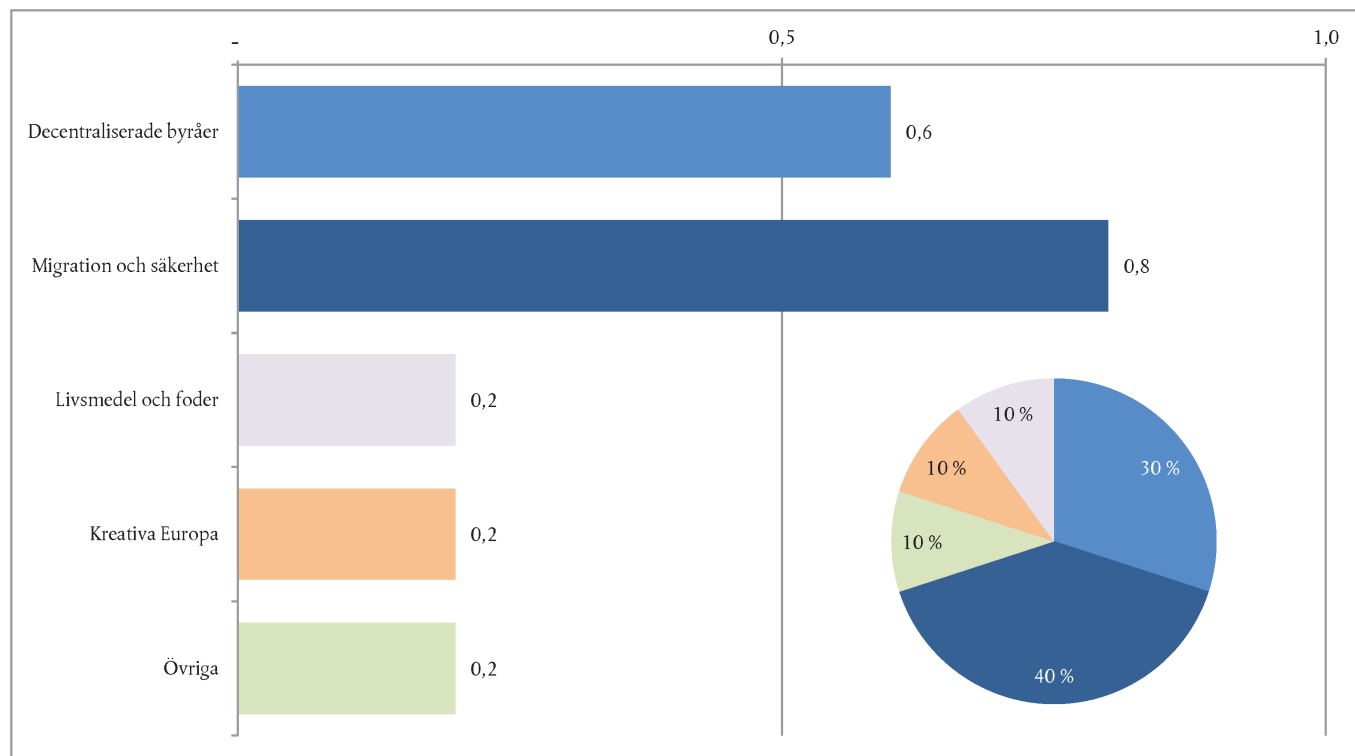
DEL 2 – SÄKERHET OCH MEDBORGARSKAP

8.39. Säkerhet och medborgarskap utgör en liten men växande del av EU:s budget. Nyckelinformation om vilka verksamheter vi granskade och om hur stora utgifterna var under 2015 finns i **figur 8.6**. Den visar en total granskad population på 1,5 miljarder euro exklusive decentraliserade byråer⁽²⁴⁾ eller cirka 1 % av EU-budgeten. I detta avsnitt inriktar vi oss på de 0,8 miljarder euro som gått till migration och säkerhet.

⁽²⁴⁾ Revisionsrätten utarbetar en särskild årsrapport för var och en av dessa byråer, som det finns tolv av. De vanligaste iakttagelserna om dessa byråer de senaste åren gäller den stora andelen överföringar av gjorda åtaganden och brister i internkontrollerna.

Figur 8.6 – Rubrik 3 i den fleråriga budgetramen – Säkerhet och medborgarskap – Nyckelinformation för 2015

(miljarder euro)



Totala betalningar för året	2,0
– förskott ⁽¹⁾	1,3
+ regleringar av förskott ⁽¹⁾	1,4

Granskad population totalt	2,1
-----------------------------------	------------

⁽¹⁾ I linje med den harmoniserade definitionen av underliggande transaktioner (se punkt 7 i **bilaga 1.1** för närmare uppgifter) .

Källa: Europeiska unionens konsoliderade årsredovisning för 2015.

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

Kort beskrivning av Säkerhet och medborgarskap

8.40. Inom Säkerhet och medborgarskap sammanförs olika politikområden vars gemensamma mål är att stärka EU-medborgarskapet och bidra till att skapa ett område med frihet, säkerhet och rättvisa utan inre gränser. Utgifterna är koncentrerade till tre huvudsakliga politikområden: migration och säkerhet, livsmedel och foder och kreativa Europa.

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

8.41. Merparten av utgifterna för migration och säkerhet kommer från två fonder: Asyl-, migrations- och integrationsfonden ⁽²⁵⁾ (Amif) och Fonden för inre säkerhet (ISF). Målet med Amif är att bidra till en ändamålsenlig hantering av migrationsströmmar och till att genomföra, stärka och ta fram en gemensam EU-strategi för asyl- och invandringsfrågor. Målet med Fonden för inre säkerhet är att bidra till en hög säkerhetsnivå i unionen genom att främja genomförandet av EU:s strategi för inre säkerhet, samarbete inom brottsbekämpning och hantering av unionens yttre gränser. ISF består av två instrument, ISF – Gränser och viseringar ⁽²⁶⁾ och ISF – Polis ⁽²⁷⁾. ISF – Gränser och viseringar ger stöd till harmoniserade gränsförvaltningsåtgärder och framtagandet av en gemensam viseringspolitik. ISF – Polis ger stöd till samarbetet mellan brottsbekämpande organ och en stärkt kapacitet att hantera säkerhetsrelaterade risker och kriser. År 2014 ersatte Amif och ISF det tidigare Solidprogrammet (Solidaritet och hantering av migrationsströmmar). I likhet med Solidprogrammet delas förvaltningen av merparten av Amifs och ISF:s medel mellan medlemsstaterna och kommissionen.

⁽²⁵⁾ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 516/2014 av den 16 april 2014 om inrättande av asyl-, migrations- och integrationsfonden, om ändring av rådets beslut 2008/381/EG och om upphävande av Europaparlamentets och rådets beslut nr 573/2007/EG och nr 575/2007/EG och rådets beslut 2007/435/EG (EUT L 150, 20.5.2014, s. 168).

⁽²⁶⁾ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 515/2014 av den 16 april 2014 om inrättande, som en del av Fonden för inre säkerhet, av ett instrument för ekonomiskt stöd för yttre gränser och visering och om upphävande av beslut nr 574/2007/EG (EUT L 150, 20.5.2014, s. 143).

⁽²⁷⁾ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 513/2014 av den 16 april 2014 om inrättande, som en del av fonden för inre säkerhet, av ett instrument för ekonomiskt stöd till polissamarbete, förebyggande och bekämpande av brottslighet samt krishantering och om upphävande av rådets beslut 2007/125/RIF (EUT L 150, 20.5.2014, s. 93).

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

Revisionens inriktning och omfattning samt revisionsmetod

8.42. Vi granskade de huvudsakliga systemen på området migration och säkerhet, som kommissionens GD Migration och inrikes frågor ansvarar för⁽²⁸⁾. När det gäller direkt förvaltning undersökte vi kommissionens system för bidrag och upphandling⁽²⁹⁾. När det gäller delad förvaltning undersökte vi⁽³⁰⁾ kommissionens bedömning av medlemsstaternas system för att förvalta Solidmedel.

Sammanfattning av iakttagelserna avseende GD Migration och inrikes frågor system

8.43. Under 2015 förvaltades betalningar på 201 miljoner euro inom politikområdet migration och säkerhet direkt av kommissionen (GD Migration och inrikes frågor) via bidrag och upphandling. Kommissionen införde de kontroller som krävs enligt budgetförordningen. Vår granskning visade inte på några större brister.

8.44. Under 2015 gjorde kommissionen utbetalningar på 582 miljoner euro⁽³¹⁾ till program där den delar förvaltningen med medlemsstaterna. I slutet av 2015 hade kommissionen avslutat 506 årliga Solidprogram i medlemsstaterna.

⁽²⁸⁾ Vi granskade även tio transaktioner som gällde Säkerhet och medborgarskap för att inhämta bevis till vår samlade bedömning av EU-transaktionernas korrekthet, såsom anges i punkt 1.19 i kapitel 1.

⁽²⁹⁾ Vi granskade de av kommissionens internkontrollsystem som används för dessa betalningar och gick igenom ett urval av sex bidrag och fem upphandlingsförfaranden.

⁽³⁰⁾ Vi granskade ett urval av tio systemrevisioner: Fonden för yttre gränser för Tyskland, Frankrike, Litauen och Malta, Europeiska återvändandefonden för Frankrike och Förenade kungariket, Europeiska flyktingfonden för Tyskland och Förenade kungariket och Europeiska fonden för integration av tredjelandsmedborgare för Italien och Polen. Vi valde ut dessa program bland de program från 2011 som hade avslutats 2014. Vi granskade kommissionens planering av efterhandsrevisioner av medlemsstaternas avslutade årliga program.

⁽³¹⁾ Varav 277 miljoner euro gällde gamla Solidmedel och 305 miljoner euro förskottsbetalningar till de nya fonderna Amif och ISF.

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

8.45. Kommissionen granskade ett urval av medlemsstaternas förvaltnings- och kontrollsystem som användes för Solid-programmen. Vår granskning av detta arbete visade att kommissionens revisioner inte inbegrep kontroller av internkontrollernas ändamålsenlighet när det gäller de flesta nyckelprocesser (urvals- och tilldelningsförfaranden, projektövervakning, betalningar och redovisning) utan var mer inriktade på att beskriva dessa processer och på "walk-through"-test (som är utformade för att man ska förstå och dokumentera kontrollförfaranden), vilket riskerar att inte räcka för att man ska kunna dra någon slutsats om kontrollernas ändamålsenlighet.

8.46. Kommissionen genomför uppföljningar av systemrevisioner, finansiella korrigeringar och efterhandsrevisioner för att minska eventuella risker som den identifierar vid dessa systemrevisioner. Dessa efterhandsrevisioner genomförs efter det att kommissionen reglerar en medlemsstats ersättningsanspråk och kan leda till att icke stödberättigande utgifter återvinns. Kommissionen inriktar sig främst på det fåtal fall där den anser att medlemsstaternas system inte ger rimlig säkerhet om att betalningarna är lagliga och korrekta. Men på grund av den begränsade granskning av kontroller som nämns i förra punkten finns det en risk för att kommissionen har bedömt att en del årliga program med ineffektiva kontrollsystem ger tillräcklig säkerhet och att de därför inte kommer att omfattas av kommissionens efterhandsrevisioner. När vi gjorde revisionen hade kommissionen genomfört efterhandsrevisioner av endast 13 avslutade program som den ansåg gav tillräcklig säkerhet. Denna begränsade revisionstäckning minskar tillförlitligheten i de stödberättigande utgifter som redovisats för kommissionen.

KOMMISSIONENS SVAR

8.45. Kommissionen erkänner att revisionen inte täckte granskning av kontroller på flertalet nyckelprocesser.

Kommissionen vill emellertid upprepa att inom ramen för delad förvaltning byggs bestyrkande av effektivitetskontroll gradvis upp, inte bara på systemrevisionerna, men även genom en systembaserad metod som börjar med inledningsfasen, GD Migration och inrikes frågors operativa kontrollbesök, årsbokslut, revisioner i efterhand och, i linje med principen om samordnad granskning, genom medlemsstatens revisionsarbete som ska säkerställa att revisioner täcker in alla nyckelprocesser under hela programperioden, enligt kraven i artikel 17, paragraf 2 i beslut nr 456/2008/EG av den 5 mars 2008.

Dessutom, på stadiet för de första revisionsbesöken för uppföljning, kontroll och övervakning (MCS) hade vissa processer inte startat ännu och var därför inte möjliga att revidera.

BILAGA 8.1

RESULTAT AV TRANSAKTIONSGRANSKNINGEN – EUROPA I VÄRLDEN

	2015	2014
URVALETS STORLEK OCH SAMMANSÄTTNING		
Totalt antal transaktioner:	156	172
BERÄKNAD INVERKAN AV DE KVANTIFIERBARA FELEN		
Uppskattad felnivå	2,8 %	2,7 %
Övre felgräns	4,6 %	
Undre felgräns	1,0 %	

BILAGA 8.2

UPPFÖLJNING AV TIDIGARE REKOMMENDATIONER – EUROPA I VÄRLDEN

År	Revisionsrättens rekommendation	Revisionsrättens analys av gjorda framsteg						Kommissionens svar
		Har genomförs fullt ut	Har genomförs		Har inte genomförts	Ej tillämpligt	Otillräckliga bevis	
			i de flesta avseenden	i vissa avseenden				
2013	Revisionsrätten rekommenderar följande: Rekommendation 1: Kommissionen, och särskilt GD Utvidgning, bör se till att det framgår av instruktionerna till personalen att avräkning endast ska göras på grundval av faktiska utgifter och inte på grundval av egna uppskattningar.	X					Vid tiden för offentliggörandet av denna rapport finns det 10 pågående CSDP-uppdrag. Fyra uppdrag är för närvarande förenliga med art. 60 FR: Eulex Kosovo, Eupol Afghanistan, EUMM Georgien och Eupol Copps. Dessa uppdrag står för en väsentlig del av CFSP:s budget.	
	Rekommendation 2: FPI bör godkänna alla Guspuppdrag i enlighet med bedömningar grundade på de sex pelarna.			X			Arbetet fortgår för att kontrollera de återstående uppdragens förenlighet med artikel 60, och inleds med Eucap Sahel Niger och Eucap Nestor. Vidare kommer kommissionen att inleda pelarbedömningen av tre ytterligare uppdrag i år (Eubam Rafah, EUAM Ukraina och Eucap Mali). Vad gäller uppdraget som ännu inte har bedömts (Eubam Libyen), är detta för närvarande inte möjligt beroende på säkerhetsläget.	

År	Revisionsrättens rekommendation	Revisionsrättens analys av gjorda framsteg						Kommissionens svar
		Har genomförs fullt ut	Har genomförs		Har inte genomförts	Ej tillämpligt	Otillräckliga bevis	
			i de flesta avseenden	i vissa avseenden				
2012	Revisionsrätten rekommenderar att kommissionen gör följande: Rekommendation 1: Kommissionen bör se till att utgifter regleras i tid.	X						
	Rekommendation 2: Kommissionen bör verka för att genomförandepartner och stödmottagare inför en bättre dokumenthantering.	X						
	Rekommendation 3: Kommissionen bör förbättra förvaltningen av förfarandena för kontraktstilldelning genom att fastställa tydliga urvalskriterier och dokumentera utvärderingsprocessen bättre.	X						
	Rekommendation 4: Kommissionen bör vidta ändamålsenliga åtgärder för att öka kvaliteten på utgiftskontroller som genomförs av externa revisorer.		X					
	Rekommendation 5: Kommissionen bör tillämpa en enhetlig och tillförlitlig metod för generaldirektoraten för yttre förbindelser för att beräkna den kvarstående felprocenten.	X						

KAPITEL 9

Administration

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

	<i>Punkt</i>
Inledning	9.1–9.6
Kort beskrivning av området under rubriken i den fleråriga budgetramen	9.3–9.4
Revisionens inriktning och omfattning samt revisionsmetod	9.5–9.6
Transaktionernas korrekthet	9.7–9.8
Granskning av årliga verksamhetsrapporter och andra delar av internkontrollsystemen	9.9–9.15
Iakttagelser om specifika institutioner och organ	9.10–9.15
Europaparlamentet	9.11
Europeiska kommissionen	9.12
Europeiska utrikestjänsten	9.13–9.14
Europeiska revisionsrätten	9.15
Slutsatser och rekommendationer	9.16–9.18
Slutsatser för 2015	9.16
Rekommendationer	9.17–9.18

Bilaga 9.1 – Resultat av transaktionsgranskningen – Administration

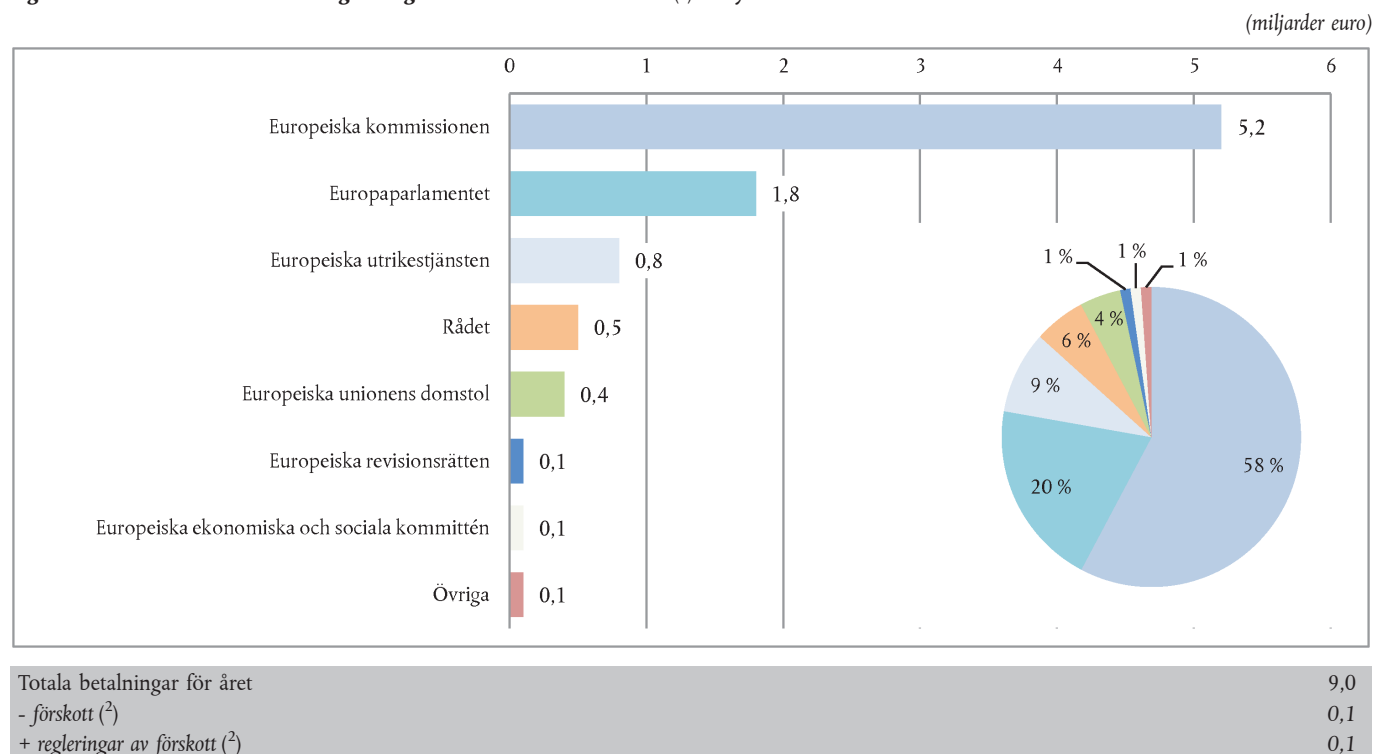
Bilaga 9.2 – Uppföljning av tidigare rekommendationer – Administration

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

INLEDNING

9.1. I detta kapitel redovisar vi granskningsresultatet för Administration ⁽¹⁾. Nyckelinformation om vilka verksamheter som granskades och om hur stora utgifterna var under 2015 finns i **figur 9.1**.

Figur 9.1 – Rubrik 5 i den fleråriga budgetramen – Administration ⁽¹⁾ – Nyckelinformation för 2015



⁽¹⁾ En del av de administrativa utgifterna finns även under andra rubriker i den fleråriga budgetramen än rubrik 5. De totala anslag som utnyttjades 2015 under denna rubrik uppgick till 1,1 miljarder euro.

⁽²⁾ I linje med den harmoniserade definitionen av underliggande transaktioner (se punkt 7 i **bilaga 1.1** för närmare uppgifter).

Källa: Europeiska unionens konsoliderade årsredovisning för 2015.

9.2. Vi redovisar revisionen av EU:s byråer och andra organ separat ⁽²⁾. Vårt mandat omfattar inte den finansiella revisionen av Europeiska centralbanken.

⁽¹⁾ Här ingår de administrativa utgifterna för alla EU-institutioner, pensioner och betalningar till Europaskolorna. Vi offentliggör en särskild årsrapport om Europaskolorna som lämnas till Europaskolornas styrelse. En kopia av rapporten översänds till Europaparlamentet, rådet och Europeiska kommissionen.

⁽²⁾ Våra särskilda årsrapporter om byråer och andra organ offentliggörs i *Europeiska unionens officiella tidning*.

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

Kort beskrivning av området under rubriken i den fleråriga budgetramen

9.3. I de administrativa utgifterna ingår personalutgifter, som utgör cirka 60 % av de totala utgifterna, samt utgifter för byggnader, utrustning, energi, kommunikation och it.

9.4. Vi betraktar generellt denna rubrik i den fleråriga budgetramen som ett lågriskområde. De största riskerna när det gäller administrativa utgifter är att förfarandena för upphandling, genomförandet av kontrakt för tjänster, varor eller bygg- och anläggningsarbeten, rekryteringen och beräkningen av löner, pensioner och tillägg inte följs.

Revisionens inriktning och omfattning samt revisionsmetod

9.5. I **bilaga 1.1** beskriver vi huvuddragen i vår revisionsmetod. När det gäller revisionen av Administration bör särskilt följande noteras:

- a) Vi granskade ett urval av 151 transaktioner i enlighet med vad som anges i punkt 7 i **bilaga 1.1**. Urvalet är utformat så att det ska vara representativt för alla utgifter under rubriken i den fleråriga budgetramen (se **figur 9.1** och punkt 9.3).
- b) Vi granskade ⁽³⁾ även förfarandena för rekrytering av tillfälligt anställda och kontrakts- och lokalanställda ⁽⁴⁾ och upphandlingsförfarandena ⁽⁵⁾ vid Europeiska utrikes-tjänsten och Europeiska datatillsynsmannen.

⁽³⁾ På grundval av den rotationsmetod som vi har använt sedan 2012 omfattar systemgranskningen två eller tre institutioner eller organ varje år där ett urval av transaktioner granskas för varje institution eller organ och system. Rotationen avslutades 2015.

⁽⁴⁾ Under 2015 granskade vi 20 rekryteringsförfaranden vid Europeiska utrikes-tjänsten (fem för tillfälligt anställda, nio för kontraktsanställda och sex för lokalanställda) och fem rekryteringsförfaranden (endast kontraktsanställda) vid Europeiska datatillsynsmannen. Förfarandena valdes ut slumpmässigt.

⁽⁵⁾ Under 2015 granskade vi 20 upphandlingsförfaranden vid Europeiska utrikes-tjänsten (fyra organiserades av huvudkontoret och 16 av delegationerna) och fem upphandlingsförfaranden vid Europeiska datatillsynsmannen. Förfarandena valdes ut på grundval av en subjektiv bedömning.

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

c) Vi bedömde de årliga verksamhetsrapporterna från de generaldirektorat och kontor ⁽⁶⁾ vid kommissionen som i första hand ansvarar för de administrativa utgifterna och från alla övriga institutioner och organ.

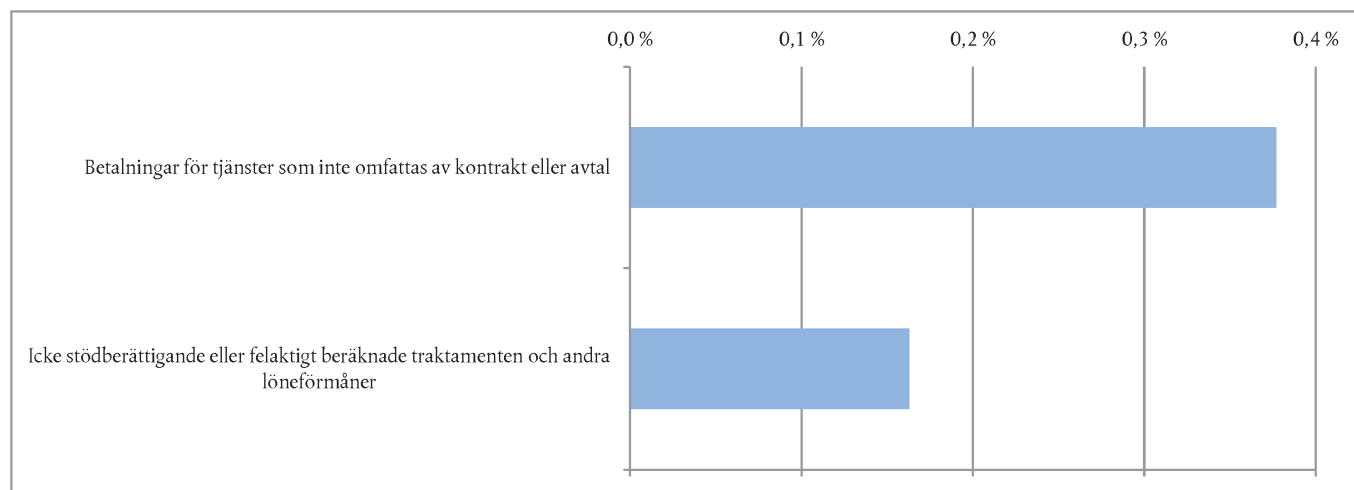
9.6. Europeiska revisionsrättens egna räkenskaper granskas av en extern firma ⁽⁷⁾. Resultatet av revisionen av vår årsredovisning för det budgetår som slutade den 31 december 2015 redovisas i punkt 9.15.

TRANSAKTIONERNAS KORREKTHET

9.7. I **bilaga 9.1** sammanfattas resultatet av transaktionsgranskningen. 22 (14,6 %) av de 151 transaktioner som vi granskade innehöll fel. På grundval av de sju fel som vi har kvantifierat uppskattar vi felnivån till 0,6 % ⁽⁸⁾.

9.8. **Figur 9.2** visar olika feltypers andel av felnivån enligt vår uppskattning för 2015.

Figur 9.2 – Administration – Fördelning av den uppskattade felnivån



Källa: Europeiska revisionsrätten.

⁽⁶⁾ Generaldirektoratet för personal och säkerhet, byrån för löneadministration och individuella ersättningar, infrastruktur- och logistikbyrån i Bryssel och generaldirektoratet för informationsteknik.

⁽⁷⁾ PricewaterhouseCoopers, Société à responsabilité limitée, Réviseur d'Entreprises.

⁽⁸⁾ Vi beräknar det uppskattade felet utifrån ett representativt urval. Den angivna siffran är den bästa uppskattningen. Vi bedömer att felprocenten i populationen med 95 % säkerhet ligger mellan 0,0 och 1,2 % (den undre respektive övre felgränsen).

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

GRANSKNING AV ÅRLIGA VERKSAMHETSRAPPORTER OCH ANDRA DELAR AV INTERNKONTROLLSYSTEMEN

9.9. Vi fann inga allvarliga brister i de granskade årliga verksamhetsrapporterna och institutionernas och organens internkontrollsystem. En sammanfattning av våra iakttagelser finns i punkterna 9.10–9.15.

Iakttagelser om specifika institutioner och organ

9.10. Vi fann inga allvarliga brister på de områden som vi granskade vid rådet, domstolen, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén, Regionkommittén, Europeiska ombudsmannen eller Europeiska datatillsynsmannen. Iakttagelserna nedan har lett till rekommendationer (se punkt 9.18) ⁽⁹⁾.

Europaparlamentet

9.11. En av de 16 granskade transaktionerna vid Europaparlamentet gällde en politisk grupp ⁽¹⁰⁾. Vi konstaterade brister i kontrollerna av godkännandet och regleringen av utgifter som uppkom 2014 men reglerades 2015 och i de därmed sammanhängande upphandlingsförfarandena.

PARLAMENTETS SVAR

9.11. *Parlamentet uppmärksammar revisionsrättens iakttagelse och har underrättat den berörda politiska gruppen om detta. I artikel 1 i presidiets beslut av den 30 juni 2003 om ibruktagande av anslag från budgetpunkt 4 0 0 fastställs de facto följande: "De politiska grupperna ska förvalta de medel som de tilldelas i enlighet med principen om indirekt förvaltning av medel, i analog tillämpning av artikel 60 i budgetförordningen, varigenom gruppernas specifika förutsättningar beaktas i enlighet med bestämmelserna i den förordningen".*

⁽⁹⁾ För 2012 och 2015 har vi granskat administrationsutgifterna utifrån en rotationsmetod och varje år lämnat rekommendationer om förbättringar av de berörda institutionernas och organens internkontrollsystem.

⁽¹⁰⁾ Den tillämpliga rättsliga ramen är presidiets beslut av den 30 juni 2003 om ibruktagande av anslag från budgetpunkt 4 0 0 (senast ändrat den 14 april 2014 och den 27 april 2015). De politiska grupperna ska förvalta de medel som de tilldelas i enlighet med principen om indirekt förvaltning av medel, i analog tillämpning av artikel 60 i budgetförordningen, varigenom gruppernas specifika förutsättningar beaktas.

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

Europeiska kommissionen

9.12. Liksom tidigare år⁽¹¹⁾ upptäckte vi några brister i förvaltningen av familjetillägg och ett litet antal fel som gällde beräkningen av personalkostnader vid byrån för löneadministration och individuella ersättningar.

Europeiska utrikestjänsten

9.13. Vi fann brister i förfarandena för rekrytering av lokalanställda vid delegationerna. I tre av de sex fall som vi granskade var insynen bristfällig därför att det fanns otillräckliga belägg för att vissa steg i förfarandet hade fullgjorts.

9.14. Vi fann också brister i delegationernas upphandlingsförfaranden för kontrakt till ett värde på under 60 000 euro⁽¹²⁾. I fem av de tolv granskade fallen hade delegationerna inte gjort en ordentlig bedömning av om anbudet uppfyllde de tekniska specifikationerna eller också hade de utfärdat upphandlingsdokument med ofullständig, felaktig eller inkonsekvent information. I ett annat fall var användningen av ett exceptionellt förhandlat förfarande med en enda anbudsgivare inte motiverad.

KOMMISSIONENS SVAR

9.12. Åtgärder har vidtagits för att korrigera de upptäckta bristerna.

Från och med 2016 kommer alla hushållstillägg som beviljas på grundval av makens inkomster att ha ett slutdatum $\leq n+4$ (där n anger när PMO senast hört sig för om makens inkomster). Detta kommer att leda till en standardkontroll före utgången av den återkravsperiod som fastställs i artikel 85 i tjänsteföreskrifterna.

Dessutom utvecklas systemet med proaktiva meddelanden i Sysper som planerat (2016), vilket kommer att underlätta hanteringen av familjetillägg via meddelanden som skickas till den berörda personalen.

Förstärkningen av det interna kontrollsystemet (t.ex. genom riktad utbildning) har ytterligare minskat risken för brister i beräkningen av personalkostnader.

EUROPEISKA UTRIKESTJÄNSTENS SVAR

9.13. Även om utrikestjänsten anser att alla rättsliga krav är uppfyllda medges det att bättre dokumentation skulle öka insynen i processen. Av denna anledning har vi förtydligat de rekryteringsförfaranden som föreskrivs i vägledningen för delegationerna, särskilt när det gäller upprättandet av listan över sökande som är kvar i slutomgången.

EUROPEISKA UTRIKESTJÄNSTENS SVAR

9.14. Europeiska utrikestjänsten välkomnar att inga brister konstaterats i de åtta upphandlingsförfaranden för kontrakt på över 60 000 euro som ska kontrolleras i förväg av huvudkontoret. När det gäller kontrakt på under 60 000 euro som organiseras av delegationer som berörs av denna iakttagelse håller åtgärder på att vidtas som syftar till att höja kvaliteten på dessa förfaranden redan från och med 2016. I detta hänseende bör man särskilt nämna pilotprojektet inom ramen för reformen av det administrativa stödet till delegationerna och insatserna för att öka utbildningsmöjligheterna och det särskilda stödet till delegationerna på detta viktiga område.

⁽¹¹⁾ Se punkt 9.13 i årsrapporten för 2014.

⁽¹²⁾ Upphandlingsförfaranden som överstiger 60 000 euro ska kontrolleras i förväg av huvudkontoret.

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

Europeiska revisionsrätten

9.15. I den externa revisorns rapport⁽¹³⁾ uppges att "årsredovisningen ger en sann och rättvisande bild av Europeiska revisionsrättens finansiella ställning per den 31 december 2015 och av det finansiella resultatet, kassaflödena och förändringarna i nettotillgångarna under det år som slutade vid samma datum".

SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER**Slutsatser för 2015**

9.16. De samlade revisionsbevisen visar att felnivån i utgifterna för Administration inte är väsentlig. För denna rubrik i den fleråriga budgetramen visar transaktionsgranskningen att den uppskattade felnivån i populationen är 0,6 % (se ***bilaga 9.1***).

Rekommendationer

9.17. ***Bilaga 9.2*** visar resultatet av vår uppföljning av hur rekommendationer i tidigare årsrapporter har genomförts. I årsrapporterna för 2012 och 2013 lämnade vi fem rekommendationer. Av dessa var det två som inte granskades i år på grund av vår rotationsmetod⁽¹⁴⁾. De berörda institutionerna och organen har genomfört en rekommendation i de flesta avseenden och två i vissa avseenden.

⁽¹³⁾ Se den externa revisorns rapport om revisionsrättens årsredovisning som nämns i punkt 9.6.

⁽¹⁴⁾ Se fotnot 3.

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

9.18. Till följd av denna uppföljning och granskningsresultatet och slutsatserna för 2015 rekommenderar vi följande:

- **Rekommendation 1:** Europaparlamentet bör se över den nuvarande kontrollramen för genomförandet av budgetanslag till de politiska grupperna. Europaparlamentet bör även ge bättre vägledning genom mer övervakning av hur grupperna tillämpar reglerna för godkännande och reglering av utgifter och för upphandlingsförfaranden (se punkt 9.11).
- **Rekommendation 2:** Europeiska kommissionen bör förbättra sina system för att övervaka att uppgifterna om de anställdas personliga situation uppdateras i tid eftersom de kan påverka beräkningen av familjetillägg (se punkt 9.12).
- **Rekommendation 3:** Utrikestjänsten bör se till att alla steg i förfarandena för att välja ut de lokalanställda som rekryteras till delegationerna dokumenteras ordentligt (se punkt 9.13).
- **Rekommendation 4:** Utrikestjänsten bör förbättra vägledningen om hur upphandlingsförfaranden ska utformas, samordnas och genomföras vid delegationerna när det gäller kontrakt värda mindre än 60 000 euro (se punkt 9.14).

PARLAMENTETS SVAR

Parlamentet anser att det i första hand är den berörda politiska gruppen som är ansvarig för att vidta de åtgärder som krävs för att råda bot på de rådande bristerna. Den berörda politiska gruppen har för detta ändamål inrättat en arbetsgrupp, vars syfte är att kartlägga möjligheter att förbättra den ekonomiska förvaltningen och den interna rättsliga ramen relaterad till gruppens finanser.

Parlamentets sekretariat kommer även att utöka kommunikationen när det gäller dess nuvarande vägledning för de politiska grupperna genom utbildning, inbegripet skräddarsydd utbildning, och ett förklarande meddelande om upphandling, i vilket man sammanfattar de viktigaste faktorer som måste respekteras.

Med beaktande av de externa revisorernas allmänna uppdrag att granska de politiska gruppernas räkenskaper kommer de politiska grupperna att uppmanas att vidta nödvändiga åtgärder för att, med hjälp av sina externa revisorer, införa effektiva interna kontrollsystem.

KOMMISSIONENS SVAR

Kommissionen godtar rekommendationen och har redan vidtagit åtgärder för att förbättra de befintliga övervakningssystemen (se punkt 9.12 ovan).

EUROPEISKA UTRIKESTJÄNSTENS SVAR

Utrikestjänsten välkomnar denna rekommendation. Vägledningen för EU:s delegationer har ändrats för att ge mer utförliga riktlinjer för rekryteringsförfarandena, bl.a. med ett krav på att upprättandet av listan över sökande som är kvar i slutomgången ska dokumenteras ordentligt.

EUROPEISKA UTRIKESTJÄNSTENS SVAR

Utrikestjänsten håller på att genomföra åtgärder som syftar till att höja kvaliteten på delegationernas förfaranden för kontrakt värda mindre än 60 000 euro redan från och med 2016. I detta hänseende bör man särskilt lyfta fram pilotprojektet inom ramen för reformen av det administrativa stödet till delegationerna och ansträngningarna för att öka utbildningsmöjligheterna och det särskilda stödet till delegationerna på detta viktiga område.

BILAGA 9.1

RESULTAT AV TRANSAKTIONSGRANSKNINGEN – ADMINISTRATION

	2015	2014
URVALETS STORLEK OCH SAMMANSÄTTNING		
Totalt antal transaktioner:	151	129
BERÄKNAD INVERKAN AV DE KVANTIFIERBARA FELEN		
Uppskattad felnivå	0,6 %	0,5 %
Övre felgräns	1,2 %	
Undre felgräns	0,0 %	

BILAGA 9.2

UPPFÖLJNING AV TIDIGARE REKOMMENDATIONER – ADMINISTRATION

År	Revisionsrättens rekommendation	Revisionsrättens analys av gjorda framsteg						Institutionens svar
		Har genomförts fullt ut	Har genomförts		Har inte genomförts	Ej tillämpligt (*)	Otillräckliga bevis	
			i de flesta avseenden	i vissa avseenden				
2013	Rekommendation 1 (kommissionen): <i>Uppdatering av den personliga situationen och förvaltningen av familjetillägg</i> Kommissionen bör vidta ytterligare åtgärder för att se till att de anställda med jämna mellanrum lämnar in handlingar som styrker deras personliga situation och även förbättra systemen för att snabbt kunna behandla de handlingar som påverkar beräkningen av familjetillägg (se punkterna 9.11 och 9.20 i årsrapporten för 2013).			X			Kommissionen har vidtagit åtgärder för att förbättra det befintliga övervakningssystemet. Dessutom håller en systematisk uppföljning av personalens familjesituation på att fås in från och med 2016. Se svaret på punkt 9.12.	
	Rekommendation 2 (utrikes tjänsten): <i>Uppdatering av den personliga situationen och förvaltningen av familjetillägg</i> Europeiska utrikes tjänsten bör vidta ytterligare åtgärder för att se till att de anställda med jämna mellanrum lämnar in handlingar som styrker deras personliga situation och även förbättra systemen för att snabbt kunna behandla de handlingar som påverkar beräkningen av familjetillägg (se punkterna 9.13 och 9.20 i årsrapporten för 2013).		X					
	Rekommendation 3 (utrikes tjänsten): <i>Upphandling</i> Europeiska utrikes tjänstens huvudkontor bör ge mer stöd och vägledning till delegationerna så att de kan förbättra utformningen, samordningen och genomförandet av upphandlingsförfarandena (se punkterna 9.14, 9.15 och 9.20).			X				

År	Revisionsrättens rekommendation	Revisionsrättens analys av gjorda framsteg						Institutionens svar
		Har genomförts fullt ut	Har genomförts		Har inte genomförts	Ej tillämpligt (*)	Otillräckliga bevis	
			i de flesta avseenden	i vissa avseenden				
2012	Rekommendation 1 (Europaparlamentet): <i>Upphandling</i> Europaparlamentet bör se till att utanordnarna gör lämpliga kontroller och har tillgång till bättre vägledning så att de kan förbättra utformningen, samordningen och genomförandet av upphandlingsförfaranden (se punkterna 9.12 och 9.19 i årsrapporten för 2012).				X			
	Rekommendation 2 (Europeiska rådet och rådet): <i>Upphandling</i> Rådet bör se till att utanordnarna gör lämpliga kontroller och har tillgång till bättre vägledning så att de kan förbättra utformningen, samordningen och genomförandet av upphandlingsförfaranden (se punkterna 9.14 och 9.19 i årsrapporten för 2012).				X			
*)	Enligt den rotationsmetod som vi använder för den fördjupade granskningen av internkontrollsystemen vid institutionerna kommer dessa rekommendationer att följas upp de kommande åren.							

(*) Enligt den rotationsmetod som vi använder för den fördjupade granskningen av internkontrollsystemen vid institutionerna kommer dessa rekommendationer att följas upp de kommande åren.

**ÅRSRAPPORT OM DEN VERKSAMHET SOM
FINANSIERAS GENOM ÅTTONDE, NIONDE,
TIONDE OCH ELFTE EUROPEISKA
UTVECKLINGSFONDEN (EUF)**

(2016/C 375/02)

Årsrapport om den verksamhet som finansieras genom åttonde, nionde, tionde och elfte Europeiska utvecklingsfonden (EUF)

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

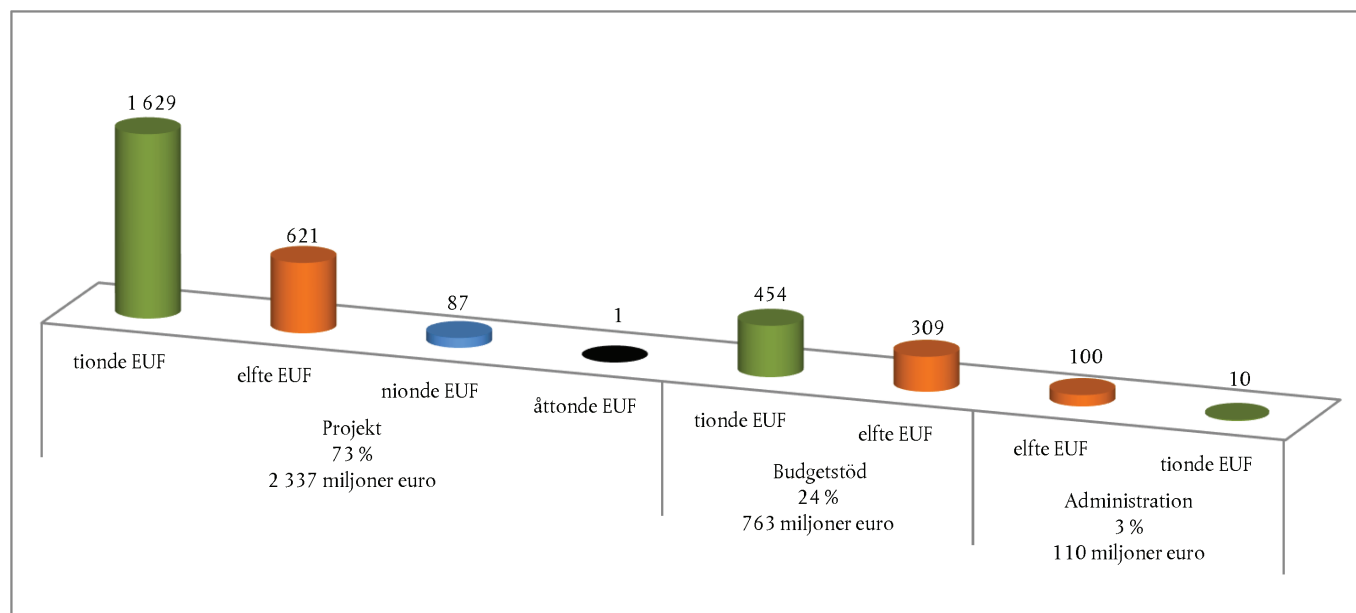
	<i>Punkt</i>
Inledning	1–12
Kort beskrivning av Europeiska utvecklingsfonden	2–12
Områden där det är mindre sannolikt att fel förekommer	9–12
Kapitel I – Genomförande av åttonde, nionde, tionde och elfte EUF	13–17
Finansiellt genomförande	13–17
Kapitel II – Revisionsrättens revisionsförklaring avseende EUF	18–50
Revisionsrättens revisionsförklaring avseende åttonde, nionde, tionde och elfte Europeiska utvecklingsfonden (EUF) till Europaparlamentet och rådet – oberoende revisorns rapport	I–IX
Information till stöd för revisionsförklaringen	18–50
Revisionens inriktning och omfattning samt revisionsmetod	18–21
Räkenskapernas tillförlitlighet	22–24
Transaktionernas korrekthet	25–35
Granskning av årliga verksamhetsrapporter och andra delar av internkontrollsystemen	36–50
Slutsatser och rekommendationer	51–54
Slutsatser för 2015	51–52
Rekommendationer	53–54
Bilaga 1 – Resultat av transaktionsgranskningen – Europeiska utvecklingsfonden	
Bilaga 2 – Uppföljning av tidigare rekommendationer – Europeiska utvecklingsfonden	

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

INLEDNING

1. I denna årsrapport redovisar vi vår bedömning av Europeiska utvecklingsfonden (EUF). Nyckelinformation om vilka verksamheter vi granskade och om hur stora utgifterna var under 2015 finns i **figur 1**.

Figur 1 – Europeiska utvecklingsfonden – Nyckelinformation 2015



	(miljoner euro)
Totala driftsutgifter (projekt)	2 337
Totala driftsutgifter (budgetstöd)	763
Totala administrativa utgifter ⁽¹⁾	110
Totala betalningar	3 210
- förskott	- 1 727
+ regleringar av förskott	1 661
Granskad population	3 144
Totala enskilda åtaganden ⁽²⁾	4 008
Totala övergripande åtaganden ⁽²⁾	5 034

⁽¹⁾ Bidrag från EUF för att täcka både kommissionens och EU-delegationernas utgifter för det administrativa stöd som behövs för att förvalta åtgärder som finansierats inom EUF.

⁽²⁾ Övergripande åtaganden avser finansieringsbeslut. Enskilda åtaganden avser enskilda kontrakt.

Källa: Åttonde, nionde, tionde och elfte EUF:s konsoliderade årsredovisning för 2015.

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

Kort beskrivning av Europeiska utvecklingsfonden

2. Sedan 1958 är Europeiska utvecklingsfonden (EUF) huvudinstrumentet för Europeiska unionens stöd till utvecklingssamarbete i länder i Afrika, Västindien och Stilla-havsområdet (AVS) och utomeuropeiska länder och territorier (ULT). Det partnerskapsavtal som undertecknades i Cotonou den 23 juni 2000 för en period på 20 år (Cotonouavtalet) utgör den nuvarande ramen för Europeiska unionens förbindelser med AVS- och ULT-länderna. Avtalets främsta mål är att minska och på sikt utrota fattigdom.

3. EUF har en särskild karaktär:

- a) Den finansieras av medlemsstaterna enligt fördelningsnycklar⁽¹⁾ som fastställts i ett internt avtal mellan medlemsstaternas regeringar, församlade i rådet, och som skiljer sig från dem som gäller EU:s allmänna budget.
- b) Den förvaltas av kommissionen, utanför ramen för EU:s allmänna budget, och av Europeiska investeringsbanken (EIB).
- c) På grund av EUF:s mellanstatliga karaktär har Europaparlamentet en mer begränsad roll i dess tillämpning än det har i fråga om de instrument för utvecklingssamarbete som finansieras genom EU:s allmänna budget: framför allt deltar det inte när EUF:s resurser fastställs och fördelas. Men Europaparlamentet är den myndighet som beviljar ansvarsfrihet, utom när det gäller det investeringsanslag som förvaltas av EIB⁽²⁾ ⁽³⁾.

⁽¹⁾ För varje EUF definieras fördelningsnyckeln för respektive medlemsstat som en procentsats av den totala mängden resurser.

⁽²⁾ Se artiklarna 43, 48–50 och 58 i rådets förordning (EU) 2015/323 av den 2 mars 2015 med budgetförordning för elfte Europeiska utvecklingsfonden (EUT L 58, 3.3.2015, s. 17).

⁽³⁾ Ett trepartsavtal från 2012 mellan EIB, kommissionen och revisionsrätten (artikel 134 i rådets förordning (EG) nr 215/2008 [EUT L 78, 19.3.2008, s. 1]) reglerar revisionsrättens granskning av denna verksamhet. Investeringsanslaget omfattas inte av revisionsrättens revisionsförklaring.

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

4. Varje EUF styrs av sin egen budgetförordning. Vi har vid flera tillfällen föreslagit att en gemensam budgetförordning för alla befintliga och framtida EUF skulle garantera kontinuitet utan att genomförandet av EUF riskerar att avbrytas och förenkla förvaltningen⁽⁴⁾.

5. EUF-budgetförordningarna har successivt anpassats till den allmänna budgetförordningen⁽⁵⁾, men betydande skillnader kvarstår. En viktig skillnad är att principen om ettårighet inte gäller EUF; EUF-överenskommelser ingår i allmänhet för en åtagandeperiod på fem till sju år, och betalningarna kan göras under en mycket längre period. År 2014 förekom utgifter inom fyra EUF samtidigt, inbegripet åttonde EUF som inleddes redan 1995.

6. EUF förvaltas nästan helt av kommissionens generaldirektorat för internationellt samarbete och utveckling (GD Internationellt samarbete och utveckling)⁽⁶⁾, som även förvaltar en mängd olika utgifter från EU-budgeten⁽⁷⁾.

7. EUF-insatserna genomförs genom projekt och budgetstöd⁽⁸⁾ på i huvudsak fyra olika sätt. År 2015 gjordes 42 % av betalningarna via direkt förvaltning, och 24 % av de totala betalningarna gällde budgetstöd. Resterande 58 % av betalningarna gjordes via indirekt förvaltning: 31 % genom internationella organisationer, 24 % genom tredjeländer och 3 % genom nationella organ i EU:s medlemsstater⁽⁹⁾.

KOMMISSIONENS SVAR

4. Kommissionen har gjort ansträngningar för att förenkla budgetförordningen och anpassa den till budgetförordningen för den allmänna budgeten i syfte att garantera tjänstens kontinuitet.

⁽⁴⁾ Se punkt 6 i revisionsrättens yttrande nr 3/2013 över förslaget till rådets förordning med budgetförordning för elfte Europeiska utvecklingsfonden (EUT C 370, 17.12.2013).

⁽⁵⁾ Europaparlamentets och rådets förordning (EU, Euratom) nr 966/2012 av den 25 oktober 2012 om finansiella regler för unionens allmänna budget och om upphävande av rådets förordning (EG, Euratom) nr 1605/2002 (EUT L 298, 26.10.2012, s. 1).

⁽⁶⁾ Generaldirektoratet för humanitärt bistånd och civilskydd (Echo) förvaltade 4,1 % av EUF:s utgifter 2015.

⁽⁷⁾ Se kapitel 8 "Europa i världen" och "Säkerhet och medborgarskap" i årsrapporten om genomförandet av EU:s budget för 2015.

⁽⁸⁾ Budgetstöd innebär att kommissionen för över medel till ett partnerlands statskassa för att tillhandahålla extra budgetmedel i syfte att stödja en nationell utvecklingsstrategi.

⁽⁹⁾ Vid direkt förvaltning genomför kommissionen biståndsinsatserna direkt (via huvudkontoret eller delegationer). Vid indirekt förvaltning delegeras genomförandet till ett tredjeland (tidigare decentraliserad förvaltning), en internationell organisation (tidigare gemensam förvaltning) eller ett nationellt organ, till exempel EU-medlemsstaternas biståndsorgan (tidigare indirekt central förvaltning).

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

8. De utgifter som behandlas i denna rapport verkställs genom en mängd olika metoder i 79 länder. Reglerna och förfarandena är ofta komplexa, bland annat de som gäller upphandling och tilldelning av kontrakt. Avsaknaden av en fristående, användarvänlig budgetförordning för elfte EUF ökar komplexiteten betydligt ⁽¹⁰⁾.

Områden där det är mindre sannolikt att fel förekommer

9. På två områden begränsar finansieringens karaktär och betalningsvillkoren risken för fel i transaktionerna. Det gäller områdena budgetstöd ⁽¹¹⁾ och tillämpningen av "den hypotetiska strategin" i insatser med flera givare som genomförs av internationella organisationer ⁽¹²⁾.

Budgetstöd

10. Budgetstöd bidrar till en stats allmänna budget eller dess budget för en särskild politik eller ett särskilt mål. Vi granskade huruvida kommissionen hade uppfyllt de särskilda villkoren för utbetalning av budgetstöd till det berörda partnerlandet och kontrollerat att de allmänna stöd villkoren (till exempel nöjaktiga framsteg i förvaltningen av de offentliga finanserna) var uppfyllda.

11. De rättsliga bestämmelserna ger dock stort utrymme för tolkning, och kommissionen kan vara mycket flexibel när den beslutar huruvida de allmänna villkoren har uppfyllts. Vår granskning av korrekthet kan inte sträcka sig längre än till det skede när biståndet betalas till partnerlandet. De överförda medlen slås sedan ihop med mottagarlandets budgetmedel. Eventuella brister i mottagarlandets ekonomiska förvaltning som leder till felaktig användning på nationell nivå genererar inga fel i vår granskning av korrekthet.

KOMMISSIONENS SVAR

8. Elfte EUF styrs av sin egen budgetförordning, 2015/323, som antogs av rådet den 2 mars 2015. Den verkliga förenklingen uppnås genom anpassning till budgetförordningen för den allmänna budgeten. Anpassningen åstadkoms av budgetförordningen för elfte EUF genom öppna och tydliga hänvisningar till budgetförordningen för den allmänna budgeten och dess tillämpningsföreskrifter. På detta sätt säkerställer budgetförordningen för elfte EUF inte bara samstämmighet i de tillämpliga finansiella förfarandena samt ökad effektivitet; den medför också en reduktion av risker och fel.

Bestämmelserna och mallarna för anbudsförfaranden och tilldelning av kontrakt för både den allmänna budgeten och EUF, vilka sammanställts i den av EuropeAid utarbetade praktiska handledningen för upphandling och bidrag, har allmänt mottagits positivt av de europeiska sammanslutningarna av entreprenörer.

⁽¹⁰⁾ Se revisionsrättens yttrande nr 3/2013, punkterna 3 och 4.

⁽¹¹⁾ De budgetstödbetalningar som finansierades genom EUF under 2015 uppgick till 763 miljoner euro.

⁽¹²⁾ Betalningarna från EUF under 2015 till projekt med flera givare som genomfördes av internationella organisationer uppgick till 680 miljoner euro. Vi kan inte ange på hur stor del av det beloppet som "den hypotetiska strategin" tillämpas eftersom kommissionen inte övervakar det separat.

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

Den hypotetiska strategin

12. I de fall då EUF-finansieringen omfattas av särskilda villkor för kostnadernas stödberättigande bedömer vi huruvida de villkoren har uppfyllts. När kommissionens bidrag till projekt med flera givare slås ihop med andra givares bidrag och inte öronmärks för specifika identifierbara utgiftsposter, förutsätter kommissionen att EU:s stödregler följs så länge det sammanlagda beloppet innefattar tillräckligt med stödberättigande utgifter för att täcka EU-bidraget. Kommissionens sätt att tillämpa strategin begränsar revisorernas arbete när andra givare har lämnat stora bidrag, som kommissionen då anser är tillräckligt stora för att täcka icke stödberättigande utgifter som vi eventuellt har konstaterat.

KAPITEL I – GENOMFÖRANDE AV ÅTTONDE, NIONDE, TIONDE OCH ELFTE EUF**Finansiellt genomförande**

13. Åttonde EUF (1995–2000) uppgår till 12 840 miljoner euro, nionde EUF (2000–2007) till 13 800 miljoner euro och tionde EUF (2008–2013) till 22 682 miljoner euro.

14. Det interna avtalet om inrättande av elfte EUF⁽¹³⁾ trädde i kraft den 1 mars 2015 efter det att alla EU:s medlemsstater hade ratificerat det. Elfte EUF uppgår till totalt 30 506 miljoner euro⁽¹⁴⁾, varav 29 089 miljoner euro fördelas till AVS-länder och 364,5 miljoner euro till ULT-länder. I beloppen ingår 1 134 miljoner euro respektive 5 miljoner euro till det investeringsanslag som förvaltas av EIB, främst i form av bidrag som ska finansiera räntesubventioner och projektrelaterat tekniskt stöd. Slutligen ska 1 052,5 miljoner euro användas till kommissionens utgifter för programplanering och genomförande av EUF.

15. **Figur 2** visar utnyttjandet under 2015 och det ackumulerade utnyttjandet av EUF-medlen.

⁽¹³⁾ EUT L 210, 6.8.2013, s. 1.

⁽¹⁴⁾ Inbegripet 1 139 miljoner euro som förvaltas av EIB.

Figur 2 – Utnyttjande av EUF-medel per den 31 december 2015

	Läget vid utgången av 2014		Budgetgenomförande under budgetåret 2015 (nettolopp) ⁽⁶⁾						Läget vid utgången av 2015				(miljoner euro)
	Totalt belopp	Genomförandegrad (%)	åttionde EUF (%)	nionde EUF (%)	tionde EUF	elfte EUF	Totalt belopp	åttionde EUF	nionde EUF	tionde EUF	elfte EUF	Totalt belopp	Genomförandegrad (%)
A – MEDEL⁽¹⁾	49 100		- 6	- 109	56	27 839	27 780	10 412	15 630	21 384	29 455	76 880	
B – UTNYTTJANDE													
1. Övergripande åtaganden ⁽⁴⁾	48 573	98,9 %	- 12	- 170	- 156	5 372	5 034	10 404	15 533	21 137	6 533	53 607	69,7 %
2. Enskilda åtaganden ⁽⁵⁾	44 790	91,2 %	- 16	- 52	783	3 293	4 008	10 385	15 355	19 035	4 023	48 797	63,5 %
3. Betalningar	38 900	79,2 %	- 3	43	2 024	1 024	3 088	10 376	14 985	15 009	1 619	41 989	54,6 %
C – Utestående åtaganden (B1-B3)	9 673	19,7 %						28	548	6 128	4 914	11 618	15,1 %
D – Disponibelt belopp (A-B1)	527	1,1 %						8	97	247	22 922	23 273	30,3 %

⁽¹⁾ Innefattar alla ursprungliga anslag till åttionde, nionde, tionde och elfte EUF, medfinansiering, räntor, övriga medel och medel som förts över från tidigare EUF.

⁽²⁾ I procent av medlen.

⁽³⁾ Negativa belopp motsvarar anslag som dragits tillbaka.

⁽⁴⁾ Övergripande åtaganden avser finansieringsbeslut.

⁽⁵⁾ Enskilda åtaganden avser enskilda kontrakt.

⁽⁶⁾ Nettoåtaganden efter tillbakadraganden. Nettobetalingar efter återvinningar.

Källa: Europeiska revisionsrätten på grundval av EUF:s rapporter om det finansiella genomförandet och EUF:s årsredovisning per den 31 december 2015.

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

16. De globala nettoåtaganden som gjordes 2015 (5 034 miljoner euro) nådde en historisk toppnivå⁽¹⁵⁾. Det berodde på ikraftträdandet av elfte EUF, vilket ökade de medel som var tillgängliga för åtaganden med 27 839 miljoner euro. Ikraftträdandet av elfte EUF påverkade även genomförandegraden för utestående åtaganden, som minskade från 98,9 % till 69,7 % för finansieringsbeslut (övergripande åtaganden) och från 91,2 % till 63,5 % för enskilda åtaganden.

17. Inom hela sitt ansvarsområde⁽¹⁶⁾ fortsatte GD Internationellt samarbete och utveckling arbetet för att minska gammal förfinansiering, gamla outnyttjade åtaganden⁽¹⁷⁾ och antalet icke avslutade kontrakt som löpt ut⁽¹⁸⁾. Målen för 2015 när det gällde att minska gammal förfinansiering och outnyttjade åtaganden överträffades med god marginal⁽¹⁹⁾. Men även om målet för 2015 när det gällde de utgångna kontraktens andel av det totala antalet kontrakt nästan uppnåddes för GD Internationellt samarbete och utvecklings portfölj som helhet⁽²⁰⁾, var framstegen mindre tillfredsställande för EUF⁽²¹⁾.

KOMMISSIONENS SVAR

17. De främsta problem som hindrar avslutandet av kontrakt som löpt ut för EUF är betalningskrav som inte betalats in, rättsfall och pågående revisionsförfaranden. Även om dessa aspekter inte fullständigt står under kommissionens kontroll kommer den att fortsätta sina ansträngningar för att skynda på avslutandet av kontrakt som löpt ut.

⁽¹⁵⁾ 2014: 621 miljoner euro, 2013: 3 923 miljoner euro och 2012: 3 163 miljoner euro.

⁽¹⁶⁾ EUF och den allmänna budgeten tillsammans.

⁽¹⁷⁾ Tidigare: *Reste à liquider* (RAL) (utestående åtaganden).

⁽¹⁸⁾ Ett kontrakt anses ha löpt ut om det inte har avslutats 18 månader efter löptidens slut. Förseningar i kontraktsavslutandet ökar risken för fel avseende korrekthet eftersom det kan vara svårt att få fram verifierade underlag om det inte har arkiverats korrekt och nyckelpersoner i projektet har slutat. En sen kontraktsavslutning kan också försena återvinningen av outnyttjad förfinansiering och icke stödberättigande utgifter.

⁽¹⁹⁾ Minskning av gammal utestående förfinansiering för EUF: uppnått: 39 % (mål: 25 %). Minskning av gamla utestående åtaganden för EUF: uppnått: 46 % (mål: 25 %).

⁽²⁰⁾ Andel kontrakt som löpt ut: 15,38 % (mål: 15 %).

⁽²¹⁾ Av ett belopp på 4,5 miljarder euro för kontrakt som löpt ut gällde 2,9 miljarder euro (64 %) EUF. De utgångna kontraktens andel av samtliga oavslutade EUF-kontrakt var 19,4 %, jämfört med 15,4 % för GD Internationellt samarbete och utvecklings hela portfölj. Löptiden för 182 (311 miljoner euro) av de 1 091 EUF-kontrakt som löpt ut (16,7 % av antalet och 10,9 % av värdet) hade löpt ut före 2010 års utgång.

KAPITEL II – REVISIONSRÄTTENS REVISIONSFÖRKLARING AVSEENDE EUF**Revisionsrättens revisionsförklaring avseende åttonde, nionde, tionde och elfte Europeiska utvecklingsfonden (EUF) till Europaparlamentet och rådet – oberoende revisorns rapport**

I – I enlighet med bestämmelserna i artikel 287 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) och artikel 49 i budgetförordningen för elfte Europeiska utvecklingsfonden, som också gäller för tidigare EUF, har vi granskat följande:

- a) Årsredovisningen för åttonde, nionde, tionde och elfte Europeiska utvecklingsfonden som består av balansräkningen, resultaträkningen, kassaflödesanalysen, sammanställningen av förändringar i nettotillgångarna och förteckningen över Europeiska utvecklingsfondens fordringar och rapporten om det finansiella genomförandet för det budgetår som slutade den 31 december 2015 och som godkändes av kommissionen den 15 juli 2016.
- b) Lagligheten och korrektheten i de transaktioner som ligger till grund för räkenskaperna inom EUF:s rättsliga ram för den del av EUF:s medel för vilka kommissionen sköter det finansiella genomförandet ⁽²²⁾.

Ledningens ansvar

II – I enlighet med artiklarna 310–325 i EUF-fördraget och med de tillämpliga budgetförordningarna ⁽²³⁾ ansvarar ledningen för att upprätta och lägga fram EUF:s årsredovisning på grundval av internationellt erkända redovisningsstandarder för den offentliga sektorn ⁽²⁴⁾ och för att de underliggande transaktionerna är lagliga och korrekta. I ledningens ansvar ingår att utforma, införa och upprätthålla den internkontroll som är relevant när det gäller att upprätta och lägga fram årsredovisningar som inte innehåller väsentliga felaktigheter, vare sig detta beror på oegentligheter eller fel. Ledningen ansvarar också för att se till att de verksamheter, ekonomiska transaktioner och uppgifter som återspeglas i årsredovisningen följer regelverket. Kommissionen har det slutliga ansvaret för att de transaktioner som ligger till grund för EUF:s räkenskaper är lagliga och korrekta (artikel 317 i EUF-fördraget).

Revisorns ansvar

III – Vårt ansvar är att på grundval av vår revision lämna en revisionsförklaring om räkenskapernas tillförlitlighet och de underliggande transaktionernas laglighet och korrekthet till Europaparlamentet och rådet. Vi utförde vår revision i enlighet med de internationella revisionsstandarder och etiska riktlinjer som fastställts av IFAC och de internationella standarder för högre revisionsorgan (Issai) som fastställts av Intosai. Enligt dessa standarder ska vi planera och utföra revisionen så att rimlig säkerhet uppnås om huruvida EUF:s årsredovisning innehåller väsentliga felaktigheter och huruvida de underliggande transaktionerna är lagliga och korrekta.

IV – En revision innebär att revisorn genom olika åtgärder inhämtar revisionsbevis om belopp och annan information i räkenskaperna och om lagligheten och korrektheten i de transaktioner som ligger till grund för dem. Valet av åtgärder grundas på revisorns bedömning, däribland av riskerna för att det finns väsentliga felaktigheter i räkenskaperna och för att de underliggande transaktionerna i väsentlig utsträckning inte följer EUF:s rättsliga ram, vare sig det beror på oegentligheter eller fel. Vid sådana riskbedömningar beaktar man de delar av den interna kontrollen som är relevanta för upprättandet av räkenskaper som ger en rättvisande bild och de system för övervakning och kontroll som ska garantera de underliggande transaktionernas laglighet och korrekthet i syfte att utforma granskningsåtgärder som är ändamålsenliga med hänsyn till omständigheterna men inte i syfte att göra ett uttalande om den interna kontrollens ändamålsenlighet. En revision innefattar också en utvärdering av ändamålsenligheten i de redovisningsprinciper som har använts och av rimligheten i uppskattningarna i redovisningen, liksom en utvärdering av den övergripande presentationen av räkenskaperna.

V – Vi anser att vi har inhämtat tillräckliga och ändamålsenliga revisionsbevis till stöd för våra uttalanden.

⁽²²⁾ I enlighet med artiklarna 43, 48–50 och 58 i budgetförordningen för elfte EUF innebär detta att revisionsförklaringen inte omfattar den del av EUF:s medel som förvaltas av EIB och under dennas ansvar.

⁽²³⁾ Budgetförordningen för elfte EUF.

⁽²⁴⁾ De redovisningsregler och metoder som EUF:s räkenskapsförare har antagit baseras på de internationella redovisningsstandarderna för offentliga sektorn (*International Public Sector Accounting Standards*, Ipsas) eller, när sådana inte finns, på de internationella redovisningsstandarderna *International Accounting Standards* (IAS)/*International Financial Reporting Standards* (IFRS) som ges ut av *International Federation of Accountants* (IFAC, internationella revisorsförbundet) respektive *International Accounting Standards Board* (IASB).

Räkenskapernas tillförlitlighet

Uttalande om räkenskapernas tillförlitlighet

VI – Vi anser att årsredovisningarna för åttonde, nionde, tionde och elfte EUF för det år som slutade den 31 december 2015 i alla väsentliga avseenden ger en rättvisande bild av EUF:s finansiella ställning per den 31 december 2015, det finansiella resultatet, kassaflödena och förändringarna i nettotillgångarna för året i enlighet med EUF:s budgetförordning och med internationellt erkända redovisningsstandarder för den offentliga sektorn.

Lagligheten och korrektheten i de transaktioner som ligger till grund för räkenskaperna

Inkomster

Uttalande om lagligheten och korrektheten i de inkomster som ligger till grund för räkenskaperna

VII – Vi anser att de inkomster som ligger till grund för räkenskaperna för det budgetår som slutade den 31 december 2015 i alla väsentliga avseenden är lagliga och korrekta.

Betalningar

Grund för uttalande med avvikande mening om lagligheten och korrektheten i de betalningar som ligger till grund för räkenskaperna

VIII – Vi uppskattar den mest sannolika felprocenten för utgiftstransaktioner inom åttonde, nionde, tionde och elfte EUF till 3,8 %.

Uttalande med avvikande mening om lagligheten och korrektheten i de betalningar som ligger till grund för räkenskaperna

IX – Vi anser, på grund av betydelsen av de förhållanden som beskrivs i punkten om grunden för uttalande med avvikande mening om lagligheten och korrektheten i de betalningar som ligger till grund för räkenskaperna, att de betalningar som ligger till grund för räkenskaperna för det budgetår som slutade den 31 december 2015 innehåller väsentliga fel.

Den 14 juli 2016.

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

Ordförande

Europeiska revisionsrätten

12, rue Alcide de Gasperi, 1615 Luxemburg, LUXEMBURG

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

Information till stöd för revisionsförklaringen*Revisionens inriktning och omfattning samt revisionsmetod*

18. I **bilaga 1.1** till kapitel 1 i revisionsrättens årsrapport för 2015 om genomförandet av budgeten beskriver vi huvuddragen i vår revisionsmetod. När det gäller revisionen av EUF bör särskilt följande noteras:

19. Våra iakttagelser om tillförlitligheten i EUF:s räkenskaper gäller årsredovisningen⁽²⁵⁾ för åttonde, nionde, tionde och elfte EUF⁽²⁶⁾ som har godkänts av kommissionen i enlighet med EUF:s budgetförordning⁽²⁷⁾ samt räkenskapsförarens skriftliga uttalande som vi tog emot den 18 juli 2016. Vid revisionen granskade vi beloppen och upplysningarna och gjorde en bedömning av de redovisningsprinciper som hade tillämpats, ledningens viktigaste beräkningar och den övergripande presentationen av räkenskaperna.

20. Vid revisionen av transaktionernas korrekthet vidtog vi följande granskningsåtgärder:

- a) Vi granskade alla bidrag från medlemsstaterna och ett urval av andra typer av inkomsttransaktioner.
- b) Vi granskade ett urval av 140 transaktioner. Urvalet är utformat så att det ska vara representativt för alla typer av betalningar inom EUF. Det bestod av 104 betalningar som godkänts av 19 EU-delegationer⁽²⁸⁾ och 36 betalningar som godkänts av kommissionens huvudkontor⁽²⁹⁾. När fel konstaterades analyserade vi de berörda kontrollsystemen för att kartlägga de specifika systembristerna.
- c) Vi bedömde systemen vid GD Internationellt samarbete och utveckling och EU-delegationerna. Bedömningen omfattade följande: i) Förhandskontroller som utfördes av kommissionspersonal, externa revisorer eller tillsynsmän innan utbetalningarna gjordes och ii) uppföljning och övervakning, särskilt uppföljningen av externa revisioner, kontroll- och övervakningsbesök och GD Internationellt samarbete och utvecklings undersökningar av den kvarstående felprocenten 2012–2015.

⁽²⁵⁾ Se artikel 44 i förordning (EU) 2015/323: årsredovisningen består av balans- och resultaträkningen, kassaflödesanalysen och sammanställningen av förändringar i nettotillgångarna.

⁽²⁶⁾ Se artikel 44 i förordning (EU) 2015/323: rapporterna om det finansiella genomförandet innehåller förteckningar över anslagsposter, åtaganden, tilldelade medel och utbetalningar.

⁽²⁷⁾ Se artikel 43 i förordning (EU) 2015/323.

⁽²⁸⁾ Afrikanska unionen, Burkina Faso, Burundi, Centralafrikanska republiken, Demokratiska republiken Kongo, Elfenbenskusten, Ghana, Guinea-Bissau, Haiti, Kenya, Madagaskar, Malawi, Mali, Moçambique, Niger, Nigeria, Papua New Guinea, Tanzania och Uganda.

⁽²⁹⁾ GD Internationellt samarbete och utveckling: 29 betalningar och Echo: 7 betalningar för humanitärt bistånd.

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

- d) Vi granskade GD Internationellt samarbete och utvecklings årliga verksamhetsrapport som utarbetas av generaldirektören.
- e) Vi följde upp våra tidigare rekommendationer.

21. Som anges i punkt 6 genomför GD Internationellt samarbete och utveckling de flesta av de instrument för externt bistånd som finansieras genom den allmänna budgeten och EUF. Våra iakttagelser om såväl systemen som tillförlitligheten i den årliga verksamhetsrapporten och generaldirektörens förklaring för 2015 avser GD Internationellt samarbete och utvecklings hela ansvarsområde.

Räkenskapernas tillförlitlighet

22. Till följd av vår iakttagelse i årsrapporten för 2014⁽³⁰⁾ tog kommissionen med budgetstödkontrakten i sin uppskattning av periodavgränsningen av upplupna kostnader för 2015.

23. Kommissionen har också vidtagit åtgärder för att försöka lösa de problem som vi tog upp i årsrapporterna för 2013 och 2014⁽³¹⁾ när det gällde att kräva in ränta på förfinansiering. När det gäller räntor på förfinansiering på över 750 000 euro har kommissionen infört en beräkningsmetod som baseras på genomsnittliga räntesatser och begäran om bekräftelse från ett urval av delegationer. När det gäller räntor på förfinansiering på mellan 250 000 och 750 000 euro har man börjat använda det it-verktyg som utvecklades i slutet av 2014, och med hjälp av det kunde kommissionen redovisa 2,5 miljoner euro i upplupen ränta korrekt i årsredovisningen för 2015.

24. Vi granskade ett urval av tio betalningskrav på totalt 17,7 miljoner euro som hade redovisats som driftsinkomster – återkrävda kostnader (totalt 35,9 miljoner euro). I tre fall redovisades outnyttjad förfinansiering på 9,6 miljoner euro felaktigt som driftsinkomster vilket gjorde att årets resultat redovisades för högt i den preliminära årsredovisningen. Även om kommissionen har rättat till dessa tre fall i den slutliga årsredovisningen är det troligt att liknande fel kan ha inträffat när det gäller andra betalningskrav eftersom det handlar om ett systematiskt⁽³²⁾ problem⁽³³⁾.

KOMMISSIONENS SVAR

24. I två av de tre fall som revisionsrätten konstaterat fanns det ett förfinansieringsbelopp vid tidpunkten för betalningskravet. Dessa två fel har rättats till, vilket framgår av slutredovisningen (för ett fel på sammanlagt 2,1 miljoner euro). I det tredje fallet (7,5 miljoner euro) var det inte möjligt att under 2015 registrera en minskning av förhandsfinansieringen då det inte fanns något förfinansieringsbelopp vid tidpunkten för betalningskravet.

Kommissionen kommer att vidta nödvändiga åtgärder för att förebygga, upptäcka och korrigera sådana fel i framtiden.

⁽³⁰⁾ Punkt 4 i årsrapporten för 2014.

⁽³¹⁾ Punkt 25 i årsrapporten för 2014 och punkt 20 i årsrapporten för 2013.

⁽³²⁾ De som bokför betalningskraven i redovisningssystemet klassificerade dem fel.

⁽³³⁾ Återvinning av outnyttjad förfinansiering som felaktigt bokförts som återvinning på grund av fel eller oriktighet har också påverkat uppskattningen av GD Internationellt samarbete och utvecklings framtida kapacitet att korrigera fel. Se punkt 50 och fotnot 61 i denna rapport.

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

*Transaktionernas korrekthet***Inkomster**

25. Inkomstransaktionerna innehåller inte några väsentliga fel.

Betalningar

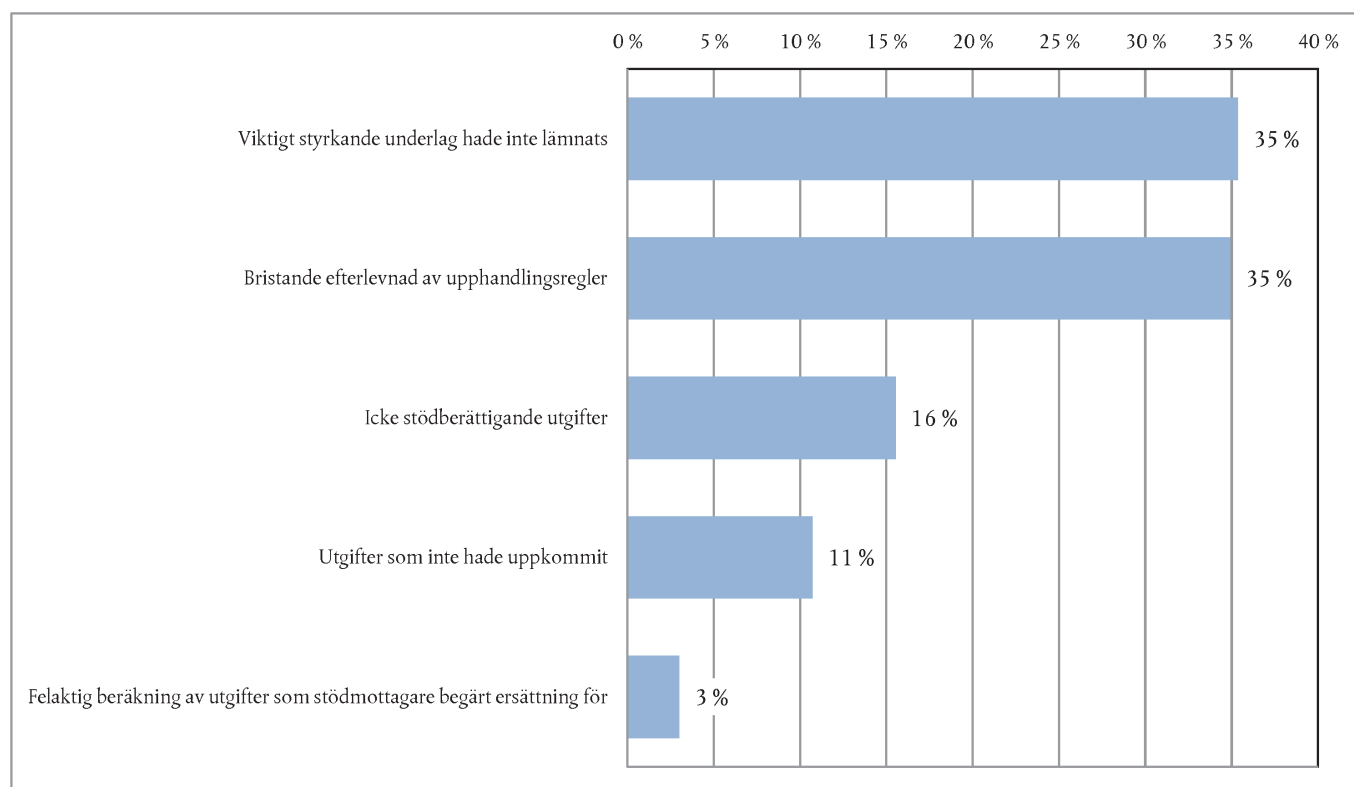
26. I **bilaga 1** sammanfattas resultatet av granskningen av betalningstransaktioner. 35 (25 %) av de 140 transaktioner som vi granskade innehöll fel. På grundval av de 28 fel som vi har kvantifierat uppskattar vi felnivån till 3,8 % ⁽³⁴⁾.

27. När de 15 budgetstödstransaktioner och 17 transaktioner som gjorts enligt "den hypotetiska strategin" som anges i punkterna 9–12 inte tas med i det granskade urvalet är den uppskattade felnivån 5,8 % ⁽³⁵⁾.

28. **Figur 3** visar olika feltypers andel av felnivån enligt vår uppskattning för 2015. Fel avseende avsaknad av styrkande handlingar och bristande efterlevnad av reglerna för upphandling utgör 70 % av den uppskattade felnivån.

⁽³⁴⁾ Vi beräknade det uppskattade felet utifrån ett representativt urval. Den angivna siffran är den bästa uppskattningen. Vi bedömer att felprocenten i populationen med 95 % säkerhet ligger mellan 1,6 och 6,0 % (den undre respektive övre felgränsen).

⁽³⁵⁾ Den angivna siffran är den bästa uppskattningen utifrån ett representativt urval på 108 transaktioner. Vi bedömer att felprocenten i populationen med 95 % säkerhet ligger mellan 3,0 och 8,6 % (den undre respektive övre felgränsen).

Figur 3 – Fördelning av den uppskattade felnivån

Källa: Europeiska revisionsrätten.

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

Projekt

29. 35 (28 %) av de 125 betalningstransaktioner i projekt som vi granskade innehöll fel. Av de 28 (80 %) betalningstransaktioner som innehöll kvantifierbara fel var 16 slutliga transaktioner som hade godkänts efter alla förhandskontroller.

30. Liksom tidigare år⁽³⁶⁾ begick kommissionen och dess genomförandepartner fler fel i transaktioner som gällde programkostnadsförslag och bidragsöverenskommelser med internationella organisationer än i andra former av stöd. 25 (35 %) av de 71 transaktioner av denna typ som vi granskade innehöll kvantifierbara fel och stod för 79 % av den uppskattade felnivån.

⁽³⁶⁾ Punkt 31 i årsrapporten för 2014.

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

31. De huvudsakliga typerna av kvantifierbara fel var följande:

- a) Viktigt styrkande underlag hade inte lämnats (13 transaktioner)⁽³⁷⁾.
- b) Stödmottagaren hade inte följt upphandlingsreglerna (sju transaktioner).
- c) Icke-stödberättigande utgifter, såsom utgifter för verksamheter som inte omfattades av kontraktet (sju transaktioner), icke stödberättigande moms (två transaktioner), utgifterna hade uppkommit utanför genomförandeperioden (två transaktioner) och indirekta kostnader som redovisats som direkta kostnader (en transaktion).
- d) Det var inte stödmottagarna som hade haft utgifterna (sju transaktioner).
- e) Utgifterna hade beräknats felaktigt (fyra transaktioner).

Figur 4 – Exempel på kvantifierbara fel i transaktioner som gällde projekt

Viktigt styrkande underlag hade inte lämnats

Vi undersökte godkännandet av utgifterna inom programmet för stöd till inrikesministeriets institutionella uppbyggnad som genomfördes av ett nationellt biståndsorgan i Moçambique. Vi granskade tio utgiftsposter. För fyra av dem, som gällde leverans av laboratorie-, it- och kontorsutrustning för 874 309 euro, fick vi inte tillgång till grundläggande underlag till utgifterna (till exempel bevis på att varorna hade levererats, ursprungsbevis eller upphandlingsdokument).

Stödmottagaren hade inte följt reglerna för upphandling

Vi granskade slutbetalningen på 427 956 euro inom ett kontrakt som gällde upphandling av utrustning till ett laboratorium för test av jordbruksprodukter i Etiopien. Enligt EU:s upphandlingsregler skulle upphandlingskontraktet ha tilldelats efter en öppen internationell anbudsinfordran. I stället tilldelades ett konsultföretag kontraktet direkt utan något konkurrensutsatt förfarande. Det var inte motiverat. Dessutom var företaget inte en godkänd återförsäljare av den upphandlade utrustningen utan agerade endast som mellanhand och köpte in utrustningen från en godkänd återförsäljare. Att man utan motivering underlät att genomföra en konkurrensutsatt upphandling var ett brott mot principen om likabehandling och begränsade konkurrensen.

KOMMISSIONENS SVAR

Figur 4 – Exempel på kvantifierbara fel i transaktioner som gällde projekt

Viktigt styrkande underlag hade inte lämnats

En av de korrigerande åtgärder som kommissionen har planerat är medtagandet av det stickprovsutvalda kontraktet i revisionsplanen för 2016, som beslutades före revisionsrättens kontrollbesök. Dessutom har återvinningsförfarandet inletts för hela det belopp som av revisionsrätten har konstaterats vara icke stödberättigande.

Stödmottagaren hade inte följt reglerna för upphandling

Kommissionen vidtar relevanta korrigerande åtgärder, dvs. återvinningsförfarandet har inletts för hela det belopp som av revisionsrätten har konstaterats vara icke stödberättigande. Dessutom inledde kommissionen en extern kontroll av utgifterna för alla programförslag som administreras av kontraktsparten, i väntan på slutrapporter i syfte att fastställa hela det utestående beloppet.

⁽³⁷⁾ Vi rapporterar kvantifierbara fel i de fall där ingen dokumentation alls är tillgänglig, där det inte finns några bevis för att en rapporterad verksamhet faktiskt har ägt rum eller där det inte finns någon koppling mellan bokförda utgifter och den dokumentation som tillhandahållits. Det finns två huvudskäl till att vi rapporterar att de saknades: i) antingen har dokumentet aldrig existerat, vilket borde ha upptäckts vid förhandskontrollerna, eller ii) finns dokumentet men det kunde inte fås fram, vilket tyder på brister i dokumenthanteringen.

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

Icke stödberättigande utgifter

Vi granskade godkännandet av utgifter på 76 609 euro inom programmet *Facilité de Coopération Technique* i Demokratiska republiken Kongo. En post gällde utbyggnad av en byggnad som inte ingick i programmet. Dessutom utfördes arbetet mellan augusti och december 2013, vilket var utanför programperioden från december 2013 till mars 2015.

Utgifter som stödmottagaren inte hade haft

Vi granskade regleringen av förfinansiering inom programmet *Accelerate progress towards Millenium Development Goal 1c* (snabbare framsteg mot millennieutvecklingsmål 1c)⁽³⁸⁾ i Moçambique. Den internationella organisationen som genomför programmet angav korrekt i sin finansiella rapport att faktiska kostnader på 3 651 772 euro hade uppkommit och att ytterligare 1 362 182 euro utgjorde rättsliga åtaganden (som ännu inte hade förverkligats). GD Internationellt samarbete och utveckling godkände felaktigt hela beloppet som stödberättigande faktiska kostnader.

KOMMISSIONENS SVAR

Icke stödberättigande utgifter

Kommissionen undersöker hur man ska följa upp denna iakttagelse.

Utgifter som stödmottagaren inte hade haft

Kommissionen kommer att vidta relevanta korrigeringar genom att dra av hela det belopp som revisionsrätten konstaterade icke stödberättigande från kommande betalningar.

32. När det gäller nio fall av kvantifierbara fel hade kommissionen tillräckligt med information⁽³⁹⁾ via sina system för att förhindra eller upptäcka och korrigera felen innan den godkände utgifterna. Om all denna information hade använts till att korrigera fel, skulle den uppskattade felprocenten för detta kapitel ha varit 1,7 procentenheter lägre⁽⁴⁰⁾.

33. Tolv transaktioner som innehöll kvantifierbara fel⁽⁴¹⁾ hade dessutom varit föremål för revision eller utgiftskontroll. Vi kunde inte med hjälp av informationen i gransknings- och kontrollrapporterna om vilket granskningsarbete som hade utförts bedöma om felen hade kunnat upptäckas och korrigeras vid förhandskontrollerna.

34. De icke kvantifierbara felen avsåg uppskattade i stället för faktiska kostnader (tre transaktioner), brister i de upphandlingsförfaranden som tillämpades (två transaktioner), otillräckliga handlingar (en transaktion) och utgifter som inte omfattades av kontraktet (en transaktion).

Budgetstöd

35. De 15 granskade budgetstödtransaktionerna innehöll inte några fel avseende korrekthet.

⁽³⁸⁾ Halvera andelen hungrande människor från 1990 till 2015.

⁽³⁹⁾ På grundval av styrkande dokumentation och obligatoriska kontroller.

⁽⁴⁰⁾ När det gäller 0,3 % (tre fall) var det kommissionen själv som begick felet och när det gäller 1,4 % (sex fall) var det stödmottagarna.

⁽⁴¹⁾ De bidrog med 1,3 procentenheter till den uppskattade felnivån.

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

Granskning av årliga verksamhetsrapporter och andra delar av internkontrollsystemen

36. I maj 2013 antog GD Internationellt samarbete och utveckling en handlingsplan för att avhjälpa de brister som identifierats i genomförandet av generaldirektoratets kontrollsystem⁽⁴²⁾. Vi granskade framstegen med handlingsplanen och inhämtade bevis för att 19 åtgärder hade genomförts helt och hållet och fyra pågick i slutet av 2015.

37. I juli 2015 antog GD Internationellt samarbete och utveckling en ny handlingsplan sedan generaldirektören för tredje året i rad hade lämnat en reservation i den årliga verksamhetsrapporten för 2014. Den nya handlingsplanen innehåller särskilda åtgärder på högriskområden: indirekt förvaltning med internationella organisationer och direkt förvaltning genom bidrag. Vi kommer att bedöma framstegen med den nya handlingsplanen i nästa årsrapport.

38. Liksom tidigare år visar den felfrekvens som vi konstaterade, bland annat några fel i de slutgiltiga kostnadsredovisningar som hade granskats vid externa revisioner och utgiftskontroller i förväg, på brister i de kontrollerna.

39. I förra årsrapporten rapporterade vi om de åtgärder som GD Internationellt samarbete och utveckling redan hade vidtagit för att förbättra kvaliteten på dessa revisioner och kontroller⁽⁴³⁾. I februari 2016 införde GD Internationellt samarbete och utveckling en kvalitetsmatris⁽⁴⁴⁾ för bedömningen av kontrollernas tillförlitlighet. Den kommer att bli obligatorisk för de revisioner och kontroller som utförs på uppdrag av GD Internationellt samarbete och utveckling efter den 1 januari 2016. Men den är ännu inte utformad för att användas för de revisioner och utgiftskontroller som görs av lokala revisionsföretag som anlitas direkt av stödmottagarna⁽⁴⁵⁾, där risken för otillräcklig kvalitet bedöms vara högre. Vidare innehåller gransknings- och kontrollrapporterna inte tillräckligt med information om det granskningsarbete som faktiskt utförts för att matrisen ska kunna användas på ett ändamålsenligt sätt.

⁽⁴²⁾ Se GD Internationellt samarbete och utvecklings årliga verksamhetsrapport för 2013, s. 188–190 och 195–196.

⁽⁴³⁾ a) Riskanalys gjordes obligatorisk för EU-delegationerna och GD Internationellt samarbete och utvecklings avdelningar när de upprättar årliga granskningsplaner. b) Mallar för bidragsavtal har reviderats så att revisorer kan väljas ut eller kontrakteras direkt av GD Internationellt samarbete och utveckling. c) Insatser har gjorts för ökad medvetenhet om de vanligaste feltyperna och utbildning och förstärkning av den finansiella kompetensen och kontrollkompetensen hos GD Internationellt samarbete och utvecklings personal och stödmottagarna.

⁽⁴⁴⁾ Kvalitetsmatrisen är ett verktyg som används för att bedöma vilka garantier som en revision eller utgiftskontroll ger för att stödvillkoren är uppfyllda och anslagen används korrekt. Matrisen ska garantera att godkända rapporter håller tillräcklig kvalitet.

⁽⁴⁵⁾ T.ex. obligatoriska utgiftskontroller av bidrag och avgiftsbaserade tjänstekontrakt på mer än 100 000 euro.

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

KOMMISSIONENS SVAR

40. GD Internationellt samarbete och utveckling har också tagit fram en ny revisionsapplikation som kunde börja användas andra halvåret 2015 och som kan förbättra övervakningen och uppföljningen av resultaten från de revisioner och kontroller som utförs på uppdrag av GD Internationellt samarbete och utveckling. Liksom kvalitetsmatrisen täcker inte den nya revisionsapplikationen de revisioner och kontroller som görs direkt på uppdrag av stödmottagarna, eftersom det nuvarande övervakningssystemet inte gör det möjligt för GD Internationellt samarbete och utveckling att få tillförlitliga uppgifter om deras sammanlagda kostnader och resultat.

41. När det gäller dokumenthantering och upphandling har GD Internationellt samarbete och utveckling infört en rad åtgärder som är avsedda att förbättra situationen för både kommissionen och stödmottagarna⁽⁴⁶⁾. Men avsaknad av styrkande handlingar och bristande efterlevnad av reglerna för upphandling utgör fortfarande den största andelen av den uppskattade felnivån.

2015 års undersökning av den kvarstående felfrekvensen

42. GD Internationellt samarbete och utveckling gjorde sin fjärde undersökning av den kvarstående felprocenten för att uppskatta den felnivå som undgått alla förvaltningskontroller som ska förhindra eller upptäcka och korrigera fel.

42. GD Internationellt samarbete och utveckling kommer att tillämpa ett kvalitetssäkringssystem även för utgiftskontroll som mottagarna har ingått direkta kontrakt om. GD Internationellt samarbete och utveckling kommer först att se över kravspecifikationen eftersom brister i systemet delvis är kopplade till brister i kravspecifikationen för typen av uppdrag. Utöver de förstärkta kvalitetskraven kommer översynen av kravspecifikationen att inbegripa ett tydligare fokus på resultat som är värdefulla för kvalitetssäkringen.

⁽⁴⁶⁾ Dokumenthantering: a) samlade anvisningar om dokumenthantering, b) ökad medvetenhet och utbildning, c) regionala seminarier för GD Internationellt samarbete och utvecklings personal, d) spridning till stödmottagare av anvisningar om korrekt klassificering, e) ny skyldighet för stödmottagare att redovisa var dokument arkiveras osv.
Upphandling: a) förenklade upphandlingsregler, b) tydligare urvalskriterier, c) fortbildning om kontraktsförfaranden, d) regionala seminarier om de vanligaste feltyperna, e) bättre tillgång online till vägledningsdokument osv.

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

43. Vid undersökningen granskade man ett representativt urval av transaktioner som avsåg kontrakt som hade avslutats mellan september 2014 och augusti 2015. Resultatet presenteras i den årliga verksamhetsrapporten⁽⁴⁷⁾. Den kvarstående felprocenten uppskattas i undersökningen till 2,20 %, det vill säga över den väsentlighetsgräns på 2 % som kommissionen har fastställt. Till följd av en rekommendation som vi lämnade i vår årsrapport för 2013⁽⁴⁸⁾ innehåller den årliga verksamhetsrapporten upplysningar om räckvidden av undersökningen av den kvarstående felprocenten och dess begränsningar i förhållande till ett revisionsuppdrag⁽⁴⁹⁾.

44. De huvudtyper av fel som konstaterades i undersökningen var följande:

- a) Avsaknad av tillfredsställande dokumentation från de stödmottagande organisationerna för att styrka stödberättigandet (35 % av den kvarstående felprocenten).
- b) Icke stödberättigande utgifter hos andra stödmottagare än internationella organisationer (25 % av den kvarstående felprocenten).
- c) Fel som uppskattades eftersom det inte fanns tillräckligt med bevis för att kontrollera transaktionernas korrekthet (20 % av den kvarstående felprocenten).
- d) Icke stödberättigande utgifter hos internationella organisationer (15 % av den kvarstående felprocenten).
- e) Belopp som inte hade återvunnits och inte korrigerats (5 % av den kvarstående felprocenten).

45. Som vi påpekade i förra årsrapporten visade vår genomgång av undersökningen från 2014 av den kvarstående felprocenten att det fanns utrymme för förbättringar i flera avseenden⁽⁵⁰⁾. När det gäller 2015 års undersökning av den kvarstående felprocenten har GD Internationellt samarbete och utveckling infört en rad avhjälpande åtgärder. Åtgärderna gäller alla brister, utom den specifika metod som används för att uppskatta den kvarstående felprocenten, vilken är oförändrad och fortfarande lämnar alltför stort utrymme för bedömning vid uppskattningen av enskilda felprocentsatser.

KOMMISSIONENS SVAR

43. Kommissionen överväger denna möjlighet. Med tanke på den betydande mängd utgiftskontroller som genomförs, de begränsade möjligheterna till uppföljning och investeringar i de resurser som krävs för att övervaka dem, måste GD Internationellt samarbete och utveckling först göra en bedömning av kostnaderna för och fördelarna med att inkludera dem i den nya revisionsapplikationen.

44. Kommissionen välkomnar revisionsrättens erkännande av de åtgärder som vidtagits. De åtgärder som ingår i de reviderade kontrakts- och upphandlingsmallarna kommer endast gradvis att synas i revisionsrättens granskning, i linje med ökningen av åtaganden på grundval av dessa reviderade mallar i revisionsrättens urval av transaktioner.

⁽⁴⁷⁾ Se s. 42–43 i GD Internationellt samarbete och utvecklings årliga verksamhetsrapport för 2015.

⁽⁴⁸⁾ Punkt 51 och rekommendation 5 i årsrapporten för 2013.

⁽⁴⁹⁾ Se fotnot 25 i GD Internationellt samarbete och utvecklings årliga verksamhetsrapport för 2015.

⁽⁵⁰⁾ a) Uppfyllandet av de villkor som fastställts när det gällde att förlita sig på tidigare kontrollarbete, b) en tillfredsställande dokumentation av revisionsbevisen till stöd för slutsatserna, c) motiveringen till beslutet att inte extrapolera det fel som konstaterades i det granskade urvalet till hela transaktionsbeloppet och d) utrymmet för bedömning var alltför stort när felprocenten för enskilda transaktioner måste uppskattas.

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

KOMMISSIONENS SVAR

Granskning av den årliga verksamhetsrapporten

46. För de tre föregående åren (2012–2014) lämnade generaldirektören en övergripande reservation om transaktionernas laglighet och korrekthet när det gällde GD Internationellt samarbete och utvecklings insatser. Med anledning av våra iakttagelser ⁽⁵¹⁾ lämnade generaldirektören en riskdifferentierad revisionsförklaring i den årliga verksamhetsrapporten för 2015.

47. Med utgångspunkt i sin analys av våra granskningsresultat och resultatet av undersökningarna av den kvarstående felprocenten för perioden 2012–2014 ⁽⁵²⁾ bedömde GD Internationellt samarbete och utveckling följande två utgiftsområden som högriskområden: i) bidrag med direkt förvaltning och ii) indirekt förvaltning med internationella organisationer. Följaktligen lämnades en reservation avseende förekomsten av väsentliga fel i dessa två områden. Det är i linje med våra iakttagelser i årets och tidigare års årsrapporter ⁽⁵³⁾. Dessutom lämnades en särskild reservation avseende den fredsbevarande resursen för Afrika på grund av brister i kontrollerna som kommissionens tjänst för internrevision identifierade.

48. När det gäller indirekt förvaltning med mottagarländerna ⁽⁵⁴⁾ drog GD Internationellt samarbete och utveckling i sin riskanalys slutsatsen med en konfidenznivå på 95 % att felnivån var väsentlig ⁽⁵⁵⁾ inom detta utgiftsområde. Ingen reservation lämnades dock för 2015 eftersom felprocenten minskade betydligt i 2015 års undersökning av den kvarstående felprocenten. Men resultatet av 2015 års undersökning av den kvarstående felprocenten är betydligt mindre tillförlitligt ⁽⁵⁶⁾ än resultaten av analyserna för perioden 2012–2014.

48. Antalet prognoser har fallit jämfört med förra året (2012: 43, 2013: 18, 2014: 15, 2015: 10). Gruppen av personal som utför prognoser på uppdragstagarens nivå reducerades till två personer och varje prognos granskas på direktörs- och partnernivå för att säkerställa enhetlighet. Detta förfarande begränsar bedömningsmarginalen vid uppskattningen av enskilda felprocentsatser.

⁽⁵¹⁾ Punkt 45 i årsrapporten för 2014 och punkt 44 i årsrapporten för 2013.

⁽⁵²⁾ GD Internationellt samarbete och utveckling gjorde en riskanalys av fem huvudsakliga utgiftsområden: i) direkt förvaltning – bidrag (17 % av GD Internationellt samarbete och utvecklings totala utgifter 2015), ii) direkt förvaltning – budgetstöd (23 %), iii) direkt förvaltning – upphandling (7 %), iv) indirekt förvaltning med mottagarländerna (22 %) och v) indirekt förvaltning med internationella organisationer och organ i EU:s medlemsstater (26 %).

⁽⁵³⁾ Se punkt 30 i denna årsrapport, punkt 31 i årsrapporten för 2014 och punkt 25 i årsrapporten för 2013.

⁽⁵⁴⁾ Genomförandet av programmen (både bidrag och offentliga kontrakt) delegeras till mottagarlandets nationella myndigheter och, framför allt inom EUF, genom den nationella utanordnaren.

⁽⁵⁵⁾ Den genomsnittliga felprocenten vid indirekt förvaltning med mottagarländer uppskattades för perioden 2012–2014 till 3,56 % (95 % konfidenznivå: 1,67–5,45 %) för de 141 transaktioner som ingick i uppskattningen av den kvarstående felprocenten och till 3,78 % (95 % konfidenznivå: 2,19–5,37 %) för de 264 transaktioner som omfattas av vår revisionsförklaring.

⁽⁵⁶⁾ Vid undersökningen av den kvarstående felprocenten 2015 undersöktes 51 transaktioner inom indirekt förvaltning med mottagarländer.

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

49. Till skillnad från tillvägagångssättet vid direkt förvaltning skiljer GD Internationellt samarbete och utveckling vid indirekt förvaltning med mottagarländerna inte mellan följande två huvudområden, som har helt olika utgifts- och kontrollmekanismer och därmed också olika riskprofiler: i) bidrag⁽⁵⁷⁾ och ii) offentliga upphandlingskontrakt⁽⁵⁸⁾. Eftersom GD Internationellt samarbete och utveckling anser att bidrag som genomförs direkt medför en hög risk skulle det innebära att det krävs en riskanalys av liknande omfattning av de bidrag som genomförs indirekt av mottagarländerna (utvecklingsländer).

50. GD Internationellt samarbete och utveckling uppskattade det totala riskbeloppet⁽⁵⁹⁾ för de betalningar som gjordes 2015 (5 746 miljoner euro) till 174 miljoner euro (3,0 % av 2015 års betalningar). Av det beloppet uppskattade GD Internationellt samarbete och utveckling att 50 miljoner euro (29 %) kommer att korrigeras genom dess kontroller under de efterföljande åren⁽⁶⁰⁾. Den siffran räknades fram som det genomsnittliga beloppet för de betalningskrav som utfärdades för fel och oriktigheter mellan 2009 och 2015. Uppskattningen innebär dock att man väsentligt överskattar GD Internationellt samarbete och utvecklings framtida korrigeringskapacitet genom att man inte drar av i) inkassering av förfinansiering och upplupna räntor, som inte påverkar framtida korrigeringar av godkända utgifter och ii) annulleringar av tidigare utfärdade betalningskrav. Det är svårt att bedöma storleken på överskattningen för hela perioden 2009–2015⁽⁶¹⁾.

⁽⁵⁷⁾ Inbegripet programkostnadsförslag.

⁽⁵⁸⁾ Varor, tjänster samt bygg- och anläggningsarbeten som upphandlas av mottagarlandets nationella myndigheter. GD Internationellt samarbete och utveckling är inte en kontraktspart men godkänner kontraktet för finansiering.

⁽⁵⁹⁾ Den bästa försiktiga beräkningen av beloppet för de utgifter som godkänts under året men som inte uppfyllde de bestämmelser i kontraktet och lagstiftningen som gällde vid tidpunkten för betalningen.

⁽⁶⁰⁾ Se s. 58 i GD Internationellt samarbete och utvecklings årliga verksamhetsrapport för 2015.

⁽⁶¹⁾ Det här problemet framgår av vår granskning av de betalningskrav som utfärdades för EUF 2015 som uppgick till 65 miljoner euro och användes vid beräkningen av GD Internationellt samarbete och utvecklings framtida korrigeringskapacitet. Av det beloppet var det endast 18 miljoner euro som faktiskt gällde felkorrigeringar, medan resterande 47 miljoner euro var betalningskrav som inte påverkade GD Internationellt samarbete och utvecklings korrigeringskapacitet: 45 miljoner euro motsvarade återvinning av förfinansiering (37 miljoner euro korrekt bokfört mot utestående förfinansiering + 8 miljoner euro som felaktigt bokförts som inkomster) och 2 miljoner euro motsvarade inkassering av upplupna räntor. Från beloppet på 18 miljoner euro i korrigeringar borde ytterligare 13 miljoner euro ha dragits av för annulleringar av tidigare utfärdade betalningskrav.

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

KOMMISSIONENS SVAR

SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER

Slutsatser för 2015

51. Vi drar slutsatsen att räkenskaperna för EUF för det budgetår som slutade den 31 december 2015 i alla väsentliga avseenden ger en rättvisande bild av EUF:s finansiella ställning och det finansiella resultatet, kassaflödena och förändringarna i nettotillgångarna för året i enlighet med bestämmelserna i EUF:s budgetförordning och de redovisningsregler som räkenskapsföraren har antagit.

52. Vi drar följande slutsatser för det budgetår som slutade den 31 december 2015:

- a) EUF:s inkomster innehåller inte några väsentliga fel.
- b) EUF:s betalningstransaktioner innehåller väsentliga fel (se punkterna 26–35). Transaktionsgranskningen visar att den uppskattade felnivån i populationen är 3,8 % (se **bilaga 1**).

51. Riskindexet för indirekt förvaltning i de stödmottagande länderna är högre än för övriga utgiftsområden för vilka inga reservationer utfärdades. Det avvek dock inte avsevärt från genomsnittet som år 2015 ligger mycket nära väsentlighetsnivån. I samband med nästa årliga verksamhetsrapport kommer det att utföras en ny bedömning.

52. Utformningen av mallarna för intern kontroll (IKT) för definitionen av kontrollsystemet i de årliga verksamhetsrapporterna måste finna en jämvikt mellan rapporteringskraven och den information som är tillgänglig. Det finns faktiskt en möjlighet att riskindexet för indirekt bidrag är jämförbart med riskindexet för direkta bidrag, men med tanke på mångfalden av kontrakt som sammanförs i IKT 4 (indirekt förvaltning med stödmottagande länder) och det relativt låga urvalet för vissa av dessa kontrakt, kan kommissionen inte gå vidare i bedömningen.

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

KOMMISSIONENS SVAR

Rekommendationer

53. **Bilaga 2** visar resultatet av vår uppföljning av hur rekommendationer i tidigare årsrapporter har genomförts⁽⁶²⁾. I årsrapporterna för 2012 och 2013 lämnade vi tolv rekommendationer. GD Internationellt samarbete och utveckling har genomfört elva rekommendationer fullt ut, medan en har genomförts i de flesta avseenden.

54. Till följd av denna uppföljning och granskningsresultatet och slutsatserna för 2015 rekommenderar vi GD Internationellt samarbete att göra följande:

- **Rekommendation 1:** Utvidga användningen av kvalitetsmatrisen till att gälla även revisioner och utgiftskontroller som görs direkt på uppdrag av stödmottagarna.
- **Rekommendation 2:** Anpassa kravspecifikationen för revisioner och utgiftskontroller i syfte att få all relevant information om det granskningsarbete som faktiskt utförts som behövs för att kunna bedöma deras kvalitet med hjälp av den nya kvalitetsmatrisen.
- **Rekommendation 3:** Bedöma vilka kostnader och vilken nytta det skulle medföra att förbättra övervakningen av de revisioner och utgiftskontroller som görs direkt på uppdrag av stödmottagarna genom att inkludera dem i den nya revisionsapplikationen.
- **Rekommendation 4:** Tillämpa lämpliga sanktioner för de enheter som inte fullgör sin skyldighet att lägga fram viktiga styrkande underlag till revisionsrättens revision.
- **Rekommendation 5:** När det gäller betalningar som omfattas av indirekt förvaltning med mottagarländer i) underbygga revisionsförklaringen med de statistiskt sett mest tillförlitliga bevis som är tillgängliga och ii) skilja mellan stödformer med olika riskprofiler, på samma sätt som för betalningar som omfattas av direkt förvaltning.
- **Rekommendation 6:** Revidera uppskattningen av sin framtida korrigeringskapacitet och inte ta med följande i beräkningen: i) inkassering av outnyttjad förfinansiering och upplupna räntor och ii) annulleringar av tidigare utfärdade betalningskrav.

53. Det var endast inkassering av förfinansiering och upplupen ränta som registrerades med återkravsstatus "fel" eller "oriktigheter" i beräkningen av den korrigerande kapaciteten. Den utgör endast en del av återkrav av förfinansiering och upplupen ränta från 2015. Kommissionen kommer att vidta nödvändiga åtgärder för att utesluta dessa betalningskrav och de som har annullerats i prognosen över den framtida korrigerande kapaciteten.

Kommissionen godtar rekommendationen. Kommissionen håller redan på att anpassa kvalitetsmatrisen till de särskilda förhållanden, behov och genomförandebestämmelser som gäller för utgiftskontrollerna.

Kommissionen godtar rekommendationen. Kommissionen arbetar redan på detta sätt.

Kommissionen godtar rekommendationen. Kommissionen kommer att utvärdera kostnaderna och fördelarna med att inbegripa revisions- och utgiftsverifikationer som mottagarna har ingått kontrakt om i den nya revisionsapplikationen. På grundval av utvärderingen kommer kommissionen att besluta om denna åtgärd kommer att vidtas eller inte.

Kommissionen godtar rekommendationen. Kommissionen kommer att fortsätta att tillämpa bestämmelserna om den fråga som revisionsrätten tar upp.

Kommissionen godtar rekommendationen. I samband med nästa årliga verksamhetsrapport kommer det att utföras en ny riskbedömning. På grundval av denna bedömning kommer kommissionen att besluta om det är realistiskt och relevant att skilja mellan olika riskprofiler inom indirekt förvaltning med stödmottagare.

Kommissionen godtar rekommendationen. Åtgärder kommer att vidtas för att

- utesluta återkrav av förfinansiering som registrerades med återkravsstatus "fel" eller "oriktigheter" och annulleringar av tidigare utfärdade betalningskrav från prognosen över den framtida korrigerande kapaciteten,
- undvika felaktig registrering av återkrav av upplupen ränta.

⁽⁶²⁾ Syftet med uppföljningen var att kontrollera att korrigerande åtgärder har vidtagits och genomförs som svar på våra rekommendationer, men inte att bedöma om genomförandet var ändamålsenligt.

BILAGA 1

RESULTAT AV TRANSAKTIONSGRANSKNINGEN – EUROPEISKA UTVECKLINGSFONDEN

	2015	2014
URVALETS STORLEK OCH SAMMANSÄTTNING		
Totalt antal transaktioner	140	165
BERÄKNAD INVERKAN AV DE KVANTIFIERBARA FELEN		
Uppskattad felnivå	3,8 %	3,8 %
Övre felgräns	6,0 %	
Undre felgräns	1,6 %	

BILAGA 2

UPPFÖLJNING AV TIDIGARE REKOMMENDATIONER – EUROPEISKA UTVECKLINGSFONDEN

År	Revisionsrättens rekommendation	Revisionsrättens analys av gjorda framsteg						Kommissionens svar
		Har genomförts fullt ut	Har genomförts		Har inte genomförts	Ej tillämpligt	Otillräckliga bevis	
			i de flesta avseenden	i vissa avseenden				
2013	Rekommendation 1: EuropeAid bör se till att alla vidaredelegerade utanordnare årligen inkasserar inkomsträntor som genereras av förfinansiering på mer än 750 000 euro (se rekommendation 1 i punkt 51 i årsrapporten för 2013).	x						
	Rekommendation 2: EuropeAid bör till slutet av 2014 slutföra utvecklingen av Crisssystemet så att den inkomstränta som avser förfinansiering på mellan 250 000 och 750 000 euro kan redovisas som inkomst i årsredovisningen (se rekommendation 2 i punkt 51 i årsrapporten för 2013).	x						
	Rekommendation 3: EuropeAid bör se över kvantifieringen av fördelarna med de kontroller som görs (se rekommendation 3 i punkt 51 i årsrapporten för 2013).	x						
	Rekommendation 4: EuropeAid bör rapportera i den årliga verksamhetsrapporten om framstegen med genomförandet av handlingsplanen för att avhjälpa bristerna i kontrollsystemet (se rekommendation 4 i punkt 51 i årsrapporten för 2013).	x						
	Rekommendation 5: EuropeAid bör lämna upplysningar i den årliga verksamhetsrapporten om räckvidden av undersökningen av den kvarstående felprocenten samt den lägsta och högsta uppskattade sannolika felprocenten (se rekommendation 5 i punkt 51 i årsrapporten för 2013).	x						

År	Revisionsrättens rekommendation	Revisionsrättens analys av gjorda framsteg						Kommissionens svar
		Har genomförts fullt ut	Har genomförts		Har inte genomförts	Ej tillämpligt	Otillräckliga bevis	
			i de flesta avseenden	i vissa avseenden				
2012	Rekommendation 1: EuropeAid bör se över sin metod för att uppskatta den kvarstående felprocenten (se rekommendation 1 i punkt 51 i årsrapporten för 2012).	x						
	Rekommendation 2: EuropeAid bör ge en korrekt beskrivning av resultatet av undersökningarna av den kvarstående felprocenten i den årliga verksamhetsrapporten (se rekommendation 2 i punkt 51 i årsrapporten för 2012).	x						
	Rekommendation 3: EuropeAid bör se till att utgifter godkänns i tid (se rekommendation 3 i punkt 51 i årsrapporten för 2012).	x						
	Rekommendation 4: EuropeAid bör verka för att genomförandepartner och stödmottagare inför en bättre dokumenthantering (se rekommendation 4 i punkt 51 i årsrapporten för 2012).	x						
	Rekommendation 5: EuropeAid bör vidta ändamålsenliga åtgärder för att höja kvaliteten på de utgiftskontroller som genomförs av externa revisorer (se rekommendation 5 i punkt 51 i årsrapporten för 2012).		x					
	Rekommendation 6: EuropeAid bör se till att de särskilda villkoren för budgetstödbetalningar tillämpas korrekt (se rekommendation 6 i punkt 51 i årsrapporten för 2012).	x						
	Rekommendation 7: EuropeAid bör försäkra sig om att betalningskrav på räntan på förhandsfinansiering över 7 50 000 euro utfärdas årligen (se rekommendation 7 i punkt 51 i årsrapporten för 2012).	x						

ISSN 1977-1061 (elektronisk utgåva)
ISSN 1725-2504 (pappersutgåva)



Europeiska unionens publikationsbyrå
2985 Luxemburg
LUXEMBURG

SV