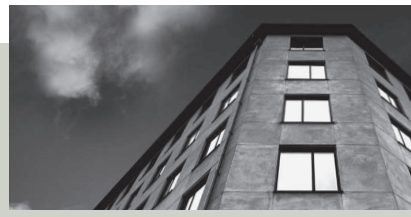


RIGSREVISIONEN



Rigsrevisionens notat om

revisionen og godkendelsen af EU's regnskab for 2015



revision
revision

revision

Juni 2017

Revisionen og godkendelsen af EU's regnskab for 2015

6. juni 2017

RN 1901/17

OPSAMLING

Rigsrevisionen orienterer i dette notat Statsrevisorerne om hovedkonklusionerne i Den Europæiske Revisionsrets årsberetning for 2015, Den Europæiske Revisionsrets særberetninger og Europa-Parlamentets godkendelse af regnskabet (decharge-afgørelsen). Afslutningsvist opsummeres Rigsrevisionens revision på EU-området i 2016.

I årsberetningen om EU's regnskab for 2015 konkluderer Den Europæiske Revisionsret, at EU's konsoliderede regnskab er rigtigt, men at der fortsat er for mange fejl i de betalinger, der ligger til grund for regnskabet.

Europa-Parlamentet har godkendt EU's regnskab for 2015. Europa-Parlamentet pointerer også, at EU befinder sig i en tillidskrise, og at det derfor er særligt vigtigt, at EU's institutioner tager et medansvar for at rette op på denne.

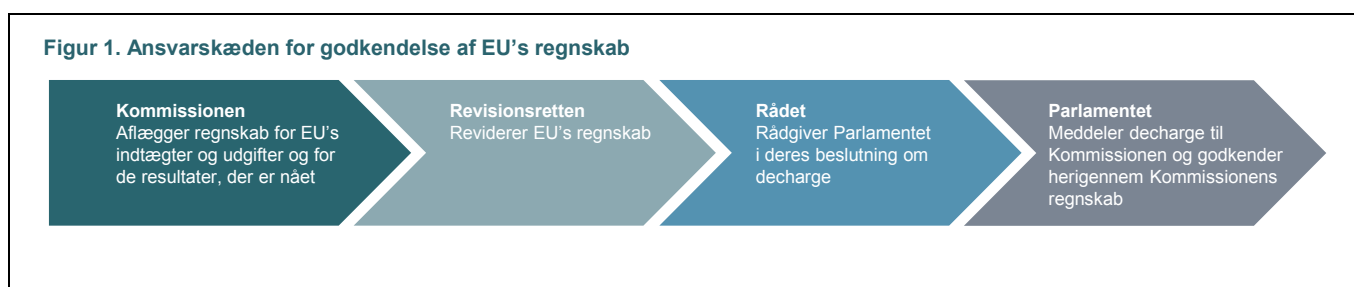
I. Revisionen og godkendelsen af EU's regnskab

1. Udarbejdelsen, revisionen og godkendelsen af EU's regnskab er en proces med 4 trin. Først udarbejder Europa-Kommissionen (herefter Kommissionen) et regnskab for EU's indtægter og udgifter og redegør for de resultater, der er opnået. Det gør Kommissionen både for de udgifter, de selv forvalter, og for de udgifter, der forvaltes i samarbejde med de enkelte medlemslande. Områder med delt forvaltning udgør ca. 80 % af EU-budgettet. Kommissionen har det overordnede ansvar for, at EU-budgettet bliver gennemført korrekt, men det er medlemslandene, der udvælger og kontrollerer støtte-berettigede projekter og udbetaler pengene til de endelige støttemodtagere. Dermed har medlemslandene et medansvar for forvaltningen af EU-midlerne.

2. I andet trin revideres EU's regnskaber af Den Europæiske Revisionsret (herefter Revisionsretten). Resultatet af revisionen publiceres i Revisionsrettens årsberetning. Årsberetningen for 2015 blev offentliggjort den 13. oktober 2016. Årsberetningen er ledsaget af publikationen "Vores revision – kort fortalt", hvor Revisionsretten redegør for hovedresultaterne af sin revision. Samtidig med at Europa-Parlamentet (herefter Parlamentet) modtager årsberetningen, sendes den også til de nationale parlamenter, herunder Folketinget. Statsrevisorerne har også modtaget et brev fra det danske medlem af Revisionsretten, Bettina Jakobsen, hvori hun orienterer om årsberetningen.

3. Tredje og fjerde trin er, at Parlamentet på baggrund af en indstilling fra Ministerrådet (herefter Rådet) foretager en politisk vurdering og godkendelse af Kommissionens og de øvrige EU-institutioners forvaltning af EU-budgettet – den såkaldte dechargeprocedure. Parlamentets decharge er sidste del af den ansvarskæde, der fører til endelig godkendelse af EU's budget og regnskab. I forbindelse med dechargen gennemgår Parlamentet og Rådet bl.a. Revisionsrettens årsberetning, revisionserklæring og særberetninger samt de årlige aktivitetsrapporter fra Kommissionen. Parlamentets afgivelse af decharge har 2 formål. For det første er det en politisk vurdering og godkendelse af Kommissionens forvaltning. For det andet fungerer dechargen som den endelige afslutning af regnskabet, der derved formelt "frigør" Kommissionen for forvaltningsansvaret. Parlamentet giver desuden decharge til de øvrige EU-institutioner, fx Rådet, Revisionsretten og EU-Domstolen.

4. Hele processen er illustreret i figur 1.



5. Revisionsretten giver ikke en vurdering af forvaltningen af EU-midler i de enkelte medlemslande, men har i sin årsberetning fokus på forvaltningen af EU's samlede årlige budget. Medlemslandenes rigsrevisioner og Revisionsretten samarbejder løbende, men Revisionsretten anvender ikke direkte rigsrevisionernes arbejde i sin revision, ligesom rigsrevisionerne ikke anvender Revisionsrettens arbejde direkte, da fokus i revisionerne og modtagerne af revisionsresultaterne er forskellige. Revisionsretten fokuserer på Kommissionen og EU som helhed, hvor de nationale rigsrevisioner fokuserer på forvaltningen i de enkelte medlemslande.

6. Rigsrevisionen afgiver hvert år en erklæring om revisionen af EU-midler i Danmark, dvs. de indtægter, som Danmark har modtaget fra EU, og de bidrag, som Danmark har betalt til EU. Rigsrevisionens EU-erklæring blev i 2016 afgivet som en del af beretningen om revisionen af statsregnskabet for 2015, som Statsrevisorerne behandlede på deres møde i september 2016. I afsnit V i dette notat beskrives de beretninger med relation til EU-området, som Rigsrevisionen har afgivet i 2016.

II. Hovedkonklusionerne i revisionserklæringen og Revisionsrettens årsberetning

7. Revisionsrettens årsberetning for 2015 indeholder resultaterne af Revisionsrettens finansielle og juridisk-kritiske revision og en opsummering af eksempler fra den udførte forvaltningsrevision. Revisionsrettens revision omfatter EU's indtægter og udgifter. I 2015 udgjorde EU's budgetudgifter 145,2 mia. euro, svarende til ca. 1.082 mia. kr.

I 2015 var EU's budgetudgifter i alt 145,2 milliarder euro, ca. 285 euro pr. borger. Dette udgiftsbeløb svarer til ca. 1 % af EU's bruttonationalindkomst og udgør ca. 2 % af EU-medlemslandenes samlede offentlige udgifter.

8. Revisionsretten giver på baggrund af sin revision følgende hovedkonklusion om EU's regnskab for 2015:

EU's konsoliderede regnskab er i alt væsentligt retvisende og får derfor en blank erklæring.

Indtægterne, der ligger til grund for regnskabet, er samlet set lovlige og formelt rigtige og får derfor også en blank erklæring.

Betalingerne, der ligger til grund for regnskabet, er væsentligt fejlbehæftede og får derfor en afkræftende erklæring om deres lovlighed og formelle rigtighed. Revisionsretten anslår den samlede fejlforekomst til at være 3,8 %.

Revisionsretten har således i lighed med tidligere år (siden 2007) givet EU's regnskab for 2015 en blank erklæring.

Samtidig har Revisionsretten dog endnu en gang konstateret høje fejlforekomster på de fleste af EU's udgiftsområder, hvilket har medført en afkræftende erklæring om de betalinger, der ligger til grund for regnskabet. Revisionsretten har vurderet, at fejlforekomsten er 3,8 %, dvs. at 3,8 % af det samlede udbetalte beløb fra EU-budgettet i 2015 ikke er blevet udbetalt i overensstemmelse med reglerne.

En afkræftende erklæring betyder, at revisor er uenig i de oplysninger, ledelsen giver i regnskabet, eller at der er oplysninger i regnskabet, hvor revisor ikke kunne få tilstrækkeligt bevis for, at oplysningerne er rigtige.

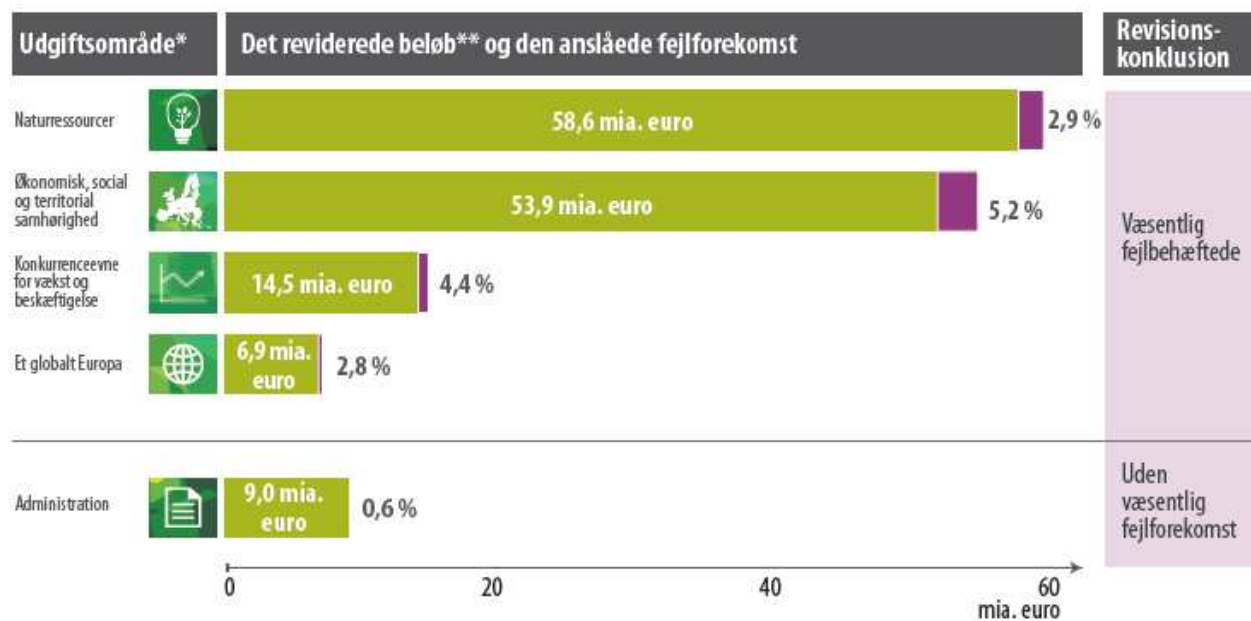
9. Ifølge Revisionsretten er årets resultat bedre end de seneste års resultater, men fejlforekomsten på 3,8 % er dog stadig betydeligt højere end den acceptable fejlmargen på 2 %. Den samlede fejlforekomst var i 2012 og 2013 på 4,5 % og i 2014 på 4,4 %.

10. Revisionsretten fremhæver igen i år, at Kommissionen og medlemslandene kunne have forhindret eller opdaget og korrigeret antallet af fejl væsentligt, hvis de bedre havde udnyttet de oplysninger, der allerede var tilgængelige for dem, inden de anmeldte eller godkendte udgifterne. På en række områder var kontrollen i medlemslandene således ikke pålidelig nok. Desuden kunne Kommissionen have reduceret antallet af fejl og inddrevet flere af de midler, der var blevet brugt forkert, ved mere konsekvent at have benyttet finansielle korrektioner (tilbageholdelse eller tilbagebetaling af EU-midler).

Vurdering af de enkelte udgiftsområder

11. Revisionsretten vurderer, at 4 ud af 5 af EU's udgiftsområder er væsentligt fejlbehæftede (> 2 %). Kun EU-institutionernes administrationsudgifter er ikke væsentligt fejlbehæftede (0,6 %). Figur 2 viser resultaterne af Revisionsrettens revision på de forskellige udgiftsområder.

Figur 2. Revisionsrettens revision på de forskellige udgiftsområder



*) Revisionsretten giver ikke en specifik vurdering af udgifterne på udgiftsområderne "Sikkerhed og medborgerskab" og "Kompensationer" og "Andre særlige udgifter", men revisionen på disse områder bidrager til den samlede konklusion om EU's regnskab for 2015.

**) Det samlede reviderede beløb er ikke helt identisk med EU's samlede udgifter, idet forskudsbetalinger først revideres, når forskuddet er endeligt afregnet.

Kilde: Revisionsrettens årsberetning for 2015 og "Vores Revision – kort fortalt 2015".

12. Området med den højeste fejlforekomst er "Økonomisk, social og territorial samhørighed" (5,2 %). Området havde en samlet udgift på 53,9 mia. euro i 2015, der hovedsageligt var udbetalinger fra Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Samhørighedsfonden og Den Europæiske Socialfond. Området har gennem mange år været kendetegnet ved en høj fejlforekomst. Området "Konkurrenceevne for vækst og beskæftigelse" havde også en høj fejlforekomst (4,4 %). Området havde en samlet udgift på 14,5 mia. euro, der hovedsageligt var udgifter til forskning, innovation, uddannelse og infrastruktur.

13. EU's største udgiftsområde er "Naturressourcer" (58,6 mia. euro), som hovedsageligt består af EU's fælles landbrugspolitik, men også omfatter EU's fiskeripolitik samt klima- og miljøindsatser. Området havde en samlet fejlforekomst på 2,9 %. Der var igen især mange fejl i støtten til udvikling af landdistrikterne, som sammen med fiskeripolitikken og miljø- og klimaindsatsen havde en fejlforekomst på 5,3 %.

BOKS 1. FEJL ER IKKE DET SAMME SOM SVIG, INEFFEKTIVITET ELLER SPILD

Den anslåede fejlforekomst er ikke en måling af svig, ineffektivitet eller spild. Fejlforekomsten er et skøn over, hvor mange af midlerne der ikke burde have været udbetalt, fordi de ikke er blevet anvendt efter reglerne. Typiske fejl er betalinger til udgifter, der ikke er berettigede til støtte, eller indkøb, der ikke lever op til reglerne for offentlige indkøb.

Svig er forsætlig vildledning for vindings skyld. Revisionsretten sender de sager, hvor de vurderer, at der er mistanke om svig, til Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF), som derefter analyserer og eventuelt efterforsker sagerne.

Som led i revisionen for 2015 vurderede Revisionsretten 1.200 transaktioner og fandt 12 sager, hvor der var mistanke om svig. Det hyppigste problem i disse 12 sager var interessekonflikter, anmeldelse af omkostninger, der ikke var støtteberettigede og kunstigt skabte betingelser for at få støtte (fx proformaopdeling af et større firma, så det kan komme i betragtning til støtte tiltænkt små- og mellemstore virksomheder).

Kilde: Revisionsrettens årsberetning for 2015.

Risiko for fejl

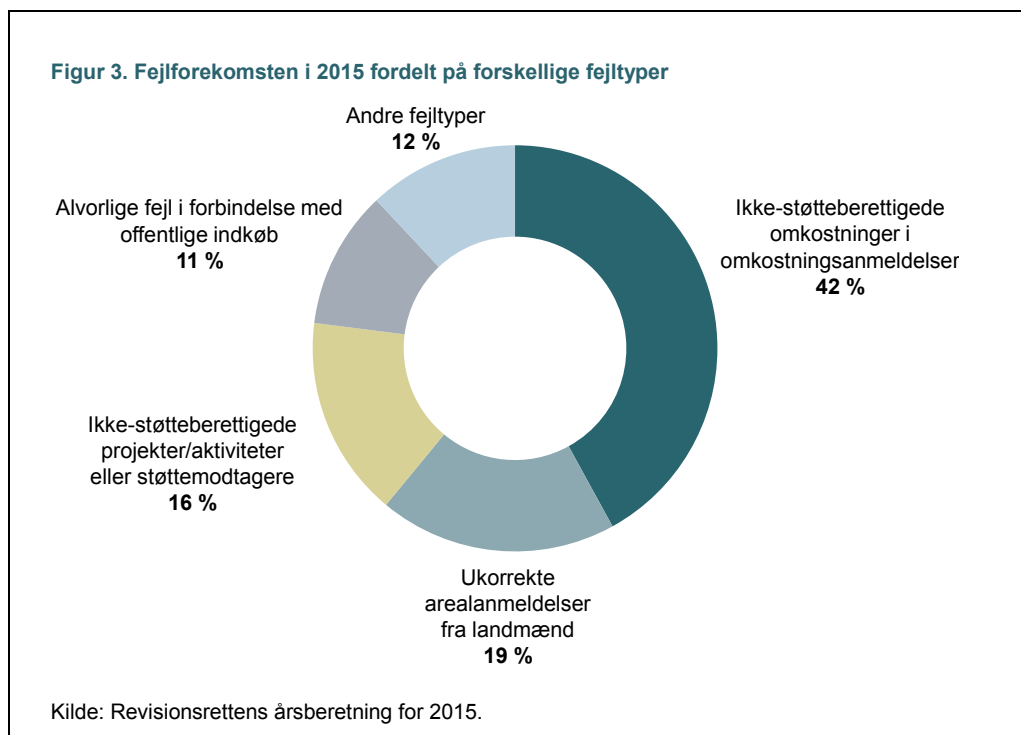
14. Revisionsretten bemærker, at fejlforekomsten i 2015 for andet år i træk er stort set den samme for de områder, hvor forvaltningen er delt mellem Kommissionen og medlemslandene (4 %), som for de områder, Kommissionen selv forvalter (3,9 %). Fejlforekomsten ser derfor ikke ud til at afhænge af den forvaltningsform, der anvendes. Tidligere har Revisionsretten ellers vurderet, at fejlforekomsten var væsentligt højere på områder med delt forvaltning.

15. Til gengæld viser Revisionsrettens analyse, at risikoen for fejl i høj grad afhænger af den type betalinger, der er tale om. Risikoen for fejl er væsentligt højere for godtgørelsesbetalinger end for rettighedsbetalinger. På ordninger, hvor betalingerne foregår som godtgørelser af omkostninger, som støttemodtagerne anmelder (godtgørelsesbetalinger), anslår Revisionsretten fejlforekomsten til 5,2 %. På ordninger, hvor betalingerne derimod afhænger af, om bestemte betingelser er opfyldt (rettighedsbetalinger), vurderer Revisionsretten fejlforekomsten til 1,9 %.

Forskellen på risikoen for fejl ved henholdsvis godtgørelses- og rettighedsbetalinger er væsentlig for at forklare forskellene på fejlforekomst på de enkelte udgiftsområder. Områderne "Samhørighed" og "Konkurrenceevne", der har de højeste fejlforekomster, er netop kendetegnet ved, at næsten alle udgifterne består af godtgørelser af omkostninger. "Naturressourcer" og "Et globalt Europa", der har lavere fejlforekomster, har til sammenligning en større andel udgifter baseret på rettigheder.

Typer af fejl

16. Ifølge Revisionsrettens årsberetning er der nogle typer af fejl, som er mere udbredte end andre. De oftest forekommende fejltypen er "ikke-støtteberettigede omkostninger i omkostningsanmeldelser" (42 % af alle fejl), "ukorrekte arealanmeldelser fra landmænd" (19 %) og "ikke-støtteberettigede projekter/aktiviteter eller støttemodtagere" (16 %). Samlet set udgjorde disse 3 fejltypen 77 % af den samlede fejlforekomst i 2015. Fejltypen "alvorlige fejl i forbindelse med offentlige indkøb" er et væsentligt mindre problem end i tidligere år (11 % i 2015 mod 27 % i 2014). Figur 3 viser fejlforekomsten i 2015 fordelt på forskellige fejltypen.



Problemer med at udnytte EU-midlerne fuldt ud

17. Revisionsretten bemærker, at der er opbygget et betydeligt efterslæb i forhold til at få udnyttet de afsatte midler (forpligtelser) fra de europæiske investeringsfonde i medlemslandene. Ved udgangen af 2015 var 10 % af det samlede beløb på 446,2 mia. euro for perioden 2007-2013 således stadig udestående. For en række medlemslande er det en væsentlig udfordring at få udnyttet de midler, der er afsat til landet, da det kræver, at medlemslandet udvælger et tilstrækkeligt stort antal egnede projekter og fremskaffer den medfinansiering, som det selv skal bidrage med. I lighed med sidste år er det de 5 medlemslande Tjekkiet, Spanien, Italien, Polen og Rumænien, der tegner sig for over halvdelen af de uudnyttede midler.

Danmark er ikke specifikt nævnt i Revisionsrettens årsberetning

18. Revisionsretten giver ikke nogen samlet vurdering af forvaltningen af EU-midler i Danmark eller i de øvrige medlemslande. Når medlemslande nævnes, er det som eksempler til at illustrere revisionsresultaterne. Danmark er kun nævnt i 2 generelle tabeller med oplysninger fra alle medlemslande samt i 2 noter.

III. Særberetninger

19. Ud over den årlige beretning om EU's regnskab udgiver Revisionsretten også en række særberetninger, der er forvaltningsrevisioner og juridisk-kritiske revisioner om udvalgte emner eller forvaltningsspørgsmål. Revisionsretten har i 2016 udgivet 36 særberetninger.

20. Temaerne for særberetningerne vælges ud fra, hvor der er størst risiko for uregelmæssigheder eller dårlig forvaltning, offentlighedens interesse og potentialet for forbedringer. I 2016 havde Revisionsrettens særberetninger særligt fokus på emner i tilknytning til EU's overordnede mål om at opnå merværdi og vækst samt EU's reaktion på de globale udfordringer, herunder centrale emner som energi og klima, det indre marked og migration. Konkret har særberetningerne i 2016 behandlet temaer som: madspild, integration af romaer, Østersøen og EU-institutionernes offentlige udbud. Alle særberetninger kan ses på Revisionsrettens hjemmeside: www.eca.europa.eu.

21. Revisionsretten har også undersøgt, i hvilket omfang Kommissionen og medlemslandenes myndigheder er opmærksomme på særberetningerne, og om de følger op på de anbefalinger, Revisionsretten giver i særberetningerne. Revisionsretten konkluderer, at Kommissionen generelt er god til at følge op på Revisionsrettens anbefalinger. Revisionsretten konkluderer også, at den i sine særberetninger ofte finder forhold, som bedst kan behandles af medlemslandenes myndigheder alene eller i samarbejde med Kommissionen, eftersom de fleste EU-udgifter afholdes under ordninger, hvor forvaltningen deles med medlemslandene. Anbefalingerne sendes til medlemslandene ad forskellige veje, men det er meget forskelligt, hvordan og hvor meget de enkelte medlemslande følger op på Revisionsrettens anbefalinger.

IV. Hovedkonklusionerne og udvalgte bemærkninger i Parlamentets decharge-afgørelse

22. Parlamentet afgav den 27. april 2017 decharge til Kommissionen og godkendte dermed EU's regnskab for 2015. Parlamentets beslutning blev truffet på baggrund af en positiv henstilling fra Rådet fra den 21. februar 2017. Parlamentet valgte dog igen i år at udskyde at give decharge til Rådet og Det Europæiske Råd på grund af en længerevarende uenighed om, hvilke oplysninger Rådet skal stille til rådighed for Parlamentet.

23. Parlamentet glæder sig over, at Revisionsretten har afgivet en blank erklæring om EU's regnskab for 2015, og udtrykker tilfredshed med, at de indtægter og forpligtelser, der ligger til grund for regnskabet, i alt væsentligt er lovlige og formelt rigtige.

24. Parlamentet beklager dog, at Revisionsretten har givet en afkræftende erklæring om betalningernes lovlighed og formelle rigtighed på baggrund af, at betalingerne er væsentligt fejlbehæftede med en fejlprocent for regnskabsåret 2015 på 3,8. Parlamentet beklager, at betalingerne fortsat er væsentligt fejlbehæftede, og at Revisionsretten nu for 22. år i træk ikke har afgivet en positiv revisionserklæring om betalningernes lovlighed og formelle rigtighed.

25. Parlamentet pointerer, at EU befinder sig i en tillidskrise med manglende tillid mellem borgerne og EU's institutioner, og at de enkelte EU-institutioner må påtage sig en del af ansvaret for dette. Ifølge Parlamentet betyder denne tillidskrise bl.a., at:

- Parlamentet skal være særligt omhyggelig i sin kontrol af EU's regnskab.
- EU-institutionerne og medlemslandene bør blive bedre til at informere borgerne om de positive resultater af EU's politikker.
- EU-institutionerne skal blive bedre til at prioritere at fokusere på de problemer, der særligt bekymrer borgerne.
- Medlemslandene skal samarbejde oprigtigt med Kommissionen om at sikre, at EU's midler bliver anvendt økonomisk forsvarligt.

26. Parlamentets dechargeafgørelse er ledsaget af en række bemærkninger og anbefalinger til Kommissionens og medlemslandenes forvaltning af EU-midler. Dette notat giver ikke en udtømmende gennemgang af alle bemærkninger, men fokuserer på de bemærkninger, som Rigsrevisionen vurderer vil have særlig interesse for Statsrevisorerne.

Strategi, prioriteter og budget

27. Parlamentet bemærker, at EU's langsigtede strategi – Europa 2020 – ikke er synkroniseret med Parlamentets og Kommissionens 5-årige mandatperioder og med EU's 7-årige budgetperiode (den flerårige finansielle ramme – FFR). Det fører ifølge Parlamentet til en svaghed i EU's ledelse, og de mange strategier og prioriteter, der udstikkes fra EU-institutionerne, bliver ikke udmøntet optimalt. Kommissionen får derudover vanskeligt ved at følge op på EU-budgettets bidrag til at nå målene i strategien og de forskellige prioriteter.

Parlamentet opfordrer derfor til at styrke sammenhængen mellem EU-budgettet og EU's overordnede strategier udmøntet på de forskellige EU-udgiftsområder.

28. I forlængelse af dette er Parlamentet bekymret over, at EU's klimarelaterede udgifter kun udgjorde 17,3 % af budgettet i 2015 og i gennemsnit for perioden 2014-2016 udgjorde 17,6 %. EU har ellers opstillet som mål, at 20 % af budgettet skal bruges på klimarelaterede indsatser, og Parlamentet fremhæver, at der bør gøres en større indsats, hvis EU skal kunne leve op til Paris-aftalen fra FN's klimatopmøde i 2015.

29. Parlamentet udtrykker også stor bekymring over det betydelige efterslæb for betalinger fra strukturfondene, som Revisionsretten også påpegede (jf. pkt. 17). Parlamentet understreger, at dette efterslæb potentielt kan underminere effektiviteten af EU's struktur- og investeringsfonde, da det udestående beløb, der ikke er blevet udbetalt sammen med den nationale medfinansiering, udgør mere end 15 % af de samlede årlige offentlige udgifter i nogle medlemslande.

Parlamentet opfordrer Kommissionen til at bruge alle tilgængelige former for teknisk bistand og vejledning til at støtte de særligt ramte medlemslande, så de kan få anvendt de udestående midler. Parlamentet opfordrer i forlængelse af dette Kommissionen og medlemslandene til at forenkle regler og procedurer i administrationen for at lette adgangen til disse midler og sikre en bedre udnyttelse af dem.

Skyggebudgetter

30. Parlamentet påpeger, at en række finansielle EU-mekanismer ikke er direkte finansieret over EU's budget eller opført på EU's balance, hvilket begrænser gennemsigtigheden af deres aktiviteter og mindsker muligheden for demokratisk kontrol og ansvar. Det drejer sig bl.a. om den europæiske finansielle stabilitetsfacilitet (EFSF), den europæiske stabilitetsmekanisme (ESM), Den Europæiske Investeringsfond og Den Europæiske Investeringsbank. Disse finansielle mekanismer forvalter betydelige midler og virker hovedsageligt ved at yde lån, garantier og forskellige egenkapitals- og risikodelingsinstrumenter.

Parlamentet mener ikke, at der er tilstrækkelige oplysninger til at vurdere resultaterne af de finansielle mekanismers aktiviteter, og understreger, at der bør gennemføres en omfattende evaluering af deres resultater og effektivitet. Parlamentet opfordrer i det hele taget Kommissionen til at arbejde på at gøre EU's budgetsystem mere enkelt og sammenhængende for bedre at sikre gennemsigtighed, ansvarlighed, resultater, og at offentligheden får indsigt i, hvordan EU's politikker bliver finansieret.

V. Rigsrevisionens EU-revision

31. Rigsrevisionen har i 2016 afgivet 4 beretninger, der på forskellig vis berører EU-området.

32. Beretningen om revisionen af statsregnskabet for 2015 indeholder en erklæring om de danske regnskaber for EU-indtægter og EU-udgifter for 2015. Revisionen viste, at regnskaberne var retvisende, og at de bagvedliggende transaktioner var lovlige og formelt rigtige. Herudover fremhæves 3 forhold: mangelfuld kontrol af tilskud til Miljøteknologi, uregelmæssigheder i Videncenter for Svineproduktion, og at der er risiko for, at Danmark kan blive indgangsland for ulovlig import af varer på grund af manglende kontrol. Alle 3 forhold blev afsluttet, da Statsrevisorerne i januar i 2017 behandlede Rigsrevisionens fortsatte notat om beretningen.

33. I beretningen om indkøb på Kulturministeriets område konstaterer Rigsrevisionen, at institutionerne ikke altid overholder EU-udbudsreglerne, da det ikke er alle opgaver, der bliver udbudt i henhold til lovgivningen. Statens overholdelse af EU's udbudsregler er ligeledes en del af beretningen om statens udbud af it-drift og -vedligeholdelse. I denne beretning konstaterer Rigsrevisionen, at der også på it-området er en del kontrakter, som ikke bliver udbudt som foreskrevet.

34. I beretningen om energibesparelser i staten undersøgte Rigsrevisionen, om staten overholder EU-direktivet om energieffektivitet, som fra 2014 stillede krav til energibesparelser, der betød, at regeringen i 2014 satte som mål, at staten skal reducere energiforbruget med 14 % i 2020 i forhold til forbruget i 2006. Målet skulle sikre en efterlevelse af EU-direktivet. Rigsrevisionen konkluderer i beretningen, at der er stor risiko for, at staten ikke når målet om 14 % reduktion i energiforbruget inden 2020.

35. Rigsrevisionen vil fortsat holde Statsrevisorerne orienteret om udviklingen i forvaltningen og revisionen af EU-midlerne. Vi vil også fortsat have fokus på, hvordan EU-midlerne forvaltes i Danmark.

Lone Strøm