



Bruxelles, den 28.2.2017
COM(2017) 124 final

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET OG EUROPA-
PARLAMENTET**

**Grundlæggende årsager til fejl og gennemførte foranstaltninger (finansforordningens
artikel 32, stk. 5)**

INDHOLDSFORTEGNELSE

I.	INDLEDNING OG RESUMÉ	4
II.	GENEREL OVERSIGT	8
1.	Baggrund	8
1.1.	EU-budgettet og gennemførelsen deraf	8
1.2.	Kommissionens tilsyn med gennemførelsen af EU-budgettet	9
1.3.	Anmodninger fra både Europa-Parlamentet og Rådet i decharge for 2014	9
2.	Metode til analyse af vedvarende høj fejlforekomst	10
2.1.	Grundlæggende definitioner og kriterier	10
2.2.	Kommissionens og Rettens metoder til vurdering af fejlforekomsten	11
a)	Kommissionens metode til vurdering af fejlforekomsten .	11
b)	Rettens metode til vurdering af fejlforekomsten	12
c)	Sammenligning af resultaterne af Kommissionens og Rettens metoder	13
3.	Situationen for EU-budgettet som helhed	14
3.1.	Kommissionens løbende foranstaltninger til at nedbringe den samlede fejlforekomst:	14
3.2.	Fejltyper identificeret af Kommissionen og Retten	16
3.3.	Konsekvenser af, at en betydelig del af EU's udgifter er flerårige	17
3.4.	Omkostninger til kontrol og forenkling	18
3.5.	Behovet for at forbedre de eksisterende forvaltnings- og kontrolsystemer, navnlig kontrollen på første niveau i medlemsstaterne	19
III.	SITUATIONEN FOR DE FORSKELLIGE FFR-UDGIFTSOMRÅDER	21
1.	Indledning	21
2.	FFR-underudgiftsområde 1a) – Konkurrenceevne – Forskning og Innovation (dvs. GD for Forskning og Innovation – RTD – og GD for Kommunikationsnet, Indhold og Teknologi – CNECT)	23
2.1.	Fejlforekomst	23
2.2.	Grundlæggende årsager til fejl	24
a)	Politiske målsætninger og prioriteter	24
b)	Støtteberettigelse	25
c)	Årsagen til, at fejl ikke opdages – svagheder i forvaltnings- og kontrolsystemerne	25
2.3.	Afhjælpende foranstaltninger	26

a)	Forenkling	26
b)	Styrkelse af forvaltnings- og kontrolsystemerne.....	27
c)	Retsgrundlag 2014-2020: Yderligere forenkling, men også områder med øget risiko	27
3.	FFR-underudgiftsområde 1b) – "Samhørighed"	28
3.1.	FFR-underudgiftsområde 1b) – GD for Regionalpolitik og Bypolitik (REGIO)	29
3.1.1.	Fejlforekomst	29
3.1.2.	Grundlæggende årsager til fejl	31
3.1.3.	Afhjælpende foranstaltninger	32
a)	Forenkling	32
b)	Styrkelse af forvaltnings- og kontrolsystemerne.....	33
c)	Retsgrundlag 2014-2020: Styrkede kontrol- og ansvarlighedsbestemmelser	36
3.2.	FFR-underudgiftsområde 1b) – GD for Beskæftigelse, Sociale Anliggender, Arbejdsmarkedsforhold og Inklusion (EMPL)	37
3.2.1.	Fejlforekomst	37
3.2.2.	Grundlæggende årsager til fejl	39
3.2.3.	Afhjælpende foranstaltninger	40
a)	Forenkling	41
b)	Styrkelse af forvaltnings- og kontrolsystemerne.....	43
c)	Retsgrundlag 2014-2020: Styrkede kontrol- og ansvarlighedsbestemmelser	43
4.	FFR-udgiftsområde 2 – Naturressourcer	43
4.1.	Fejlforekomst	43
4.2.	Den Europæiske Garantifond for Landbruget (EGFL)	46
4.2.1.	Grundlæggende årsager til fejl	46
4.2.2.	Afhjælpende foranstaltninger	46
4.3.	Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL)	46
4.3.1.	Grundlæggende årsager til fejl	46
4.3.2.	Afhjælpende foranstaltninger	47
a)	Forenkling	47
b)	Styrkelse af forvaltnings- og kontrolsystemerne.....	48
c)	Retsgrundlag 2014-2020: Væsentlige forbedringer	49
5.	FFR-udgiftsområde 4 — Et globalt Europa	50
5.1.	Fejlforekomst	50

5.2.	GD for Internationalt Samarbejde og Udvikling (DEVCO)	51
5.2.1.	Grundlæggende årsager til fejl	51
5.2.2.	Afhjælpende foranstaltninger	52
a)	Forenkling	52
b)	Styrkelse af forvaltnings- og kontrolsystemerne.....	52
c)	Retsgrundlag 2014-2020	53
5.3.	GD for Naboskabspolitik og Udvidelsesforhandlinger (NEAR/ELARG)	53
5.3.1.	Grundlæggende årsager til fejl	53
5.3.2.	Afhjælpende foranstaltninger	54
IV.	KONKLUSIONER	55
1.	Betydelig forbedring af den økonomiske forvaltning og dermed et fald i fejlforekomsten.....	55
2.	Kommissionen og Retten er enige i deres vurdering af fejlforekomsten og de grundlæggende årsager til fejl	55
3.	Behovet for at tage hensyn til, at en betydelig del af EU's udgifter er flerårige	55
4.	Omkostningerne til forvaltning og kontrol og behovet for yderligere forenkling	55
5.	Kommissionen forsøger løbende at tackle de grundlæggende årsager til og finansielle konsekvenser af fejl	56

I. INDLEDNING OG RESUMÉ

Denne meddelelse indeholder en grundig analyse af de grundlæggende årsager til fejl i forbindelse med gennemførelsen af EU-budgettet og de foranstaltninger, der er truffet i overensstemmelse med artikel 32, stk. 5, i finansforordningen¹. Den imødekommer anmodninger fra Europa-Parlamentet² og Rådet³ om at forelægge en rapport om "vedvarende høje fejlforekomster og de grundlæggende årsager dertil". Meddelelsen er baseret på de oplysninger, Kommissionen har til rådighed, som primært vedrører betalinger for programmeringsperioden 2007-2013.

Ifølge artikel 317 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (traktaten) er det primært Kommissionens ansvar at sikre, at budgettet gennemføres korrekt.

Mens Kommissionen dermed har det endelige ansvar for gennemførelsen af EU-budgettet, anvendes omkring 80 % af udgifterne faktisk direkte af medlemsstaterne under delt forvaltning. Dette gælder især for den fælles landbrugspolitik og struktur- og

¹ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU, Euratom) nr. 966/2012 af 25. oktober 2012 om de finansielle regler vedrørende Unionens almindelige budget og om ophævelse af Rådets forordning (EF, Euratom) nr. 1605/2002.

² Europa-Parlamentets betænkning om decharge for gennemførelsen af Den Europæiske Unions almindelige budget for regnskabsåret 2014, Sektion III (2015/2154(DEC)).

³ Rådets henstilling om meddelelse af decharge til Kommissionen for gennemførelsen af budgettet for regnskabsåret 2014 (dokument 5583/2016 af 2.2.2016).

investeringsfondene. For at sikre forsvarlig økonomisk forvaltning skal medlemsstaterne ifølge lovgivningen udpege gennemførelsesmyndigheder (betalingsorganer for landbrug og forvaltningsmyndigheder for samhørighed) og eksterne revisionsorganer (certificeringsorganer for landbrug og revisionsmyndigheder for samhørighed), som udfører omkring 19 000 revisioner på stedet årligt. De resterende 20 % af EU's budget gennemføres under direkte eller indirekte forvaltning gennem tredjeparter, herunder især europæiske eller internationale finansielle institutioner som Den Europæiske Investeringsbank eller FN's Højkommisariat for Flygtninge.

Efter en grundig undersøgelse af de eksterne revisorers arbejde anvender Kommissionen modellen "én enkelt revision", hvor hvert enkelt kontrolniveau er baseret på det foregående. Som resultat af denne fremgangsmåde, som har til formål at forhindre dobbeltarbejde og reducere de generelle administrative omkostninger ved kontrol- og revisionsaktiviteterne samt byrden for de endelige modtagere, udfører Kommissionens forskellige tjenestegrene ca. 250 revisioner hvert år inden for områderne "Samhørighed" og "Landbrug"⁴.

I forbindelse med direkte og indirekte forvaltning er Kommissionens tilsyn baseret på arbejdet i dens egne enheder for efterfølgende kontrol/revision og/eller konklusionerne fra de eksterne revisorer på kontrakt (f.eks. for "Internationalt Samarbejde og Udvikling" og "Den Europæiske Naboskabspolitik og Udvidelsesforhandlinger").

Europa-Kommissionen udarbejder en årlig rapport om gennemførelsen af budgettet, **den årlige forvaltnings- og effektivitetsrapport**⁵ samt detaljerede årlige aktivitetsrapporter i Kommissionens forskellige tjenestegrene. De giver sammen et overblik baseret på de oplysninger, Kommissionen har til rådighed, over den årlige gennemførelse af budgettet og de offentlige udgifters bidrag til resultater i praksis. Endvidere indeholder disse rapporter den relevante generaldirektørs vurdering af forvaltnings- og kontrolsystemernes funktion, forbehold, der identificerer mulige svagheder, samt en detaljeret analyse, der påviser forsvarlig økonomisk forvaltning.

Kommissionens tjenestegrene giver i forvaltnings- og ansvarlighedsøjemed deres bedste skøn over fejlforekomsten på deres ansvarsområder, hvor de tager hensyn til alle tilgængelige oplysninger, herunder kontrol- og revisionsresultater af statistisk repræsentative udsnit og ud fra en faglig vurdering. Denne vurdering ligger til grund for Kommissionens overslag over fejlforekomsten i gennemførelsen af EU's budget på to tidspunkter i processen: **Anslåede risikobeløb på betalings-/rapporteringstidspunktet og anslåede risikobeløb ved afslutningen**, dvs. når alle de korrigerende aktiviteter for uretmæssigt udbetalte beløb er blevet gennemført. Endvidere offentliggør Kommissionen en årlig **meddelelse om beskyttelse af EU-budgettet**⁶, som indeholder mere detaljerede oplysninger om forebyggende og korrigerende foranstaltninger. Disse to rapporter indgår nu i den **integrerede regnskabspakke**⁷, som giver et fuldstændigt billede af gennemførelsen af EU's budget i det foregående år.

⁴ Disse kontroller omfattede substanstest (gentagelse af de eksterne revisionsorganers arbejde) og systemrevisioner (vurdering af medlemsstaternes forvaltnings- og kontrolsystemers funktion, f.eks. efterprøvende regnskabsafslutning).

⁵ COM(2016) 446 final.

⁶ COM(2016) 486 final.

⁷ "Den integrerede regnskabspakke" indeholder den årlige forvaltnings- og effektivitetsrapport, meddelelsen om beskyttelse af EU-budgettet, årsrapporten Og EU's regnskab ledsaget af en drøftelse og analyse af årsregnskabet.

I henhold til traktatens artikel 287 afgiver **Revisionsretten** (Retten) en årlig **erklæring** (DAS) til Europa-Parlamentet og Rådet om regnskabernes rigtighed og de underliggende transaktioners lovlighed og formelle rigtighed. Retten anslår fejlforekomsten baseret på statistiske udsnit ved at beregne den mest sandsynlige fejlprocent, den nedre fejlgrænse og den øvre fejlgrænse for hvert udgiftsområde i den flerårige finansielle ramme (FFR) og for budgetudgifterne som helhed. Disse anslåede fejl er udtryk for manglende overholdelse af retsreglerne og har dermed noget med **lovlighed og formel rigtighed på grundlag af de administrative krav** at gøre, hvilket ikke bør forveksles med svig eller udgifter, der ikke svarer til de tjenesteydelser eller varer, der er blevet leveret, eller de resultater, der er opnået⁸.

Takket være dette robuste system med kontrol på forskellige niveauer er den finansielle forvaltning blevet kraftigt forbedret igennem de seneste 10 år. Europa-Parlamentets, Rådets og Rettens løbende kontrol har resulteret i en øget professionalisering af hele processen for kontrol med EU's midler fra Kommissionen til medlemsstaternes myndigheder, tredjelande og internationale organisationer.

Endvidere har Kommissionens og Rettens fejloverslag ført til mere ensartede konklusioner vedrørende fejlforekomsten. Kommissionens overslag for den flerårige finansielle ramme og de vigtigste udgiftsområder ligger stort set inden for det interval, Retten har fastsat med den øvre og nedre fejlgrænse.

Forbedringerne i den finansielle forvaltning har hjulpet, og **både Kommissionens og Rettens resultater tyder på, at fejlforekomsten er for nedadgående** (se figur 2). Disse årlige overslag gik fra at være tocifrede tal for nogle politikområder (navnlig "Samhørighed") før 2009 til de betydelige lavere aktuelle niveauer – under 5 % i de fleste politikområder og tæt på eller endda under 2 % på nogle områder. Endvidere varierer de anslåede fejlprocenter meget mellem de forskellige politikområder og støtteordninger⁹.

På trods af fremskridtene har Retten hidtil ikke udstedt en positiv revisionserklæring, idet den årlige anslåede fejlprocent endnu ikke er faldet ned under væsentlighedstærsklen på 2 %.

Disse forbedringer, som illustreres af den lavere fejlprocent, har krævet store investeringer til den offentlige sektors kontrol. Dette har medført høje omkostninger til kontrol¹⁰ på visse områder, hvilket skaber tvivl om, hvorvidt det er hensigtsmæssigt at intensivere revisionerne og kontrollerne yderligere. Endvidere er de **gældende regler tit komplekse**, fordi de skal opfylde ambitiøse og målrettede politiske mål. De skal desuden dække alle mulige scenarier og skabe så megen sikkerhed, som det er muligt, med hensyn til udgifternes lovlighed og formelle rigtighed for at undgå efterfølgende korrektioner.

Som Kommissionens og Rettens analyser har vist, er fejlforekomsterne lavere for de politikområder, der er underlagt mindre komplekse støtteberettigelsesregler.

⁸ I Kommissionens rapport "Beskyttelse af Den Europæiske Unions finansielle interesser – Bekæmpelse af svig", som blev udarbejdet i samarbejde med medlemsstaterne og vedtaget i overensstemmelse med traktatens artikel 325, for 2015 (COM(2016) 472 final) angives det, at sager om svig udgør ca. 0,4 % af de foretagne betalinger (side 22).

⁹ Med hensyn til "Samhørighed" har Kommissionen og Retten konkluderet, at fejlforekomsten er over 5 %, mens den for "Naturressourcer" svinger mellem 2 og 2,9 % for 2015. Endvidere er der ingen væsentlig fejlforekomst i "Indtægter" og "Administrative udgifter", og Retten har godkendt EU's regnskab. Endvidere konkluderede Retten, at godtgørelsesordninger var mere udsat for risiko end rettighedsordninger.

¹⁰ Se tabel 1.

Dette forklarer **det stigende antal anmodninger fra de offentlige myndigheder og endelige støttemodtagere om at få styrket den retlige og administrative rammes proportionalitet og omkostningseffektivitet**. Der bør ikke udføres mere, men bedre kontrol. Endvidere er forenkling den mest effektive måde at reducere omkostningerne og byrden ved kontrollen samt risikoen for fejl på.

For at sikre yderligere fremskridt på dette område lancerede Kommissionen i 2015 **initiativet "Et EU-budget, der fokuserer på resultater" (BFOR)**. Det vigtigste formål med dette initiativ er at sikre, at et velfungerende EU-budget følger reglerne og bidrager til de ønskede resultater. Parallelt med en **øget integration af et resultatfokus i beslutningsprocessen** i hele budgetcyklussen sigter initiativet mod at styrke den forsvarlige økonomiske forvaltning ved hjælp af en **mere solid rapporteringsramme, en bedre metode til vurdering af fejlprocenten i en flerårig ramme, enklere regler samt mere effektive og proportionale kontroller** med henblik på at sikre, at de offentlige midler i størst mulig grad faktisk bidrager til positive resultater i praksis.

For at sikre, at foranstaltningerne på dette område rammer rigtigt, udføres der grundige analyser af de faktiske grundlæggende årsager til fejl. **Kommissionen og Retten når generelt til de samme konklusioner om karakteren af og de grundlæggende årsager til en vedvarende høj fejlforekomst: svagheder i forvaltnings- og kontrolsystemerne**, særligt i medlemstaterne, tredjelande og internationale organisationer/agenturer. Denne situation forværres af det nogle gange **komplekse retsgrundlag** for gennemførelsen af EU's politikker, hvilket ses ved, at fejlprocenten er betydeligt lavere for ordninger, der er baseret på forenklede omkostningsmodeller,¹¹ eller "rettighedsordninger"¹² end ordninger, der er baseret på fuld efterfølgende godtgørelse af omkostninger.

Det bør bemærkes, at disse ikke nødvendigvis betyder, at de fejlangivne beløb er blevet brugt forkert, eller at de politiske mål ikke er blevet opfyldt.

De mest almindelige typer fejl, der i årenes løb er sket som følge af ovenstående faktorer, er:

- a) ikke-støtteberettigede udgiftsposter
- b) ikke-støtteberettigede modtagere/projekter/gennemførelsesperioder
- c) overtrædelse af reglerne om offentlige indkøb og statsstøtte
- d) utilstrækkelig pålidelig dokumentation til støtte for udgiftsanmeldelserne
- e) forkert angivelse af støtteberettigede arealer inden for landbruget.

Kommissionen træffer løbende foranstaltninger, både forebyggende (såsom afbrydelse og suspension af betalinger) **og korrigerende** (finansielle korrektioner og inddrivelser), **for at tackle de grundlæggende årsager og reducere virkningen af den vedvarende høje fejlforekomst**. De data, der findes om de godkendte og gennemførte beløb samt skøn over kommende korrektioner, viser, at **den flerårige metode sikrer tilfredsstillende styring af risici vedrørende transaktionernes lovlighed og formelle rigtighed**, som medfører risikobehæftede beløb ved afslutningen på omkring 0,8-1,3 % af de samlede relevante udgifter¹³.

¹¹ Retten konstaterede ikke nogen væsentlig fejlforekomst for Den Europæiske Socialfonds foranstaltninger i de seneste fire år, hvor der er anvendt forenklede omkostningsmodeller.

¹² Det gælder f.eks. direkte betalinger til Den Europæiske Garantifond for Landbruget (EGFL), tilskud fra Det Europæiske Forskningsråd (EFR) og Marie Curie-stipendier.

¹³ Se den årlige forvaltnings- og effektivitetsrapport for regnskabsåret 2015.

GD'erne træffer **målrettede foranstaltninger** til at styrke forvaltnings- og kontrolsystemerne på nationalt, europæisk og internationalt plan¹⁴. Samtidig har de erfaringer, der er høstet i de tidligere programmeringsperioder, ført til **forbedringer i udformningen af de efterfølgende generationer af programmer**¹⁵, og **midtvejsrevisionen** af den flerårige finansielle ramme (FFR) 2014-2020 omfatter en stor pakke af lovforslag, som skal **forenkle**¹⁶ reglerne for gennemførelsen af EU-budgettet.

Endvidere koordinerer Kommissionen et netværk af eksperter fra medlemsstaterne om intern kontrol, hvilket giver mulighed for at identificere og udveksle god praksis for at styrke de generelle offentlige forvaltningssystemer. Inden for forebyggelse og afsløring af svig samarbejder Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF) og Kommissionens tjenestegrene med ansvar for delt forvaltning med medlemsstaterne i forbindelse med workshopper, seminarer, uddannelse og udarbejdelse af praktiske vejledninger. I henhold til sektorforordningerne skal medlemsstaterne indføre effektive og forholdsmæssige foranstaltninger til bekæmpelse af svig, men Kommissionen har med held opfordret til, at disse foranstaltninger lægges ind i omfattende nationale strategier til bekæmpelse af svig.

Denne meddelelse indeholder først en generel beskrivelse af grundlaget for gennemførelsen af EU-budgettet (herunder Kommissionens tilsyn) for at sikre udgifternes lovlighed og formelle rigtighed. Derefter undersøges de forskellige udgiftsområder under FFR med hensyn til vedvarende høje fejlforekomster, deres grundlæggende årsager og de ansvarlige tjenestegrenes afhjælpende foranstaltninger.

II. GENEREL OVERSIGT

1. Baggrund

1.1. EU-budgettet og gennemførelsen deraf

EU's budget er et vigtigt instrument til opnåelse af politiske mål. Udgifterne beløb sig til i alt 145,2 mia. EUR i 2015, eller omkring 285 EUR pr. EU-borger. De udgjorde 2,1 % af EU-medlemsstaternes samlede offentlige udgifter.

EU-budgettet vedtages hvert år – inden for rammerne af FFR – af Europa-Parlamentet og Rådet i overensstemmelse med traktatens artikel 322. Det er primært Kommissionens ansvar at sikre, at budgettet gennemføres korrekt. Næsten 80 % af budgettet gennemføres under såkaldt "delt forvaltning", hvor medlemsstaterne fordeler midler til støttemodtagere og forvalter udgifterne i overensstemmelse med EU-lovgivningen og national lovgivning. (f.eks. i forbindelse med udgifter for "Økonomisk, social og territorial samhørighed" og udgifter til "Naturressourcer"). De resterende 20 % gennemføres under direkte (af Kommissionens tjenestegrene) og indirekte (tredjelande/internationale organisationer) forvaltning.

¹⁴ Se afsnit III om "Situationen med den vedvarende høje fejlforekomst for de forskellige FFR-udgiftsområder".

¹⁵ Som illustreret ved de nye instrumenter og foranstaltninger under den aktuelle FFR for 2014-2020, som f.eks. tilbageholdelsesmekanismen for "Samhørighed", muligheden for at bruge finansielle nettokorrekationer, de nye "revisionserklæringer/forvaltningserklæringer" fra de nationale myndigheder, effekten af de nye direktiver om offentlige indkøb, kravet om forhåndsbetingelser og forenklede regler for støtteberettigelse.

¹⁶ Kommissionen foreslår i en enkelt retsakt en ambitiøs revision af de generelle finansielle regler (COM(2016) 605 final af 14.9.2016). Denne retsakt indeholder også ændringer til de finansielle regler for sektorer, som findes i 15 forskellige retsakter vedrørende flerårige programmer for f.eks. de europæiske struktur- og investeringsfonde (ESI-fondene) eller landbrug.

Programmerne kan også samles i forhold til, hvordan udgifterne opgøres:

- *Rettighedsprogrammer*, hvor betalingerne kræver, at visse betingelser er opfyldt, herunder f.eks. stipendier til studerende og forskere (under "Konkurrenceevne"), direkte betalinger til landmænd (under "Naturressourcer"), direkte budgetstøtte (under "Et global Europa") eller løn og pensioner (under "Administration").
- *Godtgørelsesprogrammer*, hvor EU godtgør støtteberettigede omkostninger til støtteberettigede aktiviteter, herunder f.eks. forskningsprojekter (under "Konkurrenceevne"), investeringsordninger for regional udvikling og udvikling af landdistrikterne (under "Samhørighed" og "Naturressourcer"), uddannelsesordninger (under "Samhørighed") og udviklingsprojekter (under "Et globalt Europa"). Det bør imidlertid bemærkes, at anvendelsen af "forenklede omkostningsmodeller" under samhørighedspolitikken, hvor finansieringen er baseret på det opnåede produkt eller de opnåede resultater (f.eks. antal personer, der deltager i erhvervsuddannelse under ESF), ligner "rettighedsprogrammer", fordi de ikke er baseret på de faktisk afholdte omkostninger.

1.2. Kommissionens tilsyn med gennemførelsen af EU-budgettet

I forbindelse med delt forvaltning udøver Kommissionen et tæt tilsyn med de nationale programmyndigheders arbejde ved hjælp af sine egne revisorer og en grundig gennemgang af de oplysninger, medlemsstaterne indsender. Disse oplysninger tilhører en af to typer:

- Den første kategori fremsendes af de nationale myndigheder (f.eks. betalingsorganer for "Landbrug" eller forvaltningsmyndigheder for "Samhørighed"), som ansøger om og modtager EU-midler fra Kommissionen og derefter udbetaler dem (til dels gennem bemyndigede organer) til de endelige støttemodtagere.
- Den anden type fremsendes af nationale eksterne revisorer, som ikke er involveret i gennemførelsen af programmet (f.eks. certificeringsorganer for "Landbrug" og revisionsmyndigheder for "Samhørighed"), der giver sikkerhed for, at forvaltnings- og kontrolsystemerne samt de underliggende transaktioner er pålidelige.

Hvis Kommissionen efter en grundig undersøgelse konkluderer, at den kan stole på disse nationale eksterne revisorers kontrolarbejde, anvender den modellen "én enkelt revision". Dette begreb henviser til et system med intern kontrol og revision, som er baseret på idéen om, at hvert enkelt kontrol- og revisionsniveau bygger på det foregående niveau. "Én enkelt revision" har til formål at forhindre dobbeltarbejde i forbindelse med kontrol og revision samt reducere de generelle omkostninger til kontrol- og revisionsaktiviteterne for både medlemsstaterne og Kommissionen. Den har desuden til formål at mindske den administrative byrde for de reviderede. Som den institution, der har det endelige ansvar for gennemførelsen af EU-budgettet, er Kommissionen øverst i pyramiden.

I forbindelse med direkte og indirekte forvaltning er Kommissionens tilsyn baseret på arbejdet i dens egne enheder for efterfølgende kontrol/revision og/eller konklusionerne fra de eksterne revisorer på kontrakt, som generelt udfører efterfølgende kontrol.

1.3. Anmodninger fra både Europa-Parlamentet og Rådet i decharge for 2014

Omfanget af uregelmæssige udgifter fra EU's budget har i mange år været et varmt emne. Særligt bekymrende er de områder, hvor der er en vedvarende høje fejlforekomst, og de mulige årsager dertil.

I finansforordningens artikel 32, stk. 5, fastslås følgende: "*Hvis omfanget af fejl under gennemførelsen af programmet vedvarende er højt, skal Kommissionen udpege svaghederne i kontrolsystemerne, analysere omkostninger og fordele ved mulige korrigerende foranstaltninger og tage eller foreslå passende skridt i form af f.eks. forenkling af de gældende bestemmelser, forbedring af kontrolsystemer og ændring af programmets eller leveringssystemernes udformning.*" Som følge af dette krav bad Europa-Parlamentet¹⁷ og Rådet¹⁸ i forbindelse med dechargeproceduren for 2014 Kommissionen om at fremlægge en rapport om "områder med en vedvarende høj fejlforekomst og de grundlæggende årsager hertil". Denne rapport imødekommer denne anmodning.

2. Metode til analyse af vedvarende høj fejlforekomst

2.1. Grundlæggende definitioner og kriterier

Der er tale om en fejl, hvis en transaktion ikke udføres i overensstemmelse med de gældende retlige, lovgivningsmæssige og kontraktlige bestemmelser, hvilket gør anmeldte (og godtgjorte) udgifter uregelmæssige¹⁹.

I denne forbindelse er det vigtigt at være opmærksom på følgende:

- En fejl betyder ikke, at midlerne er forsvundet, gået tabt eller spildt.
- Selv om der er sket fejl er midlerne generelt blevet brugt til det tilsigtede formål og til de godkendte projekter. Selv om der har været svagheder i projektgennemførelsen, eller ikke-støtteberettigede udgifter er blevet fundet, er det ikke sikkert, at projekternes kvalitet eller levering er blevet påvirket.
- En fejl er ikke nødvendigvis ensbetydende med svig. Fejl indebærer overtrædelse af visse betingelser for finansieringen, men svig er bevidst bedrageri. Det er meget vigtigt at bemærke, at der kun findes svig i en ganske lille procentdel af tilfældene²⁰. Ikke desto mindre har alle Kommissionens tjenestegrene i overensstemmelse med Kommissionens princip om nultolerance over for svig og korruption nu udarbejdet en strategi til bekæmpelse af svig og er i færd med at forbedre deres værktøjer til forebyggelse og afsløring af svig.

Derfor anvender Kommissionen i denne rapport følgende grundlæggende kriterier:

- Fejlforekomsten er relateret til uregelmæssige udgifter, som Kommissionen, de nationale myndigheder og/eller Retten har identificeret.
- "Vedvarende høj" betyder en fejlforekomst, hvor den finansielle virkning eller risiciene ligger over væsentlighedstærsklen (2 %) over en årrække. Denne rapport strækker sig over tre år (2013 til 2015).

¹⁷ Europa-Parlamentets betænkning om decharge for gennemførelsen af Den Europæiske Unions almindelige budget for regnskabsåret 2014, Sektion III (2015/2154(DEC)).

¹⁸ Rådets henstilling om meddelelse af decharge til Kommissionen for gennemførelsen af budgettet for regnskabsåret 2014 (dokument 5583/2016 af 2.2.2016).

¹⁹ Den juridiske definition af uregelmæssigheder i forhold til EU-budgettet findes i artikel 1, stk. 2, i forordning 2988/95.

²⁰ Ifølge Kommissionens rapport fra 2015 om "Beskyttelse af Den Europæiske Unions finansielle interesser – Bekæmpelse af svig" (COM(2016) 472 final) udgør de afslørede og indberettede tilfælde af svig 0,4 % af de betalinger, der er foretaget (side 22).

- Data sammenfattes i "familier" af politikker og Kommissionens tjenestegrene i overensstemmelse med udgiftsposterne i FFR 2014-2020.

Følgende analyse omfatter primært betalinger, der vedrører den foregående programmeringsperiode (2007-2013). Det skyldes, at gennemførelsen af programmer/projekter for den nye programmeringsperiode 2014-2020 endnu ikke er kommet så langt, at Kommissionen har tilstrækkelige data til en meningsfuld vurdering af vedvarende høje fejlforekomster. Rapporten undersøger dog, hvorvidt de erfaringer, der blev høstet i programmeringsperioden 2007-2013, blev taget i betragtning i forbindelse med vedtagelsen af de nye regler for 2014-2020. Kommissionen vil nøje følge med i, hvorvidt de nye systemer og/eller nye støtteberettigelsesregler kan løse de problemer, man hidtil har oplevet, ved at:

- forebygge fejl og/eller
- identificere og korrigere dem.

2.2. Kommissionens og Rettens metoder til vurdering af fejlforekomsten

a) Kommissionens metode til vurdering af fejlforekomsten

Som forklaret i den årlige forvaltnings- og effektivitetsrapport vedrørende EU-budgettet for 2015, måler Kommissionen fejlprocenten for at vurdere, om de finansielle operationer er blevet gennemført i overensstemmelse med de gældende lovgivningsmæssige og kontraktlige bestemmelser. Dette er for at opnå sikkerhed for, at de underliggende transaktioner er lovlige og formelt rigtige, samt for at give Kommissionen mulighed for at opfylde sine budgetgennemførelses- og tilsynsforpligtelser ved at gennemføre forebyggende og korrigerende foranstaltninger, hvis der identificeres alvorlige uregelmæssigheder. Fejlprocenten defineres som den bedste vurdering, den anvisningsberettigede under hensyntagen til alle relevante disponible oplysninger og sit eget faglige skøn kan foretage af de udgifter eller indtægter, der anses for at være i strid med gældende lovgivningsmæssige og kontraktlige bestemmelser på det tidspunkt, hvor de finansielle operationer blev godkendt.

Kommissionen bruger tre indikatorer til at måle fejlprocenten:

- risikobeløb – fejlprocenten udtrykt som et absolut beløb, i værdi
- fejlprocent – fejlforekomsten udtrykt i procent af udgifterne
- restfejlprocent – fejlforekomst efter gennemførelse af korrigerende foranstaltninger, udtrykt i procent.

Fejlforekomsten måles og anslås på forskellige tidspunkter, afhængigt af hvilket politikområde det drejer sig om:

- På betalings-/rapporteringstidspunktet, når nogle korrigerende foranstaltninger er blevet gennemført, men andre vil blive gennemført i efterfølgende år.
- På afslutningstidspunktet (årlig eller endelig), når alle korrigerende foranstaltninger er blevet gennemført. For flerårige programmer henviser det til afslutningen af programgennemførelsen. For årlige udgifter eller programmer beregnes det ved udgangen af en flerårig periode, der omfatter gennemførelsen af korrigerende foranstaltninger, afhængigt af politikområdet eller programmet.

Begrebet korrigerende foranstaltninger henviser til de forskellige kontroller, der foretages efter godkendelse af betalingen, med henblik på at identificere og korrigere fejl ved hjælp af finansielle korrektioner og inddrivelser²¹.

Inden for denne overordnede ramme anvender hver af Kommissionens tjenestegrene den metode, der er bedst egnet til at give et realistisk overslag over fejlforekomsten for de politikområder, de har ansvaret for, til forvaltningsformål. Generaldirektoratet for Landbrug og Udvikling af Landdistrikter (AGRI) og GD'erne med ansvar for samhørighed henviser i denne forbindelse til de validerede fejlprocenter, fordi beregningen af dette tal i vidt omfang er baseret på de validerede og/eller korrigerede data fremlagt af medlemsstaternes myndigheder, der enten udfører forvaltningskontrol eller efterfølgende kontrol og revision på grundlag af statistisk repræsentative udsnit. GD AGRI og GD'erne med ansvar for samhørighed vurderer, i hvilket omfang de kan anvende nationale data og navnlig også konklusionerne fra arbejdet i deres egne enheder for efterfølgende kontrol/revision. GD'erne inden for "Forskning" og "Eksterne relationer" fokuserer i deres fejlanalyser på en kombination af den konstaterede fejlprocent/restfejlprocenten baseret på efterfølgende kontrol/revision udført af revisorer på kontrakt (se nærmere oplysninger i afsnit III "Situationen for de forskellige FFR-udgiftsområder").

b) Rettens metode til vurdering af fejlforekomsten

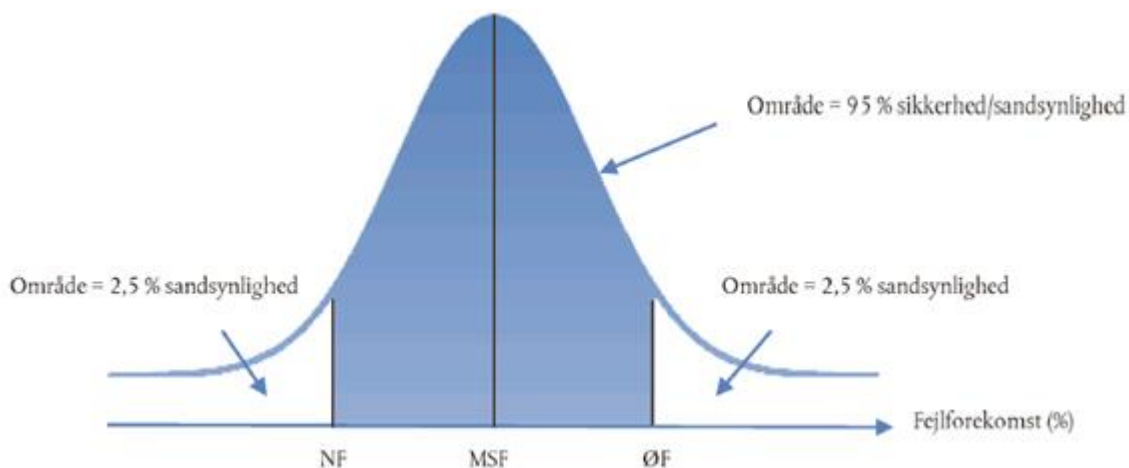
Retten er EU's eksterne revisor. I henhold til artikel 287 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde afgiver den en "ekstern" erklæring (DAS) til Europa-Parlamentet og Rådet om regnskabernes rigtighed og de underliggende transaktioners lovlighed og formelle rigtighed.

Retten anslår fejlforekomsten baseret på statistiske udsnit ved at beregne den mest sandsynlige fejlprocent (MSF) for udgiftsområder i FFR samt for budgetudgifterne som helhed. Kun kvantificerbare fejl indgår i beregningen. MSF-procenten er et statistisk skøn over den sandsynlige forekomst af fejl i populationen. Fejl kan f.eks. være kvantificerbare overtrædelser af gældende forordninger, regler, kontrakter og tilskudsbetingelser. Retten anslår også den nedre fejlgrænse (NF) og den øvre fejlgrænse (ØF) (se figur 1)²².

²¹ Bilag 2 i den årlige forvaltnings- og effektivitetsrapport vedrørende EU-budgettet for 2015 (COM(2016) 446 final).

²² Kilde: Bilag 1.1 i kapitel 1 i Rettens årsberetninger for regnskabsårene 2013 til 2015.

Figur 1 – Rettens anslåede fejlforekomst



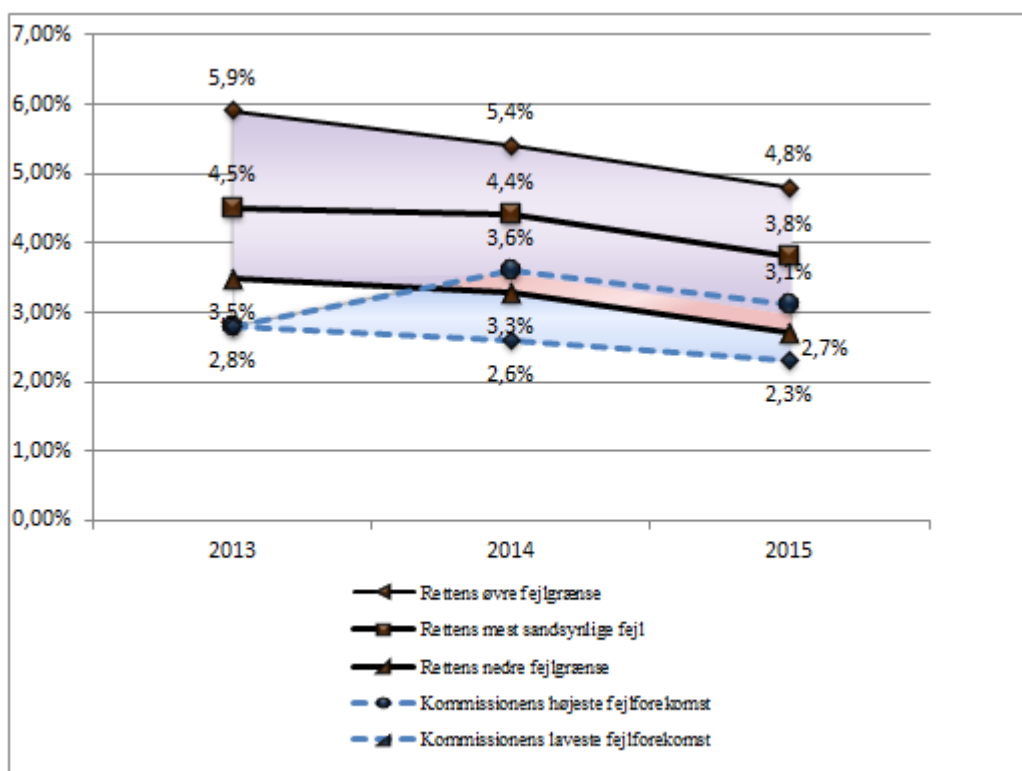
Procenten i det skraverede område under kurven angiver sandsynligheden for, at fejlforekomsten i populationen ligger mellem den nedre fejlgrænse og den øvre fejlgrænse.

c) Sammenligning af resultaterne af Kommissionens og Rettens metoder

Kommissionens tjenestegrene har udarbejdet vejledninger samt afholdt seminarer og kurser om statistisk stikprøvetagning, således at Kommissionen har kunnet anvende 95 % af kontroldataene fra interessenterne (herunder medlemsstaternes revisionsmyndigheder og certificeringsorganer, som udførte omkring 19 000 revisioner i 2015), hvilket er et stort fremskridt i forhold til starten af programmeringsperioden 2007-2013. Der er ikke desto mindre stadig plads til forbedringer. Det betyder, at Kommissionen skal anvende et fagligt skøn for at korrigere nogle af de modtagne data (se flere oplysninger i afsnit III "Situationen for de forskellige FFR-udgiftsområder").

Kommissionen mener, under hensyntagen til den relative præcision af de forskellige fremgangsmåder og resultater, at de fejlforekomster, der er rapporteret i Kommissionens tjenestegrenes årlige aktivitetsrapporter samt de overslag, der er angivet i den årlige forvaltnings- og effektivitetsrapport (tidligere "sammenfattende rapport"), generelt er på linje med Rettens anslåede fejlforekomst for 2014 og 2015 (se figur 2).

Figur 2 – Kommissionens intervaller for de anslåede fejlforekomster på betalingstidspunktet og Rettens samlede fejlintervaller (2013-2015)*



* De linjer, der forbinder de forskellige fejlforekomster, har ikke til formål at angive udviklingen, men at lette sammenligningen.

Kommissionens overslag over fejlforekomsten for 2013 og 2014 var opgjort efter kasseregnskabsprincippet (dvs. betalinger, der er foretaget, inkl. forfinansiering). For at give en mere konservativ tilgang, blev skønnene over fejlforekomsten for 2015 ændret fra kasseregnskabsprincippet til periodiseringsprincippet (dvs. betalinger, der er foretaget, ekskl. udbetalt forfinansiering, men inkl. cleared forfinansiering). Se også den årlige forvaltnings- og effektivitetsrapport for 2015 (s. 49). Kilde: Rettens årsberetninger for regnskabsårene 2013 til 2015. Kommissionens sammenfattende rapport for regnskabsårene 2013 og 2014 og Kommissionens årlige forvaltnings- og effektivitetsrapport for 2015.

Eftersom Kommissionens og Rettens resultater er så ens, er følgende analyser af den vedvarende høje fejlforekomst baseret på alle de indikatorer, der er forbundet med de to ovenfor beskrevne metoder. Generelt vil disse indikatorer blive betegnet "anslåede fejlforekomster".

3. Situationen for EU-budgettet som helhed

3.1. Kommissionens løbende foranstaltninger til at nedbringe den samlede fejlforekomst:

Selv om resultaterne ikke kan sammenlignes direkte, fordi Kommissionen og Retten har anvendt forskellige metoder, er det værd at understrege følgende:

- Begge metoder giver mulighed for at beregne et fejlinterval²³.
- Rettens interval er bredere (i 2014 mellem 3,3 % og 5,4 % og i 2015 mellem 2,7 % og 4,8 %) end Kommissionens (i 2014 mellem 2,6 % og 3,6 % og i 2015 mellem 2,3 % og 3,1 %).

²³ For 2013 fremlagde Kommissionen et punktestimat for fejlforekomsten (2,8 %).

- De to intervaller overlapper i årene 2014 og 2015 (det røde område i figur 2 – i 2014 mellem 3,3 % og 3,6 % og i 2015 mellem 2,7 % og 3,1 %).

Selv om de metoder, Kommissionen og Retten anvender, giver en klar indikation af, at den samlede anslåede fejlforekomst er faldende, (Kommissionens mindste fejlforekomst for 2013 er 2,8 %, for 2014 2,6 % og for 2015 2,3 %, Rettens NF for 2013 er 3,5 %, for 2014 3,3 % og for 2015 2,7 %), viser de også, at fejlforekomsten stadig ligger over væsentlighedstærsklen på 2 %. Derfor udstedte Retten en negativ revisionserklæring. Selv om det dermed ikke virker sådan, er Kommissionens overholdelse af lovkravene forbedret betydeligt. Fejlforekomsterne gik fra at være tocifrede tal for nogle politikområder (navnlig "Samhørighed") i programmeringsperioden 2000-2006 og før til de betydelige lavere aktuelle fejlforekomster (under 5 % i de fleste politikområder og tæt på eller endda under 2 % på nogle områder). Europa-Parlamentets, Rådets og Rettens løbende kontrol har resulteret i en øget "professionalisering" af hele processen for kontrol med EU's midler fra Kommissionen til medlemsstaternes myndigheder, tredjelande og internationale organisationer.

De vigtigste elementer af denne løbende proces har været yderligere forbedring af arbejdet i Kommissionens enheder for efterfølgende kontrol/revision, styrkelse af de eksisterende eller indførelse af nye systemer samt nye forenklingstiltag.

Kommissionen koordinerer endvidere et netværk af eksperter fra medlemsstaterne om intern kontrol. Dette netværk for offentlig intern kontrol (Public Internal Control (PIC)) giver mulighed for identifikation og udveksling af god praksis vedrørende forbedring af den offentlige sektors forvaltningssystemer. Netværket dækker alle medlemsstaternes interne kontrolsystemer, og den næste PIC-konference, som skal afholdes i juni 2017, vil bl.a. omhandle ordningerne for forvaltning af EU-midler. For at sikre yderligere fremskridt på dette område lancerede Kommissionens næstformand Kristalina Georgieva i 2015 initiativet "Et EU-budget, der fokuserer på resultater" (BFOR) for at maksimere EU-budgettets bidrag til at skabe vækst, beskæftigelse og stabilitet i Europa, men også for at reducere fejlforekomsten gennem yderligere forenklingstiltag og bedre kontrol. Det vigtigste formål med dette initiativ er at sikre, at et velfungerende EU-budget følger reglerne og bidrager til de ønskede resultater. Omkostningerne til revision og kontrol bør nedbringes, samtidig med at fejlene i udgifterne reduceres, og EU-budgettet beskyttes bedre.

Med hensyn til politikker om bekæmpelse af svig, som Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF) koordinerer, er FFR 2014-2020 blevet styrket med hensyn til vurdering af risikoen for svig, forebyggelse og afsløring af svig. Ifølge sektorforordningerne skal medlemsstaterne i forbindelse med delt forvaltning indføre effektive og forholdsmæssige foranstaltninger til bekæmpelse af svig under hensyntagen til de identificerede risici og tage de nødvendige skridt til at forebygge, afsløre og straffe svig og uregelmæssigheder samt tilbagebetale uretmæssigt udbetalte beløb til EU-budgettet.

Ud over de umiddelbare lovmæssige krav opfordrer Kommissionen imidlertid også medlemsstaterne til at integrere disse foranstaltninger til bekæmpelse af svig i en national strategi for bekæmpelse af svig for at styrke overvågningen af kampen mod svig, som skader EU's og medlemsstaternes økonomiske interesser, samt for at sikre en homogen og effektiv praksis, navnlig på de områder, hvor de organisatoriske strukturer er decentraliseret.

Parallelt dermed samarbejder OLAF og GD REGIO, EMPL, MARE, AGRI OG HOME med medlemsstaterne om forebyggelse og afsløring af svig gennem workshopper, seminarer, uddannelse og udarbejdelse af praktiske vejledninger.

Kommissionen har for at udstikke vejen frem vedtaget en pakke om midtvejsrevisionen af FFR 2014-2020. Den bygger videre på de moderniseringstiltag og forbedringer, der er opnået under den nuværende FFR. Her vil yderligere forenkling være afgørende.

Kommissionen foreslår i en enkelt retsakt ("Omnibus") en ambitiøs revision af de generelle finansielle regler²⁴. Denne retsakt indeholder også ændringer til de finansielle regler for sektorer, som findes i 15 forskellige retsakter vedrørende flerårige programmer for f.eks. de europæiske struktur- og investeringsfonde eller landbrug. I stedet for at genåbne den politiske debat er de foreslåede ændringer tekniske, hvilket vil give mulighed for hurtigt at nå til enighed, så forenklingen og den øgede fleksibilitet allerede vil slå igennem for anden halvdel af den nuværende FFR.

Følgende forbedringer foreslås i omnibusrevisionen af finansforordningen og sektorreglerne:

- forenkling for modtagere af EU-midler
- overgang fra flere kontrollag til gensidigt understøttende revision, bedømmelse eller godkendelse og harmonisering af rapporteringskravene
- tilladelse til, at kun ét sæt regler anvendes til hybride tiltag, samt øget interoperabilitet mellem de forskellige instrumenter og forvaltningsmetoder
- mere effektiv anvendelse af finansielle instrumenter, kombination af foranstaltninger eller instrumenter
- mere fleksibel budgetforvaltning
- fokus på resultater og strømlining af rapportering
- enklere og mere strømlinet EU-administration.

De foranstaltninger, der tager sigter på at reducere risikoen for fejl, omfatter mulighed for betalinger baseret på resultater og opfyldelse af betingelser, afskaffelse af princippet om forbud mod fortjeneste, forenkling af reglen om forbud mod kumulering af tilskud samt øget anvendelse af forenklede omkostningsmodeller (engangsbeløb, enhedsomkostninger og faste takster).

Kommissionens meddelelse om midtvejsrevisionen indeholdt også nogle forslag til den næste FFR: spørgsmål som varigheden og en sammenhængende reform af både udgifts- og finansieringssiden.

3.2. Fejltyper identificeret af Kommissionen og Retten

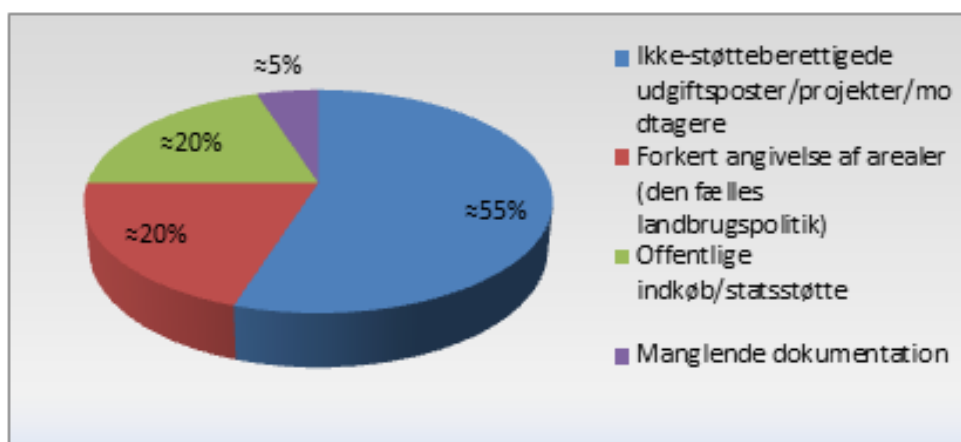
Kommissionen og Retten er enige om, hvad de mest almindelige fejltyper er:

- a) ikke-støtteberettigede udgiftsposter
- b) ikke-støtteberettigede modtagere/projekter/gennemførelsesperioder
- c) overtrædelse af reglerne om offentlige indkøb og statsstøtte
- d) utilstrækkelig pålidelig dokumentation til støtte for udgiftsanmeldelserne

²⁴ COM(2016) 605 final af 14.9.2016.

e) forkert angivelse af støtteberettigede arealer inden for landbruget.

Figur 3 – De forskellige fejltypers anslåede bidrag til den anslåede fejlforekomst (gennemsnit for 2013-2015)²⁵



3.3. Konsekvenser af, at en betydelig del af EU's udgifter er flerårige

Ifølge finansforordningens artikel 2, litra r), skal risici styres ved at anvende en flerårig strategi:

"kontrol": enhver foranstaltning, der træffes for at give en rimelig sikkerhed med hensyn til [...] forebyggelse, afsløring og korrektion af svig og uregelmæssigheder og opfølgning herpå samt tilfredsstillende styring af risiciene i forbindelse med de underliggende transaktioners lovlighed og formelle rigtighed under hensyntagen til programmernes flerårige karakter samt de pågældende betalingers art. Kontrol kan indebære forskellige tjek samt gennemførelse af politikker og procedurer med henblik på at nå de mål, der er beskrevet i første punktum ..."

Gennemførelse af omfattende og grundig efterfølgende kontrol på alle betalinger, som Kommissionen, medlemsstaterne, tredjelande foretager (millioner af), for at undgå fejl fra starten ville medføre uoverkommelige omkostninger i form af ressourcer og tid. Derfor omfatter alle systemer efterfølgende kontrol i løbet af programmernes og projekternes levetid eller efter afslutningen. Endvidere beskytter anvendelsen af korrigerende mekanismer (dvs. finansielle korrektioner og inddrivelsler) EU-budgettet mod udgifter afholdt i strid med lovgivningen²⁶.

I lyset af, at en betydelig del af EU's udgifter er flerårige, er det klart, at man først kan bestemme den endelige fejlforekomst efter afslutningen af programmerne, når alle kontrollag er gennemført.

²⁵ Baseret på Rettens oplysninger i årsberetningerne for regnskabsårene 2013 til 2015 og, hvor relevant, i Kommissionens tjenestegrenes årlige aktivitetsrapporter.

²⁶ Kommissionens meddelelser om beskyttelse af EU-budgettet indeholder detaljerede oplysninger om forebyggende og korrigerende mekanismer, der beskytter EU's budget.

Som svar på en anmodning fra Europa-Parlamentet²⁷ har Kommissionens tjenestegrene for første gang i den årlige forvaltnings- og effektivitetsrapport for 2015 suppleret deres bedste skøn over de risikobehæftede beløb for det budget, de har ansvar for, med skøn over de korrektioner, de forventer at gennemføre i fremtiden.

De anslåede fremtidige korrektioner er beløbet for de udgifter, der er i strid med de gældende lovgivningsmæssige og kontraktlige bestemmelser, som GD'et anslår konservativt. Disse beløb vil blive identificeret og korrigeret efter kontrol, der gennemføres efter godkendelsen af betalingen, hvilket vil sige, at de ikke kun omfatter de korrektioner, der er gennemført på rapporteringstidspunktet, men også dem, der gennemføres i efterfølgende år. GD'ernes skøn er baseret på det gennemsnitlige beløb for finansielle korrektioner og inddrivelses i tidligere år, om nødvendigt navnlig justeret for at kompensere for i) elementer, der ikke længere er gyldige under den nye retlige ramme, og ii) enkeltstående begivenheder.

De anslåede fremtidige korrektioner udgør mellem 1,5 % og 1,9 % af de samlede relevante udgifter. Det anslåede risikobehæftede beløb efter gennemførelsen af alle korrigerende foranstaltninger udgør mellem 0,8 % og 1,3 % af de samlede udgifter i 2015. De flerårige korrigerende mekanismer vil således i tilstrækkelig grad beskytte EU-budgettet mod udgifter, der er i strid med lovgivningen²⁸.

3.4. Omkostninger til kontrol og forenkling

Der er en iboende risiko i et forvaltningssystem for, at fejl aldrig opdages. Det er almindeligt anerkendt, at det ville kræve urealistisk høje omkostninger for både støttemodtagere og myndighederne at bringe fejlprocenten ned på nul. Retten har fastsat sin væsentlighedstærskel til 2 % af de reviderede beløb. Denne tærskel er imidlertid ikke blevet fastsat ud fra interessenternes forventninger eller en analyse af omkostningerne og fordelene ved de kontroller, der er nødvendige for at sikre overholdelse af de retlige forpligtelser. I stedet for er væsentlighedstærsklen på 2 % blevet beregnet på grundlag af den praksis, der er udviklet til revisionen af regnskaberne rigtighed. Systemer, der sikrer, at der gives et retvisende billede af regnskaberne, er generelt mindre komplekse og dyre end de systemer, der skal anvendes for at opnå sikkerhed for lovligheden og den formelle rigtighed af underliggende transaktioner.

Tabel 1 viser de samlede omkostninger til kontrol (forudgående kontrol, efterfølgende kontrol og evalueringer foretaget af Kommissionen/medlemsstaterne/tredjelande/internationale organisationer) vedrørende transaktionernes lovlighed og formelle rigtighed anslået af GD'erne i deres årlige aktivitetsrapporter.

²⁷ Anmodning fremsat af ordføreren for decharge 2014, Martina Dlabajova, i forbindelse med drøftelsen om decharge for 2014 for Kommissionen i Budgetkontroludvalget den 23.2.2016. Se også punkt 54 i Parlamentets afgørelse om decharge 2014: EU's almindelige budget – Europa-Kommissionen og forvaltningsorganerne.

²⁸ Se nærmere oplysninger på side 48-51 i den årlige forvaltnings- og effektivitetsrapport for 2015.

Tabel 1 – Omkostninger til kontrol

GD	Omkostninger til kontrol i % af udgifterne i
AGRI	4,6 % ²⁹
REGIO	2,3 % ³⁰
EMPL	5 % ³¹
RTD	2,3 % ³²
DEVCO	5,11 % ³³
NEAR	3,6 % ³⁴
CNECT	1,75 % ³⁵

Kommissionen bemærker, at på trods af et fald i den anslåede fejlforekomst ligger den stadig over væsentlighedstærsklen på 2 %. At øge omfanget af kontrol og revision kan imidlertid ikke betragtes som vejen frem. Som vist i tabel 1 er omkostningerne til (og den administrative byrde ved) kontroller allerede høje. Endvidere hersker der blandt støttemodtagerne en generel opfattelse af, at de er overvældet af antallet af kontroller. Derfor bør man ikke søge at reducere den vedvarende høje fejlforekomst ved at øge antallet af kontroller, men ved at forbedre dem. En styrkelse af de vigtigste kontroller i medlemsstaternes eksisterende systemer ville faktisk give mulighed for at reducere fejlforekomsten, uden at det kræver flere ressourcer.

Endvidere anerkender alle interessenter, at forenkling er vejen frem, fordi det reducerer risikoen for fejl og har en positiv indvirkning på forvaltnings- og kontrolomkostningerne og byrden³⁶. De gennemførte forenklingsforanstaltninger har navnlig ført til indførelsen af begrebet "forenklede omkostningsmodeller", som forhindrer fejl fra starten, og reduktion af overregulering ("gold-plating") (se nærmere oplysninger i afsnit III – "Situationen for de forskellige FFR-udgiftsområder").

3.5. Behovet for at forbedre de eksisterende forvaltnings- og kontrolsystemer, navnlig kontrollen på første niveau i medlemsstaterne

Kommissionen og Retten er i deres analyser enige om, at på området for delt forvaltning kunne et betydeligt antal fejl være blevet forebygget eller opdaget og korrigeret i en kontrol på første niveau udført af medlemsstaternes forvaltningsorganer. Som Rettens årsberetninger har vist i de senere år, havde de nationale myndigheder for næsten halvdelen af de uregelmæssigheder, som Retten opdagede, tilstrækkelige oplysninger (for eksempel fra de endelige støttemodtagere, eksterne revisorer eller fra deres egen kontrol) til at forebygge eller opdage og korrigere fejlene, før udgifterne blev anmeldt til Kommissionen. Endvidere var nogle af de fejl, Retten påtalte, forårsaget af de nationale myndigheder selv.

²⁹ GD AGRI's årlige aktivitetsrapport 2015, side 77.

³⁰ GD REGIO's årlige aktivitetsrapport 2015, side 88.

³¹ GD EMPL's årlige aktivitetsrapport 2015, side 72.

³² GD RTD's årlige aktivitetsrapport 2015, side 90-91.

³³ GD DEVCO's årlige aktivitetsrapport 2015, side 61.

³⁴ GD NEAR's årlige aktivitetsrapport 2015, side 50.

³⁵ GD CNECT's årlige aktivitetsrapport 2015, side 60.

³⁶ Den kommende "Rapport fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet om medlemsstaternes svar på Revisionsrettens årsberetning" vil indeholde oplysninger om de enkelte medlemsstaters analyse af de grundlæggende årsager til fejl.

Hvis de havde brugt alle de tilgængelige oplysninger, kunne fejlforekomsten have ligget meget tættere på væsentlighedstærsklen på 2 % eller endda under.

Der er konstateret lignende problemer for direkte og indirekte forvaltning (se tabel 2).

Tabel 2 – Procentdel af fejl, der burde være blevet forebygget eller identificeret og korrigeret af medlemsstaterne eller tredjelande før anmeldelse af udgifter til og betaling fra Kommissionens tjenestegrene*

Udgiftsområde	Årsberetning 2013			Årsberetning 2014			Årsberetning 2015		
	Fejlprocent (1)	% af fejl, der kunne være blevet forebygget eller identificeret og korrigeret (2)	Minimumsfejlpcent (1) - (2)	Fejlprocent (3)	% af fejl, der kunne være blevet forebygget eller identificeret og korrigeret (4)	Minimumsfejlpcent (3) - (4)	Fejlprocent (5)	% af fejl, der kunne være blevet forebygget eller identificeret og korrigeret (6)	Minimumsfejlpcent (5) - (6)
Forskning og andre interne politikker/Konkurrenceevne / H1a	4 %		4 %	5,6 %	2,8 %	2,8 %	4,4 %	0,6 %	3,8 %
Konkurrenceevne, Regionalpolitik, energi og transport / H1b	6,9 %	3 %	3,9 %	6,1 %	3,3 %	2,8 %	5,2 %	2,4 %	2,8 %
Konkurrenceevne, Beskæftigelse og sociale anliggender / H1b	3,1 %	1,3 %	1,8 %	3,7 %	3,2 %	0,5 %			
Landbrug: markedsstøtte og direkte støtte / H2	3,6 %	1,1 %	2,5 %	2,9 %	0,6 %	2,3 %	2,2 %	0,3 %	1,9 %
Udvikling af landdistrikter, miljø, fiskeri og sundhed / H2	6,7 %	4,7 %	2 %	6,2 %	3,3 %	2,9 %	5,3 %	1,7 %	3,6 %
Et globalt Europa / H4	2,6 %		2,6 %	2,7 %	0,2 %	2,5 %	2,8 %	1 %	1,8 %

*Kilde: Rettens årsberetninger for regnskabsårene 2013 til 2015.

III. SITUATIONEN FOR DE FORSKELLIGE FFR-UDGIFTSOMRÅDER

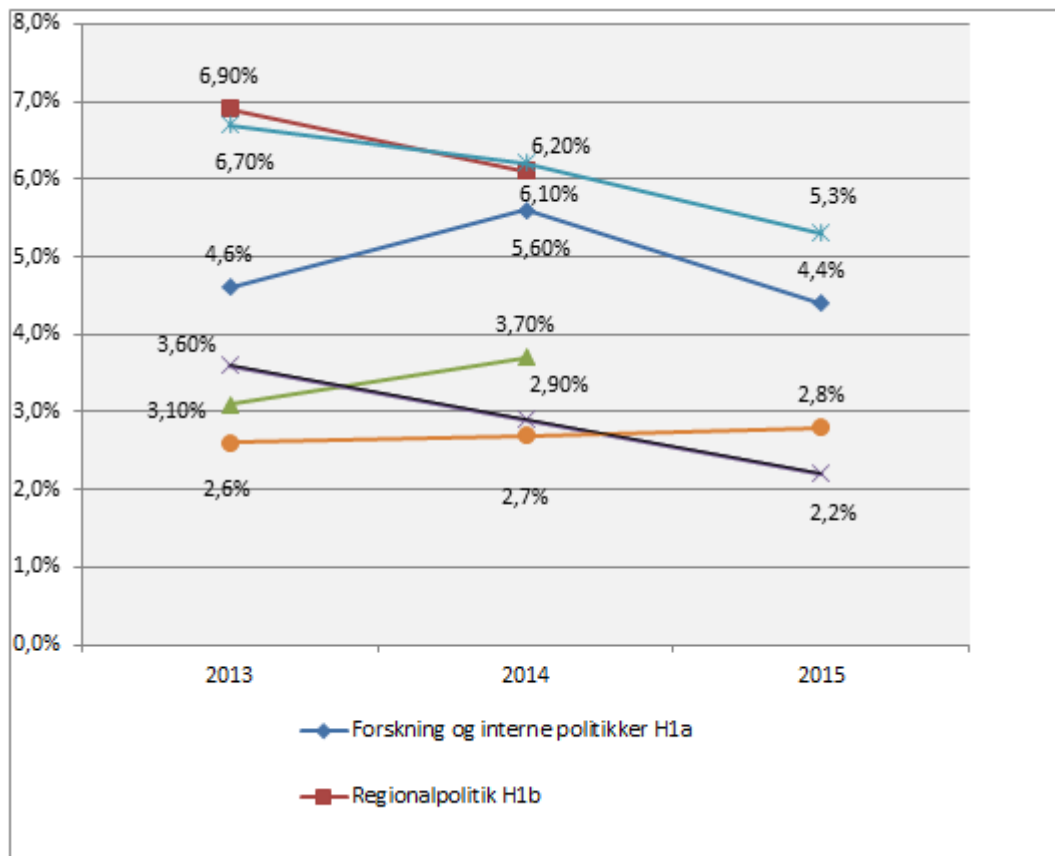
1. Indledning

Ifølge resultaterne af Kommissionens eget revisionsarbejde og de data, som Kommissionen har fremlagt i sine årlige aktivitetsrapporter for perioden 2013 til 2015 (se følgende afsnit), var de områder, hvor den anslåede fejlforekomst var vedvarende høj:

- under FFR-udgiftsområde 1a), Forskning- og Innovation
- under udgiftsområde 1b) både Regionalpolitik og Bypolitik og Beskæftigelse og Sociale Anliggender (sidstnævnte dog i mindre grad)
- alle under udgiftsområde 2, Naturressourcer (men EGFL – Markedsforanstaltninger og direkte støtte, som udgør hovedparten af udgifterne, havde en fejlforekomst, der lå tæt på væsentlighedstærsklen)
- alle under udgiftsområde 4, Et globalt Europa (men i mindre grad end de andre udgiftsområder).

Revisionsretten nåede frem til de samme områder, idet den mindst sandsynlige fejlprocent konsekvent lå under væsentlighedstærsklen på 2 % (se figur 4) for disse udgiftsområder og områder³⁷.

Figur 4 – Rettens mest sandsynlige fejlprocenter for de forskellige politikområder i perioden 2013-2015*



*Retten angiver fra 2015 ikke længere specifikke overslag over fejlforekomster for GD for Regionalpolitik og Bypolitik (REGIO) – H1b og GD for Beskæftigelse, Sociale Anliggender, Arbejdsmarkedsforhold og Inklusion (EMPL) – H1b. De linjer, der forbinder de forskellige fejlforekomster, har ikke til formål at angive udviklingen, men at lette sammenligningen.

Kilde: Rettens årsberetninger for regnskabsårene 2013 til 2015.

Ifølge Retten er det i højere grad godtgørelsesordningernes (hvor betalingerne fra EU-budgettet er baseret på støtteberettigede omkostninger vedrørende støtteberettigede aktiviteter) og rettighedsordningernes (hvor betalingerne fra EU-budgettet er baseret på opfyldelsen af visse betingelser) forskellige risikomønstre end de anvendte forvaltningsmetoder (delt, direkte og indirekte), der har betydning for fejlforekomsten på de forskellige udgiftsområder³⁸. Eftersom Kommissionens revisioner har givet lignende resultater, omfatter følgende afsnit en analyse af mulighederne for at erstatte godtgørelse baseret på støtteberettigede omkostninger med betalinger baseret på rettigheder eller i det mindste at gennemføre forenklingsforanstaltninger som f.eks. "forenklede omkostningsmodeller", engangsbeløb eller faste priser.

³⁷ Som følge af dens relativt lille betydning i forhold til omfang og indvirkning på den samlede fejlforekomst er udgiftsområde 3 "Sikkerhed og medborgerskab" ikke medtaget i denne rapport, ligesom Retten ikke udtrak et repræsentativt udsnit heraf til sin revision til årsberetningerne for 2014 og 2015.

³⁸ Jf. afsnit 1.21 til 1.33 i Rettens årsberetning for regnskabsåret 2015.

2. FFR-underudgiftsområde 1a) – Konkurrenceevne – Forskning og Innovation (dvs. GD for Forskning og Innovation – RTD – og GD for Kommunikationsnet, Indhold og Teknologi – CNECT)³⁹

2.1. Fejlforekomst

For RP7 er den repræsentative fejlforekomst beregnet ud fra den fælles stikprøve 4,47 %. Den er baseret på 298 afsluttede revisioner pr. 31. december 2015 ud af 324 valgte transaktioner.

Efter Kommissionens eget revisionsarbejde på det syvende rammeprogram (RP7), som omfattede 3 336 revisionsresultater fra 2008 til 2015, svinger den samlede fejlforekomst for 2015 mellem 4,47 % og 5 %. Dette er på linje med Rettens interval på 2-6,7 % i dens analyse af udgiftsområdet "Konkurrenceevne" med en mest sandsynlig fejlprocent på 4,4 % (se figur 5). Det skal imidlertid bemærkes, at de samlede tal kan skjule forskelle i visse dele af RP7. Tilskud fra Det Europæiske Forskningsråd og Marie Curie-stipendier er underlagt en række kriterier for støtteberettigelse, enhedsomkostninger og faste priser, der reducerer risikoen for ikke-støtteberettigede udgifter og giver en fejlforekomst på under 2 %, herunder:

- en fast pris for nogle personaleomkostninger og indirekte omkostninger
- forenklet tidsregistrering
- tilskud til en enkelt støttemodtager med en begrænset gruppe af offentlige støttemodtagere.

Disse forenkledte kriterier for støtteberettigelse er passende i forhold til de relevante mål og de særlige støttemodtagere, disse foranstaltninger er rettet mod.

Forskningstjenestegrenene ville imidlertid ikke kunne opfylde de forskellige målsætninger for forskningspolitikken, hvis de bare anvendte disse kriterier generelt.

Restfejlprocenten i RP7 ligger meget tættere på væsentlighedstærsklen (2,88 % for GD RTD og 2,58 % for GD CNECT). Det bør bemærkes, at den endelige restfejlprocent for det sjette rammeprogram, efter gennemførelse af alle kontroller og inddrivelse, endte meget tæt på eller endda under væsentlighedstærsklen, hvilket understreger vigtigheden af at have et flerårigt perspektiv.

Det samlede risikobehæftede beløb på betalingstidspunktet for GD RTD's samlede udgifter i 2015 svinger mellem 107 mio. EUR og 125 mio. EUR (2,1-2,5 %). De fremtidige korrektioner efter et konservativt skøn er 46 mio. EUR (0,9 %). Det anslåede risikobehæftede beløb ved afslutningen er mellem 61 mio. EUR og 79 mio. EUR (1,2-1,6 %).

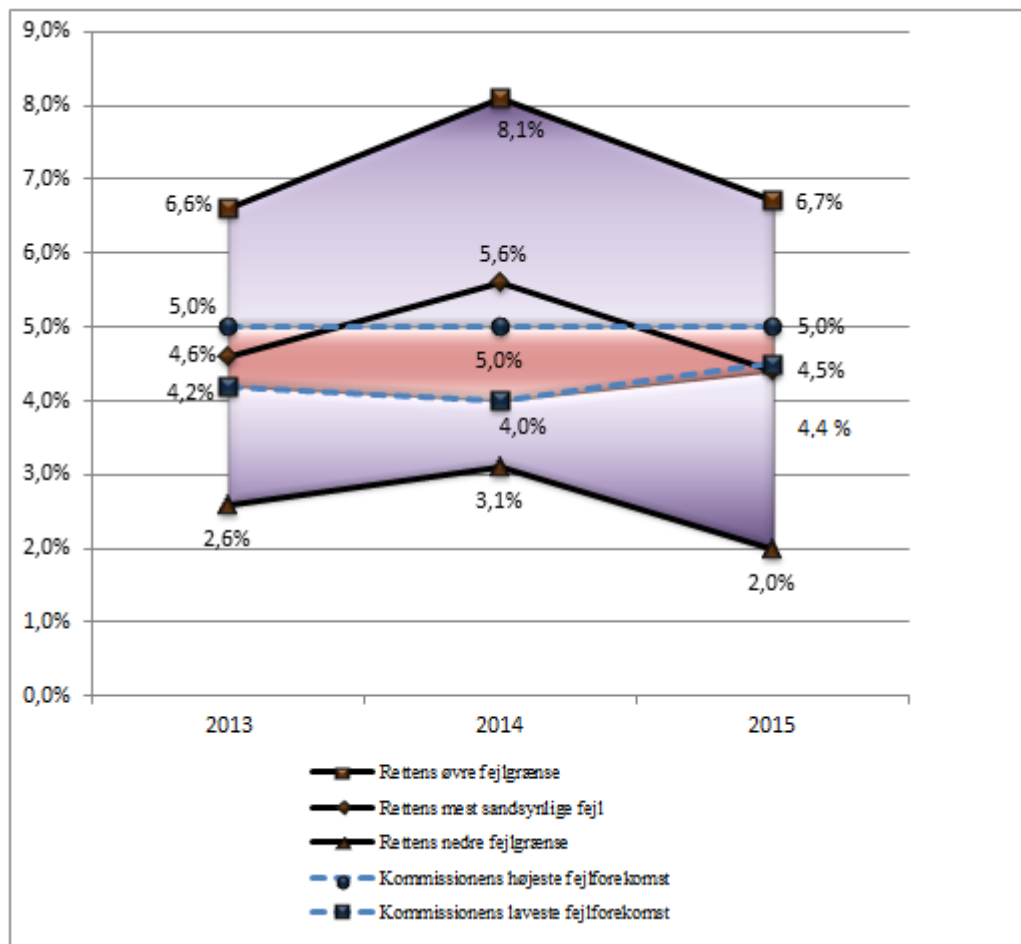
Det samlede risikobehæftede beløb på betalingstidspunktet for GD CNECT's samlede udgifter i 2015 svinger mellem 63 mio. EUR og 66 mio. EUR (3,7-3,9 %). De fremtidige korrektioner efter et konservativt skøn er 22 mio. EUR (1,3 %). Det anslåede risikobehæftede beløb ved afslutningen er mellem 40 mio. EUR og 44 mio. EUR (2,4-2,6 %).

For hele politikområdet "Forskning, Rum, Industri, Transport og Energi" svinger det samlede anslåede risikobehæftede beløb på betalingstidspunktet mellem 259 mio. EUR og

³⁹ Denne analyse fokuserer på området "Forskning og Innovation", fordi det står for over 60 % af budgettildelingerne for udgiftsområde 1a. Endvidere ligger den anslåede fejlforekomst for de andre områder inden for interne politikker for det meste under væsentlighedstærsklen på 2 %. Mere specifikt fandt man frem til de to i finansielt henseende vigtigste GD'er på forskningsområdet med det højeste anslåede risikobehæftede beløb på betalingstidspunktet (GD RTD og GD CNECT).

290 mio. EUR (2,1-2,3 %), mens det anslåede risikobehæftede beløb ved afslutningen svinger mellem 132 mio. EUR og 163 mio. EUR, hvilket svarer til 1,1-1,3 % af de relevante udgifter for 2015.

Figur 5 – Kommissionens anslåede fejlforekomst for RP7 og Rettens fejlprocenter for området "Konkurrenceevne/Intern politik" 2013-2015*



* De linjer, der forbinder de forskellige fejlforekomster, har ikke til formål at angive udviklingen, men at lette sammenligningen.

I sin årsberetning for regnskabsåret 2013 undersøgte Retten dette politikområde i kapitel 8 om "Forskning og andre interne politikker".

"Kommissionens mindste fejlforekomst" er punkttestimatet for det pågældende år. "Kommissionens højeste fejlforekomst" er den forventede endelige fejlforekomst.

Kilde: Rettens årsberetninger og de årlige aktivitetsrapporter fra GD RTD og GD CNECT for regnskabsårene 2013 til 2015.

2.2. Grundlæggende årsager til fejl

a) Politiske målsætninger og prioriteter

Forskningspolitikken har forskellige anvendelsesområder (forskellige målsætninger og forskellige populationer af støttemodtagere), hvilket påvirker fejlprocenten.

Rammeprogrammet skal tiltrække et stort antal deltagere (over 50 000 allerede i Horisont 2020) fra hele EU og verden. Små og mellemstore virksomheder (SMV'er) og nye deltagere er især blevet opfordret til at deltage, selv om det er konstateret, at fejlprocenten for disse kategorier er meget højere (2,5-3 gange højere) end for andre deltagere. Samtidig er de fleste projekter multinationale programmer og flerlandeprogrammer, hvilket er afgørende

for at opfylde programmets politiske målsætninger, men de er mere tilbøjelige til at have fejl end projekter med én deltager.

b) Støtteberettigelse

Manglende opfyldelse af kriterierne for støtteberettigelse (ikke-støtteberettigede udgifter) er den eneste væsentlige årsag til fejl for forskningsprogrammer. Denne fejltipe opstår for alle former for udgifter. Følgende tegner sig for den største andel af den samlede fejlforekomst:

- ukorrekt beregnede personaleomkostninger
- andre ikke-støtteberettigede direkte omkostninger som følge af forkert beregnede afskrivninger eller
- som følge af utilstrækkelig dokumentation for køb og rejseudgifter osv.
- ikke-støtteberettigede indirekte omkostninger baseret på forkerte generalomkostningssatser
- ikke-støtteberettigede omkostningskategorier, som ikke er knyttet til projektet.

Ifølge Kommissionens eget revisionsarbejde udgør disse fejltyper over 87 % af den beregnede fejlprocent. Retten er nået til den samme konklusion, idet den angiver, at 86 % af de identificerede fejl vedrørte godtgørelse af ikke-støtteberettigede personaleomkostninger og direkte omkostninger anmeldt af støttemodtagerne.

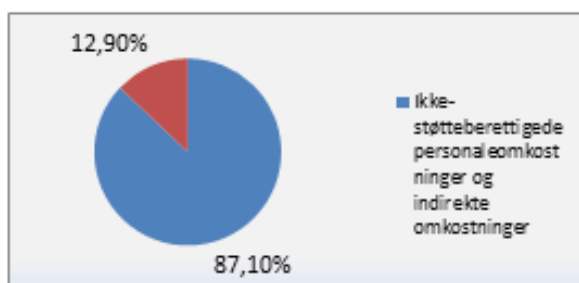
c) Årsagen til, at fejl ikke opdages – svagheder i forvaltnings- og kontrolsystemerne

Den største andel af de fejl, der ikke opdages, stammer fra de attester for årsregnskaberne, som eksterne revisorer eller kompetente og uafhængige offentlige embedsmænd afgiver. Attesternes svingende kvalitet er et kendt problem på forskningsområdet. På trods af denne svaghed har forskningstjenestegrenene beregnet, at fejlprocenten i gennemsnit er 50 % lavere, hvis der foreligger en attest. De forhindrer ikke desto mindre ikke alle fejl.

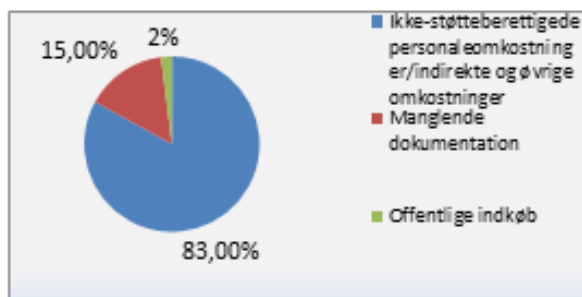
I 2014 konstaterede Retten, at 2,8 % af den samlede fejlprocent på 5,6 % burde være blevet opdaget i kontrollerne før udbetaling. I 2015 udgjorde denne fejl 0,6 % af 4,4 %. I denne forbindelse er der gjort en ekstra indsats for at yde vejledning og øge bevidstheden om dette, navnlig hos attesterende revisorer.

Figur 6 – Kommissionens og Rettens vurderinger af de grundlæggende årsager til fejl

a) Kommissionen



b) Retten⁴⁰



2.3. Afhjælpende foranstaltninger

a) Forenkling

Der anvendes allerede forenklede omkostningsmodeller i flere områder i RP7 og Horisont 2020 (se nedenfor):

- Enhedsomkostninger til personale under Marie Skłodowska-Curie-ordningen er blevet udvidet til at omfatte ejere/ledere af SMV'er fra 2011 og fremefter.
- En fast pris for indirekte omkostninger, en model i RP7, anvendes generelt under Horisont 2020.
- Et engangsbeløb er blevet indført for SMV fase 1-ordningen.

Disse modeller vil blive udvidet, hvor det kan reducere fejlforekomsten og den administrative byrde samt fremme opfyldelsen af de politiske prioriteter.

For omkostningsmodellen blev interessenterne i høringen til Horisont 2020 bedt om at vurdere, om finansiering med et engangsbeløb (resultatbaseret) generelt ville være en hensigtsmæssig måde at finansiere forskning på. Dette ville være en rettighedsordning, der er baseret på en fast pris, som aftales på forhånd for det arbejde, der skal udføres. Et sådant resultatbaseret finansieringssystem ville forhindre eventuelle fejl med hensyn til støtteberettigelse.

Interessenterne støttede generelt ikke denne model, men foretrak at beholde "godtgørelsesmetoden", navnlig fordi de frygtede, at det ikke ville være den bedste måde at støtte forskningsindsatsen i hele EU på. Uden at betvivle, at en sådan ordning kunne reducere fejlprocenten i finansiel henseende, kan den medføre visse omkostninger og bivirkninger, som ikke ville være ønskelige.

Efter at Retten konstaterede, at risiciene var lavere i rettighedsordninger, vil Kommissionen imidlertid fortsat undersøge muligheden for at indføre resultatbaserede finansieringsordninger. Der er planer om en pilotordning i 2018, som vil give mulighed for at vurdere omkostningerne og fordelene ved at skifte til en anden omkostningsmodel.

Som forklaret ovenfor har Kommissionen allerede foreslået en række ændringer af de generelle finansielle regler for at nedbringe risikoen for fejl, herunder øget anvendelse af forenklede omkostningsmuligheder (se afsnit 3.1).

⁴⁰ Kilde: Rettens årsberetning for regnskabsåret 2015, figur 5.2 for hele kapitel 5 om "Konkurrenceevne".

b) Styrkelse af forvaltnings- og kontrolsystemerne

Forvaltnings- og kontrolsystemerne på forskningsområdet vurderes løbende. Oprettelsen af det fælles støttecenter, som tilbyder alle støttetjenester knyttet til forskning, giver fordele i forhold til fælles IT-værktøjer og forretningsprocesser samt en fælles revisionstjeneste. I overensstemmelse med omkostningseffektivitetsprincippet vil modellen imidlertid stadig være baseret på efterfølgende revision med et begrænset antal detaljerede forudgående kontroller. Grunden til dette er, at forudgående kontrol er dyrt, navnlig i lyset af det store antal deltagere, der finansieres (50 000 allerede under Horisont 2020), og kun kan give delvis sikkerhed, hvis der ikke foretages besøg på stedet. Mange detaljerede forudgående kontroller skaber også en stor administrativ byrde for støttemodtagerne, og ifølge lovgivningen skal Kommissionen minimere sådanne byrder.

For Horisont 2020 vil en attest for årsregnskaberne kun kræves efter afslutningen af projektet og ikke i forbindelse med mellemliggende betalinger. Det vil betyde, at den positive effekt af attesterne for årsregnskabet vil mærkes senere, hvilket kan have en midlertidig virkning på fejlforekomsten. Med andre ord vil fremtidige analyser af fejlprocenterne på dette område skulle tage højde for kontrolsystemets flerårige karakter.

c) Retsgrundlag 2014-2020: Yderligere forenkling, men også områder med øget risiko

De eksisterende forenklinger er blevet bevaret, og flere er kommet til for Horisont 2020:

- én finansieringssats pr. aktivitet angivet i indkaldelsen af forslag
- en fast pris for indirekte omkostninger for alle tilskud
- udvidet brug af enhedsomkostninger, faste priser og engangsbeløb for nogle omkostninger i nogle programmer
- forenklet tidsregistrering, navnlig for personale, der arbejder på fuld tid på projektet
- forenklede regler for beregning af produktive timer
- enklere regler for brug af konsulenter
- forenklede procedurer for indregning af omkostninger til underkontrahenter og tredjemand.

I finansieringsoversigten til lovgivningsforslaget blev det anslået, at disse forenklinger ville bringe den repræsentative maksimale fejlprocent ned fra 5 % til omkring 3,5 %. Målet for restfejlprocenten eller det risikobehæftede beløb ved afslutningen skulle være så tæt på 2 % som muligt, men ikke nødvendigvis lavere.

De foreslåede forenklinger blev generelt accepteret af den lovgivende myndighed. Der blev imidlertid vedtaget en række elementer, der kan medføre flere fejl:

- et højere deltagelsesmål for små og mellemstore virksomheder (i lyset af, at SMV'er udgør en højere risiko end andre modtagere)
- muligheden for at anmelde omkostninger for store forskningsinfrastrukturer
- kortere tid til at yde tilskud (og dermed mindre tid til kontrol)
- en grænse på 8 000 pr. år pr. fuldtidsækvivalent for "yderligere vederlag".

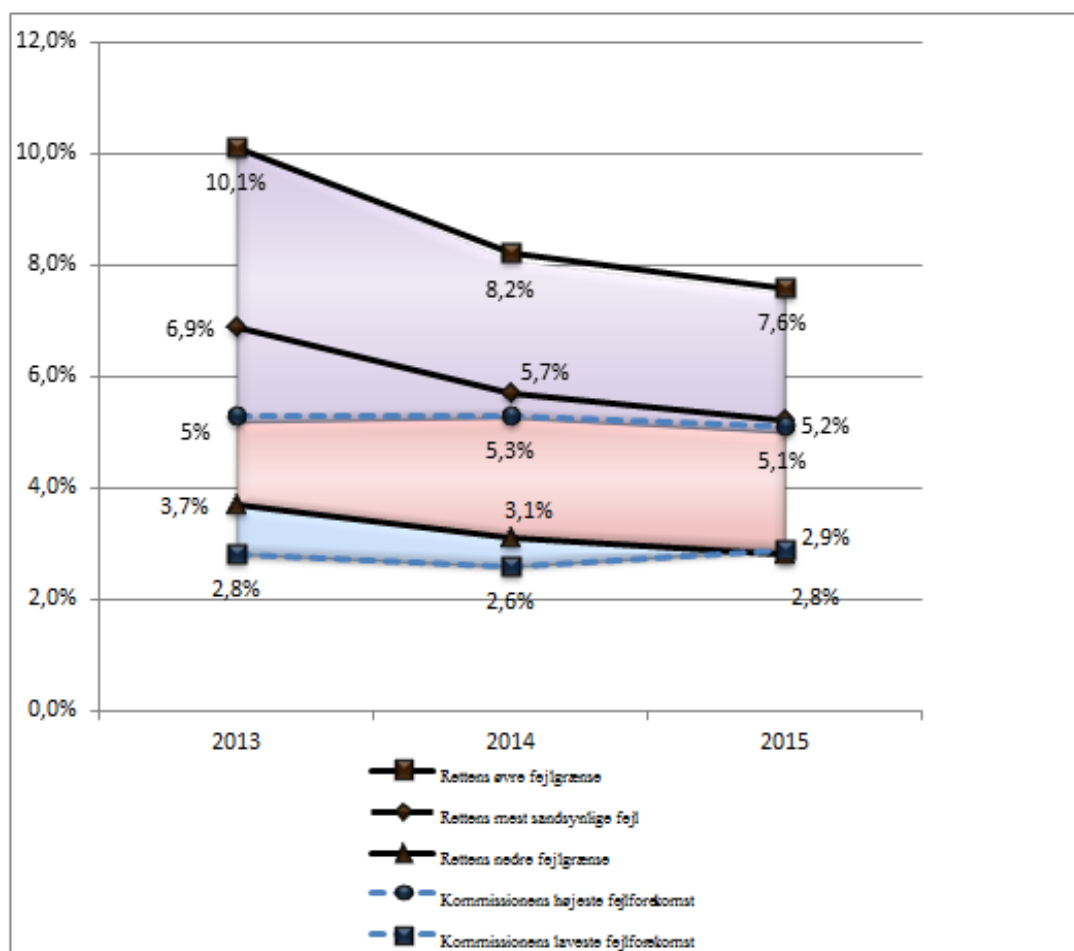
Der vil blive foreslået yderligere forenklinger til regler og processer i løbet af rammeprogrammet.

3. FFR-underudgiftsområde 1b) – "Samhørighed"

I 2015 gik Retten væk fra i kapitlet om "Samhørighed" at angive særskilte fejlprocenter for de to GD'er, der beskæftiger sig med strukturfondene, "Regionalpolitik og Bypolitik" (REGIO) og "Beskæftigelse, Sociale Anliggender, Arbejdsmarkedsforhold og Inklusion (EMPL), men angav i stedet en samlet "mest sandsynlig fejlprocent" for samhørighedsområdet på 5,2 %. Dette skal sammenlignes med ovennævnte GD'ers anslåede øvre fejlprocent på 5,1 % og en valideret fejlprocent på 2,9 % (se figur 7).

De anslåede fremtidige korrektioner rapporteret af GD REGIO og GD EMPL i 2015 beløber sig til 1 435 mio. EUR. Som følge af dette meget konservative overslag kan den højeste værdi af det risikobehæftede beløb ved afslutningen (1 267 mio. EUR eller 2,3 % af udgifterne på dette politikområde i 2015) blive overvurderet. De faktiske fremtidige korrektioner vil blive beregnet på grundlag af den faktiske risiko, der er identificeret ved afslutningen, for at sikre, at restrisikoen for hvert enkelt program ligger under væsentlighedstærsklen (2 %).

Figur 7 – Kommissionens og Rettens anslåede fejlforekomst for hele udgiftsområde 1b for 2013-2015*



* De linjer, der forbinder de forskellige fejlforekomster, har ikke til formål at angive udviklingen, men at lette sammenligningen.

Kilde: Rettens årsberetninger og de årlige aktivitetsrapporter fra GD REGIO og GD EMPL for regnskabsårene 2013 til 2015.

3.1. FFR-underudgiftsområde 1b) – GD for Regionalpolitik og Bypolitik (REGIO)

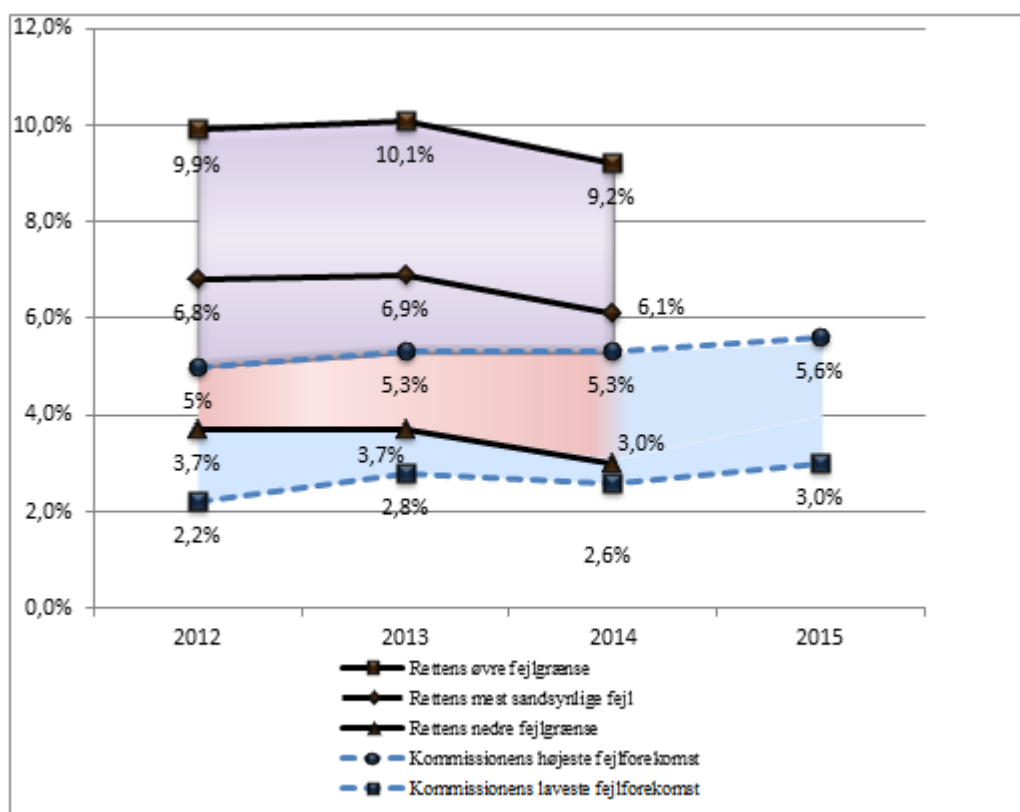
3.1.1. Fejlforekomst

For delt forvaltning angav GD REGIO i 2015, at den anslåede gennemsnitlige risikoprocent vedrørende betalinger i 2015 til EFRU og Samhørighedsfonden (programmeringsperioden 2007-2013) var mellem 3 % og 5,6 % årligt, hvilket stort set er på linje med Rettens overordnede vurdering (se figur 7 for hele samhørighedsområdet).

GD REGIO baserer sin analyse på sine egne revisionsresultater og data fra de nationale revisionsmyndigheder i de årlige kontrolrapporter (for udgifter anmeldt i 2014 blev der udført omkring 7 300 revisioner af operationer). For at forsikre sig om revisionsmyndighedernes pålidelighed foretog GD REGIO's egne revisorer 58 kontrolbesøg. Siden 2009 er der foretaget mere end 300 kontrolbesøg omfattende 51 revisionsmyndigheder med ansvar for tilsynet med 98,5 % af programmer under Den Europæiske Fond for Regionaludvikling/Samhørighedsfonden. Endvidere udfører GD REGIO's revisorer en omfattende skrivebordskontrol af revisionsmyndighedernes årlige kontrolrapporter og revisionserklæring i givet fald suppleret af factfinding-besøg. GD REGIO modtog også 446 rapporter om udførte systemrevisioner fra medlemsstaternes revisionsmyndigheder og analyserede dem grundigt (i 2013 og 2014 havde GD REGIO undersøgt mere end 540 systemrevisionsrapporter).

Med hensyn til de "eksterne" data, som medlemsstaterne har fremsendt, bemærker GD REGIO, at 95 % af de fejlprocenter, som revisionsmyndighederne har rapporteret, blev vurderet som en pålidelig kilde til oplysninger til beregning af risikoen for betalingerne i 2015 (se figur 9). For de resterende 5 % genberegne GD REGIO fejlprocenten fra revisionsmyndighederne eller anslog risikoen efter en fast pris, fordi de rapporterede fejlprocenter blev anset for at være upålidelige, eller fordi de revisionsoplysninger, der var indhentet inden vurderingen, var utilstrækkelige til at bekræfte de rapporterede fejlprocenter.

Figur 8 – Kommissionens og Rettens anslåede fejlfrekvens for Regionalpolitik og Bypolitik (GD REGIO) for 2012-2015*

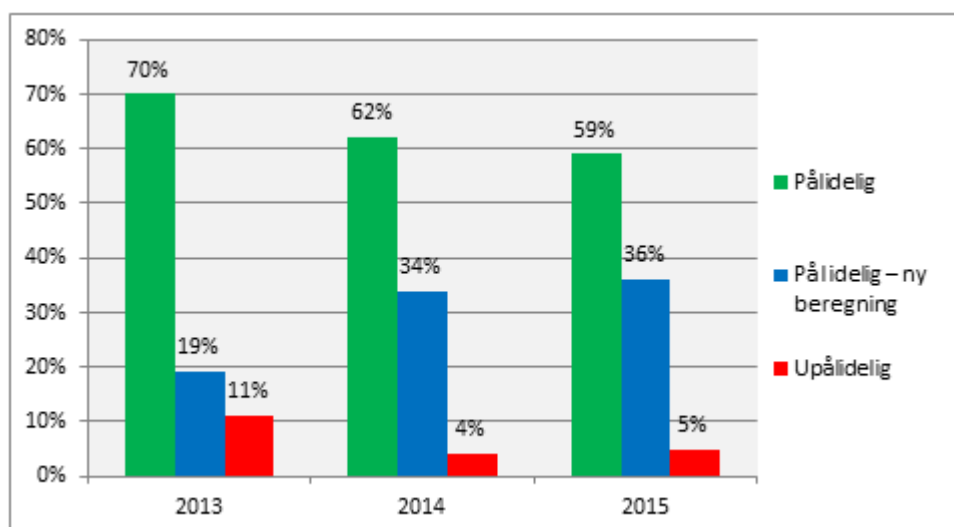


*Retten angiver fra 2015 ikke længere specifikke overslag over fejlfrekvenser for GD REGIO. 2012 er undtagelsesvis medtaget for at give et bedre overblik.

De linjer, der forbinder de forskellige fejlfrekvenser, har ikke til formål at angive udviklingen, men at lette sammenligningen.

Kilde: Rettens årsberetninger for regnskabsårene 2012-2014 og de årlige aktivitetsrapporter fra GD REGIO for regnskabsårene 2012 til 2015.

Figur 9 – Pålideligheden af de fejlprocenter, der er rapporteret af de nationale revisionsmyndigheder til GD REGIO



3.1.2. Grundlæggende årsager til fejl

I 2015 konstaterede GD REGIO, at den primære grundlæggende årsag til fejl for 2017-2013 var alvorlige mangler i forvaltnings- og kontrolsystemerne for 67 programmer i Belgien, Bulgarien, Det Forenede Kongerige, Frankrig, Grækenland, Italien, Polen, Rumænien, Slovakiet, Spanien, Tjekkiet, Tyskland, Ungarn og for ETC-programmer, som påvist af revisionsmyndigheden for programmet og/eller Kommissionen. Disse mangler vedrører især en eller flere af følgende:

- forvaltningskontroller
- overholdelse af reglerne om offentlige indkøb, statsstøtte, indtægtsskabende projekter og støtteberettigelse
- procedurer for udvælgelse af operationer
- høje fejlprocenter efter revision af operationer
- certificeringsaktiviteter
- revisionsarbejde (upålidelig fejlprocent som følge af ufærdigt arbejde, uregelmæssigheder i indkøb, som ikke er opdaget eller kvantificeret for et begrænset antal operationelle programmer).

Offentlige indkøb, statsstøtte og manglende støtteberettigelse er de tre største årsager til fejl konstateret af Retten i de senere år.

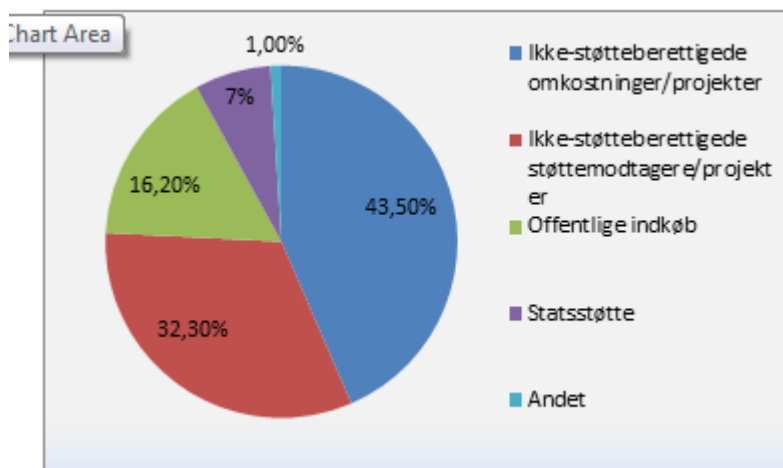
Navnlig som følge af disse systemmangler ligger den validerede fejlprocent over 5 % og/eller den kumulative restrisiko over 2 %. Systemmangler skyldes bl.a. de komplekse forvaltningsstrukturer i nogle medlemsstater og høj personaleomsætning i nogle myndigheder, hvilket fører til tab af ekspertise eller personalemangel.

De skyldes også, at de nationale eller regionale regler for gennemførelsen af programmerne kan være mere krævende end reglerne i den nationale lovgivning for lignende udgifter, der finansieres nationalt, eller de krav, der skal opfyldes for at overholde EU-reglerne (overregulering eller "gold-plating").

Forvaltningskontroller udført af forvaltningsmyndighederne og deres bemyndigede organer er stadig det største problem i forhold til svaghederne i forvaltnings- og kontrolsystemerne. Det drejer sig især om forvaltningskontrollernes formelle karakter, utilstrækkelige kontroller af procedurerne for offentlige indkøb, utilstrækkelig strukturering/organisering af forvaltningsmyndighederne eller de bemyndigede organer og manglende uddannelse og tilsyn i forbindelse med uddelegering af ansvar. Det bør imidlertid bemærkes, at der er store kvalitetsforskelle mellem de forvaltningskontroller, som forvaltningsmyndighederne udfører, og revisionsmyndighedernes kontrol, som anses for at være pålidelig i 95 % af tilfældene, og hvis arbejde er vigtigt i forhold til modellen "én enkelt revision".

De fejltyper, som GD REGIO har identificeret som følge af disse svagheder i systemerne, er på linje med Rettens vurdering i årsberetningen for 2015 (se figur 10).

Figur 10 – Rettens vurdering af de grundlæggende årsager til fejl for REGIO⁴¹



3.1.3. Afhjælpende foranstaltninger

GD REGIO udøver sin tilsynsfunktion strengt ved at sikre, at medlemsstaterne afhjælper eventuelle svagheder i deres forvaltnings- og kontrolsystemer, ved at:

- ajourføre sin revisionsrisikovurdering sammen med GD EMPL og GD MARE under hensyntagen til alle tilgængelige kumulerede revisionsresultater og oplysninger
- sikre løbende vurdering af kvaliteten af de revisioner, som revisionsmyndighederne udfører, og overvågning af de programmer, der indtil videre har anvendt modellen "én enkelt revision"
- afbryde betalinger, så snart der opdages/indberettes væsentlige mangler, og bede Kommissionen om at træffe afgørelse om suspension af betalinger og finansielle korrektioner, hvor det er nødvendigt, medmindre medlemsstaterne accepterer at foretage de nødvendige finansielle korrektioner først.

Endvidere vil GD REGIO fortsat gennemføre følgende initiativer for at reducere de vigtigste risici og svagheder, der er identificeret:

a) Forenkling

Forenkling i gennemførelsen af EU-midler er en vigtig søjle i initiativet "Et EU-budget, der fokuserer på resultater". Forordningerne for programmeringsperioden 2014-2020 giver en lang række forskellige muligheder for forenkling og reduktion af den administrative byrde. Disse omfatter fælles regler for alle ESI-fondene, udvidet anvendelse af forenklede omkostningsmodeller, kortere opbevaringsperioder for dokumenter for støttemodtagere og overgangen til e-samhørighed.

Pakken med direktiver om offentlige indkøb, som Europa-Parlamentet vedtog den 15. januar 2014 og Kommissionen den 11. februar 2014, vil bidrage til at forenkle reglerne yderligere for alle aktører.

De fælles regler for ESI-fondene for perioden 2014-2020 er blevet forenklet i forhold til de foregående perioder. De giver flere forenklingsmuligheder, som f.eks. forenklede

⁴¹ Rettens årsberetning for regnskabsåret 2015, figur 6.2, bortset fra andelen af den samlede fejlprocent for "Beskæftigelse og Sociale Anliggender".

omkostningsmodeller, forenklede metoder til at tage hensyn til indtægtsskabende projekter og finansieringsinstrumenter. Overgangen til e-samhørighed bør også gøre livet lettere for støttemodtagerne.

GD REGIO er i færd med at vurdere, i hvilket omfang de nye bestemmelser har bidraget til at mindske den administrative byrde for støttemodtagerne samt til forenkling. Det har iværksat flere undersøgelser for at give input til vurderingen af anvendelsen af forenklingsforanstaltningerne. Endvidere er der nedsat en gruppe på højt plan om forenkling for støttemodtagere, som har til formål at analysere anvendelsen af forenklingsmulighederne i medlemsstaterne og regionerne samt at fremsætte henstillinger til forbedring af anvendelsen af forenklingsforanstaltninger for 2014-2020 og i årene frem efter 2020. Gruppen har siden den 20. oktober 2015 afholdt adskillige møder for at drøfte de forskellige emner: e-governance, forenklede omkostningsmodeller, adgang til EU-finansiering for SMV'er samt finansielle instrumenter og revisioner. Den har allerede vedtaget sine første konklusioner og henstillinger om e-governance og forenklede omkostningsmodeller.

Kommissionen har for nylig på grundlag af disse første henstillinger foreslået yderligere og mere ambitiøse forenklinger af reglerne for ESI-fondene, herunder især forordningen om fælles bestemmelser⁴², navnlig for at udvide anvendelsesområdet for forenklede omkostningsmodeller betydeligt og gøre det obligatorisk at bruge dem for operationer under 100 000 EUR. Endvidere ville det blive muligt at anvende en ny mulighed, som foreslås i finansforordningen, nemlig finansiering baseret på opfyldelse af betingelser vedrørende fremskridt med gennemførelsen i stedet for baseret på omkostninger til operationer. Kommissionen har også foreslået færre krav for anvendelsen af fælles handlingsplaner, forenklingsforanstaltninger for indtægtsskabende operationer og store projekter, yderligere præcisering af reglerne for finansielle instrumenter samt en række andre ændringer. Disse forslag indgår i "omnibusforordningen", som Kommissionen vedtog i september 2016 (afsnit 3.1 ovenfor).

Retten fremsatte i årsberetningen for 2015 en anbefaling om, at Kommissionen udfører en målrettet analyse af de nationale støtteberettigelsesregler for programmeringsperioden 2014-2020, og Kommissionen agter at udføre denne analyse for de programmer, der systematisk har haft en høj fejlforekomst og dermed potentielt kunne drage fordel af mere forenklede regler.

b) Styrkelse af forvaltnings- og kontrolsystemerne

I programmeringsperioden 2007-2013 indførte Kommissionens tjenestegrene målrettede foranstaltninger til at forbedre den administrative kapacitet i medlemsstaterne. Dette fortsætter i programmeringsperioden 2014-2020. Ud over de specifikke foranstaltninger, der er defineret for hvert enkelt program, er GD REGIO i færd med at gennemføre tværgående initiativer for at reducere de største risici og svagheder, der er identificeret. De foranstaltninger, der allerede er gennemført eller er ved at blive gennemført, omfatter navnlig:

⁴² Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1303/2013 af 17. december 2013 om fælles bestemmelser for Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond, Samhørighedsfonden, Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne og Den Europæiske Hav- og Fiskerifond og om generelle bestemmelser for Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond, Samhørighedsfonden og Den Europæiske Hav- og Fiskerifond og om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 1083/2006.

- Et generelt initiativ om administrativ kapacitet. Dette omfattede i 2015 især:
 - Peer-to-peer-udveksling af ekspertise mellem de myndigheder, der forvalter programmerne, "TAIEX-instrumentet om teknisk bistand og informationsudveksling, REGIO PEER 2 PEER". Frem til november 2016 er 109 udvekslinger blevet godkendt, og heraf er 70 udvekslinger med 1 142 deltagere blevet gennemført med positive tilbagemeldinger.
 - Et strategisk uddannelsesprogram for forvaltnings-, certificerings- og revisionsmyndigheder samt bemyndigede organer om gennemførelsen af forordningerne for 2014-2020. Omkring 540 programeksperter og områdeansvarlige fra alle medlemsstater har indtil videre deltaget i fire forskellige uddannelsesmoduler.
 - Kompetenceramme for effektiv forvaltning og gennemførelse af EFRU og Samhørighedsfonden, som har til formål at fremme yderligere professionalisering af forvaltningen af fondene.
 - Specifikke workshoper i samarbejde med OLAF i de 15 mest berørte medlemsstater om gennemførelse af effektive og forholdsmæssige foranstaltninger til bekæmpelse af svig/korruption for at øge kendskabet til risici og opnå større accept af, at forebyggende foranstaltninger virker. GD REGIO's revisionsdirektorat fremmede også aktivt de relevante nationale myndigheders brug af "Arachne", som er Kommissionens forebyggende risikovurderingsredskab, i tæt samarbejde med GD EMPL.
 - Integritetspagter som pilotforsøg med Transparency International. 17 af disse er ved at blive gennemført i 11 medlemsstater og skal køre i fire år fra 2016.
- Med hensyn til offentlige indkøb har GD REGIO udarbejdet særlige handlingsplaner for styrkelse af kapaciteten på dette område sammen med GD for det Indre Marked, Erhvervs politik, Iværksætteri og SMV'er, GD for Konkurrence og andre GD'er under ESI-fondene, og gennemførelsen af disse fortsatte i 2015. Handlingsplanerne blev godkendt af Kommissionen og omfatter:
 - Vejledning om offentlige udbud til praktikere i at undgå de mest almindelige fejl i offentlige udbud i forbindelse med projekter finansieret af de europæiske struktur- og investeringsfonde blev offentliggjort i oktober 2015 på alle EU-sprog. Vejledningen vil blive opdateret i overensstemmelse med de nye direktiver om offentlige indkøb, som skulle gennemføres inden den 18. april 2016.
 - Overvågning af handlingsplanerne om offentlige indkøb, som var en af forhånds betingelserne, med fokus på de medlemsstater, der stadig er ved at gennemføre dem, herunder at yde skræddersyet støtte til de medlemsstater, der ikke opfylder forhånds betingelsen.
 - En undersøgelse om offentlige indkøb, hvor man gør status, og som omfatter 50 eksempler på god praksis på tværs af EU, er blevet formidlet ud til en bred skare af modtagere. Den indeholder også 28 landeprofiler med konkrete anbefalinger.

- Fremme af gennemsigtighed og åbne data om offentlige indkøb, herunder gennem ovennævnte integritetspagtinitiativ.
- En handlingsplan om statsstøtte udarbejdet af GD REGIO i tæt samarbejde med GD for Konkurrence blev også vedtaget i marts 2015. Den har til formål at øge kendskabet til og forståelsen af dette spørgsmål, at forbedre samarbejdet mellem forskellige aktører i overvågningen af statsstøtte i medlemsstaterne samt at yde proaktiv støtte til EU-medlemsstaterne og -regionerne om korrekt anvendelse af statsstøttereglerne. Den indeholder foranstaltninger til:
- gennemgang af eksisterende god praksis og udbredelse heraf
 - strategiske uddannelsesprogrammer, herunder ekspert- og landespecifik uddannelse, der skulle gennemføres i anden halvdel af 2015 og starten af 2016
 - udvekslinger mellem Kommissionen og revisionsmyndighederne med henblik på yderligere formidling af tjeklister tilpasset den reviderede generelle gruppefritagelsesforordning fra 2014⁴³
 - skræddersyet bistand til medlemsstater, som ikke opfylder forhåndsbetingelsen om statsstøtte, for at hjælpe dem med at få gennemført deres handlingsplan.

Med hensyn til revisionsmyndighederne gennemføres der regelmæssige foranstaltninger til administrativ kapacitetsopbygning (tekniske møder, metodedrøftelser, fora til udveksling af god praksis), som skal sikre en solid fælles revisionsramme. Vejledningen til medlemsstaterne forbedres løbende og drøftes med revisionsmyndighederne på tekniske møder.

De primære emner for disse møder, workshopper og målrettede foranstaltninger er bekæmpelse af svig/korruption, revisionsmetoder for offentlige indkøb eller statsstøtte, anbefalede teknikker til statistisk stikprøvetagning for at give endelige og pålidelige revisionsresultater og effektiv gennemførelse af de nye regler for 2014-2020 (såsom revision af resultatindikatorer eller e-samhørighed).

GD REGIO har i de senere år gennemgået de vigtigste revisionsmyndigheders arbejde, hvilket omfattede over 98 % af bevillingerne fra Den Europæiske Fond for Regionaludvikling og Samhørighedsfonden, ved revisioner på stedet, herunder gentagelse af revisioner af operationer for at vurdere revisionsmyndigheders revisionskonklusioner. Det overvåger løbende situationen for dem, der har fået status som omfattet af bestemmelserne om "én enkelt revision". Gentagelse af revisioner på stedet, herunder hos støttemodtagere, i forbindelse med Kommissionens tjenestegrenes ydelse af løbende rådgivning, revisionsretningslinjer og metodologiske værktøjer har siden 2009 banet vejen for omfattende kapacitetsopbygning for revisionsmyndighederne. Som et resultat af dette lever de fleste revisionsmyndigheder nu op til standarderne og fremlægger pålidelige revisionsresultater for GD REGIO, som vist i 2015 (se figur 9).

GD REGIO arrangerede fora for udveksling af oplysninger om revisionsspørgsmål og kapacitetsopbygningsforanstaltninger til gavn for alle revisionsmyndigheder gennem målrettet uddannelse på anmodning om spørgsmål som revision af offentlige indkøb eller statsstøtte, anbefalede stikprøveteknikker, som giver endelige og pålidelige revisionsresultater, samt for at sikre god gennemførelse af de nye regler for 2014-2020,

⁴³ Kommissionens forordning (EU) nr. 651/2014.

herunder revision af resultatindikatorer og e-samhørighed. Der vil blive givet løbende feedback til revisionsmyndigheder på grundlag af vurderingen af deres revisionsresultater for 2015 for at give en bedre forståelse for de vigtigste svagheder, der er blevet konstateret, og udbrede god praksis inden for revisionsverdenen.

GD REGIO har allerede indført identifikation af overreguleringspraksis i sine revisionsprocedurer og har opfordret revisionsmyndighederne til at gøre det samme. Det vil endvidere imødekomme Rettens anbefaling i årsberetningen for 2015 om at udføre en målrettet analyse af de nationale støtteberettigelsesregler for programmeringsperioden 2014-2020.

c) Retsgrundlag 2014-2020: Styrkede kontrol- og ansvarlighedsbestemmelser

Reglerne om opnåelse af sikkerhed for samhørighedspolitikken 2014-2020 er blevet væsentligt revideret og har fjernet svaghederne i de tidligere regler, hvor sikkerhedsniveauet kunne variere i forhold til, hvilket stadie i forvaltnings- og kontrolcyklussen der var tale om.

Den reviderede kontrolarkitektur er blevet styrket takket være de nye elementer, nemlig:

- En 12-måneders regnskabsperiode fra 1. juli i år n-1 til 30. juni i år n.
- Tilbageholdelse af 10 % af hver enkelt mellemliggende betaling for udgifterne i regnskabsåret for at beskytte EU-budgettet, indtil hele kontrol- og verifikationsarbejdet er udført og de relevante regnskaber er blevet indsendt.
- Fremsendelse af attesterede regnskaber for hvert program for de udgifter, der er anmeldt til Kommissionen for regnskabsperioden, samt ledsagende dokumenter for at give sikkerhed for regnskaberne nøjagtighed, systemets effektive funktion og de underliggende transaktioners lovlighed og formelle rigtighed (forvaltningserklæring, årlig oversigt over kontroller og revisioner, revisionserklæring baseret på restfejlprocenter efter alle korrektioner på nationalt plan og kontrolrapporter) inden 15. februar i år n+1.
- Betaling eller inddrivelse af det årlige udestående beløb efter Kommissionens godkendelse af regnskaberne inden den 31. maj i år n+1. Regnskaberne skal afspejle de finansielle korrektioner, der er udført for at bringe den årlige restrisiko ned under væsentlighedstærsklen på 2 % for hvert program hvert år.
- Den obligatoriske anvendelse af finansielle nettokorrektioner, hvis Kommissionen (eller Retten) stadig finder alvorlige systemmangler, medmindre de nationale myndigheder allerede har identificeret eller korrigeret dem.

Kommissionens godkendelse af regnskaber er en af de nye processer, som ikke er relateret til vurderingen af lovligheden og den formelle rigtighed i henhold til forordningen (artikel 139 i den fælles forordning). Kommissionen skal godkende regnskaberne senest den 31. maj hvert år på grundlag af revisionsmyndighedernes revisionserklæring eller underrette medlemsstaten, hvis et regnskab ikke kan godkendes. Når Kommissionen godkender regnskaber, skal den beregne og derefter betale eller inddrive det udestående beløb for året, under hensyntagen til niveauet af udgifter, der er attesteret i regnskabet og bekræftet af revisionserklæringen, årlige forudbetalinger og mellemliggende betalinger, der er foretaget med tilbageholdelsen på 10 %.

De udgiftsblokke, der indgår i programmernes regnskaber, bør ikke indeholde flere væsentlige uregelmæssigheder. Hvis det ikke er tilfældet (enten ifølge revisionsmyndigheden eller EU's revision), kan Kommissionen afbryde betalingen af det udestående beløb og straks iværksætte procedurerne for finansielle korrektioner. Disse korrektioner vil være netto, hvis medlemsstaten ikke accepterer dem (som for 2007-2013), eller hvis de drejer sig om alvorlige mangler, der ikke tidligere er blevet opdaget/korrigeret eller rapporteret af medlemsstaten (nyt for 2014-2020).

Den styrkede sikkerhedsproces for 2014-2020 vil stadig anvende modellen "én enkelt revision", hvor Kommissionen kan henholde sig til revisionsmyndighedernes tidligere kontroller, efter at den har verificeret pålideligheden af deres revisionsresultater. Der findes flere muligheder for anvendelse af "én enkelt revision" i forordningen (artikel 148 i forordningen om fælles bestemmelser). Afslutningsvis bør Kommissionens efterprøvende revision og den deraf følgende anvendelse af finansielle nettokorrektioner om nødvendigt give mulighed for at opnå sikkerhed, forudsat at restrisikoen for fejl – efter alle korrektioner – er under 2 % for hvert program fra år til år.

Forhåndsbetingelserne er et centralt element i reformen af ESI-fondene: De har til formål at sikre, at der findes passende lovgivningsmæssige og politiske rammer samt tilstrækkelig administrativ kapacitet, før der foretages investeringer, hvilket styrker virkningsfuldheden og effektiviteten af de investeringer, som ESI-fondene støtter, samt andre offentlige og private investeringer. Det er forhåndsbetingelser, der skal sikre, at de samfinansierede investeringer vil være virkningsfulde og effektive under anvendelse af sammenhængende og gennemtænkte strategier.

Forhåndsbetingelser omfatter også spørgsmål vedrørende administrativ kapacitet, offentlige indkøb og statsstøtte, hvor størstedelen af fejlene under samhørighedspolitikken forekommer.

Hvis medlemsstaterne ikke opfyldte forhåndsbetingelserne på tidspunktet for vedtagelse af programmet, aftalte de og Kommissionen handlingsplaner. GD REGIO overvåger nøje situationen og hjælper medlemsstaterne med at gennemføre deres handlingsplaner.

3.2. FFR-underudgiftsområde 1b) – GD for Beskæftigelse, Sociale Anliggender, Arbejdsmarkedsforhold og Inklusion (EMPL)

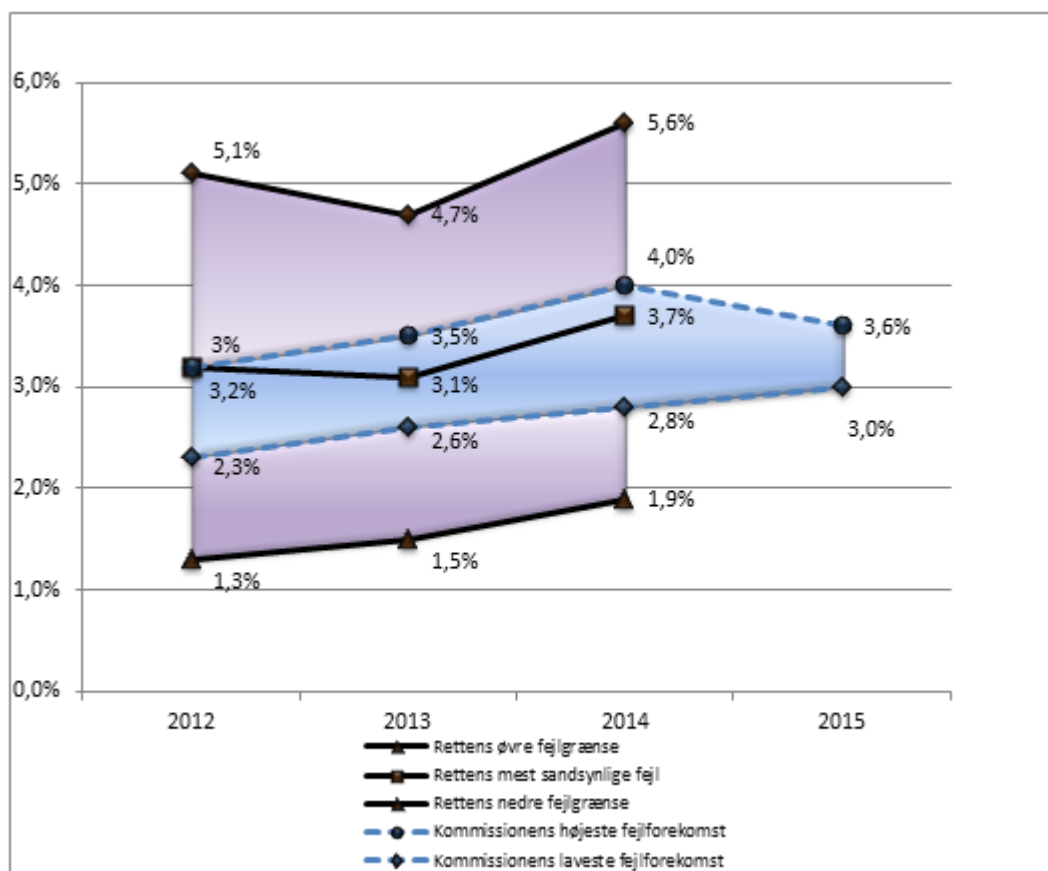
3.2.1. Fejlforekomst

Den gennemsnitlige fejlprocent, som GD EMPL har beregnet for 2015, svinger mellem 3,0 % og 3,6 %, hvilket stort set er på linje med Rettens overordnede vurdering (se figur 7 for hele samhørighedsområdet). Siden GD EMPL begyndte at vurdere sin egen fejlprocent i 2011, har dets vurderinger ligget meget tæt op ad Rettens, dvs. den mindste fejlforekomst, som GD EMPL har vurderet, og Rettens mest sandsynlige fejlprocenter for perioden 2011-2014 har været følgende: 2011: 2,0 i forhold til 2,2 % 2012: 2,3 i forhold til 3,2 % 2013: 2,6 i forhold til 3,1 % og 2014: 2,8 i forhold til 3,7 %, hvilket viser, at GD EMPL's metode til at opnå sikkerhed er passende.

Ligesom GD REGIO baserer GD EMPL sine vurderinger på sit eget revisionsarbejde (51 revisionsbesøg i 2015, omfattende 89 revisionsmyndigheder ud af 92 med ansvar for tilsyn med 115 af 118 operationelle programmer) og data fra de nationale revisionsmyndigheder, der udførte 5 114 revisioner af operationer i 2015. GD EMPL's revisionsdirektorat gennemgik nøje revisionsmyndighedernes beregninger for at sikre, at de stemte overens med

vejledningen, og at der fandtes repræsentative konsoliderede tal. Dataene blev anset for at være pålidelige i 95 % af tilfældene (se figur 12).

Figur 11 – Kommissionens og Rettens anslåede fejlforekomst for Beskæftigelse og Sociale Anliggender (GD EMPL) for 2012-2015*

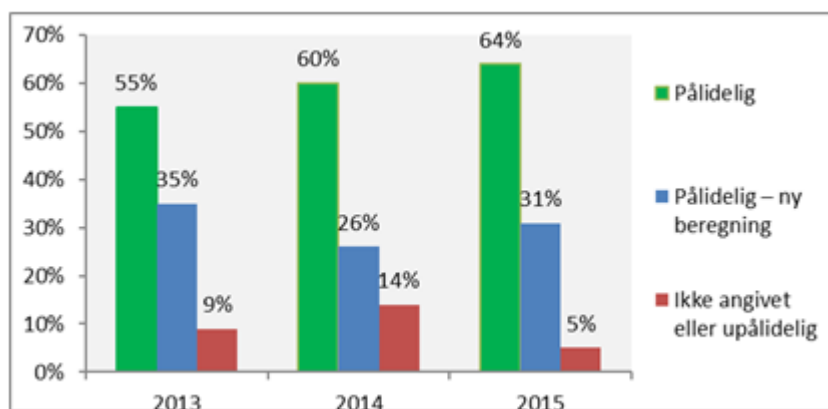


*Retten angiver fra 2015 ikke længere specifikke overslag over fejlforekomster for GD EMPL. 2012 er undtagelsesvis medtaget for at give et bedre overblik.

De linjer, der forbinder de forskellige fejlforekomster, har ikke til formål at angive udviklingen, men at lette sammenligningen.

Kilde: Rettens årsberetninger for regnskabsårene 2012-2014 og de årlige aktivitetsrapporter fra GD EMPL for regnskabsårene 2012 til 2015.

Figur 12 – Pålideligheden af de fejlprocenter, der er rapporteret af de nationale revisionsmyndigheder til GD EMPL



3.2.2. Grundlæggende årsager til fejl

Ligesom GD REGIO konkluderede GD EMPL, at den primære grundlæggende årsag til fejl var lovgivningens kompleksitet på samhørighedsområdet samt svagheder i de nationale forvaltnings- og kontrolsystemer. 2015 udstedte GD EMPL et forbehold vedrørende forvaltnings- og kontrolsystemerne for 23 specifikke operationelle ESF-programmer i Belgien, Kroatien, Frankrig, Tyskland, Grækenland, Ungarn, Italien, Rumænien, Slovakiet, Spanien og Det Forenede Kongerige for programmeringsperioden 2007-2013.

Desuden udførte GD EMPL en specifik tematisk revision af medlemsstaternes myndigheders forvaltningskontroller. Det overordnede formål med denne tematiske revision var at vurdere, i hvilket omfang forvaltnings- og kontrolsystemerne forbundet med verifikationsprocessen kunne forebygge, eller opdage og korrigere fejl og uregelmæssigheder, samt at opnå sikkerhed for lovligheden og den formelle rigtighed af de udgifter, der var anmeldt til Kommissionen.

De vigtigste resultater af denne revision var følgende:

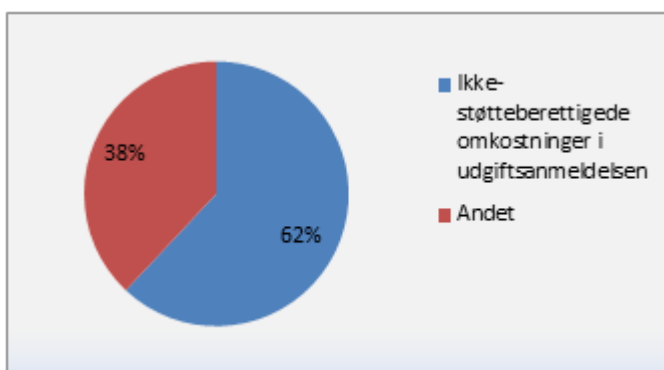
- I flere tilfælde fandt GD EMPL's revisorer, at forvaltningskontrollerne udelukkende blev udført helt formelt på en måde, hvor de opfyldte lovkravene, men hvor der ikke blev rettet et kritisk øje mod de anmeldte udgifter.
- Forvaltningskontrollerne af projekter, der udførte (en del af) deres aktiviteter gennem offentlige indkøb, bør styrkes. I mange tilfælde blev overtrædelser af de offentlige indkøbsprocedurer ikke opdaget i forvaltningskontrollerne, selv om forvaltningsmyndighederne eller deres bemyndigede organ havde udført kontroller på stedet.
- Udvælgelsen og godkendelsen af projekter skete ofte uden en kritisk vurdering af forvaltningsmyndighedernes/de bemyndigede organers forvaltningskapacitet. Et stort antal projekter (af mindre værdi) blev ofte godkendt uden at overveje konsekvenserne af den vejledning og uddannelse, støttemodtagerne skulle bruge, omkostningerne til forvaltningsmyndighedernes/de bemyndigede organers kontroller, det risikostyringsarbejde, der skulle udføres for at identificere projekter

med høj risiko, og merværdien for eller indvirkningen på arbejdsmarkedet af disse mindre projekter.

- Mange forvaltningsmyndigheder var afhængige af deres bemyndigede organer til at udføre forvaltningskontrollerne. Disse bemyndigede organer havde ofte mere eller bedre erfaring med den operationelle side af det, der skulle kontrolleres, hvorfor forvaltningsmyndighedens beslutning om at uddelegere ansvaret til disse organer ofte var berettiget. Det blev imidlertid bemærket, at disse bemyndigede organer ikke havde nogen eller kun meget lidt uddannelse i den administrative side af processen og manglede dermed kompetence og kapacitet til at udføre virkningsfulde forvaltningskontroller.
- Der var situationer, hvor forvaltningskontrollerne blev udført, efter at udgifterne var blevet attesteret til Kommissionen. I mange tilfælde skyldtes denne situation manglende ressourcer eller pres for at opfylde kravene i frigørelsesreglerne.

De fejltyper, som GD EMPL opdagede i relation til disse systemsvagheder falder sammen med de grundlæggende årsager til fejl, som Retten identificerede i sin årsberetning for 2015.

Figur 13 – Rettens vurdering af de grundlæggende årsager til fejl for GD EMPL⁴⁴



3.2.3. Afhjælpende foranstaltninger

GD EMPL udøver sin tilsynsrolle ved at sikre, at medlemsstaterne tager hånd om svaghederne i deres forvaltnings- og kontrolsystemer, ved at:

- ajourføre sin revisionsrisikovurdering sammen med GD REGIO og GD MARE under hensyntagen til alle tilgængelige kumulerede revisionsresultater og oplysninger,
- vurdere kvaliteten af revisionsmyndighedernes revisioner løbende og
- gennemføre en streng politik for betalingsafbrydelser, suspension af operationelle programmer og finansielle korrektioner, hvis der konstateres alvorlige mangler, medmindre medlemsstaterne accepterer at anvende den nødvendige handlingsplan og de nødvendige finansielle korrektioner først.

Endvidere vil GD EMPL fortsat gennemføre følgende initiativer for at reducere de vigtigste risici og svagheder, der er identificeret:

⁴⁴ Rettens årsberetning for regnskabsåret 2015, figur 6.2, bortset fra andelen af den samlede fejlprocent for "Regionalpolitik og Bypolitik".

a) Forenkling

Som forklaret ovenfor, angav Retten, at overtrædelserne af reglerne om udgifters støtteberettigelse var den primære kilde til fejl for ESF. Dette skyldes til dels modtagernes forpligtelse til at kunne fremlægge dokumentation til støtte for alle de afholdte omkostninger, som de kræver refunderet. Et alternativ til dette traditionelle system, som er baseret på refusion af afholdte omkostninger, er anvendelse af forenklede omkostningsmodeller. Med forenklede omkostningsmodeller bestemmes støtteberettigede omkostninger ikke på grundlag af de faktisk afholdte omkostninger (som derefter skal dokumenteres), men på grundlag af på forhånd fastsatte beløb. Ved at gøre det nemmere at dokumentere udgifterne reducerer de forenklede omkostningsmodeller ikke kun bureaukratiet, men også risikoen for fejl. Dette har Retten bekræftet i fire på hinanden følgende år, hvor der ikke er fundet nogen kvantificerbare fejl i undersøgelserne af transaktioner under forenklede omkostningsmodeller i ESF-udsnittet. Derfor har Retten konkluderet, at forenklede omkostningsmodeller indebærer en mindre risiko for fejl end faktisk afholdte omkostninger.

Forenklede omkostningsmodeller har også den fordel, at finansieringen fokuserer på det opnåede output eller resultat og ikke på, hvad der er blevet brugt, som i det andet system. Dette er i overensstemmelse med Kommissionens målsætning om at gøre sin budgetgennemførelse mere resultatorienteret og maksimere effekten af de penge, der bruges.

Formålet med den lovgivningsmæssige ramme for 2014-2020 er at gøre de tidligere forenklede omkostningsmodeller gældende for alle de europæiske struktur- og investeringsfonde (ESI-fondene). Endvidere er eksisterende modeller blevet udvidet for at løse nogle af de begrænsninger, der blev rapporteret i den foregående programmeringsperiode.

Forenklede omkostningsmodeller, der allerede eksisterer for andet end ESI-fondene, kan genbruges på visse betingelser:

- Et eksempel er artikel 67, stk. 5, litra b), i forordningen om fælles bestemmelser, som giver mulighed for, at forenklede omkostningsmodeller, der anvendes i en anden EU-politik, anvendes på tilsvarende typer operationer og støttemodtagere i ESF. Dette kunne navnlig give mulighed for, at de metoder, der defineres i Erasmus+, nemt kan anvendes på tilsvarende ESF-finansierede operationer.
- Tilsvarende giver artikel 67, stk. 5, litra c), i forordningen om fælles bestemmelser mulighed for, at forenklede omkostningsmodeller, der anvendes i en ordning, der finansieres fuldt ud af medlemsstaten, kan anvendes i ESF for tilsvarende typer operationer og støttemodtagere.

Disse to yderligere metoder giver god mulighed for at udnytte de eksisterende forenklinger: De kan anvendes direkte på europæiske struktur- og investeringsfonde (ESI-fondene) (forudsat at det er for en tilsvarende type operation og støttemodtager, og at ordningen stadig er i kraft), og værdien af den forenklede omkostningsmodel vil ikke skulle revideres, hvilket reducerer omfanget af og omkostningerne til den potentielle kontrol. Disse to metoder kan nemt anvendes af medlemsstaterne og indebærer en meget lille risiko for fejl.

Endelig kan der for de allermindste ESF-operationer (med under 100 000 EUR i offentlig støtte) anvendes et budgetforslag til at definere en forenklet omkostningsmodel. Denne

metode blev indført, fordi ESF-projekter med under 50 000 EUR i offentlig støtte er forpligtet til at bruge én type forenklet omkostningsmodel for mindst en del af deres udgifter (bortset fra, hvis de fuldt ud er genstand for en offentlig indkøbskontrakt eller er underlagt en statsstøtteordning).

Det nye ESF-retsgrundlag (artikel 14 i ESF-forordningen) giver Kommissionen ret til at vedtage standardsatser for enhedsomkostninger og engangsbeløb. Dette giver retssikkerhed vedrørende beregningsmetoden for de foreklede omkostningsmodeller og fjerner en af de største hindringer, som medlemsstaterne har identificeret, nemlig frygten for, at metoden til beregning af enhedsomkostningerne eller engangsbeløbet kunne drages i tvivl af revisorerne (de nationale eller EU's), hvilket ville føre til en systemfejl. Kommissionens forudgående godkendelse af metoden giver sikkerhed og validerer medlemsstaternes arbejde.

Ved at give medlemsstaterne mulighed for at ansøge om EU-støtte på grundlag af foreklede omkostningsmodeller og samtidig anvende et andet (nationalt) system til godtgørelse af støttemodtagere, åbner det nye retsgrundlag også mulighed for, at medlemsstaterne kan anvende foreklede omkostningsmodeller i de tilfælde, hvor de nationale regler under normale omstændigheder ikke tillader sådanne metoder.

I lyset af den positive indvirkning af og de mange fordele ved foreklede omkostningsmodeller og i betragtning af de nye muligheder, der blev indført med de nye regler for 2014-2020, har Kommissionen fastsat et ambitiøst politisk mål om, at 50 % af ESF-udgifterne skal gennemføres ved hjælp af foreklede omkostningsmodeller inden 2017. Den oversigtsrapport om forenkling, som blev forelagt Europa-Parlamentet og Rådet i 2015, viste, at medlemsstaternes planlagte gennemførelse af foreklede omkostningsmodeller i ESF for programmeringsperioden 2014-2020, var anslået til ca. 35 %, hvilket er betydeligt højere end de 7 %, der blev anslået for 2007-2013, men stadig ikke nok. GD EMPL vil fortsat arbejde på at fremme anvendelsen og tilskynde medlemsstaterne til at øge deres anvendelse for at få opfyldt målet på 50 %.

Målet er et incitament til at øge anvendelsen af foreklede omkostningsmodeller betydeligt for at bidrage til at reducere den administrative byrde og risikoen for fejl, samtidig med at fokus på resultaterne øges. Det opmuntrer alle parter – Kommissionen, medlemsstaterne og støttemodtagerne – til at gøre deres yderste for at udnytte potentialet ved foreklede omkostningsmodeller. Det bør imidlertid ikke ses som et mål i sig selv.

For at sikre yderligere forenkling har Kommissionen indført begrebet "fælles handlingsplan".

Den fælles handlingsplan er en helt ny og potentielt vidtgående måde at gennemføre ESI-fondene på. En fælles handlingsplan er en operation, der forvaltes udelukkende på grundlag af det output og de resultater, der skal opnås. Den kan:

- omfatte ét projekt eller en gruppe af projekter,
- modtage støtte fra en eller flere prioriterede indsatsområder i et eller flere programmer og
- modtage støtte fra et eller flere instrumenter som f.eks. Den Europæiske Socialfond, ungdomsbeskæftigelsesinitiativet, Den Europæiske Fond for Regionaludvikling og/eller Samhørighedsfonden.

Projekterne bør opnå det output og de resultater, der er nødvendige for at opfylde målsætningen med den fælles handlingsplan. Betalingerne vil kun omfatte

enhedsomkostninger og/eller engangsbeløb knyttet til de enkelte projekters output og resultater.

Kommissionen har på grundlag af denne forenkling foreslået yderligere forbedringer i forbindelse med omnibusrevisionen (afsnit 3.1 ovenfor). I nogle tilfælde er de eksisterende bestemmelser i ESF-forordningen blevet opdateret og udvidet til at omfatte andre ESI-fonde (obligatorisk brug af forenklede omkostningsmodeller i visse tilfælde, faste priser for visse personaleomkostninger). Forslagene til forordningen om fælles bestemmelser (fjernelse af den øvre grænse for anvendelsen af engangsbeløb, færre krav til anvendelsen af det fælles revisionsprogram, ny mulighed for betalinger baseret på betingelser, afsnit 3.1.3a) ovenfor) suppleres af tilsvarende ændringer i ESF-forordningen samt foranstaltninger, der udvider anvendelsen af forenklede omkostningsmodeller i henhold til forordningen om Den Europæiske Fond for Bistand til de Socialt Dårligst Stillede.

b) Styrkelse af forvaltnings- og kontrolsystemerne

GD EMPL vil fortsat tilpasse og revidere sine procedurer og sin vejledning om delt forvaltning for at sikre velfungerende forvaltnings- og kontrolsystemer i medlemsstaterne i den nuværende programmeringsperiode (se også afsnit 3.1.3b) om GD REGIO).

c) Retsgrundlag 2014-2020: Styrkede kontrol- og ansvarlighedsbestemmelser

GD EMPL vil drage fordel af de samme forbedringer i reglerne for samhørighedsområdet for programmeringsperioden 2014-2020 som GD REGIO (se afsnit 3.1.3c)) med hensyn til styrkelse af forvaltnings- og kontrolsystemerne.

4. FFR-udgiftsområde 2 – Naturressourcer

Den fælles landbrugspolitik gennemføres gennem to fonde (søjler): Den Europæiske Garantifond for Landbruget (EGFL, søjle I) omfatter markedsstøtteforanstaltninger og direkte betalinger, mens Den Europæiske Fond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL, søjle II) finansierer foranstaltninger til udvikling af landdistrikterne.

Den fælles landbrugspolitik anvender delt forvaltning og har flere end 8 mio. støttemodtagere i hele EU, og Generaldirektoratet for Landbrug og Udvikling af Landdistrikter (GD AGRI) samarbejder tæt med medlemsstaterne for at sikre, at midlerne uddeles i overensstemmelse med EU-lovgivningen.

4.1. Fejlforekomst

GD AGRI undersøger i forbindelse med sine årlige aktivitetsrapporter de oplysninger, som medlemsstaterne fremsender om resultaterne af de kontroller, som betalingsorganerne har udført. På grundlag af udtalelser fra certificeringsorganerne, GD AGRI's egne efterfølgende revisioner (GD AGRI udfører omkring 140 kontrolbesøg hvert år) og Rettens konklusioner bruger GD AGRI's revisorer deres faglige skøn til at anslå beløbene og beregne konservativt justerede fejlprocenter for udgifter pr. aktivitet under aktivitetsbaseret budgetlægning for hvert betalingsorgan.

Tabel 3 viser justerede fejlprocenter for den fælles landbrugspolitik, jf. GD AGRI's årlige aktivitetsrapporter, samt de fejlprocenter, Retten har angivet i sine årsberetninger for landbrugsrelaterede udgifter⁴⁵.

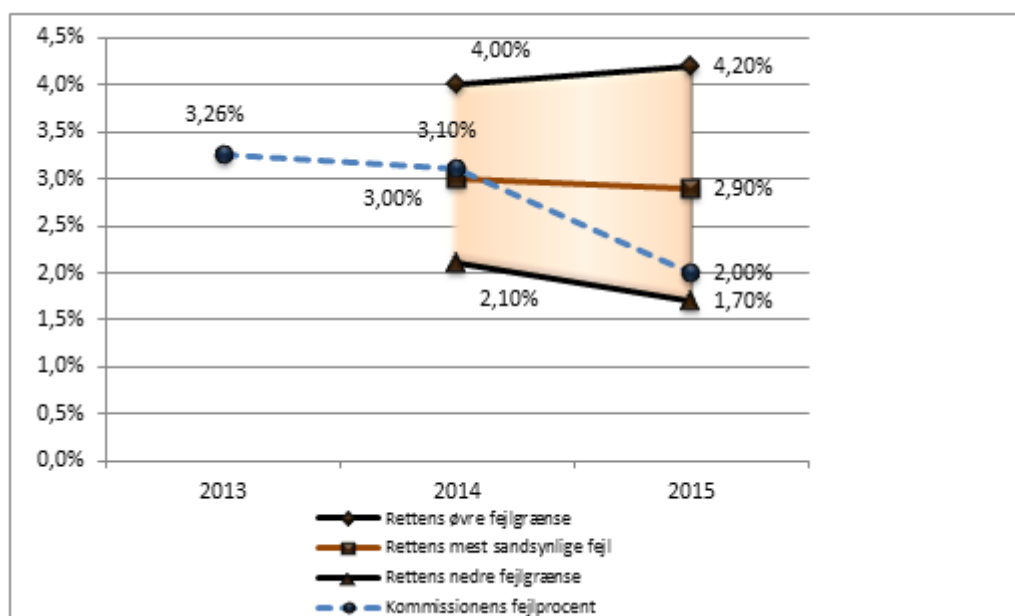
⁴⁵ Rettens vurdering omfatter EGFL, ELFUL samt udgifter relateret til miljø, fiskeri og sundhed.

Tabel 3 – Kommissionens og Rettens anslåede fejlforekomst for Landbrug/Naturressourcer for 2013-2015

	2013		2014		2015	
	GD AGRI	Retten ⁴⁶	GD AGRI	Retten ⁴⁷	GD AGRI	Retten
EGFL	2,70 %	3,6 %	2,61 %	2,2 %	1,47 %	2,2 %
ELFUL	5,19 %	6,7 %	5,09 %	6,0 %	4,99 % ⁴⁸	5,3 %
I ALT	3,26 %	Ikke relevant ⁴⁹	3,10 %	3,0 %	2,02 %	2,9 %

En sammenligning af fejlforekomsterne i Kommissionens årlige aktivitetsrapporter og Rettens årsberetninger viser, at institutionerne når til de samme konklusioner (se figur 14-15).

Figur 14 – Kommissionens og Rettens anslåede fejlforekomst for Naturressourcer for 2014-2015*



*Retten angiver fra 2014 ikke længere fejlintervaller pr. fond. De viste fejlintervaller er i stedet for hele politikområdet "Naturressourcer".

De linjer, der forbinder de forskellige fejlforekomster, har ikke til formål at angive udviklingen, men at lette sammenligningen.

Kilde: Rettens årsberetninger for regnskabsårene 2014 og 2015 og de årlige aktivitetsrapporter fra GD AGRI for regnskabsårene 2013 til 2015.

For hele den fælles landbrugspolitik er den justerede fejlprocent på 2,02 % næsten på væsentlighedstærsklen.

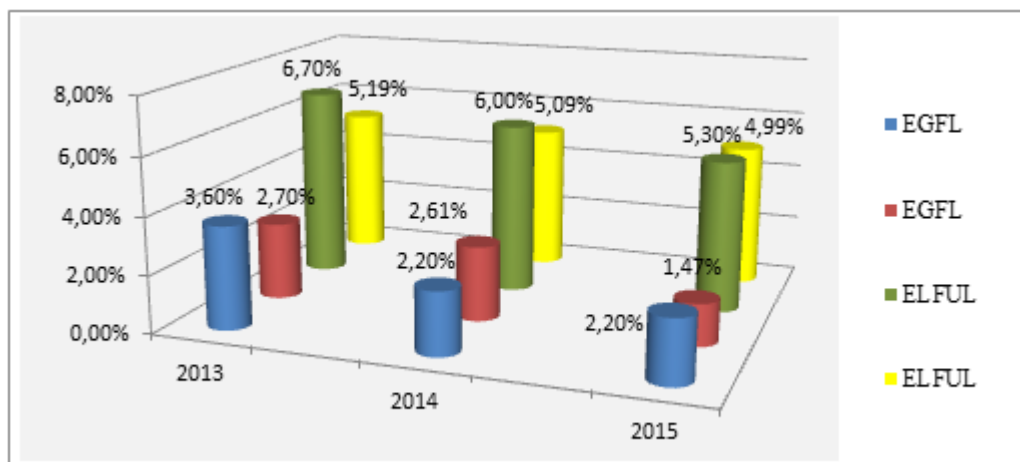
⁴⁶ Inkl. krydsoverensstemmelse.

⁴⁷ Ekskl. krydsoverensstemmelse.

⁴⁸ Ekskl. forskud betalt som forfinansiering for FFR for 2014-2020 (4,16 % inkl. forfinansiering).

⁴⁹ I sin årsberetning for regnskabsåret 2013 rapporterede Retten separat om EGFL og udvikling af landdistrikter og de andre politikområder (miljø, fiskeri og sundhed).

Figur 15 – Kommissionens og Rettens anslåede fejlforekomst pr. fond ("Den Europæiske Garantifond for Landbruget" (EGFL) og "Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne" (ELFUL)) for 2013-2015*



*Kilder: Rettens årsberetninger og de årlige aktivitetsrapporter fra GD AGRI for regnskabsårene 2013 til 2015.

Fejlforekomsten for den fælles landbrugspolitik er i de senere år faldet for begge søjler og er konstant under EU-gennemsnittet. Denne positive tendens skyldes de afhjælpende handlingsplaner, som medlemsstaterne har gennemført. Der ydes mere vejledning til medlemsstaterne om forebyggelse og opdagelse af fejl. Handlingsplanerne gennemføres af medlemsstaterne, hvor det er nødvendigt for at afhjælpe konkrete mangler i deres forvaltnings- og kontrolsystemer.

For EGFL er nedgangen i fejlforekomsten ganske imponerende, navnlig for direkte betalinger, som er underlagt mindre komplekse betingelser for støtteberettigelse og er omfattet af det integrerede forvaltnings- og kontrolsystem (IFKS), herunder især markidentifikationssystemet (LPIS). Som bekræftet af Retten, er IFKS et godt værktøj til at sikre forsvarlig økonomisk forvaltning, og de afhjælpende foranstaltninger, som medlemsstaterne træffer, styrker hele tiden pålideligheden af LPIS⁵⁰.

Fejlprocenten for udvikling af landdistrikterne (finansieret af ELFUL) har været faldende i løbet af de senere år, men ligger på 4,99 %, hvilket er langt over væsentlighedstærsklen. Den skal nedbringes, og Kommissionen er fast besluttet på at hjælpe medlemsstaterne med at bekæmpe de grundlæggende årsager til fejl. Det er også vigtigt at se ud over tallene og vurdere fejlprocenten i forhold til de ambitiøse politiske mål, som nogle gange fører til, at foranstaltningerne bliver komplekse og vanskelige at kontrollere og gennemføre.

I denne forbindelse er det vigtigt at anerkende, at Kommissionen har og anvender korrigerende mekanismer, der i tilstrækkelig grad beskytter EU-budgettet. Finansielle nettokorrekationer anvendes, hvis GD AGRI's revisioner afslører uregelmæssigheder og/eller mangler i kontrolsystemerne. En sammenligning af effekten af Kommissionens efterfølgende korrektioner og de risikobehæftede beløb, som identificeres for betalinger til støttemodtagerne, giver en god indikation af den finansielle restrisiko for EU-budgettet, når der tages hensyn til alle korrigerende foranstaltninger. For den fælles landbrugspolitik blev den korrigerende effekt vurderet til følgende: i 2013 802,9 mio. EUR, i 2014 863,49 mio. EUR

⁵⁰ Se afsnit 7.17 og 7.41 i Rettens årsberetning for regnskabsåret 2015.

og i 2015 1 065,7 mio. EUR. For 2015 svarer den korrigerende effekt for den fælles landbrugspolitik til 1,87 % af udgifterne.

Det samlede risikobehæftede beløb på betalingstidspunktet for GD AGRI's samlede udgifter i 2015 er 1 167 mio. EUR (2,0 %). De fremtidige korrektioner efter et konservativt skøn er 1 066 mio. EUR (1,8 %). Det resulterende risikobehæftede beløb ved afslutningen anslås til 101 mio. EUR, hvilket er 0,2 % af udgifterne i 2015 for dette politikområde. Dette viser, at der er god sikkerhed for, at restrisikoen for EU-budgettet er betydeligt under væsentlighedstærsklen på 2 %.

4.2. Den Europæiske Garantifond for Landbruget (EGFL)

4.2.1. Grundlæggende årsager til fejl

De grundlæggende årsager til fejl for EGFL er overvurdering af antallet af støtteberettigede hektar (iboende risiko) og ukorrekte data i markidentifikationssystemet (LPIS) (mangler i forvaltnings- og kontrolsystemerne i medlemsstaterne).

4.2.2. Afhjælpende foranstaltninger

Omkring 80 % af udgifterne til den fælles landbrugspolitik forvaltes under EGFL. For direkte betalinger (90 % af EGFL's udgifter) sker forvaltningen og kontrollen gennem det integrerede forvaltnings- og kontrolsystem (IFKS), som omfatter en database over støtteberettigede arealer ("markidentifikationssystemet" – LPIS). Pålideligheden af oplysningerne i det integrerede forvaltnings- og kontrolsystem (og navnlig i LPIS-databasen) er derfor afgørende for at sikre, at der kun betales for støtteberettigede arealer. Derfor tilskynder Kommissionen medlemsstaterne til regelmæssigt at ajourføre oplysningerne i deres LPIS. Hvis dette ikke sker, og der konstateres mangler i IFKS/LPIS, beder Kommissionen medlemsstaterne om at udarbejde og gennemføre handlingsplaner for at afhjælpe disse mangler. Disse handlingsplaner har vist sig effektive. I sin årsberetning for 2015 bekræftede Retten, at "Takket være de handlingsplaner, Kommissionen og medlemsstaterne har opstillet, er pålideligheden af dataene i LPIS konstant blevet bedre i de seneste år⁵¹".

Pålideligheden af IFKS kombineret med en række foranstaltninger, der omfatter forbedringer i Kommissionens overvågning, kommunikation og afhjælpende foranstaltninger, betyder, at fejlforekomsten for EGFL som helhed er relativt lav. Ifølge Retten var den 3,1 % i 2013, 2,2 % i 2014 (ekskl. krydsoverensstemmelse) og 2,2 % i 2015. Disse tal kan sammenlignes med dem, som GD AGRI offentliggør i sine årlige aktivitetsrapporter.

4.3. Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL)

4.3.1. Grundlæggende årsager til fejl

Omkring 20 % af udgifterne til den fælles landbrugspolitik forvaltes under ELFUL, som samfinansieres af EU og de nationale budgetter. Forvaltningen af ELFUL er baseret på nationale eller regionale flerårige programmer, hvor foranstaltningerne kan skræddersys på nationalt og regionalt plan for at opfylde bestemte målsætninger. Medlemsstaternes betalingsorganer kontrollerer, om betalingsanmodninger er støtteberettigede, før støttemodtagerne betales.

⁵¹ Se Rettens årsberetning for regnskabsåret 2015, afsnit 7.17.

GD AGRI har siden 2007 (bortset fra 2010) i sine årlige aktivitetsrapporter angivet et forbehold for alle eller dele af udgifterne til udvikling af landdistrikterne. Dette er på linje med Rettens vurdering af de grundlæggende årsager til fejl på dette område:

- ikke-støtteberettigede udgifter som følge af manglende overholdelse af de ofte komplekse regler og betingelser for støtteberettigelse for investeringsforanstaltninger
- kompleksiteten af selve politikken for udvikling af landdistrikter og medlemsstaternes svage forvaltnings- og kontrolsystemer.

Andre, mindre risikobehæftede foranstaltninger for udvikling af landdistrikterne er relateret til arealet eller antallet af dyr, såsom forpligtelser vedrørende miljøvenligt landbrug eller dyrevelfærd. De er underlagt det integrerede forvaltnings- og kontrolsystem, som giver mulighed for effektive kontroller og forebyggelse af fejl (som forklaret i afsnittet om EGFL ovenfor).

De høje fejlprocenter i udgifterne til udvikling af landdistrikterne betyder ikke nødvendigvis, at de fejlangivne beløb er blevet brugt forkert, eller at de politiske mål ikke er blevet opfyldt.

4.3.2. Afhjælpende foranstaltninger

a) Forenkling

Kommissionen har tilskyndet medlemsstaterne til, når det er muligt, at anvende forenklede omkostningsmodeller til at forebygge fejl og reducere risikoniveauet. Ligesom på samhørighedsområdet anerkendte Retten, at anvendelsen af disse forenklede omkostningsmodeller sandsynligvis vil være til gavn for alle parter, fordi det vil reducere de administrative formaliteter og kan begrænse omfanget af fejl i udarbejdelsen og verificeringen af betalingsanmodninger baseret på fakturaer og betalingsdokumenter⁵².

I denne forbindelse skal det bemærkes, at forenklingsforanstaltninger udgør et ledende princip for afhjælpende foranstaltninger for både EGFL og ELFUL: Fra starten af denne mandatperiode har forenklingen af den fælles landbrugspolitik været en af kommissær Hogans topprioriteter.

I starten af 2015 iværksatte kommissær Hogan en grundig screening af hele landbrugslovgivningen for at afdække potentiale for forenkling. Samtidig opfordrede han medlemsstaterne, interessenter, Europa-Parlamentet, Rådet, Regionsudvalget og Det Økonomiske og Sociale Udvalg til at fremsætte forslag til forenkling. Den 11. maj 2015 vedtog Rådet konklusioner om forenklinger af den fælles landbrugspolitik. Der er kommet flere end 1 500 forslag ud af denne proces. Gennemgangen af alle forslagene med henblik på vedtagelse deraf var baseret på følgende tre principper:

- Forenklingen skal overvejende være til gavn for omkring 8 mio. støttemodtagere under den fælles landbrugspolitik.
- De politiske beslutninger om reformen fra 2013 bør ikke drages i tvivl.
- Forenklingen bør ikke påvirke princippet om forsvarlig økonomisk forvaltning af den fælles landbrugspolitik.

⁵² Se Rettens årsberetning for regnskabsåret 2012, afsnit 6.23, årsberetningen for regnskabsåret 2013, afsnit 6.16, og årsberetningen for regnskabsåret 2014, afsnit 6.29.

Kommissionen fulgte op på dette ved at iværksætte fire bølger af forenklingstiltag, som omfatter hele spektret af landbrugspolitikker, herunder både Kommissionens forordninger og de relaterede vejledninger.

Omnibusforslaget (afsnit 3.1 ovenfor) indeholder ændringer til den fælles landbrugspolitik fire grundforordninger⁵³. Dette omfatter tekniske ændringer, der skal give nemmere adgang til EU-finansiering, og forenklingsforanstaltninger, som ikke har nogen indflydelse på politikken retning. For udvikling af landdistrikterne fremmer ændringerne bedre anvendelse af finansielle instrumenter, mere fleksibilitet i programmeringen af indkomststabiliseringsredskaber, hurtigere adgang til EU-finansiering og fuld udnyttelse af forenklede omkostningsmodeller ved at ændre ELFUL-reglerne i overensstemmelse med de fælles ESIF-bestemmelser. For direkte betalinger vil ordningen for aktive landbrugere blive frivillig, støtten til unge landmænd styrkes, og det vil blive muligt at "afkoble" den frivillige koblede støtte. Med hensyn til markedsforanstaltninger vil coaching blive en ny type støtteberettiget foranstaltning under kriseforanstaltningerne, og den nationale finansielle bistand vil ikke kræve Kommissionens analyse i hvert enkelt tilfælde.

b) Styrkelse af forvaltnings- og kontrolsystemerne

Kommissionen fører regelmæssige drøftelser med medlemsstaterne om fejl og har udsendt en lang række vejledninger om foranstaltninger til udvikling af landdistrikterne og andre relevante horisontale emner (f.eks. forenklede omkostningsmodeller, regler om offentlige indkøb, foranstaltningernes verificerbarhed og kontrollerbarhed).

GD AGRI vil fortsætte med at overvåge gennemførelsen af handlingsplanerne, fra både et revisionsperspektiv og fra det operationelle perspektiv, gennem bilaterale møder, overvågningsudvalg, årlige revisionsmøder og særlige seminarer.

GD AGRI vil fortsat udstede henstillinger og retningslinjer til medlemsstaterne samt formidle bedste praksis for at forbedre kontrolsystemerne og dermed undgå fejl. Det europæiske netværk for landdistriktsudvikling spiller allerede en vigtig rolle med hensyn til at uddanne og udbrede god praksis i medlemsstaterne.

Endvidere har GD AGRI gennemført et vist antal foranstaltninger over tid, herunder navnlig følgende:

- I 2015 styrkede GD AGRI de eksisterende handlingsplaner for at imødekomme henstillingerne i den årlige aktivitetsrapport for 2014 på grundlag af bedre samarbejde og analyse i Kommissionens tjenestegrene samt intensiv dialog med medlemsstaterne. Efter denne fremgangsmåde blev der etableret et forbedret system til alle medlemsstaters rapportering om deres nationale eller regionale handlingsplaner til reduktion af fejlprocenterne. Dette omfatter et styrket fokus på regelmæssig opfølgning af revisionsresultater samt forbedrede indikatorer og milepæle i overvågningen. GD AGRI udviklede i 2014 et specifikt IT-værktøj, som blev fuldt operationelt i 2015, til indsamling og behandling af oplysninger fra de nationale eller regionale handlingsplaner på en effektiv og konsekvent måde for at give et

⁵³ Forordning (EU) nr. 1305/2013 om udvikling af landdistrikterne, forordning (EU) nr. 1306/2013 om finansiering og andre horisontale spørgsmål vedrørende den fælles landbrugspolitik, forordning (EU) nr. 1307/2013 om direkte betalinger til landbrugere og forordning (EU) nr. 1308/2013 om en fælles markedsordning.

overblik og sikre passende opfølgning. I afsnit 7.45 anførte Retten følgende: "Vi mener, at handlingsplanerne generelt er et fornuftigt værktøj til at adressere årsagerne til fejlene, men der er stadig plads til yderligere forbedring på området offentlige indkøb". Kommissionen vil fortsat overvåge de pågældende medlemsstaters gennemførelse af de nødvendige afhjælpende handlingsplaner og suspendere betalingerne, når disse handlingsplaner ikke er blevet gennemført korrekt.

- Siden 2013 har der været afholdt seks seminarer om fejlprocenter, heraf ét i 2015. Her fremlægges status for gennemførelsen af handlingsplanerne, der udveksles god praksis og ydes vejledning. Disse seminarer tilrettelægges i fællesskab inden for rammerne af Udvalget for Udvikling af Landdistrikterne og Komitéen for Landbrugsfondene for at sikre, at både forvaltningsmyndigheder og betalingsorganer involveres. I mellemtiden overvåger de områdeansvarlige regelmæssigt handlingsplaner og følger op på spørgsmål med medlemsstaterne på årlige møder og ad-hoc-møder, i overvågningsudvalg og, hvis det er relevant, i forbindelse med programændringer.
- Parallelt dermed er GD AGRI's revisionskapacitet blevet forstærket. Antallet af kontrolbesøg har været stigende siden 2013, og revisionerne fokuserer på konkrete emner relateret til fejlprocenterne.
- Endelig tilskynder GD AGRI til tværregionalt samarbejde og fremmer uddannelse i specifikke emner relateret til bedre gennemførelse af programmer og reduktion af fejl. Det overordnede mål for disse arrangementer er at fremme en konstruktiv og åben dialog mellem relevante aktører med henblik på at udveksle god praksis og opstille klare retningslinjer.

c) Retsgrundlag 2014-2020: Væsentlige forbedringer

Det nye retsgrundlag 2014-2020 for den fælles landbrugspolitik indeholder flere regler, som vedrører de grundlæggende årsager til fejl (f.eks. et begrænset antal detaljerede krav, engangsbetalinger, faste beløb eller standardomkostninger). Den forudgående analyse af programmerne for udvikling af landdistrikterne er blevet styrket ved, at forvaltningsmyndighederne og betalingsorganerne foretager en forudgående vurdering af de programmerede foranstaltningers verificerbarhed og kontrollerbarhed. Endvidere har Kommissionen nu for ELFUL forudgående forebyggende værktøjer såsom suspensioner og afbrydelser, som den bruger i fuld udstrækning, og som beskytter EU-budgettet.

Med hensyn til udvikling af landdistrikterne kan det, som fremhævet i indledningen til denne rapport, under hensyntagen til behovet for at afveje lovligheden og den formelle rigtighed i forhold til opfyldelsen af de politiske mål og under hensyntagen til gennemførelsesomkostningerne – ikke med nogen reel sikkerhed forventes, at den finansielle risiko med en rimelig indsats kan bringes ned under 2 % inden for udvikling af landdistrikter.

5. FFR-udgiftsområde 4 — Et globalt Europa

5.1. Fejlforekomst

GD'erne "Internationalt Samarbejde og Udvikling" (DEVCO) og "Naboskabspolitik og Udvidelsesforhandlinger" (NEAR/ELARG) undersøges i denne rapport, fordi de er de vigtigste GD'er inden for "Eksterne Relationer" i finansiell henseende.

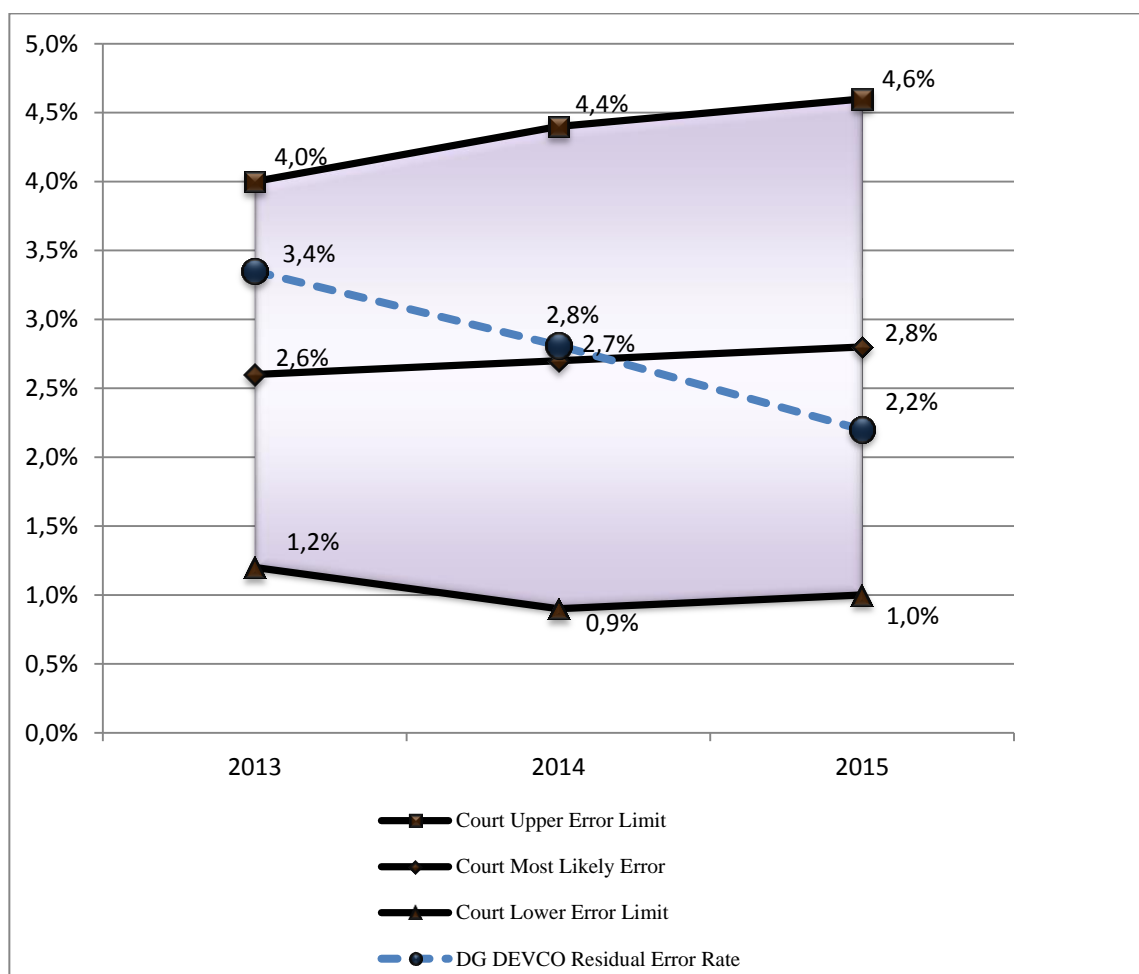
GD DEVCO fokuserer i sine fejlanalyser på restfejlforekomsten (RER), som er fejlforekomsten efter gennemførelsen af korrigerende foranstaltninger. GD DEVCO's overslag ligger godt inden for den øvre og nedre fejlgrænse, som Retten angiver i sine årsberetninger i kapitlet "Eksterne forbindelser/Et globalt Europa" for perioden 2013-2015 (se figur 16).

GD DEVCO/NEAR's forudgående og efterfølgende verifikationer foretaget af egne kontrolmedarbejdere eller revisorer på kontrakt dækkede 2 701,98 mio. EUR i 2015.

Det samlede risikobehæftede beløb på betalingstidspunktet for GD DEVCO's samlede udgifter i 2015 er 246 mio. EUR (2,9 %). De fremtidige korrektioner efter et konservativt skøn er 50 mio. EUR (0,6 %). Det anslåede risikobehæftede beløb ved afslutningen er 196 mio. EUR (2,3 %).

For hele politikområdet "*Eksterne forbindelser*" er det samlede anslåede risikobehæftede beløb 281 mio. EUR (2,9 %), de konservativt anslåede fremtidige korrektioner er 62 mio. EUR (0,6 %), og det anslåede risikobehæftede beløb ved afslutningen er 219 mio. EUR (2,3 %).

Figur 16 – Kommissionens (restfejlføremkomster oplyst af GD DEVCO) og Rettens anslåede fejlføremkomst på området "Eksterne forbindelser" for 2013-2015*



*De linjer, der forbinder de forskellige fejlføremkomster, har ikke til formål at angive udviklingen, men at lette sammenligningen.

Kilde: Rettens årsberetninger og de årlige aktivitetsrapporter fra GD DEVCO for regnskabsårene 2013 til 2015.

5.2. GD for Internationalt Samarbejde og Udvikling (DEVCO)

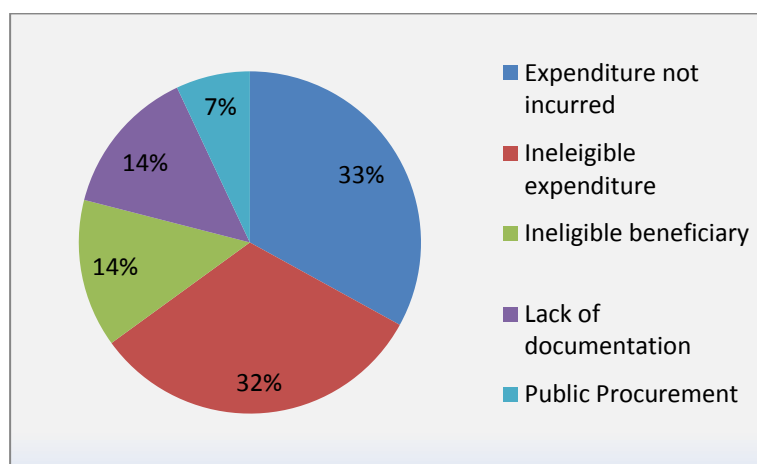
5.2.1. Grundlæggende årsager til fejl

GD DEVCO identificerede følgende grundlæggende årsager til fejl:

- Manglende overholdelse af reglerne om støtteberettigelse (57 % af de fejl, der opdages):
 - Udgifter afholdt uden for projektperioden
 - Udgifter anmeldt som direkte, men allerede talt med som indirekte udgifter.
- Manglende overholdelse af reglerne om offentlige indkøb (26 % af de fejl, der opdages).
- Utilstrækkelig eller manglende dokumentation.

Denne vurdering er stort set på linje med Rettens resultater for hele kapitlet om "Et globalt Europa" (se figur 17).

Figur 17 – Rettens vurdering af de grundlæggende årsager til fejl for udgiftsområde 4 i 2015⁵⁴



5.2.2. Afhjælpende foranstaltninger

a) Forenkling

De grundlæggende årsager til fejl er de alt for detaljerede tilskudsbetingelser, som går ud over det, der kræves i lovgivningen, og er uden merværdi i forhold til resultaterne. Nogle af disse unødvendige elementer i den praktiske vejledning PRAG er allerede blevet slettet. GD DEVCO er i gang med drøftelser med sine interessenter, og der afholdes regelmæssige møder mellem enhederne for finans/kontrakt/revision for at drøfte de mest almindelige kilder til fejl, og hvordan de undgås. Værktøjskassen for økonomisk forvaltning for støttemodtagere fremmes yderligere, ligesom uddannelsesaktiviteter om tilskud udføres og justeres.

Som forklaret ovenfor har Kommissionen allerede foreslået en række ændringer vedrørende tilskud i henhold til de generelle finansielle regler med henblik på at reducere risikoen for fejl (se afsnit 3.1).

b) Styrkelse af forvaltnings- og kontrolsystemerne

I det følgende beskrives de planlagte foranstaltninger efter forvaltningsmetode:

- For tilskud under direkte forvaltning fandt GD DEVCO frem til, at en af de grundlæggende årsager til fejl var, at støttemodtagernes udgiftskontrol var utilstrækkelig. De planlagte foranstaltninger omfatter:
 - Revision af kommissoriet for udgiftskontrol gennemført af støttemodtagerne og kontrakttjenester, herunder anvendelse af kvalitetsvurderingskriterier for rapporterne.
 - Anvendelse af revisionsrammekontrakten til udførelse af utilstrækkelige udgiftskontroller udført af støttemodtagerne.
 - Anmodning om dokumentation for tilfældigt udvalgte transaktioner relateret til betalingsanmodninger og kontrol af dem før godkendelse af udbetalingen og/eller clearing af udgifter.
 - Forenkling af procedurer og kontraktvilkår for tilskud.

⁵⁴ Rettens årsberetning for regnskabsåret 2015, figur 8.2.

- I udgiftsområdet under indirekte forvaltning med internationale organisationer og medlemsstaternes agenturer er grundlæggende årsager til tilbagevendende fejl utilstrækkelig eller manglende dokumentation, kontrolbesøg af utilstrækkelig kvalitet og forsinket clearing. De planlagte foranstaltninger omfatter:
- I ekstreme tilfælde suspension af den indirekte forvaltning, hvor der er gentagne fejl eller manglende overholdelse af reglerne om dokumentation.
 - Tilpasning af kommissorierne for kontrolbesøg til internationale organisationer, bortset fra Verdensbanken og FN.
 - Skabelse af opmærksomhed omkring og overvågning af foranstaltningerne til clearing af forfinansieringsbetalinger til internationale organisationer for mere end to år siden (2013 og før).
 - Regelmæssige møder med internationale organisationer for at sikre fortsat samarbejde om tilvejebringelse af oplysninger i forbindelse med Rettens revisioner og undersøgelser af restfejlprocenten.
 - Oprettelse af en fokusenhed, som skal koordinere forbindelserne med internationale organisationer på alle niveauer.

Alle disse foranstaltninger er i gang.

c) Retsgrundlag 2014-2020

Som følge af de seneste ændringer er det blevet nemmere for GD DEVCO's kontraktpartnere at overholde reglerne og dermed potentielt nedbringe fejlriskoen:

- Indkøbsprocedurer i forbindelse med tilskud: Bilag IV i GD DEVCO's tilskudskontrakter er blevet strømlinet i 2015, og nu kan støttemodtagerne bruge deres egne regnskabsregler, samtidig med at de respekterer de grundlæggende principper og tildelingskriterier.
- Manglende dokumentation: Muligheden for at acceptere kopier af dokumentation i forbindelse med udgiftskontrol blev indført i GD DEVCO's tilskudsskabelon i 2016. Dette løser det tilbagevendende problem med originaler, der er spredt i flere lande, og som derfor ikke altid er tilgængelige, når revisorerne udfører udgiftskontrol.
- Vekselkurs i tilskud: Det har siden 2015 været muligt for støttemodtagere at bruge deres regler om vekselkurs til regnskabsformål, forudsat at de er behørigt dokumenteret.

Generelt er (designet og funktionen af) forvaltnings- og kontrolsystemerne blevet styrket, og nogle ordninger er opgivet på grund af deres omkostningseffektivitet.

5.3. GD for Naboskabspolitik og Udvidelsesforhandlinger (NEAR/ELARG)

5.3.1. Grundlæggende årsager til fejl

De mest almindelige problemer med hensyn til fejl i GD NEAR vedrører:

- Fejl relateret til clearing af forfinansiering:

Et vigtigt problem for NEAR har været fejl forbundet med clearing af forfinansiering. Retten har kritiseret systemet for clearing af forfinansiering, den dokumentation, der bruges til clearing, og hyppigheden af clearing.

- Udgiftskontrolrapport:
Som for GD DEVCO er en af de svagheder, som Retten har konstateret, de udgiftskontrolrapporter, som de eksterne revisorer udarbejder, og som Kommissionen bruger til accept af visse omkostninger.
- Manglende overholdelse af juridiske og kontraktlige forpligtelser.

5.3.2. Afhjælpende foranstaltninger

Med hensyn til clearing af forfinansiering har GD NEAR truffet en række foranstaltninger til at løse dette problem:

- Der blev vedtaget en ny regnskabsmanual for GD NEAR i december 2015, som præciserede GD NEAR's politik for clearing af forfinansiering nærmere:
- Der blev ydet vejledning til ved subdelegation bemyndigede anvisningsberettigede og deres medarbejdere, hvor reglerne for godkendelse af mellemliggende betalinger og clearing af forfinansiering blev gennemgået.
- Retsgrundlaget for instrumentet til førtiltrædelsesbistand II for "indirekte forvaltning ved modtagerlande" har indført en mere klar procedure og beskriver rapporteringsforpligtelserne for støttemodtagere med hensyn til anerkendelse af afholdte omkostninger.

For udgiftskontrolrapporter har GD NEAR/ELARG samarbejdet tæt med GD DEVCO: De afbødende foranstaltninger, der er truffet, omfatter udarbejdelse af et kvalitetsskema til vurdering af udgiftskontrolrapporter og gennemgang af kommissorierne for udgiftskontrol. Endvidere kan revisionsrammekontrakten anvendes til at udføre yderligere udgiftskontrol, hvis der er behov for det. Alle disse foranstaltninger er i gang.

For at afbøde og reducere de fejltyper, der er relateret til manglende overholdelse af de kontraktlige og juridiske forpligtelser, er der gjort en konstant indsats sammen med GD DEVCO for regelmæssigt at revidere manualerne og instruktionerne for at gøre dem klarere (revision af PRAG Pagoda 2). Endvidere tilbydes der regelmæssigt uddannelse for at sikre, at de relevante aktører bruger reglerne og procedurerne korrekt.

IV. KONKLUSIONER

1. Betydelig forbedring af den økonomiske forvaltning og dermed et fald i fejlforekomsten

Overholdelsen af lovkravene i forbindelse med gennemførelsen af EU-budgettet er blevet væsentligt forbedret i de senere år. Europa-Parlamentets, Rådets og Rettens løbende kontrol har resulteret i en øget professionalisering af hele processen for kontrol med EU's midler fra Kommissionen til medlemsstaternes myndigheder, tredjelande og internationale organisationer. Fejlforekomsterne blev derfor reduceret fra tocifrede tal for nogle politikområder (navnlig "Samhørighed") i programmeringsperioden 2000-2006 og før til de betydelige lavere aktuelle fejlforekomster (under 5 % i de fleste politikområder og tæt på eller endda under 2 % på nogle områder).

2. Kommissionen og Retten er enige i deres vurdering af fejlforekomsten og de grundlæggende årsager til fejl

Kommissionen og Retten er enige om, at **de grundlæggende årsager til vedvarende høje fejlforekomster er svagheder i forvaltnings- og kontrolsystemerne, navnlig i medlemsstater, tredjelande og internationale organisationer/agenturer, samt komplekse retlige rammer for gennemførelsen af EU's politikker.**

Under hensyntagen til den relative præcision af de forskellige fremgangsmåder og resultater er **de fejlforekomster, der er rapporteret i Kommissionens tjenestegrenes årlige aktivitetsrapporter samt de overslag, der er angivet i den årlige forvaltnings- og effektivitetsrapport, generelt på linje med Rettens anslåede fejlforekomst for 2014 og 2015.**

3. Behovet for at tage hensyn til, at en betydelig del af EU's udgifter er flerårige

I lyset af, at en **betydelig del af EU's udgifter er flerårige**, kan man først bestemme den endelige fejlforekomst efter afslutningen af programmerne, når alle kontrollag er gennemført. Det **anslåede risikobehæftede beløb** efter gennemførelsen af alle korrigerende foranstaltninger udgør mellem **0,8 % og 1,3 % af de samlede udgifter i 2015**. De flerårige korrigerende mekanismer vil således i tilstrækkelig grad beskytte EU-budgettet mod udgifter, der er i strid med lovgivningen.

4. Omkostningerne til forvaltning og kontrol og behovet for yderligere forenkling

De nuværende **høje forvaltnings- og kontrolomkostninger** drager tvivl om fordelene ved at øge revisionsintensiteten og -indsatsen yderligere. **Der bør ikke udføres mere, men bedre kontrol.** Endvidere er **forenkling** den mest effektive måde at reducere omkostningerne og byrden ved kontrollen samt risikoen for fejl på. Politikområder, hvor der er fornuftige forvaltnings- og kontrolsystemer og mindre komplekse regler for støtteberettigelse, indebærer også en mindre risiko for fejl. Derfor er det løbende opgaver at **forbedre forvaltnings- og kontrolsystemerne** på alle planer og **forenkle reglerne**. I denne forbindelse foreslog Kommissionen i september 2016 en ambitiøs revision af finansforordningen samt en række finansielle sektorregler for at opnå yderligere forenkling, fleksibilitet og fokus på resultater.

5. Kommissionen forsøger løbende at tackle de grundlæggende årsager til og finansielle konsekvenser af fejl

Kommissionen **forsøger løbende at tackle de grundlæggende årsager til og finansielle konsekvenser af vedvarende høje fejlforekomster**, hvoraf nogle skyldes ambitiøse politiske mål og i praksis kan kræve længere tid for at bære frugt, navnlig hvis der også er komplekse nationale krav eller gennemførelsesmekanismer inde i billedet. Selv om denne analyse har fokuseret på betalinger for programmeringsperioden 2007-2013, er **erfaringerne fra den periode** allerede blevet integreret i retsgrundlaget og forbedrede systemer for den aktuelle periode 2014-2020 (dvs. gennemførelse af finansielle nettokorrekationer, og regnskaberne, der er nye på samhørighedsområdet, men allerede praksis på landbrugsområdet, de styrkede revisionserklæringer fra nationale revisionsmyndigheder og certificeringsorganer, de nye direktiver om offentlige indkøb, kravene knyttet til forhåndsbetingelserne, de forenkede regler for støtteberettigelse samt de stærkt forbedrede muligheder for at bruge forenkede omkostningsmodeller i stedet for faktiske omkostninger som grundlag for godtgørelse og mekanismen med tilbageholdelse af 10 % på samhørighedsområdet).

Endvidere har Kommissionen vedtaget en **pakke om midtvejsrevisionen af FFR 2014-2020**, som bygger videre på de moderniseringstiltag og forbedringer, der blev opnået under den nuværende FFR. Initiativet "**Et EU-budget, der fokuserer på resultater**" er begyndt at vise håndgribelige fremskridt mod et mere effektivt og enkelt gennemførelsessystem, som sikrer overholdelse af reglerne, men også viser positive resultater på jorden. Her vil **løbende forenkling være afgørende**. Der vil ske yderligere fremskridt i den næste FFR.

Endelig vil Kommissionen fortsat **beskytte EU-budgettet mod de finansielle konsekvenser af vedvarende høje fejlforekomster** ved at træffe forebyggende foranstaltninger (såsom afbrydelse og suspension af betalinger) og korrigerende foranstaltninger (finansielle korrekationer og inddrivelsler).