

RIGSREVISIONEN



Notat til Statsrevisorerne om
forvaltning og revision af EU-midler
i Danmark og Den Europæiske
Revisionsrets årsberetning for 2007

Januar
2009

revision
revision
revision

Forvaltning og revision af EU-midler i Danmark og Den Europæiske Revisionsrets årsberetning for 2007

19. januar 2009

RN SEKR01/09

I. Indledning

1. I de seneste år er der sket en væsentlig udvikling i revisionen af EU-midlerne i Danmark og EU. Rigsrevisionen har siden 2005 afgivet en revisionserklæring om EU-midlerne, der forvaltes i Danmark. I de øvrige EU-medlemsstater har flere andre rigsrevisioner også påtaget sig en større rolle i revisionen af EU-midler, ligesom samarbejdet mellem rigsrevisionerne og Den Europæiske Revisionsret (Retten) har udviklet sig.

Jeg vil derfor med dette notat give Statsrevisorerne et overblik over de væsentligste problemstillinger og udviklingstendenser i forvaltningen og revisionen af EU-midler på henholdsvis europæisk og dansk niveau. Herudover vil jeg orientere Statsrevisorerne om de væsentligste konklusioner i Rettens årsberetning for 2007 og mine bemærkninger hertil. Jeg har anlagt et bredere perspektiv i dette notat, så Statsrevisorerne også kan bruge notatet til forbedelsen af besigtigelsesrejsen til Storbritannien i juni 2009.

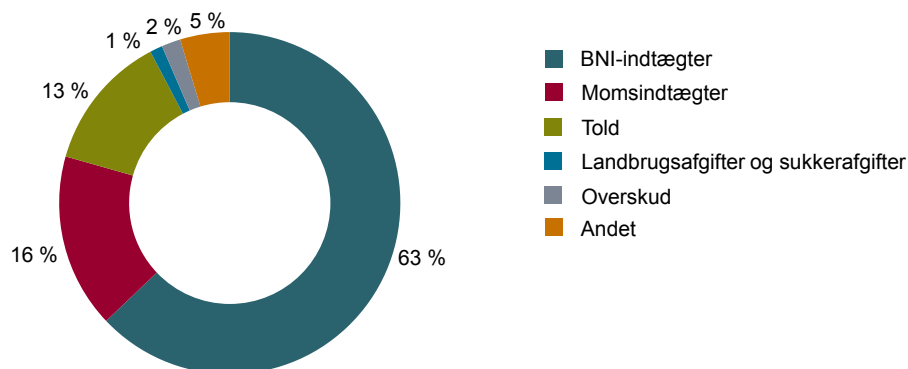
2. Notatet indledes med en kort oversigt over EU's indtægter og udgifter i 2007 samt Danmarks andel heri som baggrund for min efterfølgende orientering om tilrettelæggelsen af forvaltning og revision af EU-midler i Danmark samt Rettens årsberetning for 2007. Notatet indeholder således følgende kapitler:

- II. Baggrund – EU's indtægter og udgifter i 2007 og Danmarks andel
- III. Forvaltning og revision af EU-midler under delt forvaltning i Danmark
- IV. Rettens årsberetning og revisionserklæring for 2007
- V. Udvikling i samarbejdet om revision af EU-midler
- VI. Sammenfatning

II. Baggrund – EU's indtægter og udgifter i 2007 og Danmarks andel**EU's indtægter i 2007**

3. EU havde i 2007 indtægter på i alt ca. 117,6 mia. euro, svarende til ca. 880 mia. kr. Fordelingen af indtægterne på forskellige indtægtskilder fremgår af figur 1.

Figur 1. EU's indtægter i 2007



Det fremgår af figur 1, at hovedparten (63 %) af EU's indtægter udgøres af bidrag fra medlemsstaterne, der beregnes som en fast procentdel af bruttonationalindkomsten (BNI). Dernæst er de 2 væsentligste indtægtskilder moms (16 %) og told (13 %).

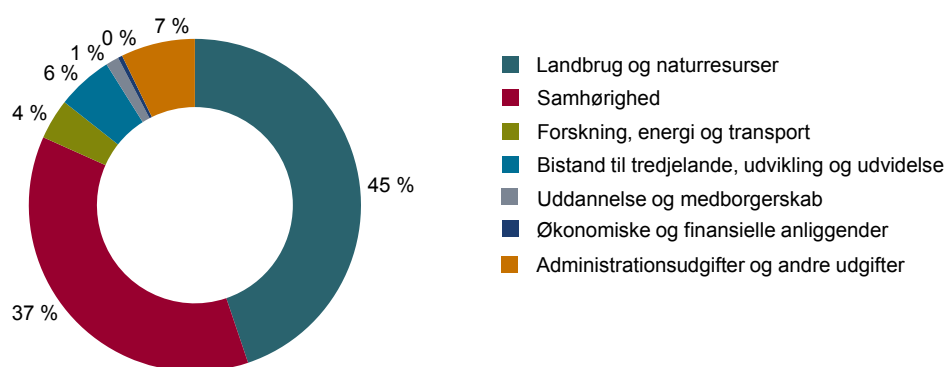
EU's udgifter i 2007

4. EU havde i 2007 udgifter for i alt ca. 114 mia. euro, svarende til ca. 850 mia. kr.

Europa-Kommissionens (Kommissionen) indførelse af aktivitetsbaseret budgetlægning (ABB) og forvaltning har ført til en ændret fordeling af udgifterne på politikområder. Således er 2 nye områder opført i budgettet: "Uddannelse og medborgerskab" og "Økonomiske og finansielle anliggender". Desuden er områderne "Førtiltrædelsesstrategi" og "Foranstaltninger udadtil" blevet slået sammen under overskriften "Bistand til tredjelande, udvikling og udvidelse". Endelig benævnes området "Strukturpolitikker" nu "Samhørighed".

Fordelingen af EU's udgifter på forskellige udgiftsområder fremgår af figur 2.

Figur 2. EU's udgifter i 2007



Det fremgår af figur 2, at langt de fleste EU-midler går til områderne "Landbrug og naturressurser" (45 %) og "Samhørighed" (37 %). Udgiftsområdet "Landbrug og naturressurser" udgøres hovedsageligt af EU's landbrugsstøtte samt støtte til udvikling af landdistrikter. Udgiftsområdet "Samhørighed" består af EU's strukturpolitikker (Regionalfonden, Socialfonden mfl.).

"Landbrug og naturressurser" og "Samhørighed" udgør således over 80 % af EU's udgifter og forvaltes ved delt forvaltning i samarbejde mellem Kommissionen og de enkelte medlemsstater. Dvs. at Kommissionen har det overordnede ansvar for, at budgettet gennemføres korrekt, mens det er medlemsstaterne, der udvælger og kontrollerer støtteberettigede projekter og udbetaler pengene til de endelige støttemodtagere.

Danmarks bidrag til EU og modtaget støtte fra EU

5. Udtræk fra statens centrale regnskabssystem viser, at Danmark i 2007 bidrog til EU's budget med ca. 17,9 mia. kr., svarende til ca. 2,4 mia. euro. Danmark modtog til gengæld ca. 10,8 mia. kr., svarende til ca. 1,5 mia. euro. Disse midler er blevet videreformidlet af danske myndigheder til de endelige støttemodtagere i Danmark.

Langt størsteparten af udbetalingerne til Danmark faldt inden for udgiftsområdet "Landbrug og naturressurser" (landbrugsstøtte og støtte til udvikling af landdistrikter), hvor udbetalingerne udgjorde ca. 8,3 mia. kr. Udbetalingerne inden for området "Samhørighed" (hovedsageligt fra Socialfonden) udgjorde den næststørste post med ca. 2,3 mia. kr. Samlet stod "Landbrug og naturressurser" og "Samhørighed" for ca. 97 % af udbetalingerne til Danmark.

Derudover modtog Danmark støtte til bl.a. forskning og udvikling, uddannelse og transportinfrastruktur.

Herudover har støttemodtagere i Danmark modtaget EU-midler direkte fra Kommissionen. Disse direkte tilskud vedrører primært projekttilskud til forskning og teknologisk udvikling under de såkaldte rammeprogrammer, men der gives også EU-tilskud til projekter under en række andre ordninger.

Rigsrevisionen har i forbindelse med beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2007, som jeg afgav til statsrevisormødet i november 2008, kortlagt omfanget af EU-tilskud til danske statslige virksomheder i perioden 2004-2007. I 2007 modtog statslige virksomheder 585,1 mio. kr. i direkte støtte fra Kommissionen.

III. Forvaltning og revision af EU-midler under delt forvaltning i Danmark

6. I forvaltningen af EU-midler skelnes der mellem intern kontrol og ekstern revision. Intern kontrol omfatter de kontrolforanstaltninger, der er integreret i forvaltningen, og udføres af de nationale myndigheder samt Kommissionen. Ekstern revision varetages af uafhængige revisionsorganer, som rapporterer direkte til de lovgivende myndigheder. I EU varetages den eksterne revision i medlemsstaterne af rigsrevisionerne samt af Retten på europæisk niveau.

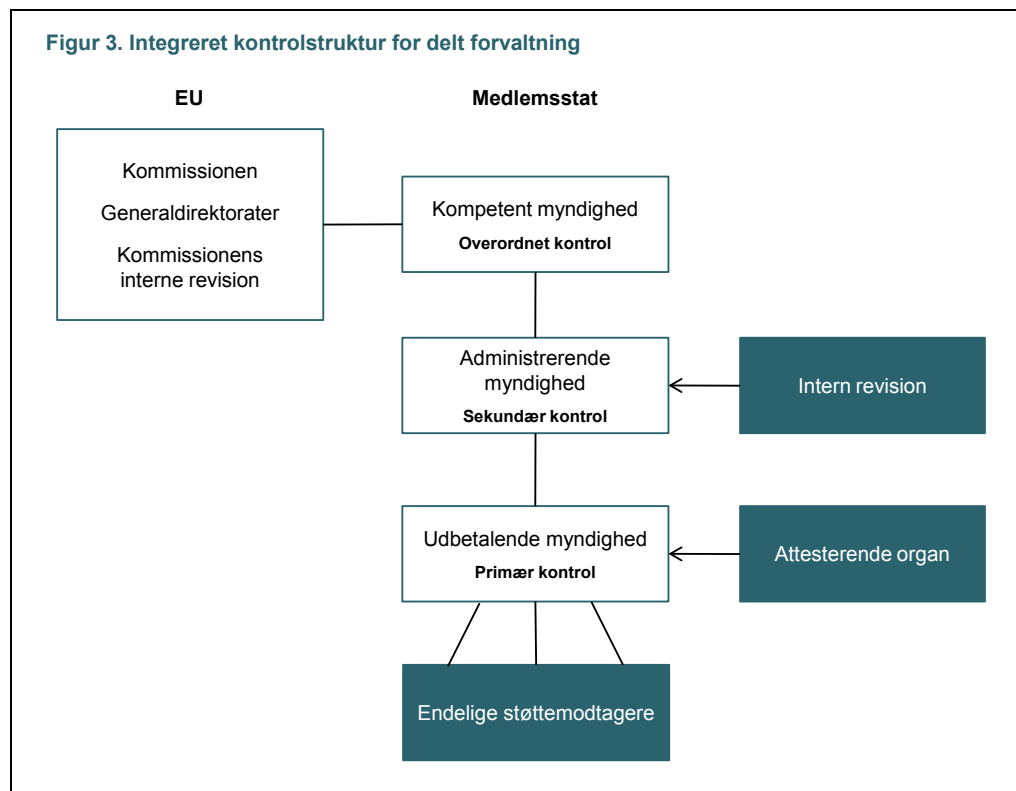
Intern kontrol og ekstern revision i EU

7. Kommissionens handlingsplan for forbedret forvaltning fra 2001 har bl.a. medført oprettelse af revisionsenheder under de forskellige generaldirektorater samt en tværgående intern revisionstjeneste. De decentrale revisionsenheder udfører revision på alle niveauer i forvaltningen, inkl. kontrol på stedet hos de endelige støttemodtagere i medlemsstaterne. Den tværgående interne revisionstjeneste refererer til kommissæren for administrative anliggender, revision og bekæmpelse af svig og reviderer selvstændigt generaldirektoraternes forvaltning og revisionsindsats. Retten reviderer som ekstern revisor den samlede effektivitet af Kommissionens kontrolsystemer og foretager substansrevision i form af kontrolbesøg hos de endelige støttemodtagere.

En integreret kontrolstruktur for delt forvaltning

8. Kommissionen har gennem de seneste år arbejdet med en integreret intern kontrolstruktur for EU-midler under delt forvaltning. Strukturen består af en kæde af kontroller, hvor formålet er, at kontrollerne på de forskellige niveauer kan bygge på de forrige niveauers konklusioner. Medlemsstaterne tilrettelægger selv forvaltningen på nationalt niveau, så forvaltningsorganernes indbyrdes kompetencer lever op til de gældende bestemmelser.

Figur 3 viser de overordnede myndigheder og deres funktioner i Kommissionens integrerede kontrolstruktur.



Figur 3 viser, at Kommissionen er overordnet ansvarlig for forvaltningen på EU-niveau. De øvrige funktioner i den integrerede kontrolstruktur er fordelt mellem myndigheder på nationalt niveau. Hensigten er at opnå kontrol på 3 niveauer i hver medlemsstat. For det første skal der udføres kontrol af de endelige støttemodtagere, bl.a. i form af besøg på stedet. Det kaldes primær kontrol og udføres af de udbetalende myndigheder. For det andet skal der udføres systemkontrol af den primære controls effektivitet. Denne kontrol udføres på højere administrativt niveau og kaldes sekundær kontrol. For det tredje skal der føres overordnet kontrol med det samlede forvaltningssystem på ministerielt niveau. Endelig stiller Kommissionen krav om intern revision, der varetages af henholdsvis intern revision i forvaltningen samt det attesterende organ som vist i figuren.

Intern kontrol i Danmark

9. Tabel 1 viser, hvilke myndigheder der varetager de forskellige funktioner i den integrerede kontrolstruktur for henholdsvis EU's landbrugspolitik og samhørighedspolitikken i Danmark.

Tabel 1. Forvaltning og intern kontrol af EU-midler i Danmark

Kontrolniveau/myndighed	Landbrug	Samhørighed
1. Kompetent myndighed	Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri	Økonomi- og Erhvervsministeriet
2. Administrerende myndighed	FødevareErhverv	Erhvervs- og Byggestyrelsen
3. Udbetalende myndighed	FødevareErhverv	Erhvervs- og Byggestyrelsen
4. Attesterende organ	Privat revisionsfirma	Erhvervs- og Byggestyrelsen
5. Intern revision/controlling	Den interne revision i FødevareErhverv	Controllerenheden i Erhvervs- og Byggestyrelsen, København

I Danmark er det henholdsvis FødevareErhverv og Erhvervs- og Byggestyrelsen, der er ansvarlige for den primære kontrol af støttemodtagerne, herunder i form af besøg på stedet. De kan vælge at bemyndige andre myndigheder, fx kommuner, til at udføre visse dele af denne kontrol. Den sekundære kontrol varetages af andre fagkontorer i de 2 styrelser. Kontrollernes nøjagtige form og omfang er fastlagt i de relevante EU-forordninger.

Ekstern revision i Danmark

10. Rigsrevisionen er ansvarlig for den eksterne revision af forvaltningen af EU-midlerne på statsregnskabet i Danmark. Revisionen tilrettelægges efter det såkaldte enstrengede revisionsprincip. Ifølge en § 9-aftale med Rigsrevisionen udføres en væsentlig del af revisionen vedrørende landbrugspolitikken af den interne revision i FødevareErhverv, jf. rigsrevisorloven. Det betyder, at Rigsrevisionen i stort omfang lægger den interne revisions arbejde til grund. For samhørighedspolitikken inddrager Rigsrevisionen også controllerenhedens arbejde i planlægningen af revisionen. Som grundlag for revisionserklæringen vedrørende EU-midler, som jeg har afgivet i forbindelse med revisionen af statsregnskabet siden 2005, udfører Rigsrevisionen også egen revision. Rigsrevisionen prioriterer EU-området højt og har afsat en del særlige resurser til denne revision, der derfor er mere omfattende end for tilsvarende områder af den statslige forvaltning. Revisionen planlægges i øvrigt ud fra samme overvejelser om væsentlighed og risiko, som gælder for Rigsrevisionens revision på andre områder, og består både af systemrevision og substansrevision.

11. Retten skal erklære sig om den overordnede forvaltning af EU's politikområder. Dermed er Retten bemyndiget til at udføre egen revision på alle niveauer af forvaltningen i Kommissionen og i medlemsstaterne. En væsentlig del af Rettens arbejde består af stikprøver i form af stedlige kontroller hos de endelige støttemodtagere. Rigsrevisionen deltager i samtlige af Rettens besøg i Danmark og følger sagerne fra begyndelse til afslutning.

12. Som det fremgår af gennemgangen, er forvaltningen af EU-midler underlagt betydelig kontrol. Kontrolstrukturen er ganske kompleks, og der anvendes betydelige resurser til såvel interne kontroller som ekstern revision. Rådet og Europa-Parlamentet (Parlamentet) har opfordret Retten og rigsrevisionerne til at arbejde hen imod et stadig tættere samarbejde, så institutionerne i større omfang kan bygge på hinandens konklusioner. Det er også min opfattelse, at et styrket samarbejde mellem rigsrevisionerne og Retten både ville øge kvaliteten af den udførte revision samt optimere anvendelsen af resurser.

IV. Rettens årsberetning og revisionserklæring for 2007

Rettens revisionsmetode

13. Den 10. november 2008 afgav Retten sin årsberetning og revisionserklæring for regnskabsåret 2007 til Parlamentet og Rådet. Rettens årsberetning for 2007 indeholder resultaterne af Rettens finansielle revision, mens Rettens forvaltningsrevision afrapporteres i separate beretninger, der afgives løbende. Siden sidste årsberetning har Retten afgivet følgende 13 beretninger om resultaterne af forvaltningsrevisionen, jf. tabel 2.

Tabel 2. Rettens særberetninger siden årsberetningen for 2006

Nr.	Titel
11/2008	Forvaltningen af Den Europæiske Unions støtte til operationer vedrørende offentlig oplagring af korn
10/2008	EF's udviklingsbistand til sundhedstjenester i Afrika syd for Sahara
9/2008	Effektiviteten af EU's støtte til Belarus, Moldova og Ukraine vedrørende frihed, sikkerhed og retfærdighed
8/2008	Er krydsoverensstemmelsesordningen effektiv?
7/2008	Intelligent Energi (2003-2006)
6/2008	Europa-Kommissionens rehabiliteringsbistand efter tsunamien og orkanen Mitch
5/2008	Den Europæiske Unions organer: resultatopnåelse
4/2008	Iværksættelse af mælkekvoteordningen i de medlemsstater, der tiltrådte Den Europæiske Union den 1. maj 2004
3/2008	Den Europæiske Unions Solidaritetsfond: Hvor hurtig, effektiv og smidig er den?
2/2008	Bindende tarifieringsoplysninger (BTO)
1/2008	Procedurerne for forundersøgelse og evaluering af store investeringsprojekter i programmeringsperioderne 1994-1999 og 2000-2006
9/2007	Evaluering af EU's rammeprogrammer for forskning og teknologisk udvikling – kan Kommissionens tilgang forbedres?
8/2007	Det administrative samarbejde vedrørende merværdiafgift

14. Rettens årsberetning indgår i Parlamentets dechargeprocedure, som er en politisk vurdering og godkendelse af Kommissionens og de øvrige EU-institutioners forvaltning af EU-budgettet. Det er i år 31. gang, at Retten afgiver sin årsberetning, som siden 1994 har omfattet en revisionserklæring (Déclaration d'Assurance, som forkortes DAS). Revisionserklæringen indeholder Rettens overordnede vurdering af, om EU's indtægter og udgifter er:

- opført nøjagtigt i Kommissionens regnskaber (regnskabernes rigtighed)
- indgået i eller udbetalt fra Kommissionens regnskaber på lovlig og formelt rigtig vis (de underliggende transaktioners lovlighed og formelle rigtighed).

15. Retten anvender den såkaldte DAS-metode ved sin revision. Kernen i metoden er en sikkerhedsmodel, der angiver graden af sikkerhed, som kan opnås fra 2 hovedkilder. De 2 hovedkilder er:

- *Systemrevision* af overvågnings- og kontrolsystemerne i Kommissionen, medlemsstaterne og tredjelande. Formålet er at undersøge, om systemerne virker efter hensigten og forebygger, påviser og korrigerer fejl ved opkrævning og udbetaling af EU-midler.
- *Substansrevision* af betalinger til og fra Kommissionen, som Retten kontrollerer helt ned til den endelige støttemodtager.

For at opnå yderligere sikkerhed for lovligheden af betalingerne af EU's indtægter og udgifter kan Retten anvende 2 supplerende kilder. Den ene af kilderne er de årlige aktivitetsrapporter og erklæringer, som udarbejdes af Kommissionens generaldirektører i forbindelse med Kommissionens interne kontrol. Den anden supplerende kilde er en undersøgelse af andre revisorers arbejde, fx rigsrevisionernes revision af anvendelsen af EU-midlerne.

16. Det er min vurdering, at Rettens metode er velegnet til at identificere generelle problemer og vurdere forvaltningen af EU-midler på tværs af medlemsstater. Kommissionens direkte forvaltning er således også forbedret væsentligt gennem årene som følge af Rettens anbefalinger. Rettens metode er imidlertid ikke optimal til at pege på konkrete problemer og løsninger i forbindelse med delt forvaltning i de enkelte medlemsstater. Rigsrevisionerne har et indgående kendskab til den nationale forvaltning og har den daglige kontakt til de udøvende myndigheder. Nationalt er rigsrevisionerne således centrale i arbejdet med at forbedre forvaltningen og kontrollen. Der er derfor min opfattelse, at såvel Retten som rigsrevisionerne kan opnå en mere effektiv anvendelse af resurserne ved i højere grad at samarbejde om revisionen.

Jeg har noteret mig, at Retten heller ikke i år har inddraget resultater af rigsrevisionernes arbejde. Retten fremhæver imidlertid i årsberetningen, at man vil søge at drage nytte af det arbejde, rigsrevisionerne udfører, ligesom det er et mål at forbedre samarbejdet generelt. Dette finder jeg positivt, og jeg vil opfordre Retten til at forfølge denne målsætning.

Rettens revisionserklæring for 2007

17. På baggrund af revisionen af EU's budget for 2007 har Retten følgende hovedbudskaber i sin revisionserklæring:

Regnskabernes rigtighed:

- EU's regnskaber for 2007 er i alt væsentligt retvisende, og de forbehold, Retten havde vedrørende 2006-regnskabet, er ikke nødvendige for 2007-regnskabet.

De underliggende transaktioners lovlighed og formelle rigtighed:

- Der er ikke konstateret væsentlige fejl på områderne "Indtægter", "Økonomiske og finansielle anliggender" samt "Administrationsudgifter". Desuden viser Rettens revision, at fejlforekomsten for udgifterne under Den Europæiske Garantifond for Landbruget (EGFL) ligeledes ligger under den acceptable fejlprocent. Samlet set udgør disse udgiftsområder ca. 46 % af betalingerne afholdt i 2007.
- For ca. 54 % af EU's udgifter har Retten konstateret væsentlige fejl, og Rettens erklæring er således negativ for store dele af udgiftsområderne "Samhørighed", "Forskning, energi og transport", "Bistand til tredjelande, udvikling og udvidelse" samt "Uddannelse og medborgerskab". For udgiftsområdet "Landbrug og naturresurser" som helhed er erklæringen negativ, men det skyldes, at støtten til udvikling af landdistrikter udgør en uforholdsmæssig stor del af den samlede fejlforekomst. Udgifterne under EGFL, som udgør ca. 85 % af udgifterne til landbrugspolitikken, er således uden væsentlige fejl.
- Retten noterer sig desuden en række forbedringer i kontrolsystemerne, især i Kommissionen og på samhørighedsområdet. De årlige aktivitetsrapporter og erklæringer fra Kommissionens generaldirektører er desuden igen blevet forbedret.

Jeg har noteret mig, at Retten for første gang siden 1994 har afgivet en blank erklæring uden forbehold om regnskabernes rigtighed. Dog har Retten konstateret væsentlige fejl i de underliggende transaktioner for over halvdelen af udgifterne, og Retten har således for 14. år i træk godkendt EU's samlede regnskaber med en negativ påtegning på flere områder.

Tabel 3 viser fordelingen af hovedparten af EU's udgifter for 2007 samt indtægterne og Rettens vurdering af sikkerheden for forvaltningen af midlerne.

Tabel 3. Rettens vurdering af sikkerheden for forvaltningen af hovedparten af EU's udgifter og indtægter for 2007

Fordelingen af EU's udgifter og indtægter i 2007	Mia. euro	Overvågnings- og kontrol-systemernes funktionsmåde	Fejlforekomst
Landbrug og naturresurser	51,0	Delvist effektive	Mellem 2 % og 5 %
Samhørighed (struktur- og socialfonden mv.)	42,0	Delvist effektive	Over 5 %
Forskning, energi og transport	4,5	Delvist effektive	Mellem 2 % og 5 %
Bistand til tredjeland, udvikling og udvidelse	6,2	Delvist effektive	Mellem 2 % og 5 %
Uddannelse og medborgerskab	1,5	Delvist effektive	Mellem 2 % og 5 %
Økonomiske og finansielle anliggender	0,5	Effektive	Under 2 %
Administrationsudgifter og andre udgifter	8,2	Effektive	Under 2 %
Indtægter	117,6	Effektive	Under 2 %

Kilde: Rettens årsberetning for 2007.

18. Den negative del af Rettens erklæring omfatter både områder med delt forvaltning ("Landbrug og naturresurser" og "Samhørighed") og områder med direkte forvaltning ("Forskning, energi og transport", "Bistand til tredjelande, udvikling og udvidelse" samt "Uddannelse og medborgerskab"), og Rettens kritiske bemærkninger retter sig således mod både Kommissionen og medlemsstaterne.

Retten gør imidlertid opmærksom på, at komplicerede og uklare tildelingskriterier eller komplekse lovgivningsmæssige krav har en betydelig indflydelse på antallet af fejl, særligt vedrørende "Landbrug og naturresurser", "Samhørighed", "Forskning, energi og transport" samt "Uddannelse og medborgerskab". Retten anbefaler derfor generelt forenkling af reglerne for administration af EU-midler.

19. For udgiftsområderne "Forskning, energi og transport", "Bistand til tredjelande, udvikling og udvidelse" samt "Uddannelse og medborgerskab" har Rettens revision vist, at der var væsentlige fejlforekomster i de underliggende betalinger, og at Kommissionens overvågnings- og kontrolsystemer trods forbedringer kun er delvist effektive. Disse udgiftsområder tegner sig i alt for ca. 12,2 mia. euro, svarende til ca. 10 % af EU's samlede udgifter.

Rettens bemærkninger til administrationen af udgifterne til "Samhørighed" og "Landbrug og naturresurser"

Samhørighed

20. Det mest fejlbehæftede udgiftsområde er "Samhørighed", der er den næststørste post på EU's udgiftsbudget (ca. 37 %).

I Rettens stikprøve var der fejl i 54 % af de undersøgte projekter under samhørighedspolitikkerne. Dette er trods alt et fald fra en fejlforekomst på 69 % i 2006, men andelen af udgifter, som var berørt af fejlene, er stort set uændret. Retten vurderer således, at mindst 11 % af udgifterne i 2007, i alt ca. 4,6 mia. euro, ikke skulle have været udbetalt. I 2006 udgjorde andelen 12 %.

Retten konstaterer dog, at Kommissionens og medlemsstaternes systemer til overvågning og kontrol af udbetalingerne, som tidligere er blevet betegnet "ikke effektive", nu er blevet forbedret, så de kan betegnes "delvist effektive".

21. Retten anbefaler bl.a. ligesom sidste år, at forebyggelsen af fejl i de tidlige faser af projekterne styrkes gennem samarbejde med projektlederne og ved at sikre, at de primære kontroller hos støttemodtagerne fungerer effektivt. Retten anbefaler videre, at Kommissionen i videst muligt omfang gør brug af den revision, der foretages i medlemsstaterne, men også overvåger dette arbejde, så det sikres, at det er af den fornødne standard. Opsummerende anbefaler Retten, at der udføres betydeligt mere arbejde i marken i medlemsstaterne, hvilket vil kræve yderligere resurser.

Jeg er enig med Retten i, at der overordnet sker alt for mange fejl i forvaltningen af samhørighedspolitikkerne. Rettens bedømmelse af området er derfor rimelig. Det er imidlertid min opfattelse, at Rettens generelle anbefaling af mere kontrol ikke er hensigtsmæssig. I stedet bør indsatsen målrettes mod medlemsstater eller programmer med særligt store risici.

Landbrug og naturresurser

22. "Landbrug og naturresurser" er den største post på EU's udgiftsbudget (ca. 45 %), og her konstaterer Retten, at der for området som helhed er en væsentlig fejlforekomst, og at overvågnings- og kontrolsystemerne samlet set er delvist effektive.

Retten konstaterer, at de udgifter, der er omfattet af det integrerede forvaltnings- og kontrolsystem (IFKS), er vokset betydeligt i 2007 og nu omfatter ca. 85 % af udgifterne under EGFL. Rettens revision har vist, at IFKS er et effektivt middel til at begrænse risikoen for urigtige betalinger. Fejlforekomsten for udgifterne under EGFL ligger således på lidt under 2 %. Derimod er overvågnings- og kontrolsystemerne for de udgifter, der ikke er omfattet af IFKS, kun delvist effektive.

23. Området "Udvikling af landdistrikter" tegner sig ifølge Retten for en uforholdsmæssig stor del af den samlede fejlforekomst for "Landbrug og naturresurser" (over 5 %). Retten konstaterer, at kontrollen med landbrugernes overholdelse af de relevante krav (krydsoverensstemmelse) er mangelfuld. Den høje fejlforekomst kan imidlertid også tilskrives upræcist formulerede støttebetingelser i de nationale lovgivninger og komplekse regler, navnlig i forbindelse med landbrugsmiljøforanstaltninger. Retten anbefaler i den forbindelse, at indsatsen for at sikre, at støttemodtagerne overholder deres forpligtelser, styrkes.

Rettens bemærkninger til Kommissionens interne kontrol

24. Retten konkluderer, at Kommissionens overvågnings- og kontrolsystemer er blevet yderligere forbedret i 2007. Særligt fremhæves de årlige aktivitetsrapporter med erklæringer fra generaldirektoraterne. Her vurderer Retten, at generaldirektørenes forbehold generelt stemmer bedre overens med Rettens egne konklusioner, og at kriterierne for forbehold i erklæringerne er blevet mere konsistente på tværs af tjenestegrenene.

Retten konkluderer med hensyn til handlingsplanen for en integreret kontrolstruktur, at Kommissionen fortsat holder et højt gennemførelsesniveau. Samtidig bemærker Retten dog, at den endnu ikke har kunnet finde bevis for den virkning, Kommissionen hævder, aktionerne har haft.

Retten anbefaler, at Kommissionen fortsætter arbejdet med opfølgning og effektmåling og sammen med de politiske myndigheder forenkler regelgrundlaget for fremtidige udgiftsprogrammer.

Acceptabelt fejlniveau

25. Retten har løbende opfordret Rådet og Parlamentet til at tage stilling til det acceptable fejlniveau, dvs. hvor mange fejl der højst kan accepteres i forvaltningen af EU-midlerne. Rettens udgangspunkt er, at 2 % er det fejlniveau, der tolereres for DAS'en. Kommissionen anfører, at denne grænse for nogle politikområder er uhensigtsmæssig, da omkostningerne ved at kontrollere op til dette niveau overstiger det rimelige i forhold til udbyttet, og anbefaler, at niveauet hæves til 5 % bl.a. for "Samhørighed". Spørgsmålet besværliggøres af, at der ofte hersker tvivl om definitionen af fejl på grund af uklarheder i lovgrundlaget.

Jeg er enig med Retten i, at en forudsætning for at mindske antallet af fejl i forvaltningen, er forenkling af reglerne. Jeg mener dog også, at det er nødvendigt fra Rettens side at arbejde med definitionen af fejl i samarbejde med Kommissionen og medlemsstaterne, så der i højere grad skelnes mellem tilfældige og hændelige fejl på den ene side og systematiske og tilsigtede fejl på den anden side.

Årlige oversigter

26. Som omtalt i mit notat til Statsrevisorerne om Parlamentets dechargeprocedure (juni 2008) skulle medlemsstaterne som led i Kommissionens handlingsplan i 2008 indsende en årlig oversigt over udført revision i regnskabsåret 2007 til Kommissionen. De årlige oversigter giver et overblik over de udførte revisioner på nationalt niveau i årets løb samt resultaterne heraf for de forskellige politikprogrammer.

Retten konkluderer, at oversigterne varierer betydeligt i form og indhold, og at oversigterne derfor endnu ikke giver en pålidelig vurdering af, hvordan overvågnings- og kontrolsystemerne i medlemsstaterne fungerer, og hvor effektive de er. Retten bemærker, at Kommissionen har fulgt processen tæt, og opfordrer Kommissionen til at gøre processen endnu mere nyttig. Dette kan ske ved at identificere fælles problemer og bedste praksis. Kommissionen vil for 2008 fremlægge en revideret vejledning til medlemsstaterne med en række anbefalinger til forbedring af oversigterne.

Kommissionens budgetforvaltning

27. Vedrørende Kommissionens forvaltning af budgettet vurderer Retten, at forpligtelsesbevillinger nu bliver udnyttet væsentligt bedre. Det betyder, at budgettet stemmer bedre overens med de beløb, som rent faktisk anvendes i de pågældende regnskabsår, og at udbetalingerne fra fællesskabets budgetter sker hurtigere. Retten anbefaler imidlertid, at Kommissionen forbedrer arbejdet med at udvikle effektive korrektionsmekanismer og sikrer dokumentation for effekten heraf.

Rettens omtale af Danmark i årsberetningen

28. Tabel 4 viser Rettens 7 besøg i Danmark i 2007 i forbindelse med 6 revisioner.

Tabel 4. Rettens besøg i Danmark i 2007

Revision	Dato for besøg
Revision af enkeltbetalingsordningen og IFKS-kontroller og inspektioner	3.-9. marts 2007
Revision af Socialfonden (DAS 2007)	18.-29. juni 2007 3.-7. september 2007
DAS 2007	27.-30. august 2007
Syddansk Universitet – projektrevision	29.-30. august 2007
CIRIUS – projektrevision	13.-14. november 2007
Revision af traditionelle egne indtægter 2007	10.-14. december 2007

Rettens besøg gav i ét tilfælde anledning til bemærkninger i årsberetningen, nemlig vedrørende revisionen af traditionelle egne indtægter, dvs. told, landbrugstold og sukkerafgifter. Jeg har ligeledes omtalt sagen i beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2007 og vil i den forbindelse følge sagen.

EU's traditionelle egne indtægter opkræves af medlemsstaterne, som herefter stiller dem til rådighed for Kommissionen. Ved udtagelse af en stikprøve i forbindelse med besøget i december 2007 konkluderede Retten, at virksomhedernes datainput til det elektroniske afregningssystem i mange tilfælde ikke afspejlede de faktiske forhold bag importen og derfor ikke var troværdige. I årsberetningen konkluderer Retten, at dette havde ført til en nettounderbetaling til Kommissionen. Retten finder derfor, at de danske myndigheder bør gøre en større indsats for at reducere antallet af fejl i virksomhedernes indtastning af data.

SKAT har hertil oplyst, at indsatsstrategien for kontrollen er tilrettelagt ud fra en risiko- og væsentlighedsvurdering, som skal sikre fokus på den nødvendige konsekvens over for virksomheder, der ikke får rettet op på sine fejl.

29. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at Rettens bemærkning i væsentligt omfang vedrører formelle forhold vedrørende grundlaget for toldangivelsen, og at der er tale om mindre beløbsmæssige fejl.

V. Udvikling i samarbejdet om revision af EU-midler

30. Rigsrevisionerne i EU opfordres løbende af Parlamentet og Kommissionen til at spille en mere aktiv rolle i at fremme en effektiv og redelig forvaltning på nationalt niveau.

Rigsrevisionens erklæring om revisionen af EU-midlerne

31. Siden 2005 har Rigsrevisionen afgivet revisionserklæring om revisionen af EU-midlerne i forbindelse med den årlige beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet. Rigsrevisionens erklæring om revisionen af EU-midlerne omfatter regnskabet rigtighed og de underliggende transaktioners lovlighed og formelle rigtighed.

I beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2007 konkluderede jeg for EU-områderne Regionalfonden, Socialfonden, landbrugs- og fiskeristøtte, momsbidraget og BNI-bidraget mv. for 2007, at regnskaberne var udarbejdet i overensstemmelse med de nationale regnskabsregler, og at regnskaberne gav et retvisende billede af tilskud og bidrag samt den finansielle stilling ved regnskabsårets udløb. Rigsrevisionen tog imidlertid forbehold for, at afregningen af told og landbrugsafgifter mv. ikke var retvisende, da der var fundet fejl med beløbsmæssig betydning.

Nationale erklæringer og revisionserklæringer

32. Siden mit notat til Statsrevisorerne om Parlamentets decharge (juni 2008) har også rigsrevisionen i Storbritannien, National Audit Office, udarbejdet en revisionserklæring om EU-midler. Som i Holland er det i Storbritannien finansministeren, der som overordnet ansvarlig har erklæret sig om EU-regnskabet på baggrund af ansvarserklæringer fra de udøvende ministerier. National Audit Office har herefter revideret erklæringen. Finansministeriet i Sverige ventes at udgive sin første erklæring i april 2009, der revideres af den svenske rigsrevision.

33. I Danmark er det Rigsrevisionen, der på baggrund af egen revision erklærer sig om regnskabet vedrørende EU-midler. Rigsrevisionen er imidlertid i positiv dialog med Finansministeriet om mulige skabeloner for opstillingen af EU-poster inden for statsregnskabet.

34. Retten opfatter fortsat erklæringerne som et bidrag til den interne kontrol af EU-midlerne, jf. Rettens udtalelse nr. 6/2007, men lægger i øjeblikket op til at samarbejde med rigsrevisionerne om, hvorledes erklæringerne vil kunne anvendes i arbejdet med DAS'en. I Danmarks tilfælde og i relation til flere andre lande har Retten taget initiativ til en bilateral drøftelse af arbejdsmetoder og revisionsresultater vedrørende EU-midler. Jeg forventer positive resultater af disse drøftelser.

35. I kredsen af rigsrevisioner i EU er der tillige stigende interesse for arbejdet med frivillige nationale erklæringer. I samarbejde med hollandske og britiske kolleger var Rigsrevisionen således vært for et seminar om emnet den 12. september 2008. Formålet var primært erfaringsudveksling, og i alt deltog 24 rigsrevisioner samt Retten. Diskussionen omfattede både de overordnede formål med nationale erklæringer og revisionserklæringer, konkrete revisionsmetoder samt udfordringer i samarbejdet med øvrige myndigheder på nationalt niveau og EU-niveau. Konkret medførte seminaret en invitation til Rigsrevisionen om at præsentere sit arbejde med erklæringen på et internt seminar i Retten i november 2008, hvor flere medlemmer og mere end 100 ansatte deltog. Reaktionen i Luxembourg var meget positive.

Andre rigsrevisioners rapportering til deres parlamenter om revision af EU-midler

36. En række rigsrevisioner reviderer forvaltningen af EU-midler og rapporterer særskilt herom. National Audit Office udgiver årligt en beretning om udviklingen i forvaltningen af EU-midler i Storbritannien og EU. Den hollandske rigsrevision, Algemene Rekenkamer, udgiver ligeledes en årlig beretning, der bl.a. vurderer, hvordan Kommissionen på EU-niveau har søgt at styrke og effektivisere forvaltningen af EU-midler. Rigsrevisionerne i både Tjekkiet, Ungarn og Litauen har også senest offentliggjort beretninger om deres revision af EU-midler. I alle tilfælde formulerer rigsrevisionerne en række anbefalinger til styrkelse af de nationale forvaltninger. I 2007 afgav den østrigske rigsrevision desuden en beretning om de økonomiske relationer mellem Østrig og EU. I en række andre medlemsstater indgår afrapporteringen af revisionen af EU-midler i den generelle afrapportering for det pågældende regnskabsår.

Jeg finder det tilfredsstillende, at flere rigsrevisioner har øget fokus på revisionen af EU-midler.

Samarbejdet i EU's Kontaktkomité

37. Samarbejdet mellem rigsrevisionerne i EU og Retten er formaliseret i Kontaktkomitéen, hvor rigsrevisorer og retspræsidenter mødes én gang årligt. Under Kontaktkomitéen eksisterer en række arbejdsgrupper om mere specifikke emner, bl.a. revision af EU's strukturfonde, revision af offentlige indkøb, netværk for eksperter i EU's landbrugspolitik mfl. Rigsrevisionen deltager i alle de arbejdsgrupper og netværk, der er relevante for vores revision. Bl.a. bidrager Rigsrevisionen til arbejdsgruppen om rapportering af revisionsresultater vedrørende EU, der giver et godt indblik i, hvilke emner der særligt interesserer lovgivere og offentligheden i de øvrige EU-lande.

38. Siden 2006 har en arbejdsgruppe under ledelse af Retten arbejdet med spørgsmålet om fælles standarder eller retningslinjer for revision af EU-midler. Gruppen er senest nået til enighed om, at de almene internationalt anerkendte revisionsstandarder fra henholdsvis International Organisation of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) og de private revisorers globale organisation, IFAC, er tilstrækkelige som grundlag for at opnå bedre konvergens og synergi mellem revisionen på de forskellige niveauer i EU. Det er således ikke nødvendigt at formulere særskilte EU-revisionsstandarder, hvilket ville medføre et væsentligt dobbeltarbejde.

Peer review af Retten

39. I lighed med Rigsrevisionen og en række andre rigsrevisioner har Retten netop gennemført et peer review. Et peer review betyder, at kolleger gennemgår organisationen og analyserer arbejdsgange og metoder. Rigsrevisionerne i Østrig, Canada, Norge og Portugal har medvirket i udarbejdelsen af peer reviewet i Retten. Teamet har fokuseret på 3 områder: planlægning og udførelse af revisionen, afrapportering af revisionsresultaterne samt tilrettelæggelsen af Rettens støttefunktioner.

40. Evaluatorene konkluderer, at Rettens organisation og udførelse af revisionen lever op til internationale standarder. Derudover fremhæves Rettens høje troværdighed, faglighed og objektivitet. Teamet giver desuden en række anbefalinger. Retten bør således i højere grad stræbe mod at fremstå som en samlet revisionsvirksomhed ved at gøre information tilgængelig på tværs og styrke den strategiske ledelse. Desuden bør Retten udvikle en risikobaseret strategi for planlægning og udførelse af revisionen for at sikre en mere optimal udnyttelse af resurserne.

Jeg vil fortsat følge Rettens udvikling af revisionsstrategier og metoder.

VI. Sammenfatning

41. Jeg har i dette notat orienteret Statsrevisorerne om fordelingen af EU's indtægter og udgifter, tilrettelæggelsen af forvaltningen og revisionen af EU-midler i Danmark samt Rettens årsberetning for 2007. Endelig har jeg kort beskrevet udviklingen vedrørende nationale erklæringer og revisionserklæringer samt samarbejdet i Kontaktkomiteén.

I Rettens årsberetning er de vigtigste konklusioner, at Retten for 2007 for første gang kunne afgive en blank erklæring for regnskabernes rigtighed. Imidlertid giver Retten fortsat en negativ erklæring vedrørende de underliggende transaktioners lovlighed og formelle rigtighed på de væsentligste områder.

Det er min vurdering, at Rettens metode er velegnet til at identificere generelle problemer og vurdere forvaltningen af EU-midler på tværs af medlemsstater. Rettens metode er imidlertid ikke optimal til at pege på konkrete problemer og løsninger i forbindelse med delt forvaltning i de enkelte medlemsstater. Rettens anbefaling vedrørende "Samhørighed" indeholder således et generelt krav om yderligere kontrol i medlemsstaterne, hvilket efter min opfattelse ikke er hensigtsmæssigt. I stedet burde indsatsen målrettes mod de medlemsstater eller specifikke programmer med størst risiko.

Forvaltningen af EU-midler i Danmark er i forvejen kendetegnet ved et stort omfang af kontrol, og øget kontrol vil derfor ikke i sig selv være effektivt. Jeg tilslutter mig derfor Rettens anbefaling om forenkling af regelgrundlaget som et vigtigt element i at effektivisere forvaltningen. Jeg mener dog også, at det er nødvendigt fra Rettens side at arbejde med definitionen af fejl i samarbejde med Kommissionen og medlemsstaterne, så der i højere grad skelnes mellem tilfældige og hændelige fejl på den ene side og systematiske og tilsigtede fejl på den anden side.

Rigsrevisionerne har et indgående kendskab til forvaltningen i deres lande, og det er min opfattelse, at såvel Retten som rigsrevisionerne ville kunne opnå en mere effektiv anvendelse af resurserne ved at arbejde tættere sammen.

Jeg finder det tilfredsstillende, at flere rigsrevisioner har øget fokus på revisionen af EU-midler og aktivt tager del i arbejdet med at forbedre forvaltningen og kontrollen på nationalt niveau. Flere lande arbejder på forskellig vis med afgivelse af erklæringer, ligesom flere rigsrevisioner rapporterer særskilt til deres parlamenter om revisionen af EU-midler.

Jeg vil fortsat prioritere revisionen af EU-midler højt og følge udviklingen på europæisk niveau tæt gennem samarbejde med Retten og de øvrige rigsrevisioner i EU.

Henrik Otbo