

Yttrande från Regionkommittén – Genomförandet av EU:s budget

(2014/C 271/10)

Föredragande Adam STRUZIK (PL-EPP), Regionpresident i Mazowieckie**I. POLITISKA REKOMMENDATIONER**

REGIONKOMMITTÉNS STÅNDPUNKT

1. Regionkommittén vill uppmärksamma att den för första gången yttrar sig om genomförandet av EU:s budget i syfte att föra fram de lokala och regionala myndigheternas synpunkter på såväl den nuvarande budgetramen som budgetramen för 2014–2020.
2. ReK upplyser om att en enkät⁽¹⁾ har gjorts bland de lokala och regionala myndigheterna för att höja kvaliteten på detta yttrande om genomförandet av EU:s budget. De många svaren återspeglar intresset för denna problematik och visar på viljan att samarbeta för att finna lösningar på problemen och utnyttja den potential som en territoriell strategi kan erbjuda.
3. Vi understryker att EU-budgeten är ett mycket viktigt verktyg för att uppnå Europeiska unionens mål. Det är särskilt viktigt att framhålla dess roll i dagsläget – de offentliga finanserna i många länder befinner sig fortfarande i kris och det finns ett behov av att främja den europeiska ekonomins konkurrenskraft, skapa arbetstillfällen och främja EU:s gemensamma värderingar.
4. Regionkommittén konstaterar att EU-budgeten tillhandahåller medel för att uppnå de mål som uppställts för EU enligt fördragen och som man enats om på högsta politiska nivå (efter överenskommelse mellan rådet, Europaparlamentet och Europeiska kommissionen), men att den också är ett nödvändigt verktyg för att bidra till att uppnå målen för politiken i medlemsstaterna och de lokala och regionala myndigheternas åtgärder. Vi anser mot den bakgrunden att ökad resultatriktning skulle göra det lättare att välja mål och instrument som återspeglar skillnaderna mellan EU:s olika regioner, vilket skulle öka effektiviteten och ändamålsenligheten i EU-budgeten.
5. ReK konstaterar att de lokala och regionala myndigheterna deltar i genomförandet av EU:s budget i egenskap av direkta mottagare och förvaltare av EU-medel, men att ansvaret för genomförandet av budgeten på lokal och regional nivå delas med medlemsstaterna, Europeiska kommissionen och de övriga EU-institutionerna.
6. Vi konstaterar med glädje att bestämmelserna för programperioden 2014–2020 stärker den territoriella dimensionens betydelse i genomförandet av EU:s politik, vilket innebär att de lokala och regionala myndigheternas roll i genomförandet av EU-budgeten blir ännu viktigare.
7. I detta yttrande koncentrerar vi oss på de fonder som har störst betydelse för de lokala och regionala myndigheterna, framför allt de europeiska struktur- och investeringsfonderna: Europeiska regionala utvecklingsfonden (Eruf), Sammanhållningsfonden, Europeiska socialfonden (ESF), Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (EJFLU) och Europeiska havs- och fiskerifonden (EHFF), men vi framhåller också vikten av andra fonder, som Horisont 2020, för att uppnå de utvecklingsmål som uppställts på EU- och medlemsstatsnivå samt på regional och lokal nivå.

Takten i budgetgenomförandet

8. Regionkommittén konstaterar att genomförandetakten i EU-budgeten bör betraktas som tillfredsställande med tanke på den rådande socioekonomiska situationen, det sena antagandet av de rättsliga ramarna för EU-fonderna för perioden 2007–2013 samt det faktum att en stor del av EU-politiken utarbetats i syfte att uppnå långsiktiga strukturella mål och inte kortsiktiga utbudseffekter.
9. ReK konstaterar med oro att det finns tydliga skillnader mellan medlemsstaterna och mellan de olika fonderna i fråga om hur snabbt EU-budgeten genomförs, trots den generellt sett tillfredsställande genomförandetakten.

⁽¹⁾ Resultat av webbenkäten/-samrådet om genomförandet av EU-budgeten, Regionkommittén, Enhet E2 – Subsidiaritetsnätverket, övervakningsplattformen för Europa 2020-strategin, borgmästaravtalet och EGTS. Övervakningsplattformen för Europa 2020-strategin.

10. Vi noterar att flera faktorer har betydelse för skillnaderna mellan hur snabbt medlemsstaterna genomför EU:s budget – endast ett fåtal av dem hänger direkt samman med de lokala och regionala myndigheternas utbetalningar. Till de faktorer som har betydelse för den takt med vilken EU-budgeten genomförs hör följande:

- Förvaltningssystemets effektivitet i de enskilda medlemsstaterna.
- Olikheter i de inhemska fondbestämmelserna och deras komplexitet.
- Kvaliteten på ländernas rättsliga ramar.
- Tillgången till medel för medfinansiering.
- Den administrativa kapaciteten.
- Effektiviteten hos systemen för samordning, flernivåstyre och partnerskap.

11. Enligt de lokala och regionala myndigheterna har medlemsstaterna störst inflytande på hur snabbt EU-budgeten genomförs på EU-nivå, medan genomförandetakten för projekt som medfinansieras genom EU-budgeten främst påverkas av de lokala och regionala myndigheternas administrativa kapacitet och därefter av tillgången på (offentliga och nationella) medel för medfinansiering samt komplexiteten i bestämmelserna för de enskilda fonderna.

12. Mot denna bakgrund noterar ReK att klagomålen på att de projekt som medfinansieras genom EU-budgeten genomförs långsamt på grund av de lokala och regionala myndigheternas låga administrativa kapacitet endast är befogade till viss del. De lokala och regionala myndigheterna är medvetna om att den egna administrativa kapaciteten ofta är otillräcklig, men den takt med vilken EU:s fonder utnyttjas på lokal och regional nivå påverkas även av frågor som faller inom medlemsstaternas och Europeiska kommissionens behörighetsområde.

13. Med tanke på detta uppmanar vi medlemsstaterna att stärka samarbetet och samordningen med de lokala och regionala myndigheterna vid utarbetandet av de operativa programmen och de specifika lösningarna för genomförandet av dessa, så att EU:s fonder utnyttjas så snabbt och bra som möjligt och belastningen på mottagarna minimeras.

14. Vi uppmanar Europeiska kommissionen och medlemsstaterna att vara mer aktiva i fråga om den nya budgetramen och framför allt genomföra program för att informera och utbilda de lokala och regionala myndigheterna och på så sätt påskynda och höja kvaliteten på genomförandet av EU-budgeten.

15. Det kan också vara av betydelse för takten i budgetgenomförandet att Europeiska kommissionen visar på bästa praxis i fråga om projekt, särskilt på de områden där det krävs en integrerad strategi som omfattar flera fonder, program och partner, exempelvis projekt som genomförs inom ramen för sådana nya instrument som integrerade territoriella investeringar (Integrated Territorial Investment, ITI) och lokalt ledda strategier för lokal utveckling (Community-Led Local Development Strategies, CLLD).

16. Vi framhåller dessutom följande ytterligare möjligheter att påskynda genomförandet av projekt som medfinansieras av EU på lokal och regional nivå:

- Mer fokus på förenklade förfaranden för stödmottagare.
- Att medlemsstaterna i rätt tid uppfyller förhandsvillkoren, som i de flesta fall faller utanför de lokala och regionala myndigheternas ansvarsområde.
- Ökad användning av förenklade kostnadsalternativ.
- Användning av högsta möjliga belopp på unionens medfinansiering.
- Förenklad tillgång till andra nationella eller privata finansieringsinstrument, eller till EIB:s finansieringsinstrument.
- Kommissionen bör uppmanas att avskaffa skyldigheten att ta med EU-medfinansiering i beräkningen av underskottet i de offentliga finanserna.

17. Regionkommittén är övertygad om att de nya bestämmelserna om de europeiska struktur- och investeringsfonderna kommer att ha positiv inverkan på genomförandetakten för de projekt på lokal och regional nivå som medfinansieras genom EU-budgeten. I detta skede av förberedelserna inför tillämpningen av budgetramen 2014–2020 är det dock omöjligt att bedöma hur mycket och på vilka områden genomförandetakten kommer att öka.

18. Kommittén välkomnar kommissionens offentliggörande av "Flerårig budgetram 2014–2020: slutlig resultattavla för förenkling" ⁽²⁾.

19. Inför nästa programperiod (efter 2020) efterlyser ReK en högre kvalitet och större effektivitet i dialogen mellan EU:s institutioner och medlemsstaterna så att förslagen till förordningar kan läggas fram, förhandlingarna genomföras och diskussionen om lagstiftningsförslagen slutföras i så god tid att genomförandet av EU-budgeten kan inledas i början av 2021.

20. Vi noterar att det inte finns fullständiga statistiska uppgifter om de lokala och regionala myndigheternas deltagande i genomförandet av EU-budgeten. I samband med detta uppmanar vi Europeiska kommissionen och medlemsstaterna att regelbundet offentliggöra uppgifter om denna fråga (också i de årliga rapporterna om genomförandet och de periodiska sammanhållningsrapporterna) och att genomföra regelbundna utvärderingar av detta, vilka bör diskuteras med Regionkommittén.

Felnivå och andra förvaltningsrelaterade frågor

21. Vi framhåller att de flesta felen enligt Europeiska kommissionens och revisionsrättens uppgifter har följande orsaker:

— Utgifter som inte är stödberättigande.

— Regler för offentlig upphandling som inte har följts.

22. ReK konstaterar att kontrollkostnaden för att granska sammanhållningsutgifterna kan beräknas uppgå till ca 860 miljoner euro, eller 0,2 % av den sammanlagda budgeten för Eruf, Sammanhållningsfonden och ESF ⁽³⁾.

23. Kommittén välkomnar att revisionsrätten sedan 2009 har funnit att nivån av oriktigheter för sammanhållningspolitiska utgifter under programperioden 2007–2013 ligger klart under nivån för perioden 2000–2006 ⁽⁴⁾.

24. Vi konstaterar att felnivån på dessa områden inte återspeglar missbruk i samband med användningen av medlen (bedrägerier), utan snarare mottagargruppernas, till exempel de lokala och regionala myndigheternas, förmåga att följa bestämmelserna samt kvaliteten på de nationella och europeiska samordnings-, kontroll- och förvaltningssystemen.

25. Mot denna bakgrund noterar Regionkommittén att de lokala och regionala myndigheterna, medlemsstaterna samt Europeiska kommissionen och andra EU-institutioner måste samarbeta för att antalet fel på dessa två områden ska minskas. Därför uppmanar ReK till ett starkt samarbete inte bara vid genomförandet av program och projekt som medfinansieras av EU, utan också vid utarbetandet av bestämmelser och riktlinjer. Kommissionens avdelningar måste kontrollera att de nationella systemen för stödberättigande och offentlig upphandling är förenliga med EU:s lagstiftning innan programmen och projekten genomförs och inte endast under genomförandet.

26. Regionkommittén erinrar om att finansiella korrigeringar görs om oegentligheter upptäcks; detta påverkar inte enbart hur snabbt EU-medlen utnyttjas, utan inverkar också negativt på möjligheten att uppnå de förväntade resultaten.

27. ReK välkomnar att reglerna för vilka utgifter som är stödberättigande kommer att tillämpas på ett mer flexibelt sätt under den nya programperioden. I det sammanhanget bör man ställa sig särskilt positiv till förslagen inom ramen för Europeiska socialfonden, eftersom de möjliggör en bredare användning av klumpsummor och schablonsatser i stället för ersättning av faktiska kostnader. Detta bör ha en positiv inverkan på den administrativa bördan för stödmottagarna, under förutsättning att kommissionen övervakar situationen noga för att uppmuntra de medlemsstater som tvekar att använda sig av de förenklingsmekanismer som föreslås.

⁽²⁾ COM(2014) 114 final, 3.3.2014.

⁽³⁾ Ibid s. 43 och 45.

⁽⁴⁾ Se Martin Weber, Chrysoula Latopoulou och Jorge Guevara López, "The 'Cost of Control' of Auditing Cohesion Expenditure", EStIF 1/2014, s. 39.

28. Med tanke på att förenklade kostnader inte tillämpas på projekt som genomförs inom ramen för offentlig upphandling uppmanar Regionkommittén kommissionen att undersöka möjligheterna att införa liknande förenklingar för projekt som finansieras med andra medel än ESF.

29. ReK välkomnar de steg som tagits i riktning mot en harmonisering av reglerna och förfarandena för alla europeiska struktur- och investeringsfonder, men konstaterar att det råder stor osäkerhet bland de lokala och regionala myndigheterna om de nya förordningarnas effekter när det gäller att förenkla genomförandet av projekt och öka möjligheterna till samordning mellan de europeiska struktur- och investeringsfonderna och andra externa fonder, t.ex. Horisont 2020. Detta understryker behovet av att Europeiska kommissionen, Europeiska revisionsrätten och medlemsstaterna genomför informations- och utbildningsinsatser, inbegripet utbildning som främjar användning av förenklade kostnadsmodeller⁽⁵⁾.

30. Vi konstaterar att antalet oegentligheter skulle minska om man fastställde gemensamma grundläggande regler för alla europeiska struktur- och investeringsfonder och lät medlemsstaterna utarbeta egna bestämmelser om utgifters stödberättigande utifrån de specifika lokala behoven.

31. I fråga om kontrollsystemen föreslår Regionkommittén att mer uppmärksamhet ägnas åt samordningen mellan de kontroller som utförs av olika förvaltnings- och revisionsmyndigheter på nationell och regional nivå, av kommissionen och av revisionsrätten. Vi erinrar om att kontrollerna måste fylla sin funktion, nämligen att förbättra kvaliteten på genomförandet av projekten. I detta sammanhang konstaterar vi att de finansiella korrigeringarna enligt de lokala och regionala myndigheterna ofta inte står i proportion till oegentligheternas omfattning.

32. Kommittén uttrycker oro för att revisionsmyndigheterna till följd av bristande administrativ kapacitet och resurser i allt större utsträckning tenderar att lägga ut sitt revisionsarbete på entreprenad till revisionsföretag i den privata sektorn (48 %), vilket leder till en ökning i de sammantagna offentliga kostnaderna för revision och gör att man förlorar kontrollen över programplaneringen av projekten.

EU-budgetens likviditet och finansiella planeringsproblem

33. Regionkommittén konstaterar att det för varje år blir allt svårare att garantera stabila inkomster från medlemsstaterna till EU-budgeten. Detta beror på det växande antalet utestående fordringar vid utgången av varje budgetår.

34. ReK framhåller att detta problem kan ha en avsevärd inverkan på de lokala och regionala myndigheternas verksamhet i form av längre väntetider för ersättning av kostnader, vilket är särskilt oroväckande i de länder som drabbats hårdast av krisen.

35. Vi noterar att ökningen i de utestående fordringarna till EU-budgeten har följande orsaker:

— Medlemsstaternas svårigheter att detaljplanera de årliga utgifterna och Europeiska kommissionens mycket mekaniska planering av betalningsbemyndigandena.

— Tvister om de enskilda medlemsstaternas bidrag till finansieringen av EU:s årliga budgetutgifter.

36. Regionkommittén noterar med oro att detta kan leda till att summan av de utestående åtagandena⁽⁶⁾ växer. Detta problem gäller i synnerhet sammanhållningspolitiken och landsbygdsutvecklingspolitiken. Om man antar att tillämpningen av regeln om automatiskt återtagande av medel i princip inte leder till några större förluster i medlemsstaternas budgettilldelning kan detta leda till att det krävs en betydande ökning av EU:s budget för 2014 och 2015.

37. ReK konstaterar att en förlängning av regeln om automatiskt återtagande av medel till $n + 3$ år för den nya programperioden till och med kan leda till ännu större utestående åtaganden. Detta bör dock inte ses som en uppmuntran till kommissionen att öka återtagandet, utan snarare som en signal om att man behöver förbättra kvaliteten på den finansiella planeringen på varje nivå (lokal, nationell och europeisk).

⁽⁵⁾ [1] Se Europeiska revisionsrättens årsrapport om budgetgenomförandet för budgetåret 2012 med institutionernas svar, http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_2013.331.01.0001.01.SWE.

⁽⁶⁾ På engelska används ofta den franska termen RAL ("reste à liquider") för att beteckna utestående åtaganden. Skillnaden mellan nivån på åtagandena och nivån på de tillhörande betalningarna varje år utgör de ytterligare utestående åtagandena för det året.

38. Vi anser att kvaliteten på den finansiella planeringen på lokal och regional myndighetsnivå skulle kunna höjas om man skapade större klarhet kring hur mottagarna använder förskotten (som kommissionen tillhandahåller medlemsstaterna) och om man i de nya förordningarna om sammanhållningspolitiken införde en tidsgräns på 90 dagar för den tid det får ta för betalningar att nå mottagarna.

Resultatiriktning

39. Regionkommittén anser att resultaten av utbetalningarna från EU:s fonder alltid är mer synliga på lokal och regional nivå än på makroekonomisk nivå. Det händer dock mycket ofta att man inte på ett korrekt sätt kan visa vilken inverkan EU-budgeten har på utvecklingen i Europa eller i enskilda länder och regioner till följd av att analyserna inte håller tillräcklig kvalitet och är inriktade på hur snabbt pengarna används och inte på om de önskade resultaten uppnås.

40. Mot denna bakgrund välkomnar ReK att alla EU-fonder inom budgetramen 2014–2020, särskilt de europeiska struktur- och investeringsfonderna, kommer att vara mer resultatiriktade. Enligt resultaten av enkäten kommer detta att möjliggöra en effektivare användning av EU:s fonder och öka möjligheterna att uppnå EU:s mål genom insatser med tematisk och regional inriktning.

41. Vi konstaterar att en tydligare resultatiriktning bör åstadkommas genom att man ser till att det finns en logisk koppling mellan de uppställda målen, indikatorernas värden, resultatramarna och övervaknings- och utvärderingssystemet.

42. Regionkommittén betonar dock att en strategi som är mer inriktad på resultat endast kommer att användas på rätt sätt om förfarandet för att uppställa mål och fastställa indikatorer och deras värden inom ramen för de operativa programmen är av hög kvalitet och gör det möjligt att återspegla mål inte bara på EU-nivå, utan också specifika, regionalt betingade mål.

43. Eftersom den ökade inriktningen på EU-budgetens resultat är både viktig och ny, uppmanar ReK Europeiska kommissionen att genomföra ett antal informations- och utbildningsprogram om att ställa upp mål, fastställa indikatorer och deras värden samt skapa resultatramar. Vi framhåller att övervaknings- och bedömningssystemen i medlemsstaterna måste förbättras ytterligare med hänsyn till de lokala och regionala myndigheternas roll och behov.

44. Vi konstaterar att kvaliteten på förhandlingarna om de operativa programmen, som kommissionen och medlemsstaterna bör betrakta som en process av ömsesidigt lärande, kommer att ha stor betydelse för huruvida den ökade inriktningen på resultat blir en framgång.

45. Kommittén upprepar sin oro för att resultatreserven, som uppgår till 6 % av sammanhållningsbudgeten inom målet "Investering för tillväxt och sysselsättning" och till samma andel när det gäller landsbygdsutveckling, inte är ett lämpligt instrument för att uppfylla dessa krav.

Involvera de lokala och regionala myndigheterna i de strategiska debatterna

46. Regionkommittén konstaterar att EU:s fonder kan bli effektivare och mer ändamålsenliga endast om alla berörda parter deltar aktivt, särskilt de som har ansvaret för den största delen av utgifterna och därigenom bidrar mest till att målen för den europeiska politiken uppnås, framför allt de lokala och regionala myndigheterna.

47. I enlighet med resultaten av enkäten förklarar vi oss villiga att delta aktivt i de viktigaste debatterna på EU-nivå och att vara en pålitlig partner för medlemsstaterna och EU:s institutioner vid utarbetandet och genomförandet av EU-budgeten. Detta kommer särskilt att ske genom ökad medverkan i andra EU-institutioners arbete, bland annat genom utarbetande av egna yttranden (som exempelvis detta dokument), analyser och rapporter om de frågor som är av störst betydelse för EU:s invånare.

Bryssel den 26 juni 2014

Regionkommitténs
ordförande

Michel LEBRUN