

17/2012

STATSREVISORERNE



Beretning om revisionen af EU-midler i Danmark i 2012



17/2012

Beretning om revisionen af EU-midler i Danmark i 2012

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 2013

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.

Finansministeren, erhvervs- og vækstministeren, skatteministeren 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 i marts 2014.

Ministrenes redegørelser, rigsrevisors bemærkninger og Statsrevisorerne eventuelle bemærkninger samles i Statsrevisorerne Endelig betænkning over statsregnskabet, som årligt afgives til Folketinget i april måned – i dette tilfælde Endelig betænkning over statsregnskabet 2012, som afgives i april 2014.

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 2245-2877
ISBN 978-87-7434-418-6

Statsrevisorernes bemærkning

BERETNING OM REVISIONEN AF EU-MIDLER I DANMARK I 2012

Revisionen af statsregnskabet for 2012 omfatter revision af EU-midler, dvs. både de midler, som Danmark modtager, og de midler, som Danmark afregner med EU: told og landbrugsafgifter mv. samt moms- og BNI-bidrag.

EU-indtægterne er i statsregnskabet for 2012 opgjort til ca. 8,7 mia. kr., og EU-udgifterne er opgjort til ca. 20,5 mia. kr.

Statsrevisorerne konstaterer, at regnskaberne for EU-indtægter og EU-udgifter i 2012 er udarbejdet i overensstemmelse med de statslige regnskabsregler og giver et retvisende billede af indtægter og udgifter samt af den finansielle stilling ved årets udløb. Forvaltningen af EU-midler i Danmark er generelt tilfredsstillende, og transaktionerne er som helhed lovlige, formelt rigtige og i overensstemmelse med Europa-Kommissionens og Ministerrådets bestemmelser.

Statsrevisorerne finder det kritisabelt, at dele af forvaltningen af EU's landbrugsstøtteordninger under Fødevarerministeriet fortsat ikke fungerer tilfredsstillende. Der er således i flere år afgivet **supplerende oplysninger** på landbrugsområdet. Statsrevisorerne skal pege på, at mangler i forvaltningen indebærer risiko for krav om tilbagebetalinger fra EU (underkendelser).

Statsrevisorerne konstaterer endvidere, at der er behov for at styrke og gøre SKATs kontrol med virksomhedernes toldangivelser mere risikobaseret for at undgå de mange fejl på området.

Statsrevisorerne finder det positivt, at der i Erhvervs- og Vækstministeriet og i Fødevarerministeriet arbejdes med at styre og følge op på, hvilken effekt EU-projekter har. Effektorienteret styring er et område, der er øget fokus på. Statsrevisorerne har dog også bemærket, at den effektorienterede styring fortsat bør forbedres.

Statsrevisorerne,
den 13. november 2013

*Peder Larsen
Henrik Thorup
Helge Adam Møller
Kristian Jensen
Klaus Frandsen
Magnus Heunicke*



Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af EU-midler i Danmark i 2012

Rigsrevisionen afgiver hermed denne beretning til Statsrevisorerne i henhold til § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 101 af 19. januar 2012. Beretningen vedrører finanslovens § 7. Finansministeriet, § 8. Erhvervs- og Vækstministeriet, § 9. Skatteministeriet og § 24. Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri.

Indholdsfortegnelse

I.	Erklæring om EU-midler i Danmark i 2012	1
II.	Introduktion og konklusion	3
III.	Indledning	5
	A. Baggrund	5
	B. Formål, afgrænsning og metode.....	6
IV.	Socialfonden	8
	A. Den effektorienterede styring i Socialfonden	8
	B. Socialfondsprogrammet og de regionale vækstfora	9
	C. Målostilling og effektmål i de udvalgte projekter	9
	D. Effektmåling i socialfondsprojekter	12
	E. Arbejdet med opstilling af effektmål i de regionale vækstfora.....	14
	F. De regionale vækstforas opfølgning	15
V.	Grøn Vækst.....	17
	A. Effektorienteret styring af Landdistriktsfonden udmøntet gennem Grøn Vækst	17
	B. Erhvervsudviklingsordningen	19
	C. Økologisk Investeringsstøtte.....	23
	D. Opfølgning på projekter og ordninger	25
VI.	EU-udgifter.....	27
	A. Skatteministeriets forvaltning af EU-udgifterne.....	27
	B. Beregningsgrundlaget og afregning af udgifter til EU	27
	C. Revision af told og landbrugsafgifter, momsbidraget og BNI-bidraget.....	29
	D. Sammenligning af EU-udgifter og rabatter mellem de forskellige EU-lande.....	33
VII.	Supplerende oplysninger og Fødevarerministeriets iværksatte initiativer	37
	A. Opfølgning på de supplerende oplysninger fra beretning til Statsrevisorerne om revisionen af EU-midler i Danmark i 2011	37
	Bilag 1. Effektorienteret styring og forandringsteori	41
	Bilag 2. Ordliste.....	43

Beretningen vedrører finanslovens § 7. Finansministeriet (Danmarks bidrag til EU's egne indtægter), § 8. Erhvervs- og Vækstministeriet, § 9. Skatteministeriet og § 24. Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri.

I undersøgelsesperioden har der været følgende ministre:

Finansministeriet:

Bjarne Corydon: oktober 2011 -

Erhvervs- og Vækstministeriet:

Ole Sohn: oktober 2011 - oktober 2012

Annette Vilhelmsen: oktober 2011 - august 2013

Skatteministeriet:

Thor Möger Pedersen: oktober 2011 - oktober 2012

Holger K. Nielsen: oktober 2012 -

Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri:

Mette Gjerskov: oktober 2011 - august 2013

Rigsrevisionen bemærker, at revisionssager omtalt i denne beretning i flere tilfælde udspringer af forhold fra tidligere regnskabsår, herunder forhold, som er omtalt i Endelig betænkning over statsregnskabet.

I. Erklæring om EU-midler i Danmark i 2012

ERKLÆRING OM EU-MIDLER I DANMARK I 2012

Rigsrevisionen vurderer, at regnskaberne for EU-indtægter og EU-udgifter for 2012 er udarbejdet i overensstemmelse med de statslige regnskabsregler. Regnskaberne giver et retvisende billede af indtægter og udgifter for regnskabsåret og for den finansielle stilling ved regnskabsårets udløb.

På baggrund af resultaterne af revisionen er det Rigsrevisionens opfattelse, at de transaktioner, der ligger til grund for regnskaberne for 2012 for EU-indtægter og EU-udgifter, som helhed betragtet er lovlige, formelt rigtige og i overensstemmelse med de bestemmelser, der er fastsat af Europa-Kommissionen (herefter Kommissionen) og Ministerrådet.

Rigsrevisionen har følgende supplerende oplysninger om forvaltningen af EU's landbrugsstøtteordninger:

- Rigsrevisionen konstaterer, at dele af forvaltningen af EU's landbrugsstøtteordninger fortsat ikke fungerer helt tilfredsstillende. Rigsrevisionens konstateringer vedrører henholdsvis arealkontrollen, krydsoverensstemmelseskontrollen (herefter KO-kontrollen) og projekttilskudsordningerne under Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (herefter Landdistriktsfonden). Manglerne i forvaltningen kan medføre en risiko for fremtidige underkendelser fra EU. Rigsrevisionen konstaterer endvidere, at der ikke er truffet beslutning om en anden kontrolmodel for KO-kontrollen, som Rigsrevisionen anbefalede i beretning til Statsrevisorerne om revisionen af EU-midler i Danmark i 2011. Rigsrevisionen finder det dog tilfredsstillende, at NaturErhvervstyrelsen har opstillet en handlingsplan for forbedring af disse områder, bl.a. på baggrund af en kortlægning af, hvor der er størst risiko for underkendelser fra EU.

- I Danmark varetager en privat revisor på Kommissionens vegne revisionen af Landdistriktsfonden og Den Europæiske Garantifond for Landbruget (herefter Landbrugsgarantifonden). Ved revisionen af det ene af de 2 regnskaber for Landdistriktsfonden blev der konstateret fejl i 30 af de 111 udvalgte stikprøver og beløbsmæssige fejl på 9,6 mio. kr. Den private revisor har estimeret den forventede fejl på hele det undersøgte område til 26,7 mio. kr. ud af 321,6 mio. kr., svarende til 8,3 %. EU accepterer en fejlprocent på 2, svarende til ca. 6 mio. kr. Den private revisor tog derfor forbehold for denne del af regnskabet. NaturErhvervstyrelsen har oplyst, at næsten $\frac{2}{3}$ af de beløbsmæssigt opgjorte fejl kan forklares med mangelfuld skiltning hos støttemodtagerne om medfinansieringen fra EU. Det skal i den forbindelse bemærkes, at det er uklart, hvor alvorligt den manglende skiltning skal sanktioneres. Den private revisor valgte på grund af manglende EU-retningslinjer at vurdere den samlede sanktion til 100 % af støttebeløbet. NaturErhvervstyrelsen har oplyst, at styrelsen mener, at sanktionen bør være mere proportional i forhold til forseelsen. Rigsrevisionen støtter op om dette synspunkt og finder, at der primært er tale om formelle fejl, som ikke har betydning for, om tilskuddene anvendes til formålet.

II. Introduktion og konklusion

1. Denne beretning handler om revisionen af EU-midler i Danmark i 2012, dvs. revisionen af de indtægter, som Danmark har modtaget fra EU (EU-indtægter), og de bidrag, som Danmark har betalt til EU (EU-udgifter = EU's egne indtægter).

Erklæring om EU-midler i Danmark i 2012

2. Rigsrevisionen udarbejder hvert år en erklæring om de danske EU-midler. Rigsrevisionens erklæring for 2012 baserer sig på egne revisioner af EU-midlerne og i væsentligt omfang på revisioner udført af NaturErhvervstyrelsens Interne Revision (NIR) og Skatteministeriets Interne Revision (SIR), som Rigsrevisionen har revisionsaftaler med. Endvidere bygger Rigsrevisionen sin EU-erklæring på Det Godkendende Organs revision af de 2 landbrugsfonde samt Den Europæiske Revisionsrets (herefter Retten) revisionsbesøg i Danmark og Kommissionens kontrolbesøg i Danmark.

3. Rigsrevisionens erklæring om EU-midler i 2012 fremgår af kap. I. Revisionen har givet anledning til 2 supplerende oplysninger, som begge vedrører Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri (herefter Fødevareministeriet). Den første er en videreførelse af de supplerende oplysninger fra beretning til Statsrevisorerne om revisionen af EU-midler i Danmark i 2011 om arealkontrollen, KO-kontrollen og underkendelser, mens den anden vedrører Det Godkendende Organs revision af Landdistriktsfonden. I kap. VII er der nærmere beskrevet, hvilke tiltag Fødevareministeriet har iværksat på baggrund af de supplerende oplysninger.

Fokusområder

4. Rigsrevisionen har i denne beretning haft fokus på 3 områder. 2 af de undersøgte områder vedrører effektorienteret styring af henholdsvis Den Europæiske Socialfond (herefter Socialfonden) og Landdistriktsfonden udmøntet gennem Grøn Vækst, mens det 3. område er administrationen af Danmarks bidrag til EU i form af told og landbrugsafgifter, moms- og BNI-bidrag. Rigsrevisionen har endvidere foretaget en opfølgning på de supplerende oplysninger om administrationen af EU's landbrugsstøtteordninger under Fødevareministeriet, der indgik i beretningen om revisionen af EU-midler i Danmark i 2011.

Det bemærkes, at resultaterne af de 3 undersøgelser ikke indgår specifikt i erklæringen i kap. I, men er lagt til grund for erklæringens generelle billede af området.

UNDERSØGELSENS HOVEDKONKLUSION

Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at der arbejdes med effektorienteret styring for EU-projekter, der har fået støtte under Socialfonden og Landdistriktsfonden på både Erhvervs- og Vækstministeriets og Fødevarerministeriets område. Det drejer sig om at opstille effektmål for at sikre, at effekt indgår som et parameter ved godkendelse af projektansøgninger og om efterfølgende mulighed for at følge op på projekternes effekt. Rigsrevisionens undersøgelse har dog også vist, at en række områder bør forbedres.

Specifikt for Erhvervs- og Vækstministeriets område drejer det sig om, at der er behov for en bedre koordinering af effektarbejdet mellem Erhvervsstyrelsen og regionerne.

Specifikt vedrørende Fødevarerministeriets område finder Rigsrevisionen, at NaturErhvervstyrelsen ikke har foretaget en tilstrækkelig implementering af effektorienteret styring for Erhvervsudviklingsordningen for Primære Jordbrugere (herefter Erhvervsudviklingsordningen) under Grøn Vækst. Erhvervsudviklingsordningens overordnede målhierarki mangler konkrete effektmål, og for flere af de udvalgte projekter var der ikke klare mål eller succeskriterier, der gjorde det muligt at følge op på, om projektet havde nået sine mål eller ej.

Rigsrevisionen finder, at NaturErhvervstyrelsen i højere grad bør kunne dokumentere den effektvurdering, der foretages af ansøgninger under Erhvervsudviklingsordningen.

Rigsrevisionen konstaterer, at forvaltningen af EU-udgifter generelt fungerer tilfredsstillende. På toldområdet er der dog behov for forbedringer, idet der fortsat er for mange fejl i virksomhedernes toldangivelser. Rigsrevisionen anbefaler, at kontrollen udvides og gøres risikobaseret. Endvidere er der fortsat ikke fuld transparens i afregning af told og landbrugsafgifter.

Rigsrevisionens kortlægning af nettobidrag og rabatter har vist, at de lande, som har fået rabat på betalingerne til EU, er blandt de lande, der yder de største nettobidrag.

Endelig har Rigsrevisionens undersøgelse vist, at der fortsat er mangler i administrationen af EU's landbrugsstøtteordninger under Fødevarerministeriet.

III. Indledning

A. Baggrund

5. I statsregnskabet for 2012 har Finansministeriet opstillet en oversigt over de indtægter, som Danmark har modtaget fra EU via den danske stat (EU-indtægter), og de bidrag, som Danmark har betalt til EU (EU-udgifter). Oversigten fremgår af tabel 1.

Tabel 1. EU-indtægter og EU-udgifter i 2012
(Mio. kr.)

EU-indtægter:		
Landbrugs- og strukturfonde		8.379,6
Den Europæiske Garantifond for Landbruget	6.783,8	
Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne	814,4	
Den Europæiske Socialfond	411,7	
Den Europæiske Regionalfond	252,2	
Den Europæiske Fiskerifond	117,5	
Ordninger uden for landbrugs- og strukturfonde		49,7
Forskning og udvikling	23,1	
Undervisning	3,9	
Transportinfrastruktur	22,7	
Øvrige EU-indtægter		300,4
EU-indtægter i alt		8.729,6
EU-udgifter:		
Formålsbestemte udgifter		434,5
Bidrag til Den Europæiske Udviklingsfond	431,5	
Bidrag til Helsinki-Kommissionen	2,8	
Bidrag til Det Europæiske Miljøkontor	0,2	
Skatter og afgifter		20.044,6
Bidrag efter det fælles beregningsgrundlag for BNI	14.714,2	
Bidrag efter det fælles beregningsgrundlag for moms	3.081,0	
Andel af told og landbrugsafgifter fratrukket opkrævningsomkostninger	2.247,4	
Medansvarsafgift, mælk	2,1	
EU-udgifter i alt		20.479,1

Note: På grund af statsregnskabets afrundingspraksis summerer decimalerne ikke nøjagtigt op.

Det fremgår af tabel 1, at den danske stat i 2012 samlet havde EU-indtægter på ca. 8,7 mia. kr. og EU-udgifter på ca. 20,5 mia. kr.

6. EU-indtægterne fra landbrugs- og strukturfondene på i alt 8,4 mia. kr. i 2012 udgør hovedparten af de samlede EU-indtægter. I forhold til landbrugs- og strukturfondene fungerer staten som mellemed i finansielle overførsler mellem EU og den endelige støttemodtager. NaturErhvervstyrelsen under Fødevarerministeriet varetager udbetalingen fra Landbrugsgarantifonden, Landdistriktsfonden og Den Europæiske Fiskerifond (herefter Fiskerifonden). Erhvervsstyrelsen under Erhvervs- og Vækstministeriet varetager udbetalingen fra henholdsvis Socialfonden og Den Europæiske Regionalfond (herefter Regionalfonden).

7. EU-udgifter er opdelt i *formålsbestemte udgifter* på 435 mio. kr. og *skatter og afgifter* på 20,0 mia. kr. Formålsbestemte udgifter udgør statens direkte bidrag til programmer og projekter uden for EU's almindelige budget. Skatter og afgifter dækker statens bidrag til EU's udgifter, som indgår i EU's almindelige budget.

B. Formål, afgrænsning og metode

8. Formålet med beretningen er at vurdere, om forvaltningen af EU-midler i Danmark samlet set fungerer tilfredsstillende.

9. Rigsrevisionen har i 2012 fokuseret beretningen på 3 områder ud fra væsentlighed og risiko. Det drejer sig om Socialfonden, der omfatter 412 mio. kr., Grøn Vækst, der omfatter hele Landdistriktsprogrammet på i alt 814 mio. kr., og Danmarks bidrag til EU, der omfatter ca. 20,4 mia. kr. Herudover er Landbrugsgarantifonden på 6,8 mia. kr. dækket af opfølgninger på tidligere års supplerende oplysninger, som er beskrevet i kap. VII.

Rigsrevisionen har undersøgt de 3 valgte områder ved at besvare følgende spørgsmål:

- Er der en tilfredsstillende effektorienteret styring af Socialfonden?
- Er der en tilfredsstillende effektorienteret styring af Landdistriktsfonden udmøntet gennem Grøn Vækst?
- Er der en tilfredsstillende forvaltning af opkrævning, afregning og registrering af Danmarks EU-udgifter, og er der sammenhæng mellem de bidrag, de enkelte lande betaler, og de aftalte rabatter?

10. Der har gennem de seneste år været et stadigt stigende fokus på, hvad man får for pengene, herunder om initiativer og ordninger har den ønskede effekt. Rigsrevisionen har på den baggrund valgt at fokusere på effektorienteret styring i dette års EU-beretning. Når den ønskede samfundsmæssige effekt er udgangspunkt for styringen, rettes fokus mod det, der er væsentligt for projektets succes og eksistensberettigelse, nemlig at projektets mål bliver opfyldt og bidrager til at indfri det overordnede formål med ordningen.

11. Ved vurderingen af den effektorienterede styring af Socialfonden og Landdistriktsprogrammet er der særligt set på:

- ordningernes formål og målhierarki
- måloppstilling i projekterne
- institutionernes effektvurdering af ansøgningerne
- opfølgning på projekter og ordninger
- effektmåling af projekter og ordninger.

Begrundelsen for, at Rigsrevisionen har valgt at lægge vægt på disse kriterier, er, at effektorienteret styring netop handler om at identificere, definere, måle, opstille mål for og følge op på effekter af projekterne og ordningerne.

En nærmere beskrivelse af Rigsrevisionens tilgang til den effektorienterede styring, herunder forandringsteori, fremgår af bilag 1.

12. Rigsrevisionen har samarbejdet med SIR om revisionen af EU-udgifter og har i denne beretning valgt at redegøre for resultaterne af revisionen, da der på en række områder er væsentlige udfordringer med administrationen af EU-udgifterne (EU's egne indtægter). Det drejer sig om de fortsat mange fejl, der konstateres i toldangivelserne, problemer med en fyldestgørende registrering af told og landbrugsafgifter og de bemærkninger, som Kommissionen har vedrørende den danske forvaltning af området.

13. Der har de seneste år været debat om sammenhængen mellem rabatterne og størrelsen af de bidrag, som de forskellige medlemslande betaler til EU. Rigsrevisionen har derfor foretaget en kortlægning af, hvad EU-bidragene er i de forskellige lande, hvilke korrektioner/rabatter de forskellige lande har fået og sammenhængen mellem bidragene og de aftalte rabatter.

14. Beretningen omfatter primært regnskabsåret 2012, men da Rigsrevisionen også har undersøgt projekter med en længere tidshorisont, dækker Rigsrevisionens undersøgelse i nogle sammenhænge hele den nuværende programperiode 2007-2013.

Undersøgelsen bygger hovedsageligt på en gennemgang af projekter og skriftligt materiale samt møder med de berørte institutioner. SIR og NIR har endvidere via deres viden og kendskab til de berørte områder bidraget til undersøgelsen.

15. Beretningen har i udkast været forelagt Finansministeriet, Erhvervs- og Vækstministeriet, Skatteministeriet og Fødevareministeriet, hvis bemærkninger i videst muligt omfang er indarbejdet.

16. Bilag 2 indeholder en ordliste, der forklarer udvalgte ord og begreber.

IV. Socialfonden

Det er Rigsrevisionens vurdering, at der generelt er en tilfredsstillende effektorienteret styring af socialfondsprojekterne, men at der er behov for en bedre koordinering af den effektorienterede styring mellem Erhvervs- og Vækstministeriet og regionerne.

A. Den effektorienterede styring i Socialfonden

17. Rigsrevisionens undersøgelse af den effektorienterede styring i Socialfonden har vist følgende:

- Der er opstillet effektmål i de fleste projekter, men for en række projekter bør disse operationaliseres og gøres mere styringsrelevante.
- Der foretages opfølgning og vurdering af projekternes resultater og effekter af både Erhvervsstyrelsen under Erhvervs- og Vækstministeriet og regionerne.
- Der er behov for fælles koncepter og bedre koordinering mellem Erhvervsstyrelsen og regionerne vedrørende målformulering og opfølgningen på projekterne, herunder hvilke beregningsmetoder og rammer der lægges til grund for effektvurderingen.
- Erhvervsstyrelsen har påbegyndt et arbejde med effektmåling sammen med Danmarks Statistik for enkelte udvalgte projekter. Rigsrevisionen finder dette positivt og anbefaler, at ministeriet udbygger dette samarbejde.

18. Forvaltningen af tilskud fra Socialfonden er delt mellem Erhvervsstyrelsen og de regionale vækstfora. De regionale vækstfora har til opgave at udvælge og indstille projekter til Erhvervsstyrelsens endelige afgørelse, efter styrelsen har foretaget en legalitetskontrol.

19. Rigsrevisionen har undersøgt, om der er en effektorienteret styring af Socialfonden. Revisionen har omfattet Erhvervsstyrelsen og 5 regionale vækstfora. Revisionen er gennemført ved interviews og sagsgennemgang af 3 udvalgte projekter for hver region. Rigsrevisionen har udtaget en stikprøve på 15 udvalgte projekter, som er afsluttede type A-projekter under området "Udvikling af menneskelige ressourcer", hvor der i alt er gennemført 41 projekter.

B. Socialfondsprogrammet og de regionale vækstfora

20. Socialfondsprogrammet falder indholdsmæssigt i 2 prioriteter:

Prioritet 1: En kvalificeret arbejdsstyrke (bedre job)

Prioritet 2: Udvidelse af arbejdsstyrken (flere job).

Begge prioriteter er yderligere inddelt i 4 indsatsområder inden for:

- 1) Udvikling af menneskelige ressourcer
- 2) Innovation, videndeling og vidensopbygning
- 3) Etablering og udvikling af nye virksomheder
- 4) Anvendelse af ny teknologi.

Projekterne under de 4 indsatsområder er inddelt i type A- og B-projekter.

21. Rigsrevisionen har i revisionen valgt at fokusere på indsatsområdet "Udvikling af menneskelige ressourcer" og projekttype A, da det er her, de væsentligste midler tilfalder Socialfonden.

For det undersøgte område er der 4 overordnede mål, jf. boks 1, som Socialfonden skal bidrage til at opfylde i Danmark.

BOKS 1. MÅL I SOCIALFONDSPROGRAMMET

- I 2013 er Danmarks høje erhvervsfrekvens (andelen af personer i den erhvervsaktive alder, der er en del af arbejdsstyrken) fastholdt på 76,3 %.
- I 2013 deltager 30 % af de 25-64 årige i uddannelse inden for de seneste 4 uger på opgørelses-tidspunktet.
- I 2013 deltager 45 % af de ufaglærte i aldersgruppen 25-64 år i uddannelse inden for det seneste år.
- I 2013 er beskæftigelsesfrekvensen (antal beskæftigede i forhold til antal personer i alderen 16-66 år) forøget til 72,2 %.

C. Måloppstilling og effektmål i de udvalgte projekter

22. Rigsrevisionen har foretaget en undersøgelse af, om der er opstillet brugbare mål for den forventede kompetence- og beskæftigelsesmæssige virkning af socialfondsindsatsen, og om forandringsteorien er anvendt i praksis. Med "brugbare mål" menes, om målene er operationelle og styringsrelevante, og om de kan anvendes til at måle effekten af indsatsen. Den øgede fokusering på opstilling af effektmål skal ses i sammenhæng med, at der i de regionale vækstfora i de seneste år er kommet en øget opmærksomhed på, hvad regionen får for pengene i de strukturfondsmidler, den administrerer, og at der for den nye programperiode 2014-2020 fra EU's side i højere grad end tidligere vil være fokus på effekt.

23. Rigsrevisionen har kategoriseret målene i projektmaterialet i forhold til de 3 målkategorier: aktivitetsmål, produktionsmål og effektmål. Det skal bemærkes, at resultaterne af denne kategorisering bør tages med forbehold, idet mange af målene er overordnede og rummer flere aspekter. En del af målene kan altså med god ret placeres under flere kategorier. Kategoriseringen kan dog give en pejling af, hvilket fokus målene primært har. For udvalgte projekter vil målkategoriseringen blive underbygget af eksempler. Målkategoriseringen har primært taget udgangspunkt i projektansøgningerne fra den udvalgte stikprøve, dog er der også medtaget yderligere mål, hvis disse blev aftalt undervejs i projektforløbet. Kategoriseringen fremgår af tabel 2.

Socialfondsprogrammet opererer med 2 typer projekter.

Type A-projekter har deltagelsen i fokus og handler om kompetenceudvikling, opkvalificering og udvikling af beskæftigelsespotentialet og arbejdsstyrkens kvalificering og tilpasningsevne.

Type B-projekter har systemet, metoden og kulturen i fokus og handler om systemudvikling, organisationstilpasning og strukturtilpasning.

Tabel 2. Måltyper i de 15 udvalgte projekters ansøgninger

Projekt	Aktivitetsmål	Produktionsmål	Effektmål	I alt
På jobbet fra dag 1	2	3	6	11
Kvinder på vej	5	4	5	14
Detailakademiet	10	1	2	13
Uddannelse efter Vestas Nakskov	3	2	3	8
Fremtidspiloterne	4	2	6	12
Mix i Match-grupper	4	2	40	46
Kompetenceudvikling for det nordjyske turismeerhverv	3	2	12	17
Sygefravær og sundhed på arbejdspladsen – et kompetenceudviklingsprojekt	4	6	13	23
Udvikling af medarbejderkompetencer inden for logistik- og forretningssystemer	2	3	3	8
Alu-kompetenceudvikling	6	4	5	15
Seniorudvikling i private og offentlige virksomheder	1	1	2	4
Faglærte chauffører hos Sydtrafik	4	1	4	9
Mestring af sygdom – på vej mod et bedre arbejdsliv	0	1	3	4
Fra udsat til ansat	2	3	5	10
Jobsløjfen	2	4	4	10
I alt	52	39	113	204

Undersøgelsen har vist, at der for de 15 udvalgte projekter er stor forskel på, hvor mange mål projektet har opstillet. Antallet af mål spænder fra 4 til 46 mål i alt. Antallet af effektmål varierer mellem 2 og 40. "Mix i Match-grupper" adskiller sig fra de andre projekter, idet effektmålene her var differentieret på de forskellige matchgrupper, og der er derfor langt flere mål end for de øvrige projekter. Hvis der ses bort fra dette projekt, er der opstillet mellem 2 og 13 effektmål i de udvalgte projekter. Størstedelen af projekterne har en overvægt af effektmål og har i mindre omfang aktivitets- og produktionsmål.

24. I det følgende er vist 4 eksempler på projekter, som er forskellige i forhold til, hvordan der er arbejdet med målopstilling i relation til forandringsteorien, og hvad der er kommet ud af projektet.

EKSEMPEL 1. EFFEKTMÅL I "MIX I MATCH-GRUPPER"

Formålet med projektet var at afprøve effekten af forskellige indsatser i forhold til at få ledige i match-gruppe 3 og 4 i varig ordinær beskæftigelse.

I projektet var der opstillet en lang række effektmål med fokus på kompetenceforbedring og beskæftigelse. Disse effektmål blev udarbejdet på baggrund af et krav fra Vækstforums sekretariat. Effektmålene var differentieret på de forskellige matchgrupper, der indgik i projektet.

Vurdering af projektet

Det er Rigsrevisionens vurdering, at de opstillede effektmål er konkrete og målbare, men at der ikke er en tydelig årsags-virknings-kæde mellem målene. I projektets endelige rapportering blev der ikke målt på de differentierede effekter. I stedet foretog man en måling samlet for alle matchgrupper på udvalgte indikatorer. Det er ud fra disse effekttal ikke muligt at se, om projektet rent faktisk opfylder de intenderede effektmål, eller om den beskæftigelsesmæssige effekt fx er placeret primært hos de matchgrupper, der allerede var tæt på arbejdsmarkedet.

Rigsrevisionen finder det ikke helt tilfredsstillende, at projektet ikke fulgte op på de konkrete mål ved afrapporteringen, da det derved ikke er muligt at se, om projektet har været en succes eller ej.

Frem til 2010 blev lediges beskæftigelsespotentiale vurderet på en matchskala fra 1 til 5, de såkaldte match-grupper:

- 1 = umiddelbar match
- 2 = høj grad af match
- 3 = delvis match
- 4 = lav grad af match
- 5 = ingen match.

25. Det er Rigsrevisionens vurdering, at når en region ikke har modtaget fyldestgørende rapportering om et projekts mål, har regionen ikke mulighed for at vurdere, om et projekt har leveret de forventede resultater.

EKSEMPEL 2. FORANDRINGSTEORI I "KVINDER PÅ VEJ"

Formålet med projektet var at fremme integrationen af familieforsørgede kvinder af anden etnisk herkomst end dansk på arbejdsmarkedet.

Forandringsteorien træder tydeligt frem i målopstillingen, og det fremgår klart, hvorledes de enkelte aktivitets-, produktions- og effektmål søges opnået og målt inden for projektets milepælsperioder. Projektet havde en høj grad af målopfyldelse.

Vurdering af projektet

Det er Rigsrevisionens vurdering, at "Kvinder på vej" er et eksempel på, hvordan forandringsteori og effektorienteret styring kan udmøntes i praksis.

Projektet udarbejdede en tillægsrapport 3 måneder efter projektets afslutning. Tillægsrapporten viste, at 82 % kom i beskæftigelse eller uddannelse, og de resterende 18 % var enten arbejdsløse, sygemeldte, på pension eller barsel på opfølgningstidspunktet.

En forandringsteori indeholder en analyse af, hvordan den tilsigtede effekt skal nås. Gennem forandringsteorien bliver det beskrevet, hvilke aktiviteter der skal gennemføres, for at man kan opnå en række ønskede effekter for den målgruppe, projektet retter sig mod.

26. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at de ovenstående 2 eksempler illustrerer vigtigheden af at eksplicite årsags-virknings-kæden for projektet. Rigsrevisionen finder desuden, at det er helt centralt, at projekters målopstilling følges af en måling på de konkrete mål.

EKSEMPEL 3. "FREMTIDSPILOTERNE"

Formålet med projektet var at skabe medarbejdere, der kunne være fremtidspiloter i virksomhederne. En fremtidspilot er den medarbejder, som er i stand til at møde og matche fremtidens kompetencekrav.

Vurdering af projektet

De forventede effekter var tydeligt formuleret, og kursusaktiviteterne var nøje planlagt i forhold til målet om at skabe fremtidspiloter. Rigsrevisionen finder dog, at aktivitets-, produktions- og effektmål ikke var målbare, og at de med fordel kunne have været mere konkrete. Slutrapporten byggede på selvevaluering. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at det ville have været relevant for projektet at definere kriterier for, hvordan man ville måle, om fremtidspiloterne havde forbedret deres kvalifikationer, fx gennem testresultater.

27. Flere af de projekter, Rigsrevisionen har gennemgået, herunder Fremtidspiloterne, baserer deres evalueringsresultater på selvevaluering foretaget af dem, der deltog i forløbene. Det er Rigsrevisionens vurdering, at selvevaluering ofte giver et meget positivt billede af forløbet, hvorfor der også er behov for at supplere sådanne selvevalueringer med andre målinger. Fx måling af, hvad det er for nogle konkrete kompetencer, som deltagerne har fået, eventuelt gennem testresultater.

EKSEMPEL 4. MÅLOPSTILLING FOR "MESTRING AF SYGDOM – PÅ VEJ MOD ET BEDRE ARBEJDSLIV"

Formålet med projektet var at afprøve nye metoder, der kunne give kvinder en strategi til mestring af deres sygdomme, fx stress, depression og smertelidelser, så de på sigt kunne fungere i arbejdsmæssig sammenhæng trods deres lidelser.

I projektet forventede man at visitere 28 kvinder på kontanthjælp. Målet var, at ca. 1/3, dvs. 9 personer, skulle komme i beskæftigelse. Der deltog kun 20 kvinder i projektet, og evalueringsrapporten viste, at alle 20 kvinder fortsat var arbejdsløse ved projektets afslutning.

Vurdering af projektet

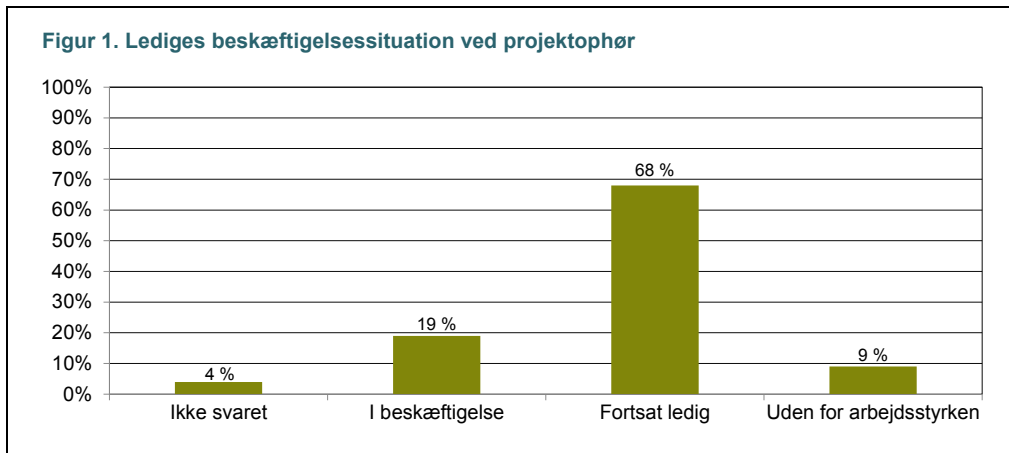
Rigsrevisionen vurderer, at regionen i højere grad kunne have foretaget en vurdering af, om målet vedrørende beskæftigelseseffekt for 1/3 af deltagerne var realistisk, set i lyset af at der var tale om en så svag målgruppe. Regionen har oplyst, at den målgruppe, der blev rekrutteret, var væsentligt svagere end forudsat ved projektet begyndelse. Rigsrevisionen er opmærksom på, at projektet startede før finanskrisen, hvor muligheden for beskæftigelse var mere positiv, men det er Rigsrevisionens vurdering, at sandsynligheden for, at denne målgruppe kunne medvirke til at øge arbejdsstyrken, var minimal uagtet konjunktursituationen.

D. Effektmåling i socialfondsprojekter

Start- og ophørsskemaerne bruges i forbindelse med sagsbehandling, når projekterne aflægger statusrapporter og slutafregning, og når Erhvervsstyrelsen rapporterer resultaterne af socialfondsindsatsen til Kommissionen i årsrapporten. I start- og ophørsskemaet indgår en række forskellige indikatorer, fx køns- og aldersbestemt deltagersammensætning og en deltagersammensætning i forhold til en bestemt arbejdsmarkedstilknytning eller en bestemt branche.

28. Rigsrevisionen har undersøgt, hvor mange af de ledige der er kommet i beskæftigelse under indsatsen i Socialfondsprogrammet efter at have deltaget i socialfondsprojekter. Erhvervsstyrelsen anvender et elektronisk værktøj til registrering af deltagernes gennemførelse af socialfondsprojekterne, de såkaldte start- og ophørsskemaer. Rigsrevisionen har undersøgt deltagernes arbejdsmarkedstilknytning før og efter projekterne ud fra start- og ophørsskemaer for 37 projekter. Rigsrevisionens undersøgelse har vedrørt prioritret 2-projekter, hvis formål er at øge beskæftigelsen gennem udvidelse af arbejdsstyrken. Rigsrevisionens undersøgelse bygger på projekter under indsatsområdet "Udvikling af menneskelige ressourcer" med et samlet deltagerantal på 3.557 personer, hvoraf 701 var ledige ved projekternes start. Ved projekternes afslutning var der 131 ledige, som var kommet i beskæftigelse, 477 der fortsat var ledige, og 64 var uden for arbejdsstyrken. Endelig var der 29, der ikke havde oplyst arbejdsmarkedstilknytning.

Figur 1 viser den procentvise fordeling af de ledige projektdeltageres beskæftigelsessituation ved deres projektophør.



Som det fremgår af figur 1, var 19 % af de ledige kommet i beskæftigelse ved projektophør. Rigsrevisionen finder, at hvis man tager målet om at øge beskæftigelsen i betragtning, er andelen af ledige deltagere, der var kommet i beskæftigelse ved projekternes afslutning, beskedent.

Rigsrevisionen skal i den forbindelse bemærke, at det ikke er muligt at afgøre, i hvilken udstrækning det er socialfondsindsatsen, der har fået de ledige deltagere i beskæftigelse, idet der ikke anvendes en kontrolgruppe til at teste effekterne. Ovenstående tal er således i højere grad et udtryk for, at deltagerne kommer i beskæftigelse undervejs i projektforløbet, end det siger noget om, hvad der er årsagen hertil, herunder om ledige, der deltager i projektet, kommer i beskæftigelse i større omfang end ledige, der ikke deltager i projektet.

29. Rigsrevisionen skal også bemærke, at den lave andel af personer, der kommer i beskæftigelse undervejs i projekterne, skal ses i sammenhæng med, at det primære sigte med socialfondsprojekter ikke er at få deltagerne i arbejde, men derimod at opkvalificere og øge arbejdsstyrken og herigennem skabe øget beskæftigelse på sigt.

30. Det er Rigsrevisionens vurdering, at den rapportering, Erhvervsstyrelsen har i årsrapporten på baggrund af start- og ophørsskemaernes oplysninger, ikke tydeliggør, hvorvidt socialfondsindsatsen har de ønskede effekter på kort eller på langt sigt. Denne målemetode belyser efter Rigsrevisionens vurdering heller ikke, hvad der karakteriserer de projekter, som har haft en særlig gavnlig effekt på beskæftigelsen, og dermed hvilke indsatser der bør sættes på fremadrettet. Rapporteringen på baggrund af start- og ophørsskemaerne er et forordningsmæssigt krav. Erhvervsstyrelsen har oplyst, at styrelsen er enig med Rigsrevisionen i, at oplysningerne i start- og ophørsskemaerne ikke tegner et fyldestgørende billede af indsatsens effekter.

31. Sideløbende med den almindelige rapportering til Kommissionen gennem start- og ophørsskemaernes oplysninger har Erhvervsstyrelsen etableret et samarbejde med Danmarks Statistik om at undersøge de langsigtede effekter af socialfondsprojekterne. Rigsrevisionen finder det positivt, at Erhvervsstyrelsen har fokus på at afdække effekterne af socialfondsindsatsen, og anbefaler, at dette samarbejde udbygges for at sikre valide data baseret på kontrolgrupper. Det er Rigsrevisionens vurdering, at dette vil kunne medvirke til at målrette indsatsen mod de projekter, der viser positive effekter, og bidrage til en mere effektorienteret styring.

E. Arbejdet med opstilling af effektmål i de regionale vækstfora

32. Erhvervsstyrelsen har opstillet en række effektparametre/indikatorer, som skal udfyldes i forbindelse med ansøgningen. Det drejer sig bl.a. om, hvor mange deltagere der forventes opkvalificeret i forhold til deres nuværende jobfunktion, hvor mange deltagere der forventes opkvalificeret til at varetage nye jobfunktioner, hvor mange ledige deltagere der forventes at komme i beskæftigelse, og hvor mange nye iværksættere projektet forventes at skabe.

Som supplement til Erhvervsstyrelsens indikatorer har de fleste regioner ønsket at supplere med yderligere effektmål. Regionerne har oplyst, at baggrunden for dette er et ønske om at målrette projekterne mod regionernes erhvervsudviklingsstrategier og handlingsplaner, så det sikres, at projekternes målsætninger og mål har bedre sammenhæng med disse.

Fx har Region Syddanmark opstillet en effektmodel, hvor ansøgningerne bliver vurderet i forhold til 2 dimensioner:

- en vurdering af tid og pris, hvilket omfatter projekternes tidshorisont for realisering af effekten samt det tilskud, der ansøges om
- en effektvurdering, der skal skabe et billede af, hvor meget projektansøgningerne bidrager til at nå målsætninger i handlingsplanen for Vækstforum.

Vurderingen bygger på et supplerende ansøgningsskema, hvor projektansøger skal opstille 3 yderligere effektmål, som projektet forventes at bidrage med. For disse skal der foretages en sandsynliggørelse af den forventede effekt på præstationen, hvornår den forventede præstation vil indtræde, og hvordan det sikres, at projektets præstation omsættes i effekt på indsatsområdet i regionens erhvervsudviklingsstrategi. Det er Region Syddanmarks opfattelse, at denne potentialevurdering giver bedre mulighed for at vælge de mest effektfulde projekter.

33. Region Midtjylland er et andet eksempel på en region, hvor der suppleres med yderligere mål. For alle projekter udarbejdes der resultatkontrakter, hvor regionen opstiller enkelte mål for projektet, der har sammenhæng med regionens handlingsplan. Denne tendens synes også at være blevet udbredt til andre regioner, hvor der for de større samarbejds-/klyngeprojekter er opstillet egentlige resultatkontrakter. For Region Nordjylland samarbejder Vækstforums sekretariatet med tilskudsmodtager om at udvælge nogle typiske kvantitative indikatorer for projektets forventede effekt ved afslutning og nogle få relevante milepæle for projektets fremdrift, der har sammenhæng med regionens handlingsplan. Udvælgelsen sker allerede i forbindelse med forberedelse af ansøgningen og forbedres løbende indtil indsendelse af den endelige ansøgning.

34. For de andre regioner tages der udgangspunkt i ansøgningens måloppstilling. Dette gælder for Region Hovedstaden og Region Sjælland, hvor der ikke er stillet krav om supplerende effektmål ud over dem, der skal fremgå af ansøgningen. Det drejer sig fx om de indikatorer, som er udpeget inden for erhvervsudviklingsstrategiens indsatsområder. Overordnet tages der udgangspunkt i Erhvervsstyrelsens effektindikatorer, hvorefter der er en løbende dialog om at gøre målene mere operationelle og styringsrelevante.

Rigsrevisionen har endvidere spurgt regionerne, om de har stillet krav til beskæftigelseseffekten og de kvalifikationsmæssige effekter af projekterne. De fleste regioner har ikke opstillet sådanne krav ud over de oplysninger, som Erhvervsstyrelsen stiller krav om skal indgå i socialfondsansøgningen. En undtagelse herfra er Region Syddanmark, der under indsatsområdet turisme har ønsket, at projektmodtager redegør for, hvor meget projektet vil bidrage til vækst i ansatte inden for oplevelsesøkonomien.

35. Rigsrevisionen har spurgt regionerne, i hvilket omfang de lægger vægt på de forventede effekter i ansøgningen, og hvordan regionerne vurderer, om effekterne er realistiske. Regionerne har oplyst, at effekt indgår som et væsentligt kriterie i ansøgningerne, og flere af regionerne har udarbejdet egentlige scorekort, der bruges i forbindelse med behandling af ansøgningerne.

Undersøgelsen har vist, at der er en løbende dialog mellem tilskudsmodtager og regionens sagsbehandler om, hvorvidt effekterne angivet i ansøgningskemaet er realistiske. Vurderingen foretages af de sagsbehandlere, der har viden om det fagspecifikke område og erfaringer fra tidligere gennemførte projekter. Flere regioner har således givet udtryk for, at man netop har valgt større projekter, hvor der indgår en række virksomheder og forskningsinstitutioner, da man har erfaringer med, at sådanne projekter har den største effekt.

36. Rigsrevisionen kan konstatere, at der er stor forskel på de enkelte regioners måde at arbejde med effektmål på. Den meget forskelligartede effektstyring i regionerne vanskeliggør sammenligning af effekt mellem de enkelte regioner. Det er Rigsrevisionens vurdering, at videndelingen om effektstyring mellem regionerne ikke er optimal. Efter Rigsrevisionens opfattelse er der behov for en styringsmodel, som kan sikre, at både Socialfondsprogrammets overordnede målsætninger og de regionale styringsbehov bliver tilgodeset. En bedre koordinering vil således kunne imødegå unødigt dobbeltarbejde. Rigsrevisionen anbefaler, at Erhvervsstyrelsen i samarbejde med regionerne fokuserer på at videndele mere og på at udvikle fælles koncepter, hvor der dog stadig er plads til at målrette indsatsen i den enkelte region.

37. Et fælles koncept kunne fx tage udgangspunkt i forandringsteorien, som Erhvervsstyrelsens eksisterende koncept er baseret på. Dette koncept kunne udvides, så det tager hensyn til de regionale forskelle, og det dermed ikke i samme omfang er nødvendigt for regionerne at udvikle egne systemer.

I sit hørings svar til Rigsrevisionen har Erhvervs- og Vækstministeriet oplyst, at Erhvervsstyrelsen i samarbejde med regionerne vil udvikle et fælles styringskoncept, som tager udgangspunkt i forandringsteorien og bygger videre på de koncepter, der er blevet anvendt i perioden 2007-2013. Styringskonceptet sigter på at øge fokus på resultatorientering i sagsbehandlingen og minimere risikoen for dobbeltbelastning af projekterne. Samtidig tages der hensyn til de regionale variationer i organisering, brug af eksterne konsulenter til opstartsmøder, midtvejsevalueringer mv. Styringskonceptet vil også sætte fokus på videndeling, herunder opsamling på projekternes gode og dårlige erfaringer, så disse kan indgå i udvikling og prioritering af fremtidige projekter.

Ifølge Erhvervs- og Vækstministeriet er et af målene med det nye fælles styringskoncept i 2014-2020 at indsamle den information om projekternes fremdrift og effekter, som henholdsvis regionerne og Erhvervsstyrelsen har behov for, i én arbejdsgang, så et projekt ikke bliver udsat for dobbelt indrapportering.

F. De regionale vækstforas opfølgning

38. Erhvervsstyrelsen og de regionale vækstfora skal involveres, hvis der sker ændringer i projektet. For de fleste regioner foretages opfølgning på baggrund af halvårslige statusrapporteringer. Ofte samles de enkelte statusrapporteringer i en oversigt over regionens nuværende projekter til brug for Vækstforums behandling af projekterne.

39. Rigsrevisionen har konstateret, at der er stor forskel på rapporteringerne i de regioner, hvor rapporteringerne bygger på en resultatkontrakt, og de regioner, hvor rapporteringerne bygger på udviklingen i aktiviteter og forbrugte midler. Det er Rigsrevisionens vurdering, at de rapporteringer, der bygger på en resultatkontrakt, er bedre struktureret og giver et godt overblik over, hvilke mål de enkelte projekter skal opfylde.

40. Rigsrevisionen finder, at der er behov for en bedre koordinering mellem Erhvervsstyrelsen og regionerne med hensyn til rapporteringsbehov, så begge instanser ikke anmoder tilskudsmodtager om de samme oplysninger. Ved den halvårslige "Statusrapport for projekter gennemført med tilskud fra Regional Udvikling og Vækstforum Sjælland" anmoder Region Sjælland fx stort set om de samme oplysninger, som allerede er blevet rapporteret til Erhvervsstyrelsen. Modsat bygger Region Midtjyllands rapporteringer på en indgået resultatkontrakt med tilskudsmodtager, og derfor bliver rapporteringen i højere grad et supplement i forhold til Erhvervsstyrelsens statusrapportering.

41. Alle de 5 undersøgte regioner har valgt at indføre midtvejsevalueringer for projekter af en vis størrelse, fx over 1 mio. kr. Formålet med midtvejsevalueringerne er at kunne stoppe op midt i et projekt og foretage de nødvendige justeringer.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at systematiske midtvejsevalueringer for længerevarende projekter er med til at sikre de nødvendige justeringer, så det kører i den rigtige retning.

42. I Socialfondsprogrammet er der krav om, at der skal udarbejdes en slutrapport, og for de større projekter vælger regionen, om der også skal udarbejdes en evalueringsrapport.

43. Flere regioner har oplyst, at den meget forskelligartede struktur, der er i slutrapporterne og evalueringsrapporterne, gør, at evalueringsrapporterne ikke kan bruges til at foretage en samlet opgørelse af projekternes effekt på de enkelte regioners indsatsområder. Regionerne har derfor valgt at opstille hvert sit koncept for måling af effekten af Regionalfondens og Socialfondens virkning på de enkelte indsatsområder i erhvervsudviklingsstrategien. Et eksempel på et sådant koncept er Region Sjælland, der har opbygget en tretrinsmodel. Øverst er der de regionale og samfundsøkonomiske effekter, dernæst de projektnære resultater og effekter og til sidst de regionale virksomhedscases.

44. Region Nordjylland og Erhvervsstyrelsen har i samarbejde foretaget en effektmåling af socialfondsprojektet "Flere virksomheder i vækst". Projektet har været genstand for en nærmere effektmåling med hjælp af Danmarks Statistiks registeroplysninger om danske virksomheder. Der er blevet målt på udviklingen i deltagervirksomhedernes ansatte 1½ år efter deltagelsen, hvilket er blevet sammenholdt med udviklingen i en "referencegruppe" af virksomheder. Målingerne viste, at der blandt 35 deltagervirksomheder var en estimeret jobskabelse på 27 fuldtidsjobs mere end i referencegruppen.

45. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at regionerne har fokus på opfølgningen og er begyndt at arbejde systematisk med målingen af effekterne af projekterne. Rigsrevisionen finder dog, at regionernes samarbejde med Erhvervsstyrelsen vedrørende statusrapporteringerne bør forbedres. Fx indgår mange af de informationer, som tilskudsmodtager skal indberette til styrelsen, også i de indberetninger, der skal foretages til regionerne.

46. Rigsrevisionen finder endvidere, at der i lighed med regionernes arbejde med opstilling af effektmål er behov for at arbejde med fælles koncepter for evaluering af og opfølgning på projekter. Rigsrevisionen har noteret sig, at Erhvervsstyrelsen i forbindelse med tilrettelæggelsen af den nye programperiode vil lægge vægt på forbedring og koordinering af statusrapportering samt opfølgning på projekter og evaluering af disse. Dette finder Rigsrevisionen positivt.

V. Grøn Vækst

Det er Rigsrevisionens vurdering, at der ikke er en helt tilfredsstillende effektorienteret styring af Grøn Vækst-ordningerne.

NaturErhvervstyrelsen under Fødevareministeriet har ikke foretaget en tilstrækkelig implementering af effektorienteret styring for Erhvervsudviklingsordningen under Grøn Vækst.

Rigsrevisionen finder, at NaturErhvervstyrelsen har en tilfredsstillende effektorienteret styring af ordningen Økologisk Investeringsstøtte under Grøn Vækst, fordi der tildeles midler på baggrund af en fagligt baseret teknologiliste. Dog finder Rigsrevisionen, at der er behov for at forbedre ordningens målhierarki med hensyn til succeskriterier.

Rigsrevisionen konstaterer endvidere, at NaturErhvervstyrelsen foretager evalueringer af de samlede ordninger, men at der ikke bliver fulgt konsekvent op på effektmålene for de enkelte projekter.

A. Effektorienteret styring af Landdistriktsfonden udmøntet gennem Grøn Vækst

47. Rigsrevisionen har undersøgt, om NaturErhvervstyrelsen under Fødevareministeriet har en effektorienteret styring af projekttilskudsordningerne under Grøn Vækst. Undersøgelsens fokus har været på, om der er et sammenhængende målhierarki for udvalgte ordninger og for udvalgte projekter i 2 stikprøver. Rigsrevisionen har også undersøgt, om de mål, der er opstillet, er målbare og styringsrelevante, om NaturErhvervstyrelsen vurderer ansøgninger i forhold til effekt, og om styrelsen følger op på effekterne af indsatsen.

Undersøgelsen har vist følgende:

- Erhvervsudviklingsordningens overordnede målhierarki mangler konkrete effektmål, og for flere af de udvalgte projekter er der ikke klare mål eller succeskriterier, som gør det muligt at følge op på, om de enkelte projekter har nået deres mål eller ej.
- Enkelte projekter bruger de foruddefinerede effekter aktivt i formuleringen af et målhierarki. I omkring halvdelen af projekterne er de foruddefinerede effekter dog så generelt formuleret, at de ikke angiver nogen reelle effektmål eller succeskriterier for projektet.
- I ingen af de afsluttede projekter under Erhvervsudviklingsordningen er der eksempler på, at sagsbehandleren har udbedt sig yderligere oplysninger hos ansøger vedrørende effekt, på trods af at der for flere af projekterne ikke var klare mål eller succeskriterier. Rigsrevisionen finder, at NaturErhvervstyrelsen i højere grad bør kunne dokumentere den effektvurdering, der foretages af ansøgninger under Erhvervsudviklingsordningen.

- Rigsrevisionen finder det positivt, at der under Økologisk Investeringsstøtte tildeles midler på baggrund af en fagligt baseret teknologiliste.
- Rigsrevisionen vurderer vedrørende Økologisk Investeringsstøtte, at koblingen mellem ordningens målsætning og det overordnede mål om en fordobling af det økologiske areal mv. er relevant. Rigsrevisionen vurderer dog samtidig, at ordningens målsætning er så generelt formuleret, at den ikke angiver nogen konkrete mål eller succeskriterier for ordningen.
- NaturErhvervstyrelsen evaluerer Grøn Vækst-ordningerne, men følger ikke konsekvent op på de effektmål, der er formuleret i projekternes ansøgninger, eller på de efterfølgende effekter af de enkelte projekter.

Grøn Vækst hedder i dag Grøn Omstilling. Rigsrevisionen anvender i denne undersøgelse betegnelsen Grøn Vækst, da revisionen vedrører programmet, før det skiftede navn.

Grøn Vækst består af aftalen fra 2009 og Grøn Vækst 2.0, som ligger i forlængelse af den oprindelige aftales formål om et grønt landbrugs- og fødevarerhverv, der skaber vækst parallelt med, at miljø- og klimamålsætninger understøttes.

48. Den daværende regering (Venstre og Konservative) og Dansk Folkeparti indgik i 2009 aftalen om Grøn Vækst, som skulle sikre, at et højt niveau af natur-, miljø- og klimabeskyttelse gik hånd i hånd med moderne og konkurrencedygtig landbrugs- og fødevarerproduktion.

49. Grøn Vækst udmønter en del af det danske Landdistriktsprogram og finansieres gennem en kombination af nationale midler og midler fra Landdistriktsfonden, der ifølge statsregnskabets omfattede 814 mio. kr. i 2012.

50. Fødevarerministeriet igangsatte i 2008 et effektarbejde, som skulle implementere effektorienteret styring i ministeriet frem til udgangen af 2013. Dette blev udmøntet i Fødevarerministeriets "Vejledning om effektbaseret styring" fra april 2010. Formålet er, at ministeriet bliver i stand til at påvise, at den indsats, der blev gennemført, har en effekt, som medvirker til at realisere de politisk opstillede mål.

51. NaturErhvervstyrelsens effektarbejde har bl.a. handlet om at opstille målhierarkier for de forskellige ordninger under Landdistriktsprogrammet og såkaldte kritiske antagelser gennem årsags-virknings-kæder. Effektarbejdet har konkret betydet, at bekendtgørelser altid skal starte med at definere hovedmålet. Rationalet er, at hvis ordningens mål lægges fast fra starten, bliver det lettere at præcisere, hvilken effekt man ønsker at få ud af en given ordning, og lettere at prioritere mellem ansøgninger. Rigsrevisionen finder det positivt, at Fødevarerministeriet, herunder NaturErhvervstyrelsen, har fokus på effektorienteret styring.

52. Rigsrevisionen har undersøgt 2 ordninger, der vedrører primær produktion, dvs. landbrugserhvervet. Den ene ordning, Erhvervsudviklingsordningen, er en ordning for jordbrugsproducenter og jordbrugsorganisationer. Den anden ordning, Økologisk Investeringsstøtte, er en investeringsordning, hvis målgruppe er økologiske bedrifter.

53. Både Erhvervsudviklingsordningen og Økologisk Investeringsstøtte er omfattet af NaturErhvervstyrelsens effektarbejde, og der er udarbejdet målhierarkier for begge ordninger. NaturErhvervstyrelsen kan give afslag på ansøgninger for begge ordninger, hvis styrelsen vurderer, at effekten af det ansøgte projekt ikke er tilstrækkelig i forhold til ordningens formål eller projektets udgifter.

54. I sagsbehandlerinstruksen til NaturErhvervstyrelsens tilskudsadministrationssystem BTAS fremgår det, at sagsbehandleren under det såkaldte legalitetstjek skal vurdere, om projektet ligger inden for formålet med ordningen, og om effekterne stemmer overens med indsatsområdet og med formålet med ordningen. Det fremgår endvidere, at effekterne skal være realistiske.

Det er vigtigt, at målene for projektet er målbare og styringsrelevante, så man kan vurdere, om effekterne er realistiske. Det er således en forudsætning, at det er klart, hvad ansøger ønsker at opnå med projektet, og hvilke succeskriterier der er herfor.

55. I de følgende afsnit gennemgås den effektorienterede styring, først i relation til Erhvervsudviklingsordningen og dernæst ordningen for Økologisk Investeringsstøtte. Afslutningsvis rapporteres samlet på NaturErhvervstyrelsens opfølgning på effekten af indsatserne.

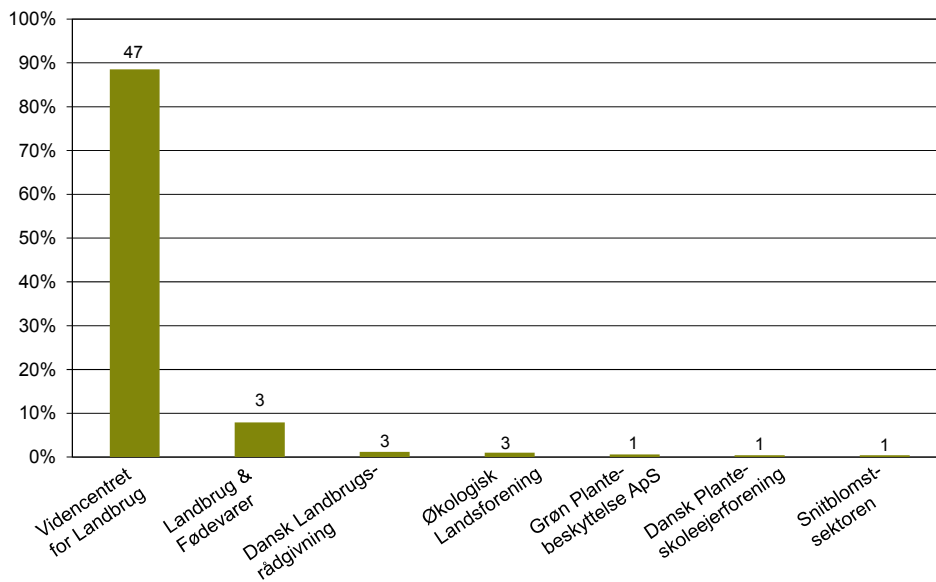
B. Erhvervsudviklingsordningen

56. Erhvervsudviklingsordningens formål er at fremme udvikling og demonstration af nye produkter, processer og teknologier inden for den primære jordbrugssektor. De nye produkter, processer og teknologier skal bidrage til at forbedre erhvervets konkurrenceevne og samtidig reducere belastningen af miljø, klima og natur. Projekternes resultater skal kunne få kommerciel effekt senest 3 år efter projektafslutningen.

57. Under Erhvervsudviklingsordningen kan støttebeløbet variere afhængigt af størrelsen på den virksomhed, der søger. Der gives dog hovedsagligt støtte til projekter, som har en såkaldt anden offentlig medfinansiering fra landbrugets fonde. Alle projekter i Rigsrevisionens stikprøve var projekter med anden offentlig medfinansiering. For disse projekter udgør EU-tilskuddet 50 % af projektets samlede udgifter. De øvrige 50 % finansieres gennem landbrugets fonde, og i enkelte tilfælde suppleres finansieringen af branchen, fx Danish Crown. Ordningen søges af landbrugsorganisationer, primært Videncentret for Landbrug.

BOKS 2. TILSKUDSMODTAGERE UNDER ERHVERVSUDVIKLINGSORDNINGEN

På hjemmesiden for Erhvervsudviklingsordningen fremgår det, at der kun kan søges tilskud, hvis der på ansøgningstidspunktet foreligger dokumentation for tilsagn om medfinansiering fra landbrugets fonde. Landbrugets fonde består af de offentlige promilleafgifts- og produktionsafgiftsfonde, som årligt yder ca. 520 mio. kr. i tilskud til fødevarer-, jordbrugs- og fiskerisektoren. Figuren viser den procentvise fordeling af midler og antallet af projekter blandt tilskudsmodtagerne.



Det samlede tilskud for de afsluttede projekter (59 i alt) under Erhvervsudviklingsordningen er 68 mio. kr. Videncentret for Landbrug er tilskudsmodtager for 47 af de afsluttede projekter med en andel af tilskuddet på 88,5 %. Af de øvrige tilskudsmodtagere er det kun Økologisk Landsforening, Dansk Planteskoleejerforening og Snitblomstsektoren, som ikke er en del af den samme organisation.

Grøn Plantebeskyttelse ApS er således ejet af Videncentret for Landbrug. Videncentret for Landbrug er en dattervirksomhed af Landbrug & Fødevarer og er i øvrigt en del af Dansk Landbrugsrådgivning.

58. NaturErhvervstyrelsen har oplyst, at ansøgninger om tilsagn om tilskud til Erhvervsudviklingsordningen omfatter projektbeskrivelse med formål, indhold og effekter. NaturErhvervstyrelsen kontrollerer administrativt, at ansøgningerne opfylder adgangskravene til ordningen, men derudover har der for ansøgningsrunderne i 2010, 2011, 2012 og 2013 ikke været behov for at prioritere mellem projekterne, idet det samlede ansøgte beløb har ligget inden for den afsatte økonomiske ramme i puljen. Det skyldes ifølge NaturErhvervstyrelsen, at landbrugsorganisationerne, som søger midlerne (primært Videncentret for Landbrug), ved, hvor mange penge der er til rådighed, og derfor tilpasser de søgte beløb efter denne ramme. Meget få ansøgninger opfylder ikke betingelserne, idet ansøger kender reglerne og ved, hvad de skal søge om for at få støtte. Der gives derfor sjældent afslag på ansøgninger.

59. NaturErhvervstyrelsen har oplyst, at ordningen i 2013 bliver opprioriteret til 80 mio. kr. fra 40 mio. kr. i 2012, selv om der hidtil ikke har været flere ansøgere, end bevillingen dækkede. NaturErhvervstyrelsen har oplyst, at erhvervet gennem længere tid har argumenteret for en opprioritering af rammen, idet de organisationer, der søger støtte fra ordningen (primært Videncentret for Landbrug), mangler finansiering til projekter, som de ikke har søgt penge til inden for den eksisterende ramme, og at ansøgerne derfor vil tilpasse de ansøgte beløb til den nye puljestørrelse.

60. Projekter, som medfinansieres af landbrugets fonde, skal ligge inden for ét af en række definerede indsatsområder, fx kvalitetsfødevarer, fødevarer sikkerhed, økologi eller dyrevelfærd. Derudover skal ansøgeren beskrive de forventede effekter af projektet på en række foruddefinerede effekter i ansøgningskemaet. De foruddefinerede effekter er gengivet i boks 3.

BOKS 3. FORUDDEFINEREDE EFFEKTER FOR ERHVERVSUDVIKLINGSORDNINGEN

Ansøgere om tilskud under Erhvervsudviklingsordningen skal beskrive projektets effekter med hensyn til:

1. Skabelse og sikring af arbejdspladser
2. Styrkelse af konkurrenceevnen
3. Bidrage til at formindske ammoniakfordampning og lugtgener
4. Bidrage til at formindske næringsstoffudvaskning
5. Bidrage til at reducere energiforbrug eller omlægning til grøn energi
6. Bidrage til udvikling af det geografiske område eller det faglige område, herunder sikring af et robust produktionsmiljø
7. Bidrage til reduktion af pesticidforbruget eller til reduktion af miljøbelastningen fra anvendelse af pesticider.

Herudover skal ansøger beskrive:

- Produktets udbredelsespotentiale i jordbrugs- eller forarbejdningssektoren
- Demonstrationsaktivitetens forventede gennemslagskraft målt ved antal demonstrationer og deltagelsen i aktiviteterne set i forhold til branchens størrelse (kun demonstrationsprojekter).

61. I forbindelse med videreførelsen af Erhvervsudviklingsordningen under Grøn Vækst i 2010 besluttede NaturErhvervstyrelsen, at målostillingen for ordningen skulle foretages ud fra en såkaldt minimumsmodel. Denne model blev valgt for at tilgodese monitorering og evaluering af Landdistriktsprogrammet over for Kommissionen. Valget af model skyldtes, at der var tale om en videreførelse af en eksisterende ordning. NaturErhvervstyrelsen har oplyst, at Fødevareministeriets strategi for effektbaseret styring primært er anvendt i forhold til indførelse af nye ordninger. Målhierarkiet for Erhvervsudviklingsordningen fremgår af boks 4.

BOKS 4. MÅLHIERARKI FOR ERHVERVSUDVIKLINGSORDNINGEN

Formålet med ordningen er at "fremme udvikling og demonstration af nye teknologier og processer", og at dette skal ske ved:

- at udvikle 15 nye teknologier, processer eller produkter med positiv effekt på produktivitet, beskæftigelse eller natur, miljø, klima, dyrevelfærd, -sundhed samt arbejdsmiljø
- at sikre 60.000 primære jordbrugere/forarbejdningsvirksomheder modtager/har adgang til information om nye teknologier, processer eller produkter med positiv effekt på produktivitet, beskæftigelse eller miljø, natur, klima, dyrevelfærd, -sundhed samt arbejdsmiljø.

62. Rigsrevisionen vurderer, at det første mål om at udvikle 15 nye teknologier bedst kan betegnes som et produktionsmål. Målet vedrører således ikke effekt, men *antallet* af nye teknologier, der "produceres" som følge af indsatsen. Det andet mål om at sikre 60.000 primære jordbrugere/forarbejdningsvirksomheder adgang til informationer er efter Rigsrevisionens vurdering ikke styringsrelevant. Målet er opfyldt, så snart én hjemmeside med de pågældende informationer er oprettet, da informationen blot skal være tilgængelig. Der er således ikke tale om et mål om, at informationen fx skal bruges eller være kendt af modtagerne. Der er tilsvarende ikke opstillet konkrete mål for de ønskede langsigtede effekter om produktivitet, beskæftigelse eller natur, miljø, klima, dyrevelfærd, -sundhed samt arbejdsmiljø. Denne form for opstilling af mange forskellige langsigtede effekter uden parametre for mål-opfyldelse er ikke i overensstemmelse med Fødevareministeriets "Vejledning om effektbaseret styring", der anbefaler at udvælge få konkrete mål med klare succeskriterier.

63. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at den optimale effektorienterede styring er baseret på et mindre antal langsigtede effektmål, hvortil der knyttes en række målbare parametre. Disse parametre bør fastsættes så højt i årsags-virknings-kæden som muligt. Det kan være vanskeligt at opstille parametre for den langsigtede socioøkonomiske effekt. I sådanne tilfælde anbefaler Rigsrevisionen, at NaturErhvervstyrelsen anvender parametre på et lavere niveau i målhierarkiet, fx mere kortsigtede effektmål, der med rimelighed kan antages at hænge sammen med den langsigtede effekt. Et mere kortsigtet effektmål kunne fx være, at i alt 20.000 bedrifter indfører en af de udviklede teknologier eller metoder i produktionen.

Foruddefinerede effekter

64. NaturErhvervstyrelsen har oplyst, at ansøgere inden for Erhvervsudviklingsordningen i ansøgningsskemaet skal forholde sig til de foruddefinerede effekter, jf. boks 3, men det er ikke et krav, at der formuleres mere projektspecifikke effektmål. En foruddefineret effekt er fx projektets forventede effekt på styrkelse af konkurrenceevnen eller formindskelse af næringsstofudvaskningen.

65. Rigsrevisionens stikprøvegennemgang har vist, at der er stor forskel på, hvordan de foruddefinerede effekter anvendes inden for de enkelte projekter. Enkelte projekter bruger de foruddefinerede effekter aktivt i formuleringen af et målhierarki. Dette finder Rigsrevisionen positivt. I omkring halvdelen af projekterne er de foruddefinerede effekter dog så generelt formuleret, at de ikke angiver nogen reelle effektmål eller succeskriterier for projektet. Dette fremgår bl.a. af eksempel 5.

EKSEMPEL 5. "SCENARIER OG NATUR-, MILJØ- OG LANDSKABSFARMTEST"

Projektets effekt på skabelse og sikring af arbejdspladser blev beskrevet som følger:

"Projektet forventes at medvirke til at sikre arbejdspladser i landbruget ved at sikre, at der tænkes i nye udviklingsmuligheder og findes alternative løsninger på natur-, miljø- og landbrugsudfordringerne. På baggrund af scenarierne og de gennemførte tests vil der være flere kvalificerede landmænd, der aktivt kan gå ind og arbejde med natur-, miljø- og landskabspleje på deres bedrifter. I dag afholder flere landmænd sig fra – eller går kun tvunget ind i – dette arbejde, fordi det virker uoverskueligt, og fordi det kan være svært at se fremtidsperspektiverne på området. Med projektet kan der skabes nye arbejdspladser f.eks. ved, at produktionslandbrug, der ikke kan udvikle produktion pga. natur- og miljø-mæssige begrænsninger, kan omstruktureres til at påtage sig nye roller som natur- og miljøforvaltere".

66. Når projektet afrapporteres, skal ansøger ligeledes følge op på de foruddefinerede effekter fra ansøgningen. Rigsrevisionen konstaterer, at der for en række af de udvalgte projekter stod næsten det samme i afrapporteringen omkring de foruddefinerede effekter, som der gjorde i ansøgningen. Stikprøvegennemgangen viste endvidere, at der i nogle projekter slet ikke rapporteres på de foruddefinerede effekter. I eksempel 6 er beskrevet et projekt med næsten identiske formuleringer omkring de foruddefinerede effekter:

EKSEMPEL 6. "JORDEN SOM DYRKNINGSMEDIE"

I projektets ansøgning stod:

"Projektet vil i høj grad bidrage til at sikre et robust produktionsmiljø, såvel i relation til at reducere miljøbelastningen som til at sikre en økonomisk bæredygtig planteproduktion".

I slutrapporten stod:

"Aktiviteterne i projektet har i høj grad bidraget til at sikre et robust produktionsmiljø, såvel i relation til at reducere miljøbelastningen som til at sikre en økonomisk bæredygtig planteproduktion".

Rigsrevisionen bemærker, at en opfølgning på de foruddefinerede effekter ikke behøver at være en effektmåling af de socioøkonomiske effekter, da dette i sagens natur er vanskeligt at gennemføre umiddelbart efter projektets afslutning. Rigsrevisionen finder dog, at der bør være en opfølgning på, om man med projektet har opnået de ønskede kortsigtede effekter og resultater, der vil kunne fungere som indikator for, om projektet rent faktisk vil få de ønskede langsigtede effekter.

NaturErhvervstyrelsens effektivurdering af ansøgningerne

67. Ifølge bekendtgørelsens § 5, stk. 1, (bekendtgørelse nr. 932 af 19. juli 2010 om tilskud til udvikling og demonstration vedrørende det primære jordbrug og vedrørende forarbejdning i fødevarerektoren) træffer NaturErhvervstyrelsen afgørelse om tilsagn på grundlag af en prioritering af ansøgningerne ud fra *"den effekt, som opnås ved en gennemførelse af det enkelte projekt"* med hensyn til de foruddefinerede effekter, som beskrevet i boks 3.

Ifølge ændringsbekendtgørelsen (bekendtgørelse nr. 1268 af 15. december 2011), anvender NaturErhvervstyrelsen kun effektparametrene til at prioritere blandt ansøgningerne, når det samlede ansøgte beløb overstiger den økonomiske ramme i puljen.

NaturErhvervstyrelsen har dog oplyst, at styrelsen altid foretager en effektivurdering af de indkomne ansøgninger og forholder sig til, om de foruddefinerede effekter er en del af projektets målhierarki uagtet behovet for prioritering. Effektivurderingen indebærer, at sagsbehandleren – når vedkommende vurderer, om projektet ligger inden for ordningens formål – samtidig forholder sig til projektets effekt. Sagsbehandleren dokumenterer dette ved at afkrydse feltet "Er alle relevante felter i ansøgningsskemaet udfyldt, og ligger projektet inden for formålet med ordningen?" i en tjekliste. I ingen af de udvalgte sager har sagsbehandleren knyttet kommentarer til sin vurdering af effektivurderingen eller på anden måde dokumenteret sin vurdering ud over afkrydsningen af det nævnte felt.

NaturErhvervstyrelsen har oplyst, at såfremt effekterne ikke er tilstrækkeligt beskrevet i ansøgningen, følger sagsbehandleren op over for ansøger og dokumenterer dette i BTAS.

68. Rigsrevisionen konstaterer, at for den udvalgte stikprøve var der ingen af projekterne, hvor sagsbehandleren havde fulgt op over for ansøger på beskrivelserne af projektets forventede effekter. NaturErhvervstyrelsen har heller ikke uden for stikprøven kunnet fremlægge eksempler på, at nogen af sagsbehandlerne har foretaget en sådan opfølgning inden for ordningen.

69. NaturErhvervstyrelsen har oplyst, at der ikke er foretaget opfølgning over for ansøger på projekternes forventede effekter, fordi det, der var beskrevet i ansøgningen, blev fundet tilstrækkeligt.

Stikprøvegennemgangen har vist, at der i de udvalgte projekter var formuleret et overordnet målhierarki, og at der var beskrivelser af årsags-virknings-kæden. Gennemgangen har dog også vist, at der for flere af de udvalgte projekter ikke var nogen klare mål eller succeskriterier, der gjorde det muligt efterfølgende at følge op på, om projektet havde nået sine mål eller ej. Rigsrevisionen vurderer på den baggrund, at NaturErhvervstyrelsen for flere af de udvalgte projekter burde have fulgt op på ansøgningen over for ansøger.

C. Økologisk Investeringsstøtte

70. Formålet med Økologisk Investeringsstøtte er at yde tilskud til investeringer i nye teknologier på økologiske bedrifter. Teknologierne skal bidrage til at fordoble det økologiske areal i 2020 og forøge den økologiske produktion inden for de sektorer, der har det største uudnyttede udviklingspotentiale.

71. NaturErhvervstyrelsen vurderer alle ansøgninger om Økologisk Investeringsstøtte i forhold til en såkaldt teknologiliste udarbejdet af Aarhus Universitet. Listen, som opdateres årligt, indeholder nye og særligt relevante teknologier inden for 5 sektorer. Det er en forudsætning for at opnå tilskud, at teknologien er omfattet af teknologilisten.

72. På baggrund af en række indikatorer i teknologilisten tildeles de enkelte ansøgninger point. Pointsystemet anvendes til at prioritere mellem ansøgninger i de tilfælde, hvor der ikke er midler nok til at imødekomme alle tilskudsberettigede ansøgninger, jf. boks 5.

BOKS 5. POINTSYSTEM FOR ØKOLOGISK INVESTERINGSSTØTTE

Alle teknologierne på teknologilisten udløser point inden for en række områder:

Innovationshøjde

Der gives point fra 1 til 3 ud fra en vurdering af, om teknologien har et højt innovationsniveau i økologisk sammenhæng.

Økologisk vs. konventionel relevans

Der gives point fra 1 til 3 ud fra en vurdering af, hvor vigtig/betydende de enkelte teknologier er for økologien set i forhold til konventionelt landbrug.

ØUV-indeks

Det økologiske udviklingsindeks i teknologilisten er skaleret fra 1 til 10. Indekset er et skøn for, hvor stor betydning teknologien har for fremme af økologisk jordbrug i Danmark. Indekset er givet ud fra en samlet vurdering af de enkelte teknologiers betydning for produktivitet, arbejdslettelse, produktions-sikkerhed og kvalitet i det primære økologiske jordbrug.

Potentiale i forhold til omlægning af flere hektar

Der gives point fra 1 til 4 ud fra en vurdering baseret på den samlede udredning af den nævnte teknik.

73. Tilskuddet under Økologisk Investeringsstøtte kan maksimalt udgøre 40 % af projektets samlede tilskudsberettigede udgifter. De øvrige 60 % finansieres privat af ansøger. Det beløb, der gives i tilskud, består af 75 % EU-midler og 25 % nationale midler. Ordningen kan søges af autoriserede økologiske jordbrugere med et arbejdskraftbehov på mindst 830 timer pr. regnskabsår.

74. For Økologisk Investeringsstøtte er teknologiernes effekt udslagsgivende for, om projektet kan få tilskud. På baggrund af teknologilisten indgår effekt derfor som et direkte parameter i ansøgningsprocessen.

75. NaturErhvervstyrelsen har udarbejdet et målhierarki for ordningen Økologisk Investeringsstøtte. Den såkaldte specifikke målsætning for ordningen føder ind til det overordnede mål i Grøn Vækst om at fremme en markedsbaseret udvikling af den økologiske sektor, så det økologiske areal fordobles i 2020 i forhold til niveauet i 2007, jf. boks 6.

BOKS 6. DEN SPECIFIKKE MÅLSÆTNING FOR ØKOLOGISK INVESTERINGSSTØTTE

Formålet med ordningen er gennem tilskud til investeringer på økologiske bedrifter at udvide det økologiske areal og forøge den økologiske produktion inden for de sektorer, der har det største uudnyttede vækstpotentiale/udviklingspotentiale.

76. Rigsrevisionen vurderer, at koblingen mellem ordningens specifikke målsætning og det overordnede mål om en fordobling af det økologiske areal mv. er relevant. Rigsrevisionen vurderer dog samtidig, at den specifikke målsætning er så generelt formuleret, at den ikke angiver nogen konkrete mål eller succeskriterier for ordningen. Målhierarkiet for ordningen kunne forbedres ved, at den specifikke målsætning blev konkretiseret, fx med målbare kortsigtede effektmål eller med angivelse af, hvor meget projekterne under denne ordning samlet forventes at bidrage til udvidelsen af det økologiske areal eller forøgelsen af den økologiske produktion, fx en samlet produktivitetstigning blandt økologiske bedrifter på 5 %. På den måde bliver det tydeligt, hvilke succeskriterier der er for ordningen, og hvor meget den forventes at bidrage til den overordnede målsætning om en fordobling af det økologiske areal i 2020.

Effektvurdering af ansøgningerne

77. Ansøgere om Økologisk Investeringsstøtte skal beskrive sammenhængen mellem de aktiviteter, der søges om tilskud til, og de udfordringer, projektet forventes at løse. Projektbeskrivelsen skal også indeholde en beskrivelse af investeringens forventede effekt på fastholdelse/udvidelse af hektar eller dyreenheder samt produktionsværdien, hvilket Rigsrevisionen finder positivt.

78. Stikprøvegennemgangen af projekter under Økologisk Investeringsstøtte viste, at en del projekter levede op til vejledningens krav om at beskrive de forventede effekter i forhold til produktionsværdi og udvidelse/fastholdelse af dyreenheder/hektar, men at en række af de øvrige projekter ikke indeholdt oplysninger om dette, jf. eksempel 7. I de tilfælde havde NaturErhvervstyrelsen ikke stillet krav om yderligere oplysninger om målsætninger, men havde godkendt projekterne.

EKSEMPEL 7. "RODUKRUDTSBEKÆMPELSE, LAVT ENERGIFORBRUG OG HØJ KAPACITET"

Formålet med projektet var at investere i en stubhavre til at bekæmpe rodukrudt uden for afgrødernes vækstsæson. Projektet har et målbart mål om en forventet bekæmpelseeffekt på 90 % af alt rodukrudt allerede i første sæson.

Projektbeskrivelsen indeholder ikke en beskrivelse af investeringens forventede effekt på fastholdelse/udvidelse af hektar eller dyreenheder eller på produktionsværdi.

Vurdering af projektet

Det er Rigsrevisionens vurdering, at projektbeskrivelsen indeholder et styringsrelevant og målbart effektmål i forhold til, hvad der ønskes opnået med bekæmpelse af rodukrudt, men at projektbeskrivelsen ikke lever op til vejledningens krav vedrørende oplysninger om sammenhængen mellem projektet og det overordnede mål om fastholdelse/udvidelse af hektar og produktionsværdi.

79. Der er 5 sektorer, som kan modtage tilskud under Økologisk Investeringsstøtte. For "Planteavl" og "Kvægsektoren" har NaturErhvervstyrelsen i 2012 prioriteret blandt ansøgningerne, da flere søgte, end der var afsat midler til. For de øvrige sektorer blev der givet tilsagn til alle projekter, som opfyldte støttebetingelserne. De ansøgninger, hvis teknologi giver flest point på teknologilisten, kommer "først i køen", når der er behov for at prioritere.

80. Alle ansøgninger under Økologisk Investeringsstøtte får point, uanset om der prioriteres inden for den søgte sektor. Der er dog ikke krav om et minimum antal point, hvis der er penge nok til alle ansøgere. Det skyldes ifølge NaturErhvervstyrelsen, at der allerede er taget stilling til, at effekten er stor nok, hvis teknologien er med på listen.

D. Opfølgning på projekter og ordninger

81. Rigsrevisionen har undersøgt, om NaturErhvervstyrelsen følger op på effekterne af projekterne og ordningerne under Grøn Vækst.

82. For begge de undersøgte ordninger skal tilskudsmodtager aflevere en slutrapport, hvor projektet evalueres.

83. Ordningen for Økologisk Investeringsstøtte er ny, og der var på tidspunktet for revisionen ikke foretaget udbetalinger. Rigsrevisionen har derfor ikke vurderet NaturErhvervstyrelsens praksis for opfølgning på denne ordning.

84. NaturErhvervstyrelsen har oplyst, at opfølgningen på projektniveau under Erhvervsudviklingsordningen primært består i en kontrol af budget, en vurdering af projektets indhold i forhold til kravene til ordningen, en vurdering af, om projektet er gennemført i overensstemmelse med den oprindelige beskrivelse af projektet, samt en kontrol af udgifternes rimelighed, og om udgifterne er afholdt.

85. De samlede ordninger bliver evalueret, men der bliver ikke konsekvent fulgt op på effektmålene for de enkelte projekter. Det er således i vid udstrækning op til det enkelte projekt, om der følges op på projektets effekter og succeskriterier. Når projekterne er afsluttet, sender ansøger slutrapporten til NaturErhvervstyrelsen. Slutrapporten skal bl.a. indeholde en redegørelse for de forventede effekter på ansøgningstidspunktet og de effekter, der er skabt ved afslutning af projektet. Hvis der er afvigelser mellem ansøgningen og de opnåede effekter, skal det fremgå af slutrapporten. Oplysninger om en række outputindikatorer, fx afholdte demonstrationer og i visse tilfælde antal hjemmesidehits, indtastes i BTAS og anvendes senere i årsrapporten til Kommissionen om gennemførelsen af Landdistriktsprogrammet. Oplysningerne i årsrapporten vedrører ikke ordningernes overordnede effekt, men i højere grad den økonomiske udnyttelse af ordningerne og de førnævnte outputindikatorer. NaturErhvervstyrelsen har i forlængelse heraf oplyst, at der er mulighed for at lave ekstra indikatorer vedrørende effekt i rapporten, men at det hidtil ikke har været praksis.

86. NaturErhvervstyrelsen fik i 2010 udarbejdet en midtvejsevaluering af den samlede Erhvervsudviklingsordning. Evalueringen var baseret på en spørgeskemaundersøgelse og handlede bl.a. om værditilvækst og miljøeffekter af ordningen. Evalueringen viste, at effekterne ikke var entydige. Rapporten gav endvidere en række anbefalinger til forbedring af ordningen. Rigsrevisionen konstaterer, at NaturErhvervstyrelsen har foretaget en række ændringer i ordningen, som følger de anbefalinger, der er givet i midtvejsevalueringen.

87. I januar 2013 fik NaturErhvervstyrelsen endvidere udarbejdet en "Udredning vedrørende kvantitative målsætninger for Landdistriktsprogrammet", som både omfattede Økologisk Investeringsstøtte og Erhvervsudviklingsordningen. Udredningen var dels baseret på teoretiske overvejelser om ordningens incitamentsvirkninger, dels på eksisterende erfaringer med tilsvarende ordninger. Resultaterne fremkom ved hjælp af beregninger af værditilvækst og beskæftigelse og baserede sig ikke på data fra konkrete afsluttede projekter. Beregningerne viste generelt positive resultater for de 2 undersøgte ordninger. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at udredningen ikke er en egentlig effektmåling. Dog finder Rigsrevisionen, at det er positivt, at NaturErhvervstyrelsen har fokus på ordningernes effekter.

VI. EU-udgifter

Rigsrevisionen vurderer, at Skatteministeriets forvaltning af EU-udgifterne (EU's egne indtægter) generelt er tilfredsstillende, idet der sker en korrekt opkrævning/udbetaling og bogføring af EU's egne indtægter. Der er dog fortsat mange fejl i virksomhedernes toldangivelser. Rigsrevisionen konstaterer endvidere, at der generelt er sammenhæng mellem landenes bidrag og de rabatter, der er givet til de enkelte lande.

A. Skatteministeriets forvaltning af EU-udgifterne

88. Rigsrevisionens undersøgelse af Skatteministeriets forvaltning af EU-udgifterne har vist følgende:

- SKAT har etableret forretningsgange og interne kontroller, som understøtter, at opkrævning/udbetaling og bogføring af EU's egne indtægter er korrekt og i væsentligt omfang er i overensstemmelse med EU's materielle og formelle regler.
- Der er fortsat mange fejl i virksomhedernes toldangivelser. I særligt risikofyldte brancher er fejlprocenten over 90. Rigsrevisionen finder derfor, at den landsdækkende MoFia-kontrol (kontrollen med importangivelser) bør gøres risikobaseret i stedet for som nu, hvor kontrollen sker på baggrund af en tilfældig udvælgelse, og at den udvides i overensstemmelse med Kommissionens anbefalinger.
- SKAT har endnu ikke implementeret en metode, hvor Danmark kan opfylde Kommissionens krav til specifikation af de månedlige afregninger af told og landbrugsafgifter til EU. SKAT arbejder på en løsning.
- Rigsrevisionen konstaterer, at der generelt er sammenhæng mellem landenes bidrag og de rabatter, der er givet til landene. Dog er der enkelte lande med store nettobidrag, der ikke har fået kompensation.

B. Beregningsgrundlaget og afregning af udgifter til EU

89. EU's budget finansieres primært ved EU's såkaldte egne indtægter. For Danmark er disse udgifter til EU. EU's egne indtægter består hovedsageligt af 3 dele:

- indtægter fra told og landbrugsafgifter, der opkræves i medlemslandene
- bidrag baseret på medlemslandenes bruttonationalindkomst (BNI)
- bidrag baseret på medlemslandenes momsgrundlag.

90. Den gældende ordning for EU's egne indtægter for perioden 2007-2013 blev vedtaget på Det Europæiske Råds (herefter Rådet) møde i Bruxelles i december 2005 og senere udmøntet i Rådets afgørelse af 7. juni 2007 om ordningen for De Europæiske Fællesskabers egne indtægter. Ved fastlæggelse af EU's budget opgøres udgiftssiden først, hvorefter finansieringen opgøres. Først indregnes told og landbrugsafgifter, momsbidraget og til slut BNI-bidraget. BNI-bidraget er således fastlagt som en residual mellem udgiftsniveau og de øvrige indtægter, dvs. told og landbrugsafgifter og momsbidraget. Der er dog den begrænsning, at EU's budget maksimalt må udgøre 1,23 % af medlemslandenes samlede BNI.

Told og landbrugsafgifter

91. SKAT opkræver på vegne af EU told af varer, der importeres til Danmark fra lande uden for EU. Landbrugsafgifter opkræves på import af landbrugsprodukter fra lande uden for EU for at udligne forskellen mellem priserne på verdensmarkedet og priserne inden for EU.

Told og landbrugsafgifterne udgjorde i 2012 i alt 3 mia. kr., hvoraf told udgjorde hovedparten med 2,96 mia. kr. Heraf skal der fratrækkes administrationsomkostninger i Danmark på 25 %, svarende til 756 mio. kr. Der blev derfor på dette område betalt 2,2 mia. kr. netto til EU.

BNI-bidraget

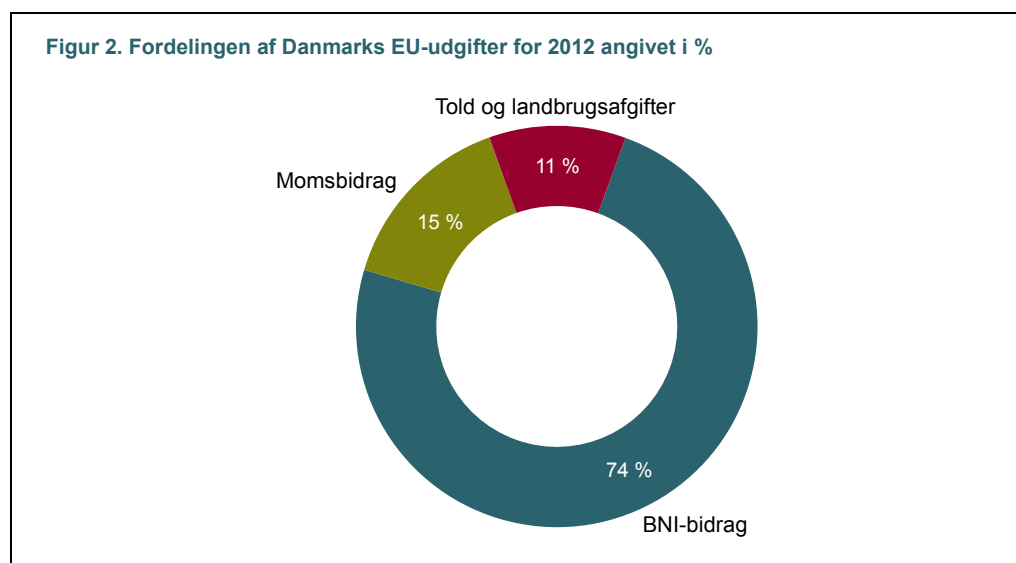
92. Kommissionen fastsætter størrelsen af Danmarks årlige BNI-bidrag på grundlag af en procentsats af et skønnet BNI. Procentsatsen varierer alt efter EU's restfinansieringsbehov og har de seneste år været på 0,6 %-0,8 % af medlemslandenes skønnede BNI. I de følgende år efterreguleres BNI-bidraget på grundlag af BNI-indberetningerne mv. fra Danmarks Statistik. Det endelige BNI bliver først fastlagt efter 4 år. Disse BNI-indberetninger er baseret på Danmarks nationalregnskab, der i vidt omfang er baseret på makroøkonomiske statistikker. BNI-bidraget udgjorde 14,7 mia. kr. i 2012.

Momsbidraget

93. Kommissionen beregner og fastsætter størrelsen af Danmarks årlige momsbidrag på grundlag af det danske momsgrundlag og en sats, som Kommissionen p.t. har fastsat til 0,3 % af landenes momsgrundlag. En række lande har dog fået nedsat deres sats, da de betaler relativt meget i forhold til, hvad de modtager fra EU – fx betaler Tyskland 0,15 % af sit momsgrundlag. Danmarks momsbidrag var for 2012 på i alt 3,1 mia. kr.

Momsgrundlag er værdien af alle omsatte afgiftspligtige varer og tjenesteydelser i Danmark.

Figur 2 viser fordelingen af EU-udgifterne i Danmark.



Det fremgår af figur 2, at BNI-bidraget udgør hovedparten (74 %) af Danmarks EU-udgifter, mens told og landbrugsafgifter og momsbidraget udgør henholdsvis 11 % og 15 % af EU-udgifterne.

C. Revision af told og landbrugsafgifter, momsbidraget og BNI-bidraget

94. Rigsrevisionen har nedenfor redegjort for de væsentligste problemstillinger i den revision og kontrol, som Rigsrevisionen, Skatteministeriets Interne Revision (SIR), Retten og Kommissionen, herunder Eurostat, foretager af opkrævninger og betalinger af told og landbrugsafgifter, momsbidrag og BNI-bidrag.

Rigsrevisionens og SIR's opfølgning på toldprojekter

95. SKAT opkræver på vegne af EU told af varer, der importeres til Danmark fra lande uden for EU. Ved importen foretager virksomhederne – eller speditører, der repræsenterer virksomhederne – en elektronisk fortoldning, hvor virksomhederne via internettet indberetter de oplysninger, der er nødvendige for fortoldningen.

96. De elektroniske angivelser har vist sig at give anledning til mange fejl i fortoldningerne. SKAT har derfor iværksat en række initiativer, der skal være med til at nedbringe fejlene i fortoldningerne. Initiativerne har dels bestået af egentlige stikprøvekontroller, dels vejledning af virksomhederne og speditørerne i en korrekt toldbehandling.

Rigsrevisionen og SIR har gennem de seneste år revideret en række af disse projekter. For 2012 drejer det sig om følgende projekter:

- tariferingsprojektet
- MoFia-projektet (Monitoreringsgruppen for importtransaktioner).

Tariferingsprojektet

97. Projektet blev igangsat med det formål at udvælge de mest fejlbehæftede brancher og her nedbringe fejlprocenterne i fortoldningsangivelserne. Det drejer sig om brancherne tekstiler, fodtøj, transportmidler, maskiner og elektronik. Projektet består af en vejledningsdel og en kontrol del.

I forbindelse med indførelse af varer fra lande uden for EU skal der afgives en række specifikke oplysninger, herunder angives en toldtariffkode (varekode), som beskriver varen. Denne kode er bestemmende for, hvad der skal betales i told. Da varekoden således har stor betydning for afregning af korrekt told til EU, er det vigtigt, at tariffkoden er korrekt. Tarifiering er erfaringsmæssigt et område, der volder problemer ved fortoldningen, idet toldtariffen er kompleks og kræver et stort varekendskab.

98. SKAT har udsendt vejledningebrev til 300 virksomheder, hvor formålet var, at få virksomhederne til at foretage korrektioner af fejl i toldangivelserne. SKAT har oplyst, at de 300 virksomheder i alt korrigerede for netto ca. 80.000 kr. Ca. 200.000 kr. vedrørte virksomhedernes efterbetalinger, mens 120.000 kr. vedrørte tilbagebetalinger til virksomhederne.

99. Af de 300 virksomheder blev 50 udvalgt til kontrol ud fra en risikomodel. Rigsrevisionen har gennemgået kontrolresultaterne af projektet. Ifølge fortoldningsoplysningerne havde de 50 virksomheder oprindeligt indberettet i alt 4 mio. kr. i toldafgifter.

SKAT konstaterede fejl hos 46 af de 50 kontrollerede virksomheder, svarende til 92 %. Fejlene medførte ekstraopkrævning hos 34 virksomheder for i alt ca. 6 mio. kr., mens 12 virksomheder fik tilbagebetalinger på i alt ca. 0,1 mio. kr. Ifølge SKATs kontrol skulle virksomhederne i alt have indberettet 10 mio. kr. i toldafgifter. Der var således kun betalt ca. 40 % af de toldudgifter, som virksomhederne var forpligtede til.

Tarifiering betyder, at importerede varer fra lande uden for EU skal registreres, og der skal betales told efter EU's fastsatte tarif og varekode. Der er ca. 7.000 forskellige varekoder i EU.

100. Rigsrevisionen finder ikke, at systemet fungerer tilfredsstillende, hvis der på nogle områder kun betales 40 % af de toldafgifter, som virksomhederne er forpligtede til at betale. Det er Rigsrevisionens vurdering, at vejledningsbrevene ikke havde den ønskede effekt, da der blev fundet væsentlige fejl, selv om virksomhederne havde haft mulighed for at korrigere deres indberetning. Efter Rigsrevisionens vurdering bør SKAT undersøge, om det er en generel tendens, at tarifieringer i risikofyldte brancher er så fejlbehæftede, fx ved at udbrede kontrollen til en større stikprøve af virksomheder i andre risikofyldte brancher. SKAT har oplyst, at anbefalingen vil indgå i det kommende indsatsarbejde.

MoFia-projektet

101. MoFia-projektet vedrører kontrol af varer, der importeres til Danmark fra lande uden for EU. Formålet er at skabe et overblik over de fejl, der typisk er i angivelserne ved indførelse af varer til Danmark. På grund af de gode resultater er projektet overgået til at være en permanent kontrol pr. 1. januar 2011.

102. MoFia-kontrollen foretages på 4 toldekspeditioner i Danmark. Det drejer sig om toldekspeditionerne Frederikshavn, Kystvejen, Padborg og Århus. Der sker en statistisk udvælgelse af kontroller. Denne udvælgelse er forskellig på de enkelte toldsteder og ligger i et spænd mellem 1 ud af 200 til 1 ud af 1.000. SKAT kontrollerer, om de angivelser, der er udvalgt til kontrol, har de nødvendige dokumenter til, at angivelsen kan accepteres og godkendes, og at den kontrollerede angivelse er korrekt udfyldt.

103. Rigsrevisionen har gennemgået kontrolresultaterne for 2011 og 2012. I 2012 blev der afrapporteret 1.291 MoFia-kontroller. Deraf var 1.027 uden konstaterede fejl (79,5 %) og 264 med konstaterede fejl (20,5 %). Dette er et fald i forhold til 2011, hvor der blev konstateret fejl i 27 % af de udførte kontroller.

Det skal endvidere bemærkes, at MoFia-kontrollerne kun har givet anledning til ganske få beløbsmæssige reguleringer. 12 MoFia-kontroller medførte reguleringer på grund af "for meget betalt told" og reguleringsbeløb på 12.552 kr., mens 40 MoFia-kontroller medførte reguleringer på grund af "for lidt betalt told" og reguleringsbeløb på 167.864 kr. Rigsrevisionen kan således konstatere, at der opdages mange fejl i de gennemførte kontroller, men at der er tale om relativt små beløb.

104. På baggrund af de gode erfaringer med den risikobaserede udvælgelse i tarifieringsprojektet vil Rigsrevisionen anbefale, at der også indføres en risikobaseret kontrol i forbindelse med MoFia-kontrollerne. SKAT har oplyst, at man vil overveje at supplere den statistisk tilfældige udvælgelse med yderligere en risikobaseret udvælgelse i et arbejde, som forventes afsluttet inden udgangen af 2013.

105. Kommissionen har vurderet MoFia-kontrollerne og finder, at SKAT foretager for få kontroller i forhold til antallet af importangivelser. I 1. halvår 2012 blev der foretaget 627 dokumentkontroller ud af de samlede importangivelser på 647.129, svarende til 0,097 %.

Kommissionen har i september 2013 meddelt SKAT, at dette kontrolniveau – efter Kommissionens opfattelse – er for lavt til at sikre en passende beskyttelse af EU's finansielle interesser og en tilfredsstillende overholdelse af toldbestemmelserne. Rigsrevisionen er enig i Kommissionens vurdering set i forhold til de fejlprocenter, der er konstateret i SKATs stikprøvekontrol af toldangivelserne.

SKAT har oplyst, at de er i dialog med Kommissionen, og når den er afsluttet, vil SKAT overveje eventuelle løsninger, såfremt der skulle være behov herfor.

SIR's revision af told og landbrugsafgifter

106. SIR's revision af told og landbrugsafgifter omfatter en undersøgelse af de etablerede forretningsgange ved bogføring og udbetaling af beløb til EU. Ligeledes foretages der kontrol af udvalgte betalinger.

107. Ved revisionen af told og landbrugsafgifterne for 2012 fandt SIR, at Danmark ikke levede op til Kommissionens specifikationskrav til den månedlige opgørelse til EU. Det har medført, at de månedlige opgørelser af afregningen til EU ikke har haft den gennemsigtighed, som Kommissionen har krav på. SKAT er blevet anmodet om at bringe dette i overensstemmelse med Kommissionens lovgrundlag.

Disse mangler har givet anledning til, at SIR har afgivet en supplerende oplysning til regnskabet, da SKATs opgørelse og afregning for finansåret 2012 stadig ikke kan levere disse specifikationer. SKAT har efterfølgende oplyst, at der er etableret et nyt opkrævningssystem – en skattekonto – som SKAT forventer vil kunne opfylde de specifikationskrav, som EU stiller. Der er stadig visse systemmæssige udfordringer i at opnå den krævede specifikation. SKAT arbejder på at løse disse udfordringer. SKATs afdeling for Betaling & Regnskab er i løbende dialog med SIR om at finde en løsningmodel.

SIR's revision af BNI- og momsbidragene

108. Opgørelsen af BNI- og momsbidragene er reguleret af EU's regler og EU's budgetter. SIR's revision består hovedsageligt af en vurdering af, om SKATs forretningsgange ved opgørelse af BNI- og momsbidragene medvirker til at sikre, at disse opgøres i overensstemmelse med reglerne. Ligeledes vedrører revisionen en kontrol af, om de BNI- og momsbidrag, som Danmark er blevet opkrævet, stemmer med EU's budget og betalingsanmodninger.

109. SIR's samlede konklusion for 2012 var, at forvaltningen af området var meget tilfredsstillende. Denne konklusion byggede SIR på, at der var etableret forretningsgange og interne kontroller, som understøttede, at bidraget var opgjort i overensstemmelse med EU's materielle og formelle regler, og at der var overensstemmelse med EU's årsbudget og de beløb, som EU havde opkrævet af Danmark.

Kommissionens kontrol af BNI

110. Da BNI-bidraget bygger på statistiske opgørelser, er det Kommissionens statistiske enhed, Eurostat, der foretager kontrollen med BNI-opgørelsen i Danmark. Eurostat gennemfører kontrolbesøg for at vurdere, om definitioner mv. vedrørende det danske BNI følger de retningslinjer, som er fastsat i den europæiske nationalregnskabsstandard ENS 95, og om BNI-opgørelsen er dækkende for den aktivitet, der finder sted. I tilfælde af bemærkninger tages der forbehold for det danske BNI. Eurostats rapporter sendes til BNI-udvalget.

111. Eurostat var sidst på kontrolbesøg i Danmark i 2008 (og før det i 2003). Kontrolbesøget varede en uge og fokuserede på de statistiske metoder. Eurostats seneste besøg i Danmark gav anledning til ét landespecifikt forbehold. Derudover fik Danmark 6 tværgående forbehold, som gælder for alle medlemslandene.

Det specifikke forbehold vedrørte en usikkerhed i opgørelsen af boligbenyttelse som følge af, at den hidtidige kilde til oplysninger om husleje var ophørt. Danmarks Statistik har undersøgt mulige nye kilder og fundet en tilfredsstillende erstatning. For at undgå brud i tidsserien for boligbenyttelse blev den nye kilde ikke umiddelbart indarbejdet. Danmarks Statistik har oplyst, at kilden vil blive indarbejdet i forbindelse med en hovedrevision af nationalregnskabet i 2014. Eurostat har taget forbehold for BNI-tallene, indtil den nye kilde er implementeret.

Told og landbrugsafgifter opgøres i et såkaldt A- og B-regnskab. A-regnskabet vedrører beløb, hvor der er fuld sikkerhed for, at beløbet bliver indbetalt til EU, mens B-regnskabet vedrører beløb, hvor der ikke er fuld sikkerhed for, at beløbet vil blive betalt til EU. Beløbet i B-regnskabet bliver først overført til EU, når beløbet er indbetalt af debitor.

BNI-udvalget er et udvalg, hvor repræsentanter for de forskellige landes statistikkontorer samles til møder om nationalregnskaber, ENS 95 og Eurostats kontrolrapporter.

112. De 6 tværgående forbehold, der vedrørte alle medlemslandene, skal behandles i BNI-udvalget. Det drejer sig om, at ingen lande følger ENS 95 på en række områder. Der er taget forbehold vedrørende grænseoverskridende formueindkomster, finansielle formidlingstjenester, behandling af virksomheder uden (større) fysisk tilstedeværelse, behandling af bilskrotordninger, behandling af almene boliger og medtagning af illegale aktiviteter i nationalregnskaberne. Illegale aktiviteter omfatter bl.a. prostitution og narkotika.

113. Nationalregnskabsberegningerne baserer sig på et meget stort antal primære kilder, der alle er underkastet usikkerhed af meget forskellig art. Da nationalregnskabs hovedformål er at tilvejebringe et grundlag for en samlet vurdering af den økonomiske, strukturelle og konjunkturmæssige udvikling, må kontinuiteten i tidsserier tillægges stor vægt. Danmarks Statistik har oplyst, at nationalregnskabs tal – som alle andre former for økonomisk statistik – er behæftet med usikkerhed.

114. Rigsrevisionen har konstateret, at Danmarks Statistik gennemfører en række afstemninger og vurderer udviklingen i primær statistik (fx industristatistikken) i forhold til nationalregnskabet. Danmarks Statistik har endvidere oplyst, at der er iværksat en række tiltag, som skal forbedre kvaliteten af BNI-opgørelsen. Kontoret, der udarbejder nationalregnskabet, er ved at udvikle et internt system til kvalitetssikring, hvor der vil blive indført en række kontroller og sandsynlighedsvurderinger, inden kontoret går videre i produktionsprocessen ved udarbejdelsen af nationalregnskabet.

Rigsrevisionen konstaterer dog, at der ud over Eurostats kontrolbesøg ca. hvert 5. år ikke er nogen anden ekstern kontrol. Danmarks Statistik har taget initiativ til et peer review af, om det danske nationalregnskab lever op til de principper, som EU-landenes chefstatistikere har vedtaget. Peer reviewet forventes gennemført i 2014 eller 2015. Rigsrevisionen finder dette initiativ tilfredsstillende.

Kommissionens kontrol af momsbidraget

115. Kommissionen foretager med jævne mellemrum kontrol af landenes momsredegørelser, se boks 7. Det seneste kontrolbesøg i Danmark var i 2012. Kommissionen tager forbehold, hvis der er afvigelser i forhold til det forventede på indtægts- eller udgiftssiden. Kommissionen vurderer de forskellige områder i forhold til andre lande og/eller i forhold til andre i samme branche.

BOKS 7. MOMSREDEGØRELSEN

For at sikre sammenlignelighed mellem medlemslandenes momsgrundlag skal medlemslandene hvert år udarbejde en momsredegørelse, hvor der korrigeres for afvigelser fra seneste momsdirektiv (6. momsdirektiv). Det skyldes, at nogle medlemslande har valgfrihed for momspligten af nogle transaktioner, og andre lande har bibeholdt nationale regler, fra før de kom ind i EU. I Danmark er det Skatteministeriet, der udarbejder momsredegørelsen.

116. Kommissionen tog 6 forbehold på en række forskellige områder i momsredegørelsen, som Kommissionen finder ikke er i overensstemmelse med det 6. momsdirektiv. Det drejer sig om opgørelse af ikke-kommerciel radio og tv, personbefordring, momsgruppeordningen, velgørenhedsorganisationer, fritagelse for levering og reparation af skibe og fly samt fritagelse for ydelser leveret om bord på transportmidler. Det er endnu ikke afklaret, hvor store beløb disse forbehold drejer sig om.

Et af forbeholdene vedrørte Danmarks Radio og TV 2, hvor Kommissionen har anmodet om en forklaring på de meget forskellige omkostninger i Danmarks Radio og TV 2. Efter SKATs oplysninger hænger forskellen sammen med, at Danmarks Radio har en langt større egenproduktion af programmer/film og derfor har større lønudgifter end TV 2, der normalt køber sine produkter (serier, film mv.) og dermed har lavere lønudgifter.

2 af de andre forbehold (momsgruppeordningen og velgørenhedsorganisationer) skyldes, at Danmark har fritaget en række interessegrupper for moms, hvilket Kommissionen ikke finder i overensstemmelse med det 6. momsdirektiv.

117. Danmark er blandt de medlemslande, der tillader momsgrupper. Kommissionen fandt ikke, at momsdirektivet gav hjemmel til momsgrupper, der indebærer en risiko for negative virkninger for momsindtægter. Kommissionen havde anlagt traktatbrudssag mod Danmark vedrørende den danske administration. Sagen om momsgrupper er afgjort af EU-Domstolen, og Danmark fik medhold. Kommissionens forbehold på dette punkt er derfor hævet.

118. Den danske momslovgivning tillader endvidere en generel momsfritagelse for varer og ydelser, der leveres af almenvælgørende eller på anden måde almennyttige foreninger, fx indsamlinger. Det er Kommissionens opfattelse, at momsdirektivet ikke giver hjemmel til sådanne fritagelser, hvorfor forbeholdet videreføres. SKAT har oplyst, at Danmark ikke er enig med Kommissionen. Kommissionen har ikke rejst en traktatkrænkelssag mod Danmark vedrørende dette spørgsmål.

D. Sammenligning af EU-udgifter og rabatter mellem de forskellige EU-lande

119. Der har i de seneste år været en del debat om de rabatter, som nogle medlemslande har opnået, og om sammenhængen mellem rabatterne og størrelsen af de brutto- og nettobidrag, som de forskellige lande betaler til EU. Rigsrevisionen har derfor foretaget en kortlægning af, hvad EU-bidragene i de forskellige lande er, hvilke korrektioner/rabatter de forskellige lande har fået i de seneste år og sammenhængen mellem brutto- og nettobidragene og de aftalte rabatter. Danmark har hidtil været et af de lande, der ikke fik rabatter, men ved Rådets møde i februar 2013 blev det aftalt, at Danmark vil få en bruttonedsættelse i perioden 2014-2020 i det årlige BNI-bidrag på 130 mio. euro.

120. For at vurdere, hvor meget de enkelte lande "netto" betaler til EU, er man nødt til at se på EU-bidragene i forhold til de midler, der tilfalder støttemodtagere i de enkelte lande. Der er mange måder at opgøre nettobidraget på. Rigsrevisionen har baseret sin opgørelse på Finansministeriets beregninger af brutto- og nettoopgørelserne, hvor alle EU's indtægter og udgifter tælles med. Det bemærkes, at denne opgørelse ikke er identisk med Kommissionens opgørelse af nettobidraget, da Kommissionens opgørelse bl.a. ikke inkluderer EU's administrative udgifter til EU-ansatte og medlemslandenes told og landbrugsafgifter. Det skal endvidere bemærkes, at de opgjorte tal ikke er identiske med statsregnskabet's opgørelse af EU-indtægter og EU-udgifter, som fremgår i kap. III, da betalinger, der går uden om den danske stat til danske organisationer og virksomheder (fx universiteterne), ikke er med i statsregnskabet's opgørelse, men indgår i tabel 3. De enkelte landes bruttobidrag har også indgået i forhandlingerne om rabatter.

Momsgruppe er en gruppe, der er finansielt, økonomisk eller organisatorisk knyttet til hinanden, og som får mulighed for at blive betragtet som én afgiftspligtig person, i stedet for hver især at blive betragtet som selvstændige, momspligtige personer.

Tabel 3 viser netto- og bruttobidragene for de forskellige medlemslande. Negativt beløb for nettobidrag er anvendt ved lande, der modtager mere fra EU, end de betaler, mens positive beløb viser det modsatte.

Tabel 3. Netto- og bruttobidrag pr. indbygger i perioden 2007-2011 (årligt gennemsnit)

	Nettobidrag i kr.		Bruttobidrag i kr.
Holland	1.653	Luxembourg	4.360
Danmark	1.264	Belgien	3.360
Sverige	1.099	Danmark	3.327
Tyskland	984	Holland	2.615
Storbritannien	696	Irland	2.587
Italien	664	Finland	2.559
Finland	651	Sverige	2.430
Frankrig	641	Frankrig	2.267
Østrig	583	Østrig	2.231
Cypern	254	Tyskland	2.110
Spanien	+378	Italien	1.958
Rumænien	+445	Cypern	1.782
Bulgarien	+626	Spanien	1.760
Irland	+649	Grækenland	1.656
Malta	+694	Storbritannien	1.559
Slovenien	+806	Slovenien	1.507
Tjekkiet	+946	Portugal	1.187
Belgien	+1.002	Malta	1.158
Slovakiet	+1.149	Tjekkiet	1.050
Polen	+1.383	Estland	925
Portugal	+1.851	Slovakiet	905
Letland	+1.892	Ungarn	715
Ungarn	+1.893	Litauen	694
Estland	+2.273	Letland	681
Litauen	+2.649	Polen	676
Grækenland	+3.133	Rumænien	435
Luxembourg	+18.146	Bulgarien	366

Note: Alle EU's indtægter og udgifter er talt med i opgørelsen af brutto- og nettobidragene. Perioden 2007-2011 er valgt, idet der findes konsoliderede regnskabstal for denne periode. Det bemærkes, at de store negative bidrag fra Belgien og Luxembourg skal ses i sammenhæng med, at EU-institutionerne ligger i disse 2 lande, og de får dækket de højere administrationsudgifter, som følger deraf.

Kilde: Finansministeriets beregninger på baggrund af Kommissionens "EU Budget 2011, Financial Report" (netto- og bruttobidrag) og Eurostat (befolkningstal).

Bruttobidraget omfatter alle Danmarks udgifter til EU, dvs. told og landbrugsafgifter, moms og BNI-bidrag.

Nettobidraget er bruttobidraget fratrukket indtægter fra tilskudsordninger og refusion for administration af EU-midlerne.

Det fremgår af tabellens kolonne over nettobidrag, at der er 10 lande, som gennemsnitligt i perioden 2007-2011 betalte mere til EU's budget, end de modtog, mens der er 17 lande, der modtog flere midler fra EU, end de betalte. Samtidig fremgår det, at der er væsentlig forskel på, hvor meget de enkelte medlemslande betaler via statsbudgetterne til EU pr. indbygger.

121. Variationen i de enkelte landes bidrag til EU har givet anledning til, at nogle lande har ønsket at få rabatter på deres bidrag til EU. Den væsentligste aftale vedrørende rabatter er den såkaldte Fontainebleau-aftale, der blev indgået på Rådets møde i 1984. I aftalen fremgår det, at alle former for korrektioner på indtægts- og udgiftssiden er baseret på 2 principper:

- Udgiftspolitikken er i det lange løb det vigtigste middel til at løse spørgsmålet om uligevægt på budgettet.
- Ethvert medlemsland, der i forhold til sin relative velstand bærer en for tung budgetbyrde, vil på et passende tidspunkt kunne opnå en korrektion.

122. De væsentligste korrektioner, der indtil 2013 var givet vedrørende EU's egne indtægter, blev givet til Storbritannien (UK-korrektionen), Tyskland, Østrig, Holland og Sverige.

123. Korrektionen til Storbritannien indførtes ved Rådets beslutning nr. 257 af 7. maj 1985. Motivet for UK-korrektionen var, at Storbritannien på det tidspunkt, med henvisning til landets velstandsniveau, var et af de mindst velstående medlemslande, men samtidig et af de lande, der bidrog mest til EU-budgettet som følge af, at finansieringen på det tidspunkt i høj grad var baseret på momsbidraget.

Storbritannien fik en aftale, der i grove træk indebærer, at Storbritannien får refunderet 66 % af differencen mellem deres bidrag til EU-budgettet og det beløb, de får tilbage fra budgettet. Finansieringen af UK-korrektionen sker ved, at de øvrige medlemslande deler omkostningerne ved UK-korrektionen proportionalt med deres relative BNI-bidrag til EU's budget.

124. Finansieringen af UK-korrektionen har imidlertid ændret sig gennem tiden, idet nogle af de største nettobidragssydere til EU-budgettet har fået bevilget det, der almindeligvis benævnes en "rabatt på rabatten". Tyskland, Østrig, Holland og Sverige har således kun betalt 25 % af deres oprindelige finansieringsandel af UK-korrektionen siden 2000.

125. Rådet bestemte på sit møde i Bruxelles i december 2005, at Holland for perioden 2007-2013 skulle tildeles en bruttoreduktion på 605 mio. euro og Sverige en bruttoreduktion på 150 mio. euro af sine årlige BNI-bidrag. Beløbene skulle prisreguleres i perioden. Endelig er der sket en reduktion i momsatsen for Tyskland, Østrig, Holland og Sverige i perioden 2007-2013.

Tabel 4 viser, hvilke typer af rabatter – og sammensætningen heraf – som Storbritannien, Tyskland, Østrig, Holland og Sverige gennemsnitligt har modtaget i perioden 2007-2011.

Tabel 4. Gennemsnitlige årlige bruttorabatter i perioden 2007-2011 (Mio. kr.)

	Storbritannien	Tyskland	Holland	Sverige	Østrig	I alt
UK-rabatten	37.797					37.797
Rabat på UK-rabatten		6.894	1.744	940	718	10.296
BNI-rabat			4.965	1.133		6.099
Momsrabatt		13.963	3.789	2.160	567	20.478
I alt	37.797	20.857	10.499	4.232	1.285	74.670

Note: Perioden 2007-2011 er valgt, da der findes konsoliderede regnskabstal for denne periode. BNI- og momsrabatterne finansieres af alle medlemslandene, hvorfor nettorabatten for det enkelte rabattland vil være lavere end angivet i tabellen. UK-rabatten og rabatterne på UK-rabatten finansieres af alle andre lande end de lande, der modtager den konkrete rabatt.

Kilde: Finansministeriets beregninger foretaget ud fra Kommissionens "EU Budget 2011, Financial Report".

Sammenholdes tabel 3 og 4, kan det ses, at det i vid udstrækning er de lande, der har fået rabatt, som også er blandt de lande, der netto betaler mest til EU pr. indbygger.

126. Ved Rådets møde i februar 2013 blev det aftalt, hvilke rammer der skal være for EU's egne indtægter for perioden 2014-2020. For så vidt angår rabatterne blev det vedtaget, at den eksisterende korrektionsmekanisme til fordel for Storbritannien fortsat gælder. For perioden 2014-2020 vil bidragssatsen for momsbaseede egne indtægter for Tyskland, Holland og Sverige blive fastsat til 0,15 %. Endelig vil Danmark, Holland og Sverige få en bruttonedsættelse i perioden 2014-2020 i deres årlige BNI-bidrag på henholdsvis 130 mio. euro, 695 mio. euro og 185 mio. euro. Østrig får en bruttonedsættelse i sit årlige BNI-bidrag på 30 mio. euro i 2014, 20 mio. euro i 2015 og 10 mio. euro i 2016. Østrigs, Hollands og Sveriges rabatter bliver samlet set reduceret i perioden 2014-2020 i forhold til perioden 2007-2013, hvilket betyder, at Danmarks finansiering af andre landes rabatter derved reduceres med 53 mio. kr. om året i perioden 2014-2020. Danmark opnår på den baggrund en samlet rabat på godt 1 mia. kr. årligt i perioden 2014-2020.

Rigsrevisionen kan konstatere, at de lande, der har opnået rabatter, ligger blandt de 9 største nettobidragydere. Der er således generelt sammenhæng mellem landenes nettobidrag og de rabatter, der er givet til de enkelte lande. Der er dog også enkelte lande med store positive nettobidrag, som ikke har fået rabat.

VII. Supplerende oplysninger og Fødevareministeriets iværksatte initiativer

Det er Rigsrevisionens vurdering, at dele af forvaltningen vedrørende landbrugsordningerne fortsat ikke fungerer helt tilfredsstillende og kan føre til nye underkendelser på landbrugsområdet. Rigsrevisionen finder det positivt, at Fødevareministeriet har iværksat en række initiativer til forbedring af disse områder, bl.a. på baggrund af en ekstern konsulentundersøgelse af landbrugsordningerne.

A. Opfølgning på de supplerende oplysninger fra beretning til Statsrevisorerne om revisionen af EU-midler i Danmark i 2011

127. Rigsrevisionens vurdering bygger på følgende konstateringer:

- Arealkontrollen er på en række områder blevet forbedret i forhold til 2011, men der er fortsat behov for tiltag, hvis risikoen for fremtidige underkendelser skal mindskes.
- Der er endnu ikke truffet beslutning om en anden kontrolmodel, som kan sikre, at kommunerne foretager en mere ensartet KO-kontrol. Fødevareministeriet har dog iværksat en række initiativer inden for den nuværende kontrolmodel for at forbedre kommunernes KO-kontrol.
- Administrationen af tilskudsordninger under Landdistriktsfonden fungerer ikke helt tilfredsstillende. Fødevareministeriet har iværksat en række tiltag til forbedring af administrationen på området.

Som en del af landbrugsreformen i 2005 indførte EU en sammenhæng mellem tildeling af enkeltbetalingsstøtte og overholdelse af en række krav til miljø, sundhed, dyrevelfærd og god landbrugs- og miljømæssig stand på landbrugsarealer (GLM), de såkaldte KO-krav.

Der er i alt 121 KO-krav – som jordbrugerne skal overholde, alt efter hvilken type bedrifter de driver. Hvis jordbrugerne ikke overholder reglerne, bliver tilskuddet nedsat.

128. I beretningen om revisionen af EU-midler i Danmark i 2011 blev der afgivet 3 supplerende oplysninger på Fødevareministeriets områder. De supplerende oplysninger vedrørte arealkontrollen, KO-kontrollen og underkendelser. Rigsrevisionen har foretaget en opfølgning vedrørende disse 3 punkter og undersøgt, hvilke foranstaltninger Fødevareministeriet har iværksat siden afgivelsen af beretningen.

129. Vedrørende arealkontrollen konstaterer Rigsrevisionen, at kontrollen var bedre organiseret og forløb mere tilfredsstillende i 2012 end i 2011, men revisionsresultaterne viste, at telekontrollen med brug af ortofotos (flyfotos) som forventet fortsat er mindre præcis end fysisk kontrol på stedet. Det betyder, at der i nogle tilfælde tages lidt større arealer med i forhold til resultaterne af de fysiske kontrolopmålinger. Rigsrevisionen konstaterer endvidere, at der var sket forbedringer i den løbende opdatering af markkortene, så Danmark i 2012 har opfyldt flere af kriterierne i EU's testsystem end i 2011.

Et privat konsulentfirma har for NaturErhvervstyrelsen i 2012/2013 foretaget en analyse af den danske forvaltning af EU's landbrugsstøtteordninger. Analysen har haft til formål at kortlægge de mest kritiske områder i den danske forvaltning af EU's landbrugsstøtteordninger, bl.a. med henblik på at komme med forslag til, hvordan man reducerer risiciene for fremtidige underkendelser.

NaturErhvervstyrelsen vurderer trods disse forbedringer, at der fortsat er risiko for underkendelser på landbrugsområdet. Styrelsen har i 2012/2013 anmodet et konsulentfirma med stor erfaring i arealkontrollen om at komme med forslag til forbedringer, der kan mindske risikoen for fremtidige underkendelser.

130. Af konsulentrapporten fremgår en række anbefalinger, der kan forbedre arealkontrollen:

- øgede personaleresurser til telekontrollen, da de nye kvalitetsstandarder i telekontrollen medfører et øget tidsforbrug pr. sag
- øget fokus på de vanskelige sager, der får støtte under Landdistriktsprogrammet, da Kommissionen særligt har fokus på disse sager
- uddannelsesmæssigt og kompetencemæssigt løft hos kontrollørerne for at sikre tilstrækkelig indsigt i EU-regelsættet samt kompetencer i kortlæsning og plantetekniske forhold
- flere genkontroller, da man gennemfører for få genkontroller til systematisk at kunne vurdere årsagerne til kontrollørernes fejl
- bedre procedurer for markkortopdateringer, idet markblokændringer, der er identificeret i forbindelse med de fysiske kontroller, ikke altid bliver ajourført i markblokregisteret.

Rigsrevisionen finder de iværksatte initiativer og forslag tilfredsstillende og vil fortsat følge arbejdet med at forbedre arealkontrollen.

131. Rigsrevisionens gennemgang af KO-kontrollen sidste år viste, at der var et urealistisk forhold mellem antallet af udførte KO-kontroller og antallet af fundne KO-overtrædelser i mange kommuner. De danske myndigheder har valgt, at de fleste KO-kontroller på miljøområdet gennemføres af kommunerne. Ifølge Fødevareministeriet indebærer den valgte model, at ministeriet ikke har mulighed for at føre tilsyn med kommunernes KO-kontrol. Efter Rigsrevisionens opfattelse er der derfor behov for, at organiseringen af KO-kontrollen genovervejes, så der er en central myndighed, der har det overordnede ansvar for kontrollen, og der derved sikres en ensartet kvalitet af kontrollen.

132. NaturErhvervstyrelsen har oplyst, at de har foretaget en analyse af kommunernes indberetningsfrekvens i perioden 2008-2011. På baggrund af analysen er styrelsen nået frem til, at der er 17 kommuner, som har meget få indberetninger af overtrædelser i forhold til deres tilsynsbesøg. Vurderingen er foretaget på baggrund af, om kommunen havde indberettet mindre end halvdelen af de gennemsnitlige antal KO-indberetninger for alle kommuner i Danmark i 2 eller flere år i perioden. De 17 kommuner blev anmodet om at redegøre for den konstaterede lave indberetningsfrekvens og blev desuden inviteret til et møde, hvor eventuelle forklaringer kunne uddybes. En række kommuner har bl.a. forklaret, at den lave indberetningsfrekvens skal ses i sammenhæng med, at besøgene er varslet, og at konsulenter fra Landboforeningen gennemgår ejendommene, før de kontrolleres for krydsoverensstemmelse. Andre kommuner har oplyst, at de udsender en tjekliste over KO-reglerne, samtidig med at de varsler kontrollerne. På den måde reduceres risikoen for konstateringer af KO-overtrædelser i høj grad.

133. EU-reglerne foreskriver, at KO-kontrollen som udgangspunkt skal være uvarslet, da formålet med kontrollen er at fastslå, om støttebetingelserne eventuelt er tilsidesat, og at dette formål ikke må bringes i fare ved et forudgående varsel.

134. Det førømtalte konsulentfirma har foreslået:

- at der indføres et tilsyn med kommunerens krydsoverensstemmelse gennem efterkontrol af deres arbejde
- at der sker en styrkelse af kontrollørernes kompetencer
- at KO-kontrollen på miljøområdet centraliseres i overensstemmelse med Rigsrevisionens anbefaling i beretningen om revisionen af EU-midler i Danmark i 2011.

Rigsrevisionen finder de foreslåede initiativer tilfredsstillende, men konstaterer, at der endnu ikke er truffet beslutning om en anden kontrolmodel. Rigsrevisionen vil fortsat følge arbejdet med at forbedre krydsoverensstemmelsen.

135. Endelig blev der i beretningen om revisionen af EU-midler i Danmark i 2011 afgivet en supplerende oplysning, da Kommissionen har rejst en række sager over for Danmark om underkendelser (tilbagebetaling af tidligere modtaget EU-finansiering) i størrelsesordenen ca. 1 mia. kr. for perioden 2002-2011. Den største sag vedrører underkendelse af udbetalt hektarstøtte på i alt 750 mio. kr.

136. NaturErhvervstyrelsen har oplyst, at der er etableret nye procedurer for opfølgninger på underkendelser med en højere grad af involvering af både Finansministeriet og Fødevareministeriets departement i underkendelsessagerne. Endvidere er der indført en ny incitamentsstruktur, hvor Fødevareministeriet ud fra det årlige underkendelsesbeløb finansierer 100 % af udgifterne til underkendelser på op til 10 mio. kr. årligt, 15 % af udgifterne til underkendelser på mellem 10 og 80 mio. kr. årligt og 5 % af udgifterne til underkendelser på mellem 80 og 200 mio. kr. årligt. Der er således et loft på Fødevareministeriets årlige medfinansiering på 26,5 mio. kr. Finansministeriet dækker de øvrige udgifter vedrørende underkendelser. Endvidere er der som tidligere beskrevet gennemført en større analyse af, hvordan underkendelser kan mindskes fremover. Rigsrevisionen vil fortsat følge Fødevareministeriets arbejde med at mindske risikoen for underkendelser.

137. Ud over de 3 førømtalte områder med supplerende oplysninger i 2011 har Rigsrevisionen konstateret, at administrationen af tilskudsordninger under Landdistriktsfonden ikke fungerer helt tilfredsstillende. Denne konstatering bygger på en revision af det ene af de 2 regnskaber under Landdistriktsfonden. Den private revisor, der varetager revisionen på Kommissionens vegne, fandt fejl i 30 af de 111 udvalgte stikprøver og beløbsmæssige fejl på 9,6 mio. kr. Den private revisor har estimeret den forventede fejl på hele det undersøgte område til 26,7 mio. kr. ud af 321,6 mio. kr., svarende til 8,3 % EU accepterer en fejlprocent på 2, svarende til ca. 6 mio. kr. Den private revisor tog derfor forbehold for denne del af regnskabet.

NaturErhvervstyrelsen har oplyst, at næsten $\frac{2}{3}$ af de beløbsmæssigt opgjorte fejl kan forklares med mangelfuld skiltning hos støttemodtagerne om medfinansieringen fra EU. Det skal i den forbindelse bemærkes, at det er uklart, hvor alvorligt den manglende skiltning skal sanktioneres. Den private revisor valgte på grund af manglende EU-retningslinjer at vurdere den samlede sanktion til 100 % af støttebeløbet. NaturErhvervstyrelsen har oplyst, at styrelsen mener, at sanktionen bør være mere proportional i forhold til forseelsen. Rigsrevisionen støtter op om dette synspunkt og finder, at der primært er tale om formelle fejl, som ikke har betydning for, om tilskuddene anvendes til formålet.

138. NaturErhvervstyrelsen har endvidere oplyst, at styrelsen i 2013 har haft fokus på at følge op på de kritiserede forhold. NaturErhvervstyrelsen har bl.a. præciseret regler, forbedret kontrolprocedurer og efteruddannet medarbejdere. Derudover har styrelsen øget antallet af administrative sagsbehandlere og kontrollører, der foretager den fysiske kontrol. Målet er, at styrelsen pr. 16. oktober 2013 indfører et system, hvor alle fakturaer/bilag kontrolleres af styrelsen selv. I dag bliver mindst 5 % af alle bilag kontrolleret.

Ændringen til fuld bilagskontrol er en følge af kritik af den nuværende model fra forskellige revisionsinstanser. Med dette tiltag ønsker NaturErhvervstyrelsen at kunne nedsætte risikoen væsentligt for fremtidige fejl på området og at reducere underkendelsesrisici for projekttilskudssager. Ændringen er ligeledes baseret på en anbefaling fra et eksternt konsulentfirma, som har vurderet kvaliteten af sagsbehandlingen, og som har analyseret sagsbehandlingsprocedurer i andre sammenlignelige lande. Den overordnede konklusion er, at der bør implementeres en 100 % bilagskontrol for at efterkomme Kommissionens kritik. Rigsrevisionen vil fortsat følge arbejdet med at forbedre tilskudsordningerne under Landdistriktsprogrammet. Rigsrevisionen anbefaler desuden, at styrelsen på sigt evaluerer, om resultaterne af den fulde bilagskontrol står mål med indsatsen, herunder om indsatsen fremadrettet kan målrettes de mest risikofyldte områder.

Rigsrevisionen, den 6. november 2013

Lone Strøm

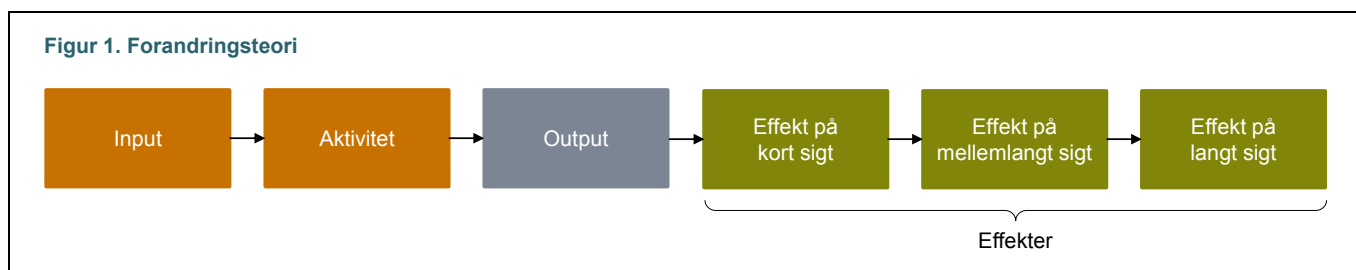
/Morten Henriksen

Bilag 1. Effektorienteret styring og forandringsteori

Rigsrevisionen har i 2 af undersøgelseerne i beretningen haft fokus på effektstyring. Rigsrevisionen har erfaret, at både Erhvervsstyrelsen og NaturErhvervsstyrelsen arbejder med effektstyring og forandringsteori i forhold til EU's tilskudsordninger. I afsnittene "Forandringsteori" og "Anvendelse af effektmål og effektorienteret styring" redegøres der for de 2 begreber med det formål at skabe en forståelsesramme. Rammen er desuden udgangspunktet for den vurdering, Rigsrevisionen har foretaget af styrelsernes forvaltning af områderne.

Forandringsteori

Forandringsteorien anvendes oftest som et redskab til at planlægge en indsats og kan med fordel bruges til at tilrettelægge et projekt. I praksis starter man med at definere de langsigtede effekter, som man ønsker at opnå. Derefter arbejder man sig baglæns gennem de resultater, der må forudsættes for at nå den ønskede effekt, og dernæst gennem de ydelser/produkter/aktiviteter, der skal leveres for at skabe resultaterne. Figur 1 illustrerer forandringsteorien.



En forandringsteori indeholder en analyse af, hvordan den tilsigtede effekt skal nås. Gennem forandringsteorien bliver det beskrevet, hvilke aktiviteter der skal gennemføres, for at man kan opnå en række ønskede effekter for den målgruppe, projektet retter sig mod. Ved at beskrive årsag-virknings-kæden mellem de forskellige elementer i forandringsteorien sandsynliggøres det, at aktiviteterne, der skal gennemføres, fører til de ønskede effekter.

Forandringsteorien kan danne grundlag for, at man kan opstille parametre for målopfyldelsen i projektets årsags-virknings-kæde. Herved dannes et målhierarki. Målene i målhierarkiet kan kategoriseres efter de enkelte led i forandringsteorien. Rigsrevisionen har i beretningen anvendt følgende kategorisering af mål:

Aktivitetsmål udtrykker forholdet mellem *input* og *aktiviteter*, dvs. hvilke aktiviteter der skal gennemføres – fx et opkvalificeringsforløb.

Produktionsmål udtrykker det *output*, de gennemførte aktiviteter skal resultere i – fx at 200 kursister gennemfører et opkvalificeringsforløb.

Effektmål vedrører den tilsigtede *effekt* af en indsats på det omgivne samfund – fx et kompetenceløft, øget beskæftigelse eller integration af psykisk syge på arbejdsmarkedet.

Effektmål kan både være effekter på kort, mellemlangt og langt sigt. Det kan være vanskeligt at opstille parametre for den langsigtede effekt. I sådanne tilfælde kan man vælge at anvende parametre på et lavere niveau som mål for den opnåede effekt, idet man via sin forandringsteori har en formodning om, at der er en sammenhæng til den langsigtede effekt. Fx kan udviklingen af en ny produktionsmetode, som øger en virksomheds produktivitet, anvendes som parameter/indikator for effekten på erhvervets øgede konkurrenceevne.

For at opnå succes med effektstyring og opstilling af effektmål, bør man gøre sig overvejelser om årsags-virknings-kæden mellem iværksatte indsatser og den tilstræbte samfundsmæssige effekt. Forandringsteorien kan i den forbindelse bidrage til en bedre forståelse af, hvordan en given indsats via en række aktiviteter forårsager en effekt.

Anvendelse af effektmål og effektorienteret styring

Den optimale effektorienterede styring er efter Rigsrevisionens opfattelse baseret på et mindre antal langsigtede effektmål, hvortil der knyttes en række målbare parametre. Disse parametre bør fastsættes så højt i årsags-virknings-kæden som muligt. I forlængelse heraf bør det bemærkes, at målostilling med fokus på effekt ikke indbefatter, at andre måltyper ikke længere er relevante. Konkrete aktivitets-/produktionsmål er et hensigtsmæssigt supplement til effektmålene og udgør et relevant kortsigtet styringsredskab. Det centrale er, at årsags-virknings-kæden kortlægges, så sammenhængen mellem indsats, aktiviteter og effekt tydeliggøres – fx gennem forandringsteori. I de tilfælde, hvor det ikke er muligt i projekterne at opstille meningsfulde effektmål for hele eller dele af indsatsen, er det Rigsrevisionens anbefaling, at der i projektet bliver opstillet mål så højt i målhierarkiet som muligt.

Effektorienteret styring handler om at identificere, definere, måle, opstille mål for og følge op på effekter. For de indsatser, der iværksættes gennem tildelingen af EU-midler, drejer det sig om at generere relevant styringsinformation, der kan vise, om indsatsen påvirker projektets målgruppe og i sidste ende samfundet, som det var intentionen.

Når den ønskede samfundsmæssige effekt er udgangspunkt for styringen, rettes fokus mod det, der er væsentligt for projektets succes og eksistensberettigelse, nemlig at målene for projektet bliver opfyldt og bidrager til at indfri det overordnede formål med en tilskudsordning. Ved at arbejde med og ved at dokumentere den samfundsmæssige effekt af indsatsen opnår de politiske beslutningstagere desuden bedre grundlag for prioritering og tildeling af projektmidler.

Bilag 2. Ordlister

Arealkontrol	Kontrol af, om det anmeldte areal i enkeltbetalingsansøgningen er i overensstemmelse med NaturErhvervstyrelsens oplysninger i markblokregistret og de teleopmålte arealer.
Den Europæiske Fiskerifond (Fiskerifonden)	EU-fond, der finansierer udbetalinger af støtte under Fiskeriudviklingsprogrammet.
Den Europæiske Garantifond for Landbruget (Landbrugsgarantifonden)	EU-fond, der finansierer direkte landbrugsstøtte.
Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (Landdistriktsfonden)	EU-fond, der finansierer udbetalinger af støtte under Landdistriktsprogrammet.
Den Europæiske Regionalfond (Regionalfonden)	EU-fond, der skal styrke den sociale og økonomiske samhørighed i EU og udjævne de regionale skævheder.
Den Europæiske Socialfond (Socialfonden)	EU-fond, der har til formål at fremme den økonomiske og sociale samhørighed og udligne forskellene i levestandard i EU.
Direkte landbrugsstøtte	Omfatter enkeltbetalingsordningen og præmier til stivelseskartofler, moderfår og slagting af handyr (tyre og stude).
Dyreenheder	Er det begreb, der beskriver miljøpåvirkningen fra forskellige dyr. En dyreenhed er den mængde dyr, der producerer 100 kg kvælstof på årsbasis. Antallet af dyreenheder er derfor bl.a. afhængigt af dyrets race og vægt.
Enkeltbetaling	Betegnelsen på støtte til jordbrugere fra Den Europæiske Garantifond for Landbruget (Landbrugsgarantifonden).
ENS 95	Er det europæiske national- og regionalregnskabssystem. Medlemslandene skal følge de regnskabsregler, der er beskrevet i ENS 95.
Erhvervsudviklingsstrategi	Et centralt styringsredskab for de regionale vækstfora, hvor de indsatsområder, som det lokale vækstfora prioriterer og støtter efter, er beskrevet.
EU's fonde	De EU-fonde, som bidrager med EU-indtægter i Danmark, er: Den Europæiske Garantifond for Landbruget (Landbrugsgarantifonden), Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (Landdistriktsfonden), Den Europæiske Fiskerifond (Fiskerifonden), Den Europæiske Socialfond (Socialfonden) og Den Europæiske Regionalfond (Regionalfonden). EU-fondene er en del af EU's budget og kan ikke betragtes som fonde i traditionel juridisk forstand.
EU-indtægter og EU-udgifter	Indtægter, som Danmark modtager fra EU, betegnes EU-indtægter, mens de bidrag, som Danmark betaler til EU, betegnes EU-udgifter.
EU-underkendelse	Europa-Kommissionen kan afvise at finansiere det fulde støttebeløb, som medlemslandet har udbetalt, hvis landet ikke efterlever EU's regler på området. Dette er en EU-underkendelse.
God landbrugs- og miljømæssig stand	Det er et krav, at jordbrugerens arealer lever op til reglerne for god landbrugs- og miljømæssig stand, hvis jordbrugeren vil modtage fuld støtte. Det drejer sig fx om, at udyrkede arealer bliver slået én gang hvert 2. år i perioden 1. juli - 15. september, og at arealer med permanent græs bliver slået mindst én gang hvert år i perioden 1. juli - 15. september.
Hektar (ha)	En hektar er et areal på 100 meter × 100 meter, dvs. 10.000 m ² eller 0,01 km ² . Hektar bruges ofte til at angive landområdets areal.
Kontrolmyndighed	Kontrollen med krydsoverensstemmelsen varetages af kommunerne og flere statslige myndigheder (Naturstyrelsen, Kulturstyrelsen, Fødevarestyrelsen og NaturErhvervstyrelsen).

Krydsoverensstemmelse	<p>En række nationale bestemmelser vedrørende miljø, folkesundhed, dyresundhed, plantesundhed og dyrevelfærd samt god landbrugs- og miljømæssig stand skal være opfyldt, for at landmanden kan modtage enkeltbetaling og støtte til stivelseskartofler samt præmier til handyr og moderfår (dvs. støtte finansieret af Den Europæiske Garantifond for Landbruget – Landbrugsgarantifonden). Endvidere gælder kravene støtte til areal- og dyrebaserede ordninger, som er finansieret af Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (Landdistriktsfonden).</p> <p>Denne sammenhæng mellem udbetaling og regeloverholdelse kalder EU for krydsoverensstemmelse.</p>
Krydsoverensstemmelseskontrol (KO-kontrol)	Er defineret som en planlagt kontrol med krydsoverensstemmelse, der er udtaget til kontrol på grundlag af en risikoanalyse og indgår i den ene procent af ansøgerne, der skal kontrolleres i henhold til EU's forordningskrav.
Markbloksregister	Et register, hvor arealet af de enkelte markblokke er registreret.
MoFia	Et projekt, der skal medvirke til en målrettet daglig kontrol og opfølgning og dermed reducere fejl og mangler i toldangivelserne, inden angivelsen er antaget, og varerne er frigivet.
Ortofotos (flyfotos)	NaturErhvervstyrelsen har fået udarbejdet digitale markkort på baggrund af ortofotos, der er geometrisk korrigeret, så afstande, arealer mv. er lige så akkurate som i et almindeligt kort.
Regionalt Vækstforum	Projektansøgninger om tilskud fra Den Europæiske Socialfond (Socialfonden) og Den Europæiske Regionalfond (Regionalfonden) behandles i de regionale vækstfora, der er sammensat af personer udpeget af regionsrådet, personer indstillet af kommunerne, personer fra erhvervslivet, videns- og uddannelsesinstitutioner samt arbejdsgiver- og lønmodtagerorganisationer mv.
Strukturfondene	Den Europæiske Socialfond (Socialfonden) og Den Europæiske Regionalfond (Regionalfonden).
Støtteberettigede/ikke-støtteberettigede arealer	Alle landbrugsarealer, der anvendes til landbrugsaktiviteter (inkl. græsarealer), er støtteberettigede under enkeltbetalingsordningen. Ikke-støtteberettigede arealer er brandbælter, skel, læhegn og naturarealer såsom hede, arealer med siv og andre vådbundsplanter samt arealer, der ikke primært anvendes til landbrugsmæssige aktiviteter eller er beplantet med juletræer.
Telekontrollen	Opmåling af landbrugsarealer ved hjælp af satellitfotos eller ortofotos (flyfotos).