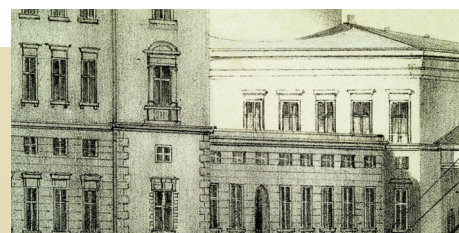


23/2013

STATSREVISORERNE



Beretning om Danmarks udnyttelse af tilskud fra EU's fonde



23/2013

Beretning om Danmarks udnyttelse af tilskud fra EU's fonde

Statsrevisorerne fremsender denne beretning med deres bemærkninger til Folketinget og vedkommende minister, jf. § 3 i lov om statsrevisorerne og § 18, stk. 1, i lov om revisionen af statens regnskaber m.m.

København 2014

Denne beretning til Folketinget skal behandles ifølge lov om revisionen af statens regnskaber, § 18: Statsrevisorerne fremsender med deres eventuelle bemærkninger Rigsrevisionens beretning til Folketinget og vedkommende minister.

Erhvervs- og vækstministeren og ministeren for fødevarer, landbrug og fiskeri afgiver en redegørelse til beretningen. Rigsrevisor afgiver et notat med bemærkninger til ministrenes redegørelser.

På baggrund af ministrenes redegørelser og rigsrevisors notat tager Statsrevisorerne endelig stilling til beretningen, hvilket forventes at ske midt i december 2014.

Ministrenes redegørelser, rigsrevisors bemærkninger og Statsrevisorerne eventuelle bemærkninger samles i Statsrevisorerne Endelig betænkning over statsregnskabet, som årligt afgives til Folketinget i marts måned – i dette tilfælde Endelig betænkning over statsregnskabet 2013, som afgives i marts 2015.

Henvendelse vedrørende
denne publikation rettes til:

Statsrevisorerne
Folketinget
Christiansborg
1240 København K
Telefon: 33 37 59 87
Fax: 33 37 59 95
E-mail: statsrevisorerne@ft.dk
Hjemmeside: www.ft.dk/statsrevisorerne

Yderligere eksemplarer kan
købes ved henvendelse til:

Rosendahls-Schultz Distribution
Herstedvang 10
2620 Albertslund
Telefon: 43 22 73 00
Fax: 43 63 19 69
E-mail: distribution@rosendahls-schultzgrafisk.dk
Hjemmeside: www.rosendahls-schultzgrafisk.dk

ISSN 2245-3008
ISBN 978-87-7434-441-4

Statsrevisorernes bemærkning

BERETNING OM DANMARKS UDNYTTELSE AF TILSKUD FRA EU'S FONDE

EU's fonde udmøntes i 7-årige finansielle rammer. Rammerne sætter grænser for, hvor meget EU vil refundere af Danmarks udgifter til projekter rettet mod vækst, beskæftigelse og miljøforbedringer. Projekttilskud fra EU's fonde forudsætter national medfinansiering. De danske myndigheder, der forvalter EU's Regionalfond, Socialfond, Landdistriktsfond og Fiskerifond, har til opgave at implementere programmerne, med henblik på at Danmark udnytter de finansielle rammer.

Statsrevisorerne bemærker, at Danmark ikke har udnyttet de finansielle rammer for tilskud fra EU's fonde fuldt ud. Danmark er således gået glip af EU-tilskud – og dermed muligheder for vækst, støtte til beskæftigelse og miljøforbedringer.

I perioden 2000-2006 har Danmark ikke udnyttet ca. 1,2 mia. kr. ud af en samlet finansiell ramme for de 4 fonde på ca. 9 mia. kr. I perioden 2007-2013 forventer myndighederne hele EU-tilskudsrammen for Landdistriktsfonden udnyttet, mens EU-tilskudsrammen ikke forventes udnyttet fuldt ud for Regionalfonden, Socialfonden og Fiskerifonden.

Den manglende udnyttelse af rammerne skyldes dels manglende national medfinansiering, hvilket har været en politisk prioritering, dels forsinkelser i myndighedernes implementering af programmerne, hvilket ikke er helt tilfredsstillende.

Statsrevisorerne finder det nødvendigt, at Erhvervs- og Vækstministeriet og Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri følger Rigsrevisionens anbefalinger om en klarere styring af tilsagnsvolumen, den finansielle gennemførelse mv. Herved kan man mindske risikoen for, at Danmark ikke udnytter EU-tilskudsrammen for 2014-2020.

Statsrevisorerne,
den 21. august 2014

*Peder Larsen
Henrik Thorup
Helge Adam Møller
Kristian Jensen
Klaus Frandsen
Lennart Damsbo-
Andersen*



Beretning til Statsrevisorerne om Danmarks udnyttelse af tilskud fra EU's fonde

Rigsrevisionen har selv taget initiativ til denne undersøgelse og afgiver derfor beretningen til Statsrevisorerne i henhold til § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 101 af 19. januar 2012. Beretningen vedrører finanslovens § 8. Erhvervs- og Vækstministeriet og § 24. Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri.

Indholdsfortegnelse

1.	Introduktion og konklusion	1
1.1.	Formål og hovedkonklusion	1
1.2.	Baggrund	2
1.3.	Revisionskriterier, afgrænsning og metode	4
2.	For perioden 2000-2006 blev ca. 1,2 mia. kr. af rammen for EU-tilskud ikke udnyttet	6
3.	... for perioden 2007-2013 er der tegn på forbedringer	8
3.1.	Ingen reduktioner af rammerne i perioden	8
3.2.	Instrumenter til at håndtere risici for reduktioner af rammen	9
4.	... men der er fortsat en risiko for, at Danmark ikke udnytter hele rammen	10
4.1.	Foreløbig udnyttelse af rammen	10
4.2.	Specifikke risikoområder	12
5.	... og en endnu klarere styring kan mindske risiciene i perioden 2014-2020	16
5.1.	Mål og milepæle	16
5.2.	Overbooking?	19

Beretningen vedrører finanslovens § 8. Erhvervs- og Vækstministeriet og § 24. Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri.

I undersøgelsesperioden har der været følgende ministre:

Erhvervs- og Vækstministeriet:

Bendt Bendtsen: november 2001 - september 2008

Lene Espersen: september 2008 - februar 2010

Brian Mikkelsen: februar 2010 - oktober 2011

Ole Sohn: oktober 2011 - oktober 2012

Annette Vilhelmsen: oktober 2012 - august 2013

Henrik Sass Larsen: august 2013 -

Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri:

Henrik Dam Kristensen: december 1996 - februar 2000

Ritt Bjerregaard: februar 2000 - november 2001

Mariann Fischer Boel: november 2001 - august 2004

Hans Christian Schmidt: august 2004 - september 2007

Eva Kjer Hansen: september 2007 - februar 2010

Henrik Høegh: februar 2010 - oktober 2011

Mette Gjerskov: oktober 2011 - august 2013

Karen Hækkerup: august 2013 - december 2013

Dan Jørgensen: december 2013 -

Beretningen har i udkast været forelagt Finansministeriet, Erhvervs- og Vækstministeriet og Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri, hvis bemærkninger er afspejlet i beretningen.

1. Introduktion og konklusion

1.1. Formål og hovedkonklusion

1. Denne beretning handler om Danmarks evne til at udnytte de muligheder for tilskud, som EU-budgettet giver. Den største del af EU's budget anvendes i medlemslandene, bl.a. til at støtte initiativer rettet mod vækst, beskæftigelse og miljøforbedringer. Dette sker hovedsageligt gennem de nationale myndigheders forvaltning af EU's fonde. Projekter, som medfinansieres af EU, kræver national medfinansiering.

Rammen for, hvor meget de enkelte lande kan opnå i tilskud fra fondene, aftales mellem stats- og regeringscheferne i Det Europæiske Råd som en del af de politiske forhandlinger om EU's 7-årige finansielle rammer. Hvis de danske myndigheder ikke udnytter de muligheder for tilskud, som de finansielle rammer giver, betyder det, at Danmark går glip af midler og dermed muligheder for bl.a. vækst, beskæftigelse og miljøforbedringer.

2. Rigsrevisionen har derfor valgt at udarbejde en beretning om Danmarks udnyttelse af de muligheder, der er for at få tilskud fra EU's fonde. Undersøgelsen har været tværgående og omfatter Den Europæiske Fond for Regionaludvikling (herefter Regionalfonden), Den Europæiske Socialfond (herefter Socialfonden), Den Europæiske Landbrugsfond til Udvikling af Landdistrikterne (herefter Landdistriktsfonden) og Den Europæiske Fiskerifond (herefter Fiskerifonden).

Ressortansvaret i Danmark for Regionalfonden og Socialfonden (siden maj 2003) ligger hos erhvervs- og vækstministeren, mens ressortansvaret for Landdistriktsfonden og Fiskerifonden ligger hos ministeren for fødevarer, landbrug og fiskeri (herefter fødevareministeren).

3. Beretningen er udarbejdet som en smal beretning, da undersøgelsen udspringer af den årlige revision af EU-midler i Danmark.

4. Formålet med undersøgelsen har været at besvare følgende spørgsmål:

- Har de danske myndigheder udnyttet de finansielle rammer for tilskud fra EU's fonde fuldt ud?

5. I kap. 2 gennemgår vi, om de danske myndigheder har udnyttet de finansielle rammer for perioden 2000-2006, som de har haft mulighed for, herunder mulige forklaringer på, at midler ikke er blevet udnyttet. Dernæst belyser vi i kap. 3 og 4 status for udnyttelsen af rammen 2007-2013 og specifikke risici for, at denne ramme ikke bliver udnyttet. Undersøgelsen leder i kap. 5 frem til anbefalinger om, hvilke initiativer der vil kunne mindske risiciene for, at Danmark ikke udnytter sine tilskudsmuligheder fra EU's fonde i perioden 2014-2020.

En **smal beretning** bygger på de samme revisionsprincipper og kvalitetskrav som Rigsrevisionens øvrige beretninger, men undersøgelsen er foretaget på et mere afgrænset område.

HOVEDKONKLUSION

De danske myndigheder har ikke udnyttet de finansielle rammer for tilskud fra EU's fonde fuldt ud.

For perioden 2000-2006 blev ca. 1,2 mia. kr. af Danmarks finansielle ramme på ca. 9 mia. kr. for EU-tilskud til de 4 fonde ikke udnyttet. For Regionalfonden og Socialfonden drejede det sig om 499 mio. kr., og for Landdistriktsfonden og Fiskerifonden drejede det sig om 673 mio. kr. Det skyldes bl.a., at myndighedernes implementering af programmerne af forskellige årsager blev forsinket, og at der ikke blev tilført national medfinansiering, som gjorde det muligt at udnytte rammen fuldt ud.

For perioden 2007-2013 er der tegn på forbedringer, men der er fortsat en risiko for, at Danmark ikke udnytter hele rammen. Danmarks foreløbige udnyttelse af rammen for 2 af fondene ligger under EU-gennemsnittet.

NaturErhvervstyrelsen har oplyst, at de forventer at udnytte hele EU-tilskudsrammen for Landdistriktsfonden. For Regionalfonden, Socialfonden og Fiskerifonden har styrelserne oplyst, at de ikke opnår en fuld udnyttelse af rammen. Den endelige udnyttelsesgrad bliver dog først klarlagt, efter at programmet bliver lukket i 2015.

Anbefalinger

En klarere styring kan mindske risiciene for, at Danmark ikke udnytter sine tilskudsmuligheder i perioden 2014-2020. Rigsrevisionen anbefaler derfor:

- at ministerierne fra programmets start fastsætter klare mål og milepæle for den finansielle gennemførelse af programmerne i perioden 2014-2020, herunder i hvilken grad Danmark skal udnytte de finansielle rammer for EU-tilskud
- at ministerierne overvejer fordele og ulemper ved at give tilsagn for flere EU-midler, end rammen forudsætter (overbooke), for at imødegå risiciene for reduktioner af rammen.

1.2. Baggrund

6. I forbindelse med at EU's 7-årige finansielle ramme bliver vedtaget, beregnes de nationale rammer for bl.a. Regionalfonden, Socialfonden, Landdistriktsfonden og Fiskerifonden. De nationale rammer sætter en grænse for, hvor meget EU maksimalt vil refundere af medlemslandenes udgifter til udvikling af landdistrikter og fiskeri samt regional og social udvikling. Der er en national ramme for hver fond med forskellige regelsæt. Det er herefter medlemslandenes eget ansvar at udnytte disse rammer.

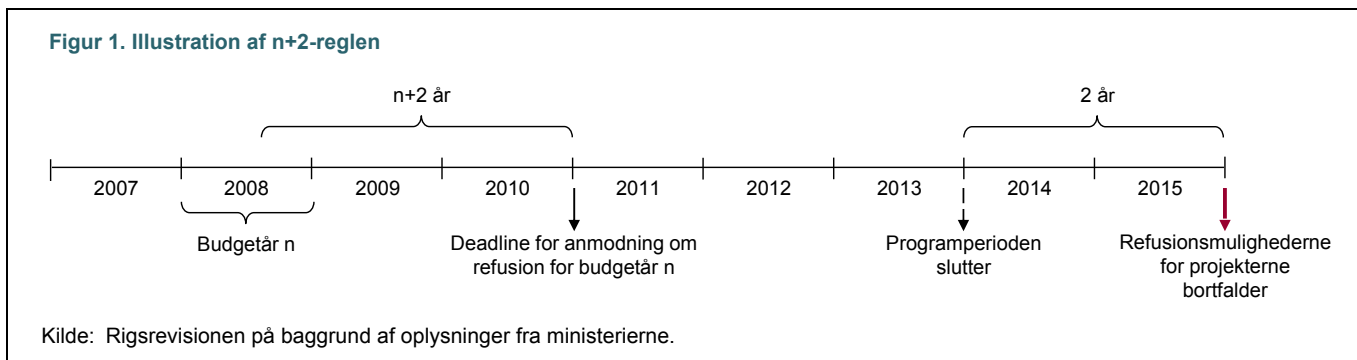
Boks 1 beskriver, hvilke myndigheder der er ansvarlige for fondene i Danmark.

BOKS 1. ANSVARLIGE MYNDIGHEDER FOR FONDENE I DANMARK

Regionalfonden og Socialfonden	Landdistriktsfonden og Fiskerifonden
Erhvervs- og vækstministeren er den ansvarlige myndighed for administrationen af de programmer, som finansieres af Regionalfonden og Socialfonden.	Fødevarerministeren er ansvarlig for gennemførelsen af programmerne for Landdistriktsfonden og Fiskerifonden i Danmark.
Erhvervs- og vækstministeren har delegeret sine beføjelser til Erhvervsstyrelsen. Erhvervsstyrelsens opgave omfatter den løbende administration og implementering af programmerne. De regionale vækstfora afgiver indstillinger til Erhvervsstyrelsen om, hvilke projekter der skal støttes med regional- og socialfondsmidler. Erhvervsstyrelsen træffer herefter afgørelse om afslag eller tilsagn og foretager udbetalinger.	Fødevarerministeren har delegeret de administrative opgaver for de 2 fonde til NaturErhvervstyrelsen. En del af administrationen er i forbindelse med regeringsskiftet i oktober 2011 blevet henlagt til Ministeriet for By-, Bolig- og Landdistrikter. Visse aktiviteter gennemføres lokalt af nogle særligt nedsatte lokale aktionsgrupper. Det er dog fortsat NaturErhvervstyrelsen, der afgiver tilsagn og foretager kontrol og udbetalinger. Derudover er Miljøministeriet ansvarlig for forvaltningen af tilsagn om og udbetaling af støtte, bl.a. i henhold til skovbrugsordninger.
Rammen for EU-tilskud til Regionalfonden er i perioden 2007-2013 ca. 1,9 mia. kr. For Socialfonden er den også ca. 1,9 mia. kr.	Rammen for EU-tilskud til Landdistriktsfonden er i perioden 2007-2013 ca. 4,3 mia. kr. og for Fiskerifonden ca. 1,0 mia. kr.
Fondene indgår på finanslovens § 08.35.01. Regionaludvikling m.v.	EU-tilskuddet for Landdistriktsfonden er optaget på finanslovens § 24.23.03., § 24.21.05. Anlægsprogram, § 24.21.01. NaturErhvervstyrelsen, § 23 vedrørende skov. Tilskud fra Fiskerifonden er optaget på finanslovens § 24.26.30.

Fondene udmøntes i et 7-årigt "operationelt program" (herefter program), som aftales mellem Europa-Kommissionen (herefter Kommissionen) og Danmark. Programmet indeholder en implementerings- og finansieringsplan for, hvordan Danmark vil udnytte sin nationale ramme.

7. For at sikre et løbende forbrug er rammerne fordelt ud på hvert af de 7 år. Medlemslandet skal løbende dokumentere afholdte og betalte udgifter, der kan udløse refusion af EU-tilskud fra Kommissionen. Hvis denne dokumentation ikke bliver præsenteret for Kommissionen inden for fastsatte tidsfrister, bliver den nationale ramme reduceret. Dette kaldes for n+2-reglen, jf. figur 1.



Figur 1 viser, at n+2-reglen fx betyder, at der skal være anmodet om EU-tilskud inden udgangen af 2010 for udgifter, der svarer til årsrammen i 2008.

8. Flerårige programmer indebærer, at det tager tid, inden det endelige resultat af programgennemførelsen er kendt. De finansielle rammer løber over 7-årige perioder, fx 2000-2006, 2007-2013 og 2014-2020. Uforbrugte dele af rammen bortfalder typisk 2 år efter periodens udløb, fx den 31. december 2015. Efter denne dato er der endvidere en længere periode til endelig programlukning og regnskabsaflæggelse. Hvor meget af den finansielle ramme, medlemslandene lykkes med at udnytte, er således først klarlagt, længe efter at programmet er lukket. Perioden 2000-2006 blev for Danmarks vedkommende først lukket fuldt ud i 2013.

9. Det er vigtigt at udnytte de finansielle rammer, fordi formålet med programmerne er at støtte og fremme initiativer rettet mod vækst, beskæftigelse og miljøforbedringer. Hvis midlerne skal have den ønskede virkning, er det nødvendigt, at de bringes i anvendelse i samfundet, hvor effekten skal skabes. Det betyder samtidig, at hvis rammen ikke udnyttes fuldt ud, så går Danmark glip af tilskud og dermed vækstmuligheder. Rigsrevisionen gør opmærksom på, at for at anvende EU-midler forudsætter det national medfinansiering, og at den nationale medfinansiering indgår i den almindelige prioritering, som bl.a. er afspejlet i finansloven. Rigsrevisionen har fået oplyst, at der ikke er truffet en beslutning om, hvorvidt Danmark ønsker at udnytte de finansielle rammer for tilskud fra EU's fonde fuldt ud.

1.3. Revisionskriterier, afgrænsning og metode

Revisionskriterier

10. Formålet med undersøgelsen er – i overensstemmelse med revisionsstandarden ISSAI 300 – at bidrage med ny information, analyser eller indsigter og, hvor det er passende, at komme med anbefalinger til forbedringer.

Rigsrevisionen ønsker med denne undersøgelse at fremme gennemsigtighed ved at give Statsrevisorerne et indblik i, om Danmark udnytter de muligheder, der er for at få tilskud fra EU til bestemte initiativer rettet mod at skabe vækst, beskæftigelse og miljøforbedringer. Undersøgelsen bidrager således til at give nyttige oplysninger og tjener samtidig som grundlag for læring og forbedringer.

11. Rigsrevisionen har undersøgt, om ministerierne har udnyttet rammen for perioden 2000-2006, om de har analyseret, hvilke risici der er for ikke at udnytte rammen for perioden 2007-2013, om de har etableret en risikostyring, og om det er sandsynligt, at rammen for perioden 2007-2013 bliver udnyttet.

Afgrænsning

12. Undersøgelsen er afgrænset til Regionalfonden, Socialfonden, Landdistriktsfonden og Fiskerifonden. En fællesnævner for disse fonde er, at de indeholder en stor andel af projekter, og at projekterne kræver national medfinansiering. Undersøgelsen omfatter ikke de andre EU-tilskud, som bliver betalt til Danmark, fx forskningsmidler eller den direkte landbrugsstøtte via Den Europæiske Garantifond for Landbruget.

13. Undersøgelsen vedrører primært programperioderne 2000-2006 og 2007-2013. Perioden 2000-2006 blev lukket i 2013. Perioden 2007-2013 er ikke lukket endnu, og det er derfor ikke på nuværende tidspunkt muligt at klarlægge, hvor stor en del af denne ramme der ender med at blive udnyttet. Der kan afholdes og betales udgifter til programperioden 2007-2013 indtil udgangen af 2015.

14. Rigsrevisionen har ikke i denne undersøgelse vurderet, om tilskuddene anvendes til formålet, eller om de har den ønskede effekt. Undersøgelsen er afgrænset til at handle om, hvorvidt Danmark udnytter det potentiale for EU-finansiering, som fondene giver mulighed for.

Metode

15. Undersøgelsen bygger på interviews med og skriftligt materiale modtaget fra Finansministeriet, Erhvervs- og Vækstministeriet og Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri. Derudover har Rigsrevisionen gennemgået lovgivning og publicerede rapporter fra Kommissionen og Den Europæiske Revisionsret (herefter Revisionsretten). Rigsrevisionen har endvidere gennemført interviews med de regionale vækstforas sekretariater i Nordjylland og Syddanmark. De 2 regionale vækstfora er valgt, fordi det ene vækstforum har haft den højeste udnyttelse af sin regionale ramme, hvor det andet vækstforum har haft en af de laveste.

16. Udnyttelsesgraden for de enkelte fonde er opgjort i forhold til de maksimale rammer på baggrund af tal fra Kommissionens rapporter og oplysninger fra styrelserne.

Revisionen er udført i overensstemmelse med god offentlig revisionsskik, jf. boks 2.

BOKS 2. GOD OFFENTLIG REVISIONSSKIK

God offentlig revisionsskik er baseret på de grundlæggende revisionsprincipper i rigsrevisionernes internationale standarder (ISSAI 100-999).

2. For perioden 2000-2006 blev ca. 1,2 mia. kr. af rammen for EU-tilskud ikke udnyttet ...

17. Undersøgelsen har vist, at ca. 1,2 mia. kr. af Danmarks finansielle ramme på ca. 9 mia. kr. for EU-tilskud til de 4 fonde ikke blev udnyttet for perioden 2000-2006. Tabel 1 viser de danske myndigheders udnyttelse af rammerne for perioden 2000-2006.

Tabel 1. Danmarks udnyttelse af rammerne for Regionalfonden, Socialfonden, Landdistriktsfonden og Fiskeriudviklingsfonden for perioden 2000-2006

	Ramme (maks.)	Ikke udnyttet	Ikke udnyttet i %
Regionalfonden og Socialfonden	4.680,1 mio. kr.	499,1 mio. kr.	10,7 %
Landdistriktsfonden og Fiskeriudviklingsfonden	4.440,9 mio. kr.	672,7 mio. kr.	15,2 %

Note: Tallene i tabellen er omregnet fra euro til kroner (kurs 7,45).

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af rapporter fra Kommissionen (oktober 2013) og forklaringer fra NaturErhvervstyrelsen.

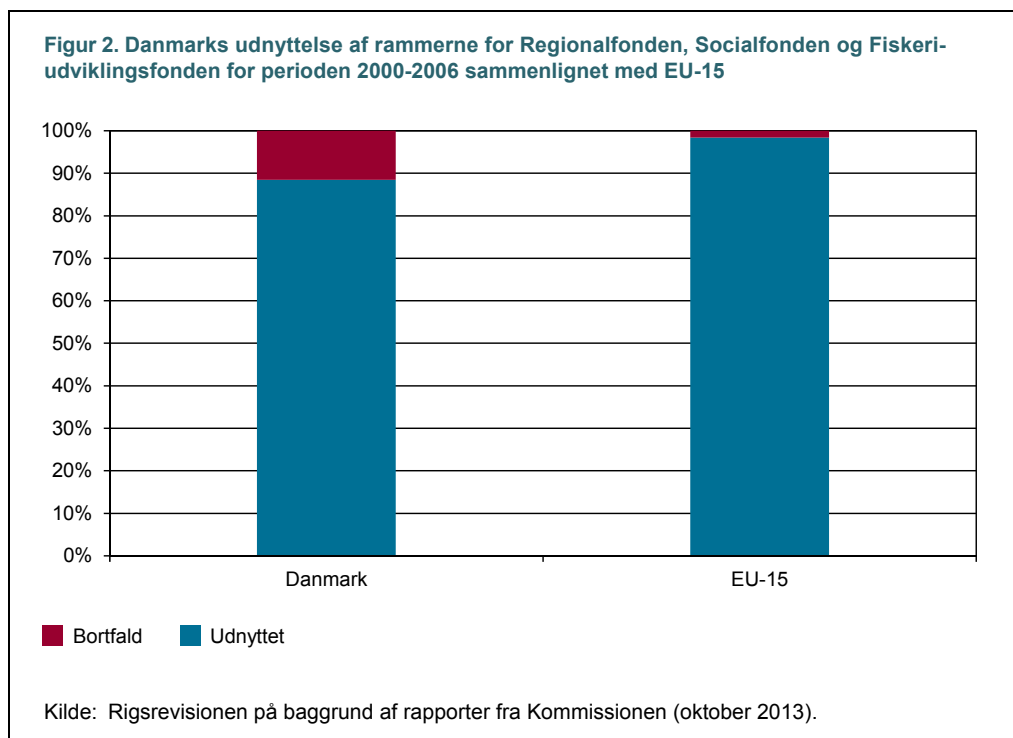
Det fremgår af tabel 1, at Erhvervsstyrelsen samlet set ikke udnyttede 10,7 % af rammerne for Regionalfonden og Socialfonden. Det svarer til, at 499 mio. kr. ikke blev udnyttet. Rigsrevisionen bemærker, at Erhvervsstyrelsen først overtog administrationen af Socialfonden i midten af programperioden. Det tilsvarende tal på NaturErhvervstyrelsens område var 673 mio. kr. (15,2 %).

18. Erhvervsstyrelsen og NaturErhvervstyrelsen har givet følgende forklaringer på, at rammen for perioden 2000-2006 ikke blev udnyttet fuldt ud:

- For Regionalfonden og Socialfonden havde myndighederne af forskellige årsager svært ved at komme i gang med programmerne. Herudover var reglerne om n+2 nye, hvilket skabte store administrative udfordringer. Kommunalreformen fra 2007 betød, at amterne, som var ansvarlige for en del af forvaltningen, begyndte at tilpasse sig den nye struktur allerede i 2005. Desuden blev områderne for statsstøtte ændret ved udgangen af 2006. Dette skabte udfordringer for udnyttelsen af regionalfondsrammen i 2007 og 2008. Endvidere skiftede administrationen af Socialfonden fra Arbejdsmarkedsstyrelsen til Erhvervsstyrelsen i midten af perioden.
- For Fiskerifonden var det operationelle program mindre end den maksimale ramme, som Danmark kunne udnytte. Der blev således ikke tilført national medfinansiering gennem finansloven, som gjorde det muligt at udnytte rammen fuldt ud.

- For Landdistriktsfonden fremgår det af slutevalueringen af det danske landdistriktsprogram, at en af de vigtigste forklaringer var, at der var skiftende politisk vilje til at give Landdistriktsprogrammet en høj prioritet i forhold til andre politiske prioriteter. Fx medførte folketingsvalget i november 2001 en justering af de offentlige midler afsat til Landdistriktsprogrammet på finansloven for 2002. Mest markant var en nulstilling af en bevilling til en investeringsordning, der betød, at der ikke blev givet tilsagn i 2002 og 2003 under denne ordning. En anden væsentlig faktor var, at efterspørgslen generelt var mindre for visse ordninger end forventet.

19. For Regionalfonden, Socialfonden og Fiskeriudviklingsfonden har Kommissionen rapporteret et samlet bortfald af rammen i Danmark på 11,5 %. For de 15 lande, herunder Danmark, der var medlem af EU i begyndelsen af perioden 2000-2006 (EU-15), var bortfaldet et gennemsnit på 1,6 %. Dette er illustreret i figur 2.



Fødevarerministeriet og Finansministeriet er ikke i besiddelse af tilsvarende information fra Kommissionen om Danmarks og de øvrige EU-landes udnyttelse af den maksimale ramme for Landdistriktsfonden.

Resultater

20. Det samlede bortfald for de 4 fonde var ca. 1,2 mia. kr. for perioden 2000-2006. Ud over bortfaldet af EU-midler for de 4 undersøgte fonde kan der have været bortfald på andre områder. Finansministeriet har ikke kunnet oplyse en samlet opgørelse.

3. ... for perioden 2007-2013 er der tegn på forbedringer ...

21. For perioden 2007-2013 er der tegn på forbedringer, idet der ikke er foretaget reduktioner af rammen i perioden.

3.1. Ingen reduktioner af rammerne i perioden

22. Rigsrevisionen har gennem interviews med nøglepersoner i de 2 styrelser drøftet den risikovurdering og risikostyring, som Erhvervsstyrelsen og NaturErhvervstyrelsen gør brug af i forhold til at udnytte rammen for EU-tilskud.

23. Både for Erhvervsstyrelsen og NaturErhvervstyrelsen er en væsentlig risiko for reduktioner af rammen, at projekter bliver forsinket eller ikke bliver gennemført som planlagt og derfor fører til annulleringer af tilsagn, jf. boks 3. Dette skaber et tidsmæssigt pres på styrelserne for at kunne nå at give nye tilsagn, og at projekterne kan nå at afholde og betale støtteberettigede udgifter, som Danmark kan få refunderet fra fondene, inden for tidsfristerne. NaturErhvervstyrelsen har oplyst, at denne risiko er størst sidst i perioden, hvor det kan være mere vanskeligt at gennemføre nye ansøgningsrunder.

BOKS 3. ANNULLEREDE TILSAGN

NaturErhvervstyrelsen regner med en gennemsnitlig annulleringsprocent på 20 for tilsagn om projekttilskud under Landdistriktsprogrammet.

Erhvervsstyrelsen har annulleret dele af tilsagnet for ca. halvdelen af projekterne under Regionalfonden og Socialfonden. Totalt var annulleringerne (29. april 2014) for Regionalfonden 5 % (90 mio. kr.) og for Socialfonden 8 % (160 mio. kr.) af rammerne for perioden 2007-2013.

Resultater

24. Undersøgelsen har vist, at en del af de midler, der ikke blev udnyttet for perioden 2000-2006, bestod af løbende bortfald hen over perioden. Dette skyldtes, at Danmark ikke løbende kunne udnytte rammen inden for de gældende tidsfrister, jf. n+2-reglen. Fx foretog Kommissionen 3 reduktioner på i alt ca. 154 mio. kr. af den danske ramme for Fiskeriudviklingsfonden i perioden 2000-2006.

I perioden 2007-2013 har der ikke været løbende bortfald af ikke-udnyttede midler, hverken for Erhvervsstyrelsen eller NaturErhvervstyrelsen. Rigsrevisionen konstaterer, at dette er en forbedring i forhold til den tidligere periode, hvor ca. halvdelen af reduktionerne af rammerne for Regionalfonden, Socialfonden og Fiskerifonden skyldtes løbende bortfald hen over perioden.

Begge styrelser har oplyst, at det går bedre med at udnytte rammen i indeværende periode (2007-2013), fordi deres styring er forbedret, og fordi de er lykkedes med at anvende instrumenter til at håndtere risici for reduktioner af rammen som følge af n+2-reglen.

3.2. Instrumenter til at håndtere risici for reduktioner af rammen

25. Erhvervsstyrelsen har oplyst, at de bl.a. imødegår det tidsmæssige pres for løbende reduktioner af rammen gennem deres løbende opfølgning på programgennemførelsen. I slutningen af perioden identificerer styrelsen endvidere, hvilke eksisterende projekter der er velfungerende, og udvider – efter indstilling fra vækstfora – derefter primært disse med nye additionelle aktiviteter frem for at sætte nye projekter i gang. Rationalet er, at nye projekter tager lang tid at starte op, og hvis projektets organisering allerede er på plads, kan dets udgifter hurtigere blive afholdt og betalt, og dermed reduceres risikoen for, at rammen ikke når at blive udnyttet. Ved at udvide allerede velfungerende projekter er rationalet endvidere, at det er lettere at skabe effekt gennem disse end gennem nye projekter.

26. Landdistrikts- og fiskeriudviklingsprogrammerne er til forskel fra regional- og socialfondsprogrammerne udmøntet gennem en række tilskudsordninger med tilhørende tilskudsbekendtgørelser. NaturErhvervsstyrelsen har oplyst, at styrelsen på grund af dette setup ikke kan udvide eksisterende projekter med nye aktiviteter, fordi der ifølge tilskudsbekendtgørelserne skal afholdes en ansøgningsrunde, før de kan give tilsagn. Styrelsen har oplyst, at deres metode til at håndtere risici for reduktioner er at omprioritere midler fra én ordning til en anden, som styrelsen forventer vil blive udnyttet i højere grad. Desuden forventer styrelsen at benytte sig af ekstraordinære ansøgningsrunder for ordninger, hvor projekter kan blive gennemført hurtigere.

Resultater

27. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at både Erhvervsstyrelsen og NaturErhvervsstyrelsen aktivt løbende følger op og rapporterer på den finansielle gennemførelse af programmet for at undgå reduktioner af rammen.

Rigsrevisionen vurderer, at Erhvervsstyrelsen og NaturErhvervsstyrelsen har identificeret deres risikobilleder i forhold til at udnytte rammen. Styrelserne har en række instrumenter og styringsværktøjer, som de anvender aktivt til at imødegå de identificerede risici, bl.a. ved at følge op løbende, udvide eksisterende projekter og omprioritere midler mellem ordninger. Rigsrevisionen har ikke grund til at konkludere, at risikovurderingen er utilstrækkelig, eller at styrelsernes forvaltning i forhold til disse risici er uhensigtsmæssig. Rigsrevisionen finder det positivt, at Erhvervsstyrelsen og NaturErhvervsstyrelsen handler i forhold til de risici, de har identificeret. Den endelige effekt af risikostyringen vil imidlertid først kunne vurderes efter programmernes afslutning.

4. ... men der er fortsat en risiko for, at Danmark ikke udnytter hele rammen ...

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at jo flere støtteberettigede udgifter, der skal afholdes og betales i slutningen af programperioden, desto større er risikoen for, at rammen ikke vil blive udnyttet, inden programmet lukkes ned.

4.1. Foreløbig udnyttelse af rammen

28. Rigsrevisionen har sammenlignet Danmarks foreløbige udnyttelse af rammerne under de 4 fonde med de øvrige EU-lande for at se, om Danmark ligger over eller under EU-gennemsnittet.

29. Kommissionen publicerer rapporter, som beskriver, hvordan udnyttelse af programmerne rammer skrider frem. På baggrund af disse har Rigsrevisionen udarbejdet figur 3, der viser hvert EU-medlemslands foreløbige udnyttelse af rammen for hver fond.

Figur 3. EU-medlemslandenes udnyttelse af rammerne under de 4 fonde for perioden 2007-2013



Note: Data til figurerne er opgjort på forskellige datoer og kan ikke sammenlignes på tværs. Figur 3A og 3B er opgjort den 15. april 2014, figur 3C den 22. januar 2014 og figur 3D den 18. december 2013.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af rapporter fra Kommissionen.

EU-medlemslandene nedsætter et **overvågningsudvalg** for hvert program.

Overvågningsudvalgets opgave er at påse, at programmerne gennemføres effektivt og med høj kvalitet.

I Danmark er der et overvågningsudvalg for Regionalfondene og Socialfonden, et for Landdistriktsfonden og et for Fiskerifonden. I de danske overvågningsudvalg deltager bl.a. repræsentanter fra interesseorganisationer og ministerier.

Figur 3A viser, at udnyttelsen af rammen for Regionalfonden i Danmark ligger over EU-gennemsnittet. Risikoen for bortfald er således mindre for Danmark end for de lande, der har udnyttet en mindre del af deres ramme. På den anden side viser figur 3B, at Danmarks udnyttelse af rammen for Socialfonden ligger under EU-gennemsnittet, hvilket medfører en større risiko for reduktioner, da Danmark skal udnytte mere af sin ramme i 2014 og 2015 end hovedparten af de øvrige EU-medlemslande for at anvende hele rammen. Erhvervsstyrelsen har oplyst, at overvågningsudvalget i perioden 2007-2013 har taget en række tiltag for at anvende så stor en del af de midler, der bliver annulleret, som muligt. Det gøres gennem at følge projekterne tæt og løbende drøfte med de regionale vækstfora, hvordan midlerne skal anvendes. Erhvervsstyrelsen har desuden oplyst, at der er givet tilsagn for hele rammen 2007-2013, men at det samlet set ikke er realistisk, at rammerne for EU-tilskud til de 2 fonde bliver fuldt udnyttet. Styrelsen har oplyst, at det skyldes, at ikke-udnyttede midler i projekter, der slutter medio 2015, næppe vil kunne genanvendes i andre projekter inden fristen ved udgangen af 2015.

Figur 3C viser, at de danske myndigheders udnyttelse af landdistriktsmidler ligger under den gennemsnitlige udnyttelse af rammerne i de øvrige EU-medlemslande. NaturErhvervsstyrelsen har oplyst, at de skal udbetale 904 mio. kr. i 2014 og 811 mio. kr. i 2015 under Landdistriktsfonden. Styrelsen har endvidere oplyst, at der ikke på noget tidspunkt har været en politisk fastsat målsætning om fuld udnyttelse af midlerne fra Landdistriktsfonden, men at det med aftalen om Grøn Vækst fra 2009 blev muligt at opnå fuld udnyttelse af rammen. NaturErhvervsstyrelsen forventer at udnytte hele EU-rammen. Rigsrevisionen bemærker, at styrelsen skal hjemtage omtrent dobbelt så meget i perioden 2014-2015 (1,715 mia. kr.), som man har gjort i de øvrige år (2007-2013) for at udnytte hele rammen. Styrelsen har oplyst, at det bl.a. skyldes, at EU-rammen på landdistriktsprogrammet blev forøget halvvejs inde i programperioden med knap 30 %.

Figur 3D viser, at for Fiskerifonden har Danmark udnyttet mere af rammen end hovedparten af de øvrige EU-medlemslande. For at udnytte rammen fuldt ud skal NaturErhvervsstyrelsen dog stadig udnytte ca. 40 % af den samlede ramme i 2014 og 2015. Styrelsen arbejder mod at udnytte hele rammen, men har vurderet, at det ikke er realistisk, selv om der er iværksat supplerende ansøgningsrunder i 2014.

Resultater

30. Undersøgelsen har vist, at Danmarks udnyttelse af rammen for 2 af fondene ligger under EU-gennemsnittet. Samlet viser figurene øjebliksbilleder af, hvor meget EU-medlemslandene har udnyttet af rammerne. Dette kan bidrage til at give en indikation af risikobilledet. Ministerierne har ikke besluttet en ideel hastighed for udnyttelsen af rammerne over den 7-årige programperiode, men jo flere udgifter Danmark skal afholde og betale i slutningen af programperioden, desto større er risikoen for, at man ikke når at udnytte rammerne, inden programmet lukkes ned.

4.2. Specifikke risikoområder

31. Perioden 2007-2013 er endnu ikke lukket. Danmark kan afholde og betale udgifter frem til slutningen af 2015, og derefter vil der være en periode med aflæggelse af regnskaber og lukning af programmerne. Erhvervsstyrelsen og NaturErhvervsstyrelsen har oplyst, at der findes nogle specifikke risikoområder for resten af perioden, som kan påvirke den endelige udnyttelsesgrad. Disse er nærmere beskrevet nedenfor.

Finansielle instrumenter kan skabe falsk tryghed

32. De danske regional- og socialfondsprogrammer anvender et såkaldt finansielt instrument i form af kapitalfonde. Disse er oprettet af de regionale vækstfora. Der er i Danmark 9 sådanne kapitalfonde med en samlet kapital til udlån pr. ultimo 1. kvartal 2014 på 463 mio. kr., hvoraf 219 mio. kr. er finansieret af EU. Kapitalfondene stiller kapital til rådighed for små og mellemstore virksomheder, i det omfang disse ikke kan opnå finansieringen på det almindelige kapitalmarked. NaturErhvervsstyrelsen bruger ikke finansielle instrumenter under land-distriktsprogrammet og fiskerudviklingsprogrammet.

Erhvervsstyrelsen har oplyst, at pr. ultimo 1. kvartal 2014 er 75 % af den EU-finansierede kapital i fondene (svarende til 165 mio. kr.) bevilget til lån og/eller investeringer i små og mellemstore virksomhed. Af disse bevillinger er 97 mio. kr. faktisk udbetalt til de virksomheder, som fondene har valgt at stille kapital til rådighed for. Det faktisk udbetalte beløb til de endelige låntagere udgjorde 165 mio. kr., hvoraf 73 mio. kr. var EU-midler. Dette svarer til en udbetalingsprocent på 44 af den samlede EU-finansierede kapitalandel.

33. En af fordelene ved de finansielle instrumenter er, at de er revolverende, dvs. at de midler, som har været lånt ud eller investeret, og som kommer tilbage til kapitalfonden i form af afkast eller afdrag på lån, kan geninvesteres i bl.a. vækst og beskæftigelse – også efter at programperioden er lukket.

Når Erhvervsstyrelsen bevilger midler til et finansielt instrument, bidrager det endvidere til at opfylde n+2, når EU-midlerne bliver udbetalt fra styrelsen til fonden. Typisk vil styrelsen udbetale EU-midler til fonden løbende, i takt med at fonden indgår aftaler om lån eller investering, men der kan være tilfælde, hvor det finansielle instrument får en større udbetaling allerede ved projektstart, dvs. inden midlerne er betalt til de virksomheder, som opnår finansiering fra fondene. Når programperioden lukker, kan alene de midler, som er blevet udbetalt fra fonden til virksomhederne, dog tælle med i beregningen af støtteberettigede udgifter.

Midler, som ikke har været i cirkulation, skal ved projektets afslutning således betales tilbage fra fonden. Hvis dette sker umiddelbart inden, at programmerne skal lukkes, vil midlerne ikke kunne genanvendes i andre projekter, og det medfører derved en reduktion af rammen. Dette udgør en potentiel risiko for, at rammen ikke bliver udnyttet. Hvor stort et beløb, det drejer sig om i det konkrete tilfælde, vil dog først være klart, når programmet lukkes.

34. Undersøgelsen har vist, at der er stor forskel på, hvor langt de enkelte lånefonde er med at udlåne deres bevilgede EU-midler. I en analyse af finansielle instrumenter påpeger Erhvervsstyrelsen, at en alternativ anvendelse af de midler i de finansielle instrumenter, som eventuelt ikke kan nå at blive udbetalt inden for projektperioden, skal sættes i værk hurtigst muligt for at kunne generere støtteberettigede omkostninger inden lukningen af programperioden 2007-2013.

Rigsrevisionen har konstateret, at for Midtjysk Iværksætterfond, den syddanske velfærdsteknologifond og Syddansk Lånefond til Yderområderne er der særlige udfordringer.

Fx har Midtjysk Iværksætterfond et samlet budget på 100 mio. kr., hvoraf 50 mio. kr. kommer fra Socialfonden. Totalt havde fonden (pr. 31. marts 2014) udbetalt 10,8 mio. kr., hvoraf 5,4 mio. kr. kommer fra Socialfonden. Erhvervsstyrelsen har vurderet, at det umiddelbart vil være vanskeligt at opnå det forudsatte forbrug i Midtjysk Iværksætterfond. Vækstforum Midt har i den forbindelse anmodet om, at Erhvervsstyrelsen udsætter slutdatoen for projektet til 1. juli 2015.

Svagheder i tilskudsadministrationen kan føre til mindre udnyttelse af rammen

35. Kommissionen har som målsætning at beskytte EU's finansielle interesser. Dette gør Kommissionen bl.a. gennem at inddrive uretmæssigt udbetalte beløb i medlemslandene.

Generaldirektøren for landbrug i Kommissionen har i sin erklæring om den årlige aktivitetsrapport 2013 bl.a. taget forbehold for betalinger under Landdistriktsfonden i 17 medlemslande, herunder Danmark.

36. Revisionsretten konkluderer i særberetning nr. 18/2013, at den administrative kontrol i Danmark til sikring af korrekt betaling under landdistriktsprogrammet var *ikke effektiv*. Baggrunden for denne konklusion er, at Revisionsretten bl.a. fandt:

- ineffektiv kontrol vedrørende støttebetingelser og forpligtelser
- mangler i den administrative organisering og interne kontrol af kontrollen
- forkerte beregninger og betalinger
- systematiske svagheder i foranstaltninger, som har ført til godkendelse af ikke-støtteberettigede udgifter.

Kommissionen har i sit svar til Revisionsrettens rapport oplyst, at Kommissionen vil følge op på Revisionsrettens resultater i forhold til de nationale myndigheder. Rigsrevisionen bemærker, at denne opfølgning indebærer en risiko for reduktioner, når Kommissionen før lukningen af programmet vil forsøge at "rydde op" i de medlemslande, hvor der er problemer som fx dem, Revisionsretten har fundet.

37. Generaldirektoratet for Landbrug vurderer i den årlige aktivitetsrapport, at fejlniveauet for betalinger under det danske landdistriktsprogram i 2013 er 6,6 %. I rapporten fremgår det, at NaturErhvervstyrelsen har rapporteret et fejlniveau på 3,28 %. Generaldirektoratet for Landbrug har herefter opjusteret niveauet til 6,6 % på grund af Revisionsrettens resultater, og fordi den handlingsplan, der blev udarbejdet i 2011, ikke dækker alle de identificerede mangler og burde styrkes. Kun for 5 medlemslande (Bulgarien, Grækenland, Rumænien, Portugal og Frankrig) blev fejlniveauet vurderet højere end i Danmark.

38. Det er Rigsrevisionens vurdering, at generaldirektørens forbehold og Revisionsrettens rapport indikerer en risiko for underkendelser, som kan medføre en reduktion af Danmarks ramme.

Rigsrevisionen bemærker, at risikoen ikke er lig med de ovenfor nævnte 6,6 %, da den faktiske risiko for underkendelser først kan blive klarlagt, hvis Kommissionen følger op med revisionsbesøg og vurderer, at der er svagheder eller mangler i Danmarks kontrolsystem.

NaturErhvervstyrelsen har i februar 2014 udarbejdet en liste med 6 aktuelle og potentielle sager om underkendelser fra Kommissionen vedrørende projektstøtte under Landdistriktsfonden. Styrelsen har i et foreløbigt estimat opgjort de mulige økonomiske konsekvenser af sagerne til at være mellem 45 mio. kr. og 137 mio. kr.

39. NaturErhvervstyrelsen er ansvarlig for administrationen af landdistriktsprogrammet i Danmark. Styrelsen har oplyst, at Revisionsrettens besøg fandt sted i 2011, og at styrelsen siden har iværksat en række initiativer for at forbedre den administrative kontrol, fx ved at indføre fuld bilagskontrol af projekter.

40. Der er ingen potentielle underkendelsessager vedrørende Fiskerifonden, ligesom Erhvervsstyrelsen har oplyst, at de ikke har kendskab til potentielle underkendelser for Regionalfonden og Socialfonden.

Afbrydelser og omprioriteringer i perioden skaber forsinkelser

41. NaturErhvervstyrelsen har fra starten af programperioden 2007-2013 udmøntet landdistriktsprogrammet gennem et større antal tilskudsordninger, ca. 34 medio 2013. I forbindelse med et servicetjek af landdistriktsprogrammet vurderede styrelsen, at en del af disse ordninger ikke var effektive. Bl.a. servicetjekket lå til grund for en beslutning om at lukke godt 40 % af ordningerne (15 stk.) i forbindelse med det nye landdistriktsprogram 2014-2020. Der blev også gennemført et servicetjek af fiskeriudviklingsprogrammet, men det kommende program er endnu ikke besluttet.

42. Rigsrevisionen finder det positivt, at Fødevareministeriet har gennemført et servicetjek, og at ineffektive ordninger under landdistriktsprogrammet blev lukket. Rigsrevisionen understreger i den forbindelse vigtigheden af ex ante behovsanalyser for de tilskudsordninger, som indføres.

43. Det er en del af den politiske virkelighed, at politikere har mulighed for at omprioritere og ændre politikken i den retning, de ønsker. Undersøgelsen har dog vist, at lukning af ordninger og omprioriteringer i gennemførelsen af de flerårige programmer i nogle tilfælde kan føre til forsinkelser. Det øger risikoen for reduktion af rammen, fordi der ikke i denne periode gennemføres aktiviteter og dermed skabes refusionsberettigede omkostninger.

Eksempel 1 beskriver 2 situationer, hvor afbrydelser har skabt forsinkelser i gennemførelsen af programmet.

EKSEMPEL 1. AFBRYDELSER SKABER FORSINKELSER I GENNEMFØRELSEN AF PROGRAMMET OG ØGER RISIKOEN FOR REDUKTION AF RAMMEN

Efter folketingsvalget i 2011 var der i starten af 2012 politiske forhandlinger mellem fødevareministeren og partiernes ordførere om fordelingen af midler under Fiskerifonden. Det blev i den forbindelse drøftet, at der i 2011 havde været et mindreforbrug, bl.a. som følge af, at nogle ordninger blev forsinket på grund af folketingsvalget og forhandlinger om finansloven.

Forsinkelsen blev også drøftet i overvågningsudvalget for Fiskerifonden, som spurgte til den lange sagsbehandlingstid fra ansøgning til tilsagn. Styrelsen forklarede, at den lange sagsbehandlingstid skyldtes, at tilskudsordningerne blev lukket i forbindelse med folketingsvalget og først åbnet igen, da den nye regering blev konstitueret. Da ordningerne så blev åbnet igen, fik de alle den samme ansøgningsfrist.

NaturErhvervstyrelsen har oplyst, at landdistriktsprogrammet også blev stoppet og omprioriteret af politiske hensyn. Fx ledte folketingsvalget i 2001 til en nulstilling af den nationale bevilling til investeringsordningen vedrørende forarbejdning og afsætning af jordbrugsprodukter, der betød, at styrelsen ikke gav tilsagn under denne ordning i 2002 og 2003.

44. Risikoen for reduktioner af rammen blev pointeret af Kommissionen i et brev til NaturErhvervstyrelsen i oktober 2013. I brevet advarer Kommissionen styrelsen om, at der er en risiko for reduktion af rammen for Fiskerifonden.

Resultater

45. De forskellige udfordringer, som er beskrevet ovenfor, peger hver især på, at en klarere styring vil kunne mindske risiciene for reduktioner af rammen i perioden 2014-2020.

En klarere styring kan bl.a. mindske de risici, som kommer fra de specifikke risikoområder, fx ved at beslutningstagerne har viden om, at afbrydelser i programgennemførelsen kan have konsekvenser for, om Danmark udnytter mulighederne for tilskud fra EU's fonde fuldt ud.

5. ... og en endnu klarere styring kan mindske risiciene i perioden 2014-2020

5.1. Mål og milepæle

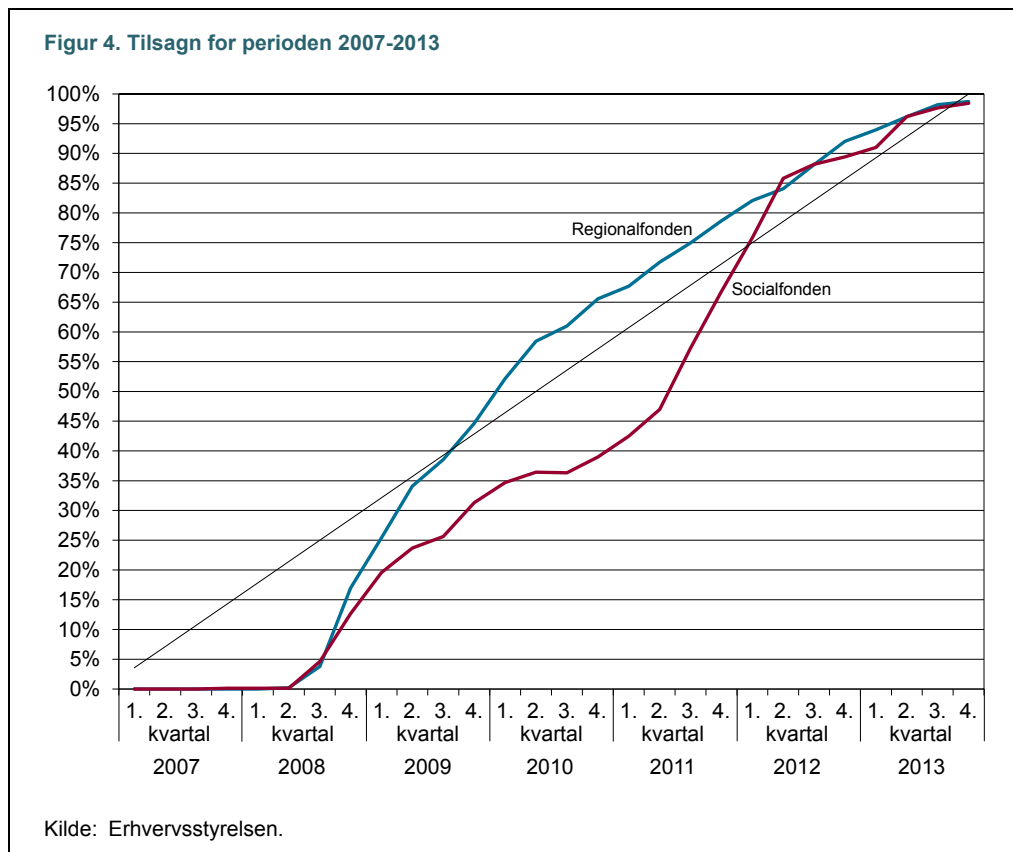
46. Undersøgelsen har vist, at ministerierne ikke fra programmets start sætter mål og milepæle for den løbende udnyttelse af rammerne.

47. Rigsrevisionen vurderer, at styringen af den finansielle gennemførelse af flerårige programmer bliver understøttet, hvis ministerierne sætter mål og milepæle for tilsagn og udbetalinger. Mål og milepæle understøtter styringen i perioden, eftersom disse synliggør, om programmerne skrider frem, som de burde.

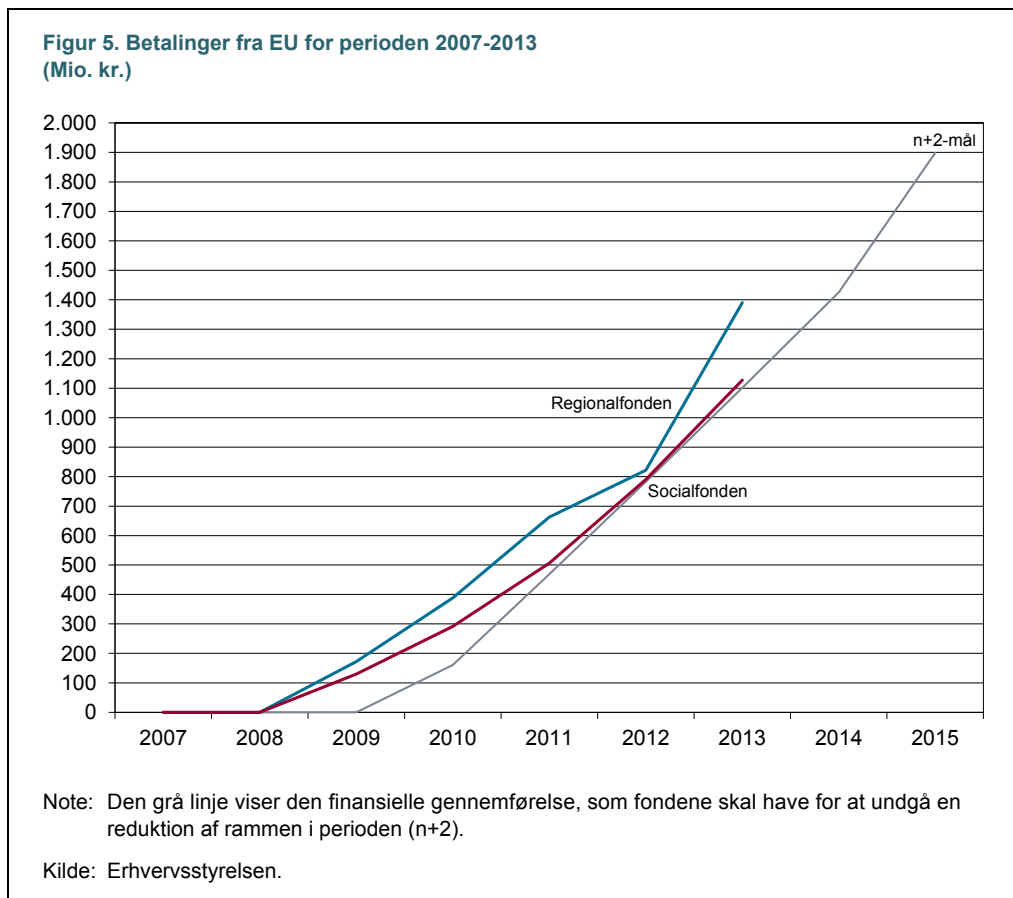
Det er Rigsrevisionens opfattelse, at myndighedernes mål og milepæle bør tage højde for de risici, der er for reduktion af rammen som følge af n+2-reglen. Rigsrevisionen konstaterer i den forbindelse, at udnyttelsen af de nationale rammer med hensyn til n+2-reglen bliver understøttet af en stor tilsagnsvolumen og af udbetaling af midlerne tidligt i programperioden. Mål og milepæle bør ikke fjerne fokus fra regeloverholdelse og effekt.

Både Erhvervs- og Vækstministeriet og Fødevarerministeriet har oplyst, at de er enige i ovenstående.

48. Behovet for mål og milepæle illustreres nedenfor. Figur 4 og 5 viser den finansielle gennemførelse af regional- og socialfondsprogrammerne. Rigsrevisionen kan oplyse, at tendenserne for landdistriktsprogrammet og fiskeriudviklingsprogrammet også viser et større forbrug i sidste del af programperioden.



Figur 4 viser, at tilsagnsvolumen for regionalfondsprogrammet er højere end for socialfondsprogrammet i starten af perioden. Dette er en fordel i relation til fuld udnyttelse af Danmarks ramme: Jo større tilsagnsvolumen i starten af programperioden, desto bedre mulighed for at generere udgifter i løbet af programperioden, som styrelserne kan få refunderet fra EU og dermed opnå et større potentiale for en fuld udnyttelse af tilskudsmulighederne.



Figur 5 viser, at den højere tilsagnsvolumen for regionalfondsprogrammet – sammenlignet med socialfondsprogrammet – fører til en højere udnyttelse af rammen tidligere i perioden og dermed en mindre risiko for reduktioner af rammen.

49. Erhvervs- og vækstministeren deler rammerne for de 2 programmer op i regionale delrammer, som hvert vækstforum kan disponere over i programperioden. Der er ikke ved tildelingen af rammerne fastsat mål og milepæle for de regionale vækstforas tilsagn.

EKSEMPEL 2. EN JÆVN FORDELING AF RAMMEN FOR PERIODEN 2007-2013

I Vækstforum Syddanmark har man fordelt rammen ligeligt ud på alle 7 år, idet man har ønsket at tage højde for, at der også skulle være midler til det vækstforum, som ville blive konstitueret efter regionsvalget i 2010. Der er enighed mellem Vækstforum Syddanmark og Erhvervsstyrelsen om, at en ligelig fordeling af rammen leder til n+2-problemer. Det skyldes, at mange projekter bliver forsinket, eller ikke bliver gennemført som planlagt, hvilket fører til et øget behov for støtteberettigede udgifter senere i perioden. Da dette medfører mange omkostninger i slutningen af perioden, øger det risikoen for reduktioner af rammen. Vækstforum Syddanmark har derfor taget initiativ til, at der i fremtiden bliver givet så mange tilsagn som muligt tidligt i programperioden.

Erhvervsstyrelsen har oplyst, at vækstfora i den kommende programperiode skal udarbejde handlingsplaner, der bl.a. omfatter bevillings- og udbetalingsprofiler for den tildelte tilskudsramme.

50. Ud over at understøtte den generelle styring er det Rigsrevisionens opfattelse, at klare mål og milepæle også kan mindske risiciene for bortfald på grund af afbrydelser i programgennemførelsen eller manglende udbetalinger fra de finansielle instrumenter.

5.2. Overbooking?

51. En årsag til, at EU-medlemslandene kan have svært ved at udnytte de finansielle rammer for medfinansiering fra EU, er, at det er vanskeligt at udarbejde præcise prognoser for udgifterne, og at de derfor ikke altid har tilstrækkeligt med afholdte og betalte udgifter, som kan udløse et EU-tilskud. En mulighed for at nå en højere udnyttelse af rammen er overbooking.

52. Ved overbooking forstås i denne sammenhæng, at den ansvarlige nationale myndighed giver tilsagn for flere EU-midler, end hvad der er bevilget ved Kommissionens beslutning om tildeling af midler til det nationale program.

53. Baggrunden for at overbooke er, at en vis del af de forudsatte udgifter og bevilgede tilskud bliver annulleret. Hvis man har overbooket, så kompenseres merbevillingen af tilskud for de eventuelle annulleringer, der måtte komme sidst i programperioden, på et tidspunkt, hvor det kan være vanskeligt at genanvende EU-midlerne til andre nye projekter.

Fordelene ved overbooking kan være, at rammen fra EU bliver bedre (helt) udnyttet, og at der ikke over en kort periode ved programmets afslutning skal iværksættes mange nye projekter eller aktiviteter inden for eksisterende projekter, som kan erstatte annullerede tilskud. Dette medfører endvidere en mere smidig administration, da der ikke skal anvendes administrative resurser i slutningen af perioden til at nå at genanvende midlerne.

En ulempe ved overbooking kan være risikoen for, at en mindre del af udgifterne skal finansieres fuldt ud af nationale midler uden EU-midler. Den del af EU-tilskuddet, der overstiger den maksimale ramme, som medlemslandet kan få finansieret fra EU, skal finansieres af medlemslandet selv.

54. Revisionsretten rapporterer i særberetning nr. 3/2012, at flere medlemslandes myndigheder har en buffer på mellem 1 % og 28 % af ekstra støtteberettigede udgifter, der kan bruges til at modvirke reduktioner af rammen i forbindelse med lukningen af programperioden.

Endvidere har Erhvervsstyrelsen oplyst, at Kommissionens embedsmænd ved en præsentation om lukning af programperioden har anbefalet, at EU-medlemslandene overvejer at anvende overbooking for at maksimere deres udnyttelse af de rammer, som er til rådighed på strukturfondsområdet.

55. Eksempel 3 indeholder et teoretisk eksempel på overbooking.

EKSEMPEL 3. OVERBOOKING

Illustrativt fiktivt eksempel:

Fond X

Total EU-ramme: 500 kr.

EU-finansiering: 50 %

Uden overbooking

100 projekter med budgetterede omkostninger på 10 kr. pr. projekt = totalt budgetterede omkostninger på 1.000 kr.

Finansiering: 500 kr. EU-midler og 500 kr. nationale midler.

I forbindelse med lukning af programmet viser de faktiske regnskaber, at 50 kr. af de budgetterede omkostninger ikke er afholdt og betalt, og de totale omkostninger bliver 950 kr. Programmets EU-tilskudsprocent på 50 svarer således til 475 kr. Hjemtagingsgraden kan herefter udregnes til $475 \text{ kr.} / 500 \text{ kr.} = 95 \%$.

25 kr. af rammen forbliver uanvendt.

Med overbooking

105 projekter med budgetterede omkostninger på 10 kr. pr. projekt = totalt budgetterede omkostninger på 1.050 kr.

Med 50 % EU-finansiering bliver EU-tilskuddet på 525 kr. EU-midler (der bevilges altså 25 kr. mere end det, Kommissionen i sin beslutning har tildelt programmet) og 525 kr. nationale midler. Der gives således tilsagn for 105 % af EU-rammen.

I forbindelse med lukning af programmet viser det faktiske regnskab, at 50 kr. af de budgetterede omkostninger ikke er afholdt og betalt, og de totale omkostninger bliver 1.000 kr. Finansieringen fra EU bliver 500 kr. og 50 % af de totale omkostninger.

Hjemtagningen bliver således $500 \text{ kr.} / 500 \text{ kr.} = 100 \%$.

Rammen bliver fuldt anvendt.

Men viser det sig i forbindelse med lukning af programmet, at budgetterede omkostninger på 1.030 kr. er afholdt, betalt og støtteberettiget i henhold til de tilsagn, der er givet, så er tilsagnsgiver (fx Erhvervsstyrelsen) forpligtet til at medfinansiere med 515 kr. eller 15 kr. mere end det, der kommer i refusion fra EU, fordi tilsagnene lyder på 50 % af de totale omkostninger. De 15 kr. skal således betales af tilsagnsgivers (Erhvervsstyrelsens) egne midler, og bevillingsprocenten er $515 \text{ kr.} / 500 \text{ kr.} = 103 \%$.

56. Erhvervsstyrelsen har oplyst, at de ikke anvender overbooking for Regionalfonden og Socialfonden i Danmark, men at det bruges i flere andre lande, fx Sverige og Østrig.

Erhvervsstyrelsen har også oplyst, at overbooking kan bruges til at forbedre udnyttelsen af rammen, men at dette er en beslutning, som skal træffes i regi af finansloven.

57. NaturErhvervsstyrelsen har oplyst, at overbooking ikke bruges for Fiskerifonden. For Landdistriktsfonden er der for perioden 2007-2013 budgetteret med en overbooking. Dvs. at der afgives flere tilsagn, end der er forudsat i finansieringsplanen. Styrelsen forventer annulleringer gennem perioden, og de kan anvende overbooking, fordi nogle tilsagn er flerårige og kan udbetales af både den gamle (2007-2013) og den kommende (2014-2020) programperiodes tildelte EU-midler.

58. Rigsrevisionen finder, at ressortministerierne og Finansministeriet bør overveje fordele og ulemper ved gennem et vist omfang af overbooking at give tilsagn for flere EU-midler, end rammen forudsætter, for at imødegå risiciene for reduktioner af rammen.

Rigsrevisionen, den 14. august 2014

Lone Strøm

/Morten Henriksen