

Regionsudvalgets udtalelse — Gennemførelsen af EU-budgettet

(2014/C 271/10)

Ordfører Adam Struzik (PL/PPE), formand for Mazovia-regionen**I. POLITISKE ANBEFALINGER**

1. Regionsudvalget henleder opmærksomheden på, at udvalget for første gang udarbejder en udtalelse om gennemførelsen af EU-budgettet med det formål at redegøre for de lokale og regionale myndigheders syn på både den aktuelle finansielle ramme og perioden 2014-2020;
2. påpeger, at der med henblik på at styrke kvaliteten af udtalelsen om gennemførelsen af EU-budgettet blev gennemført en undersøgelse blandt de lokale og regionale myndigheder ⁽¹⁾, som gav stor respons. Dette viser interessen for emnet og afspejler et ønske om at samarbejde om problemernes løsning og udnytte det potentiale, der findes i den territoriale tilgang;
3. fremhæver, at EU-budgettet er et nøgleinstrument for opfyldelsen af Den Europæiske Unions målsætninger. Der er behov for at fremhæve budgettets betydning, navnlig på nuværende tidspunkt hvor krisen i de offentlige budgetter fortsætter i mange lande, og hvor der er brug for at støtte den europæiske økonomis konkurrenceevne, skabe beskæftigelse og fremme fælles europæiske værdier;
4. bemærker, at EU-budgettet leverer ressourcerne til opfyldelse af EU's mål, der er fastlagt i traktaterne, og som er aftalt på de højeste politiske niveauer (mellem Rådet, Europa-Parlamentet og Kommissionen), men også udgør et afgørende instrument, der bidrager til opfyldelsen af målene for de offentlige politikker, der gennemføres i medlemsstaterne, og de lokale og regionale myndigheders tiltag. Regionsudvalget mener i den henseende, at en mere resultatorienteret tilgang vil tilskynde til et bedre valg af mål og instrumenter, der afspejler situationen i de forskellige områder i EU, og dermed styrke en effektiv anvendelse af EU's budget;
5. påpeger, at de lokale og regionale myndigheder deltager i gennemførelsen af EU-budgettet som direkte støttemodtagere og forvaltere af EU-midler. Ikke desto mindre deles ansvaret for budgetgennemførelsen på lokalt og regionalt niveau med medlemsstaterne, Kommissionen og de andre EU-institutioner;
6. bifalder, at den territoriale dimensions rolle i EU-politikernes gennemførelse er blevet styrket i de juridiske regler for programmeringsperioden 2014-2020. Som konsekvens heraf vil de lokale og regionale myndigheders rolle i gennemførelsen af EU-budgettet blive yderligere styrket;
7. påpeger, at denne udtalelse fokuserer på de EU-midler, som har størst betydning for de lokale og regionale myndigheder, herunder først og fremmest de europæiske struktur- og investeringsfonde (ESI), dvs. Den Europæiske Fond for Regionaludvikling (EFRU), Samhørighedsfonden, Den Europæiske Socialfond (ESF), Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL) og Den Europæiske Hav- og Fiskerifond (EHFF). Ikke desto mindre fremhæver udvalget også betydningen af andre programmer, såsom Horisont 2020, når det drejer sig om at opfylde de udviklingsmål, der er fastlagt på europæisk, nationalt, regionalt og lokalt niveau.

Budgettets gennemførelshastighed

8. Regionsudvalget mener, at EU-budgettets gennemførelshastighed bør ses som værende tilfredsstillende i betragtning af den aktuelle samfundsøkonomiske situation, det faktum at lovrammen for EU-støtte for 2007-2013 blev vedtaget senere end planlagt, for ikke at nævne det forhold, at mange EU-politikker er udformet med henblik på at opnå langsigtede strukturelle målsætninger snarere end at fremme kortvarige udbudseffekter;
9. bemærker med bekymring, at der er betragtelige forskelle i gennemførelshastigheden for de enkelte medlemsstater og fonde, selvom gennemførelshastigheden for EU-budgettet overordnet set er tilfredsstillende;

⁽¹⁾ Resultaterne af onlineundersøgelsen/høringen om gennemførelsen af EU-budgettet, Regionsudvalget; Kontor E2 — Nærhedsovervågningsnetværket/Europa 2020-overvågningsplatformen/Borgmesteraftalen/EGTS. Europa 2020-overvågningsplatformens team.

10. mener, at forskellene i gennemførelses hastigheden for EU-budgettet medlemsstaterne imellem skyldes mange forskellige faktorer, hvoraf kun nogle få kan siges at have direkte forbindelse til afholdelsen af udgifter på lokalt og regionalt plan. De faktorer, som har betydning for gennemførelses hastigheden for EU-budgettet er:

- effektiviteten af forvaltningssystemerne i de enkelte medlemsstater
- forskelle i de interne regler for de enkelte fonde og deres kompleksitetsgrad
- kvaliteten af de nationale retlige rammer
- adgangen til medfinansieringsmidler
- den administrative kapacitet
- effektiviteten af koordineringen, forvaltningen på flere niveauer og partnerskabsordningerne;

11. bemærker, at det ifølge de lokale og regionale myndigheder er medlemsstaterne, der har størst indflydelse på gennemførelses hastigheden for EU-budgettet på europæisk niveau, mens det hvad angår EU-medfinansierede projekter er den administrative kapacitet hos de lokale og regionale myndigheder, som har størst betydning for gennemførelses hastigheden, efterfulgt af de budgetmæssige muligheder (såvel offentlige som nationale) for medfinansiering og kompleksitetsgraden af de interne regler for de enkelte fonde;

12. påpeger i den henseende, at klagerne over, at den langsomme gennemførelse af projekter, der er medfinansieret via EU-budgettet, skyldes de lokale og regionale myndigheders ringe administrative kapacitet, kun er delvist korrekte. De lokale og regionale myndigheder er klar over det ofte utilstrækkelige niveau, der gælder for deres egen administrative kapacitet, men gennemførelses hastigheden for anvendelsen af EU-midler på lokalt og regionalt niveau påvirkes også af spørgsmål, der hører under medlemsstaternes og Kommissionens kompetenceområder;

13. opfordrer på baggrund af ovenstående medlemsstaterne til at styrke samarbejdet og koordinere deres foranstaltninger med de lokale og regionale myndigheder, når de udarbejder operationelle programmer og specifikke gennemførelsesløsninger, med det formål at sikre en optimal hastighed og kvalitet i anvendelsen af EU-midler og minimere byrden for støttemodtagerne;

14. opfordrer Kommissionen og medlemsstaterne til at vælge en mere proaktiv tilgang til den nye finansielle ramme og navnlig introducere oplysnings- og uddannelsesprogrammer for de lokale og regionale myndigheder med det formål at forbedre hastigheden og kvaliteten af EU-budgettets gennemførelse;

15. bemærker, at Kommissionens kortlægning af bedste praksis-projekter også kan have følger for budgettets gennemførelses hastighed, navnlig når der er tale om områder, der kræver en integreret tilgang omfattende flere fonde, programmer og partnere, herunder projekter, der tilrettelægges under nye instrumenter som integrerede territoriale investeringer (ITI) eller lokaludvikling styret af lokalsamfundet (CLLD);

16. peger derudover på følgende metoder til at fremskynde gennemførelsen af EU-medfinansierede projekter på lokalt og regionalt plan:

- der skal være større fokus på at forenkle procedurerne for støttemodtagerne
- det skal sikres, at medlemsstaterne rettidigt opfylder forhåndsbetingelserne, som for de flestes vedkommende ligger uden for de lokale og regionale myndigheders ansvarsområde
- mere udbredt anvendelse af forenklede omkostningsmuligheder
- anvendelse af de højeste satser for EU-medfinansiering
- forenklet adgang til nationale, private og Den Europæiske Investeringsbanks finansieringsmekanismer
- Kommissionen bør overveje at fjerne kravet om at medtage medfinansiering i beregningen af underskuddet på de offentlige finanser;

17. har tillid til, at de nye regler for de europæiske struktur- og investeringsfonde vil have en positiv indvirkning på gennemførelses hastigheden for EU-medfinansierede projekter på lokalt og regionalt niveau. Ikke desto mindre er det i den nuværende forberedelsesfase vedrørende iværksættelsen af den finansielle ramme 2014-2020 umuligt at vurdere omfanget af denne fremskyndelse eller hvilke områder, der vil blive berørt;

18. bifalder offentliggørelsen af Kommissionens meddelelse »Endelig resultattavle for forenkling under FFR 2014-2020«⁽²⁾;

19. opfordrer for den næste programmeringsperiodes vedkommende (efter 2020) til, at dialogen mellem EU-institutionerne og medlemsstaterne bliver bedre og mere effektiv med henblik på at kunne fremlægge udkast til forordninger, gennemføre forhandlinger om og afslutte drøftelserne af lovforslagene tidligt nok til at kunne påbegynde gennemførelsen af EU-budgettet i begyndelsen af 2021;

20. noterer sig, at der mangler udtømmende statistiske data for inddragelsen af de lokale og regionale myndigheder i gennemførelsen af EU-budgettet. Regionsudvalget opfordrer derfor Kommissionen og medlemsstaterne til jævnligt at offentliggøre oplysninger om dette aspekt (bl.a. i deres årlige gennemførelsesrapporter og periodiske samhørighedsrapporter) og foretage en løbende vurdering af denne situation, som bør drøftes med Regionsudvalget.

Omfanget af fejl og andre forvaltningsrelaterede spørgsmål

21. Regionsudvalget påpeger, at de vigtigste årsager til fejl ifølge oplysninger fra Kommissionen og Den Europæiske Revisionsret er følgende:

— udgifternes manglende støtteberettigelse

— manglende overholdelse af reglerne om offentlige indkøb;

22. bemærker, at kontrolomkostningerne til revision af samhørighedsudgifterne kan anslås til ca. 860 millioner EUR, dvs. 0,2 % af de samlede budgetter for EFRU, Samhørighedsfonden og ESF⁽³⁾;

23. bifalder, at Revisionsretten siden 2009 har kunnet konstatere, at omfanget af uregelmæssigheder for udgifter relateret til samhørighed i forbindelse med programmeringsperioden 2007-2013 ligger klart under niveauet for perioden 2000-2006⁽⁴⁾;

24. mener ikke, at omfanget af fejl på disse områder afspejler misbrug i anvendelsen af EU-midler (svig), men snarere visse grupper af støttemodtageres evne (herunder lokale og regionale myndigheder) til at overholde de opstillede regler og kvaliteten af de nationale og europæiske koordinerings-, kontrol- og forvaltningssystemer;

25. bemærker i den sammenhæng, at en reduktion af omfanget af fejl på disse to områder kræver en koordineret indsats, der inddrager de lokale og regionale myndigheder, medlemsstaterne, Kommissionen samt andre EU-institutioner. Regionsudvalget opfordrer derfor til et tættere samarbejde, ikke kun om gennemførelsen af EU-medfinansierede programmer og projekter, men også om udarbejdelsen af retsregler og retningslinjer. Regionsudvalget fremhæver behovet for, at Kommissionens tjenestegrene kontrollerer, at de nationale systemer overholder EU-lovgivningen på områderne støtteberettigelse og offentlige udbud, inden de iværksætter programmer og projekter og ikke kun under gennemførelsen af disse;

26. noterer sig, at der foretages finansielle korrektioner, når der påvises uregelmæssigheder, hvilket ikke alene påvirker den hastighed, hvormed EU-midlerne anvendes, men også mindsker sandsynligheden for at opnå de forventede resultater;

27. bifalder, at reglerne for støtteberettigelse vil blive anvendt på en mere fleksibel måde i den nye programperiode. I den sammenhæng må forslagene inden for rammerne af ESF, der giver mulighed for en mere udbredt anvendelse af enhedspriser og faste beløb i stedet for godtgørelse af de faktisk afholdte udgifter, ses som en særlig positiv udvikling. Det burde mindske den administrative byrde for støttemodtagerne, forudsat at Kommissionen overvåger situationen nøje, så den kan tilskynde de medlemsstater, der tøver, til at anvende de forenklede mekanismer;

⁽²⁾ COM(2014) 114 final, 3.3.2014.

⁽³⁾ Ibid, s. 43 og 45.

⁽⁴⁾ Jf. Martin Weber, Chrysoula Latopoulou og Jorge Guevara López: »The Cost of Control' of Auditing Cohesion Expenditure«, ESIF 1/2014, s. 39.

28. opfordrer Kommissionen til at undersøge muligheden for at indføre tilsvarende forenklinger for projekter, der finansieres med andre end ESF-midler, eftersom forenkledede omkostninger ikke anvendes i forbindelse med projekter, der gennemføres inden for rammerne af offentlige indkøb;

29. anerkender de skridt, der er blevet taget til at harmonisere regler og procedurer for alle europæiske struktur- og investeringsfonde. Regionsudvalget bemærker imidlertid, at der hersker en betydelig usikkerhed hos de lokale og regionale myndigheder om konsekvenserne af de nye bestemmelser og disses evne til at fremme lanceringen af projekter eller øge mulighederne for koordinering mellem de europæiske struktur- og investeringsfonde og andre eksterne midler som Horisont 2020. Dette understreger nødvendigheden af, at Kommissionen, Revisionsretten og medlemsstaterne tilrettelægger et oplysnings- og uddannelsesprogram for bl.a. at fremme anvendelsen af forenkledede omkostningsmodeller ⁽⁵⁾;

30. noterer sig, at det ved at etablere et fælles sæt grundlæggende regler for alle europæiske struktur- og investeringsfonde og lade medlemsstaterne fastlægge deres egne regler for støtteberettigede udgifter på baggrund af specifikke lokale behov burde være muligt at mindske omfanget af uregelmæssigheder;

31. foreslår for kontrolordningernes vedkommende, at der sættes større fokus på at koordinere den kontrol, der udføres af de forskellige forvaltnings- og revisionsorganer: nationale, regionale, Kommissionen og Den Europæiske Revisionsret. Regionsudvalget påpeger, at kontrollen skal opfylde sit formål, nemlig at forbedre kvaliteten af projektgennemførelsen. I den henseende bemærker udvalget, at de finansielle korrektioner, set i de lokale og regionale myndigheders perspektiv, ofte er helt ude af proportioner med omfanget af de afdækkede uregelmæssigheder;

32. er bekymret over, at revisionsmyndighederne på grund af manglende administrativ kapacitet og ressourcer stadig oftere outsourcer deres revisionsopgaver til revisionsfirmaer i den private sektor (48 %), hvorved de samlede offentlige udgifter til revision stiger, samtidig med at man mister følingen med programmeringen af projekterne.

Problemer med EU-budgettets likviditet og finansielle planlægningsspørgsmål

33. Regionsudvalget bemærker, at det år for år bliver vanskeligere at sikre faste indtægter fra medlemsstaterne til EU-budgettet. Dette skyldes det stadigt stigende antal udestående fordringer ved udgangen af hvert regnskabsår;

34. påpeger, at dette problem i høj grad kan påvirke de lokale og regionale myndigheders arbejde, idet det forlænger ventetiden for godtgørelse af udgifter, hvilket er særligt bekymrende i de lande, der er hårdest ramt af krisen;

35. noterer sig, at årsagerne til denne stigning i udestående fordringer for EU-budgettets vedkommende er:

— medlemsstaternes vanskeligheder med at udarbejde detaljerede planer for deres årlige udgifter og Kommissionens meget mekaniske planlægning af betalingsbevillingerne

— tvister om de enkelte medlemsstaters bidrag til finansieringen af EU's årlige budget;

36. bemærker med bekymring, at dette kan resultere i en situation, hvor summen af de uindfrie forpligtelser stiger ⁽⁶⁾. Dette problem vedrører navnlig samhørighedspolitikken og udvikling af landdistrikter. Hvis det antages, at anvendelsen af reglen om automatisk frigørelse (automatic decommitment rule) i princippet ikke gør noget større indhug i medlemsstaternes budgetbevillinger, kan en betydelig stigning i EU-budgettet for 2014 og 2015 blive nødvendig;

37. noterer sig, at forlængelsen af reglen om automatisk frigørelse til N+3 år i den nye programperiode muligvis vil føre til et endnu større antal uindfrie forpligtelser. Dette bør dog ikke tolkes som en opfordring til Kommissionen om at frigøre endnu flere forpligtelser, men snarere som udtryk for, at der er behov for at forbedre kvaliteten af den finansielle planlægning på alle planer — lokalt, nationalt og på EU-niveau;

⁽⁵⁾ Jf. Revisionsrettens årsberetning om budgetgennemførelsen i regnskabsåret 2012, http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2013.331.01.0001.01.DAN.

⁽⁶⁾ Uindfrie forpligtelser eller UF. Efter fransk »RAL« (reste à liquider). Forskellen mellem mængden af årlige forpligtelser og mængden af tilknyttede årlige udbetalinger udgør de uindfrie forpligtelser for det pågældende år.

38. mener, at en hensigtsmæssig måde til forbedring af kvaliteten af den finansielle planlægning på lokalt og regionalt plan ville være, at Kommissionen gav medlemsstaterne klarere retningslinjer for støttemodtagernes brug af forudbetalinger, og at der i de nye forordninger om samhørighedspolitikken blev indført en frist på 90 dage for betaling til støttemodtagerne.

Fokus på resultater

39. Regionsudvalget mener, at resultaterne af anvendelsen af EU-midler altid er langt mere synlige i lokal og regional sammenhæng end på makroøkonomisk plan. Ikke desto mindre er det ofte umuligt præcist at dokumentere EU-budgettets betydning for udviklingen i Europa og de enkelte lande og regioner på grund af analysernes utilfredsstillende kvalitet og det faktum, at der fokuseres på gennemførelses hastighed i stedet for på opfyldelsen af de opstillede mål;

40. bifalder i den henseende, at alle EU-fonde, især de europæiske struktur- og investeringsfonde, i højere grad vil fokusere på resultater i den finansielle ramme for 2014-2020. Ifølge resultaterne af undersøgelsen vil dette skabe forudsætninger for en mere effektiv anvendelse af EU-midlerne og øge mulighederne for at opfylde EU's mål ved hjælp af tematisk og regionalt fokuserede interventioner;

41. bemærker, at der bør opnås et større fokus på resultater ved at sikre, at de opstillede mål, indikatorværdier, præstationsrammen samt overvågnings- og evalueringssystemet hænger sammen på en logisk måde;

42. noterer sig imidlertid, at det kun vil være muligt at anvende en mere resultatorienteret tilgang hensigtsmæssigt, hvis processen for fastsættelse af mål, indikatorer og deres værdier på operationelt programmeringsniveau har høj kvalitet og afspejler ikke blot europæiske, men også specifikke mål med regionale variationer;

43. opfordrer Kommissionen til at iværksætte en række oplysnings- og uddannelsesprogrammer om fastsættelse af mål, kortlægning af indikatorer og deres værdier samt etablering af præstationsrammer, idet det øgede fokus på EU-budgettets resultater er både vigtigt og nyt. Regionsudvalget peger på, at overvågnings- og evalueringssystemerne i medlemsstaterne bør forbedres yderligere, så de tager højde for de lokale og regionale myndigheders rolle og behov;

44. bemærker, at kvaliteten af forhandlingerne om de operationelle programmer, som Kommissionen og medlemsstaterne bør betragte som en gensidig læringsproces, vil have stor betydning for, om den mere resultatorienterede tilgang lykkes;

45. påpeger endnu en gang, at det er bange for, at resultatreserven, som udgør 6 % af det samlede samhørighedsbudget under målet om investeringer i vækst og beskæftigelse og samme andel når det gælder udvikling af landdistrikterne, ikke er det rette redskab til at opfylde disse krav.

Inddragelse af de lokale og regionale myndigheder i de strategiske debatter

46. Regionsudvalget noterer sig, at en mere effektiv anvendelse af EU-midler kun kan realiseres, hvis alle berørte parter deltager aktivt — især dem, der er ansvarlige for broderparten af de afholdte udgifter og dermed bidrager mest til at nå målene for EU's politikker, dvs. navnlig lokale og regionale myndigheder;

47. erklærer sig rede til i overensstemmelse med undersøgelsens resultater at deltage aktivt i de centrale drøftelser på europæisk niveau og optræde som en troværdig partner for medlemsstater og EU-institutioner under udarbejdelsen og gennemførelsen af EU-budgettet. Dette vil især kræve øget deltagelse i de øvrige EU-institutioners arbejde og udarbejdelse af egne udtalelser (som det foreliggende dokument), analyser og rapporter om de emner, der har størst betydning for EU's borgere.

Bruxelles, den 26. juni 2014

Michel LEBRUN

*Formand for
Regionsudvalget*