



DEN
EUROPÆISKE
REVISIONSRET

**Kortfattet
sagsgennemgang
Uindfriede forpligtelser
i EU-budgettet
- en nærmere
undersøgelse**

April 2019

Indhold

	Punkt
Resumé	I-VII
Indledning	01-21
Hvad er UF'er?	04-08
Forpligtelsesgrundlag	09-11
Bogføring af UF'erne	12-15
UF'ernes udvikling	16-21
Hvad påvirker UF'erne?	22-78
Forskellen mellem en FFR's forpligtelsesbevillinger og betalingsbevillinger	24-29
FFR'erne gennemføres langsomt	30-33
ESI-fondene - et særligt tilfælde	34-69
UF'er på andre budgetområder	70-75
Foranstaltninger udadtil	70-72
Andre programmer	73-75
"Potentielt unormale UF'er"	76-78
Sammenligning af medlemsstaterne	79-85
Konklusion og vejen frem	86-106
Historien gentager sig	87-93
Risici vedrørende fremtidige budgetter	94-101
Hvordan kan UF'erne reduceres?	102-106

Bilag

**Bilag I - UF'er vedrørende de vigtigste programmer - 2014-2017
(millioner euro)**

**Bilag II - Kumulerede betalingssatser og UF'er pr. medlemsstat
ved udgangen af 2017 vedrørende FFR for 2014-2020**

Holdet bag

Resumé

I EU-budgettets uindfrie forpligtelser, dvs. forpligtelser der ikke har ført til betalinger, har jævnlig været genstand for drøftelse blandt mange interessenter. Det skyldes det kumulerede omfang af disse forpligtelser og deres konstante stigning.

II Revisionsretten følger udviklingen i de uindfrie forpligtelser som led i sin årlige revision af EU-regnskaberne. Denne gennemgang fokuserer på niveauet af uindfrie forpligtelser ved udgangen af 2017, som er det seneste år, vi har fuldført vores årlige revision for. Formålet er ikke at afgive en revisionserklæring om dette beløb, men at analysere de vigtigste faktorer, som har påvirket det. Dette dokument er baseret på gennemgang af relevante dokumenter, analyse af de tilgængelige data i Kommissionens systemer og diverse rapporter, drøftelser med ansatte i Kommissionen og en undersøgelse af et begrænset antal uindfrie forpligtelser.

III Efter at være steget næsten uafbrudt i flere år nåede de uindfrie forpligtelser op på 267 milliarder euro ved udgangen af 2017. Det skyldes i høj grad forskellen mellem forpligtelsesbevillingerne og betalingsbevillingerne kombineret med overlappningen mellem de flerårige finansielle rammer og den langsomme gennemførelse af EU-finansierede programmer. En del af stigningen kan også tilskrives EU-budgettets vækst, herunder behovet for tilpasning i forbindelse med nye medlemsstaters tiltrædelse.

IV Udgiftsreglerne på de forskellige budgetområder har haft stor betydning for stigningen i de uindfrie forpligtelser. De europæiske struktur- og investeringsfonde (ESI-fondene) tegner sig for den største del, 189,9 milliarder euro ved udgangen af 2017, hvilket hovedsagelig skyldes:

- overlappningen mellem de perioder, hvor ESI-fondenes programmer kan gennemføres
- den sene vedtagelse af den lovgivningsmæssige ramme for ESI-fondenes programmer
- forlængelsen af den periode, der fører til automatisk frigørelse, fra to til tre år
- de forsinkelser, der opstod på grund af de nye procedurer og krav vedrørende ESI-fondenes udgifter i perioden 2014-2020.

V Vi fremhæver de betydelige risici, som et højt niveau af uindfrie forpligtelser kan skabe for EU-budgettet. Det kan gøre det umuligt at imødekomme betalingsanmodninger rettidigt, fordi der ikke er tilstrækkelige midler i de årlige budgetter, og øger EU-budgettets finansielle eksponering.

VI De uindfrie forpligtelser kan reduceres:

- o ved at ændre niveauerne af de budgetmæssige komponenter - forpligtelser, betalinger og frigørelser
- o ved at adressere faktorerne bag stigningen
- o ved at sikre finansiell disciplin og indføre enklere regler for anvendelsen af budgettet.

VII Vi fremhæver de mulige løsninger, som vi har behandlet i vores tidligere arbejde:
F.eks.:

- o rettidig vedtagelse af FFR for 2021-2027 og de tilhørende flerårige programmer
- o forenkling af reglerne for anvendelsen af budgettet
- o solide prognoser vedrørende betalingsbehov
- o sikring af en passende balance mellem bevillinger til forpligtelser og betalinger.

Indledning

01 Den kumulerede værdi af EU-budgettets uindfriede forpligtelser - også kendt som "UF'er" eller "RAL"¹ - har været genstand for drøftelse blandt mange interessenter. I mange år har vi i vores årsberetninger givet udtryk for bekymring over UF'ernes stigning² og anbefalet Kommissionen at bestræbe sig på at reducere dem. Formålet med denne gennemgang er at give indblik i, hvordan de uindfriede forpligtelser har udviklet sig frem til udgangen af 2017, og beskrive de vigtigste faktorer bag udviklingen. Vi fremhæver de største risici, der er forbundet med et højt niveau af UF'er, og afslutter med at inddrage nogle af vores tidligere anbefalinger.

02 Dette er ikke en revisionsberetning. Det er en analyse hovedsagelig baseret på offentligt tilgængelige oplysninger. Vi har udarbejdet den på baggrund af spørgsmål, som blev stillet, da vi den 4. oktober 2018 præsenterede vores årsberetning for regnskabsåret 2017 i Europa-Parlamentets Budgetkontroludvalg. Analysen inddrager arbejde udført med henblik på vores årsberetninger og en række særberetninger. Vi har også undersøgt relevante dokumenter udarbejdet af Kommissionen og andre organer og afholdt møder med de tjenestegrene i Kommissionen, som er ansvarlige for de udgiftsområder, der bidrager mest til UF'erne³.

03 Med henblik på vores årsberetninger tester vi en stikprøve af forpligtelser, som omfatter både forpligtelser indgået i løbet af det reviderede regnskabsår og uindfriede forpligtelser fra tidligere år. Vi har trukket på resultaterne af vores test af forpligtelser i forbindelse med årsberetningen for 2017 og suppleret med en yderligere stikprøve på 30 uindfriede forpligtelser for at få en forståelse af, hvorfor de forbliver uindfriede.

¹ Fra fransk "reste à liquider".

² Jf. f.eks. punkt 2.48 i vores årsberetning for 2017, punkt 2.14 i vores årsberetning for 2016, punkt 2.40 i vores årsberetning for 2015, punkt 1.37 og 1.38 i vores årsberetning for 2011, punkt 3.8-3.11 i vores årsberetning for 2007 og punkt 2.16-2.20 i vores årsberetning for 2003.

³ Vi besøgte de generaldirektorater, der har ansvar for forvaltning af EU-budgettet (GD BUDG), regional og bymæssig samhørighedspolitik (GD REGIO), udvikling af landdistrikter (GD AGRI), naboskabspolitik og udvidelsesforhandlinger (GD NEAR) samt forskning og innovation (GD RTD).

Hvad er UF'er?

04 For at kunne indgå retlige forpligtelser til at yde finansiering skal Kommissionen have et årligt budget, som er godkendt af Europa-Parlamentet og Rådet. Det årlige budget omfatter forpligtelsesbevillinger - beløb, som der i løbet af året kan indgås forpligtelser for, men som ikke nødvendigvis betales i det pågældende år - og betalingsbevillinger - beløb, som der kan afholdes faktiske betalinger for i det pågældende år.

05 UF'erne er alle de forpligtelser, som er indgået i indeværende og tidligere år, og som endnu ikke er blevet betalt eller annulleret ("frigjort"). De fleste af dem udgør en fremtidig finansiel forpligtelse for EU-budgettet.

06 Det ligger i sagens natur, at der ligger et tidsinterval mellem begyndelsen af et program⁴, hvor midlerne forpligtes i form af fulde beløb eller årlige rater, og den dato, hvor betalingerne foretages. Før arbejdet kan begynde, kan det afhængigt af projektypen være nødvendigt at gennemføre en indkaldelse af interessetilkendegivelser, at vurdere ansøgninger om EU-midler, at træffe afgørelser om tildeling af EU-finansiering og at afholde udbud og tildele kontrakter. Når disse trin er afsluttet, og projektet gennemføres, skal de afholdte udgifter anmeldes, kontrolleres og attesteres, før der sendes betalingsanmodninger til Kommissionen. Varigheden af disse procedurer varierer fra projekt til projekt og kan løbe over flere år i forbindelse med komplekse infrastrukturprojekter.

07 Eftersom der indgås forpligtelser hvert år, kan de forblive uindfrie i adskillige år, mens projekterne gennemføres. I denne periode er de UF'er, som stiger, når der indgås nye forpligtelser, og falder, når der foretages betalinger eller frigørelser.

08 Ikke alle uindfrie forpligtelser fører i sidste ende til betaling. Nogle annulleres (frigøres) af forskellige årsager, som er fastsat i forordningerne. Disse frigørelser reducerer UF'erne. F.eks. frigøres forpligtelser fra EU-budgettet, hvis fristen for at afholde betalinger udløber, og overskydende beløb frigøres, hvis de samlede betalinger er lavere end det beløb, der blev indgået kontrakt om. Frigørelsesbeløbet er forholdsvis lavt, da der i de seneste 11 år (2007-2017) kun er frigjort 2,1 % af de samlede forpligtelser.

⁴ På FFR-udgiftsområde 1b er de operationelle programmer detaljerede planer, hvor medlemsstaterne angiver, hvordan midlerne fra EU-budgettet vil blive brugt. Programmerne gennemføres via projekter, der udvælges og overvåges af medlemsstaterne.

Forpligtelsesgrundlag

09 Det er forskelligt fra budgetområde til budgetområde, hvad det typiske grundlag for forpligtelser er. **Tabel 1** viser eksempler på forpligtelsesgrundlag under de enkelte udgiftsområder i EU's flerårige finansielle ramme (FFR).

Tabel 1 - Forpligtelsesgrundlag

FFR-udgiftsområde	Forpligtelsesgrundlag
Udgiftsområde 1a Konkurrenceevne for vækst og beskæftigelse	Kontrakter med forskere og forskningsorganisationer, finansieringsaftaler vedrørende infrastrukturprojekter, organisationer med ansvar for rumprogrammer, nationale agenturer med ansvar for Erasmusprogrammer.
Udgiftsområde 1b Økonomisk, social og territorial samhørighed	Årlige trancher fastsat i finansieringsplaner for operationelle programmer vedrørende planlagte samhørighedsudgifter.
Udgiftsområde 2 Bæredygtig vækst: Naturressourcer	Årlige trancher fastsat i finansieringsplaner for operationelle programmer vedrørende planlagte udgifter til landdistriktsudvikling. Protokolbaserede fiskeriaftaler indgået mellem Rådet og tredjelande om sikring af fiskerirettigheder.
Udgiftsområde 3 Sikkerhed og medborgerskab	Kontrakter og aftaler indgået med medlemsstater eller andre parter til fremme af sundhed, kultur, asylpolitik, ligestilling og retfærdighed.
Udgiftsområde 4 Et globalt Europa	Finansieringsaftaler indgået med udviklingspartnere for en bestemt periode.
Udgiftsområde 5 Administration	Kontrakter om indkøb af varer og tjenesteydelser.

Kilde: Revisionsretten.

10 Nogle forpligtelser - f.eks. forpligtelser vedrørende infrastrukturprojekter - kan forblive uindfrie i adskillige år. I 2017 svarede de samlede UF'er på 267,3 milliarder euro til gennemsnitlig 2,7 års forpligtelser med en varighed på mere end et år⁵. På dette punkt er der forskelle mellem FFR-udgiftsområderne, fordi

⁵ Beregnet ved at dividere de uindfrie forpligtelser ved udgangen af 2017 med de opdelte forpligtelsesbevillinger i 2017-budgettet. De opdelte forpligtelsesbevillinger er beløb, der generelt ikke betales i det pågældende år, men senere.

forpligtelserne og projekterne under de enkelte udgiftsområder har forskellig karakter (*tabel 2*).

Tabel 2 - UF'er som antal års forpligtelser med en varighed på mere end et år

FFR-udgiftsområde	UF'er som antal års forpligtelser
1 - Intelligent og inklusiv vækst	
1a - Konkurrenceevne for vækst og beskæftigelse	1,7 år
1b - Økonomisk, social og territorial samhørighed	3,0 år
2 - Bæredygtig vækst: Naturressourcer	2,3 år
3 - Sikkerhed og medborgerskab	1,2 år
4 - Et globalt Europa	2,7 år
5 - Administration	ikke relevant
Alle FFR-udgiftsområder	2,7 år

Kilde: Kommissionens beretning om den budgetmæssige og økonomiske forvaltning i regnskabsåret 2017.

11 På de fleste udgiftsområder er der både forpligtelser, der indgås og betales samme år, og forpligtelser, der fremføres til senere år. Under Den Europæiske Garantifond for Landbruget (EGFL) på udgiftsområde 2 og på udgiftsområde 5, Administration, er der næsten kun forpligtelser, der betales samme år og derfor ikke indvirker på UF'erne. *Bilag I* indeholder flere oplysninger om de vigtigste programmer.

Bogføring af UF'erne

12 UF'erne oplyses i EU's konsoliderede årsregnskab, både i beretningerne om budgetgennemførelsen og i regnskabet. Beretningerne om budgetgennemførelsen viser det samlede UF-beløb på 267,3 milliarder euro, mens dette beløb i det konsoliderede årsregnskab for 2017⁶ er fordelt på passiver (45,9 milliarder euro) og poster uden for balancen (221,4 milliarder euro).

⁶ COM(2018) 521 - Den Europæiske Unions konsoliderede årsregnskab for 2017.

13 Den del af UF'erne, der er opført på balancen som et passiv, er det beløb, som er inkluderet i udgifterne og vises:

- o enten som en betalingsforpligtelse vedrørende betalingsanmodninger eller fakturaer, der er modtaget, men endnu ikke betalt
- o eller som en periodeafgrænsningspost svarende til beløb, som der ikke er modtaget betalingsanmodninger for, men som kan knyttes til fremskridt i et program eller projekt.

14 Den del af UF'erne, der er oplyst som en post uden for balancen⁷, er de forpligtelser, der (endnu) ikke kan knyttes til en udgift. De er eventualforpligtelser, som enten vil blive betalt eller frigjort i senere år.

15 Ifølge udkastet til aftale om Det Forenede Kongeriges udtræden af EU hæfter Det Forenede Kongerige over for Unionen for sin andel af de budgetforpligtelser i EU's budget⁸, som pr. 31. december 2020 er uindfriet⁹. Stigende UF'er fører derfor til et højere afregningsbeløb. Dette forhøjer imidlertid ikke Det Forenede Kongeriges samlede udgifter, da stigende UF'er også betyder, at bidragene falder tilsvarende i perioden før 31. december 2020.

UF'ernes udvikling

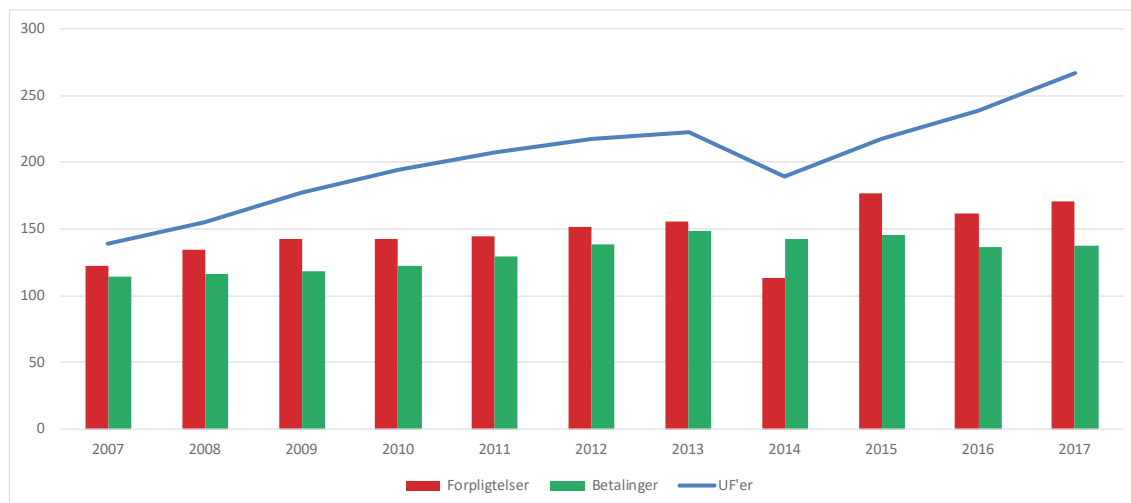
16 UF'erne er steget gradvis som vist i *figur 1*, med en markant acceleration i de seneste år. De steg fra 138,7 milliarder euro ved udgangen af 2007 til 267,3 milliarder euro ved udgangen af 2017, en stigning på 93 %. Stigningen forventes at fortsætte fremover (*punkt 91*).

⁷ I bemærkning 5.1 "Uindfriede budgetforpligtelser, som endnu ikke er udgiftsført" i EU's konsoliderede årsregnskab for 2017.

⁸ Og Unionens decentrale agenturers budgetter.

⁹ Og for Det Forenede Kongeriges andel af de forpligtelser, der indgås i 2021 vedrørende fremførsel af forpligtelsesbevillinger fra budgettet for 2020.

Figur 1 - Udviklingen i UF'erne (milliarder euro)

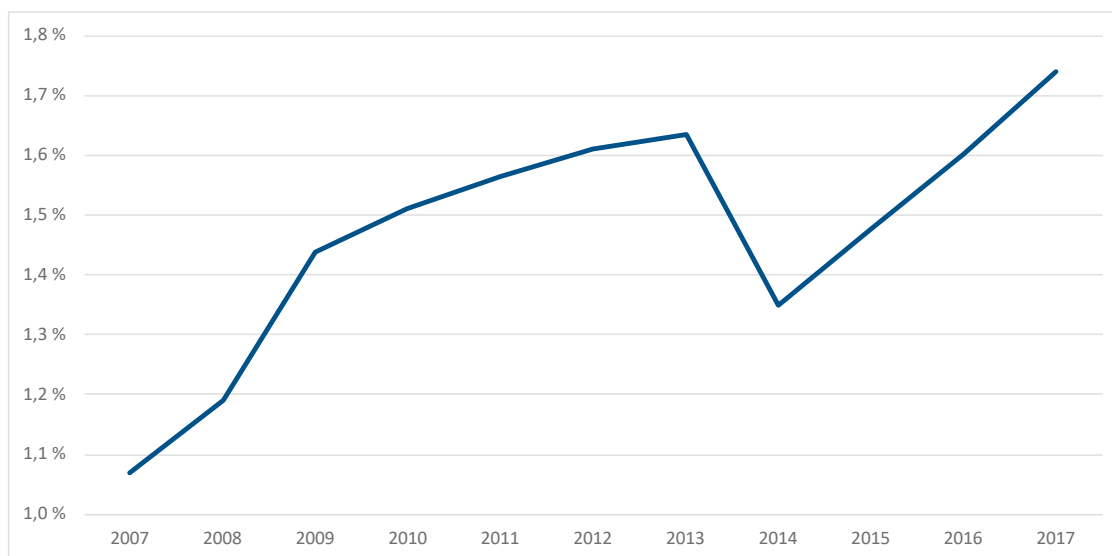


Kilde: Revisionsretten, baseret på Kommissionens beretninger om den budgetmæssige og økonomiske forvaltning.

17 2017 var det fjerde år under FFR for 2014-2020. UF'erne i 2017 udgjorde 25 % af de samlede FFR-forpligtelsesbevillinger. I det fjerde år under FFR for 2007-2013 udgjorde UF'erne kun 20 % af de samlede forpligtelsesbevillinger. UF'erne som antal års forpligtelser med en varighed på mere end et år steg også fra 2,4 år i 2010 til 2,7 år i 2017.

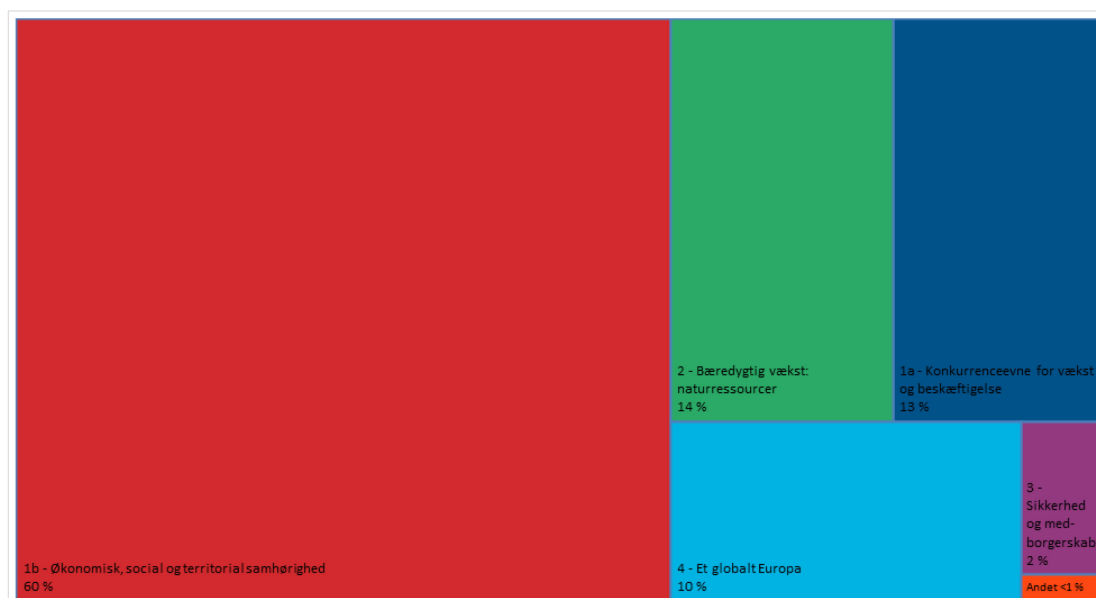
18 UF-beløbet er en nominal værdi. Dets udvikling over tid er i sagens natur forbundet med et element af inflation, som påvirker de underliggende forpligtelser og betalinger. Inflationspåvirkningen kan være betydelig, når lange perioder sammenlignes¹⁰. For at tage højde for inflationspåvirkningen viser vi i *figur 2* UF'ernes udvikling angivet i procent af bruttonationalindkomsten (BNI) i EU. Sammenligner man det fjerde år i de respektive FFR'er, viser det sig, at UF'erne steg fra 1,5 % af BNI i 2010 til 1,7 % i 2017.

¹⁰ Som fastsat i FFR-forordningens artikel 6, stk. 1, justerer Kommissionen hvert år FFR ved at anvende en fast deflator på 2 % årligt for at afspejle virkningen af inflation.

Figur 2 - Udviklingen i UF'erne som procent af BNI

Kilde: Revisionsretten, baseret på Kommissionens beretninger om den budgetmæssige og økonomiske forvaltning og data fra Kommissionens årlige makroøkonomiske database (AMECO).

19 Udgiftsområde 1b bidrog mest til det samlede UF-beløb på 267,3 milliarder euro ved udgangen af 2017, efterfulgt af den del af udgiftsområde 2, der gennemføres ved hjælp af forpligtelser med en varighed på over et år, som vist i *figur 3*.

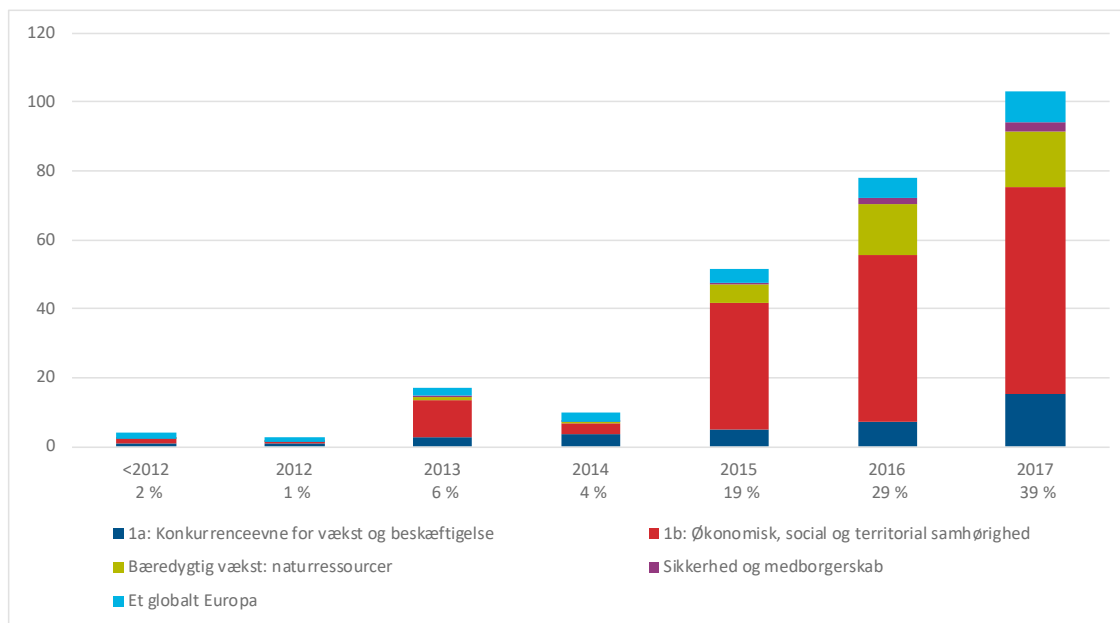
Figur 3 - UF'erne i 2017 fordelt på FFR-udgiftsområder

Kilde: Revisionsretten, baseret på EU's konsoliderede årsregnskab for 2017.

20 Ved udgangen af et givet år er de fleste UF'er forpligtelser, der er indgået i de foregående tre år. Dette afspejler i store træk udgiftsmønstret for de europæiske struktur- og investeringsfonde (ESI-fondene), hvor medlemsstaterne risikerer at miste

midler, hvis de ikke indsender deres godtgørelsesanmodninger inden for tre år (**punkt 44-46**). Alderen af UF'erne i 2017, som vises i **figur 4**, illustrerer dette forhold, eftersom 87 % af det samlede beløb blev genereret i de foregående tre år.

Figur 4 - UF'erne i 2017 fordelt på oprindelsesår (milliarder euro)



Kilde: Revisionsretten, baseret på EU's konsoliderede årsregnskab for 2017.

21 Udvidelsen af EU med 13 nye medlemsstater¹¹ i 2004, 2007 og 2013 førte automatisk til en forhøjelse af EU-budgettet og dermed en stigning i UF'erne. FFR for 2007-2013 var den første, der omfattede 27 medlemsstater (28, da Kroatien blev medlem i 2013). Forpligtelsesbevillingerne steg fra 752 milliarder euro i FFR for 2000-2006 til 976 milliarder euro i FFR for 2007-2013 og 1 087 milliarder euro i FFR for 2014-2020. Det førte til en stigning i UF'erne. ESI-fondenes UF'er vedrørende de nye medlemsstater var på 53,4 milliarder euro i 2010 og 93,7 milliarder euro i 2017.

¹¹ Den Tjekkiske Republik, Estland, Cypern, Ungarn, Letland, Litauen, Malta, Polen, Slovenien og Slovakiet blev medlemmer af EU i 2004, Bulgarien og Rumænien i 2007 og Kroatien i 2013.

Hvad påvirker UF'erne?

22 De følgende afsnit beskriver forskellige faktorerers indvirkning på UF'erne. Deres individuelle effekt kan ikke bestemmes præcist, men hvor det er muligt, angiver vi tal, der kan forklare, hvordan de hver især bidrager til UF'erne. Vi har navnlig fokuseret på den aktuelle FFR (2014-2020), hvor de fleste af de nuværende UF'er blev indgået, og på den foregående (2007-2013), da det giver os mulighed for at undersøge en næsten afsluttet FFR.

23 Nogle af de faktorer, der påvirker UF'erne, har en effekt på budgettet som helhed (f.eks. forskellen mellem forpligtelsesbevillingerne og betalingsbevillingerne og FFR'ens størrelse), mens andre i højere grad påvirker specifikke udgiftsområder (f.eks. reglerne om automatisk frigørelse). Eftersom ESI-fondene står for mere end to tredjedele af UF'erne, undersøgte vi deres udvikling og udgiftsmønstre nærmere. I vores analyse fremsætter vi også kommentarer om FFR-udgiftsområde 1a, 3 og 4. Under Den Europæiske Garantifond for Landbruget (EGFL) på udgiftsområde 2 og på udgiftsområde 5, Administration¹², udbetales bevillingerne samme år, som forpligtelserne indgås, og bidrager næsten ikke til UF'erne. Vi medtog dem derfor ikke i vores analyse.

Forskellen mellem en FFR's forpligtelsesbevillinger og betalingsbevillinger

24 EU's budget vedtages på en sådan måde, at en given FFR's budgetterede forpligtelser ikke matcher de budgetterede betalinger. Forskellen afspejler de forpligtelser, der ikke bliver betalt i løbet af FFR-perioden, men enten skal betales ved anvendelse af betalingsbevillinger under senere FFR'er eller frigøres.

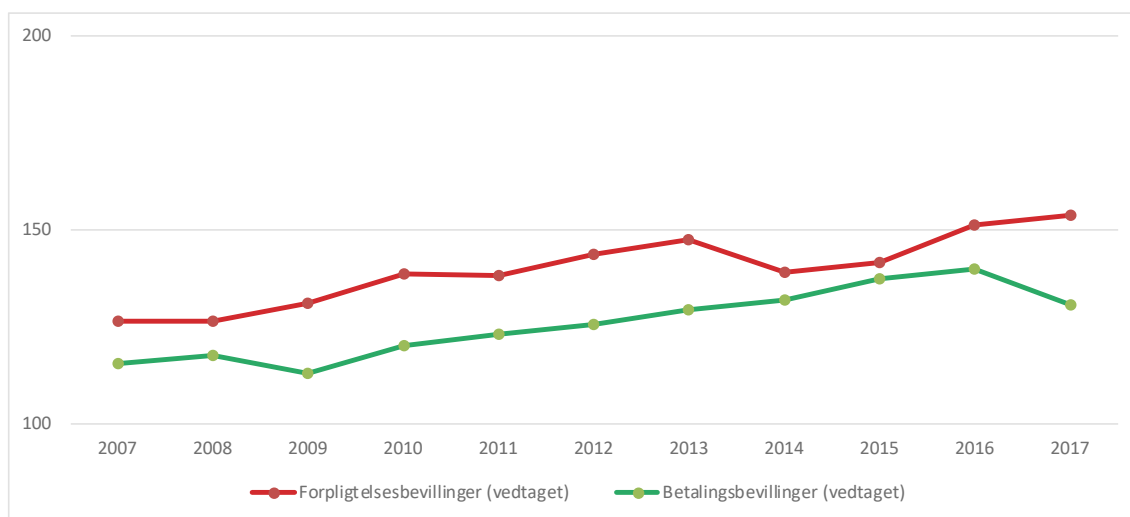
25 I de seneste FFR'er har denne forskel haft varierende størrelse. FFR for 2014-2020 indførte imidlertid den største forskel mellem de samlede lofter for forpligtelses- og

¹² UF'erne under udgiftsområde 5 "Administration" var ved udgangen af 2017 på 867 millioner euro, hvoraf 508 millioner euro vedrørte andre EU-institutioner end Kommissionen.

betalingsbevillinger¹³: 51,5 milliarder euro i 2011-priser (i FFR for 2007-2013 var forskellen 50 milliarder euro i 2011-priser). Kommissionen erklærede på daværende tidspunkt, at denne forskel var forenelig med principperne for forsvarlig økonomisk forvaltning og de retlige krav¹⁴.

26 *Figur 5* viser den årlige forskel mellem de vedtagne forpligtelses- og betalingsbevillinger i EU-budgettet for årene 2007 til 2017, i alt 153,4 milliarder euro, som øger UF'erne.

Figur 5 - Den årlige forskel mellem de vedtagne forpligtelses- og betalingsbevillinger (milliarder euro)



Kilde: Revisionsretten, baseret på oplysninger i Kommissionens beretninger om den budgetmæssige og økonomiske forvaltning.

27 Ifølge Kommissionen vil UF'erne fortsætte med at stige som følge af forskellen mellem forpligtelses- og betalingsbevillingerne¹⁵.

¹³ FFR fastsætter de maksimale årlige beløb ("lofterne") for EU's udgifter i perioden, udtrykt i forpligtelses- og betalingsbevillinger. Forskellen ("margenen") mellem de årlige lofter og de budgetterede bevillinger kan anvendes i tilfælde af uforudsete behov og nødsituationer.

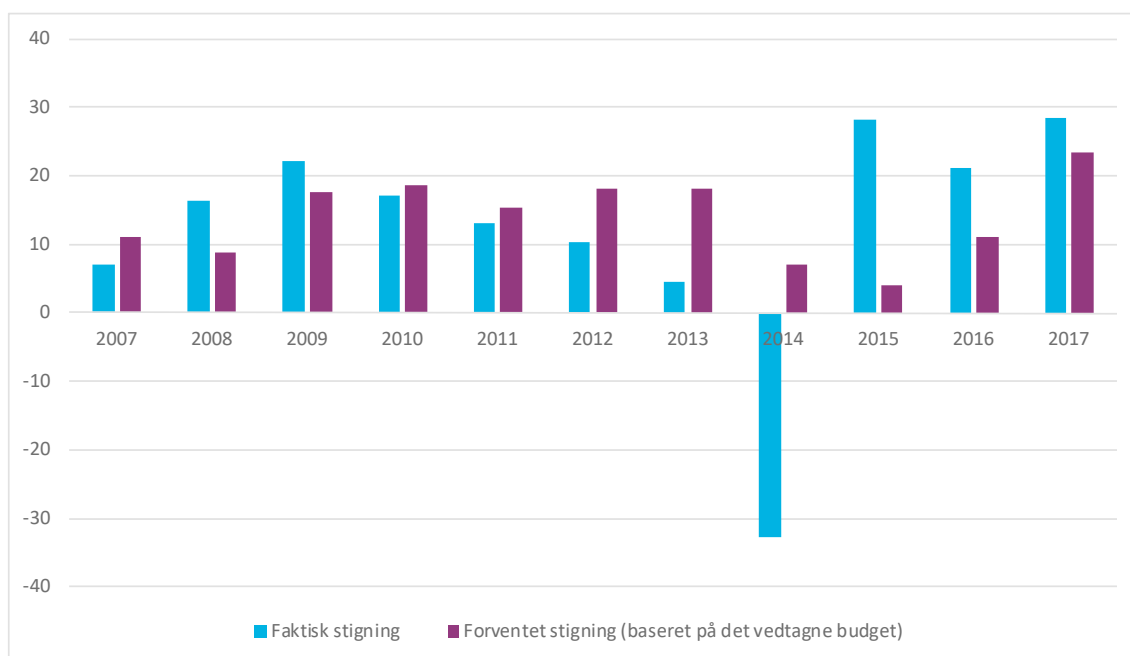
¹⁴ Kommissionens arbejdsdokument SWD (2016) 299 final, der ledsagede meddelelsen fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet "Midtvejs gennemgang/midtvejsrevision af den flerårige finansielle ramme for årene 2014-2020 - Et EU-budget med fokus på resultater".

¹⁵ Jf. s. 37 i Kommissionens beretning om den budgetmæssige og økonomiske forvaltning i regnskabsåret 2017.

28 I *figur 6* sammenholdes den årlige stigning i UF'erne med den, der kunne forventes på grundlag af forpligtelses- og betalingsbevillingerne i det vedtagne budget. Den lavere end forventede stigning i 2012 og 2013 kan forklares med, at der i disse år blev tilføjet ekstra betalingsbevillinger, fordi de budgetterede ikke var tilstrækkelige, mens faldet i 2014 var et resultat af, at forpligtelser blev omprogrammeret (*punkt 61*).

29 Den faktiske stigning i årene 2015 til 2017 var meget højere end forventet, selv når omprogrammeringen i 2014 tages i betragtning. Dette skyldtes hovedsagelig forsinkelser i gennemførelsen af programmer, primært under udgiftsområde 1b, som betød, at betalingsbehovene var lavere end budgetteret.

Figur 6 - Faktisk og forventet udvikling i UF'erne (milliarder euro)



Kilde: Revisionsretten, baseret på oplysninger i Kommissionens beretninger om den budgetmæssige og økonomiske forvaltning.

FFR'erne gennemføres langsomt

30 Mellem 2007 og 2010 blev budgetudgifterne afholdt betydeligt langsommere end forventet, da de respektive FFR-lofter blev vedtaget. Der var navnlig forsinkelser i startfasen af nye samhørighedsprogrammer. Eftersom medlemsstaterne var mere fokuseret på at afslutte programmerne under FFR for 2000-2006 rettidigt, lå niveauet for betalingsbevillinger i de årlige budgetter betydeligt under de respektive lofter¹⁶. Samtidig blev forpligtelserne imidlertid udnyttet næsten fuldt ud hvert år. Det førte til

¹⁶ Jf. side 96 i "European Union public finance", 5. udgave.

en hurtig stigning i UF'erne, fra 131,7 milliarder euro ved FFR-periodens begyndelse (udgangen af 2006) til 194,4 milliarder euro ved udgangen af 2010.

31 Mellem 2011 og 2013 kom der mere fart i programgennemførelsen. Det var imidlertid på dette tidspunkt, at konsekvenserne af den finansielle krise i 2007 førte til alvorlig recession og forværring af det offentlige underskud og den offentlige gæld. Det betød, at betalingsbevillingerne var utilstrækkelige, og at betalingsanmodninger for flere milliarder euro ikke kunne imødekommes rettidigt. Resultatet var, at UF'erne steg til 217,8 milliarder euro ved udgangen af 2012. Vi gjorde opmærksom på dette fænomen i vores årsberetninger for 2011 og 2012¹⁷.

Tekstboks 1

Det "unormale" betalingsefterslæb

Kommissionen opdeler beløbet for de udestående betalingsanmodninger ved årets udgang (efterslæbet) i et "normalt" efterslæb og et "unormalt" efterslæb. Det normale efterslæb er de anmodninger, der modtages for sent til at blive behandlet inden årets udgang, mens det unormale efterslæb er de anmodninger, der ikke kan betales, fordi der ikke er tilstrækkelige betalingsbevillinger i budgettet.

Ved udgangen af 2011 modtog Kommissionen mange betalingsanmodninger fra medlemsstaterne, især under ESI-fondene. Af disse kunne anmodninger til en værdi af 11 milliarder euro ikke imødekommes, fordi betalingsbevillingerne i 2011-budgettet var utilstrækkelige. De blev afregnet i de første måneder af 2012. Lignende situationer opstod i de følgende år, og efterslæbet nåede et rekordniveau på 24,7 milliarder euro i 2014. I 2015 vedtog Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen en fælles erklæring om en betalingsplan¹⁸, som fastsatte, at det "unormale" betalingsefterslæb vedrørende udestående betalingsanmodninger skulle udfases senest ved udgangen af 2016. De trufne foranstaltninger kombineret med følgerne af den forsinkede start på ESI-fondenes programmer for 2014-2020 fjernede det unormale efterslæb inden udgangen af 2016.

32 FFR for 2014-2020 blev vedtaget den 2. december 2013. De fleste operationelle programmer under ESI-fondene blev derfor ikke godkendt i 2014, og

¹⁷ Punkt 1.34 og 1.38 i årsberetningen for 2011 og punkt 1.51-1.55 i årsberetningen for 2012.

¹⁸ "Joint statement on a payment plan 2015-2016", resultat af det interinstitutionelle møde om betalinger den 26. maj 2015.

33 milliarder euro¹⁹ i forpligtelsesbevillinger måtte overføres til de efterfølgende år. Dette fald i forpligtelsesbevillingerne fik midlertidigt UF'erne til at falde til 189,6 milliarder euro ved udgangen af 2014.

33 Det betydelige betalings efterslæb i 2013 og 2014 samt den sene vedtagelse af retsgrundlaget forsinkede iværksættelsen af andre udgiftsprogrammer under udgiftsområde 1a og 4²⁰ og gav en forsinkelse på ét år i gennemførelsen af programmerne for udvikling af landdistrikter under udgiftsområde 2. Kombineret med andre faktorer, som analyseres i det følgende, accelererede disse forsinkelser UF'ernes stigning i de seneste år.

ESI-fondene - et særligt tilfælde

34 ESI-fondene bidrager mest til UF'erne. ESI-fondene under FFR for 2014-2020 er Den Europæiske Fond for Regionaludvikling (EFRU), Samhørighedsfonden og Den Europæiske Socialfond (ESF) inklusive ungdomsbeskæftigelsesinitiativet (under udgiftsområde 1b) samt Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL) og Den Europæiske Hav- og Fiskerifond (EHFF) (under udgiftsområde 2). Ved udgangen af 2017 beløb ESI-fondenes uindfrie forpligtelser sig til 189,9 milliarder euro (2016: 165,2 milliarder euro), 71 % af de samlede UF'er. Denne situation skyldes dels, at disse fonde tegner sig for en stor del af midlerne i det samlede budget, dels de særlige regler for forvaltningen af dem.

FFR'erne overlapper med ca. 7 år

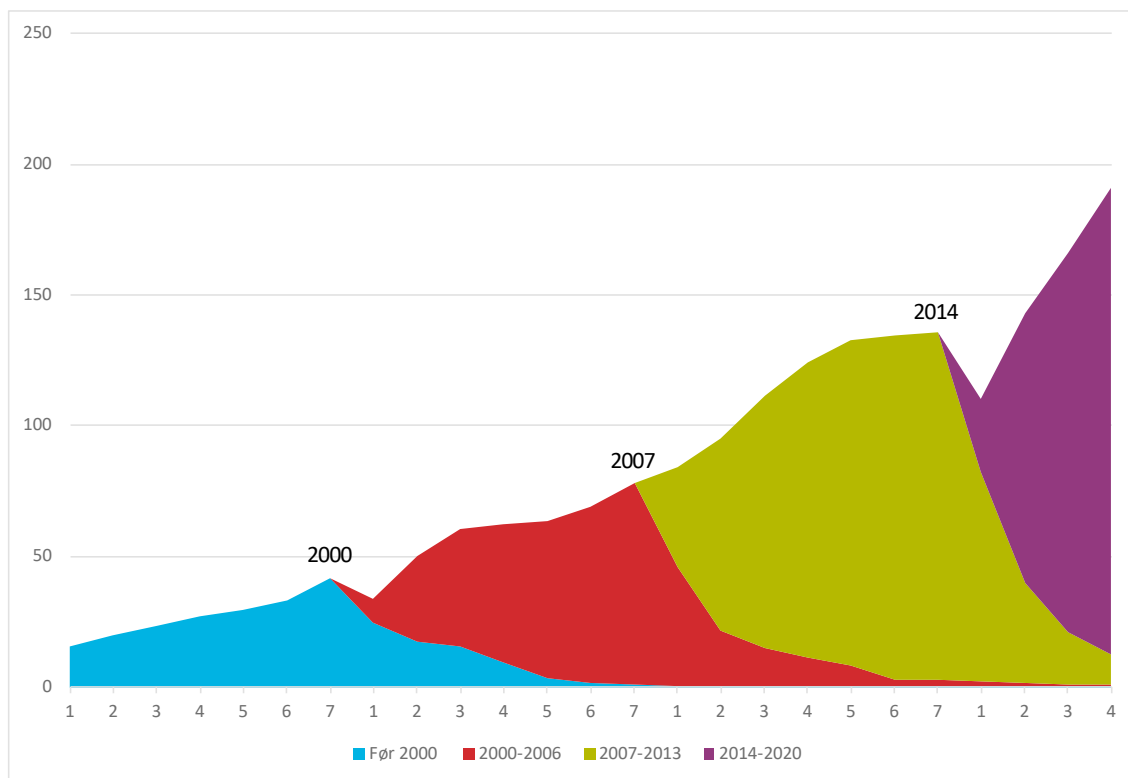
35 *Figur 7* viser, hvor meget forpligtelserne og betalingerne under de forskellige FFR'er har overlappet. I FFR'ernes første år vedrørte mange betalinger forpligtelser indgået under den foregående FFR. Denne overlappning forhindrede et fald i de samlede UF'er, for da forpligtelserne under FFR'en begyndte at blive betalt, begyndte forpligtelserne under den næste at blive indgået. Hvis der blev givet yderligere tid til at

¹⁹ Som følge af den sene vedtagelse af programmerne under delt forvaltning på udgiftsområde 1b, 2 og 3 blev forpligtelsesbevillinger på 21,1 milliard euro i overensstemmelse med FFR-forordningens artikel 19 overført fra 2014, hovedsagelig til 2015, men også til 2016 og 2017. Denne omprogrammering har ikke ændret det samlede loft for forpligtelserne i løbende priser, men den afspejler forsinkelsen i gennemførelsen af disse programmer. Et yderligere beløb på 12 milliarder euro i forpligtelsesbevillinger blev fremført fra 2014 til 2015.

²⁰ Jf. Kommissionens dokument om elementer af en betalingsplan for at bringe EU's budget tilbage på et holdbart leje, 2015.

begrunde udgifterne ved den endelige afslutning, blev overlappningen og dermed også UF'erne større.

Figur 7 - Udviklingen i ESI-fondenes UF'er under de successive FFR'er (milliarder euro)



Kilde: Revisionsretten, baseret på oplysninger fra Kommissionens successive rapporter "Analysis of the budgetary implementation of the European structural and investment funds".

36 Som vi tidligere har bemærket²¹, har EU's budgetregler givet medlemsstaterne mere tid efter udløbet af de seneste tre FFR'er til at bruge de tildelte midler. I 2000-2006 og 2007-2013 havde medlemsstaterne lov til at fortsætte med at afholde udgifter i to år efter FFR'ens udløb. Støtteberettigelsesperioden for 2007-2013 fortsatte således indtil den 31. december 2015 (i stedet for udgangen af 2013). Endvidere kunne medlemsstaterne indsende endelige afslutningsdokumenter indtil marts 2017 vedrørende samhørighed og indtil 30. juni 2016 vedrørende udvikling af landdistrikter.

37 Under FFR for 2014-2020 begyndte gennemførelsen af langt de fleste programmer ikke i de første år, fordi der stadig var uudnyttede midler fra den foregående periode til rådighed, og medlemsstaterne fokuserede på at afslutte de

²¹ Jf. punkt 58 i vores særberetning nr. 36/2016: "En vurdering af ordningen for afslutning af samhørighedsprogrammerne og programmerne for udvikling af landdistrikter 2007-2013".

pågældende programmer. Overlapningen mellem støtteberettigelsesperioderne hæmmede klart en hurtig påbegyndelse af den nye periodes programmer²².

38 I henhold til reglerne vedrørende FFR for 2014-2020 vil udgifter være støtteberettigede ikke blot to, men tre år efter FFR'ens udløb. Medlemsstaternes arbejde i forbindelse med den årlige godkendelse af regnskaberne (**punkt 52**) for programmerne vedrørende 2014-2020 vil overlappe med gennemførelsen af nye programmer fra 1. januar 2021. Den forlængede støtteberettigelsesperiode løber til udgangen af juni 2024 for udvikling af landdistrikter og til 15. februar 2025 for samhørighed (**tabel 3**).

Tabel 3 - Samhørighed - støtteberettigelsesperioder og frister

FFR	FFR-udløb	Støtteberettigelsesperiode	Frist for indsendelse af afslutningsdokumenter
2000-2006	31.12.2006	1.1.2000-31.12.2008	31.3.2010
2007-2013	31.12.2013	1.1.2007-31.12.2015	31.3.2017
2014-2020	31.12.2020	1.1.2014-31.12.2023	15.2.2025

Kilde: Revisionsretten, baseret på retsakter.

39 Kommissionen mener, at afslutningsprocessen vedrørende FFR for 2014-2020 "vil blive forenklet som følge af årlig godkendelse af regnskaber og nærmere undersøgelse af aspekter vedrørende lovlighed og formel rigtighed. Det sidste år vil således kun omhandle afslutningen af den udgiftsblok, der er attesteret i forhold til det sidste regnskabsår"²³.

Den lovgivningsmæssige ramme blev vedtaget sent

40 Kommissionen fremsatte sit forslag til FFR for 2014-2020 i juni 2011. FFR'en blev vedtaget af Rådet og Europa-Parlamentet i december 2013. Forordningen om fælles bestemmelser²⁴ og de fondsspecifikke forordninger for de fem ESI-fonde blev vedtaget

²² Jf. punkt 64 i særberetning nr. 36/2016.

²³ Særberetning nr. 36/2016, Kommissionens svar til punkt 68.

²⁴ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1303/2013 af 17. december 2013 (forordningen om fælles bestemmelser).

af Rådet den 17. december 2013. Processen tog fem måneder længere end i forbindelse med perioden 2007-2013, hvor forordningerne blev vedtaget i juli 2006²⁵. Vedtagelsen af den afledte lovgivning vedrørende FFR for 2014-2020 (gennemførelsesretsakter og delegerede retsakter) blev først afsluttet i januar 2016.

41 Forsinkelserne fik Rådet til at overføre de forpligtelsesbevillinger, der ikke kunne udnyttes i 2014, til senere år²⁶. Overførslen beløb sig til 20,7 milliarder euro (36 % af årets samlede forpligtelsesbevillinger for ESI-fondene) (**punkt 61**).

Automatiske forpligtelser og frigørelser

42 I overensstemmelse med reglerne for ESI-fondene²⁷ indgår Kommissionen en årlig "automatisk forpligtelse" for hvert operationelt program i FFR'ens syv år. Forpligtelsesbeløbet er baseret på programmets finansieringsplan, som viser programmets budget fordelt på år. Den eneste betingelse for indgåelsen af forpligtelsen er, at Kommissionen skal have godkendt programmet. Når en forpligtelse indgås, har den således ingen forbindelse til de reelle fremskridt i programgennemførelsen. Medlemsstaterne har tre år til at anvende de midler, der er forpligtet, og anmelde udgifter til Kommissionen med henblik på godtgørelse ("n+3-reglen"). Efter dette tidspunkt skal et system med "automatiske frigørelser" sikre, at eventuelle uudnyttede midler annulleres (**punkt 45**).

43 Ved begyndelsen af hvert år stiger de uindfrie forpligtelser således automatisk, i øjeblikket med ca. 50 milliarder euro (beløbet var 30 milliarder euro om året under FFR for 2007-2013)²⁸. De forpligtelser, der er indgået i ét år, føjes til de uindfrie forpligtelser fra de tidligere år, og hvis det pågældende års betalinger er lavere, stiger

²⁵ Jf. punkt 35 i vores særberetning nr. 2/2017: "Kommissionens forhandling af partnerskabsaftaler og programmer på samhørighedsområdet for perioden 2014-2020: Udgifterne er i højere grad rettet mod Europa 2020-prioriteterne, men ordningerne for resultatmåling bliver stadig mere komplekse".

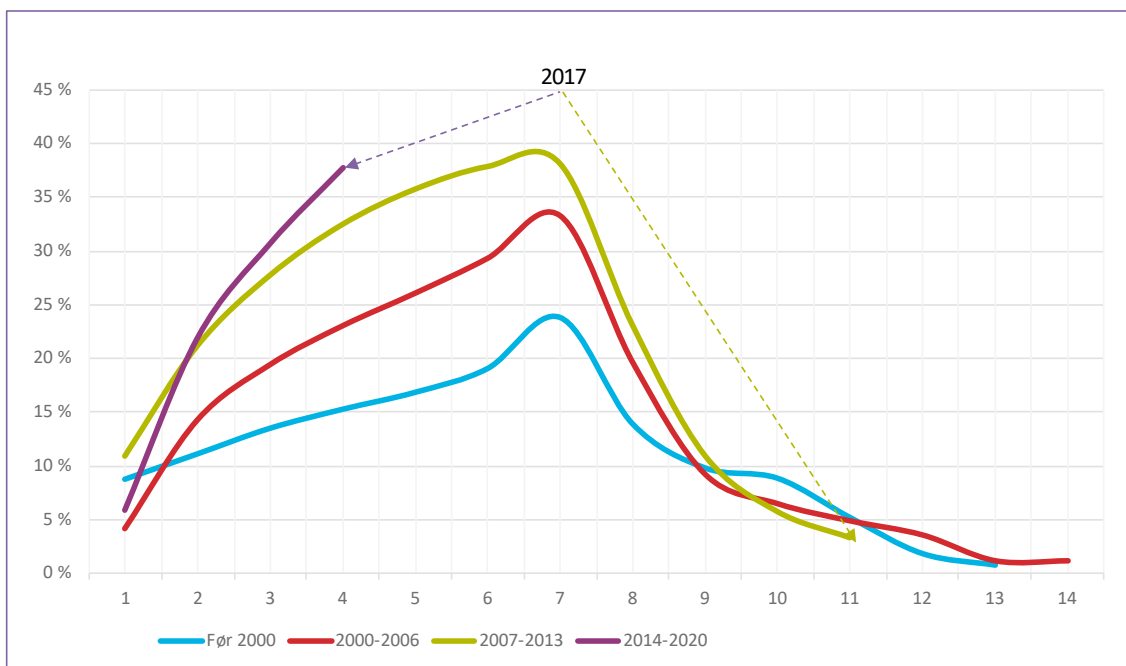
²⁶ Artikel 19 i FFR-forordningen fastsatte, at hvis der efter den 1. januar 2014 blev vedtaget nye regler eller programmer under delt forvaltning vedrørende ESI-fondene, skulle FFR'en revideres med henblik på overførsel til efterfølgende år - ud over de tilsvarende udgiftslofter - af bevillinger, der ikke blev udnyttet i 2014.

²⁷ Artikel 76 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1303/2013 af 17. december 2013.

²⁸ I priser fra den pågældende FFR.

UF'erne hvert år i FFR, som illustreret i *figur 8*. UF'erne for en given FFR begynder først at falde efter dens sidste år, når det ikke er muligt at indgå nye forpligtelser.

Figur 8 - Udviklingen i ESI-fondenes UF'er pr. FFR-år indtil udgangen af 2017



Note: UF'erne er angivet som procentdel af de samlede forpligtelsesbevillinger for ESI-fondene under den relevante FFR.

Kilde: Revisionsretten, baseret på tal fra Kommissionens successive rapporter "Analysis of the budgetary implementation of the European structural and investment funds".

44 UF'erne kan falde på to måder. Den ene er, hvis der foretages betalinger. Den anden er, hvis der frigøres beløb. Frigørelser under udgiftsområde 1b og 2 finder sted enten efter anvendelse af "n+3-reglen" eller ved afslutningen af perioden.

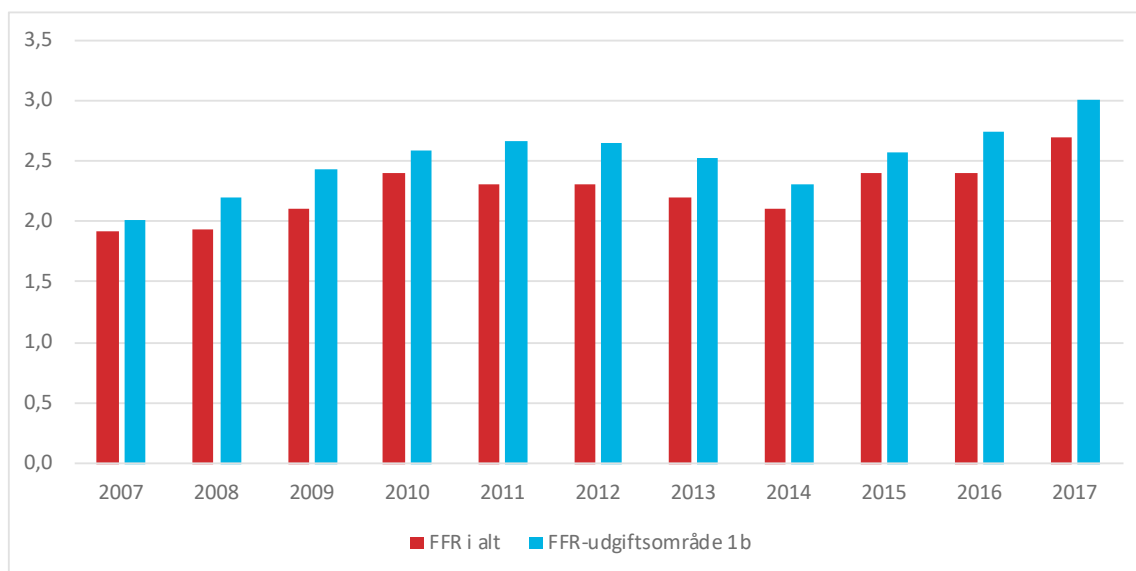
45 Reglerne for ESI-fondene fastsætter, at beløb, der ikke er anvendt inden bestemte frister, frigøres automatisk. Reglen om automatisk frigørelse²⁹ har til formål at fremme finansiel disciplin og rettidig gennemførelse af programmerne ved at skabe en forbindelse mellem de beløb, der forpligtes, og de beløb, der betales. Hvis der ikke inden for det fastsatte antal år ved hjælp af betalingsanmodninger gøres krav på midler forpligtet i år "n", skal de frigøres og ikke længere være disponible. Dette bør også bidrage til at begrænse stigningen i UF'erne.

²⁹ Artikel 136, stk. 1, i forordningen om fælles bestemmelser.

46 Denne regel blev først indført i FFR for 2000-2006, hvor der var en frist på to år efter en forpligtelse ("n+2")³⁰, før det udestående beløb blev annulleret. I løbet af FFR for 2007-2013 blev perioden forlænget til tre år for nogle medlemsstater og nogle fonde³¹. "N+3"-reglen blev udvidet til at omfatte alle medlemsstaterne og ESI-fondene under FFR for 2014-2020. Forlængelsen af fristen med et år førte direkte til en stigning i UF'erne.

47 *Figur 9* viser UF'ernes udvikling som antal års forpligtelser (UF'erne divideret med de forpligtelsesbevillinger, der varer mere end et år). Under "n+3-reglen" bør UF'erne i princippet ikke være højere end tre gange de årlige forpligtelser. I 2017 nåede de denne grænse på udgiftsområde 1b.

Figur 9 - UF'erne som antal års forpligtelser

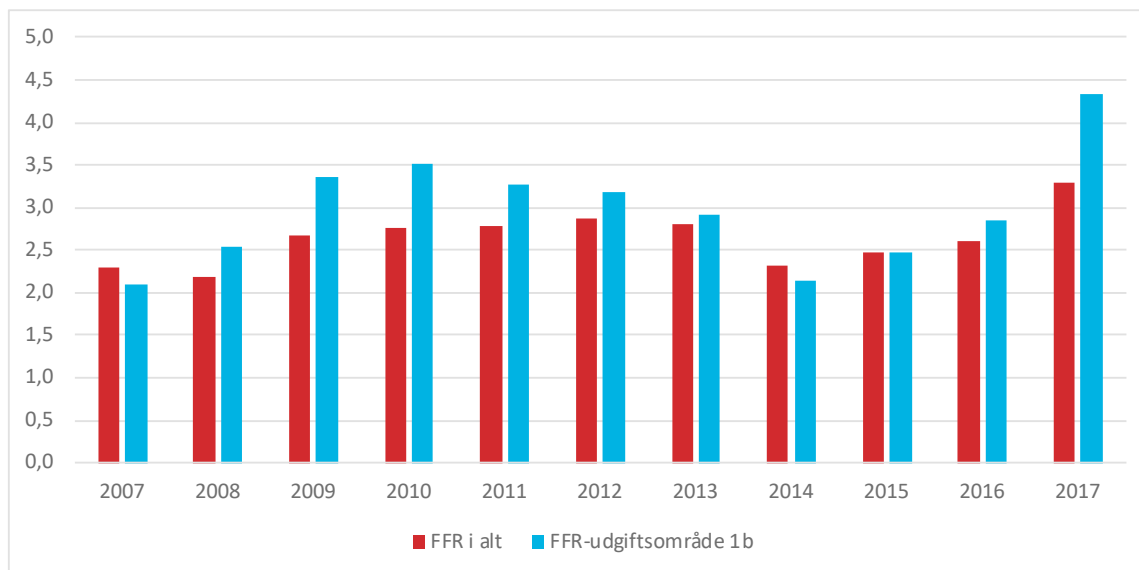


Kilde: Revisionsretten, baseret på oplysninger fra vores årsberetninger og Kommissionens beretninger om den budgetmæssige og finansielle forvaltning.

48 *Figur 10* viser udviklingen i UF'erne som antal års betalinger (UF'erne divideret med betalingsbevillingerne). Dette bør give et skøn over, hvor mange år det vil tage at betale et givet års UF'er, forudsat at det samme betalingsniveau opretholdes i de efterfølgende år. Vi noterer os imidlertid, at betalingsniveauerne kan svinge betydeligt.

³⁰ Artikel 31, stk. 2, i Rådets forordning nr. 1260/99 af 21. juni 1999.

³¹ Artikel 93 i Rådets forordning nr. 1083/2006 af 11. juli 2006.

Figur 10 - UF'erne som antal års betalinger

Kilde: Revisionsretten, baseret på oplysninger fra vores årsberetninger, Kommissionens beretninger om den budgetmæssige og finansielle forvaltning og Kommissionens datawarehouse.

49 Den finansielle effekt af reglen om automatisk frigørelse er begrænset, eftersom de frigjorte beløb har været små. Med hensyn til FFR for 2000-2006 udgjorde de samlede frigørelser som følge af "n+2-reglen" 1,3 milliarder euro (0,6 % af forpligtelserne for perioden)³². Med hensyn til FFR for 2007-2013 udgjorde de samlede frigørelser som følge af "n+2-/n+3-reglen" 1,6 milliarder euro ved udgangen af 2017 (0,5 % af de samlede forpligtelser for perioden)³³. Der var ikke foretaget nogen automatiske frigørelser vedrørende FFR for 2014-2020 ved udgangen af 2017³⁴.

50 Med henblik på FFR for 2021-2027 har Kommissionen foreslået Europa-Parlamentet og Rådet at vende tilbage til "n+2". Dette er et skridt i den rigtige retning og kan bidrage til at reducere det samlede UF-beløb, der imidlertid også påvirkes af andre faktorer. Kommissionen forventede ved indførelsen af "n+2-reglen" i FFR for

³² "Analysis of the budgetary implementation of the structural and cohesion funds in 2013".

³³ Efter at have analyseret afslutningspakkerne frigjorde Kommissionen yderligere 2,8 milliarder euro.

³⁴ 2017 var det første år, hvor automatisk frigørelse efter "n+3-reglen" kunne finde sted. Det fremgår af Kommissionens rapport "Analysis of the budgetary implementation of the European structural and investment funds in 2017", at højst 50 millioner euro vedrørende et begrænset antal programmer var i fare for frigørelse efter gennemgangen af de modtagne betalingsanmodninger.

2000-2006, at den ville "resultere i, at de uindfriede forpligtelser i de næste få år [ville] holde sig på et stabilt niveau"³⁵. Trods "n+2-reglen" fortsatte UF'erne med at stige.

Nye krav i FFR for 2014-2020

51 En række nye elementer blev indført i reglerne vedrørende FFR for 2014-2020, f.eks. resultatrammen og reglen om forhåndsbetingelser. Det krævede tid og ressourcer at gennemføre disse elementer og de styrkede forvaltnings- og kontrolsystemer.

52 Udpegelsesproceduren³⁶ i FFR for 2014-2020 er medlemsstaternes ansvar og har til formål at sikre, at de nationale myndigheder har etableret de nødvendige systemer til forvaltning og kontrol af EU-midlerne. Udpegelsesprocessen viste sig imidlertid at være lang. Eftersom den skulle afsluttes, før der kunne indsendes betalingsanmodninger, opstod der forsinkelser med hensyn til at afholde betalinger og dermed reducere UF'erne. Dette krav skabte ikke de samme forsinkelser i forbindelse med ELFUL³⁷.

Årlig godkendelse af regnskaber

53 Med henblik på FFR for 2014-2020 blev der indført en procedure for godkendelse af regnskaber, hvorved Kommissionen godkender (eller afviser) regnskaberne for hvert enkelt operationelt program én gang om året. Under de tidligere FFR'er blev der først foretaget endelig kontrol af de forelagte udgifters lovlighed og formelle rigtighed ved programafslutningen.

54 Under EFRU, ESF, Samhørighedsfonden og EHFF er refusion af mellemliggende betalinger begrænset til 90 % af det samlede godtgørelsesberettigede beløb. De resterende 10 % indgår i UF'erne for en kort periode, indtil de betales efter den årlige undersøgelse og godkendelse af regnskaberne.

³⁵ Jf. svarene til vores årsberetninger for 2003 (punkt 2.48) og 2004 (punkt 2.24).

³⁶ Artikel 123 og 124 i forordningen om fælles bestemmelser.

³⁷ Artikel 65, stk. 2, i forordningen om udvikling af landdistrikterne, nr. 1305/2013, fastsætter, at medlemsstaterne for hvert program for udvikling af landdistrikter skal udpege forvaltningsmyndigheden, det godkendte betalingsorgan og godkendelsesorganet. Bibeholdelsen af de eksisterende godkendte betalingsorganer under FFR for 2014-2020 betød, at mellemliggende betalinger til udvikling af landdistrikter kunne finde sted, så snart det pågældende program var vedtaget.

55 Denne ordning har potentiale til at forbedre kontrolsystemet og reducere fejlene, men i visse tilfælde kan den føre til yderligere forsinkelser, idet medlemsstaternes myndigheder kan beslutte sig for at udskyde indsendelsen af deres udgiftserklæringer, indtil de er sikre på, at de er lovlige og formelt rigtige.

Resultatreserven

56 Et af de nye elementer, der blev indført med henblik på FFR for 2014-2020, var en resultatramme. Dette førte til kravet om, at medlemsstaterne afsætter en del af deres EU-finansiering til en "resultatreserve" for de fleste programmer under ESI-fondene. Resultatreserven udgør 6 %³⁸ af de ressourcer, som er blevet tildelt til EFRU, ESF og Samhørighedsfonden med henblik på målet om "investeringer i vækst og beskæftigelse" (ca. 20 milliarder euro), til ELFUL og til de foranstaltninger, der finansieres under delt forvaltning i overensstemmelse med EHFF-forordningen. Reservemidlerne indgår i programmerne og forpligtes automatisk på årsbasis, hvilket øger UF'erne, men de kan kun anvendes på grundlag af Kommissionens resultatgennemgang i 2019. Disse midler er ikke omfattet af reglen om automatisk frigørelse og kan således anvendes eller indgå i UF'erne indtil FFR'ens endelige dato for støtteberettigelse. Det samlede beløb i resultatreserven ved udgangen af 2017 var ca. 14 milliarder euro, og dette beløb indgik i UF'erne ved udgangen af 2017.

Effekten af forfinansiering

57 Ifølge reglerne vedrørende FFR for 2014-2020 skulle Kommissionen efter vedtagelsen af et operationelt program under ESI-fondene betale et første forfinansieringsbeløb³⁹. En eventuel uudnyttet del af denne indledende forfinansiering bliver først udlignet helt ved programmets afslutning.

58 Fra 2016 til 2023 skal Kommissionen ifølge reglerne for EFRU, ESF, Samhørighedsfonden og EHFF betale en yderligere årlig forfinansiering, som udgør mellem 2 % og 3 % af de tildelte midler⁴⁰.

59 Forfinansiering reducerer UF'erne og "beskytter" i praksis det pågældende beløb mod automatisk frigørelse. Jo større beløb der betales i forfinansiering, desto mindre

³⁸ Jf. punkt 101 i vores særberetning nr. 15/2017.

³⁹ I henhold til artikel 134, stk. 1, i forordningen om fælles bestemmelser skulle det udgøre 1 % eller 1,5 % af de samlede forpligtelsesbeløb og udbetales i årlige rater mellem 2014 og 2016.

⁴⁰ Artikel 134, stk. 2, i forordningen om fælles bestemmelser.

beløb kan der således frigøres ved anvendelse af "n+3-reglen". Den samlede betalte forfinansiering (indledende og årlig) fra 2014 til 2017 var på 34 milliarder euro.

60 Kommissionen undersøger et operationelt programs godkendte årsregnskab for at fastlægge, hvor meget af den årlige forfinansiering der ikke er dækket af anmodninger om mellemliggende betalinger i den relevante regnskabsperiode. Den inddriver de pågældende beløb, der bliver til disponible formålsbestemte indtægter, hvilket skaber nye forpligtelses- og betalingsbevillinger til de samme udgiftsmål. De nye forpligtelsesbevillinger kan anvendes indtil programmets afslutning⁴¹, men de nye betalingsbevillinger kan kun anvendes indtil udgangen af det følgende år. Forpligtelserne øger UF'erne og er ikke omfattet af reglen om automatisk frigørelse. I 2017, som var det første år, hvor den årlige godkendelse af regnskaberne fandt sted, blev der inddrevet 6,5 milliarder euro i forfinansiering. 100 % var forpligtet, og 84 % var betalt. Inddrivelsesbeløbene kan blive større i de kommende år. Vi noterer os, at Kommissionen har foreslået at reducere forfinansieringen i årene 2021 til 2023⁴².

Justeringer af FFR

61 Forpligtelsesbevillinger på 20,7 milliarder euro, som ikke blev udnyttet i 2014 på grund af forsinkelser i vedtagelsen af programmer, blev i overensstemmelse med FFR-forordningens artikel 19 overført, hovedsagelig til 2015 (og til 2016 i forbindelse med ELFUL). Dette øgede forpligtelserne for 2015 betydeligt og reducerede forpligtelserne for 2014 tilsvarende (*tabel 4*). De samlede forpligtelser for FFR'en forblev uændrede, men frigørelsesfristen for de overførte beløb flyttedes fra 2017 til 2018.

⁴¹ Artikel 12, stk. 4, litra b), i finansforordningen - forordning (EU, Euratom) 2018/1046: "Forpligtelsesbevillinger [...] som er disponible pr. 31. december og hidrører fra tilbagebetalinger af forfinansiering, kan fremføres indtil programmets afslutning og anvendes, når det er nødvendigt, forudsat at der ikke er andre disponible forpligtelsesbevillinger".

⁴² Kommissionen har foreslået at reducere den årlige forfinansiering i de sidste tre år (2021-2023) fra 3 % til 1 %. Jf. COM(2018) 614 - Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af forordning (EU) nr. 1303/2013 for så vidt angår justering af størrelsen af den årlige forfinansiering for årene 2021 til 2023.

Tabel 4 - Overførsel af uudnyttede bevillinger fra 2014 (millioner euro)

	2014	2015	2016	2017
FFR 1b	- 11 216	11 173		43
FFR 2	- 9 446	5 093	4 353	

Kilde: Rådets forordning (EU, Euratom) 2015/623 af 21. april 2015.

62 Som fastsat i FFR-forordningens artikel 7⁴³ reviderede Kommissionen i 2017 medlemsstaternes tildelinger under målet om "investeringer i vækst og beskæftigelse" i samhørighedspolitikken. På grundlag af denne revision blev loftet for forpligtelsesbevillinger for 2017-2020 forhøjet med 4,6 milliarder euro og loftet for betalingsbevillinger forhøjet med 1,4 milliarder euro (i løbende priser). Efter forlængelsen af ungdomsbeskæftigelsesinitiativet til 2020 blev yderligere 1,2 milliarder euro (i løbende priser) tildelt udgiftsområde 1b. Det betød, at forskellen mellem betalingsbevillinger og forpligtelsesbevillinger blev endnu større fra og med 2017.

Betalingsprognoser

63 Ifølge reglerne⁴⁴ skal medlemsstaterne senest den 31. januar og den 31. juli hvert år sende Kommissionen et overslag over de betalingsanmodninger, som de forventer at indsende i det indeværende og det efterfølgende finansår. Efter at have tilpasset tallene til sine egne modeller⁴⁵ bruger Kommissionen disse prognoser til at fastlægge de nødvendige betalingsbevillinger og foreslå en ændring af budgettet.

64 I 2017 korrigerede Kommissionen medlemsstaternes overslag fra juli måned med 25 % og foreslog at reducere betalingsbevillingerne for ESI-fondene med 5,9 milliarder euro. Beløbet for de betalingsanmodninger, der faktisk blev indsendt ved årets udgang, var lidt lavere end Kommissionens skøn (0,3 milliarder euro lavere).

⁴³ Rådets forordning nr. 1311/2013 af 2. december 2013.

⁴⁴ Artikel 112, stk. 3, i forordningen om fælles bestemmelser for Samhørighedsfonden og strukturfondene.

⁴⁵ Kommissionen tager højde for en række andre elementer, f.eks. udviklingen i den praktiske projektudvælgelse, de konstaterede gennemførelsestendenser og de beløb, der er i fare for automatisk frigørelse.

65 Nøjagtigheden af medlemsstaternes prognoser er steget (fra 52 % i 2016 til 80 % i 2017⁴⁶), men der var stadig en væsentlig forskel mellem de forventede beløb og de beløb, der faktisk blev anmodet om. Det betød, at UF'erne ikke faldt i den forventede grad.

Finansielle instrumenter under delt forvaltning

66 EU-budgettet kan også gennemføres ved hjælp af nye værktøjer såsom finansielle instrumenter. De beløb, der betales fra budgettet til disse instrumenter, reducerer UF'erne, men beløbene betales ikke straks videre til de endelige støttemodtagere. Dermed skabes der uindfriede forpligtelser på instrumentniveau - dvs. uden for EU-budgettet - som ikke er underlagt reglen om automatisk frigørelse⁴⁷.

67 Ved udgangen af 2017 var 14,2 milliarder euro blevet forpligtet fra ESI-fondene til finansielle instrumenter, og 4,4 milliarder euro var blevet betalt. Af disse var 1,5 milliarder euro blevet betalt til de endelige støttemodtagere⁴⁸. I vores særberetning nr. 19/2016 bemærkede vi, at mange finansielle instrumenter var overdimensionerede i forhold til markedets behov. Vi konstaterede, at en medvirkende faktor til dette var, at medlemsstaterne ønskede at omgå "n+2-reglen"⁴⁹.

Udvikling af landdistrikter

68 ELFUL's finansielle regler adskiller sig lidt fra de andre ESI-fondes. Bestemmelserne om den første forfinansiering, "n+3-reglen" om frigørelse og resultatreserven på 6 % finder alle anvendelse, men der er ingen væsentlige forskelle i forhold til den foregående periode. Medlemsstaterne programmerer ca. halvdelen af de tildelte beløb til de såkaldte "årlige foranstaltninger", hvor betalingerne foretages senest et år efter forpligtelserne. Resten går til "investeringsforanstaltninger" svarende til dem, der finansieres af ESI-fondene under udgiftsområde 1b.

⁴⁶ Beregnet på grundlag af medlemsstaternes overslag over anmodninger og de faktisk indsendte anmodninger. Baseret på Kommissionens rapport "Analysis of the budgetary implementation of the European structural and investment funds in 2017".

⁴⁷ Jf. punkt 54-57 i vores særberetning nr. 2/2012.

⁴⁸ "Financial instruments under the ESI Funds - Summaries of the data on the progress made in financing and implementing the financial instruments for the programming period 2014-2020 - Situation as at 31 December 2017".

⁴⁹ Jf. punkt 150 i vores særberetning nr. 19/2016.

69 ELFUL oplevede ikke de samme forsinkelser som de andre ESI-fonde i forbindelse med udpegelsen af programmyndigheder, eftersom processen ikke ændrede sig fra den foregående FFR. Det betød, at forsinkelsen i begyndelsen af programgennemførelsen var kortere, og den skyldtes hovedsagelig den sene vedtagelse af den lovgivningsmæssige ramme. Ikke desto mindre førte den til en omprogrammering af forpligtelsesbevillingerne for 2014 (**punkt 61**).

UF'er på andre budgetområder

Foranstaltninger udadtil

70 I forbindelse med foranstaltninger udadtil (udgiftsområde 4 - Et globalt Europa) har forpligtelsesproceduren en anden cyklus end i forbindelse med ESI-fondene. På dette udgiftsområde svarer UF'erne til 2,7 års forpligtelser⁵⁰, hvilket afspejler længden af processen fra forpligtelse til betaling. Forpligtelser indgås normalt i to trin. Først indgås der en samlet forpligtelse, og denne efterfølges af specifikke forpligtelser⁵¹. F.eks. kan et program, som der blev indgået en samlet forpligtelse for i år "n", blive formaliseret med et ikke-EU-land i år "n+1", hvorefter de kontrakter, der danner grundlag for specifikke forpligtelser, indgås frem til år "n+4". Projekter og programmer afsluttes, og eventuelle uudnyttede midler frigøres, når alle de kontraktlige forpligtelser er opfyldt, og de dertil knyttede betalinger og inddrivelses er foretaget.

71 I begyndelsen af en FFR er en stor del af UF'erne under udgiftsområde 4 samlede forpligtelser. Efterhånden som disse gennemføres ved hjælp af specifikke forpligtelser, udgør de en faldende andel af UF'erne. Ved udgangen af 2017 beløb UF'erne vedrørende samlede forpligtelser under udgiftsområde 4 sig til 8,3 milliarder euro⁵² (32 % af UF'erne under udgiftsområde 4, mens resten vedrørte specifikke forpligtelser).

⁵⁰ Denne indikator er endnu højere for nogle af programmerne under dette udgiftsområde: 3,3 år for instrumentet til førtiltrædelsesbistand og 3,1 år for Det Europæiske Naboskabsinstrument.

⁵¹ En forpligtelse er "specifik", hvis modtageren og udgiftens størrelse er bestemt. En forpligtelse er "samlet", hvis mindst ét af elementerne ikke er bestemt.

⁵² Ved udgangen af 2017 beløb UF'erne vedrørende samlede forpligtelser på samtlige FFR-udgiftsområder sig til 17 milliarder euro (6,4 % af det samlede beløb).

72 De årlige aktivitetsrapporter fra GD NEAR og GD DEVCO (de generaldirektorater i Kommissionen, der gennemfører flest udgifter under udgiftsområde 4) omfatter nøgleresultatindikatorer (KPI'er) for UF'ernes omfang. KPI 4, som vedrører UF'ernes absorptionsperiode⁵³, har et årligt mål på under 4 år. De faktiske tal for 2017 var 4,24 år⁵⁴ i GD NEAR (4,15 i 2016) og 3,7 år i GD DEVCO (3,88 i 2016).

Andre programmer

73 Udgifterne under udgiftsområde 1a (Konkurrenceevne for vækst og beskæftigelse) følger nogenlunde samme mønster som udgifterne under udgiftsområde 4, idet samlede forpligtelser (f.eks. baseret på indkaldelser af forslag) efterfølges af specifikke forpligtelser (ved indgåelse af tilskudsaftaler). Udgiftsområde 1a omfatter en række forskellige programmer med indbyrdes forskellige karakteristika, som indvirker på UF'erne, f.eks. vedrørende programvarighed og gennemførelsesordning (hovedsagelig direkte og indirekte forvaltning).

74 F.eks. gælder det for Horisont 2020, som i overensstemmelse med det tildelte budget⁵⁵ bidrager mest til UF'erne under dette udgiftsområde, at der efter kontraktunderskrivelse betales forfinansiering (sædvanligvis 10-30 %). En kontrakt varer gennemsnitlig ca. to eller tre år og fører til mellemliggende betalinger og en endelig betaling ved afslutningen.

75 De fleste af de midler, der tildeles under udgiftsområde 3 (Sikkerhed og medborgerskab) gennemføres ved delt forvaltning med medlemsstaterne via Asyl-, Migrations- og Integrationsfonden (AMIF) og Fonden for Intern Sikkerhed. Disse fonde følger regler, der svarer til ESI-fondenes. Medlemsstaterne indsender flerårige planer, og når planerne er blevet godkendt, indgås der årlige forpligtelser i overensstemmelse med en finansieringsplan. Der anvendes en "n+2-regel" om automatisk frigørelse. Den sene vedtagelse af den lovgivningsmæssige ramme vedrørende AMIF⁵⁶ betød, at

⁵³ Beregnet ved at dividere UF'erne ved årets udgang med betalingerne i løbet af året.

⁵⁴ Som forklaring på, at indikatoren ligger over målet, oplyser GD NEAR, at tolv delegationer ikke opfyldte benchmarket for denne KPI, og at dette skyldes, at der i rapporteringsåret dels blev indgået store forpligtelser, dels var et lavt betalingsniveau.

⁵⁵ Horisont 2020 tegner sig for over 60 % af forpligtelsesbevillingerne under udgiftsområde 1a i FFR for 2014-2020.

⁵⁶ INFO(2017)60 - "Active monitoring and forecast of budget implementation - summer information note".

medlemsstaterne kun havde kort tid til at udarbejde og indsende deres flerårige planer. Dette forsinkede gennemførelsen af forpligtelserne. I de sidste år øgedes gennemførelses hastigheden, og ved udgangen af 2017 var 90 % af UF'erne på dette område genereret i 2016 og 2017.

"Potentielt unormale UF'er"

76 Kommissionen udfører hvert år en analyse vedrørende "potentielt unormale UF'er" (PUUF'er). Hovedformålet er at identificere alle uberettigede UF'er, dvs. forpligtelser, som er opført i regnskabet, men som anses for potentielt at mangle et retligt og/eller faktisk grundlag for yderligere betalinger. Analysen omfatter de forpligtelser, som har været opført i regnskabet i mindst fem år, og de forpligtelser, som der ikke er foretaget betaling for i de seneste to år. I princippet bør alle sådanne "unormale" forpligtelser frigøres. De enkelte sager gennemgås af de tjenestegrene i Kommissionen, der forvalter de pågældende forpligtelser.

77 Kommissionen fremlægger resultaterne af analysen i "Draft budget - working document Part V - Budget implementation and assigned revenue".

78 I årene 2010 til 2017 blev i gennemsnit ca. 2,1 % af de respektive års UF'er identificeret som PUUF'er. En lille del (f.eks. 0,15 % af UF'erne ved udgangen af 2017) var faktisk unormale og blev frigjort på et senere tidspunkt.

Tabel 5 - Resultaterne af analysen vedrørende PUUF'er (milliarder euro)

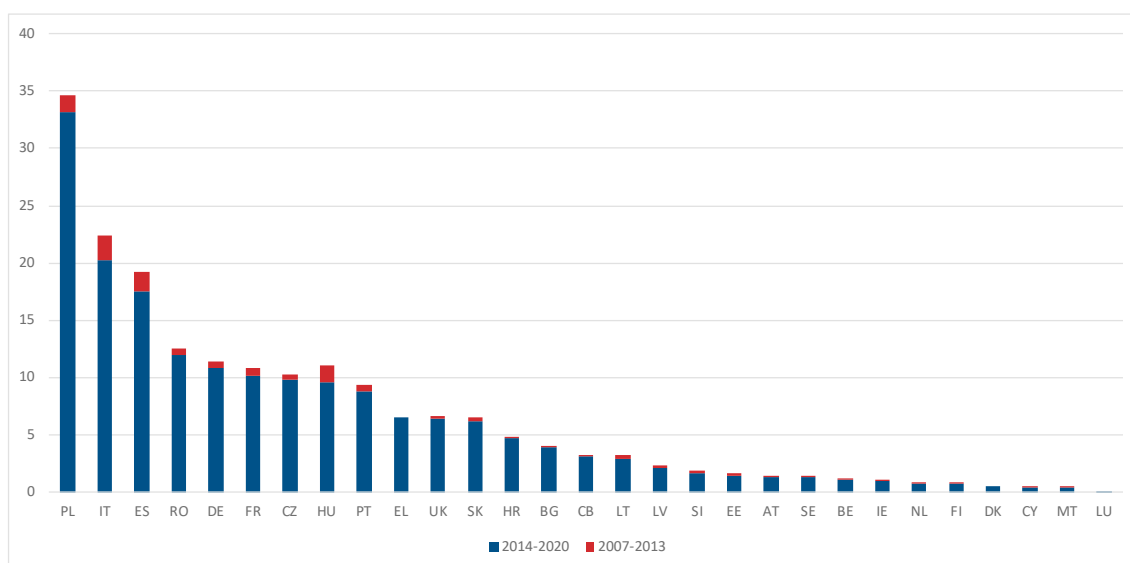
År	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
UF'er i alt	194,4	207,4	217,8	222,4	189,6	217,7	238,8	267,3
PUUF'er i alt	1,9	2,4	9,4	5,2	4,1	2,8	3,0	8,5
% PUUF'er/UF'er	1,0 %	1,1 %	4,3 %	2,4 %	2,2 %	1,3 %	1,2 %	3,2 %

Kilde: Revisionsretten, baseret på arbejdsdokumenterne vedrørende budgetforslaget.

Sammenligning af medlemsstaterne

79 Eftersom de uindfriede forpligtelser for ESI-fondene gennemføres ved delt forvaltning, kan de også analyseres på medlemsstatsniveau. Af de samlede UF'er for ESI-fondene ved udgangen af 2017 (189,9 milliarder euro) var 178,2 milliarder euro (94 %) forpligtelser fra 2014-2020 og 11,7 milliarder euro (6 %) forpligtelser fra 2007-2013. Deres fordeling på medlemsstaterne vises i *figur 11*.

Figur 11 - UF'erne for ESI-fondene fordelt på medlemsstater og oprindelsesperioder (milliarder euro)



Note: CB er programmer for grænseoverskridende samarbejde.

Kilde: Revisionsretten, baseret på oplysninger fra Kommissionens rapporter "Analysis of the budgetary implementation of the ESI funds".

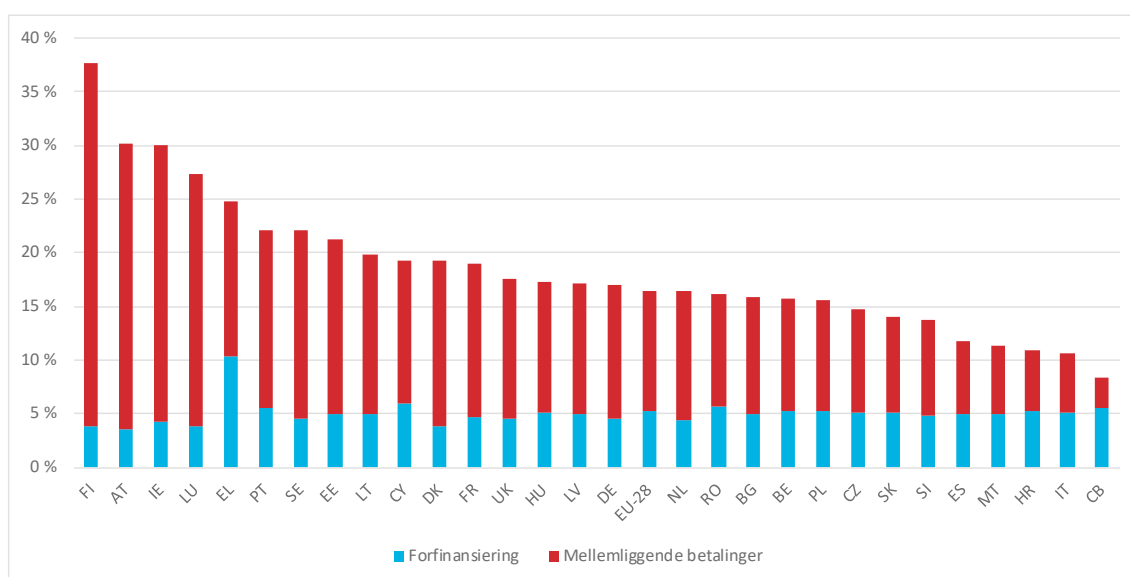
80 De tre medlemsstater med de højeste UF'er i 2017 var dem med de største tildelinger af forpligtelsesbevillinger i FFR. Det drejede sig om Polen, Italien og Spanien (henholdsvis 34,6 milliarder euro, 22,3 milliarder euro og 19,2 milliarder euro i UF'er), som tegnede sig for 40 % af 2017-UF'erne for ESI-fondene ved udgangen af 2017.

81 I relative tal er medlemsstaterne med de højeste UF'er som andel af deres respektive tildelinger under FFR for 2014-2020 Cypern, Italien og Malta med 48 %, 46 % og 44 %. Medlemsstaterne med de laveste andele var Finland, Østrig og Irland, hvor UF'erne udgjorde henholdsvis 19 %, 26 % og 27 % af de samlede tildelinger⁵⁷.

⁵⁷ Kommissionens rapport "Analysis of the budgetary implementation of the European structural and investment funds in 2017".

82 Ved udgangen af 2017 (det fjerde år i FFR) var 16,4 % af ESI-fondenes budget for perioden blevet gennemført (5,3 % som forfinansiering og 11,1 % som mellemliggende betalinger). I fjerde år af perioden 2007-2013 var udnyttelsesgraden højere, nemlig 22,1 % (8,7 % som forfinansiering og 13,4 % som mellemliggende betalinger). **Figur 12** viser den kumulerede gennemførelse ved udgangen af 2017 i de enkelte medlemsstater. Nærmere oplysninger findes i **bilag II**.

Figur 12 - Medlemsstaternes kumulerede gennemførelse ved udgangen af 2017 for perioden 2014-2020 (sammenholdt med tildelingene)



Note: CB er programmer for grænseoverskridende samarbejde.

Kilde: Kommissionens rapport "Analysis of the budgetary implementation of the European structural and investment funds in 2017".

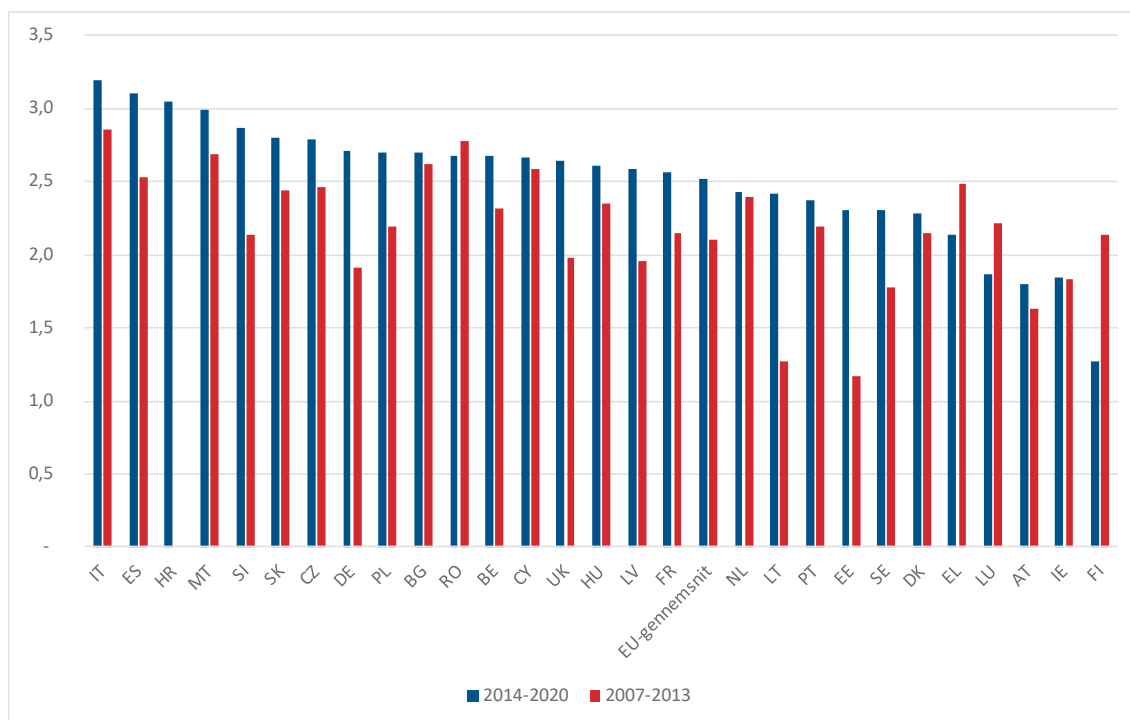
83 Hvis medlemsstaterne gennemførte programmer i nogenlunde samme tempo, burde deres andel af UF'erne være proportional med deres andel af de samlede forpligtelsesbevillinger. Der opstår imidlertid forskelle, fordi medlemsstaterne absorberer midler i forskelligt tempo. I forbindelse med FFR for 2014-2020 var medlemsstaterne med de højeste absorptionsgrader ved udgangen af 2017 Finland, Østrig og Irland (alle over 25 %), mens dem med de laveste grader var Italien, Kroatien, Malta og Spanien (alle under 12 %)⁵⁸. Vi rapporterede om årsagerne til lav absorption i

⁵⁸ Kommissionens rapport "Analysis of the budgetary implementation of the European structural and investment funds in 2017".

vores årsberetning for 2017⁵⁹ og i en nylig særberetning⁶⁰. Hovedårsagerne var den sene afslutning af den foregående FFR, den sene vedtagelse af retsakter og vanskelighederne med at tilpasse sig og gennemføre de væsentlige ændringer, der blev indført med FFR for 2014-2020. Vi har også påpeget, at medlemsstaterne kan have udfordringer med hensyn til at identificere tilstrækkelig mange projekter af høj kvalitet⁶¹.

84 De forskellige gennemførelsesgrader er illustreret i *figur 13*, der viser UF'erne som antal års forpligtelser, der varer mere end et år. I 2017 svarede de fleste medlemsstaters UF'er til mellem to og tre års forpligtelser, hvilket må forventes under "n+3-reglen".

Figur 13 - UF'er/gennemsnitlige årlige forpligtelser



Kilde: Revisionsretten, baseret på oplysninger fra Kommissionens rapport "Analysis of the budgetary implementation of the European structural and investment funds in 2017".

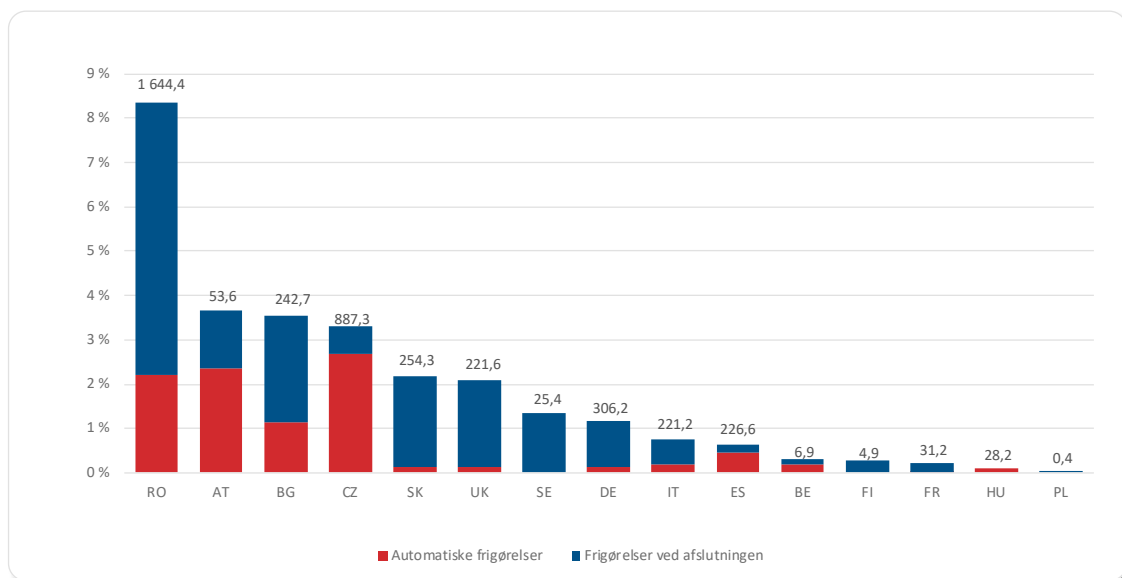
⁵⁹ Revisionsrettens årsberetning for 2017 - kapitel 2.

⁶⁰ Særberetning nr. 17/2018: "Kommissionens og medlemsstaternes foranstaltninger i de sidste år af programperioden 2007-2013 modvirkede lav absorption, men havde ikke tilstrækkeligt fokus på resultater".

⁶¹ Jf. punkt 2.17 i vores årsberetning for 2017.

85 De samlede frigørelser for perioden 2007-2013 beløb sig til 4,4 milliarder euro, bestående af 1,6 milliarder euro i automatiske frigørelser og 2,8 milliarder euro i frigørelser ved afslutningen. Disse frigørelser reducerer UF'erne, men beløbene kan ikke anvendes længere og er derfor gået tabt for de pågældende medlemsstater og EU-budgettet⁶². I sit forslag til FFR for 2021-2027 har Kommissionen foreslået at oprette en "EU-reserve". Den skulle finansieres med de midler, der er forpligtet, men i sidste ende ikke udnyttet, og med de margener, der er tilbage under lofterne for forpligtelser for det foregående regnskabsår⁶³. **Figur 14** viser fordelingen af de 4,4 milliarder euro på de 15 berørte medlemsstater, hvor Rumænien tegner sig for den største del.

Figur 14 - Kumulerede frigørelser vedrørende FFR for 2007-2013 som procentdel af de samlede tildelinger og som absolutte beløb



Note: Beløb angivet i millioner euro.

Kilde: Revisionsretten, baseret på tal fra Kommissionens rapporter.

⁶² I modsætning til de uudnyttede betalingsbevillinger, der opføres som et overskud i EU-budgettet og reducerer medlemsstaternes budgetbidrag det følgende år.

⁶³ COM(2018) 321 - Meddelelse fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet - Et moderne budget for en Union, der beskytter, styrker og forsvare - Den flerårige finansielle ramme for 2021-2027.

Konklusion og vejen frem

86 Mange af de faktorer bag UF'erne, som vi har undersøgt i dette dokument, ligner dem, som Kommissionen beskrev i sin 2002-analyse⁶⁴ af UF'erne i FFR for 2000-2006. Blandt disse faktorer er overlappningen mellem FFR'erne, effekten af reglen om automatisk frigørelse og den forsinkede start på programmerne. Nye faktorer såsom kravene vedrørende ESI-fondene under FFR for 2014-2020, har bidraget til UF'ernes aktuelle rekordhøje niveau. Det fremgår af både vores skøn⁶⁵ og Kommissionens prognoser, at stigningen vil fortsætte fremover.

Historien gentager sig

87 En omprogrammering af samme type som den i 2014 fandt sted i 2000, hvor forpligtelser blev overført fra 2000 til 2001. Som allerede nævnt (**punkt 30**) var starten på FFR for 2007-2013 også påvirket af forsinkelser.

88 I 2004 var de uindfrie forpligtelser vedrørende programmerne for 2000-2006 3,7 milliarder euro højere, end Kommissionen havde forudset i 2002. De uindfrie budgetmæssige forpligtelser vedrørende programmerne for 1994-1999 var på 3,3 milliarder euro, selv om de ifølge Kommissionens analyse fra 2002 skulle have været indfriet fuldstændigt⁶⁶. Dette viser, at de forventede UF-niveauer konstant blev undervurderet.

89 Da FFR for 2007-2013 blev vedtaget i maj 2006, var det på grundlag af den antagelse, at UF'erne ville beløbe sig til 180 milliarder euro ved udgangen af 2013⁶⁷. Det faktiske beløb var 222 milliarder euro.

90 Betalingsprognosen vedrørende programmerne for 2014-2020 var baseret på historiske data fra de to foregående FFR-perioder (2000-2006 og de første år af 2007-

⁶⁴ COM(2002) 528 - Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet - Udviklingen i strukturfondenes budgetgennemførelse, især med hensyn til uindfrie forpligtelser.

⁶⁵ Jf. punkt 2.7 i vores årsberetning for 2017.

⁶⁶ Jf. punkt 2.20 i vores årsberetning for 2004.

⁶⁷ "Working document on outstanding commitments (RAL) and the payments issue" - Europa-Parlamentets Budgetudvalg.

2013). Kommissionen antog, at forsinkelserne i 2007 og 2008 ikke ville blive gentaget, og at de nye programmer ville starte tidligere⁶⁸. Denne antagelse viste sig at være forkert, og forsinkelserne blev faktisk endnu længere end i den foregående periode.

91 Da den aktuelle FFR blev vedtaget i 2013, forventedes det, at UF'erne ved udgangen af 2020 ville være på over 260 milliarder euro⁶⁹. Det faktiske tal forventes nu at blive væsentlig større, primært fordi starten på gennemførelsen af ESI-fondene var langsommere end forventet. Kommissionen opererer i sin 2018-prognose⁷⁰ med UF'er på 295 milliarder euro ved udgangen af 2020 og 314 milliarder euro ved udgangen af 2023⁷¹.

92 Kommissionen rapporterer, at det har været en ekstremt stor udfordring at udarbejde præcise prognoser for udviklingen i betalingerne under FFR for 2014-2020, navnlig hvad angår ESI-fondene, idet en ændring på (±) 1 % i gennemførelsestempoet fører til en ændring på (±) 4 milliarder euro i betalingsbehovene⁷².

93 Det er en kompleks opgave at forudsige UF'ernes omfang eller det fremtidige behov for betalingsbevillinger, men den er afgørende med hensyn til at udarbejde fremtidige budgetter og undgå, at der ophobes et unormalt betalingsefterslæb. Vi har konsekvent anbefalet Kommissionen at udarbejde langsigtede betalingsprognoser⁷³ og hilser det derfor velkommen, at finansforordningen fra 2018 pålægger Kommissionen

⁶⁸ Kommissionens arbejdsdokument SWD (2016) 299 final, der ledsagede meddelelsen fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet "Midtvejs gennemgang/midtvejsrevision af den flerårige finansielle ramme for årene 2014-2020 - Et EU-budget med fokus på resultater".

⁶⁹ Budgetforslag 2019 - overslag udarbejdet af Kommissionen.

⁷⁰ COM(2018) 687 af 10.10.2018 - Rapport fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet "Langsigtet prognose for fremtidige ind- og udgående pengestrømme i EU-budgettet (2019-2023)".

⁷¹ Ud fra den antagelse, at forslagene til den næste FFR vedtages som foreslået af Kommissionen.

⁷² Kommissionens "Medium term payment forecast" - 16. oktober 2017.

⁷³ Jf. vores udtalelse nr. 1/2017 (punkt 110-112), vores årsberetning for 2017 (punkt 2.49), vores årsberetning for 2015 (punkt 2.10) og vores årsberetning for 2014 (punkt 2.22).

at sende Europa-Parlamentet og Rådet en årlig langsigtet prognose for fremtidige ind- og udgående pengestrømme for de næste fem år⁷⁴.

Risici vedrørende fremtidige budgetter

94 Kommissionen mener, at "[stigningen] i de uindfriede forpligtelser for de europæiske struktur- og investeringsfonde i tredje år af programmeringsperioden er en del af den normale fase i gennemførelse af fondene, der tidligere blev fulgt for disse fonde. Den jævne årsprofil for forpligtelsesbevillingerne i perioden 2014-2020, indførelsen af n+3-reglen og den langsomme gennemførelse medførte en væsentlig stigning i de uindfriede forpligtelser"⁷⁵. Vi mener imidlertid, at de aktuelle rekordhøje UF'er kan føre til følgende risici vedrørende EU-budgettet.

Utilstrækkelige betalingsbevillinger i de sidste år af FFR for 2014-2020

95 Vi har allerede nævnt i vores årsberetninger, at høje UF'er øger risikoen for, at der opstår et unormalt betalingsefterslæb ligesom i 2013-2015, i takt med at betalingsanmodningerne stiger betydeligt i de sidste år af FFR for 2014-2020⁷⁶.

96 Denne risiko kan reduceres ved hjælp af "den globale margen for betalinger", som er et særligt instrument, der giver mulighed for at fremføre uudnyttede margener til senere år⁷⁷.

97 Ifølge Kommissionen⁷⁸ var der ikke noget unormalt betalingsefterslæb ved udgangen af 2017. Efterslæbet ved udgangen af 2017, som primært bestod af anmodninger vedrørende programmerne for 2014-2020, der blev modtaget for sent til at blive betalt det år, beløb sig imidlertid til 2,3 milliarder euro. Dette efterslæb vil sandsynligvis stige i de kommende år i takt med programgennemførelsen.

⁷⁴ Artikel 247, stk. 1, i forordning (EU, Euratom) 2018/1046.

⁷⁵ Svar til punkt 2.14 i vores årsberetning for 2016.

⁷⁶ Jf. vores årsberetning for 2017, punkt 2.47.

⁷⁷ Jf. vores årsberetning for 2017, punkt 2.9-2.12.

⁷⁸ "Commission Active Monitoring and Forecast of Budget Implementation – 2017 Information Note", 16. marts 2018.

Utilstrækkelige betalingsbevillinger i den næste FFR

98 Ligesom i de tidligere perioder betød forsinkelser i programgennemførelsen under FFR for 2014-2020, at behovet for betalingsbevillinger til programmerne var meget lavt i de første fire år. Men til forskel fra situationen i de tidligere FFR'er blev de årlige betalingsbevillinger i 2014 og 2015 udnyttet næsten fuldt ud til at betale UF'erne vedrørende FFR for 2007-2013⁷⁹. Det vil sige, at gennemførelsesforsinkelserne også havde en positiv effekt i budgetmæssig henseende og bidrog til at mindske presset på betalingerne. Hvis der ikke havde været forsinkelser, ville betalingsbehovene imidlertid have været meget større i de første år af den aktuelle FFR. En situation med utilstrækkelige betalingsbevillinger svarende til situationen i 2011-2015 risikerer at opstå i den næste FFR⁸⁰ (**punkt 38**).

99 Kommissionen berørte dette spørgsmål i sin langsigtede prognose⁸¹. Den anførte, at de vedtagne betalingslofter for 2019-2020 og de foreslåede betalingslofter for 2021-2023 er forenelige med de forventede behov vedrørende programmerne for 2014-2020, og en gnidningsløs indfasning af programmerne for 2021-2027. Yderligere forsinkelser i gennemførelsen af ESI-fondene kan lægge pres på betalingslofterne for 2021-2023 og påvirke deres evne til at dække de nye udgiftsprogrammer.

100 Kommissionen og budgetmyndigheden bør imødegå denne risiko i overensstemmelse med Rådets afgørelse om egne indtægter⁸², som fastsætter, at der skal fastholdes en bestemt balance mellem forpligtelsesbevillinger og betalingsbevillinger. Vores årsberetninger for 2016 og 2017 indeholdt anbefalinger vedrørende dette spørgsmål. I vores årsberetning for 2016 anbefalede vi, at Kommissionen tager hensyn til væksten i uindfrie forpligtelser i sine overslag over betalingsbevillinger for den næste FFR med henblik på at bistå med at sikre en bestemt balance mellem forpligtelsesbevillinger og betalingsbevillinger⁸³. I vores årsberetning for 2017 anbefalede vi, at Kommissionen i lyset af det store omfang af uindfrie forpligtelser under den nuværende og den foregående FFR opfordrer Europa-

⁷⁹ I 2014 blev marginen til uforudsete udgifter faktisk brugt som en nødforanstaltning til at fremrykke betalingsbevillinger til dækning af årets behov.

⁸⁰ Jf. vores årsberetning for 2016, punkt 2.36 og 2.37.

⁸¹ COM(2018) 687 - Langsigtet prognose for fremtidige ind- og udgående pengestrømme i EU-budgettet (2019-2023).

⁸² Rådets afgørelse 2014/335/EU, Euratom af 26. maj 2014.

⁸³ Jf. punkt 2.48, anbefaling 1, i vores årsberetning for 2016.

Parlamentet og Rådet til i forbindelse med drøftelserne om FFR efter 2020 at indføre mekanismer til bedre håndtering af risikoen for betalingsefterslæb⁸⁴.

Øget eksponering af EU-budgettet

101 EU har foruden uindfrie forpligtelser en række betydelige langfristede forpligtelser, garantier og retlige forpligtelser⁸⁵. De vedrører bl.a. personalepensioner, garantier for lån og finansielle instrumenter. Høje UF'er øger de beløb, som EU skylder, og øger dermed EU-budgettets finansielle eksponering.

Hvordan kan UF'erne reduceres?

102 For at forhindre en mangel på betalingsbevillinger mod slutningen af den aktuelle FFR og et unormalt skift i UF'er fra det ene år til det andet blev Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen enige om⁸⁶:

- at UF-niveauet skal overvåges nøje
- at frigørelsesreglerne skal anvendes stringent, navnlig reglerne for automatiske frigørelser
- at de vil analysere og drøfte Kommissionens overslag med hensyn til størrelsen af de nødvendige betalingsbevillinger for at sikre, at EU kan opfylde sine finansielle forpligtelser i perioden 2014-2020.

103 UF-niveauet kan pr. definition reduceres på tre måder:

- ved at forhøje betalingsbevillingerne, når de er utilstrækkelige
- ved at frigøre midler
- ved at reducere forpligtelsesbevillingerne i fremtidige budgetter, så der er tilstrækkelige betalingsbevillinger til at betale de uindfrie forpligtelser⁸⁷.

⁸⁴ Jf. punkt 2.62, anbefaling 3, i vores årsberetning for 2017.

⁸⁵ Jf. Revisionsrettens årsberetning for 2016, punkt 2.15-2.20.

⁸⁶ Finansforordningen vedrørende Unionens almindelige budget - juli 2018, bilag - Interinstitutionelt samarbejde under budgetproceduren.

⁸⁷ Jf. punkt 2.36 i vores årsberetning for 2016.

104 Forhøjelser af betalingsbevillingerne og reduktioner af forpligtelsesbevillingerne skal vedtages af budgetmyndigheden. Frigørelser bestemmes udelukkende af de finansielle regler, som skal overholdes af Kommissionen. Frigørelserne var lave i de tidligere år, men de repræsenterer ikke desto mindre uudnyttede budgetmidler, som ikke længere kan bidrage til at opfylde de politiske mål.

105 UF'erne fra perioden 2014-2020 forventes at falde fra 2020 til 2025, så kun et ubetydeligt beløb bliver tilbage. Den største udfordring bliver at sikre, at der ikke ophobes endnu højere UF'er i den nye periode. Nogle af de foranstaltninger, som Kommissionen indførte med henblik på den aktuelle FFR (f.eks. årlig regnskabsafslutning) eller har foreslået med henblik på den næste FFR (ændring af frigørelsesreglen fra "n+3" til "n+2", lavere forfinansiering, bevarelse af de aktuelle forvaltnings- og kontrolsystemer (f.eks. ved bibeholdelse af de udpegede myndigheder i medlemsstaterne), større fleksibilitet med hensyn til at overføre midler inden for og mellem programmer)⁸⁸, kan måske delvis adressere denne udfordring.

106 Følgende foranstaltninger kan også bidrage til at forhindre en ophobning af UF'er under den næste FFR:

- rettidig vedtagelse af FFR for 2021-2027 og de tilhørende flerårige programmer
- forenkling af reglerne for anvendelsen af budgettet⁸⁹
- solide prognoser vedrørende betalingsbehov
- sikring af en passende balance mellem bevillinger til forpligtelser og betalinger.

⁸⁸ Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om fælles bestemmelser for Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond Plus, Samhørighedsfonden og Den Europæiske Hav- og Fiskerifond og om finansielle regler for nævnte fonde og for Asyl- og Migrationsfonden, Fonden for Intern Sikkerhed og instrumentet for grænseforvaltning og visa, COM(2018) 375.

⁸⁹ Jf. vores briefingpapirer: "Forenkling af gennemførelsen af samhørighedspolitikken efter 2020", maj 2018, "Et bidrag til forenkling af EU's forskningsprogram efter Horisont 2020", marts 2018, og "Den fælles landbrugspolitik fremtid", marts 2018.

Bilag

Bilag I - UF'er vedrørende de vigtigste programmer - 2014-2017 (millioner euro)

FFR- underudgifts- område	Navn på FFR-underudgiftsområde	Kumulerede UF'er ved årets udgang				Vedtagne forpligtelses- bevillinger i 2017	UF'er i 2017 som antal års forpligtelser
		2014	2015	2016	2017		
a	b	c	d	e	f	g	h = f / g
1.2.11	Regional konvergens (mindre udviklede regioner)	61 866	69 135	71 813	82 421	26 122	3,2
2.0.20	Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL)	16 550	24 643	29 641	32 742	14 366	2,3
1.2.13	Konkurrenceevne (mere udviklede regioner)	16 292	19 157	22 235	25 870	8 251	3,1
1.2.15	Samhørighedsfonden	24 499	22 223	23 497	24 398	9 056	2,7
1.1.31	Horisont 2020	19 947	20 434	19 945	19 928	10 346	1,9
1.2.12	Overgangsregioner	2 771	8 873	12 382	16 151	5 627	2,9
4.0.3	Instrumentet til finansiering af udviklingssamarbejde	8 605	8 613	8 286	8 646	3 168	2,7
4.0.2	Det Europæiske Naboskabsinstrument (ENI)	6 693	7 371	7 345	7 663	2 440	3,1
4.0.1	Instrumentet til førtiltrædelsesbistand (IPA)	5 948	5 898	6 402	6 901	2 115	3,3
1.2.6	Bidrag til Connecting Europe-faciliteten (CEF)	-	1 806	3 402	4 704	1 593	3,0
1.1.82	Transport	4 175	3 510	3 892	3 673	1 723	2,1
1.2.2	Europæisk territorielt samarbejde	2 102	1 880	2 217	3 514	1 940	1,8
2.0.31	Den Europæiske Hav- og Fiskerifond (EHFF)	1 549	2 170	2 595	3 218	912	3,5
1.1.10	Den Europæiske Fond for Strategiske Investeringer (EFSI)	-	1 357	2 460	2 654	2 661	1,0
3.0.1	Asyl-, Migrations- og Integrationsfonden (AMF)	689	980	1 734	2 447	1 620	1,5
1.2.5	Ungdomsbeskæftigelsesinitiativet (specifik supplerende tildeling)	1 540	2 142	2 215	2 248	-	
1.1.12	International termonuklear forsøgsreaktor (ITER)	2 378	2 373	2 128	1 727	323	5,3
1.1.81	Energi	485	803	1 140	1 678	700	2,4
2.0.4	Miljø- og klimaindsats (LIFE)	1 176	1 270	1 404	1 564	494	3,2
3.0.2	Fonden for Intern Sikkerhed	738	982	1 191	1 421	739	1,9
1.1.11	EU-satellitbaserede navigationsprogrammer (Egnos og Galileo)	582	919	1 267	1 300	897	1,4
1.2.4	Den Europæiske Fond for Bistand til de Socialt Dårligst Stillede (FEAD)	91	584	841	1 101	546	2,0
	Vigtigste flerårige programmer i alt	178 675	207 122	228 033	255 971	95 639	2,7
	Andre programmer	10 509	10 042	10 332	10 817	8 378	
	I alt	189 183	217 164	238 365	266 788	104 017	

Note 1: Programmerne er opstillet efter deres UF'er i 2017.

Note 2: De samlede UF-beløb omfatter ikke andre institutioners UF'er.

Kilde: Revisionsretten, baseret på oplysninger fra Kommissionens datawarehouse.

Bilag II - Kumulerede betalingsratser og UF'er pr. medlemsstat ved udgangen af 2017 vedrørende FFR for 2014-2020

Medlemsstat	Beløb tildelt i FFR (milliarder euro)	Forfinansiering indtil udgangen af 2017	Mellemliggende betalinger indtil udgangen af 2017	Samlet betalingsrat	UF'er vedrørende FFR for 2014-2020 ved udgangen af 2017 (milliarder euro)
a	b	c	d	e = c + d	f
FI	3,77	3,8 %	33,9 %	37,7 %	0,7
AT	4,92	3,5 %	26,7 %	30,2 %	1,3
IE	3,50	4,3 %	25,8 %	30,1 %	0,9
LU	0,14	3,8 %	23,6 %	27,4 %	0,0
EL	21,37	10,4 %	14,4 %	24,8 %	6,5
PT	26,09	5,6 %	16,5 %	22,1 %	8,8
SE	3,72	4,6 %	17,5 %	22,1 %	1,3
EE	4,42	4,9 %	16,3 %	21,2 %	1,4
LT	8,45	4,9 %	15,0 %	19,9 %	2,9
CY	0,95	6,0 %	13,3 %	19,3 %	0,4
DK	1,55	3,9 %	15,4 %	19,3 %	0,5
FR	27,84	4,7 %	14,3 %	19,0 %	10,1
UK	16,88	4,5 %	13,1 %	17,6 %	6,4
HU	25,11	5,1 %	12,2 %	17,3 %	9,5
LV	5,69	5,0 %	12,2 %	17,2 %	2,1
DE	27,93	4,5 %	12,5 %	17,0 %	10,8
NL	1,89	4,4 %	12,0 %	16,4 %	0,7
RO	31,18	5,7 %	10,4 %	16,1 %	11,9
BG	9,99	5,0 %	10,9 %	15,9 %	3,9
BE	2,87	5,3 %	10,4 %	15,7 %	1,1
PL	86,65	5,2 %	10,4 %	15,6 %	33,2
CZ	23,89	5,1 %	9,6 %	14,7 %	9,8
SK	15,49	5,1 %	9,0 %	14,1 %	6,2
SI	3,95	4,8 %	8,9 %	13,7 %	1,7
ES	42,56	5,0 %	6,8 %	11,8 %	17,5
MT	0,83	5,0 %	6,3 %	11,3 %	0,4
HR	10,93	5,2 %	5,7 %	10,9 %	4,7
IT	44,70	5,1 %	5,5 %	10,6 %	20,3
CB	9,26	5,6 %	2,7 %	8,3 %	3,1
I alt	466,54	5,3 %	11,1 %	16,4 %	178,2

Note 1: CB er programmer for grænseoverskridende samarbejde.

Kilde: Revisionsretten, baseret på Kommissionens rapport "Analysis of the budgetary implementation of the European structural and investment funds in 2017".

Holdet bag

Revisionsrettens kortfattede sagsgennemgang "Uindfriede forpligtelser i EU-budgettet - en nærmere undersøgelse" er vedtaget af Afdeling V - Finansiering og forvaltning af EU, der ledes af Lazaros S. Lazarou, medlem af Revisionsretten. Arbejdet blev ledet af Annemie Turtelboom, medlem af Revisionsretten, med støtte fra kabinetschef Dennis Wernerus, ledende administrator Margit Spindelegger, opgaveansvarlig Paul Sime samt Michael Tatianos og Mircea-Cristian Martinescu. Thomas Everett ydede sproglig støtte, og Manuela Magliocca og Valérie Tempez-Erasmi ydes sekretariatsstøtte.

Efter at være steget næsten uafbrudt i flere år nåede EU-budgettets uindfriede forpligtelser et nyt rekordniveau på 267 milliarder euro ved udgangen af 2017. De fleste af dem udgør en fremtidig betalingsforpligtelse for EU-budgettet. I denne gennemgang giver vi indblik i, hvordan deres omfang har udviklet sig over tid, og beskriver de vigtigste faktorer bag deres stigning. Det er f.eks., at forpligtelsesbevillingerne er højere end betalingsbevillingerne, at afslutningen af én FFR overlapper med starten på en ny, og at gennemførelsen af EU-finansierede programmer i medlemsstaterne er langsom. Vi identificerer de risici, som de uindfriede forpligtelsers store omfang indebærer for EU-budgettet - f.eks. at de fremtidige betalingsbehov ikke kan dækkes - og anviser mulige løsninger.

DEN EUROPÆISKE REVISIONSRET

12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tlf. +352 4398-1

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

Websted: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors



DEN
EUROPÆISKE
REVISIONSRET



© Den Europæiske Union, 2019.

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