

# Översikt 03

SV

En översikt över  
garantiramen och de  
viktigaste faktorer som  
bidrar till fel i  
sammanhållnings-  
utgifterna 2014–2020



EUROPEISKA  
REVISIONSRÄTTEN

2024

# Innehållsförteckning

	Punkt
<b>Sammanfattning</b>	I–XII
<b>Inledning</b>	01–21
<b>Bakgrundsinformation om sammanhållningspolitiken</b>	01–07
Sammanhållningspolitiken: mål och stödmedel	01–02
Sammanhållningsutgifterna står för mer än en tredjedel av EU:s budget	03–05
Olika perioder för sammanhållningsutgifter överlappar varandra	06–07
<b>Garantiramen inom sammanhållningspolitiken</b>	08–21
Medlemsstaternas myndigheter måste lämna en försäkran till kommissionen om att sammanhållningsutgifterna är korrekta	08–09
Kommissionen införde en metod för samordnad granskning av kostnader inom sammanhållningspolitiken år 2007	10–12
Begreppet räkenskapsår och ett system för att reglera utgifter per år infördes för perioden 2014–2020	13–16
Kommissionen lämnar en försäkran om utgifternas korrekthet i sina årliga verksamhetsrapporter	17–18
Sedan 2017 har vi i vår revisionsmetod tagit hänsyn till de ändringar som gjorts i regelverket för perioden 2014–2020	19–21
<b>Översiktens inriktning och omfattning samt metod</b>	22–28
<b>Vilken var vår samlade bedömning av sammanhållningsutgifternas korrekthet?</b>	29–46
<b>Felnivån för sammanhållningsutgifterna under perioden 2014–2020 var lägre än under perioden 2007–2013 men fortfarande väsentlig</b>	30–33
<b>De flesta revisionsmyndigheter rapporterade felnivåer under väsentlighetsgränsen mellan 2017 och 2022</b>	34–37
<b>Sedan 2018 har kommissionens ”högsta procentsats” visat på väsentliga fel i sammanhållningsutgifterna</b>	38–42
<b>Kommissionens och revisionsmyndigheternas uppskattningar av felprocenten är inriktade på finansiella korrigeringar</b>	43–46

<b>Vilka var våra iakttagelser avseende tillförlitligheten i det arbete som utförs av nyckelaktörerna i kontrollsystemet för sammanhållningspolitiken?</b>	47–69
<b>De förvaltande myndigheternas kontroller på primär nivå är inte tillräckligt ändamålsenliga när det gäller att säkerställa sammanhållningsutgifternas korrekthet</b>	48–49
<b>Revisionsmyndigheterna utgör en viktig andra försvarslinje, men deras arbete med att upptäcka oriktiga utgifter är inte alltid helt ändamålsenligt</b>	50–64
Om de ytterligare fel som vi upptäckte beaktas är procentsatsen för kvarstående fel över 2 % för omkring hälften av de garantipaket som vi granskade	51–53
Det finns ingen ”säkerhetsmarginal” för ytterligare fel när revisionsmyndigheterna rapporterar en procentsats för kvarstående fel på 2 %	54–55
Brister i revisionsmyndigheternas arbete gör att kommissionen kan förlita sig på det i mindre utsträckning	56–64
<b>Kommissionen kontrollerar årsredovisningen, men dess kontroller för att upptäcka ytterligare fel är begränsade</b>	65–69
Skrivbordsgranskningar är inte utformade för att upptäcka ytterligare icke stödberättigande utgifter	65–66
Kommissionens regelfterlevnadsrevisioner har ett tydligt mervärde, men de är begränsade till antalet	67–69
<b>Vilka typer av fel finns det och var uppstår de?</b>	70–93
<b>En del felkategorier i sammanhållningsutgifterna förekommer oftare än andra</b>	71–82
Icke stödberättigande utgifter står för de flesta felen, både när det gäller kvantitet och ekonomisk inverkan	72–75
Fel vid offentlig upphandling upptäcks oftare av revisionsmyndigheter jämfört med perioden 2007–2013	76–79
De icke stödberättigande projekten och felen i samband med statligt stöd är få men utgör en betydande andel av vår uppskattade felnivå	80–82
<b>De flesta medlemsstater som tar emot merparten av sammanhållningsstödet har felnivåer som är väsentliga, men de tillämpar garantiramen på olika sätt</b>	83–93
Våra resultat för perioden 2017–2022 visar på en väsentlig felnivå i de flesta medlemsstater som får mest sammanhållningsstöd	84–85

Hur effektivt medlemsstaterna upptäcker oriktiga uppgifter varierar	86–89
Kommissionen gör oftare en ny beräkning av de procentsatser för kvarstående fel som ligger över väsentlighetsgränsen på 2 % för vissa medlemsstater jämfört med andra	90–93
<b>Vilka var grundorsakerna till fel på nationell nivå?</b>	94–114
<b>Förvaltningsproblem vid myndigheter i medlemsstaterna utgjorde närmare hälften av de ytterligare felen</b>	97–102
Mer än en tredjedel av de ytterligare fel som vi upptäckte kunde ha förebyggts av förvaltande myndigheter	98–100
Revisionsmyndigheterna gjorde olämpliga bedömningar i några få fall	101–102
<b>Bristande aktsamhet eller stödmottagarnas misstänkt uppsåtliga bristande efterlevnad av bestämmelserna stod för mer än en fjärdedel av de fel som vi upptäckte</b>	103–107
<b>Skillnader i tolkningen av rättsliga krav stod för ytterligare en fjärdedel av de fel som vi upptäckte</b>	108–114
Organisationsstrukturen i medlemsstaterna påverkar deras förmåga att förebygga och upptäcka fel	111–114
<b>Hur har kommissionen förebyggt och korrigerat fel?</b>	115–136
<b>Förenklingen av regelverket för sammanhållningspolitiken har hittills inte nått avsett resultat</b>	116–117
<b>I transaktioner där förenklade kostnadsalternativ används förekommer det fel i mindre utsträckning, men de används inte i någon större utsträckning</b>	118–122
<b>Innehållandet av mellanliggande betalningar är potentiellt ändamålsenligt men undergrävs av att årliga utestående belopp frigörs innan kontroller av korrekthet gjorts</b>	123–126
<b>De finansiella korrigeringar som hittills har gjorts har inte inneburit någon direkt förlust av finansiering för de berörda medlemsstaterna</b>	127–136
Det kan ta upp till tjugo månader att slutföra ett finansiellt korrigeringsförfarande mot en medlemsstat	128–133
Kontroller på EU-nivå ledde till ytterligare finansiella korrigeringar på 620 miljoner euro i slutet av 2022, enligt kommissionens rapportering	134–135
Inga finansiella nettokorrigeringar hittills för perioden 2014–2020	136

**Vad händer härnäst? 137–148**

Programmen för perioden 2014–2020 fick en sen start och ytterligare finansiering ökade pressen på några medlemsstater att utnyttja medlen 138–145

Det finns inget rättsligt krav på ett slutligt godkännande för att bekräfta utgifternas korrekthet för hela perioden 146–148

**Avslutande kommentarer 149–162****Bilagor**

Bilaga I – Översikt över roller och ansvarsområden för medlemsstaternas myndigheter och kommissionen

Bilaga II – Tidslinje för räkenskapsår och tidsfrister för rapportering

Bilaga III – Översikt över revisionsrättens urval per medlemsstat (2017–2022)

Bilaga IV – Översikt över revisionsmyndigheternas rapportering av oriktigheter mellan 2018 och 2022

Bilaga V – Relevanta rapporter från revisionsrätten

**Förkortningar****Ordförklaringar****Vi som arbetat med översikten**

# Sammanfattning

**I** Sammanhållningspolitiken är ett stort utgiftsområde. Det stod för mer än en tredjedel av EU:s budget under perioden 2014–2020. Under många år har de sammanhållningspolitiska kostnaderna också bidragit mest till den övergripande felprocenten i samband med vår revisionsförklaring. Politikområdet domineras av ersättningsbaserade betalningar som vi anser är förknippade med hög risk.

**II** Denna översikt grundar sig på vårt tidigare revisionsarbete avseende sammanhållningsutgifter under perioden 2014–2020 och på information som kommissionen offentliggjort. Den ger en överblick över våra granskningsresultat under flera års tid, inbegripet en bedömning av förvaltnings- och kontrollproblem, de fastställda grundorsakerna till felen och våra tidigare bedömningar av de åtgärder som kommissionen har vidtagit för att förebygga och korrigera fel för att sänka felprocenten. Där så är möjligt tillhandahåller vi också landsspecifik information. Med denna översikt vill vi bidra till att stärka säkerhetsmodellen och ge underlag till utarbetandet av lagstiftningsförslaget för sammanhållningspolitiken för perioden efter 2027.

**III** På det stora hela visar vår analys att garantiramen för sammanhållningspolitiken har hjälpt till att sänka den övergripande felnivån sedan 2007 men att den inte har varit ändamålsenlig när det gäller att få ner den övergripande felnivån under den väsentlighetsgräns på 2 % som fastställs i bestämmelserna. Våra granskningsresultat för denna period visar konsekvent på felnivåer över väsentlighetsgränsen på 2 %, både årligen och i ett flerårigt perspektiv. Vi anser att kommissionen underskattar felnivån, även om den instämmer i vår samlade slutsats att sammanhållningsutgifterna innehåller väsentliga fel. Detta visar på att det finns utrymme för förbättringar för alla nyckelaktörer i fråga om hur de genomför säkerhetsmodellen.

**IV** De förvaltande myndigheterna, som utgör den första försvarslinjen i säkerhetsmodellen, spelar en viktig roll i medlemsstaterna för att säkerställa att sammanhållningsutgifterna är korrekta. Men deras kontroller minskar ännu inte i tillräcklig utsträckning den höga inneboende risken för fel som finns i sammanhållningsutgifterna. Omkring hälften av de ytterligare fel som vi rapporterade för perioden 2014–2020 kan tillskrivas åtgärder eller underlåtenhet från de förvaltande myndigheternas sida. De fel som vi rapporterade går utöver de fel som revisionsmyndigheterna upptäckt och korrigerat vid tidigare kontroller eller revisioner.

**V** Medlemsstaternas revisionsmyndigheter utgör den andra försvarslinjen, vilket ligger i linje med principen om samordnad granskning ("single audit"). Vi noterade förbättringar i deras förmåga att upptäcka oriktigheter som rörde offentlig upphandling, men de behöver fortfarande förbättra sin förmåga att upptäcka andra typer av fel. Vi fann fel som de borde ha upptäckt. Mellan 2017 och 2022 identifierade vi ytterligare fel i 51 av de 87 garantipaket som vi hade granskat minst en gång, vilket gjorde att den rapporterade felprocenten för en stor andel av de utgifter som attesterats för kommissionen ökade och kom att ligga över väsentlighetsgränsen. Vi fann också brister i planeringen av och förberedelserna inför revisionsarbetet, kvaliteten på själva revisionsarbetet och dokumentationen av detta arbete. Dessa brister påverkade mer än hälften av de transaktioner som vi granskade, vilket begränsar den tillförlitlighet som kommissionen kan tillskriva detta arbete.

**VI** Kommissionen granskar de granskningsresultat som revisionsmyndigheterna rapporterat med hjälp av skrivbordsgranskningar och utför riskbaserade regelefterlevnadsrevisioner. Skrivbordsgranskningarna har inneboende begränsningar eftersom de inte är utformade för att upptäcka oriktiga utgifter som medlemsstaterna inte upptäckt. Regelefterlevnadsrevisionerna är ändamålsenliga men begränsade till antalet.

**VII** Icke stödberättigande utgifter och projekt utgjorde den vanligaste typen av fel, följt av bristande efterlevnad av regler för statligt stöd respektive EU:s och medlemsstaternas regler för offentlig upphandling. I vår årsrapport för 2022 rekommenderade vi kommissionen, som bär det slutliga ansvaret för genomförandet av EU:s budget, att vidta särskilda riskreducerande åtgärder för återkommande feltyper för att minska förekomsten och effekterna av dem och att komplettera sina åtgärder för att förbättra förvaltningen vid medlemsstaternas myndigheter.

**VIII** Våra granskningsresultat visar på att felnivån ligger över väsentlighetsgränsen i de flesta av de medlemsstater som får mest sammanhållningsmedel. Nio medlemsstater som stod för 76 % av sammanhållningsutgifterna stod även för 91 % av den uppskattade felnivån under perioden 2014–2020. Vår analys visade också att både vi och kommissionen gjorde nya bedömningar av vissa medlemsstaters garantipaket som ofta visade att deras felprocentsatser låg över väsentlighetsgränsen. I sådana fall behöver särskilt revisionsmyndigheternas upptäcktsförmåga förbättras.

**IX** Dessutom identifierade vi tre viktiga grundorsaker till fel, nämligen problem avseende ineffektiv förvaltning vid myndigheter i medlemsstaterna, problem avseende försummelse eller (misstänkt) uppsåt och problem avseende regelverket på stödmottagarnivå. Hälften av de ytterligare fel som vi upptäckte föll inom kategorin ineffektiv förvaltning och visade sig i olämpligt beslutsfattande och olämpliga kontroller av förvaltande myndigheter samt brister i revisionsmyndigheternas arbete.

**X** Genom garantiramen för 2014–2020 kan kommissionen skydda EU:s budget på olika sätt. Belopp som hålls inne för mellanliggande betalningar frigörs dock innan kommissionen kan analysera alla problem som rör laglighet och korrekthet. Kommissionen använder sig också av finansiella korrigeringar i de fall den anser att det finns allvarliga brister i ett programs förvaltnings- och kontrollsystem. Hittills har dock kommissionen ännu inte tillämpat finansiella nettokorrigeringar som skulle leda till en direkt förlust av finansiering för den berörda medlemsstaten. Dessa instrument har därför brister i utformningen och genomförandet. Mot denna bakgrund anser vi att kommissionen behöver vidta fler åtgärder för att stärka det sätt som garantiramen för sammanhållningsutgifter genomförs på under perioden 2021–2027.

**XI** Medlemsstaterna kommer att ha fram till mitten av 2025 på sig att lämna in sina ansökningar om slutbetalning för programmen för 2014–2020. Pressen att utnyttja tillgänglig EU-finansiering medför en ytterligare risk för att utgifter inte används på ett sunt och korrekt sätt. Den flexibilitet som gavs för att hantera covid-19-pandemin, och då särskilt den tillfälliga möjligheten till EU-finansiering på 100 %, bidrog till att man kunde kompensera för det långsamma utnyttjandet under de föregående åren. Att kravet på nationell eller privat medfinansiering av program tillfälligt togs bort kan dock ha gjort medlemsstaterna mindre benägna att genomföra kontroller och därmed förvärrat risken för att pengarna inte använts väl. Med tanke på att program för 2014–2020 avslutas 2025 och att det överlappar genomförandet av program för 2021–2027 är risken för oriktigheter fortsatt hög.

**XII** Våra granskningsresultat för de senaste sex åren, tillsammans med revisionsmyndigheternas och kommissionens resultat, underströk behovet av att stärka det sätt som garantiramen för sammanhållningsutgifter genomförs under perioden 2021–2027. Denna process måste ledas av kommissionen med tanke på att det är kommissionen som bär det slutliga ansvaret för genomförandet av EU:s budget.



# Inledning

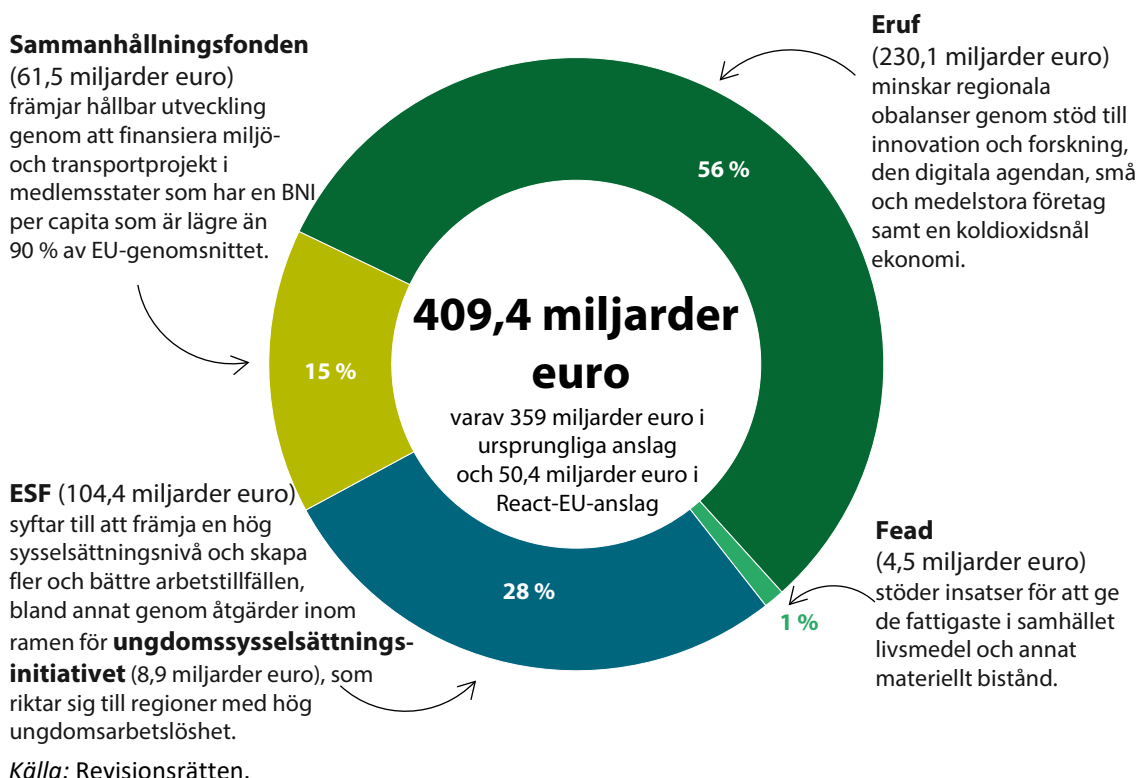
## Bakgrundsinformation om sammanhållningspolitiken

### Sammanhållningspolitiken: mål och stödmedel

**01** Sammanhållningspolitiken främjar EU:s utveckling genom åtgärder för att stärka den ekonomiska, sociala och territoriella sammanhållningen och minska skillnaderna mellan regioner<sup>1</sup>.

**02** Ekonomiskt stöd ges via tre stora fonder, nämligen Europeiska regionala utvecklingsfonden (Eruf), Sammanhållningsfonden och Europeiska socialfonden (ESF), som kompletteras av sysselsättningsinitiativet för unga och fonden för europeiskt bistånd till dem som har det sämst ställt (Fead) (se [figur 1](#)).

**Figur 1 – Fonder till stöd för sammanhållningspolitiken under perioden 2014–2020**



<sup>1</sup> Artikel 174 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

## Sammanhållningsutgifterna står för mer än en tredjedel av EU:s budget

**03** Sammanhållningsstöd tillhandahålls under underrubrik 1b (Ekonomisk, social och territoriell sammanhållning) i den fleråriga budgetramen för 2014–2020. Stödet (inbegripet fonden för europeiskt bistånd till dem som har det sämst ställt) uppgick till 359 miljarder euro<sup>2</sup>, vilket motsvarar mer än en tredjedel (34 %) av EU:s budget. Under perioden 2021–2027 ingår utgifterna för sammanhållningspolitiken i rubrik 2, Sammanhållning, resiliens och värden, i den fleråriga budgetramen. År 2021 utgjorde de den största andelen av EU:s budget och uppgick till 41,7 % av budgeten.

**04** Under många år har sammanhållningspolitiken också bidragit mest till den övergripande felprocenten<sup>3</sup> i samband med vår revisionsförklaring. Politikområdet domineras av ersättningsbaserade betalningar, som vi anser är förknippade med hög risk och som utgjorde 66 % av granskningspopulationen 2022<sup>4</sup>. För att få dessa ersättningar måste stödmottagarna lämna in ersättningsanspråk för de stödberättigande kostnader som de har haft tillsammans med styrkande handlingar. När de gör det måste de ofta följa komplexa regler om vad de kan begära ersättning för (stödvillkor) och hur kostnaderna får uppstå (reglerna om offentlig upphandling eller statligt stöd).

**05** Finansiering inom sammanhållningspolitiken kräver vanligtvis medfinansiering från medlemsstaterna, vilket ska säkerställa att pengarna används väl<sup>5</sup>. I december 2020, för att hantera covid-19-pandemin, tillhandahölls medlemsstaterna genom återhämtningsstödet för sammanhållning och Europas territorier (React-EU) 50,4 miljarder euro som ett tillägg till finansieringen från sammanhållningspolitiken 2014–2020<sup>6</sup>. Samtidigt kunde kostnader som redovisats under räkenskapsåren 2020–2021 och 2021–2022 ersättas från EU:s budget utan krav på medfinansiering från medlemsstaterna<sup>7</sup>. Det skulle minska den börda för de nationella budgetarna som covid-19-pandemin hade orsakat och gjorde också att man kunde utnyttja de

---

<sup>2</sup> På grundval av [cohesiondata.europa.eu](https://cohesiondata.europa.eu).

<sup>3</sup> Punkt 1.14 i [årsrapporten för 2022](#), punkt 1.18 i [årsrapporten för 2021](#), punkt 1.17 i [årsrapporten för 2020](#), punkt 1.18 i [årsrapporten för 2019](#) och punkt 1.29 i [årsrapporten för 2018](#).

<sup>4</sup> Punkt VIII i revisionsrättens revisionsförklaring i [årsrapporten för 2022](#).

<sup>5</sup> Skäl 26 i [förordningen om gemensamma bestämmelser 2014–2020](#).

<sup>6</sup> [Förordning \(EU\) 2020/2221](#) om React-EU.

<sup>7</sup> Artikel 25a i [förordning 2020/558](#).

tillgängliga medlen snabbare<sup>8</sup>. Bestämmelserna medger också EU-finansiering på 100 % för perioden 2023–2024, som är periodens sista räkenskapsår<sup>9</sup>.

## Olika perioder för sammanhållningsutgifter överlappar varandra

**06** EU:s utgifter planeras för en sjuårsperiod i fleråriga budgetramar som alla regleras av särskilda regler. Inom sammanhållningspolitiken tilldelas medlemsstaterna resurser i början av den fleråriga budgetramen för hela sjuårsperioden. Budgeten delas upp i årliga utgifter i enlighet med finansieringsplanerna för medlemsstaternas enskilda operativa program (nedan kallade *programmen*).

**07** Medlemsstaterna har tre år på sig att använda dessa årliga delbetalningar från och med det år för vilket de budgeteras. Efter det går outnyttjade medel automatiskt förlorade<sup>10</sup>. Det innebär att stödberättigandeperioden för sammanhållningsutgifterna 2014–2020 löper från den 1 januari 2014 till den 31 december 2023. Dessutom ligger medlemsstaternas tidsfrist för att lämna in den slutliga utgiftsdeklarationen ännu senare (i mitten av 2024). Denna tidsfrist förlängdes med ytterligare ett år till mitten av 2025 genom förordningen om den europeiska plattformen för strategisk teknik (STEP), som antogs i februari 2024<sup>11</sup>. Sammanhållningsutgifter uppkommer därför i själva verket i fleråriga cykler som sträcker sig över ungefär tio år, där perioderna för de fleråriga budgetramarna överlappar varandra.

## Garantiramen inom sammanhållningspolitiken

### Medlemsstaternas myndigheter måste lämna en försäkran till kommissionen om att sammanhållningsutgifterna är korrekta

**08** Sammanhållningsutgifterna uppstår i ett system med flernivåstyre. Det är medlemsstaterna eller regionerna som ansvarar för den dagliga driften av utgiftsprogrammen. För varje program måste medlemsstaterna utse en förvaltande myndighet, en attesterande myndighet och en revisionsmyndighet. Deras

---

<sup>8</sup> Punkt 30 i [särskild rapport 02/2023](#).

<sup>9</sup> Artikel 1.1 i [förordning \(EU\) 2022/562](#) (förordningen om sammanhållningspolitiska insatser för flyktingar i Europa, Care-förordningen) och artikel 14.1 i [förordning \(EU\) 2024/795](#) (STEP-förordningen).

<sup>10</sup> Artiklarna 86 och 136 i [förordningen om gemensamma bestämmelser 2014–2020](#).

<sup>11</sup> Artikel 14.3 i [STEP-förordningen](#).

ansvarsområden beskrivs närmare i [förordningen om gemensamma bestämmelser 2014–2020](#) (se [bilaga I](#)). Varje år måste dessa myndigheter lämna en försäkran till kommissionen om att utgifterna har varit lagliga och korrekta.

**09** Det övergripande ansvaret för genomförandet av budgeten ligger hos kommissionen<sup>12</sup>. Huruvida denna garantiram är ändamålsenlig beror dock på kapaciteten hos de personer och organ som ingår i medlemsstaternas förvaltnings- och kontrollsystem inom garantiramen. Detta upplägg innebär också att kommissionen i viss utsträckning är beroende av att medlemsstaternas myndigheter fungerar korrekt när den utövar sin tillsyn över lagligheten och korrektheten i EU:s utgifter. Kommissionen måste dock säkerställa att EU:s medel används enligt gällande regler<sup>13</sup>. Även om vi konstaterade en väsentlig felnivå i EU:s utgifter under perioden 2017–2022, där sammanhållning hade bidragit mest till den övergripande felnivån, beviljades kommissionen ansvarsfrihet mot bakgrund av hur förvaltningen såg ut för EU:s totala budget.

### **Kommissionen införde en metod för samordnad granskning av kostnader inom sammanhållningspolitiken år 2007**

**10** Med så kallad samordnad granskning ("single audit") avses en ram för intern kontroll där varje del av revisionen bygger på det arbete som utförts på lägre nivåer, förutsatt att detta arbete är tillförlitligt och korrekt utfört. I praktiken innebär en sådan granskning vid delad förvaltning att kommissionen härleder säkerhet från det revisionsarbete som medlemsstaternas myndigheter utfört. Det är dock kommissionen som har det yttersta ansvaret för att skydda EU:s ekonomiska intressen. Syftet med metoden är att minska både medlemsstaternas och kommissionens revisionskostnader samt revisionsobjektens administrativa börda genom att undvika dubbelt revisionsarbete.

**11** Begreppet samordnad granskning godkändes 2004 i vårt [yttrande och förslaget om att utveckla en ram för intern kontroll](#) av EU-medel förutsatt att vissa förhandsvillkor är uppfyllda (se [ruta 1](#)).

---

<sup>12</sup> Artikel 317 i [fördraget om Europeiska unionens funktionssätt](#).

<sup>13</sup> Artikel 63.8 i [budgetförordningen](#).

## Ruta 1

### Förutsättningar för metoden samordnad granskning ("single audit")<sup>14</sup>

"Kontroller bör användas i enlighet med en gemensam standard och bör samordnas så att man undviker onödigt dubbelarbete. [...] Kontrollerna bör tillämpas, dokumenteras och rapporteras på ett öppet sätt och med insyn så att alla som deltar i systemet kan använda sig av och förlita sig på resultaten. [...]

[L]agstiftningen som ligger till grund för förfarandena [bör] vara klar och otvetydig, och undvika onödig komplexitet.

Systemen för intern kontroll bör utgå från en kedja av kontrollförfaranden där varje nivå har specifika fastställda mål som tar hänsyn till arbete som utförs av andra. Ersättningsanspråk eller kostnader över en viss tröskel bör åtföljas av ett intyg och en rapport, utfärdade av en oberoende revisor, som utgår från gemensamma standarder beträffande omfattning och innehåll.

Kommissionen bör fastställa minimikraven för systemen för intern kontroll [...]. [...] I systemen för intern kontroll bör det ingå mekanismer som medför att brister i själva systemen, liksom felaktigheter och oriktigheter i transaktioner, identifieras och korrigeras, och att det görs återvinningar när så behövs."

**12** Både [budgetförordningen](#) och [förordningen om gemensamma bestämmelser](#) hänvisar till begreppet samordnad granskning<sup>15</sup>. Denna metod har använts inom sammanhållningspolitiken sedan 2007, då revisionsmyndigheternas roll och ansvarsområden stärktes i förhållande till de myndigheter som ansvarade för efterhandskontroller under perioden 2000–2006. I en tidigare rapport drog vi slutsatsen efter det att medlemsstaterna hade förbättrat sina förvaltnings- och kontrollsystem att våra felprocentsatser för perioden 2007–2013 var betydligt lägre än under föregående period<sup>16</sup>. Även med dessa förbättringar var felnivån dock fortfarande väsentlig, och de förväntade framtida förbättringarna för perioden 2014–2020 innebar endast en marginell minskning.

<sup>14</sup> Yttrande 02/2004.

<sup>15</sup> Skäl 218 i [budgetförordningen](#), artikel 148.3 i [förordningen om gemensamma bestämmelser 2014–2020](#) och artikel 80 i [förordningen om gemensamma bestämmelser 2021–2027](#).

<sup>16</sup> Punkterna 80 och 81 i [särskild rapport 17/2018](#).

## Begreppet räkenskapsår och ett system för att reglera utgifter per år infördes för perioden 2014–2020

**13** Genom [förordningen om gemensamma bestämmelser 2014–2020](#) infördes begreppet räkenskapsår och därmed ett system för att reglera de utgifter som deklarerats årligen för varje program. Enligt detta koncept ska medlemsstaternas myndigheter för varje program (eller programgrupp) lämna in ett årligt garantipaket som omfattar utgifter som attesterats för kommissionen under det räkenskapsåret. Räkenskapsåret n omfattar utgifter som deklarerats mellan den 1 juli år n-2 och den 30 juni år n-1 (se [bilaga II](#)). Garantipaketet omfattar

- o de attesterade räkenskaperna för räkenskapsåret,
- o en förvaltningsförklaring och en årlig sammanfattning av kontroller och verifieringar,
- o revisionsmyndighetens årliga kontrollrapport och revisionsuttalande.

**14** I de årliga kontrollrapporterna redovisas en procentsats för kvarstående fel, som utgör den viktigaste indikatorn för lagligheten och korrektheten i varje program eller programgrupp. När revisionsmyndigheten fastställer felprocenten ska den beakta alla oriktigheter som den har upptäckt genom att granska ett representativt urval av insatser och, beroende på urvalsmetoden, extrapolera dessa fel till den granskade populationen. Procentsatsen återspeglar också de finansiella korrigeringar som de förvaltande och attesterande myndigheterna tillämpat och bokfört i räkenskaperna i förhållande till de oriktigheter och risker som revisionsmyndigheterna identifierat i sina revisioner.

**15** I sina garantipaket bekräftar medlemsstaternas myndigheter att räkenskaperna är fullständiga, exakta och sanningsenliga och att deras förvaltningssystem och interna kontroller för det berörda programmet (eller den berörda programgruppen) är ändamålsenliga. De bekräftar också att de attesterade utgifterna är lagliga och korrekta<sup>17</sup>. Därefter godkänner kommissionen räkenskaperna och reglerar endast det utestående EU-bidraget om den – med beaktande av revisionsmyndighetens revisionsuttalande – sluter sig till att de är fullständiga, exakta och sanningsenliga.

---

<sup>17</sup> Artikel 127.5 i [förordningen om gemensamma bestämmelser 2014–2020](#) och artikel 63.7 i [budgetförordningen](#).

**16** Genom [förordningen om gemensamma bestämmelser 2014–2020](#) infördes också möjligheten att innehålla 10 % av alla mellanliggande betalningar<sup>18</sup> och tillämpa finansiella nettokorrigeringar<sup>19</sup>. Det förstnämnda ska tillhandahålla en reserv vid eventuella oriktiga utgifter som inte upptäckts av medlemsstatens kontrollsystem (och som därför ersätts). Det sistnämnda skulle göra det möjligt för kommissionen att dra tillbaka medel från en medlemsstat som inte lyckats åtgärda de brister som upptäckts i dess förvaltnings- och kontrollsystem.

### **Kommissionen lämnar en försäkran om utgifternas korrekthet i sina årliga verksamhetsrapporter**

**17** Två av kommissionens generaldirektorat ansvarar för utgifter på sammanhållningsområdet: GD Regional- och stadspolitik (REGIO) och GD Sysselsättning, socialpolitik och inkludering (EMPL). I sina årliga verksamhetsrapporter rapporterar de om huruvida programmets förvaltnings- och kontrollsystem är ändamålsenliga (samt om hur systemen fungerar, vilka brister som identifierats i myndigheternas arbete i medlemsstaterna och vilka korrigerande åtgärder som begärts), huruvida deras räkenskaper är godtagbara och huruvida de underliggande transaktionerna är lagliga och korrekta. Sedan juli 2021 har kommissionens revisions- och bedömningsarbete avseende sammanhållningsutgifter samordnats och utförts av ett gemensamt revisionsdirektorat.

**18** I sina årliga verksamhetsrapporter använder kommissionen sig av de enskilda procentsatser för kvarstående fel som rapporterats av revisionsmyndigheterna för varje program, resultaten av sitt eget arbete (skrivbordsgranskningar, som vid behov kompletteras med granskningar på plats, riskbaserade regelefterlevnadsrevisioner och tematiska revisioner) och annan tillgänglig information, såsom våra granskningsresultat under arbetet med vår revisionsförklaring. Den använder denna information för att beräkna och rapportera en kritisk prestationsindikator för korrektheten i utgifterna inom respektive fond (se punkt **38**). Denna kritiska prestationsindikator aggregeras och presenteras i kommissionens årliga förvaltnings- och resultatrapport som en indikator för korrektheten i sammanhållningsutgifterna för budgetåret som helhet.

---

<sup>18</sup> Artikel 130 i [förordningen om gemensamma bestämmelser 2014–2020](#).

<sup>19</sup> Artikel 145.7 i [förordningen om gemensamma bestämmelser 2014–2020](#).

## Sedan 2017 har vi i vår revisionsmetod tagit hänsyn till de ändringar som gjorts i regelverket för perioden 2014–2020

**19** Vårt uppdrag är enligt fördraget om Europeiska unionens funktionssätt att pröva om samtliga inkomster och utgifter varit lagliga och korrekta. Vi är sålunda EU:s oberoende externa revisor och som sådan ingår vi inte i systemet för intern kontroll för de sammanhållningspolitiska fonderna och omfattas inte heller av den med dem förknippade metoden samordnad granskning. Under vårt arbete med revisionsförklaringen bedömer vi om kommissionen har genomfört EU-budgeten i enlighet med gällande regler.

**20** Sedan 2017 har vår granskningspopulation på sammanhållningsområdet utgjorts av kostnader som ingått i de räkenskaper som lämnats in i garantipaketet och godkänts av kommissionen för det aktuella räkenskapsåret. I våra revisioner granskar vi därför främst transaktioner för vilka medlemsstaterna har slutfört sin kontrollcykel för det relevanta räkenskapsåret och för vilka de förväntas ha genomfört alla relevanta åtgärder för att korrigera fel som de själva identifierat<sup>20</sup> i ett led i sina kontrollförfaranden. Detta innebär att alla fel som upptäcks vid våra revisioner går utöver dem som identifierats vid de interna kontrollerna. Kommissionens kontrollcykel löper parallellt och har därför inte slutförts för alla transaktioner när vi gör vårt urval (se punkt 69 och *bilaga II*).

**21** Dessutom baseras vår revisionsmetod på en bedömning av de olika kontrollåtgärder som vidtagits för garantipaketet i vårt urval. Detta gör det möjligt för oss att identifiera områden där förvaltnings- och kontrollsystemen för särskilda program eller kommissionens tillsynsarbete måste förbättras ytterligare, särskilt när vi identifierar ”ytterligare fel”, vilket innebär ytterligare fel utöver dem som revisionsmyndigheterna (och de förvaltande myndigheterna per definition) har upptäckt och korrigerat vid tidigare kontroller eller revisioner.

---

<sup>20</sup> Punkterna 18 och 19 i bilaga 1.1 i *årsrapporten för 2022*. Undantag är transaktioner som är kopplade till bidrag till finansieringsinstrument och statligt stöd som betalats i förskott.



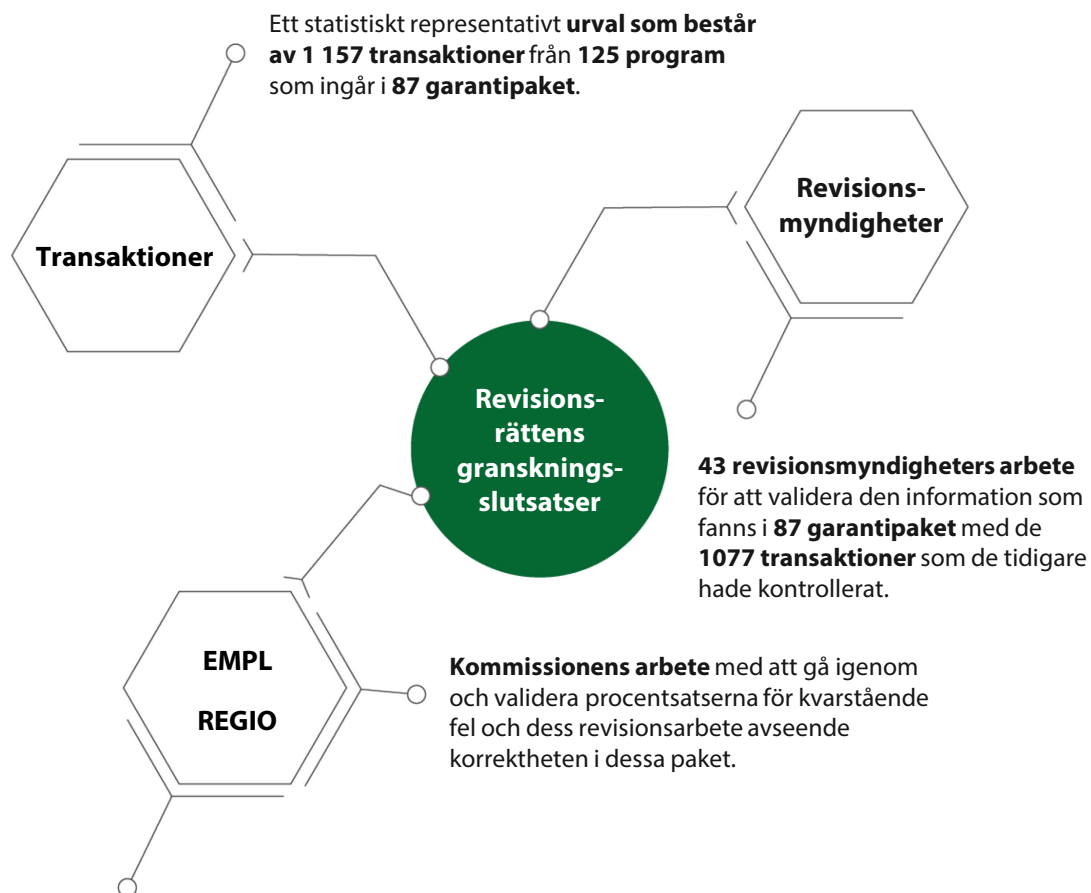
## Översiktens inriktning och omfattning samt metod

**22** Denna översikt ger en överblick över vår bedömning av lagligheten och korrektheten i sammanhållningsutgifterna under flera års tid för perioden 2014–2020. Här sammanfattar vi våra tidigare rapporterade granskningsresultat och våra iakttagelser avseende förvaltnings- och kontrollsystemen i medlemsstaterna, fastställer grundorsakerna till felen under perioden och rapporterar om vår tidigare bedömning av de åtgärder som kommissionen vidtagit för att kunna förebygga eller upptäcka och korrigera fel och på så sätt minska felnivån. Där så är möjligt tillhandahåller vi också landsspecifik information. Slutligen identifierar vi vilka utmaningar som finns på revisionsområdet i samband med avslutandet av perioden 2014–2020 och när det gäller lagligheten och korrektheten i sammanhållningsutgifterna 2021–2027.

**23** Denna översikt är inriktad på våra granskningsresultat för budgetåren 2017–2022 (se [bilaga III](#)). Det gör att vi kan täcka in alla utgifter för 2014–2020 som hade uppkommit, deklarerats, ersatts och gått genom kontrollcykeln i slutet av 2022. Budgetåret 2017 var det första år då kommissionen godkände utgifter för det räkenskapsår som löpte mellan den 1 juli 2015 och den 30 juni 2016 och som medlemsstaterna hade deklarerat för program för perioden 2014–2020 (se [bilaga II](#)). De utbetalningar som gjordes mellan 2014 och 2016 (förutom förskott) avsåg framför allt perioden 2007–2013.

**24** Mellan 2017 och 2022 granskade vi 1 157 transaktioner från alla 27 medlemsstater samt Förenade kungariket (se [bilaga III](#)). Vi granskade också det arbete som utförts av medlemsstaternas revisionsmyndigheter för dessa transaktioner (se även [figur 2](#)).

**Figur 2 – Revisionsrättens revisionsarbete som rör perioden 2014–2020 (fram till 2022)**



Den information om korrekthet som lämnats i **årliga verksamhetsrapporter** och i kommissionens årliga förvaltnings- och resultatrapport.

*Anm.:*

\* Siffrorna avser transaktioner som granskats för perioden 2014–2020 mellan 2017 och 2022.

\*\* Det statistiskt representativa urvalet av 1 157 transaktioner bestod av 1 077 transaktioner vars utgifter hade attesterats av revisionsmyndigheterna, nio transaktioner som inte hade ingått i revisionsmyndigheternas urval och 71 transaktioner som rörde finansieringsinstrument.

*Källa:* Revisionsrätten.

**25** Den urvalsmetod som vi använder gör att det arbete som utförts i varje medlemsstat för hela perioden (dvs. antalet granskade transaktioner) står i proportion till det belopp som utnyttjats. För de medlemsstater som svarar för mer än 76 % av de totala sammanhållningsutgifterna (Polen, Italien, Spanien, Portugal, Ungern, Tjeckien, Rumänien, Grekland och Tyskland) var våra aggregerade urval för granskning tillräckligt stora för att vi skulle få information och kunskap om situationen i medlemsstaterna.

**26** Eftersom vi ännu inte har genomfört en särskild revision av systemet för finansiella korrigeringar går denna översikt inte närmare in på denna aspekt. Vi planerar att utföra en revision av huruvida kommissionen och medlemsstaterna använder finansiella korrigeringar på sammanhållningsområdet på ett ändamålsenligt sätt för att skydda EU:s ekonomiska intressen och säkerställa de sammanhållningspolitiska utgifternas korrekthet.

**27** Vår översikt bygger på våra årsrapporter och relevanta särskilda rapporter och yttranden (se [bilaga V](#)) samt kommissionens rapporter, inbegripet den [årliga förvaltnings- och resultatrapporten](#) och [GD Sysselsättning, socialpolitik och inkluderings](#) och [GD Regional- och stadspolitik](#)s årliga verksamhetsrapporter. Översikten beaktar också andra kommissionsdokument och studier. För att göra en jämförelse med föregående period använde vi resultaten från vår fleråriga översikt över korrektheten i utgifter vid delad förvaltning under perioden 2007–2013<sup>21</sup>, som offentliggjordes 2014.

**28** Detta är inte en granskningsrapport utan en översikt som grundar sig på vårt tidigare revisionsarbete på området och allmänt tillgänglig information. Här redogör vi för de lärdomar som dragits av tillämpningen av säkerhetsmodellen för sammanhållningsutgifter under perioden 2014–2020. Syftet är att bidra till att stärka säkerhetsmodellen ytterligare i samband med att den utgående perioden avslutas och perioden 2021–2027 nyligen har inletts. I översikten blickar vi också framåt mot utarbetandet av lagstiftningsförslaget för sammanhållningspolitiken för perioden efter 2027. Våra slutsatser i denna översikt skulle också kunna bidra till revisionsrättens reflektioner kring framtiden vad gäller vår metod och det faktum att vi förlitar oss på av andra revisorers arbete.

---

<sup>21</sup> [Jordbruk och sammanhållning: en översikt över EU:s utgifter 2007–2013](#).

## Vilken var vår samlade bedömning av sammanhållningsutgifternas korrekthet?

**29** Syftet med garantiramen för sammanhållningspolitiken är att, för varje program (eller programgrupp), se till att de utgifter som deklarerats av medlemsstaterna och kontrollerats av kommissionen inte innehåller några väsentliga fel. I bestämmelserna fastställs en väsentlighetsgräns på 2 %<sup>22</sup>, och det är också den nivå som vi tillämpar i vår revisionsförklaring när vi formulerar vårt revisionsuttalande om EU-budgetens laglighet och korrekthet<sup>23</sup>. I följande avsnitt ges en översikt över vad vi konstaterade och rapporterade i fråga om sammanhållningsutgifternas laglighet och korrekthet och garantiramen för den aktuella perioden.

### Felnivån för sammanhållningsutgifterna under perioden 2014–2020 var lägre än under perioden 2007–2013 men fortfarande väsentlig

**30** Genom att lägga samman våra årliga resultat för perioden 2017–2022 uppskattar vi felnivån för dessa år inom den fleråriga budgetramen 2014–2020 till omkring 4,8 %. Det är 1,2 procentenheter mindre än vad som var fallet i ett liknande skede av genomförandet av den fleråriga budgetramen 2007–2013 (som omfattade perioden 2009–2013), då vi uppskattade att den fleråriga felprocenten utgjorde 6,0 % av de använda medlen<sup>24</sup>.

**31** Vi har dock kommit fram till olika resultat olika år – mellan 2017 och 2022 låg våra uppskattningar av felprocenten över gränsen på 2 %, och under de flesta åren låg de betydligt över denna gräns, som mest 6,7 % år 2022. Detsamma gällde för perioden 2007–2013 (se *figur 3*).

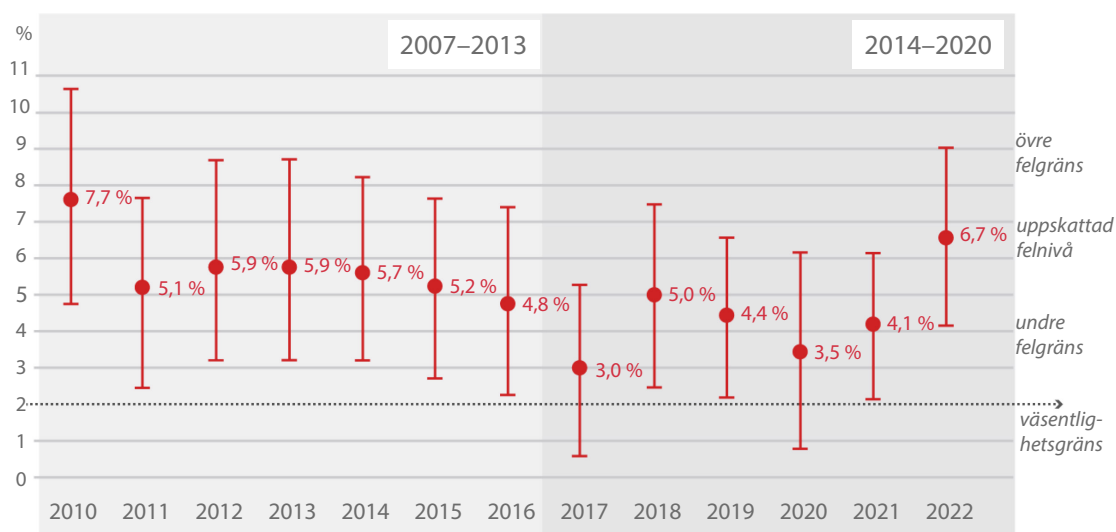
---

<sup>22</sup> Artikel 28.11 i [kommissionens delegerade förordning \(EG\) nr 480/2014](#), punkt 5.1.5 i bilaga 5 till den årliga förvaltnings- och resultatrapporten 2022, volym III och [revisionsrättens metodesystem](#).

<sup>23</sup> Punkt 35 i bilaga 1.1 i [årsrapporten för 2022](#).

<sup>24</sup> Punkt 23 i [Jordbruk och sammanhållning: en översikt över EU:s utgifter 2007–2013](#).

**Figur 3 – Revisionsrättens uppskattningar av felprocenten för utgifter på sammanhållningsområdet 2010–2022**



Källa: Revisionsrätten.

**32** Våra granskningsresultat i samband med revisionsförklaringen visar att ersättningsbaserade betalningar medför en högre risk för fel än sådana betalningar som är baserade på stöd rättigheter (vilket är fallet för de flesta delarna av den gemensamma jordbrukspolitikens)<sup>25</sup>. Sammantaget innehöll en av fyra transaktioner i våra urval mellan 2017 och 2022 någon överträdelse av rättsliga krav, trots att nästan alla dessa transaktioner redan hade granskats av revisionsmyndigheterna. Omkring 60 % av dem (171 fel eller 15 % av det totala urvalet) klassificerade vi som kvantifierbara fel. För omkring en fjärdedel av de transaktioner där vi upptäckte dessa ”ytterligare fel” – vilket innebär ytterligare fel utöver de fel som revisionsmyndigheterna upptäckt och korrigerat – var deras inverkan betydande (dvs. de påverkade över 80 % av de utgifter som deklarerats för transaktionen).

**33** Stödberättigandeperioden för utgifter för perioden 2014–2020 löpte ut den 31 december 2023. Under covid-19-pandemin gavs medlemsstaterna stor flexibilitet att omfördela medel (inklusive ytterligare finansiering genom React-EU)<sup>26</sup>. Vi hade redan i vår [årsrapport för 2020](#) noterat en ökad risk för att de förvaltande myndigheternas och revisionsmyndigheternas kontroller under covid-19-perioden

<sup>25</sup> Punkt 1.18 i [årsrapporten för 2022](#).

<sup>26</sup> Punkt 6.17 i [årsrapporten för 2022](#).

kunde bli mindre ändamålsenliga och potentiellt öka risken för att fel och oriktigheter inte upptäcks och korrigeras<sup>27</sup>.

## De flesta revisionsmyndigheter rapporterade felnivåer under väsentlighetsgränsen mellan 2017 och 2022

**34** Revisionsmyndigheterna kan bara avge ett revisionsuttalande utan reservation om de bokförda utgifternas laglighet och korrekthet om den procentsats för kvarstående fel som ingår i den årliga kontrollrapporten (se även punkt **14**) ligger under den väsentlighetsgräns på 2 % som fastställs i kommissionens delegerade förordning om komplettering av förordningen om gemensamma bestämmelser<sup>28</sup>.

**35** Under perioden 2014–2020 rapporterade de flesta revisionsmyndigheterna inte något väsentligt fel i sammanhållningsutgifterna i sina årliga kontrollrapporter. Mellan 2017 och 2022 identifierade vi endast 33 fall (i 25 av mer än 400 program) där den ansvariga revisionsmyndigheten hade rapporterat en procentsats för kvarstående fel på över 2 % före eventuella justeringar från kommissionens sida<sup>29</sup>. En stor del av dessa fall (i 14 av de 25 programmen) inträffade under 2020 (och rörde alltså räkenskapsåret 2018–2019).

**36** År efter år visar dock våra revisioner att många revisionsmyndigheter inte upptäcker ett betydande antal fel i de transaktioner som de kontrollerar. Några av dessa fel kan upptäckas senare av kommissionen och leda till justeringar, medan andra upptäcks av oss (om garantipaketet ingår i vårt urval). Det är på grund av dessa ytterligare fel som vi drar slutsatsen att sammanhållningsutgifterna som helhet innehåller väsentliga fel.

---

<sup>27</sup> Punkt 2.32 i årsrapporten för 2020.

<sup>28</sup> Artikel 28.11 i [kommissionens delegerade förordning \(EU\) nr 480/2014](#).

<sup>29</sup> På grundval av bilagorna till GD Sysselsättning, socialpolitik och inkluderings och GD Regional- och stadspolitik's årliga verksamhetsrapporter mellan 2017 och 2022.

**37** Slutligen, även om förskott för finansieringsinstrument inte utgör utgifter som uppkommit, finns det ett undantag i förordningen om gemensamma bestämmelser<sup>30</sup> som gör det möjligt för revisionsmyndigheterna att inkludera dessa i sin granskningspopulation om de betalas ut under räkenskapsåret och därmed beakta dem när procentsatsen för kvarstående fel beräknas. Dessa förskottsbetalningar har i allmänhet låg risk och är av relativt högt värde. Om räkenskaperna omfattar både utgifter som uppkommit och förskottsbetalningar är det därför sannolikt att felnivån för faktiskt uppkomna kostnader underskattas i revisionsmyndigheternas procentsatser för kvarstående fel.

### **Sedan 2018 har kommissionens ”högsta procentsats” visat på väsentliga fel i sammanhållningsutgifterna**

**38** Kommissionen beräknar en kritisk prestationsindikator för utgifternas korrekthet inom varje fond, som den sedan rapporterar i den årliga verksamhetsrapporten (se punkt **18**). Den kritiska prestationsindikatorn aggregeras som det vägda genomsnittet av de enskilda procentsatserna för kvarstående fel, som justeras vid behov utifrån kommissionens granskning och granskningsresultat. Sedan 2018 redovisar kommissionen också en ”högsta procentsats” för att beakta de ytterligare risker som kan uppstå i samband med dessa utgifter<sup>31</sup>. Vid beräkningen av denna kritiska prestationsindikator tas inte hänsyn till effekten av förskott som betalats ut till finansieringsinstrument (se punkt **37**).

**39** Efter att ha justerat de procentsatser som rapporterats av revisionsmyndigheterna uppskattade kommissionen att den högsta procentsatsen för sammanhållningsutgifter låg över väsentlighetsgränsen på 2 % för vart och ett av de fem åren efter 2018 och därmed även för perioden som helhet.

---

<sup>30</sup> Artikel 41.1 i [förordningen om gemensamma bestämmelser 2014–2020](#).

<sup>31</sup> Fotnoterna 12 och 52 i GD Regional- och stadspolitikens årliga verksamhetsrapport för 2018 och fotnot 38 i GD Sysselsättning, socialpolitik och inkluderings årliga verksamhetsrapport för 2018.

**40** Samtidigt låg den av kommissionen beräknade och rapporterade kritiska prestationsindikatorn något under väsentlighetsgränsen för fyra av de fem åren. Vi anser dock att kommissionen med sin metod endast kan uppskatta en lägsta felprocent, vilket innebär att ett visst antal fel sannolikt kommer att förbli oupptäckta och inte korrigeras (se punkterna **65–68**)<sup>32</sup>.

**41** Sedan 2019 har kommissionen förbättrat sin metod för att uppskatta de högsta procentsatserna genom att beakta de risker för fel utanför urvalet av insatser i program som granskats under året (antingen av kommissionen eller av oss). De högsta procentsatserna kan också omfatta ett "tillägg" för ogranskade program, grundat på felprocentsatser som rapporterats av samma revisionsmyndighet för andra program, eller en schablonsats om revisionsmyndigheten ännu inte har granskats<sup>33</sup>.

**42** I vår årsrapport för 2021 noterade vi två brister som inte hade åtgärdats: kommissionen tillämpade inte tillägget på program som granskats under tidigare räkenskapsår, och i vissa fall kunde tilläggsbeloppen vara otillräckliga för att täcka in alla de fel som kommissionen inte upptäckt genom sina regelefterlevnadsrevisioner. Dessa brister påverkar också kommissionens risk vid avslutandet, eftersom kommissionen kanske inte alltid gör de korrigeringar som krävs för att få ner procentsatsen för kvarstående fel under väsentlighetsgränsen<sup>34</sup>.

## **Kommissionens och revisionsmyndigheternas uppskattningar av felprocenten är inriktade på finansiella korrigeringar**

**43** De procentsatser som rapporteras i kommissionens årliga verksamhetsrapporter och den årliga förvaltnings- och resultatrapporten rör oriktigheter som leder till finansiella korrigeringar på grundval av tillämpliga bestämmelser (se även punkt **14**).

---

<sup>32</sup> Punkterna 58–61 i [särskild rapport 26/2021](#).

<sup>33</sup> Fotnot 65 i GD Regional- och stadspolitikens årliga verksamhetsrapport för 2022, fotnot 71 i GD Sysselsättning, socialpolitik och inkluderings årliga verksamhetsrapport för 2022 och punkt 6.66 i [årsrapporten för 2022](#).

<sup>34</sup> Punkt 5.62 i [årsrapporten för 2021](#) och punkt 6.70 i [årsrapporten för 2022](#).



**44** För att medlemsstaternas myndigheter och kommissionen ska kunna fatta beslut om finansiella korrigeringar måste ett fel vara en oriktighet i den mening som avses i [förordningen om gemensamma bestämmelser 2014–2020](#), det vill säga en överträdelse av bestämmelserna ”som är följden av en handling eller en underlåtenhet av en ekonomisk aktör”<sup>35</sup>. Alla fel som vi identifierat ingår inte i denna kategori. I enlighet med vårt uppdrag enligt fördraget måste vi rapportera fel som rör alla överträdelser av tillämpliga bestämmelser, och vi anser att en transaktion innehåller fel när ett av villkoren för betalning av de relaterade utgifterna inte har följts fullt ut.

**45** För tre rapporteringsår under perioden 2017–2022 (2018, 2020 och 2022) hade kommissionen invändningar mot några av de ytterligare fel som vi hade rapporterat eller mot kvantifieringen av våra iakttagelser. Men även om man räknar bort dessa omtvistade fel ligger våra uppskattningar av felprocenten för de berörda tre åren både över väsentlighetsgränsen på 2 % och över kommissionens egna rapporterade procentsatser. Om man tittar på de enskilda garantipaketerna skulle de omtvistade felen endast ha en inverkan på tre av de 13 berörda paket där vi ansåg att kvarstående fel uppgick till över 2 %.

**46** Andra metodologiska skillnader i hur fel kvantifieras (t.ex. bristande efterlevnad av reglerna för offentlig upphandling<sup>36</sup>) bidrar inte nämnvärt till skillnader i rapporterade felprocentsatser.

---

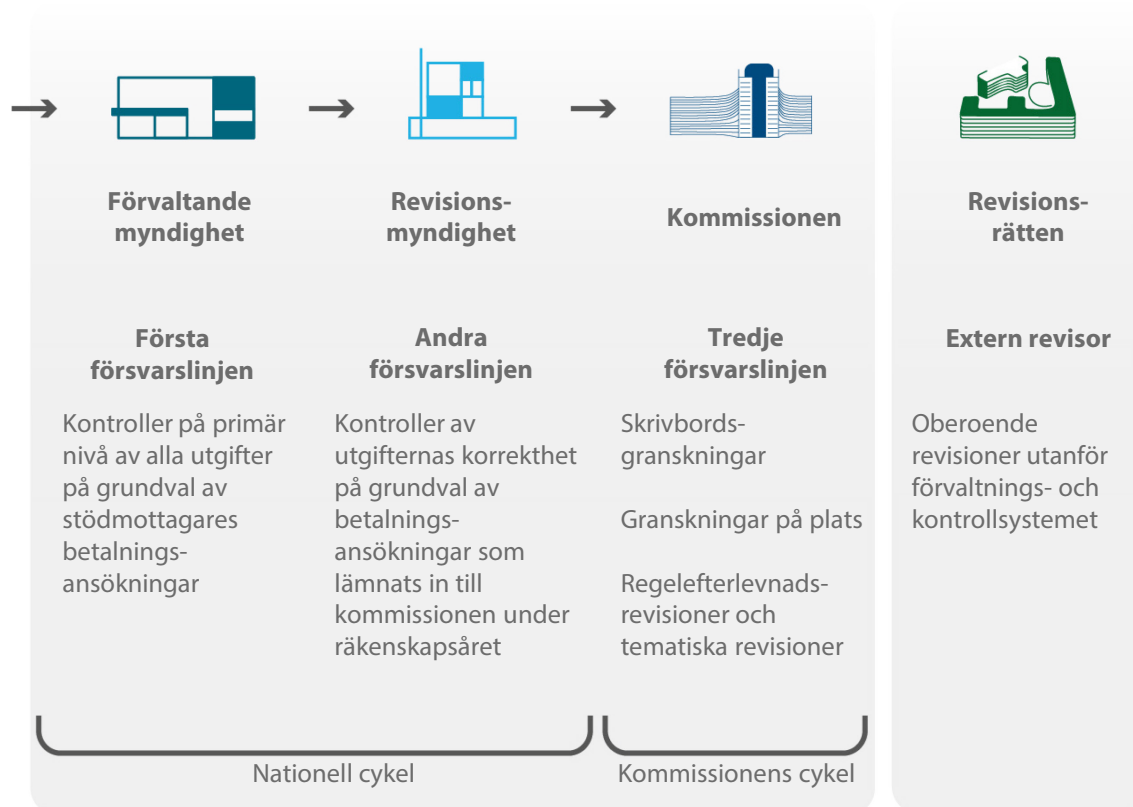
<sup>35</sup> Artikel 2.36 i [förordningen om gemensamma bestämmelser 2014–2020](#).

<sup>36</sup> Punkt 27 i bilaga 1.1 i årsrapporten för 2022.

## Vilka var våra iakttagelser avseende tillförlitligheten i det arbete som utförs av nyckelaktörerna i kontrollsystemet för sammanhållningspolitiken?

**47** Det finns tre försvarslinjer för att förebygga, upptäcka och korrigerar oriktiga utgifter inom sammanhållningspolitiken, vilket framgår av [figur 4](#). Vårt kombinerade arbete avseende korrektheten och kommissionens och medlemsstaternas system för övervakning och kontroll som täckte in perioden 2014–2020 omfattade bedömningar av arbetet på samtliga tre nivåer.

**Figur 4 – Kontrollsystem för sammanhållningsutgifter**



*Källa:* Revisionsrätten.

## De förvaltande myndigheternas kontroller på primär nivå är inte tillräckligt ändamålsenliga när det gäller att säkerställa sammanhållningsutgifternas korrekthet

**48** De förvaltande myndigheterna ska i "första försvarslinjen" se till att endast stödberättigande projekt väljs ut för finansiering. Följaktligen spelar de förvaltande myndigheternas kontroller på primär nivå en viktig roll för att säkerställa sammanhållningsutgifternas korrekthet. De ska särskilt kontrollera att de medfinansierade produkterna och tjänsterna har levererats och att de utgifter som deklarerats av stödmottagarna faktiskt har uppkommit och är förenliga med alla tillämpliga lagar, programkrav och finansieringsvillkor. När det gäller utgifter under perioden 2014–2020 krävs sådana kontroller för varje ansökan om ersättning som lämnas in av stödmottagare. Eventuella oriktigheter som upptäcks måste sedan korrigeras innan utgifterna i fråga deklarerats till kommissionen.

**49** Inte bara våra granskningsresultat under de senaste sex åren<sup>37</sup>, utan även antalet fel som rapporterats av revisionsmyndigheterna (se *bilaga IV*) och kommissionen och deras ekonomiska inverkan, visar att de förvaltande myndigheterna ännu inte har minskat den höga inneboende risken för fel i sammanhållningsutgifterna på ett tillräckligt ändamålsenligt sätt. Faktum är att en stor andel av dessa fel kunde och borde ha identifierats och korrigerats i denna "första försvarslinje", om den hade fungerat som den skulle.

## Revisionsmyndigheterna utgör en viktig andra försvarslinje, men deras arbete med att upptäcka oriktiga utgifter är inte alltid helt ändamålsenligt

**50** Revisionsmyndigheterna utgör en viktig "andra försvarslinje" när det gäller sammanhållningsutgifter. De måste vara oberoende gentemot de förvaltande myndigheterna och måste uppfylla de särskilda lagstadgade krav och standarder som de omfattas av. Deras uppgift är att se till att revision genomförs dels av förvaltnings- och kontrollsystemet för ett program för att kontrollera om det fungerar korrekt, dels av ett representativt urval av insatser på grundval av redovisade kostnader<sup>38</sup>.

---

<sup>37</sup> Punkt 6.42 i årsrapporten för 2022.

<sup>38</sup> Artikel 127.1 i förordningen om gemensamma bestämmelser 2014–2020.

## Om de ytterligare fel som vi upptäckte beaktas är procentsatsen för kvarstående fel över 2 % för omkring hälften av de garantipaket som vi granskade

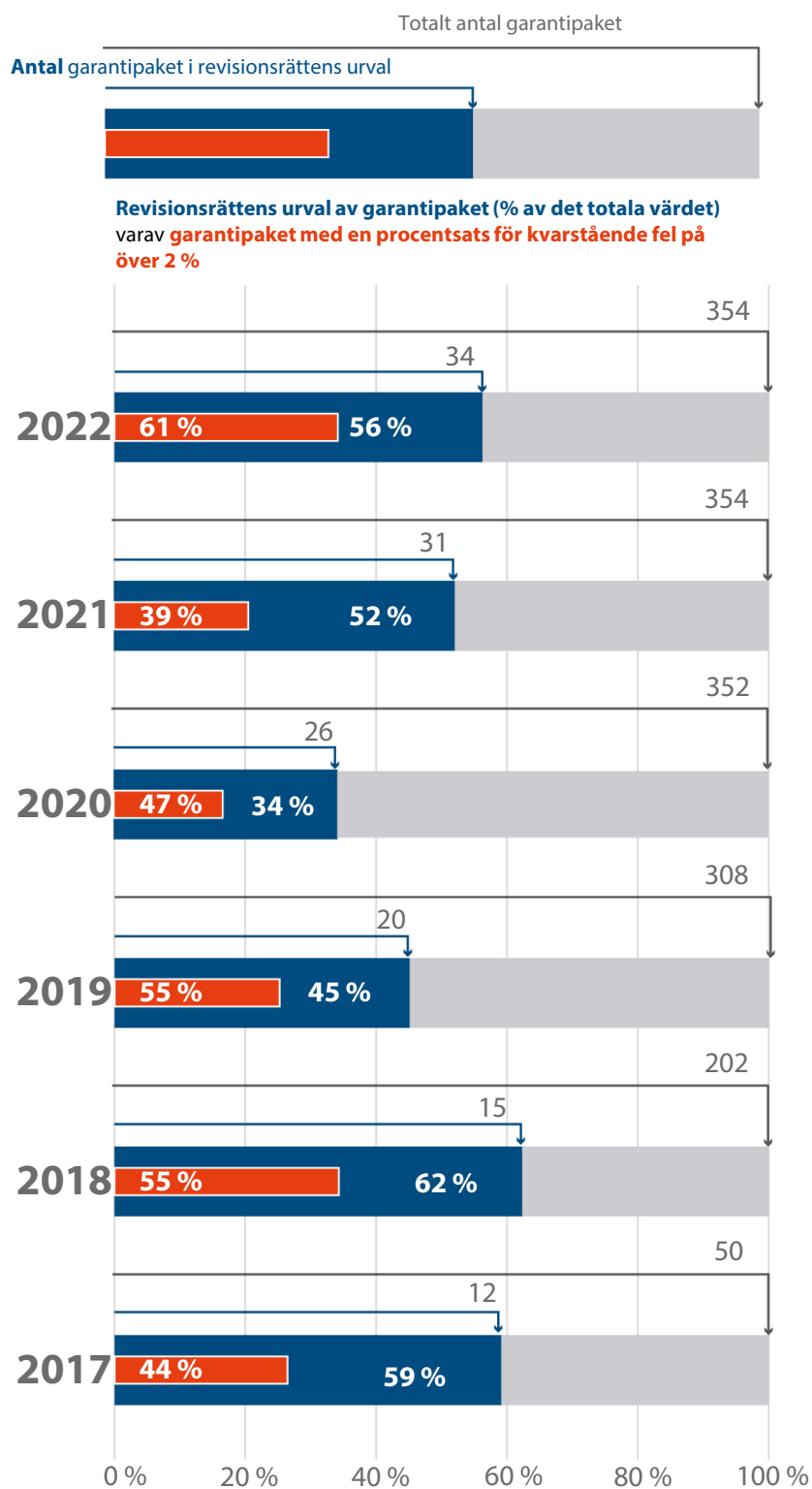
**51** Sammantaget fann vi för perioden 2017–2022 fel i 51 av de 87 garantipaket som vi granskade minst en gång. Dessa fel hade inte upptäckts vid revisionsmyndigheternas kontroller. I 43 av fallen ledde dessa ytterligare fel till att de procentsatser för kvarstående fel som rapporterats av revisionsmyndigheterna ökade och hamnade över gränsen på 2 %.

**52** Dessa 43 garantipaket utgjorde en betydande andel av de kostnader som attesterats för kommissionen. Mellan 2017 och 2022 hade andelen kostnader i våra urval som dessa garantipaket stod för inte minskat till under 39 %, och de uppgick som mest till 61 % 2022. Sammantaget stod dessa garantipaket för omkring 45 % av de utgifter som attesterats för kommissionen i de garantipaket som ingick i vårt urval (se [figur 5](#))<sup>39</sup>.

---

<sup>39</sup> Punkt 6.47 i årsrapporten för 2022.

**Figur 5 – Garantipaket med en procentsats för kvarstående fel som låg över väsentlighetsgränsen (2017–2022)**



Anm.: Vår analys beaktar också kommissionens bedömning av de garantipaket som ingår i vårt urval.

Källa: Revisionsrätten.

**53** Dessutom finns det en diskrepans mellan de procentsatser som rapporteras i den årliga kontrollrapporten och den procentsats som vi räknade om för att beakta de ytterligare fel som vi upptäcker. I 42 av de 138 paketen i vårt urval (dvs. i omkring en tredjedel av fallen) skilde sig revisionsmyndighetens och vår uppskattning med över 2 procentenheter. I mer än hälften av dessa 42 fall var skillnaden över 5 procentenheter.

### **Det finns ingen "säkerhetsmarginal" för ytterligare fel när revisionsmyndigheterna rapporterar en procentsats för kvarstående fel på 2 %**

**54** Utifrån de iakttagelser som rapporterats av revisionsmyndigheterna tillämpar förvaltande och attesterande myndigheter i sin tur finansiella korrigeringar, som innebär att utgifter för de berörda projekten dras tillbaka innan årsredovisningen lämnas in till kommissionen. Utöver de korrigeringar som tillämpas på specifika oriktigheter som identifierats tillämpar de ytterligare korrigeringar i fall där revisionsmyndigheterna rapporterar en procentsats för kvarstående fel som är högre än väsentlighetsgränsen på 2 % för ett program.

**55** Eftersom lagstiftaren tolererar en högsta felnivå på 2 % för kostnader i EU:s budget tillämpar de förvaltande och attesterande myndigheterna endast korrigeringar som är tillräckliga för att uppnå målet på 2 %. För omkring 17 % av garantipaketerna med procentsatser för kvarstående fel på över 2 % efter omräkning av oss eller kommissionen hade de tidigare rapporterade procentsatserna för kvarstående fel varit exakt 2 %. Detta lämnar inte utrymme för någon "säkerhetsmarginal" för ytterligare fel som upptäcks vid revisioner efter det att räkenskaperna lämnats in och innebär att ytterligare extrapolerade finansiella korrigeringar är nödvändiga.

### **Brister i revisionsmyndigheternas arbete gör att kommissionen kan förlita sig på det i mindre utsträckning**

**56** Under många år har vi i 40 av de 43 revisionsmyndigheternas arbete som vi granskat funnit brister av olika slag och allvarlighetsgrad, vilket i sin tur har påverkat mer än hälften av de transaktioner som vi har granskat. De flesta av de ytterligare fel som vi konstaterade kunde och borde dessutom ha upptäckts av revisionsmyndigheterna när de kontrollerade samma insatser (se punkt **20**). Detta gör att kommissionen i mindre utsträckning kan förlita sig på resultaten av deras arbete.

**57** Mellan 2017 och 2022 identifierade och rapporterade vi brister i inriktningen och omfattningen samt kvaliteten på revisionsmyndigheternas arbete i samband med 124 av de 171 ytterligare fel som upptäckts. Dessa brister rörde framför allt

- planeringen av och förberedelserna inför deras revisionsarbete,
- kvaliteten på själva revisionsarbetet,
- dokumentationen av deras revisionsarbete.

#### **Planeringen av och förberedelserna inför revisionen**

**58** Arbetet med att välja ut insatser är en viktig aspekt av revisionsplaneringen. Revisionsmyndigheterna är skyldiga att granska representativa statistiska urval av transaktioner och ha en lämplig verifieringskedja för att visa att urvalet har gjorts på ett oberoende, objektivt och opartiskt sätt. För sju av de 43 revisionsmyndigheter som vi granskade mellan 2017 och 2022 konstaterade vi dock vid ett eller flera tillfällen problem med hur urvalen gjordes och identifierade luckor i verifieringskedjorna för urvalen.

**59** Att upprätta checklistor för revisionen är en annan viktig del av planeringen av och förberedelserna inför revisionen, eftersom de återspeglar minimikrav för de kontroller som ska utföras och gemensamma förfaranden som revisorerna måste följa. Under våra revisioner noterade vi att detaljnivån i checklistorna för revisionen skilde sig avsevärt åt mellan revisionsmyndigheterna, trots att kommissionen hade delat ut sina checklistor till revisionsmyndigheterna i början av perioden för att hjälpa dem att standardisera dem. Även nu när perioden 2014–2020 går mot sitt slut upptäcker vi fortfarande checklistor som inte tar upp specifika frågor om bedrägeri, intressekonflikter, dubbelfinansiering eller statligt stöd, trots att revisionsmyndigheterna är skyldiga att kontrollera sådana problem.

**60** Överlag upptäckte vi ytterligare kvantifierbara fel i 21 % av de transaktioner där vi också identifierade brister i revisionsplaneringen.

## Kvaliteten på revisionsarbetet

**61** För omkring 27 % av transaktionerna identifierade vi dessutom brister i själva revisionsarbetets kvalitet eller fullständighet. Dessa brister uppstod ofta i samband med kontroller av projekturval och kriterier för stödberättigande. Vi noterade särskilt att vissa revisionsmyndigheter inte systematiskt kontrollerade de uppgifter som stödmottagarna hade lämnat genom att jämföra dem med styrkande handlingar (se exempel i [ruta 2](#)).

### Ruta 2

#### Revisionsmyndigheterna förlitar sig på stödmottagarnas eller deltagarnas egenförsäkringar för att bedöma stödberättigandet

Revisionsmyndigheter tenderar att förlita sig för mycket på stödmottagarnas egenförsäkringar när de kontrollerar kriterierna för stödberättigande och andra krav, såsom anbudsgivares tekniska kapacitet, sökandes status som små och medelstora företag eller UVAS (unga som varken arbetar eller studerar), hushållens sammansättning, huruvida taket för statligt stöd av mindre betydelse efterlevs eller att det inte förekommer någon dubbelfinansiering eller några intressekonflikter.

Ett antal ytterligare fel beror på att vissa revisionsmyndigheter inte alltid kontrollerar styrkande handlingar eller dokumenterar dessa kontroller för att bekräfta tillförlitligheten hos den information som deklarerats av stödmottagare eller deltagare.

## Dokumentationen av revisionsarbetet

**62** Slutligen krävs det, enligt yrkesmässiga revisionsstandarder<sup>40</sup> och de bestämmelser som rör revision av sammanhållningsutgifter<sup>41</sup>, att revisionsarbetet dokumenteras korrekt, på ett sätt som gör det möjligt för en erfaren revisor utan tidigare koppling till uppgiften att förstå det revisionsarbete som utförts, de slutsatser det utmynnat i och hur man har kommit fram till dem. För omkring en tredjedel av transaktionerna var dock den dokumentation som sparades i revisionsmyndigheternas akter inte tillräcklig, antingen för att revisorernas dokumentation var bristfällig eller för att revisionsmyndighetens granskningsprocesser var otillräckliga.

<sup>40</sup> Särskilt internationell revisionsstandard (ISA) 230.

<sup>41</sup> Artikel 127.3 i [förordningen om gemensamma bestämmelser 2014–2020](#).



**63** Efter att i våra revisioner för 2017 och 2018 ha identifierat brister i revisionsmyndigheternas dokumentation, bildade revisionsmyndigheterna och kommissionen en arbetsgrupp för att ta itu med problemet. I december 2019 offentliggjorde arbetsgruppen ett diskussionsunderlag om hur revisorerna bör dokumentera sitt arbete och vilka styrkande handlingar de bör bevara i sina revisionsakter. Detta är inte en uttömmande handbok och det är inte obligatoriskt att använda den, men den utgör ett första steg på vägen för att förbättra revisionsmyndigheternas sätt att utföra och dokumentera sitt arbete.

**64** Våra granskningsresultat har under de senaste sex åren visat på brister i flera revisionsmyndigheters arbete som vi anser begränsar dess tillförlitlighet<sup>42</sup>. Revisionsmyndigheterna spelar en nyckelroll i garantiramen, men deras arbete behöver förbättras så att insatserna är förenliga med den rättsliga ramen. Det yttersta ansvaret för budgeten ligger dock hos kommissionen. Det övergripande ansvaret för budgetgenomförandet handlar inte bara om att utgifterna ska vara lagliga och korrekta utan innebär också att principerna för en sund ekonomisk förvaltning följs<sup>43</sup>.

## **Kommissionen kontrollerar årsredovisningen, men dess kontroller för att upptäcka ytterligare fel är begränsade**

### **Skrivbordsgranskningar är inte utformade för att upptäcka ytterligare icke stödberättigande utgifter**

**65** Samtidigt som kommissionen utför kontroller för att godkänna räkenskaperna (se även punkt 15) kontrollerar den huruvida den information om korrekthet som revisionsmyndigheterna rapporterar är konsekvent för att bekräfta tillförlitligheten i procentsatserna för kvarstående fel. Detta gör den huvudsakligen genom skrivbordsgranskningar. Kommissionen analyserar för detta ändamål den information som ges i vart och ett av garantipaketet med hjälp av standardiserade checklistor, men beaktar även annan revisionsinformation.

---

<sup>42</sup> Baserat på punkt III i sammanfattningen i [särskild rapport 26/2021](#).

<sup>43</sup> Artikel 317 i [fördraget om Europeiska unionens funktionssätt](#).

**66** Skrivbordsgranskningar kan kompletteras med granskningar på plats, ibland genom att revisionsmyndigheterna gör om revisioner av insatser för att kunna bedöma arbetets tillförlitlighet. Enligt kommissionen bidrar de till att identifiera risker vid regelefterlevnadsrevisioner. Men skrivbordsgranskningar är inte utformade för att upptäcka ytterligare fel. Detta begränsar det mervärde de tillför när det gäller att bekräfta korrektheten i de underliggande transaktionerna och giltigheten i de av revisionsmyndigheterna rapporterade procentsatserna för kvarstående fel<sup>44</sup>.

### **Kommissionens regelefterlevnadsrevisioner har ett tydligt mervärde, men de är begränsade till antalet**

**67** Kommissionens regelefterlevnadsrevisioner utgör den mest ändamålsenliga komponenten i dess arbete med garantipaketet. Det huvudsakliga syftet med dem är att uppnå rimlig säkerhet om huruvida medlemsstaterna hade upptäckt, korrigerat och rapporterat alla allvarliga systembrister (och fel) innan de lämnade in sina årsredovisningar till kommissionen. De syftar också till att kontrollera tillförlitligheten i revisionsmyndigheternas revisionsuttalanden och rapporterade procentsatser för kvarstående fel. Dessa revisioner är inriktade på att granska revisionsmyndigheternas arbete och göra om urvalet av insatser. Det kan innebära att man gör en ny bedömning av procentsatserna för kvarstående fel och i förekommande fall att ytterligare finansiella korrigeringar börjar göras. Antalet regelefterlevnadsrevisioner som kommissionen genomför är dock begränsat (i snitt 40 per år).

**68** Kommissionens regelefterlevnadsrevisioner ska vanligtvis följa en riskbaserad metod. Kommissionen gör därför en årlig riskbedömning, efter det att den skrivbordsgranskat alla program, och de revisionsmyndigheter och program som är förknippade med högst risk väljs ut för regelefterlevnadsrevisionerna. Mellan 2017 och 2022 genomförde kommissionen 162 revisioner av detta slag. Genom detta arbete upptäckte kommissionen ett betydande antal oriktigheter som inte hade upptäckts vid tidigare skrivbordsgranskningar eller i det arbete som utförts av medlemsstaternas myndigheter. För 118 av dessa 162 revisioner (73 %) konstaterade kommissionen att revisionsmyndigheten hade underskattat procentsatsen för kvarstående fel. I 67 fall (41 %) räknade kommissionen om procentsatsen för kvarstående fel till över 2 %. Slutsatserna från kommissionens regelefterlevnadsrevisioner överensstämmer med våra egna iakttagelser.

---

<sup>44</sup> Punkt VII i sammanfattningen och punkterna 26, 29 och 30 i [särskild rapport 26/2021](#).

**69** I våra revisioner har vi identifierat två huvudsakliga brister i kommissionens regelefterlevnadsrevisioner:

- För det första, enligt den garantiram som anges i förordningen om gemensamma bestämmelser, går det nästan två år från det att den aktuella räkenskapsperioden slutar till dess att kommissionen kan dra sin slutsats om tillförlitligheten i de procentsatser för kvarstående fel som revisionsmyndigheterna har angett för ett visst räkenskapsår<sup>45</sup>.
- För det andra är kommissionens uppskattningar av kvarstående fel som redovisas i de årliga verksamhetsrapporterna och den årliga förvaltnings- och resultatrapporten endast preliminära, eftersom kommissionen kan hänvisa till sina skrivbordsgranskningar för att be revisionsmyndigheterna om ytterligare kontroller av de brister som den har identifierat, eller eftersom iakttagelserna om fel från kommissionens revisioner fortfarande kan ändras efter faktagenomgångarna med medlemsstaternas myndigheter. Följaktligen är de slutsatser som presenteras i de slutliga revisionsrapporterna inte slutgiltiga och kan komma att ändras ytterligare när hela revisionscykeln är avslutad (se även punkterna [130–133](#)).

---

<sup>45</sup> Punkt 6.54 i årsrapporten för 2017.

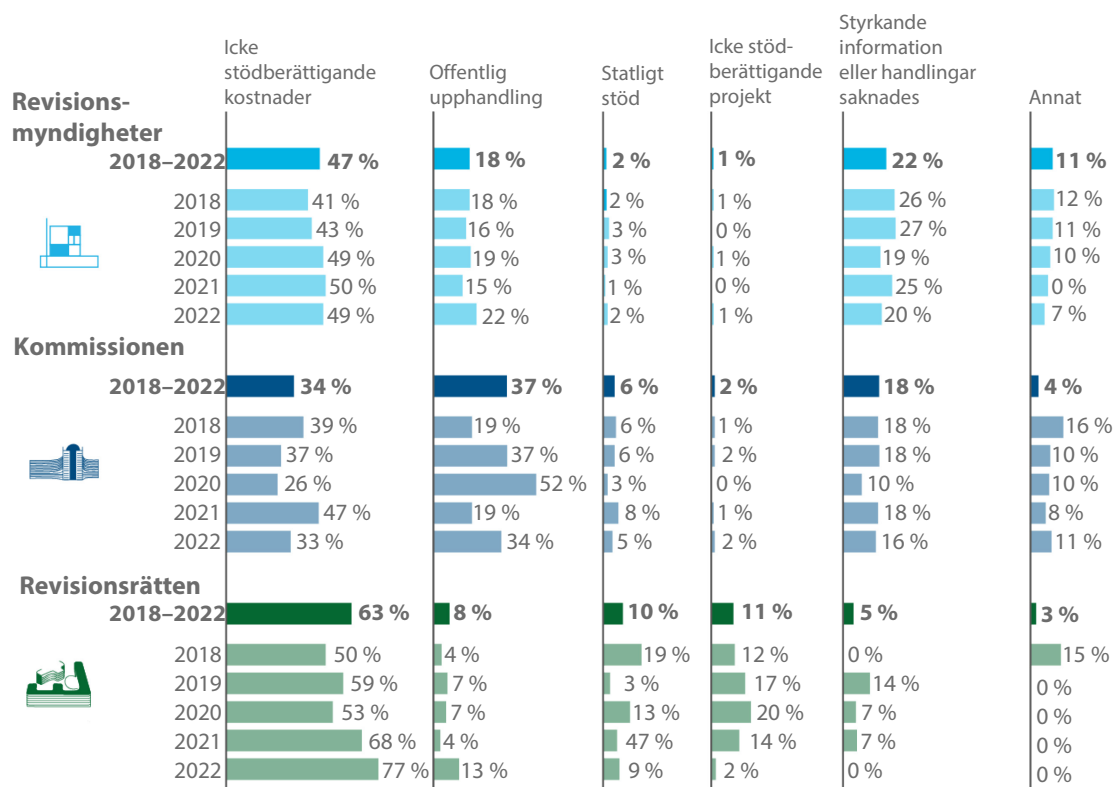
## Vilka typer av fel finns det och var uppstår de?

**70** År 2018 började revisionsmyndigheterna rapportera fel med hjälp av en gemensam typologi som kommissionen och medlemsstaterna hade kommit överens om. Detta ger en bättre grund för att analysera de fel som upptäckts av de olika aktörerna i förvaltnings- och kontrollsystemet. Vi tillämpar också en liknande feltypologi för de fel som vi upptäcker i vårt eget arbete. I detta avsnitt analyserar vi, i ett flerårigt perspektiv, de typer av ytterligare fel som vi har upptäckt jämfört med de ytterligare fel som kommissionen ofta har konstaterat och som revisionsmyndigheterna har rapporterat. Vi letade också efter geografiska mönster.

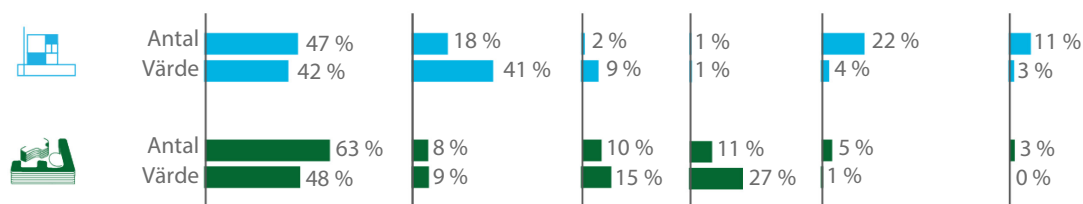
### En del felkategorier i sammanhållningsutgifterna förekommer oftare än andra

**71** Under perioden 2014–2020 utgjorde icke stödberättigande utgifter och projekt den vanligaste typen av fel och den feltyp som hade störst inverkan på vår uppskattade felnivå, följt av bristande efterlevnad av regler för statligt stöd och EU:s och medlemsstaternas regler för offentlig upphandling. I [figur 6](#) visas antalet fel fördelade på varje felkategori. Figuren visar också vilka felkategorier som hade störst inverkan på felprocenten, där åtskillnad görs mellan de oriktigheter som revisionsmyndigheterna konstaterat och de ytterligare fel som både kommissionen och vi upptäckt och som inte hade upptäckts tidigare av revisionsmyndigheterna.

**Figur 6 – Andelen av olika feltyper som revisionsmyndigheterna, kommissionen och revisionsrätten konstaterat under perioden 2018–2022 (per år och femårsgenomsnittet)**



Fördelningen av de fel som upptäckts står inte nödvändigtvis i proportion till fördelningen av deras ekonomiska inverkan:



(\*) Det finns inga tillgängliga uppgifter om den ekonomiska inverkan av de fel som upptäckts av kommissionen.

**Källa:** Revisionsrätten.

## Icke stödberättigande utgifter står för de flesta felen, både när det gäller kvantitet och ekonomisk inverkan

**72** Icke stödberättigande utgifter var den vanligaste typen av fel som upptäcktes av alla revisorer under perioden 2018–2022, både sett till antalet fel och den ekonomiska inverkan. De rör olika typer av bristande efterlevnad av bestämmelserna i förordningen om gemensamma bestämmelser eller fondspecifika förordningar och/eller nationella stödregler. Det är dock i första hand medlemsstaterna som ansvarar för att fastställa stödregler. I kategorin icke stödberättigande utgifter ingår oriktigheter såsom kostnader som inte är kopplade till projekt eller utgifter som inte uppkommit eller betalats av stödmottagare, icke stödberättigande deltagare, för högt redovisade personalkostnader och inkludering av återbetalningsbar moms i utgiftsdeklarationer. I kategorin ingår också icke stödberättigande kostnader kopplade till finansieringsinstrument och oriktigheter vid användningen av förenklade kostnadsalternativ.

**73** Antalet fel kopplade till icke stödberättigande utgifter som konstaterats av revisionsmyndigheterna låg på en relativt stabil nivå från ett år till ett annat (en konstant nivå på mellan 40 % och 50 %), men deras ekonomiska inverkan varierade. Kommissionen fann att nivån för icke stödberättigande utgifter var lägre, och omkring en tredjedel av de fel som upptäcktes vid regelefterlevnadsrevisioner föll inom denna kategori.

**74** Icke stödberättigande kostnader var också den vanligaste typen av ytterligare fel som upptäcktes vid våra revisioner, och den typ som hade störst ekonomisk inverkan. Nästan två tredjedelar av de fel som vi konstaterade gällde icke stödberättigande kostnader, trots att våra urval främst omfattade kostnader som tidigare kontrollerats av medlemsstaternas myndigheter och trots att revisionsmyndigheterna själva hade hittat ett stort antal fel av detta slag. I vår [årsrapport för 2022](#) rekommenderade vi kommissionen att vidta riskreducerande åtgärder för återkommande fel för att minska förekomsten och effekterna av oriktiga utgifter.

**75** Ett typiskt exempel på de ytterligare fel som vi konstaterade i samband med icke stödberättigande utgifter under perioden 2014–2020 gällde åtgärder till stöd för unga som betecknas som UVAS (unga som varken arbetar eller studerar), där projektdeltagarna inte uppfyllde kriterierna för stödberättigande (se [ruta 3](#)).

### Ruta 3

#### **Ytterligare fel som upptäckts och som rörde icke stödberättigande deltagare i projekt inom sysselsättningsinitiativet för unga**

Under perioden 2014–2020 fann vi ytterligare fel som rörde sysselsättningsinitiativet för unga i flera medlemsstater. De flesta av dessa fel kunde ha upptäckts genom bättre kontroller av de styrkande handlingar som krävdes för att bevisa att det grundläggande kriteriet för stödberättigande (status som UVAS) var uppfyllt.

En insats inom sysselsättningsinitiativet för unga i Spanien subventionerade unga universitetsforskarens anställningskontrakt om de uppfyllde kraven för statusen som unga som varken arbetar eller studerar (UVAS) och om de var registrerade i det nationella ungdomsgarantisystemet. Åtta av de 30 sökande vars ansökningar vi kontrollerade var vid tidpunkten för ansökan antingen anställda vid ett annat universitet eller genomförde doktorandstudier vid det rekryterande universitetet<sup>46</sup>, vilket innebar att de inte uppfyllde kraven för status som UVAS och att de tillhörande utgifterna inte var stödberättigande.

I två projekt inom sysselsättningsinitiativet för unga i Frankrike kontrollerades deltagarnas status som UVAS enbart genom deltagarnas egenförsäkringar, och revisionsmyndigheterna kontrollerade inte ens huruvida dessa var tillförlitliga med hjälp av stickprov. Våra ytterligare kontroller för att fastställa deltagarstatusen i vårt urval visade att en fjärdedel av deltagarna faktiskt hade en anställning, vilket gjorde att de inte kunde få EU-stöd<sup>47</sup>.

Dessa iakttagelser ledde till rekommendationer i våra rapporter för 2021 och 2022<sup>48</sup> om kontroller av villkoren för stödberättigande.

---

<sup>46</sup> Ruta 5.5 i årsrapporten för 2019.

<sup>47</sup> Ruta 5.2 i årsrapporten för 2021.

<sup>48</sup> Rekommendation 5.3 i årsrapporten för 2021 och rekommendation 6.5 i årsrapporten för 2022.

## Fel vid offentlig upphandling upptäcks oftare av revisionsmyndigheter jämfört med perioden 2007–2013

**76** Under perioden 2007–2013 var bristande efterlevnad av EU:s och medlemsstaternas regler för offentlig upphandling den största enskilda orsaken till fel på sammanhållningsområdet. Under den perioden stod denna kategori för nästan hälften av vår uppskattade felprocent<sup>49</sup>.

**77** Under perioden 2014–2020 genomförde kommissionen flera åtgärder inom ramen för sin handlingsplan för offentlig upphandling för att förbättra medlemsstaternas administrativa kapacitet och efterlevnaden av förfarandena för offentlig upphandling inom sammanhållningspolitiken. I denna plan, som upprättades 2013 och som har uppdaterats flera gånger sedan dess<sup>50</sup>, ingick åtgärder för att förebygga oriktigheter men också uppdatera checklistor för revisionen<sup>51</sup>.

**78** Denna handlingsplan har bidragit till att antalet upphandlingsfel som upptäcks av medlemsstaternas myndigheter har ökat. Mellan 2018 och 2022 rapporterade revisionsmyndigheterna att omkring 18 % av de kvantifierbara fel som de konstaterade rörde överträdelser av reglerna för offentlig upphandling och att dessa fel hade en ekonomisk inverkan på omkring 41 %. Enligt revisionsmyndigheternas rapportering stod Italien och Ungern för den största andelen överträdelser av reglerna om offentlig upphandling under den perioden. I de transaktioner som vi granskade under denna period hade revisionsmyndigheterna upptäckt och korrigerat 80 upphandlingsfel innan vi genomförde våra revisioner. Vi fann ytterligare 33 upphandlingsproblem som inte hade upptäckts av revisionsmyndigheterna. Vi kvantifierade 11 av dem.

---

<sup>49</sup> Punkt 30 i *Jordbruk och sammanhållning: en översikt över EU:s utgifter 2007–2013*.

<sup>50</sup> Kommissionens svar på punkt 6.26 i årsrapporten för 2018.

<sup>51</sup> *Action plan on public procurement*.



**79** Under den period som den här översikten omfattar (2017–2022) uppgick den andel av vår uppskattning av felnivån som kunde tillskrivas ytterligare fel vid överträdelser av reglerna om offentlig upphandling till 9 %, vilket kan jämföras med 45 % för perioden 2007–2013. Med tanke på att andelen sådana oriktigheter som rapporterades av revisionsmyndigheterna mellan 2018 och 2022 var stor (de stod för 41 % av den sammanlagda ekonomiska inverkan, se [figur 6](#)), visar detta att sammanhållningsutgifterna fortfarande innehåller upphandlingsfel. Vid våra revisioner noterade vi dock en förbättring av revisionsmyndigheternas kapacitet att upptäcka denna typ av oriktigheter jämfört med perioden 2007–2013. I en nyligen publicerad rapport ger vi en utförligare analys av situationen inom offentlig upphandling<sup>52</sup>.

### **De icke stödberättigande projekten och felen i samband med statligt stöd är få men utgör en betydande andel av vår uppskattade felnivå**

**80** Icke stödberättigande projekt är vanligtvis få, men deras ekonomiska inverkan är stor eftersom de gör hela det attesterade utgiftsbeloppet icke stödberättigande. En liknande situation gäller för överträdelser av reglerna för statligt stöd, eftersom sådana överträdelser ofta innebär att stödmottagarna inte kan få någon finansiering om de inte följer reglerna.

**81** För båda feltyperna tyder våra egna granskningsresultat på att revisionsmyndigheterna inte är tillräckligt effektiva när det gäller att upptäcka bristande efterlevnad av reglerna. Som [figur 6](#) visar upptäcker kommissionen inte heller alla sådana fel när den granskar revisionsmyndigheternas arbete. Endast 3 % av de fel som rapporterats av revisionsmyndigheterna och 8 % av de fel som rapporterats av kommissionen rör dessa kategorier.

**82** Omkring en femtedel av de ytterligare fel som vi kvantifierat rör däremot icke stödberättigande projekt eller överträdelser av reglerna för statligt stöd. Den sammanlagda ekonomiska inverkan motsvarade 42 % av vår uppskattning av felprocenten. Ytterligare fel i samband med överträdelser av reglerna för statligt stöd nådde sin kulmen 2018 till följd av en allvarlig systembrist som vi och kommissionen upptäckte i Portugal, där nationella regler inte var förenliga med EU:s regler för statligt stöd (se [ruta 4](#)).

---

<sup>52</sup> Särskild rapport 28/2023.

## Ruta 4

### Nationella regler som inte är förenliga med EU:s regler om statligt stöd i fråga om stimulans effekter

EU:s regler för statligt stöd bygger på förutsättningen att statligt stöd endast ska tillåtas när det subventionerar verksamhet som annars inte skulle ha ägt rum. Denna "stimulans effekt" förutsätts automatiskt för stödordningar som omfattas av den [allmänna gruppundantagsförordningen](#) om arbetet inleds efter det datum då ansökan om finansiering lämnades in.

Under 2018 identifierade vi tre Eruf-projekt i Portugal som inte hade någon stimulans effekt. Vi konstaterade också att landets nationella regler inte var förenliga med EU:s regler om stimulans effekter. Innan vi gjorde vår revision hade kommissionen identifierat flera insatser som innehöll samma fel, och den hade bett de förvaltande myndigheterna för det berörda programmet att inte ta med dessa insatser i räkenskaperna. Även om medlemsstaten ändrade sina nationella regler så att de skulle överensstämma med EU:s regler och ytterligare oriktigheter skulle undvikas i framtiden, vidtog varken medlemsstatens myndigheter eller kommissionen tillräckliga korrigerande åtgärder för att antingen ta bort dessa fel eller kompensera för deras potentiella effekt genom en finansiell korrigerings av redan attesterade utgifter för räkenskapsåret 2016–2017.

År 2019 identifierade vi ett liknande problem. Då bad kommissionen de portugisiska myndigheterna att identifiera alla berörda transaktioner under de kommande två räkenskapsåren och göra de nödvändiga korrigeringsarna för att utesluta de oriktiga utgifterna från räkenskaperna. De korrigeringsarna som detta resulterade i uppgick till mer än 174 miljoner euro<sup>53</sup>.

## De flesta medlemsstater som tar emot merparten av sammanhållningsstödet har felnivåer som är väsentliga, men de tillämpar garantiramen på olika sätt

**83** Vår fleråriga analys visade att vi kontinuerligt identifierar fel i granskade transaktioner som har förblivit oupptäckta på medlemsstatsnivå. Vi analyserade inte bara våra egna granskningsresultat, utan även revisionsmyndigheternas och kommissionens, för att få ytterligare insyn i sammanhållningsutgifternas korrekthet i de medlemsstater som tar emot merparten av stödet och för att avgöra hur effektivt de tillämpar garantiramen.

<sup>53</sup> Punkterna 6.30–6.32 i [årsrapporten för 2018](#), punkt 5.27 i [årsrapporten för 2019](#) och fotnot 95 i GD Regional- och stadspolitikens årliga verksamhetsrapport för 2020.

## Våra resultat för perioden 2017–2022 visar på en väsentlig felnivå i de flesta medlemsstater som får mest sammanhållningsstöd

**84** Nio medlemsstater står för 76 % av de sammanhållningspolitiska utgifterna: Polen, Italien, Spanien, Portugal, Ungern, Tjeckien, Rumänien, Grekland och Tyskland. Dessa medlemsstater stod för 91 % av den felnivå vi uppskattat. Dessutom identifierades den stora merparten (90 %) av alla fel med stor inverkan (de som kvantifierades till mellan 80 % och 100 % av den granskade transaktionens värde) i dessa länder.

**85** Under perioden 2007–2013 var felnivån väsentlig i var och en av de medlemsstater som tog emot mest stöd. Det var även fallet för de 18 återstående medlemsstaterna tillsammans<sup>54</sup>. För perioden 2014–2020 visar våra granskningsresultat, baserat på de ytterligare fel som vi konstaterade, att felnivån för de största mottagarna var väsentlig, men inte för Polen. För Polens del stod ett stort program för mer än en tredjedel av landets totala sammanhållningsutgifter. Dess vägledande felnivå låg under väsentlighetsgränsen, samtidigt som de återstående polska programmen sammantaget visade på en väsentlig felnivå.

## Hur effektivt medlemsstaterna upptäcker oriktiga uppgifter varierar

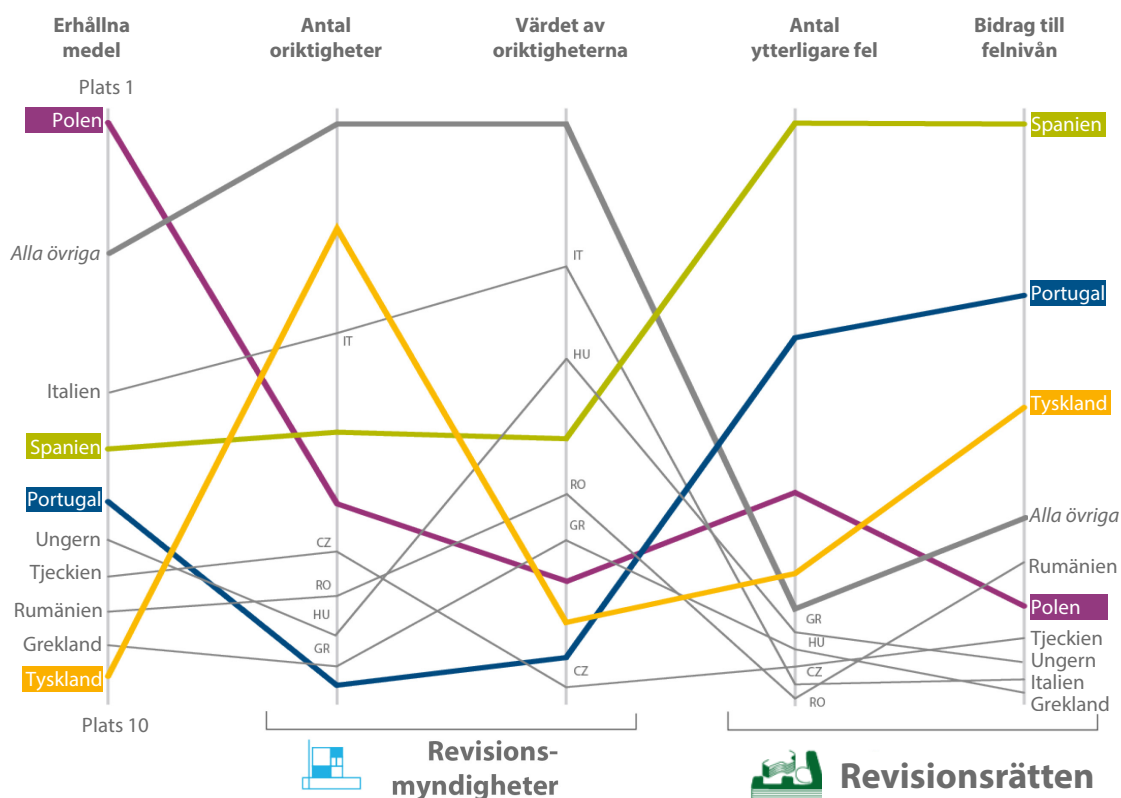
**86** Som framgår av [figur 7](#) skiljer sig våra egna iakttagelser för specifika medlemsstater från de iakttagelser som respektive revisionsmyndighet har gjort i fråga om hur ofta oriktigheter uppstår och deras värde. Eftersom våra iakttagelser endast rör ytterligare fel (dvs. fel som inte tidigare har upptäckts av medlemsstaternas myndigheter) tyder detta på att några medlemsstater är effektivare än andra när det gäller att förebygga och upptäcka fel.

**87** Till exempel var de oriktigheter som rapporterades av revisionsmyndigheten i Polen, den största mottagaren av sammanhållningsstöd, få till antalet och lågt värderade. Vi fann ett relativt stort antal ytterligare fel, även om de uppgick till ett lågt värde. De bidrog därför till vår felprocent i en jämförelsevis mindre utsträckning. Detta kan jämföras med de tyska revisionsmyndigheterna som rapporterade ett stort antal oriktigheter, som också var av lågt värde. Vi upptäckte dock ett litet antal ytterligare fel med en hög genomsnittlig felprocent, vilket förklarar varför Tyskland stod för det tredje största bidraget till vår felprocent. Vi kan därför dra slutsatsen att inte alla

<sup>54</sup> Punkt 43 i *Jordbruk och sammanhållning: en översikt över EU:s utgifter 2007–2013*.

revisionsmyndigheter är lika effektiva när det gäller att upptäcka oriktigheter av högt värde.

**Figur 7 – Översikt över medlemsstaterna när det gäller oriktigheter som upptäckts och rapporterats av revisionsmyndigheter och ytterligare fel som upptäckts av oss (2017–2022)**



Anm.: 1) I översikten ingår oriktigheter och fel som analyseras i punkterna 71–82. 2) Medlemsstaterna rankas enligt de olika aspekter som granskats (dvs. den medlemsstat som är högst rankad får högst placering). Medlemsstaternas rankning under varje rubrik bygger på den andel som de står för inom varje kategori. 3) Medlemsstater som särskilt nämns i de berörda punkterna har markerats i figuren.

Källa: Revisionsrätten, på grundval av våra egna uppgifter och revisionsmyndigheternas rapportering till kommissionen.

**88** I likhet med Tyskland stod även Spanien och Portugal för en oproportionerligt stor andel av de fel som vi hade upptäckt i förhållande till de medel som de mottog. För de sistnämnda länderna fann vi ett stort antal ytterligare fel av en särskild typ. Mellan 2017 och 2022 fann vi till exempel de flesta fel som rörde statligt stöd i Portugal på grund av det specifika problem som vi redogjorde för i [ruta 4](#). Under samma period identifierade vi även fler icke stödberättigande projekt i Spanien än i andra medlemsstater (se ett exempel i [ruta 5](#)).

**89** Vi konstaterade också särskilda brister i det arbete som dessa länders revisionsmyndigheter hade utfört (se punkt 57). Mot bakgrund av detta anser vi att dessa tre medlemsstater i synnerhet behöver stärka sina revisionsmyndigheters upptäcktsförmåga med stöd av kommissionen.

## Ruta 5

### Unga som varken arbetar eller studerar registrerades retroaktivt i ungdomsgarantin

Vi granskade flera insatser som finansierades inom sysselsättningsinitiativet för unga i Spanien 2021. Fyra av dessa insatser rörde nedsättningar av arbetsgivares sociala avgifter kopplade till tillfälliga kontrakt som ingåtts med unga som varken arbetar eller studerar (UVAS).

Den nationella lagstiftningen om sysselsättningsinitiativet för unga och det program som omfattar dessa insatser kräver att de UVAS som deltar måste registreras inom det nationella ungdomsgarantisystemet. Denna registrering ger unga som varken arbetar eller studerar tillgång till ett antal stödåtgärder (till exempel personlig vägledning och individuell åtgärdsplanering, inbegripet särskilt anpassade individuella stödprogram), men gör också att man kan kontrollera om de lever upp till de krav som gäller för unga som varken arbetar eller studerar.

Tre av de fyra granskade insatserna, som rörde nedsättningar av sociala avgifter, registrerades retroaktivt i det nationella systemet, och i några fall till och med flera år efter det att nedsättningen hade tillämpats. Den nationella enhet som hade ansvaret för att förvalta nedsättningarna av de sociala avgifterna var både förmedlande organ och stödmottagare för insatserna och gjorde detta utan att i förväg meddela de unga som deltog.

Denna retroaktiva registrering gjorde det omöjligt att kontrollera om de unga var stödberättigade och varken arbetade eller studerade. Eftersom inga sådana kontroller gjordes hade kommissionen redan tillämpat en finansiell korrigerings på 25 % innan vi gjorde vår granskning. Vi anser att den retroaktiva registreringen av deltagarna gör att de tre granskade insatserna inte är berättigade till EU-finansiering. Anledningen är att den retroaktiva registreringen gör att man inte kan kontrollera om de unga arbetar eller studerar samt att registreringen av dem i det nationella systemet inte lever upp till andra villkor som rör ungdomsgarantin och sysselsättningsinitiativet för unga. Framför allt innebär det att unga som varken arbetar eller studerar inte får ta del av alla ytterligare förmåner som finns tillgängliga inom dessa två program<sup>55</sup>.

---

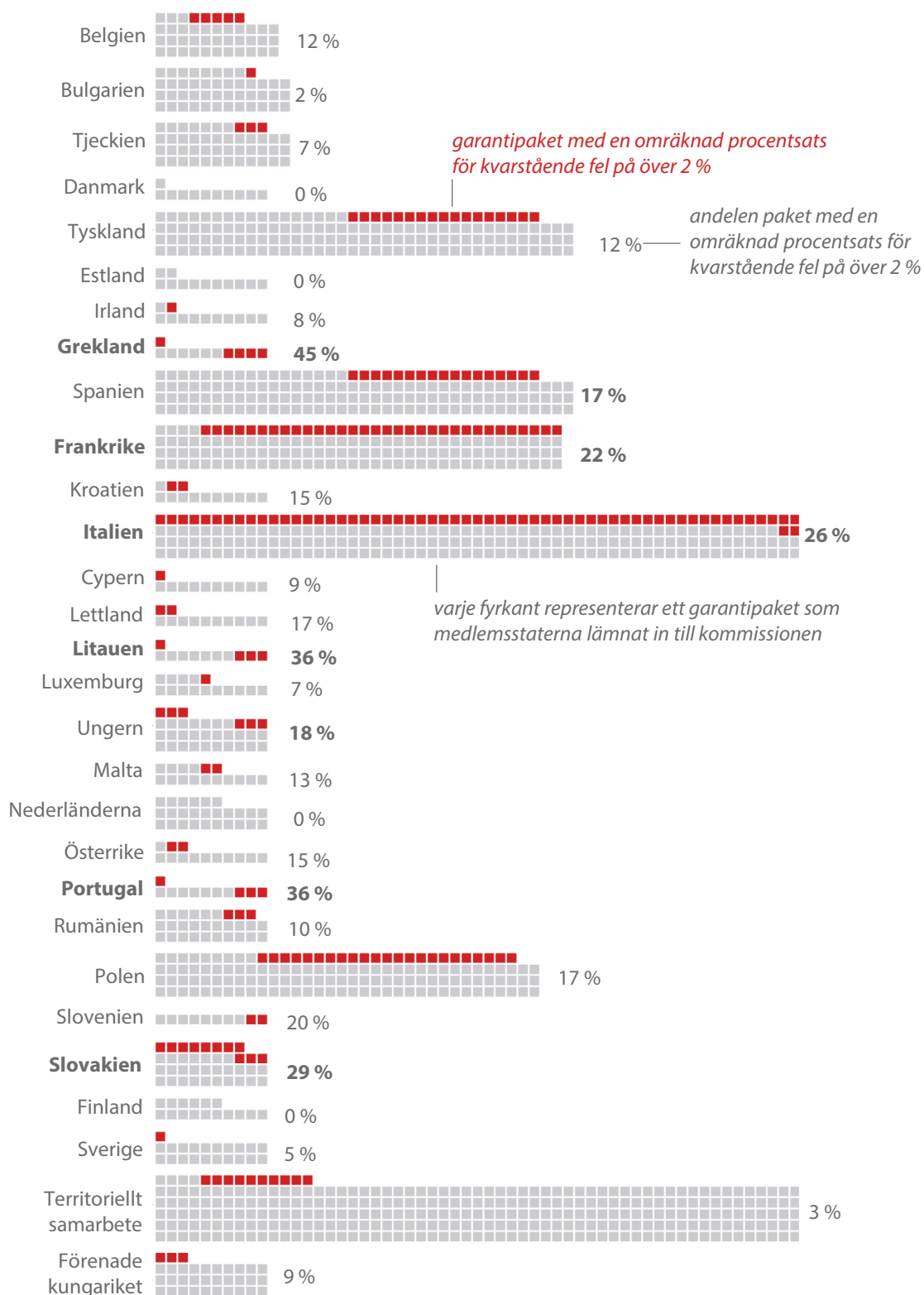
<sup>55</sup> Ruta 5.5 i årsrapporten för 2021.

## Kommissionen gör oftare en ny beräkning av de procentsatser för kvarstående fel som ligger över väsentlighetsgränsen på 2 % för vissa medlemsstater jämfört med andra

**90** Vi analyserade också kommissionens bedömning av garantipaketet för samtliga medlemsstater. Vi samlade in den information om bekräftade (på nytt uträknade) procentsatser för kvarstående fel som offentliggjordes i GD Sysselsättning, socialpolitik och inkluderings respektive GD Regional- och stadspolitik's årliga verksamhetsrapporter för varje garantipaket och år mellan 2017 och 2022.

**91** Vår analys visade att kommissionen gjorde en ny beräkning av de procentsatser för kvarstående fel som låg över väsentlighetsgränsen på 2 % särskilt ofta för vissa medlemsstater: så var fallet för Grekland (45 % av garantipaketet), Frankrike (22 %), Italien (26 %), Litauen (36 %), Portugal (36 %) och Slovakien (29 %) (se [figur 8](#)).

**Figur 8 – Kommissionens bedömning av procentsatser för kvarstående fel för varje medlemsstat (2017–2022)**



*Källa:* Revisionsrätten, på grundval av GD Sysselsättning, socialpolitik och inkluderings och GD Regional- och stadspolitik's årliga verksamhetsrapporter mellan 2017 och 2022.

**92** Den höga andelen paket där procentsatserna för kvarstående fel låg över 2 % efter kommissionens nya beräkning visar på att kommissionen har identifierat problem som rör korrekthet för ett antal garantipaket. Det visar även att medlemsstaterna tillämpar garantiramen olika ändamålsenligt. När det gäller Grekland och Portugal beror dock den höga andelen paket som räknats om till över 2 % också på att alla program är grupperade i ett enda garantipaket.

**93** Fem av de nio medlemsstater som fick 76 % av sammanhållningsstödet (Spanien, Grekland, Ungern, Portugal och Rumänien) hade minst en gång mellan 2017 och 2022 gjort nya beräkningar av procentsatser för kvarstående fel som låg över 2 % för mer än hälften av sina garantipaket i vårt urval. För de återstående fyra medlemsstater som fick mest stöd gjorde vår nya bedömning att felprocentsatserna ökade till över 2 % för åtminstone 25 % av de granskade garantipaketen.



## Vilka var grundorsakerna till fel på nationell nivå?

**94** De ytterligare kvantifierbara fel (171) som vi konstaterade vid våra revisioner är fel som inte tidigare har upptäckts eller korrigerats på olika nivåer i medlemsstaternas kontrollsystem. Vi analyserade våra uppgifter om dessa fel för att fastställa hur och varför de inträffar och vem som orsakar felen i medlemsstaten. Fel som förekommer i varje skede kunde ha upptäckts och korrigerats av den efterföljande kontrollnivån i medlemsstaterna.

**95** På grundval av denna analys och med beaktande av kommissionens tidigare arbete<sup>56</sup> har vi identifierat tre grundorsaker till fel, nämligen problem som rörde

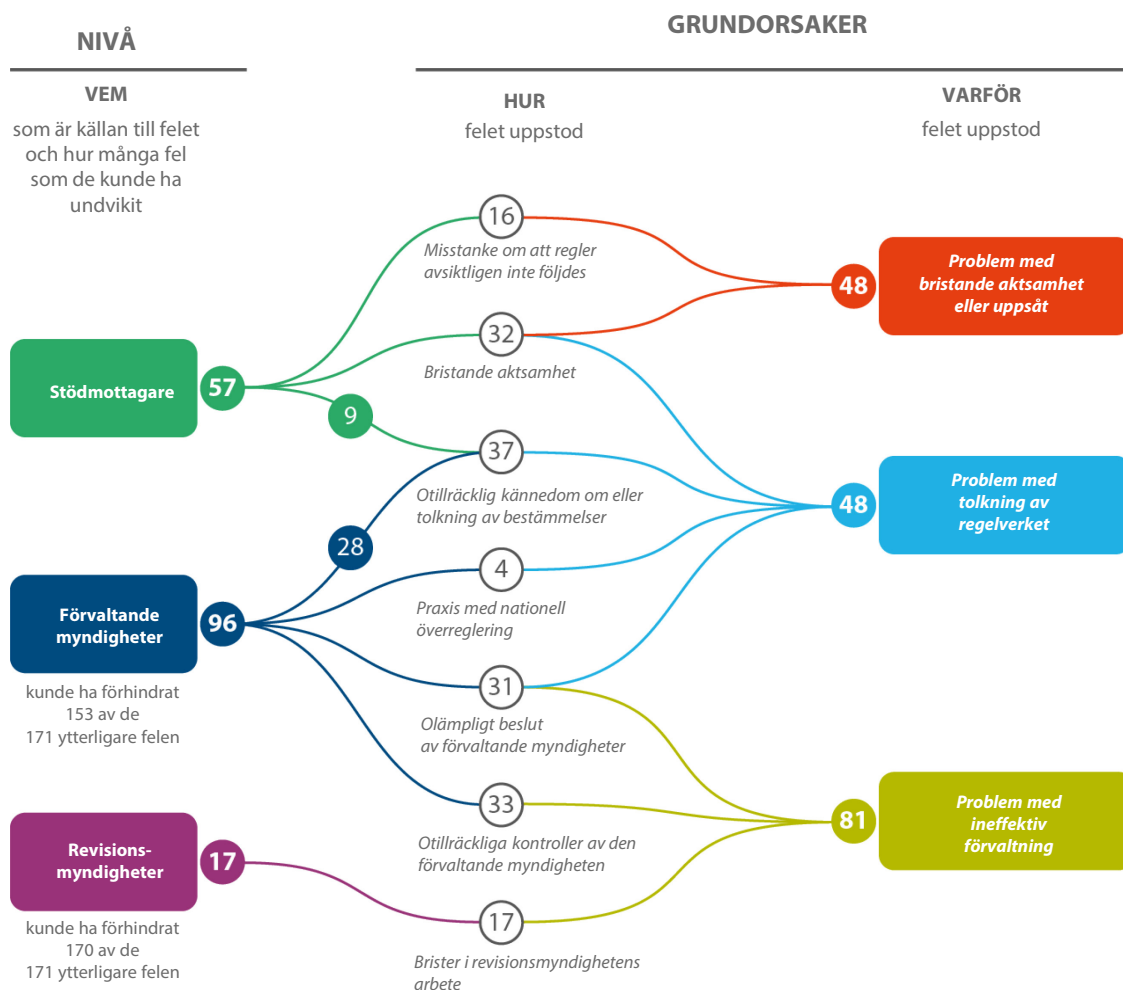
- o ineffektiv förvaltning vid myndigheter i medlemsstaterna,
- o stödmottagarnas bristande aktsamhet eller (misstänkt) uppsåtlig överträdelse av bestämmelser,
- o tolkningen av regelverket.

**96** I *figur 9* visas på vilken nivå felen härrör, vem som är källan till felen och hur och varför de uppstår. Revisionsmyndigheterna kunde ha förebyggt 170 av de ytterligare fel som vi konstaterade.

---

<sup>56</sup> Meddelande från kommissionen till rådet och Europaparlamentet *Grundorsaker till fel samt vidtagna åtgärder (artikel 32.5 i budgetförordningen)*, COM (2017) 124 final, och en studie som beställts av Europaparlamentet, *Single Audit Approach – Root Causes of the Weaknesses in the Work of the Member States' Managing and Audit Authorities*, IPOL\_STU (2022)732267.

**Figur 9 – Översikt över grundorsaker till de ytterligare fel som vi upptäckte och den nivå på vilken dessa fel uppstod (2017–2022)**



*Anm.:* Klassificeringen bygger på felets huvudsakliga kännetecken. För ett av de 171 ytterligare fel som vi upptäckte anser vi att ansvaret främst ligger hos kommissionen.

*Källa:* Revisionsrätten.

## Förvaltningsproblem vid myndigheter i medlemsstaterna utgjorde närmare hälften av de ytterligare felen

**97** I denna översikt avses med god förvaltning att man ser till att insatserna är väl planerade, utvalda, genomförda och kontrollerade, så att endast utgifter som är lagliga och korrekta deklarerar till och atteras av kommissionen. Bristar i denna kategori kan komma till uttryck i olämpligt beslutsfattande eller otillräckliga kontroller från de förvaltande myndigheternas sida och brister i revisionsmyndigheternas arbete.

## Mer än en tredjedel av de ytterligare fel som vi upptäckte kunde ha förebyggts av förvaltande myndigheter

**98** Omkring 37 % av de ytterligare fel som vi rapporterade för perioden 2014–2020 kan tillskrivas åtgärder eller avsaknad av åtgärder från förvaltande myndigheters sida eller från organ som de delegerat uppgifter till. Denna grundorsak kan ofta komma till uttryck i olämpliga beslut av dessa myndigheter när de godkänner insatser (18 %).

**99** De förvaltande myndigheterna kunde ha upptäckt 19 % av de fel som vi konstaterat. Dessa fel uppstod till följd av otillräckliga kontroller (eller, för särskilda aspekter, inga kontroller alls) på primär nivå under projektgenomförandet. I kategorin ingår fall som rör godkännande av utgifter trots att projektmålen inte har uppfyllts, tillhandahållande av ekonomiskt stöd som inte är förenligt med de villkor som anges i projektens godkännandedokument, avsaknad av kontroller av huruvida deltagare var stödberättigade eller ersättning för utgifter som stödmottagare inte haft.

**100** Vid våra revisioner fastställs regelbundet att de förvaltande myndigheterna saknar lämpliga kontroller när de verifierar stödberättigande utgifter och kriterier för stödberättigande. Vi anser att detta är en av de viktigaste riskfaktorerna för sammanhållningsutgifterna. För perioden 2021–2027 föreskriver förordningen om gemensamma bestämmelser att de förvaltande myndigheterna ska anta en riskbaserad metod för kontroller på primär nivå. Kommissionen förväntar sig en positiv effekt genom inriktningen på högriskkostnader. Vi anser dock att denna ändring ökar risken i fråga om utgifternas korrekthet eftersom stödmottagarnas betalningsansökningar eventuellt inte kontrolleras av de förvaltande myndigheterna.

## Revisionsmyndigheterna gjorde olämpliga bedömningar i några få fall

**101** Brister i planeringen av och förberedelserna inför revisionen och i kvaliteten på dokumentationen av revisionsarbetet gör att detta arbete blir mindre tillförlitligt (punkterna **56–62**). Ibland kan dessa brister påverka revisionsmyndigheternas bedömning av fel som de tidigare hade identifierat.

**102** Sjutton av de ytterligare fel (10 %) som vi upptäckte mellan 2017 och 2022 kunde tillskrivas otillräckliga arbetsinsatser eller olämpliga bedömningar från revisionsmyndigheternas sida. Dessa fall gällde främst utebliven rapportering av fel och/eller otillräcklig kvantifiering.

## **Bristande aktsamhet eller stödmottagarnas misstänkt uppsåtliga bristande efterlevnad av bestämmelserna stod för mer än en fjärdedel av de fel som vi upptäckte**

**103** Vi fann också fall av ytterligare fel där bestämmelserna var tämligen tydliga men där stödmottagaren inte var tillräckligt noga med att följa dem. Trettio två av de 171 ytterligare fel (19 %) som vi rapporterade och kvantifierade mellan 2017 och 2022 föll inom denna kategori. De omfattade till exempel fall där stödmottagarna hade deklarerat utrustning som de använt för icke avsett syfte.

**104** När fel beror på uppsåtliga handlingar eller uppsåtlig försummelse från stödmottagarnas sida misstänker vi i allmänhet bedrägeri. Vi är EU:s externa revisor och har inte själva något mandat att utreda misstänkta bedrägerier mot EU:s ekonomiska intressen, och våra granskningsåtgärder syftar inte till att identifiera bedrägerier. Vi vidarebefordrar i stället misstankar som härrör från vårt arbete till Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (Olaf) eller Europeiska åklagarmyndigheten (Eppo)<sup>57</sup>.

**105** Av de 1 157 transaktioner som vi granskade mellan 2017 och 2022 konstaterade vi 16 fall av avsiktlig bristande efterlevnad av bestämmelserna. Det motsvarar 9 % av de 171 ytterligare fel som vi upptäckte.

**106** I kommissionens årsrapport för 2022 om skyddet av Europeiska unionens ekonomiska intressen och kampen mot bedrägerier anges andelen upptäckta bedrägerier för varje politikområde, baserat på uppgifter som rapporterats av medlemsstaternas myndigheter<sup>58</sup>. Denna andel tas fram genom att man beräknar en procentsats av oriktiga belopp som kopplas till bedrägerier av de totala utbetalningarna. Den andel som rapporterats för sammanhållningsutgifter under perioden 2014–2020 ligger strax under 0,5 %. I rapporten bekräftas också att var elfte oriktighet som medlemsstaterna rapporterade i systemet för hantering av oriktigheter (IMS) flaggades som misstänkt bedrägeri under samma period (9 %).

**107** Vi har rapporterat att förvaltande myndigheter underrapporterar bedrägeri och att det påverkar tillförlitligheten hos de andelar upptäckta bedrägerier som offentliggörs i rapporter om skyddet av EU:s ekonomiska intressen. Vi har också noterat att de förvaltande myndigheterna visserligen har blivit bättre på att identifiera

---

<sup>57</sup> Punkterna 1.44, 1.46 och 1.47 i [årsrapporten för 2022](#).

<sup>58</sup> Se figur 6 i [rapporten](#).

bedrägeririsker och utforma förebyggande åtgärder, men att de måste bli bättre på att upptäcka och reagera på bedrägeri och samordna bedrägeribekämpningsåtgärder<sup>59</sup>. Situationen förblev densamma under 2022: Medlemsstaternas myndigheter rapporterade inte misstänkta fall av bedrägeri såsom krävdes och hanterade bedrägeririsken på ett otillräckligt sätt. Dessutom noterade vi att omkring 35 % av revisionsmyndigheternas checklistor fortfarande inte uttryckligen tog upp risken för bedrägerier<sup>60</sup> eller dokumenterar hur de hanterade denna risk vid sina revisioner.

## Skillnader i tolkningen av rättsliga krav stod för ytterligare en fjärdedel av de fel som vi upptäckte

**108** Stödmottagare och offentliga myndigheter måste följa många uppsättningar bestämmelser, såsom de allmänna bestämmelserna i förordningen om gemensamma bestämmelser, fondspecifika bestämmelser, delegerade akter och genomförandeakter, övergripande EU-regler (t.ex. om offentlig upphandling eller statligt stöd) och nationella regler för stödberättigande<sup>61</sup>. Dessutom ändras bestämmelserna vanligtvis mellan programcyklerna. Vår erfarenhet av revisioner visar att tillämpningen av en starkt reglerad ram på tusentals stödmottagare och offentliga myndigheter i 27 medlemsstater har en baksida: tolkningsskillnader är oundvikliga, bland annat mellan förvaltnings- och revisionsmyndigheter. Ibland leder detta till och med till rättsosäkerhet som kan hindra offentliga myndigheter från att genomföra program som planerat<sup>62</sup>.

**109** Vår analys visar att otydliga bestämmelser eller problem med tolkningen av dem var grundorsaken till omkring 24 % av alla ytterligare fel (37 fall). I några av dessa fall hade stödmottagarna deklarerat oriktiga utgifter eftersom de inte hade tolkat bestämmelserna korrekt. I denna felkategori ingår även fall där bestämmelserna i den nationella lagstiftningen inte uppfyllde alla krav i motsvarande EU-lagstiftning samt fel till följd av bristande efterlevnad av nationella bestämmelser som "överreglerade" EU-lagstiftningen (dvs. att de ställde högre krav än den).

---

<sup>59</sup> Punkterna 80 och 89 i [särskild rapport 06/2019](#).

<sup>60</sup> Punkterna 6.56 och 6.58 i [årsrapporten för 2022](#).

<sup>61</sup> Artikel 65.1 i [förordningen om gemensamma bestämmelser 2014–2020](#).

<sup>62</sup> Se t.ex. punkt 44 i vårt [briefingdokument Förenkling av genomförandet av sammanhållningspolitiken efter 2020](#).

**110** Merparten av de 37 fallen uppstod till följd av att de förvaltande myndigheterna själva hade feltolkat bestämmelserna. I **ruta 6** ges ett exempel på en sådan situation.

## Ruta 6

### Ytterligare fel som vi upptäckte och som berodde på att den förvaltande myndigheten hade tolkat bestämmelserna fel

Under 2019 fann vi två projekt i Italien som ursprungligen hade finansierats med nationella medel, men som hade avslutats fysiskt innan de godkändes för EU-finansiering och därför inte var stödberättigande. Medlemsstaternas myndigheter hade feltolkat "fysiskt avslutande", som de ansåg hänvisade till finansiellt eller administrativt avslutande av ett projekt. Faktum är att fysiskt avslutande handlar om att arbeten eller åtgärder som krävs för projektets output har avslutats, vilket i allmänhet inträffar före slutbetalningen och det administrativa avslutandet<sup>63</sup>.

Vi rekommenderade därför att kommissionen skulle förtydliga vad som avses med insatser som "fysiskt har avslutats" eller "fullt ut genomförts". Den har dock ännu inte spridit dessa förtydliganden till alla medlemsstater<sup>64</sup> utan bara till de mest direkt berörda. Kommissionen föreslog också att dess "feltypologi" skulle ändras för perioden 2021–2027 för att åtgärda sådana fel som en separat kategori.

---

<sup>63</sup> Punkterna 5.19 och 5.20 i årsrapporten för 2019.

<sup>64</sup> Bilaga 6.2 i årsrapporten för 2022.

## Organisationsstrukturen i medlemsstaterna påverkar deras förmåga att förebygga och upptäcka fel

**111** Enligt kommissionens uppskattningar inrättade medlemsstaterna omkring 1 400 olika myndigheter för att förvalta och kontrollera sammanhållningsprogrammen under perioden 2014–2020, däribland 116 revisionsmyndigheter, omkring 300 attesterande myndigheter och förvaltande myndigheter samt mer än 900 förmedlande organ<sup>65</sup>. Kommissionens efterhandsutvärdering av sammanhållningspolitiken 2007–2013 antydde också att ju fler myndigheter det finns per program, desto större är risken för att reglerna tolkas på olika sätt på olika nivåer<sup>66</sup>.

**112** Vår analys visar att det finns en korrelation mellan antalet program i en medlemsstat och de felnivåer som revisionsmyndigheterna upptäckt (dvs. som tyder på brister i de förvaltande myndigheternas arbete). Vi noterade också en omvänd korrelation som rör programmens storlek: antalet uppkomna fel är högre för mindre program.

**113** Detta tyder på att medlemsstater med decentraliserade förvaltningar och programgenomförande på regional nivå (t.ex. Belgien, Tyskland, Frankrike, Spanien och Italien) kan uppleva större utmaningar när det gäller att genomföra de sammanhållningspolitiska programmen på ett ändamålsenligt sätt.

**114** I förordningen om gemensamma bestämmelser för 2021–2027 föreskrivs en förenkling av programmens administrativa struktur genom att man till exempel ersätter attesterande myndigheter med en redovisningsfunktion och inför ”utökade proportionella arrangemang” för program, vilket innebär att medlemsstaternas myndigheter och även kommissionen genomför färre kontroller. Som vi tidigare har påpekat finns det inga bevis för att de möjliga fördelarna med denna förenkling kommer att uppväga den risk som en begränsning av kontrollernas omfattning medför<sup>67</sup>.

---

<sup>65</sup> Punkt 55 i vårt briefingdokument *Förenkling av genomförandet av sammanhållningspolitiken efter 2020*.

<sup>66</sup> Punkt 57 i vårt briefingdokument *Förenkling av genomförandet av sammanhållningspolitiken efter 2020*.

<sup>67</sup> Punkterna 113–115 i yttrande 06/2018.

## Hur har kommissionen förebyggt och korrigerat fel?

**115** I detta avsnitt undersöker vi vilka åtgärder som finns och hur kommissionen använder dem för att minska felnivån i sammanhållningsutgifterna. Vi undersöker olika sätt att förebygga att fel görs i deklARATIONERNA ÖVER HUVUD TAGET och hur de kan korrigeras om de inte upptäcks av medlemsstaternas myndigheter.

### Förenklingen av regelverket för sammanhållningspolitiken har hittills inte nått avsett resultat

**116** Trots olika initiativ till förenkling har regelverket för sammanhållningspolitiken blivit ännu mer omfattande med tiden. Mellan 2007–2013 och 2014–2020 mer än fördubblades antalet sidor med förordningar och vägledningar<sup>68</sup>.

**117** För perioden 2021–2027 beslutade kommissionen att sluta utfärda ytterligare skriftliga vägledningsdokument för de förvaltande myndigheterna och revisionsmyndigheterna och att endast behålla befintliga vägledningar när det är lämpligt. Den har också för avsikt att minska antalet sekundärlagar. Vi noterar att detta kan riskera att öka den rättsliga osäkerheten för förvaltande myndigheter och stödmottagare och i slutändan till och med öka risken för fel<sup>69</sup>.

### I transaktioner där förenklade kostnadsalternativ används förekommer det fel i mindre utsträckning, men de används inte i någon större utsträckning

**118** Syftet med förenklade kostnadsalternativ är att uppnå många fördelar, såsom att minska den administrativa bördan, öka flexibiliteten och anpassningsförmågan, förbättra öppenheten och underlätta granskningen samt underlätta ett snabbt genomförande av projekten, i enlighet med artikel 67 i förordningen om gemensamma bestämmelser.

---

<sup>68</sup> Punkt 45 i vårt [briefingdokument \*Förenkling av genomförandet av sammanhållningspolitiken efter 2020\*](#).

<sup>69</sup> Punkt 101 i [yttrande 06/2018](#).



**119** Förenklade kostnadsalternativ är de vanligast förekommande förenklingsåtgärderna. De förvaltande myndigheterna tillät att de användes i omkring 80 % av de program som kommissionen undersökte 2017<sup>70</sup>. Detta innebär dock inte nödvändigtvis att de faktiskt användes inom dessa program.

**120** Våra revisioner av transaktioner som rör förenklade kostnadsalternativ har visat att det förekommer fel i mindre utsträckning i dessa transaktioner och att de också utgör en viktig förenklingsåtgärd, men att de inte alltid genomförs som de ska. Vår metod för att granska förenklade kostnadsalternativ beaktar den avsedda nyttan med att rationalisera den administrativa bördan och göra projektgenomförandet smidigare. Om vi behöver kontrollera förekomsten av en deklarerad verksamhet kan vi dock leta efter bevis på att kostnader faktiskt uppkommit och betalats.

**121** Mellan 2017 och 2022 konstaterade vi att var tjugofjärde transaktion med förenklade kostnadsalternativ innehöll fel, vilket kan jämföras med var femte transaktion som bygger på ersättning av faktiska kostnader. De vanligaste felen i samband med förenklade kostnadsalternativ rörde brister i deras utformning (se exempel i [ruta 7](#)).

---

<sup>70</sup> Europeiska kommissionens studie *Use of new provisions on simplification during the early implementation phase of ESIF*, s. 61, se även punkt 74 i vårt briefingdokument *Förenkling av genomförandet av sammanhållningspolitiken efter 2020*.

## Ruta 7

### Icke stödberättigande kostnader på grund av olämplig beräkning av indirekta kostnader

I Tjeckien inledde den förvaltande myndigheten för ett program inom Europeiska socialfonden/Europeiska regionala utvecklingsfonden en kompletterande ansökningsomgång för projekt som godkänts inom ramen för Horisont 2020-programmet.

Enligt bestämmelserna för Horisont 2020 får avskrivningskostnader ingå i beräkningsunderlaget för indirekta kostnader som kan ersättas med en schablonsats på 25 % av stödberättigande direkta kostnader.

Den förvaltande myndigheten hade dock införlivat Horisont 2020-bestämmelserna på ett felaktigt sätt i den nationella lagstiftningen. Detta ledde till att stödmottagarna kunde deklarerat investeringskostnaderna som direkta kostnader och ta med en hypotetisk avskrivning av samma investering i beräkningsunderlaget för indirekta kostnader. Detta ledde till en systematisk överdeklaration för alla projekt som omfattades av samma nationella regler<sup>71</sup>.

**122** Trots kommissionens insatser för att främja användningen av förenklade kostnadsalternativ har utnyttjandet varit begränsat under perioden 2014-2020 i alla fonder sammantagna. Detta gäller även i fall där det hade varit lämpligt att använda dem<sup>72</sup>, såsom vid vissa typer av insatser inom Europeiska regionala utvecklingsfonden/Europeiska sammanhållningsfonden. Detta berodde främst på rättslig osäkerhet och den ytterligare administrativa börda som användningen av dem resulterade i, parallellt med användningen av traditionella nationella och regionala system som bygger på ersättning av faktiska kostnader<sup>73</sup>.

<sup>71</sup> Ruta 6.3 i årsrapporten för 2022.

<sup>72</sup> Punkterna I och III i sammanfattningen i särskild rapport 06/2021.

<sup>73</sup> Punkt 75 i vårt briefingdokument *Förenkling av genomförandet av sammanhållningspolitiken efter 2020*, på grundval av Europeiska kommissionens studie från 2017, *Use of new provisions on simplification during the early implementation phase of ESIF*.

## Innehållandet av mellanliggande betalningar är potentiellt ändamålsenligt men undergrävs av att årliga utestående belopp frigörs innan kontroller av korrekthet gjorts

**123** Kommissionen håller inne 10 % av de belopp som betalas ut till medlemsstaterna under ett visst räkenskapsår (se punkt 16). Syftet med detta innehållande är att skydda EU:s budget och minska den inneboende risken för att medlemsstaterna deklarerar utgifter som innehåller fel. Detta belopp är avsett att frigöras när kommissionen godkänner årsredovisningen.

**124** Godkännandet av räkenskaperna är dock inte beroende av den felnivå som revisionsmyndigheterna rapporterat. Kommissionen är enligt förordningen om gemensamma bestämmelser skyldig att analysera problem som rör laglighet och korrekthet först i ett senare skede, efter att ha godkänt räkenskaperna<sup>74</sup>. Därför kan kommissionen frigöra de 10 % som ursprungligen hållits inne, trots att man i efterföljande kontroller av laglighet och korrekthet riskerar att upptäcka en väsentlig felnivå (dvs. en procentsats för kvarstående fel på över 2 %) på utgiftssidan i räkenskaperna.

**125** Kommissionen kan avbryta utbetalningar eller hålla inne betalningen av det utestående saldot för räkenskapsåret (och frigörandet av det belopp som hållits inne för mellanliggande betalningar) om bevis föreligger som tyder på att allvarliga oriktigheter förekom vid tidpunkten för när räkenskaperna godkändes. Syftet med dessa verktyg är att förebygga oriktiga utgifter i framtiden<sup>75</sup>. Som tidigare konstaterats leder det till att betalningar från EU-budgeten skjuts upp, vilket sätter ytterligare press på medlemsstaterna att vidta de nödvändiga korrigerande åtgärder som krävs för att avhjälpa brister<sup>76</sup> för att förvaltnings- och kontrollsystemen ska fungera på ett ändamålsenligt sätt. Att avbryta och hålla inne betalningar är inte något man kan använda sig av om kommissionens beräkning av den årliga balansomslutningen leder till att medlemsstaterna måste återbetala pengar i stället för att få ytterligare en utbetalning – vilket var fallet för de flesta program mellan 2017 och 2022. Detta tillvägagångssätt är i överensstämmelse med förordningen om gemensamma

---

<sup>74</sup> Artikel 139.5 i [förordningen om gemensamma bestämmelser 2014–2020](#).

<sup>75</sup> Artiklarna 83 och 143 i [förordningen om gemensamma bestämmelser 2014–2020](#).

<sup>76</sup> Ruta 20 i [översikt 01/2023](#).

bestämmelser, men skyddar inte EU:s budget förrän bedömningen av korrekthet har slutförts<sup>77</sup>.

**126** Rättsläget har ändrats för perioden 2021–2027. Räkenskaper med en rapporterad procentsats för kvarstående fel som ligger över väsentlighetsgränsen på 2 % är inte godtagbara och kan inte lämnas in till kommissionen<sup>78</sup>. Samtidigt har de innehållna betalningarna minskats till 5 % och kommer att fortsätta att frigöras innan kommissionen har slutfört sina kontroller av korrekthet<sup>79</sup>. Denna lägre procentsats kan vara tillräcklig för sammanhållningspolitiken som helhet, men inte för alla program. Enligt vår erfarenhet ökar procentsatsen för kvarstående fel till över 5 % i flera fall i kommissionens slutsats om kostnadernas korrekthet, särskilt om man beaktar de ytterligare fel som vi upptäcker<sup>80</sup>.

## **De finansiella korrigeringar som hittills har gjorts har inte inneburit någon direkt förlust av finansiering för de berörda medlemsstaterna**

**127** Kommissionen får begära finansiella korrigeringar om allvarliga brister i en medlemsstats förvaltnings- och kontrollsystem har lett till systembetingade fel. Den kan också begära sådana korrigeringar för enskilda oriktigheter. Dessa korrigeringar kan vara resultatet av kommissionens egna revisioner, dess arbete med att följa upp våra revisioner, Olafs utredningar eller av nationella revisioner eller kontroller när otillräckliga korrigeringar har tillämpats. Det är dessutom kommissionens uppgift att följa upp oriktigheter som rapporterats av medlemsstaternas myndigheter och att se till att problem åtgärdas och fel korrigeras för att försäkra sig om att korrigeringarna har en avskräckande effekt när det gäller oriktigheter. En sådan uppföljning är nödvändig för att korrigera fel som inte tidigare upptäckts av medlemsstaternas myndigheter, liksom de ytterligare fel som vi upptäckt.

---

<sup>77</sup> Punkt 21 i [särskild rapport 26/2021](#).

<sup>78</sup> Artikel 98.5 i [förordningen om gemensamma bestämmelser 2021–2027](#).

<sup>79</sup> Punkt 22 i [särskild rapport 26/2021](#).

<sup>80</sup> Se bilaga 7 till GD Sysselsättning, socialpolitik och inkluderings och GD Regional- och stadspolitikens årliga verksamhetsrapporter för perioden 2017–2022.

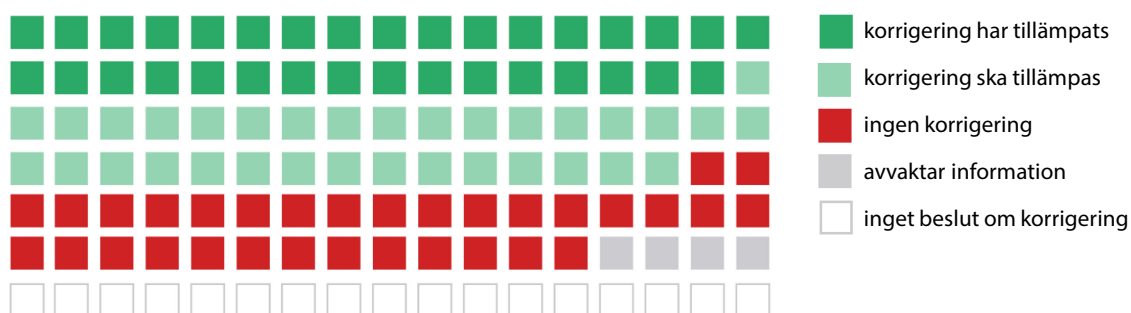
## Det kan ta upp till tjugo månader att slutföra ett finansiellt korrigeringsförfarande mot en medlemsstat

**128** Vi granskade de åtgärder som kommissionen vidtagit för att följa upp våra enskilda iakttagelser mellan åren 2017 och 2021 – den period för vilka uppföljningsåtgärder redan hade inletts när vi gjorde vår analys. Vi inriktade oss främst på kvantifierbara fel.

**129** Kommissionen godtog våra granskningsresultat för 119 av de 124 ytterligare fel som vi kvantifierade mellan 2017 och 2021. Som framgår av [figur 10](#) konstaterade vi utifrån dessa 119 fel att det fanns bevis för att kommissionen

- o tillämpade eller avsåg att tillämpa korrigeringar för 66 fel med ekonomisk inverkan (cirka 55 %), vilket ligger i linje med dess tolkning av felen (se punkt [44](#)),
- o ansåg att den inte hade någon stabil rättslig grund för att tillämpa finansiella korrigeringar eller inte såg något behov av att tillämpa finansiella korrigeringar i 32 fall (omkring 27 %), även med beaktande av den ytterligare information som inkom från medlemsstaterna,
- o ännu inte hade beslutat om finansiella korrigeringar skulle tillämpas eller väntade på ytterligare information från den berörda medlemsstaten om de återstående 21 felen (inklusive 16 fall från 2021).

**Figur 10 – Situationen för kommissionens uppföljning av våra iakttagelser**



Källa: Revisionsrätten.

**130** Enligt kommissionens juridiska förfaranden omfattar uppföljningen av fel och tillämpningen av finansiella korrigeringar ett ytterligare förfarande för avräkning med den berörda medlemsstaten. Detta förfarande går utöver alla formella steg som ingår i vår revisionsprocess. Korrigerande åtgärder vidtas därför inte omedelbart.

**131** Vår analys visar att kommissionens uppföljning fortfarande pågick för en tredjedel av de ytterligare fel som vi kvantifierade mellan 2017 och 2021. I de fallen tog uppföljningen i genomsnitt 31 månader (dvs. mer än 2,5 år) efter det att vår revision hade avslutats.

**132** För de ärenden som hade avslutats vid tidpunkten för vår analys gick det, från det att vår revision avslutats till dess att kommissionen lade fram sin slutsats efter uppföljningen, i genomsnitt mellan 11 månader för ärenden där den beslutade att inte tillämpa finansiella korrigeringar och 20 månader för ärenden med korrigeringar. Det gemensamma revisionsdirektoratet inrättades i juli 2021, och sedan dess har den genomsnittliga längden minskat till omkring sju månader för ärenden som inte omfattas av korrigeringar.

**133** Situationen ser likadan ut för kommissionens egna revisioner: det kan ta flera år innan kommissionen kan bekräfta att de föreslagna korrigeringarna har genomförts såsom krävts<sup>81</sup>.

### **Kontroller på EU-nivå ledde till ytterligare finansiella korrigeringar på 620 miljoner euro i slutet av 2022, enligt kommissionens rapportering**

**134** För perioden 2014–2020 utför förvaltande och attesterande myndigheter merparten av de finansiella korrigeringarna. Dessa beaktar också de iakttagelser som deras revisionsmyndigheter rapporterat (se punkt 55). Kommissionen rapporterar i sina årliga verksamhetsrapporter det belopp som medlemsstaterna tillfälligt eller slutgiltigt drar tillbaka i räkenskaperna<sup>82</sup>. De tillbakadragna medlen kan återföras eller återanvändas för andra stödberättigande utgifter inom samma program<sup>83</sup>. Efter att ha godkänt räkenskaperna kan kommissionen begära ytterligare finansiella korrigeringar för enskilda oriktigheter. Dessutom kan den tillämpa extrapolerade korrigeringar om procentsatserna för kvarstående fel går över 2 % när de räknas om. Den kan också åtgärda systembrister som påverkar flera program genom att tillämpa korrigeringar på alla berörda program. Sådana korrigeringar är resultatet av kommissionens egna revisioner eller dess uppföljningsåtgärder i fråga om attesterade utgifter och

---

<sup>81</sup> Punkterna 81 och 82 i [särskild rapport 26/2021](#).

<sup>82</sup> Se bilaga 7H i GD Sysselsättning, socialpolitik och inkluderings årliga verksamhetsrapport för 2021 och bilaga 7H i GD Regional- och stadspolitikens årliga verksamhetsrapport för 2021.

<sup>83</sup> Artiklarna 137.2 och 143.3 i [förordningen om gemensamma bestämmelser 2014–2020](#).

tillkommer utöver de belopp som de förvaltande och attesterande myndigheterna dragit tillbaka från årsredovisningen till följd av deras revisioner och kontroller.

**135** Enligt GD Sysselsättning, socialpolitik och inkluderings och GD Regional- och stadspolitikens årliga verksamhetsrapporter hade kommissionen i slutet av 2022 begärt att medlemsstaterna skulle göra sådana ytterligare finansiella korrigeringar på 620 miljoner euro från början av perioden 2014–2020 till följd av olika EU-organs revisioner och kontroller. Den stora merparten (88 %) av korrigeringarna var resultatet av egna revisioner<sup>84</sup>. I detta belopp ingår även korrigeringar på 291 miljoner euro som tillämpats som en uppföljning av de omräknade procentsatserna för kvarstående fel för tidigare räkenskapsår. Förordningen om gemensamma bestämmelser gör det möjligt för medlemsstaterna att även ersätta de belopp som korrigerats med andra korrekta utgifter för dessa finansiella korrigeringar.

### Inga finansiella nettokorrigeringar hittills för perioden 2014–2020

**136** Slutligen kan kommissionen för perioden 2014–2020 tillämpa nettokorrigeringar i fall där revisioner på EU-nivå identifierar allvarliga brister i förvaltnings- och kontrollsystemet efter det att räkenskaperna lämnats in och som medlemsstaterna inte identifierat, rapporterat och korrigerat<sup>85</sup>. Finansiella nettokorrigeringar är den enda typen av korrigeringar som leder till en direkt och omedelbar förlust av finansiering för den berörda medlemsstaten. Enligt [förordningen om gemensamma bestämmelser 2014–2020](#) måste dock flera rättsliga krav uppfyllas kumulativt för att finansiella nettokorrigeringar ska kunna tillämpas. Enligt GD Sysselsättning, socialpolitik och inkluderings årliga verksamhetsrapport för 2022 föreföll villkoren för att tillämpa finansiella nettokorrigeringar ha varit uppfyllda i ett fall, för vilket kommissionen hade för avsikt att inleda ett förfarande 2023<sup>86</sup>. Vid tidpunkten för denna översikt hade dock inget beslut om finansiell nettokorrigering fattats. Möjligheten att besluta om finansiella nettokorrigeringar kommer att finnas kvar under perioden 2021–2027, men det återstår att se hur den kommer att användas i praktiken jämfört med perioden 2014–2020.

---

<sup>84</sup> Se s. 148 i bilagan till GD Sysselsättning, socialpolitik och inkluderings årliga verksamhetsrapport för 2022 och s. 130 i bilagan i GD Regional- och stadspolitikens årliga verksamhetsrapport.

<sup>85</sup> Artikel 145.7 i [förordningen om gemensamma bestämmelser 2014–2020](#).

<sup>86</sup> Se s. 6 i [GD Sysselsättning, socialpolitik och inkluderings årliga verksamhetsrapport för 2022](#) och även punkt 6.72 i [årsrapporten för 2022](#).

## Vad händer härnäst?

**137** Det sista räkenskapsåret för perioden 2014–2020 löper till och med den 30 juni 2024. Det innebär att medlemsstaternas myndigheter kommer att begära utbetalningar från kommissionen och utföra sina kontroller och revisioner av utgifter efter det sista datumet för stödberättigande, som är den 31 december 2023, och innan avslutandedokumenterna ska ha lämnats in den 15 februari 2025<sup>87</sup>. Enligt STEP-förordningen får programmen välja att förlänga tidsfristen för inlämning av de sista betalningsansökningarna och avslutandedokumenterna med ett år, det vill säga till och med den 15 februari 2026. Vi tittade närmare på några faktorer som kan påverka perioden fram till dess att kommissionen slutligen avslutar programmen.

### Programmen för perioden 2014–2020 fick en sen start och ytterligare finansiering ökade pressen på några medlemsstater att utnyttja medlen

**138** Förseningar i antagandet av lagstiftning och program gör att genomförandet startar sent, vilket har en dominoeffekt på utbetalningarna från EU:s budget. För perioden 2007–2013 hade kommissionen antagit 95 % av programmen före utgången av 2007, men för perioden 2014–2020 hade endast 56 % av programmen antagits den 31 december 2014<sup>88</sup>, och de sista 31 programmen antogs inte förrän i december 2015, nästan två år efter det att perioden börjat. Till följd av detta ska de EU-medel som gjorts tillgängliga under perioden 2014–2020 användas under kortare tid.

**139** Som vi tidigare har rapporterat ökar pressen att utnyttja den tillgängliga EU-finansieringen mot slutet av stödberättigandeperioden<sup>89</sup>. Dessutom måste medlemsstaterna i slutet av stödberättigandeperioden också använda den ytterligare finansiering som tillhandahållits sammanhållningsprogrammen under 2020 och 2021 inom ramen för React-EU (se punkt [05](#)).

---

<sup>87</sup> Artiklarna 138 och 141 i [förordningen om gemensamma bestämmelser 2014–2020](#).

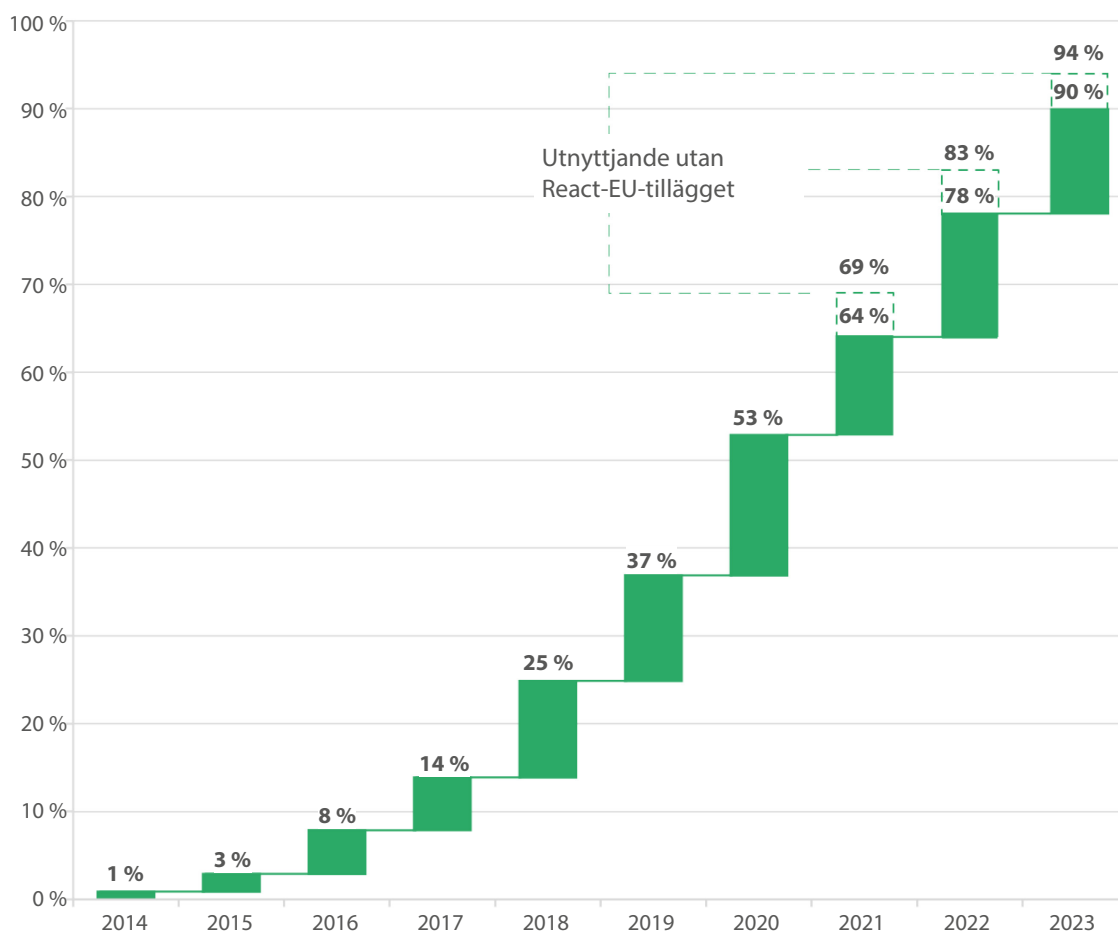
<sup>88</sup> Ruta 2 i [särskild rapport 17/2018](#).

<sup>89</sup> Punkterna 20 och 34–39 i [snabbanalysen av utestående åtaganden i EU](#) samt punkterna 20, 21 och 83 i [särskild rapport 17/2018](#).



**140** Under stödberättigandeperiodens sista år nådde utnyttjandet av sammanhållningsstödet för perioden 2014–2020 upp till den procentsats som krävs. I slutet av 2023 hade utgifter motsvarande omkring 94 % av alla anslag deklarerats av medlemsstaterna och betalats ut av kommissionen. Denna andel minskar till 90 % om anslagen från React-EU tas med (se [figur 11](#)).

**Figur 11 – Utnyttjandegrader inom sammanhållningspolitiken i slutet av 2023**



Källa: Revisionsrätten, på grundval av [cohesiondata.europa.eu](https://cohesiondata.europa.eu).

**141** Den flexibilitet som gavs för att hantera covid-19-pandemin (investeringsinitiativet mot effekter av coronaviruset och investeringsinitiativet mot effekter av coronaviruset plus) bidrog i stor utsträckning till att utnyttjandet av medlen ökade under räkenskapsåren 2020–2021 och 2021–2022. Den ändrade lagstiftningen gjorde så att de stödberättigande kostnaderna även kom att omfatta covid-19-relaterade utgifter och medgav 100 % finansiering med EU-medel. Det sistnämnda hade en betydande inverkan på utnyttjandet av medlen. I juni 2021 hade 178 program i 17 medlemsstater och Förenade kungariket (inklusive program för europeiskt territoriellt samarbete) valt möjligheten för 100 % EU-finansiering.

**142** Att avskaffa kravet på nationell eller privat medfinansiering av program strider dock mot en sedan länge etablerad princip, nämligen att obligatorisk nationell eller privat medfinansiering garanterar medlemsstaternas (eller stödmottagarnas) engagemang och egenansvar samt säkerställer valuta för pengarna i investeringar som får EU-stöd<sup>90</sup>.

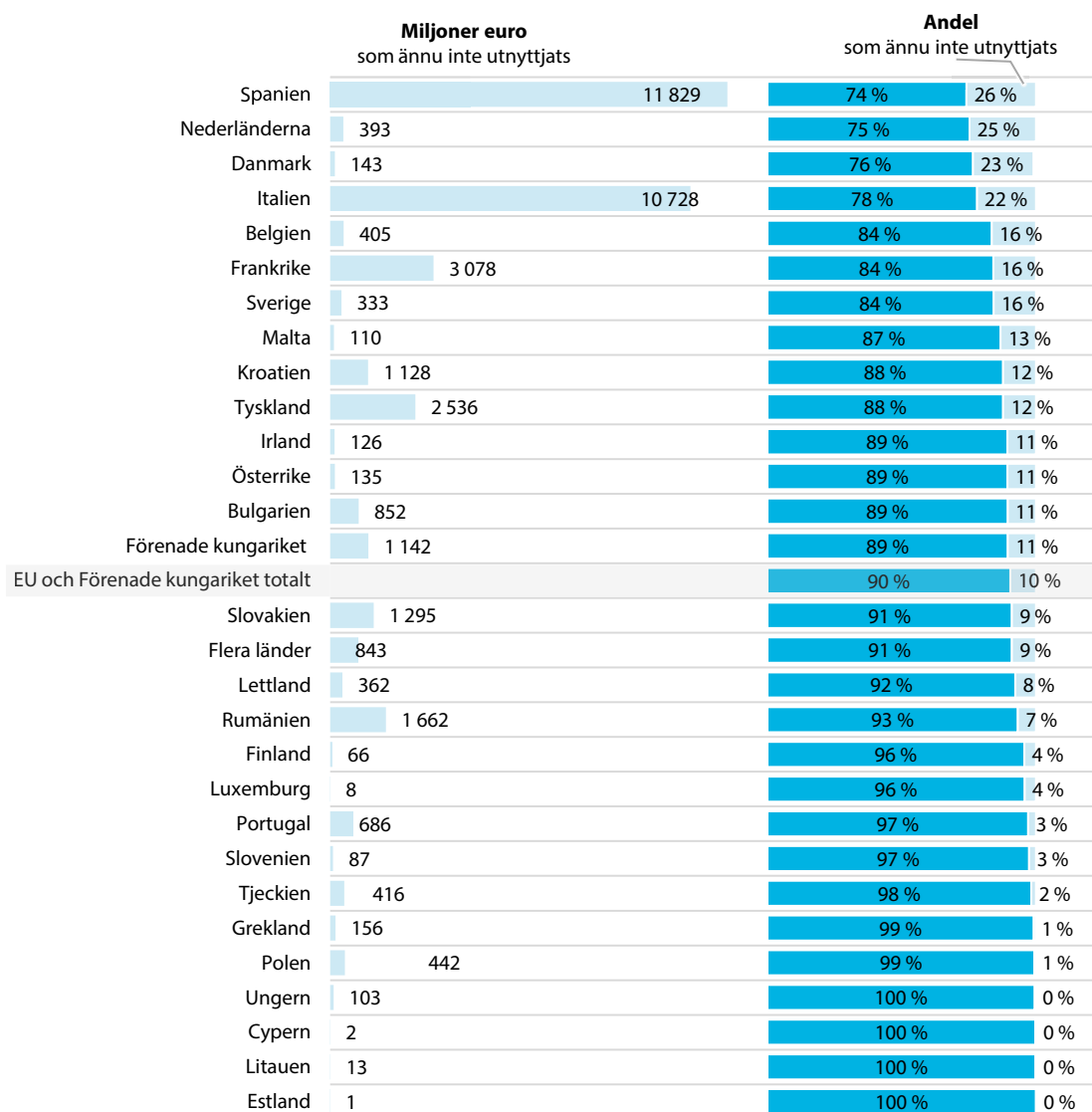
**143** I slutet av 2023 varierade utnyttjandegraderna avsevärt mellan medlemsstaterna<sup>91</sup>: från 74 % i Spanien till 100 % i Ungern, Cypern, Litauen och Estland (se [figur 12](#)).

---

<sup>90</sup> Punkt 71 i [översikt 01/2023](#) och skäl 86 i [förordningen om gemensamma bestämmelser 2021–2027](#).

<sup>91</sup> Punkt 2.16 i [årsrapporten för 2021](#), punkterna 27 och 28 i [särskild rapport 17/2018](#) och den [sammanhållningspolitiska plattformen för öppna data](#).

**Figur 12 – Medlemsstaternas utnyttjandegrader i slutet av 2023**



*Anm.:* Belopp "som ännu inte utnyttjats" (i ljusblått) är betalningar som medlemsstaterna fortfarande kan begära från kommissionen. Att dessa belopp slutligen utnyttjas innebär dock inte nödvändigtvis framsteg i projektgenomförandet i den berörda medlemsstaten.

*Källa:* Revisionsrätten, på grundval av [cohesiondata.europa.eu](https://cohesiondata.europa.eu).

**144** Alla återstående utgifter för programmen för 2014–2020, inklusive belopp som deklarerats för att ersätta utgifter som dragits tillbaka eller för vilka finansiella korrigeringar har tillämpats, måste fortfarande gå igenom hela kontrollcykeln innan de kan ersättas av kommissionen. Efter det att STEP-förordningen trädde i kraft kan medlemsstaterna välja att utföra dessa kontroller senast i mitten av 2025, alltså ett år efter det att periodens senaste räkenskapsår avslutats i mitten av 2024. Det ger medlemsstaternas myndigheter mer tid att utföra alla de administrativa kontroller som krävs.

**145** Samtidigt överlappar stödberättigandeperioden för ett annat tillfälligt instrument, faciliteten för återhämtning och resiliens, de sista åren av sammanhållningsutgifterna för perioden 2014–2020. Denna situation sätter ytterligare press på förvaltningarnas kapacitet i några medlemsstater att se till att utgifterna är korrekta och förenliga med principerna om sund ekonomisk förvaltning.

### **Det finns inget rättsligt krav på ett slutligt godkännande för att bekräfta utgifternas korrekthet för hela perioden**

**146** Avslutandet av programmen för perioden 2014–2020 kommer att baseras på dokument som avser det sista räkenskapsåret och den slutliga genomföranderapporten, som innehåller några särskilda avsnitt om slutskedet av genomförandet av program. Reglerna för granskning och godkännande av räkenskaperna för det sista räkenskapsåret är desamma som för alla andra räkenskapsår.

**147** Kommissionen ser detta som en förenkling av förfarandet<sup>92</sup>. Men innan programmen avslutas måste programmyndigheterna fortfarande göra en slutbedömning av stödberättigandet i de kostnader som redovisats för vissa insatser, särskilt för insatser som rör investeringar via finansieringsinstrument, reglering av statligt stöd som betalats i förskott, slutlig bedömning av inkomstgenererande insatser och behandling av insatser som inte fungerar<sup>93</sup>.

---

<sup>92</sup> Kommissionens riktlinjer för avslutande av de operativa programmen (2022/C 474/01), s.1.

<sup>93</sup> Punkt 6.75 i årsrapporten för 2022.

**148** Liksom för alla andra räkenskapsår måste kommissionen utfärda ett årligt beslut om godkännande av utgifternas korrekthet. I förordningen om gemensamma bestämmelser begärs dock inte ett sådant beslut för hela perioden. Det finns inte något uttryckligt rättsligt krav på att revisionsmyndigheterna ska lämna garantier för alla utgifter under perioden<sup>94</sup>. Kommissionen kan ta upp problem som rör lagligheten och korrektheten i de transaktioner som ligger till grund för kostnader i de godkända räkenskaperna även efter slutbetalningen och avslutandet av ett program. I bestämmelserna fastställs ingen slutlig tidsfrist för när bedömningar av lagligheten och korrektheten i programmen för 2014–2020 ska vara slutförda. Därför är det oklart när perioden 2014–2020 kan anses vara slutförd<sup>95</sup> och alla kvarvarande problem som rör laglighet och korrekthet har lösts.

---

<sup>94</sup> Punkt 121 i [särskild rapport 36/2016](#).

<sup>95</sup> Punkt 78 i [särskild rapport 36/2016](#).

## Avslutande kommentarer

**149** Vår översikt över tidigare rapporterade iakttagelser och den information som kommissionen offentliggjort avseende utgiftsperioden 2014–2020 visar att garantiramen för sammanhållningspolitiken visserligen har bidragit till att minska den övergripande felnivån sedan 2007, men att den inte har varit ändamålsenlig när det gäller att sänka felnivån till under den väsentlighetsnivå på 2 % som anges i bestämmelserna. Det tyder därför på att både de nationella myndigheternas och kommissionens genomförande av ramen behöver förbättras ytterligare.

**150** Alla nationella eller regionala förvaltnings- och kontrollsystem är inte tillräckligt ändamålsenliga för att förebygga eller upptäcka oriktigheter i de utgifter som stödmottagarna deklarerat. Det finns också brister i kommissionens kontroller som hindrar den från att identifiera fel som medlemsstaternas myndigheter inte upptäckt. Även om dess regelefterlevnadsrevisioner har varit ändamålsenliga, har de varit begränsade till antalet. Mot denna bakgrund anser vi att det krävs fler åtgärder för att stärka det sätt på vilket garantiramen för sammanhållningsutgifterna 2021–2027 genomförs och, i synnerhet, hur den styrs av kommissionen, med tanke på att det är kommissionen som ytterst ansvarar för genomförandet av EU:s budget.

**151** Ändringar i regelverket som rör utformningen av garantiramen för perioden 2014–2020 gav inte det förväntade resultatet när det gäller att minska felnivån till under väsentlighetsgränsen: vår uppskattning av felprocenten för varje år mellan 2017 och 2022 låg över 2 % för utgifter som deklarerats under hela perioden 2014–2020. Liksom vi drar kommissionen slutsatsen att felprocenten i sammanhållningsutgifterna är väsentlig, även om kommissionen kommit fram till en lägre felprocent, eftersom den endast kvantifierar oriktigheter för vilka den anser att finansiella korrigeringar kan tillämpas.

**152** De förvaltande myndigheternas kontroller på primär nivå måste täcka in alla utgifter innan de deklarerats till kommissionen. Våra granskningsresultat, liksom revisionsmyndigheternas granskningsresultat och resultaten av kommissionens egna kontroller, visar dock att deras kontroller ännu inte är tillräckligt ändamålsenliga när det gäller att minska den höga inneboende risken för fel i sammanhållningsutgifterna. Faktum är att en stor del av de ytterligare fel som vi fann kunde och borde redan ha identifierats och korrigerats med hjälp av denna "första försvarslinje". Vi anser därför att bristerna i kontrollerna på primär nivå är en av de största riskfaktorerna för sammanhållningsutgifternas korrekthet. Kommissionen och medlemsstaterna måste

därför ägna mer uppmärksamhet åt huruvida de förvaltande myndigheternas kontroller är ändamålsenliga.

**153** Revisionsmyndigheterna utgör en viktig ”andra försvarslinje”. Men trots att de upptäcker många oriktigheter i de förvaltande myndigheternas utgiftsdeklarationer fann vi brister i det arbete som utförts av ett betydande antal revisionsmyndigheter, vilket begränsar i vilken utsträckning kommissionen kan förlita sig på deras kontroller. Fel förblir oupptäckta på grund av brister i planeringen av och förberedelserna inför revisionsarbetet samt kvaliteten på själva arbetet och dess dokumentation. Under många år fann vi brister i 40 av de 43 granskade revisionsmyndigheternas arbete som påverkade mer än hälften av de transaktioner som vi granskade. Med tanke på den stora roll de spelar i garantiramen har vi rekommenderat att revisionsmyndigheterna gör olika förbättringar för att säkerställa att deras granskningsresultat fullt ut återspeglar den tillämpliga rättsliga ramen.

**154** Slutligen skulle kommissionen kunna uppnå en större effekt om den utförde fler regelefterlevnadsrevisioner, eftersom dessa är effektivare än skrivbordsgranskningar när det gäller att upptäcka oriktigheter. För närvarande är de dock begränsade till antalet.

**155** Vi analyserade också vilka typer av fel som oftast upptäcktes på detta utgiftsområde, som domineras av ersättningsbaserade betalningar. Den vanligaste typen av ytterligare fel som vi upptäckte var icke stödberättigande kostnader. Sådana fel, och fel som gällde icke stödberättigande projekt, bidrog mest till vår uppskattade felnivå mellan 2017 och 2022, följt av bristande efterlevnad av reglerna för statligt stöd och av EU:s och medlemsstaternas regler för offentlig upphandling. Revisionsmyndigheterna har förbättrat sin kapacitet att upptäcka fel vid offentlig upphandling sedan perioden 2007–2013, men icke stödberättigande projekt och fel i samband med statligt stöd upptäckts i mindre utsträckning.

**156** Våra granskningsresultat visar på en felnivå över väsentlighetsgränsen i merparten av de medlemsstater som får mest sammanhållningsmedel. Vissa feltyper har varit vanligare i några medlemsstater. Detta understryker kommissionens roll att fortsätta att aktivt ta itu med landsspecifika problem.

**157** Vår analys av de grundorsaker till de ytterligare fel som vi upptäckte visar att mer än en tredjedel kunde ha förebyggts genom bättre beslutsfattande eller effektivare kontroller från de förvaltande myndigheternas sida. Över en fjärdedel kan tillskrivas bristande aktsamhet eller misstänkt uppsåtlig bristande efterlevnad av bestämmelserna från stödmottagarnas sida, och ytterligare en fjärdedel kan tillskrivas problem med tolkningen av regelverket. Den största utmaningen för kommissionen är hur man ska ge tydligare vägledning för att klargöra aspekter där den rättsliga grunden inte är tillräckligt tydlig och samtidigt undvika överreglering.

**158** När det gäller de åtgärder som kommissionen kan använda för att förebygga eller upptäcka fel noterar vi att förenklingen av regelverket inte har gjort att alla resultat uppnåtts som planerat. Under perioden 2014–2020 var förenklade kostnadsalternativ den förenklingsåtgärd som oftast användes. Våra granskningsresultat bekräftar att det förekommer fel i mindre utsträckning i transaktioner där förenklade kostnadsalternativ används, men att de inte används i någon större utsträckning.

**159** Att hålla inne 10 % av varje mellanliggande betalning fram till det att årsredovisningen godkänns skulle kunna vara en effektiv skyddsåtgärd. Kommissionen analyserar dock problem som rör laglighet och korrekthet först efter det att den har frigjort det belopp som hållits inne. Innehållandet av medel minskade till 5 % för perioden 2021–2027, men samtidigt är räkenskaper med en rapporterad procentsats för kvarstående fel som ligger över väsentlighetsgränsen inte godtagbara.

**160** Kommissionen använder finansiella korrigeringar för att skydda EU:s ekonomiska intressen i de fall den anser att det finns allvarliga brister i ett programs förvaltnings- och kontrollsystem. På det hela taget rapporterar kommissionen att den har tillämpat ytterligare korrigeringar på omkring 620 miljoner euro, främst i samband med sina egna revisioner. Hittills har dock kommissionen aldrig beslutat om finansiella nettokorrigeringar som skulle leda till en direkt förlust av finansiering för den berörda medlemsstaten.

**161** Trots att systemet innebär att räkenskaper godkänns varje år, innehåller genomförandet av de sammanhållningspolitiska fonderna 2014–2020 fortfarande flera delar som sträcker sig över flera år och som kommer att behöva beaktas vid avslutandeförfaranden och efter slutbetalningen med tanke på aspekter som rör laglighet och korrekthet. Eftersom det i reglerna inte anges någon slutlig tidsfrist för slutligt avslutande kan man dock inte förutse hur lång tid som kommer att behövas för att avsluta alla program.



**162** Pressen att utnyttja tillgänglig EU-finansiering ökar mot slutet av varje stödberättigandeperiod. Sedan 2020 har utnyttjandet av sammanhållningsstödet nått upp till den utnyttjandegrad som krävs efter det att de första åren av perioden 2014–2020 präglats av särskilt låga utnyttjandegrader. Detta kan till stor del tillskrivas den flexibilitet som infördes för att hantera covid-19-pandemin (se punkt 142) och i synnerhet möjligheten till EU-finansiering på 100 %. Att avskaffa kravet på nationell, regional eller privat medfinansiering av program strider dock mot den sedan länge gällande principen om EU-finansiering, nämligen att nationell eller regional offentlig (och privat) medfinansiering har betraktats som en viktig garanti för att säkerställa en sparsam, effektiv och ändamålsenlig användning av EU-medel och egenansvar för offentliga investeringar som en faktor för att minska riskerna för att utgifter inte används på ett sunt och korrekt sätt. Denna flexibilitetsåtgärd bör därför fortsätta vara ett tillfälligt undantag.

Denna översikt antogs av revisionsrättens avdelning II, med ledamoten Annemie Turtelboom som ordförande, vid dess sammanträde i Luxemburg den 29 maj 2024.

*För revisionsrätten*

Tony Murphy  
*ordförande*

# Bilagor

## Bilaga I – Översikt över roller och ansvarsområden för medlemsstaternas myndigheter och kommissionen



### FÖRVALTANDE MYNDIGHET (ELLER FÖRMEDLANDE ORGAN)

Ansvarar för förvaltningen och genomförandet av programmen.

Har ansvaret för urvalet av enskilda projekt och stödmottagare inom dessa program enligt tidigare överenskomna kriterier.

Utför förvaltningskontroller (dvs. kontroller på primär nivå) av de finansierade insatserna och de redovisade kostnaderna före attesteringen, dvs. kontrollerar att de medfinansierade produkterna har levererats, att de utgifter som deklarerats av stödmottagarna har betalats och att de är förenliga med tillämplig lagstiftning, det operativa programmet och villkoren för stöd till insatsen.

För garantipaketet utarbetar den/det

- en förvaltningsförklaring
- en årlig sammanfattning av kontroller och verifieringar.



### ATTESTERANDE MYNDIGHET

Innan ansökningar om mellanliggande utbetalning lämnas in attesterar den att dessa härrör från tillförlitliga bokföringssystem, är baserade på kontrollerbara stödjande handlingar och har kontrollerats av den förvaltande myndigheten.

För garantipaketet utarbetar den

- attesterade räkenskaper.



### REVISIONSMYNDIGHET

Utför revisioner av huruvida programmets förvaltnings- och kontrollsystem fungerar korrekt.

Genomför revisioner av insatser som rör utgifter som ingår i årsräkenskaperna för programmen på grundval av de kostnader som redovisats för kommissionen under räkenskapsåret.

För garantipaketet utarbetar den

- en årlig kontrollrapport
- ett revisionsuttalande.



### KOMMISSIONEN

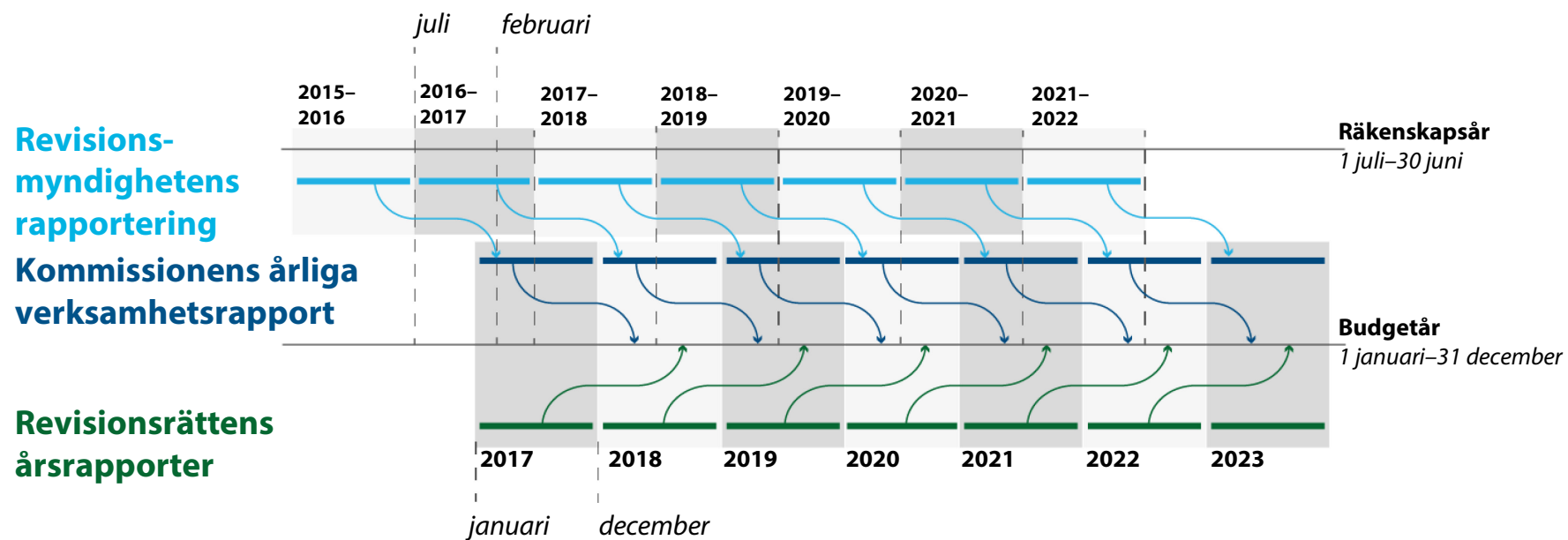
Utför administrativa kontroller, skrivbordsgranskningar och regelefterlevnadsrevisioner (efter att ha godkänt räkenskaperna) för att dra slutsatser om och validera de kvarstående fel som rapporterats av revisionsmyndigheterna.

Får också göra revisioner av korrektheten för att kontrollera en revisionsmyndighets arbete. Om dessa revisioner avslöjar oriktigheter eller allvarliga brister kan kommissionen besluta om ytterligare finansiella korrigeringar (till och med nettokorrigeringar).

Aggregerar och offentliggör resultat i de årliga verksamhetsrapporterna och i kommissionens årliga förvaltnings- och resultatrapport.

**Källa:** Revisionsrätten, på grundval av artiklarna 125–127 i förordningen om gemensamma bestämmelser 2014–2020.

## Bilaga II – Tidslinje för räkenskapsår och tidsfrister för rapportering



Källa: Revisionsrätten.

## Bilaga III – Översikt över revisionsrättens urval per medlemsstat (2017–2022)

Medlemsstat	Planerat EU-bidrag (miljoner euro)	EU-bidrag som betalats ut (miljoner euro)	Antal garanti-paket som granskats	Antal transaktioner som granskats	Antal transaktioner som påverkas av brister i revisionsmyndighetens arbete	Antal kvantifierbara fel som konstaterats	Typ av kvantifierbart fel (endast för de tio största mottagarna)
PL	79 271	71 497	28	237	103	29 (12 %)	
IT	48 773	30 741	10	79	42	6 (8 %)	
ES	45 601	28 683	11	101	53	31 (31 %)	
RO	24 568	18 214	5	41	17	6 (15 %)	
PT	23 234	20 847	6	94	85	31 (33 %)	
CZ	22 703	19 139	8	59	30	9 (15 %)	
HU	22 624	19 974	8	82	24	11 (13 %)	
DE	20 724	15 177	8	60	41	13 (22 %)	
FR	19 383	12 867	6	35	27	3 (9 %)	
EL	18 548	16 939	6	82	30	14 (17 %)	
SK	14 405	10 352	4	28	27	4	A B C D E F
UK	10 988	8 025	4	32	29	2	A – icke stödberättigande kostnader B – fel som rör offentlig upphandling C – fel som rör statligt stöd D – icke stödberättigande projekt E – styrkande handlingar saknas F – andra fel
TS	9 407	7 395	4	15	11	3	
HR	9 161	5 735	4	30	9		
BG	8 102	6 010	4	29	1		
LT	7 111	6 355	3	23	8	1	
LV	4 690	3 580	4	29	7	2	
EE	3 715	3 390	2	25	17		
SI	3 366	2 839	3	22	2	1	
BE	2 459	1 735	1	7	5		
SE	2 117	1 442	1	8	8	1	
NL	1 586	937	1	4	2	1	
FI	1 504	1 265	1	5	5		
AT	1 274	1 073	1	5	5		
IE	1 188	1 054	1	5	5	1	
CY	882	787	1	8	1	1	
MT	834	579	1	4	4		
DK	634	401	1	4	4		
LU	187	147	1	4	4	1	
<b>Totalt</b>	<b>409 040</b>	<b>317 180</b>	<b>138</b>	<b>1 157</b>	<b>606</b>	<b>171</b>	

Källa: Revisionsrätten (anm.: TS = territoriellt samarbete).

## Bilaga IV – Översikt över revisionsmyndigheternas rapportering av oriktigheter mellan 2018 och 2022

Medlemsstat	Antal garantipaket som lämnats in mellan 2017 och 2022	Summan av rapporterade oriktigheter (miljoner euro)	Antal rapporterade oriktigheter
Polen	134	41,9	789
Italien	228	197	3 389
Spanien	149	78,3	1 568
Rumänien	29	77,1	710
Portugal	11	23,2	268
Tjeckien	46	20,7	719
Ungern	33	193,8	676
Tyskland	145	30,7	6 194
Frankrike	144	92,3	2 171
Grekland	11	56,5	581
Slovakien	38	59,1	630
Förenade kungariket	33	52,9	599
Territoriellt samarbete	299	11,6	2 872
Kroatien	13	16,2	191
Bulgarien	45	10,6	274
Litauen	11	22,1	106
Lettland	12	5,6	244
Estland	12	1,7	40
Slovenien	10	3,4	153
Belgien	41	6,5	773
Sverige	21	0,3	118
Nederländerna	26	0,3	105
Finland	16	0,1	50
Österrike	13	16,2	212
Irland	12	5	69
Cypern	11	0,5	23
Malta	16	0,1	12
Danmark	11	0,7	117
Luxemburg	15	e.t.	e.t.
<b>Totalt</b>	<b>1 585</b>	<b>1 024,5</b>	<b>23 653</b>

Källa: Revisionsrätten, på grundval av revisionsmyndigheternas rapportering till kommissionen.

## Bilaga V – Relevanta rapporter från revisionsrätten

### Särskilda rapporter

Särskild rapport 16/2013 *Lägesbedömning av modellen för samordnad granskning ("single audit") och kommissionens användning av de nationella revisionsmyndigheternas arbete inom sammanhållningsområdet*

Särskild rapport 10/2015 *Mer behöver göras för att åtgärda problemen vid offentlig upphandling inom EU:s sammanhållningsutgifter*

Särskild rapport 19/2016 *Att genomföra EU:s budget med hjälp av finansieringsinstrument – lärdomar av programperioden 2007–2013*

Särskild rapport 24/2016 *Mer behöver göras för att öka medvetenheten om och åstadkomma efterlevnad av reglerna för statligt stöd inom sammanhållningspolitiken*

Särskild rapport 36/2016 *En bedömning av arrangemangen för avslutande av sammanhållnings- och landsbygdsutvecklingsprogrammen 2007–2013*

Särskild rapport 04/2017 *Skyddet av EU:s budget mot oriktiga utgifter: kommissionen använde sig i allt större utsträckning av förebyggande åtgärder och finansiella korrigeringar på sammanhållningsområdet under perioden 2007–2013*

Särskild rapport 17/2018 *Kommissionens och medlemsstaternas åtgärder under de sista åren av programperioden 2007–2013 rådde bot på det låga anslagsutnyttjandet men var inte tillräckligt resultatnriktade*

Särskild rapport 06/2019 *Bekämpning av bedrägeri i EU:s sammanhållningsutgifter: förvaltande myndigheter måste bli bättre på upptäckt, motåtgärder och samordning*

Särskild rapport 07/2020 *Genomförandet av sammanhållningspolitiken: jämförelsevis låga kostnader men otillräcklig information för att bedöma besparingar som uppnås genom förenkling*

Särskild rapport 06/2021 *Finansieringsinstrument inom sammanhållningspolitiken vid avslutandet av perioden 2007–2013: kontrollarbetet gav i huvudsak goda resultat, men vissa fel kvarstod*

Särskild rapport 24/2021 *Prestationsbaserad finansiering inom sammanhållningspolitiken: ambitiösa förändringar, men hinder för förverkligandet kvarstod under perioden 2014–2020*

Särskild rapport 26/2021 *Utgifternas korrekthet inom EU:s sammanhållningspolitik: kommissionen redovisar varje år en lägsta uppskattad felnivå som inte är slutgiltig*

[Särskild rapport 02/2023 Anpassning av reglerna för sammanhållningspolitiken för att hantera covid-19-pandemin: medlen används flexiblare, men EU behöver överväga hur sammanhållningspolitiken används som krishanteringsverktyg](#)

[Särskild rapport 06/2023 Intressekonflikter i samband med EU:s jordbruks- och sammanhållningsutgifter: ramverket är på plats, men det finns luckor i åtgärderna för insyn och upptäckt](#)

[Särskild rapport 28/2023 Offentlig upphandling i EU: mindre konkurrens vid upphandlingar av byggtreprenader, varor och tjänster under perioden 2011–2021](#)

### **Briefingdokument och översikter**

[Jordbruk och sammanhållning: en översikt över EU:s utgifter 2007–2013](#)

[Briefingdokument Förenkling av genomförandet av sammanhållningspolitiken efter 2020](#)

[Briefingdokument En prestationsinriktad sammanhållningspolitik](#)

[Snabbanalys Utestående åtaganden i EU:s budget – en närmare titt](#)

[Översikt 01/2023 EU-finansiering genom sammanhållningspolitiken och faciliteten för återhämtning och resiliens: en jämförande analys](#)

### **Yttranden**

[Yttrande 02/2004](#) över en modell för ”samordnad granskning (single audit)” (samt ett förslag till ram för gemenskapens interna kontroll)

[Yttrande 07/2011](#) över förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om gemensamma bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden, Sammanhållningsfonden, Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling och Europeiska havs- och fiskerifonden som omfattas av den gemensamma strategiska ramen, om allmänna bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden och Sammanhållningsfonden samt om upphävande av förordning (EG) nr 1083/2006

[Yttrande 06/2018](#) över förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om gemensamma bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden+, Sammanhållningsfonden samt Europeiska havs- och fiskerifonden, och om finansiella regler för dessa fonder och för Asyl- och migrationsfonden, Fonden för inre säkerhet samt instrumentet för gränsförvaltning och visering

## Förkortningar

**EMPL:** kommissionens generaldirektorat för sysselsättning, socialpolitik och inkludering.

**Eraf:** Europeiska regionala utvecklingsfonden.

**ESF:** Europeiska socialfonden.

**Fead:** fonden för europeiskt bistånd till dem som har det sämst ställt.

**moms:** mervärdesskatt.

**Olaf:** Europeiska byrån för bedrägeribekämpning.

**React-EU:** återhämtningsstöd för sammanhållning och till Europas regioner.

**REGIO:** kommissionens generaldirektorat för regional- och stadspolitik.

**SoA:** revisionsförklaring.

**STEP:** den europeiska plattformen för strategisk teknik.

**UVAS:** unga som varken arbetar eller studerar.



# Ordförklaringar

**attesterande myndighet:** ett organ som utses av en medlemsstat för att intyga riktigheten och överensstämmelsen hos utgiftsdeklarationer och betalningsansökningar.

**bedrägeri:** varje uppsåtlig handling eller uppsåtlig underlåtenhet som är att hänföra till användning eller presentation av falska, felaktiga eller ofullständiga uppgifter eller dokument, undanhållande av information som ska lämnas och missbruk av EU-medel.

**bidrag:** stöd från EU:s budget för de kostnader som en stödmottagare ådragit sig för ett stödberättigande projekt eller program och som vanligtvis är icke återbetalningspliktigt.

**budgetförordningen:** huvudsakligt regelverk som styr hur EU-budgeten fastställs och används samt tillhörande processer, såsom internkontroll, rapportering, revision och beviljande av ansvarsfrihet.

**delad förvaltning:** en metod för att genomföra EU-budgeten där kommissionen, till skillnad från vid direkt förvaltning, delegerar genomförandet av uppgifter till medlemsstaten men behåller det yttersta ansvaret.

**Europeiska regionala utvecklingsfonden:** en EU-fond som ska stärka ekonomisk och social sammanhållning i EU genom att finansiera investeringar för att minska klyftorna mellan regioner.

**Europeiska socialfonden:** en EU-fond som ska skapa utbildnings- och sysselsättningsmöjligheter och förbättra situationen för personer som riskerar fattigdom; har ersatts av Europeiska socialfonden+.

**uropeiskt territoriellt samarbete:** en ram för interregionalt, gränsöverskridande och transnationellt samarbete, som vägleder politiska utbyten och genomförandet av gemensamma insatser.

**faciliteten för återhämtning och resiliens:** EU:s finansiella stödmekanism för att mildra de ekonomiska och sociala konsekvenserna av covid-19-pandemin och stimulera återhämtning samt möta utmaningarna med en grönare och mer digital framtid.

**fel:** resultatet av en felaktig beräkning eller en oriktighet som uppstår på grund av bristande efterlevnad av krav i lagstiftning och kontrakt.

**finansiell korrigerig:** en åtgärd för att skydda budgeten från oriktigheter eller bedrägerier genom att medel dras tillbaka eller återkrävs som kompensation för felaktiga utbetalningar till EU-stödda projekt eller program.

**finansiell nettokorrigerig:** en finansiell korrigerig som görs av kommissionen där medlemsstaterna måste återbetala oriktiga utgifter till EU:s budget, vilket innebär att beloppet dras av permanent från dess anslag av EU-finansiering.

**finansieringsinstrument:** finansiellt stöd från EU-budgeten i form av kapitalinvesteringar eller investeringar i form av kapital likställt med eget kapital, lån eller garantier eller andra riskdelningsinstrument.

**flerårig budgettram:** EU:s utgiftsplan där prioriteringar (som grundas på politiska mål) och tak fastställs, vanligtvis för sju år; i den anges strukturen för de årliga EU-budgetarna och ett tak för varje utgiftskategori; denna översikt omfattar perioden 2014–2020.

**fonden för europeiskt bistånd till dem som har det sämst ställt:** EU-fond till stöd för medlemsstaternas insatser för att ge de fattigaste i samhället livsmedel och annat materiellt bistånd.

**förenklat kostnadsalternativ:** ett sätt att fastställa ett bidragsbelopp med hjälp av till exempel standardiserade enhetskostnader, finansiering till en schablonsats eller enhetsbelopp i stället för utifrån stödmottagarens faktiska kostnader; syftet är att minska den administrativa bördan.

**förmedlande organ:** ett offentligt eller privat organ som administrerar EU-medel under överinseende av en förvaltande myndighet eller för dess räkning.

**förordningen om gemensamma bestämmelser:** förordning som fastställer reglerna för de europeiska struktur- och investeringsfonderna.

**förvaltande myndighet:** den nationella, regionala eller lokala (offentliga eller privata) myndighet som utses av en medlemsstat att förvalta ett EU-finansierat program.

**insats:** projekt, kontrakt eller åtgärd som ingår i ett operativt program och bidrar till dess mål.

**internationellt accepterade revisionsstandarder:** en uppsättning yrkesstandarder som fastställer revisorernas ansvar och som utfärdats av olika standardiseringsorgan.

**investeringsinitiativet mot effekter av coronaviruset:** åtgärds paket för att möjliggöra en flexibel användning av de europeiska struktur- och investeringsfonderna i syfte att hantera covid-19-utbrottet.

**kritisk prestationsindikator:** ett kvantifierbart mått som visar prestationen i förhållande till de viktigaste målen.

**kvantifierbart fel:** en klassificering som revisionsrätten använder när resultatet av en transaktionsgranskning rapporteras och beloppet för en transaktion som innehåller fel mäts.

**misstänkt bedrägeri:** en oriktighet som leder till ett administrativt eller rättsligt förfarande för att fastställa om den var uppsåtlig.

**offentlig upphandling:** ett offentligt organs eller en annan myndighets inköp av varor, byggtreprenader eller tjänster.

**operativt program:** ram för genomförande av EU-finansierade insatser i enlighet med de prioriteringar och mål som fastställs i en partnerskapsöverenskommelse mellan kommissionen och den berörda medlemsstaten.

**oriktighet:** en överträdelse av EU:s (eller tillämpliga nationella) regler eller kontraktsskyldigheter.

**procentsats för kvarstående fel:** den andel av en population som förblir oriktig efter det att hänsyn tagits till effekten av kontrollförfaranden, återvinningar och korrigeringar.

**programperiod:** den period inom vilken EU:s operativa program eller utgiftsprogram planeras och genomförs;

**React-EU:** ett EU-program som tillhandahåller ytterligare finansiering för befintliga sammanhållningspolitiska program i syfte att stödja återhämtningen efter covid-19-krisen och samtidigt stödja den gröna och digitala omställningen.

**regelefterlevnadsrevision:** kommissionens bedömning av tillförlitligheten i revisionsmyndigheternas arbete för ett visst räkenskapsår.

**representativt statistiskt urval:** tillämpning av statistiska tekniker för att göra ett urval som speglar egenskaperna hos den population som urvalet har gjorts från.

**revisionsförklaring:** en förklaring som offentliggörs i revisionsrättens årsrapport med revisionsrättens revisionsuttalanden om EU-räkenskapernas tillförlitlighet och de underliggande transaktionernas korrekthet.

**revisionsmyndighet:** en oberoende nationell enhet som ansvarar för granskningen av systemen och insatserna inom ett EU-utgiftsprogram.

**risk vid avslutande:** kommissionens uppskattning av hur stor andel av ett programs utgifter som kommer att förbli oriktiga vid avslutandet efter alla efterhandskontroller och korrigeringar.

**Sammanhållningsfonden:** en EU-fond som ska minska ekonomiska och sociala skillnader i EU genom att finansiera investeringar på områdena miljö och transport i medlemsstater där bruttonationalinkomsten per invånare är mindre än 90 % av genomsnittet i EU.

**sammanhållningspolitik:** EU-politik som syftar till att minska ekonomiska och sociala skillnader mellan regioner och medlemsstater genom att främja jobbskapande, företagens konkurrenskraft, ekonomisk tillväxt, hållbar utveckling och gränsöverskridande och interregionalt samarbete.

**sammanhållningspolitiska fonder:** i denna översikt avses de fyra EU-fonder som stöder ekonomisk, social och territoriell sammanhållning i EU under perioden 2014–2020: Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden, Sammanhållningsfonden och fonden för europeiskt bistånd till dem som har det sämst ställt.

**statligt stöd:** direkt eller indirekt offentligt stöd till ett företag eller en organisation som ger företaget eller organisationen en fördel i förhållande till dess konkurrenter.

**stödmottagare:** en fysisk eller juridisk person som får ett bidrag eller lån från EU:s budget för att genomföra ett projekt eller program.

**sund ekonomisk förvaltning:** förvaltning av resurser i överensstämmelse med principerna om sparsamhet, effektivitet och ändamålsenlighet.

**sysselsättningsinitiativet för unga:** ett EU-program som syftar till att stödja unga människor som varken arbetar eller studerar i regioner där ungdomsarbetslösheten överstiger 25 %.

**systemet för hantering av oriktigheter (Irregularity Management System):** applikation som medlemsstaterna använder för att rapportera oriktigheter, däribland misstänkta bedrägerier, till Olaf.

**tematisk revision:** revision som kommissionen utför och som särskilt omfattar program och utgiftsområden med hög risk som inte täcks eller inte täcks i tillräcklig utsträckning av revisionsmyndigheterna.

**tillbakadragande:** finansiell korrigerings där medlemsstaten omedelbart drar av de berörda utgifterna från det aktuella programmet när en oriktighet upptäcks och ersätter insatsen med en annan.

**urvalsmetod med beloppsenheter:** en statistisk urvalsmetod där sannolikheten för att en viss transaktion väljs ut står i proportion till dess storlek.

**utnyttjande:** när en medlemsstat tar emot EU-finansiering efter det att villkoren för utbetalning har uppfyllts.

**utnyttjandegrad:** utnyttjande av en medlemsstats anslag, uttryckt i procent.

**UVAS:** unga som varken arbetar eller studerar.

**väsentlighetsgräns:** en nivå över vilken fel som upptäcks i en granskad population eller uppsättning finansiella rapporter anses påverka riktigheten och tillförlitligheten.

**årlig förvaltnings- och resultatrapport:** en rapport som kommissionen varje år sammanställer om sin förvaltning av EU:s budget och de resultat som uppnåtts och som sammanfattar informationen i generaldirektoratens och genomförandeorganens årliga verksamhetsrapporter.

**årlig verksamhetsrapport:** en rapport som utarbetas av varje generaldirektorat vid kommissionen och varje EU-institution och EU-organ med uppgifter om hur de har presterat i förhållande till sina mål och hur de har använt sina finansiella resurser och personalresurser.

## Vi som arbetat med översikten

Denna översikt har antagits av revisionsrättens avdelning II investeringar för sammanhållning, tillväxt och inkludering, där ledamoten Annemie Turtelboom är ordförande. Arbetet leddes av ledamoten Helga Berger med stöd av Silvia Janik (kanslichef), Franz Ebermann (attaché), Valeria Rota (förstachef), Orsolya Szarka (uppgiftsansvarig) och Zsuzsanna Csák, Dana Christina Mohamed och Janka Nagy-Babos (revisorer). Michael Pyper gav språkligt stöd. Agnese Balode bidrog med grafiskt stöd.



*Från vänster:* Michael Pyper, Janka Nagy-Babos, Dana Christina Mohamed, Orsolya Szarka, Silvia Janik, Helga Berger, Zsuzsanna Csák, Valeria Rota och Franz Ebermann.

# UPPHOVSRÄTT

© Europeiska unionen, 2024

Europeiska revisionsrättens policy för vidareutnyttjande fastställs i [beslut nr 6-2019](#) om revisionsrättens policy för öppna data och vidareutnyttjande av handlingar.

Om inget annat anges (t.ex. i enskilda meddelanden om upphovsrätt) omfattas revisionsrättens innehåll som ägs av EU av den internationella [licensen Creative Commons Erkännande 4.0 Internationell \(CC BY 4.0\)](#). Det innebär att det är tillåtet att återanvända innehållet under förutsättning att ursprunget anges korrekt och att det framgår om ändringar har gjorts. Om du återanvänder revisionsrättens innehåll får du inte förvansa den ursprungliga innebörden eller det ursprungliga budskapet. Revisionsrätten ansvarar inte för eventuella konsekvenser av återanvändningen.

När enskilda privatpersoner kan identifieras i ett specifikt sammanhang, exempelvis på bilder av revisionsrättens personal, eller om verk av tredje part används, måste ytterligare tillstånd inhämtas.

Om ett sådant tillstånd beviljas upphävs och ersätts det allmänna godkännande som nämns ovan, och eventuella begränsningar av materialets användning måste tydligt anges.

För användning eller återgivning av innehåll som inte ägs av EU kan tillstånd behöva inhämtas direkt från upphovsrättsinnehavarna.

Programvara eller handlingar som omfattas av immateriella rättigheter, till exempel patent, varumärkesskydd, mönsterskydd samt upphovsrätt till logotyper eller namn, omfattas inte av revisionsrättens policy för vidareutnyttjande.

EU-institutionernas webbplatser inom domänen europa.eu innehåller länkar till webbplatser utanför den domänen. Eftersom revisionsrätten inte har någon kontroll över dem uppmanas du att ta reda på vilken integritets- och upphovsrättspolicy de tillämpar.

## Användning av revisionsrättens logotyp

Revisionsrättens logotyp får inte användas utan revisionsrättens förhandsgodkännande.

PDF	ISBN 978-92-849-2363-2	ISSN 2811-8359	doi:10.2865/828574	QJ-AN-24-003-SV-N
-----	------------------------	----------------	--------------------	-------------------

Sammanhållningspolitiken stod för mer än en tredjedel av EU:s budget för perioden 2014–2020. Garantiramen för sammanhållning har hjälpt till att sänka den övergripande felnivån sedan 2007, men den har inte varit ändamålsenlig när det gäller att få ner den övergripande felnivån till under väsentlighetsgränsen. Våra granskningsresultat visar konsekvent på felnivåer över 2 %, både årligen och i ett flerårigt perspektiv. Detta visar på att det finns utrymme för förbättringar för alla nyckelaktörer i fråga om hur de genomför säkerhetsmodellen. Översikten ger en överblick över våra granskningsresultat under flera års tid samt en bedömning av garantiramen och landsspecifik information. Vi pekar också på grundorsakerna till felen och de åtgärder som kommissionen har vidtagit för att förebygga och korrigera dem.

**EUROPEISKA REVISIONSRÄTTEN**  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUXEMBURG

Tfn +352 4398-1

Frågor: [eca.europa.eu/sv/contact](https://eca.europa.eu/sv/contact)  
Webbplats: [eca.europa.eu](https://eca.europa.eu)  
Twitter: @EUAuditors



EUROPEISKA  
REVISIONSRÄTTEN