

RIGSREVISIONEN



Notat til Statsrevisorerne om
Europa-Parlamentets afgørelse om afslutning
af regnskaberne for gennemførelsen af EU's
almindelige budget for regnskabsåret 2006

Juni
2008



revision
revision

revision

Europa-Parlamentets afgørelse om afslutning af regnskaberne for gennemførelsen af EU's almindelige budget for regnskabsåret 2006

4. juni 2008

RN SEKR01/08

I. Indledning

1. I mit notat fra december 2007 om Den Europæiske Revisionsrets årsberetning og revisionserklæring for regnskabsåret 2006 orienterede jeg Statsrevisorerne om resultatet af revisionen af EU's regnskaber. Jeg oplyste i samme notat, at jeg ville orientere Statsrevisorerne, når dechargeproceduren for 2006 var afsluttet. Formålet med dette notat er således at orientere Statsrevisorerne om resultatet af den gennemførte dechargeprocedure.

Parlamentets beslutning om decharge 2006

2. Parlamentet vedtog den 22. april 2008 afgørelse om afslutning af regnskaberne for gennemførelsen af EU's almindelige budget for regnskabsåret 2006. Herved meddelte Europa-Parlamentet (herefter Parlamentet) decharge til Europa-Kommissionen (herefter Kommissionen) og EU's øvrige institutioner, herunder agenturer og organer, for gennemførelsen af budgettet for regnskabsåret 2006. Forinden havde Rådet på sit møde den 12. februar 2008 vedtaget en positiv henstilling om decharge. Dan Jørgensen fra De Europæiske Socialdemokraters Gruppe var Budgetkontroludvalgets ordfører vedrørende Parlamentets betænkning om decharge til Kommissionen.

3. Danmark er fremhævet i Parlamentets dechargebeslutning som ét af foregangslandene med hensyn til medlemslandenes kontrol med EU-midler, jf. kap. V.

Decharge-proceduren

4. EU's budget vedtages efter en procedure, som involverer Rådet, Parlamentet og Kommissionen. Det er Kommissionen, som den udøvende myndighed i EU, der på eget ansvar gennemfører det vedtagne budget. Gennemførelsen skal ske inden for rammerne af givne bevillinger samt i overensstemmelse med finansforordningen og princippet om forsvarlig økonomisk forvaltning.

5. Parlamentet kan, efter henstilling fra Rådet, meddele decharge til Kommissionen for gennemførelsen af budgettet. Parlamentet gennemgår med henblik herpå EU's regnskaber samt aktiver og passiver, Revisionsrettens årsberetning og revisionserklæring samt Revisionsrettens særberetninger.

Der har under dette års dechargeprocedure været afholdt høringer mellem Parlamentets Budgetkontroludvalg og Kommissionen, hvor Kommissionen bl.a. har afgivet løfter om forbedringer af administrationen på strukturfondsområdet.

Parlamentets beslutning om decharge er ledsaget af en række bemærkninger. Disse bemærkninger udgør en del af grundlaget for Parlamentets beslutning om decharge. Kommissionen træffer ifølge EF-traktaten alle egnede foranstaltninger til at efterkomme disse bemærkninger. Sådanne foranstaltninger skal også tage hensyn til de kommentarer, der ledsager Rådets henstilling om decharge.

Disposition

6. Jeg gennemgår i dette notat overvejende Parlamentets bemærkninger vedrørende Kommissionens forvaltningsområde. Parlamentets vigtigste bemærkninger til Kommissionens gennemførelse af budgettet fremgår af kap. II, mens Parlamentets bemærkninger vedrørende regnskabernes rigtighed og de underliggende transaktioners lovlighed fremgår af kap. III. I kap. IV gennemgår jeg udvalgte bemærkninger vedrørende EU's indtægter, den fælles landbrugspolitik og strukturforanstaltninger. Endelig vil jeg i kap. V redegøre nærmere for medlemsstaternes involvering i kontrollen med EU-midler. Kap. VI indeholder en afslutning.

II. Parlamentets vigtigste bemærkninger til Kommissionens gennemførelse af budgettet

7. Parlamentet udtrykker i bemærkningerne til beslutningen om decharge for regnskabsåret 2006 glæde over de fremskridt, som Kommissionen generelt har gjort hen imod en mere effektiv udnyttelse af EU-midler og forbedringerne i de generelle kontrolmuligheder.

Parlamentet glæder sig også over de betydelige fremskridt, som Kommissionen har gjort med forvaltningen af midlerne til den fælles landbrugspolitik, hvilket navnlig skyldes det integrerede forvaltnings- og kontrolsystem (IFKS).

8. Det fremhæves i bemærkningerne, at Kommissionen som noget nyt har forpligtet sig til hver måned at rapportere til Parlamentets Budgetkontroludvalg om gennemførelsen af opfølgningen på decharge for regnskabsåret 2006. Det betyder konkret, at et medlem af Kommissionen hver måned vil redegøre for bl.a. udviklingen inden for sit ansvarsområde, herunder de nationale erklæringer og årlige oversigter, samt foranstaltninger udadtil.

III. Parlamentets bemærkninger til regnskabernes rigtighed og de underliggende transaktioners lovlighed

Regnskabernes rigtighed

9. Parlamentet noterer i bemærkningerne med tilfredshed Revisionsrettens udtalelse om, at det endelige årsregnskab for 2006 er rigtigt og giver et retvisende billede af De Europæiske Fællesskabers finansielle stilling pr. 31. december 2006.

10. Parlamentet finder det dog foruroligende, at Revisionsretten konstaterede fejl i de beløb, der er registreret i regnskabssystemet som fakturaer/udgiftsopgørelser og forfinansiering. Disse fejl betyder, at beløbet for diverse kreditorer er sat ca. 201 mio. euro for højt, og det samlede beløb for kortsigtet og langsigtet finansiering er ansat ca. 656 mio. euro for højt. Parlamentet beklager især svaghederne i regnskabssystemerne i nogle institutioner og i nogle af Kommissionens generaldirektorater. Konsekvensen af disse svagheder er usikkerhed om de finansielle oplysningers kvalitet vedrørende navnlig periodeafgrænsninger og ydelser til medarbejdere.

De underliggende transaktioners lovlighed

11. Parlamentet konstaterer med henvisning til Revisionsretten, at de underliggende transaktioner taget under ét er uden væsentlige fejl på områder, hvor overvågnings- og kontrolsystemer er implementeret på en sådan måde, at de sikrer en tilstrækkelig risikostyring.

Inden for vigtige udgiftsområder som fx strukturforanstaltninger, interne politikker og foranstaltninger udadtil kan der imidlertid stadig konstateres mange væsentlige fejl i sagerne. Parlamentet finder det i forlængelse heraf foruroligende, at Revisionsretten fortsat finder svagheder ved Kommissionens overvågnings- og kontrolsystemer.

12. Jeg omtalte i mit notat fra juni 2007 om Europa-Parlamentets beslutning om decharge for gennemførelsen af EU's regnskaber for 2005, at Kommissionen har taget et såkaldt "åbenhedsinitiativ". Dette initiativ er nu konkretiseret og betyder, at oplysninger om modtagere af EU-midler vil være offentligt tilgængelige fra 2008, og at Kommissionen vil oprette og lancere et – indtil videre – frivilligt register over interesserepræsentanter (lobbyister).

IV. Parlamentets bemærkninger til indtægter, den fælles landbrugspolitik og strukturforanstaltninger

Indtægter

13. Parlamentet udtrykker i bemærkningerne tilfredshed med Revisionsrettens vurderinger om, at systemerne med toldtilsyn på alle væsentlige punkter er tilfredsstillende, og at Kommissionen har beregnet og opkrævet moms- og BNI-indtægter korrekt samt opført disse korrekt i regnskaberne. Parlamentet finder i tilknytning hertil, at hyppigheden og kvaliteten af Kommissionens kontroller på stedet vedrørende momsindtægter er tilfredsstillende. Parlamentet udtrykker dog samtidig bekymring over antallet af forbehold, der stadig opretholdes fra Kommissionens side. Disse forbehold er Kommissionens middel til at holde elementer i medlemsstaternes momsopgørelser, hvorom der er tvivl, åbne for efterfølgende korrektioner.

Den fælles landbrugspolitik

14. Hvad angår udgifterne til den fælles landbrugspolitik, glæder Parlamentet sig over de generelle forbedringer, som er sket på dette område i 2006, herunder Revisionsrettens erklæring om, at Kommissionens IFKS er et effektivt system, der kan begrænse risikoen for regelstridige udgifter, forudsat systemet anvendes korrekt. IFKS er det vigtigste kontrolredskab for arealstøtte, husdyrpræmier og den generelle arealbetalingsordning.

Parlamentet finder det dog beklageligt, at Revisionsretten stadig konstaterer fejl i forbindelse med den fælles landbrugspolitik. Den kontrol, der foretages ved hjælp af IFKS, gennemføres stadig ikke effektivt og er endnu ikke fuldstændig pålidelig i alle medlemsstater. Parlamentet er omvendt positiv over for Kommissionens indsats for at udvide anvendelsen af IFKS. Parlamentet forventer, at Kommissionen sikrer, at IFKS dækker mindst 89 % af udgifterne til den fælles landbrugspolitik inden 2010 og mindst 91,3 % inden 2013.

Strukturforanstaltninger

15. På området for strukturforanstaltninger finder Parlamentet det foruroligende, at Revisionsretten i sin årsberetning for regnskabsåret 2006 fastslog, at:

- godtgørelserne af udgifter til projekter, der gennemføres under strukturpolitikkerne, er behæftede med væsentlige fejl
- andelen af fejlbehæftede godtgørelser i Revisionsrettens stikprøve var på 44 %
- mindst 12 % af det samlede beløb, der er godtgjort i forbindelse med strukturprojekter i regnskabsåret 2006, ikke skulle have været godtgjort.

Parlamentet minder i den forbindelse om, at fællesskabsstøtten til strukturpolitikker i 2006 beløb sig til i alt 32,4 mia. euro og påpeger, at dette beløb i 2007 var steget til 46,4 mia. euro ekskl. medlemsstaternes samfinansiering.

16. Parlamentet er endvidere bekymret over Revisionsrettens bemærkninger om, at:

- kun 31 % af projekterne i den stikprøve, som Revisionsretten udtog til revision, var uden fejl for så vidt angår godtgørelse af udgifter og overholdelse af overensstemmelseskra-vene
- kontrolsystemerne i medlemsstaterne generelt er ineffektive eller kun moderat effektive
- kun lidt over halvdelen af Kommissionens revisioner, som Revisionsretten har undersøgt, tilsyneladende har alle de kvaliteter, der er nødvendige for at gøre et tilsynssystem effektivt.

17. Revisionsretten fandt generelt, at basiskontrolsystemerne i medlemsstaterne generelt er ineffektive eller kun moderat effektive, og at en række nationale og regionale myndigheder ikke er tilstrækkeligt omhyggelige i deres omgang med EU-midler.

18. Parlamentet finder det således uacceptabelt, at der ikke er sket fremskridt inden for strukturfondene sammenlignet med 2005. De manglende fremskridt skyldes først og fremmest utilstrækkelige kontroller fra medlemsstaternes side.

Kommissionen har dog under dechargeproceduren givet tilsagn om at inddrive alle uretmæssige betalinger for perioden 2000-2006. Samtidig har Kommissionen under dechargeproceduren forpligtet sig til for fremtiden at føre en politik, hvor betalinger suspenderes, så snart der opdages alvorlige svagheder ved medlemsstaternes kontrolsystemer.

19. Parlamentet fremhæver i forlængelse heraf, at Kommissionen under dechargeproceduren bl.a. har afgivet løfter om:

- at forbedre revisionerne, vedtage og anvende de nødvendige suspensions- og korrektionsprocedurer og forbedre inddrivelsen af uretmæssigt udbetalte beløb
- at udarbejde – i nært samarbejde med Revisionsretten – et nyt rapporteringssystem for inddrivelse og finansielle korrektioner.

20. Parlamentet opfordrer derfor Kommissionen til under den nye programperiode for strukturforanstaltninger, der løber i perioden 2007-2013, at anvende forudgående kontroller til at fastslå, om der findes overvågnings- og kontrolsystemer i alle medlemsstater, og til at sørge for regelmæssig opfølgning på kontrollerne. Parlamentet er i den sammenhæng enig med Revisionsretten i, at medlemsstaternes myndigheder har afgørende indflydelse på den effektive gennemførelse af strukturfondene. Kommissionen bør derfor ifølge Parlamentet forstærke sine revisioner og gøre en yderligere indsats for at kontrollere forvaltningsmyndighederne i medlemsstaterne. Det er Parlamentets opfattelse, at Kommissionen bør fokusere på de nationale kontrol- og rapporteringssystemers pålidelighed, vejledning af medlemsstaterne og koordinering af revisionsstandarder og altid bør foretage en opdeling efter medlemsstat.

21. Parlamentet glæder sig dog samtidig over Kommissionens meddelelse til Rådet, Parlamentet og Revisionsretten: "En handlingsplan til styrkelse af Kommissionens tilsynsfunktion ved delt forvaltning af strukturforanstaltninger". I denne handlingsplan har Kommissionen oplistet de foranstaltninger, som er nødvendige for at begrænse antallet af regelstridige betalinger foretaget af medlemsstaterne.

22. Baggrunden for handlingsplanen var, at Revisionsretten i årsrapporten for 2006 kritiserede Kommissionen på 2 punkter. For det første kritiserede Revisionsretten de mange fejl i Kommissionens godtgørelse af udgifter med strukturfondsmidler. For det andet kritiserede Revisionsretten den manglende effektivitet i Kommissionens systemer til at afhjælpe manglerne i medlemsstaternes forvaltnings- og kontrolsystemer.

23. Kommissionen har under dechargeproceduren forpligtet sig til at aflægge kvartalsvise beretninger til Parlamentet om de fremskridt, der gøres med hensyn til gennemførelsen af handlingsplanen.

V. Medlemsstaternes involvering i kontrollen med EU-midler

Indledning

24. Parlamentet har i tidligere dechargebeslutninger opfordret de nationale ansvarlige administrationer og rigsrevisioner til at spille en mere aktiv rolle i kontrollen med den økonomiske forvaltning af EU-midler på området for delt forvaltning. I dette års dechargebeslutning har Parlamentet igen udtrykt ønske om mere national involvering i kontrollen med EU-midler.

Medlemsstaternes nuværende involvering i kontrollen med EU-midler

25. Den nationale involvering i kontrollen med EU-midler er beskrevet i "Revisionsrettens udtalelse Nr. 6/2007 om medlemsstaternes årlige oversigter og 'nationale erklæringer' og de nationale revisionsorganers revision af EU-midler". Ifølge udtalelsen er den nationale involvering i kontrollen med EU-midler centreret om følgende 3 initiativer:

- årlige oversigter
- nationale erklæringer
- national revision.

26. Det første initiativ vedrører udarbejdelsen af *årlige oversigter*. Medlemsstaterne skal i henhold til finansforordningen udarbejde årlige oversigter over de foreliggende sektorspecifikke revisioner og erklæringer på området for delt forvaltning. Disse revisioner og erklæringer er pligtmæssige i henhold til den pågældende sektorspecifikke EU-lovgivning.

De årlige oversigter er et supplerende element i den interne kontrol. De årlige oversigter kan ifølge Revisionsretten være nyttige for Kommissionen, som kan anvende disse til fx at identificere problemområder og dermed angive mulige løsninger og bedste praksis.

Erhvervs- og Byggestyrelsen afleverede tidligere på året rettidigt den danske oversigt vedrørende 2007 til Kommissionen, som var tilfreds med det danske svar.

27. Det andet initiativ omhandler *nationale erklæringer*, som er frivillige initiativer fra en række medlemsstater. De fokuserer på og tilkendegiver national ansvarlighed i forbindelse med forbruget af EU-midler på området for delt forvaltning og skal derigennem føre til en bedre forvaltning.

Erklæringerne afgives på højeste administrative niveau og er rettet til de nationale parlamenter. Afhængigt af deres omfang og kvalitet vil de nationale erklæringer kunne give nyttige ekstra oplysninger til Revisionsretten og Kommissionen. Revisionsretten finder, at de nationale erklæringer kan ses som et nyt element i den interne kontrol, og således bør Kommissionen og Revisionsretten behandle dem.

Fx udarbejder den hollandske regering en erklæring vedrørende EU-midler på landbrugsområdet. Denne erklæring revideres af den hollandske rigsrevision. Det forenede Kongerige vil fra sommeren 2008 gøre det samme. I Sverige kan den svenske regering, efter en nyordning af den interne kontrol, udarbejde en national erklæring om administrationen af EU-midler med virkning for finansåret 2008.

28. Herudover foretager nogle rigsrevisioner på eget initiativ *national revision* af EU-midler med henblik på national rapportering.

Jeg udarbejder som bekendt en erklæring om revisionen af danske EU-midler, som fremgår af den årlige beretning om revisionen af statsregnskabet. Erklæringen er min rapportering til Statsrevisorerne, og den sendes endvidere til Kommissionen og Revisionsretten. Herudover arbejder Finansministeriet og Rigsrevisionen i øjeblikket med at afdække mulighederne for, at Finansministeriet udarbejder en form for årsrapportering over alle EU-midler i Danmark.

Parlamentets bemærkninger i dechargebeslutningen fra april 2008 om medlemsstaternes nuværende involvering i kontrollen med EU-midler

29. I sin dechargebeslutning for 2005 anmodede Parlamentet Kommissionen om at forelægge et forslag til national forvaltningserklæring for Rådet inden 2007. Dette forslag skulle omfatte alle EU-midler under delt forvaltning og være baseret på delerklæringer fra de forskellige nationale udgiftsforvaltende organer.

Kommissionen oplyste hertil, at den ikke ville træffe de foranstaltninger, som Parlamentet anmodede om. Kommissionen lagde vægt på, at delt forvaltning er undergivet forskellige statslige og forvaltningsmæssige strukturer. Det var endvidere Kommissionens opfattelse, at udviklingen af en fælles standarderklæring ikke ville give væsentlige fordele. Dog oplyste Kommissionen, at den fortsat ville støtte de nationale administrationers initiativer på dette område.

Parlamentet afviser i dechargeafgørelsen Kommissionens svar og betragter i allerhøjeste grad svaret som utilfredsstillende. Parlamentet henviser til, at over 80 % af EU's almindelige budget falder ind under delt forvaltning, og at forvaltningen inden for strukturfondsområdet er utilfredsstillende.

30. Parlamentet støtter imidlertid kraftigt de forskellige initiativer, som Danmark, Holland, Sverige og Det forenede Kongerige har taget med henblik på at spille en mere aktiv rolle i kontrollen med EU-midler.

31. Parlamentet minder samtidig om, at det de seneste 3 år har foreslået at indføre nationale erklæringer for alle EU-midler under delt forvaltning. I den sammenhæng påpeger Parlamentet, at nationale erklæringer kan bringe Kommissionen i en situation, hvor den har mulighed for at fremlægge fuldstændige og pålidelige tal for inddrivelses med nøjagtig angivelse af budgetpost og år for hvert enkelt inddrevet beløb og øge gennemsigtigheden.

Parlamentet konstaterer endvidere, at de første årlige oversigter over sektorspecifikke revisioner og erklæringer er indsendt af de fleste medlemsstater. Disse oversigter betragter Parlamentet som et første skridt i retning af nationale erklæringer. Parlamentet noterer sig dog samtidig Revisionsrettens holdning til det nationale revisionsarbejde. Revisionsretten anfører således i udtalelse nr. 6/2007, at "den eksterne revisor, der vil forlade sig på, eller bruger, andres udtalelser eller arbejde, må skaffe sig direkte bevis for, at dette arbejde hviler på et solidt grundlag". Udtalelsen har baggrund i internationale revisionsstandards.

32. På den baggrund anser Parlamentet det arbejde, der udføres af en arbejdsgruppe under Kontaktkomiteén, der består af Revisionsretten og de 27 rigsrevisorer i EU, og som omhandler udvikling af fælles revisionsstandards og sammenlignelige revisionskriterier til EU-området, for meget vigtigt. Parlamentet opfordrer derfor Kommissionen til at tilskynde alle medlemsstater til at deltage i dette arbejde.

33. Jeg er enig i Parlamentets synspunkt om, at medlemsstaterne, herunder de nationale rigsrevisioner, har en vigtig opgave i forbindelse med kontrollen af EU-midler under delt forvaltning. Jeg er også enig i, at der er et behov for et øget samarbejde mellem Revisionsretten og medlemsstaternes rigsrevisioner. Det er efter min vurdering hverken nødvendigt endsige befordrende for samarbejdet at ensrette standarder eller metoder i øvrigt. Samarbejdet bør tage udgangspunkt i muligheder frem for begrænsninger. Jeg mener således, at Revisionsretten og rigsrevisionerne i samarbejdet gensidigt bør respektere hinandens uafhængighed, forskellige mandater og metodefrihed. De internationale revisionsstandards giver efter min opfattelse rum for samarbejde på trods af disse forskelligheder. Min vurdering er derfor, at Revisionsretten inden for rammerne af internationale revisionsstandards kan anvende det nationale revisionsarbejde i højere grad. Dette ville kunne medvirke til en bedre kontrol med EU-midlernes anvendelse i medlemsstaterne.

34. Rigsrevisionernes roller i kontrollen med EU-midler skal bl.a. drøftes på et seminar, som er arrangeret af Kontaktkomiteén. Seminaret holdes i København den 12. september 2008 og henvender sig navnlig til medarbejdere fra EU-rigsrevisionerne, som har praktisk erfaring med revision af EU-midler. Under seminaret vil disse medarbejdere også få lejlighed til at udveksle erfaringer med området.

VI. Afslutning

35. Jeg har med dette notat orienteret Statsrevisorerne om Parlamentets afgørelse om afslutning af regnskaberne for gennemførelsen af EU's almindelige budget for regnskabsåret 2006. Herved meddelte Parlamentet decharge til Kommissionen og EU's øvrige institutioner, herunder agenturer og organer, for gennemførelsen af budgettet for regnskabsåret 2006. Parlamentet har under dechargeproceduren navnlig afkrævet Kommissionen en række løfter om forbedringer af administrationen inden for området for delt forvaltning. Parlamentet har under dette års dechargeprocedure igen opfordret medlemsstaterne til at spille en mere aktiv rolle i kontrollen med EU-midler. Visse medlemslande, herunder Danmark, har allerede taget initiativer i den retning. Det er endelig min vurdering, at kontrollen af EU-midler kan forbedres, hvis Revisionsretten og medlemsstaternes rigsrevisioner ser mulighederne frem for begrænsningerne i et øget samarbejde.

Henrik Otbo