



31. oktober 2006

Supplerende samlenotat vedr. rådsmødet (ECOFIN) den 7. november 2006

Dagsordenspunkt 1: Revisionsrettens årsrapport 2005

Resumé: På ECOFIN den 7. november 2006 ventes Revisionsretten at præsentere årsberetningen for 2005, der blev offentliggjort den 24. oktober. ECOFIN forventes at tage Rettens præsentation af årsberetningen til efterretning. Herefter vil Rådet behandle årsberetningen med henblik på udarbejdelsen af decharge-henstillingen til Europa-Parlamentet, der forventes drøftet på møde i ECOFIN i marts 2007.

I revisionserklæringen for 2005 anfører Revisionsretten, at regnskabet - med visse reservationer grundet svagheder ved Kommissionens regnskabsførelse - generelt giver et retvisende billede af Fællesskabernes indtægter og udgifter samt dets finansielle stilling. Revisionsretten ser sig fortsat ikke i stand til at afgive en samlet revisionserklæring uden forbehold for, om de underliggende transaktioner, der ligger til grund for regnskabets betalinger, som helhed er lovlige og formelt rigtige. Retten noterer i øvrigt en række stedfundne og forventede fremskridt i Kommissionens finansielle forvaltning og kontrol af budgettet.

Baggrund og indhold

På ECOFIN den 7. november 2006 ventes Revisionsretten at præsentere årsberetningen for regnskabsåret 2005 med tilhørende revisionserklæring. Revisionsrettens årsberetning blev forelagt for Europa-Parlamentets Budgetkontroludvalg den 23. oktober 2006, hvorefter beretningen dagen efter blev offentliggjort.

ECOFIN forventes at tage Revisionsrettens præsentation af årsberetningen til efterretning. Herefter vil beretningen blive behandlet i Rådets Budgetudvalg og Coreper med henblik på udarbejdelse af henstilling fra Rådet til Europa-Parlamentet om meddelelse af decharge til Kommissionen for gennemførelsen af budgettet, jf. artikel 276 i EF-traktaten. Henstillingen forventes behandlet på møde i ECOFIN i marts 2007. Det bemærkes, at Rådet træffer afgørelse med kvalificeret flertal.

Det er Europa-Parlamentet, der træffer afgørelse om decharge til Kommissionen for gennemførelsen af budgettet, jf. artikel 276, stk. 2 i EF-traktaten. Kommissionen skal efterfølgende træffe alle egnede foranstaltninger til at efterkomme bemærkningerne i såvel Parlamentets afgørelse som Rådets henstilling om decharge, jf. artikel 276, stk. 3 i EF-traktaten.

Revisionsrettens revisionserklæring

Generelt om årsberetningen og revisionserklæringen

Revisionsrettens årsberetning, der omhandler samtlige indtægter og udgifter i Fællesskabet, offentliggøres efter hvert regnskabsårs afslutning. Beretningen har forinden været oversendt til Fællesskabets øvrige institutioner med henblik på indhentning af besvarelser til Revisionsrettens bemærkninger, jf. artikel 248, stk. 4 i EF-traktaten.

Som en vigtig del af beretningsarbejdet har Revisionsretten siden 1995 afgivet en revisionserklæring til Europa-Parlamentet og Rådet til brug for disse institutioners behandling af EF's regnskab og dermed Kommissionens gennemførelse af budgettet, jf. også EF-traktatens artikel 248, stk. 1. Revisionserklæringen omtales typisk som DAS'en, der er en forkortelse for "la déclaration d'assurance", som direkte oversat betyder forsikrings- eller sikkerhedserklæringen. Erklæringen hviler på Revisionsrettens kontrol af regnskaberne's rigtighed og de underliggende transaktioners lovlighed og formelle rigtighed.

Regnskabernes rigtighed

Formålet med det revisionsarbejde, Retten udfører for at kunne afgive en erklæring om regnskabernes rigtighed, er at få rimelig sikkerhed for, at alle Fællesskabets indtægter og udgifter og hele dets formue er registrerede, og at regnskaberne giver et retvisende billede af den finansielle stilling ved regnskabsårets udgang. I den forbindelse efterprøves følgende aspekter ved regnskaberne: Fuldstændighed, faktisk forekomst (herunder tilstedeværelse og ejendomsret), målbarhed (herunder værdiansættelse), regnskabsopstilling samt offentliggørelse.

I *revisionserklæringen for 2005* anfører Revisionsretten, at regnskabet - med visse reservationer grundet svagheder ved Kommissionens regnskabsførelse - generelt giver et retvisende billede af Fællesskabernes indtægter og udgifter samt dets finansielle stilling ved regnskabsårets udgang. Revisionsretten påpeger, at beløbet for aktiverne vedrørende enkelte poster er ansat for højt både på åbningsbalancen og slutbalancen i forbindelse med omstillingen fra et kasseregnskabsprincip til et periodiseringsregnskabsprincip.

De underliggende transaktioners lovlighed og formelle rigtighed

Formålet med det revisionsarbejde, Retten udfører for at kunne afgive en erklæring om de underliggende transaktioners lovlighed og formelle rigtighed, er at tilvejebringe tilstrækkeligt mange direkte og indirekte revisionsbeviser som dokumentation for, at de transaktioner, der ligger til grund for regnskaberne, er i overensstemmelse med de gældende regler og kontrakter, og at beløbet for disse transaktioner er beregnet korrekt. I den forbindelse efterprøves, om de enkelte transaktioner er gennemført i overensstemmelse med den gældende lovgivning, og om der på det givne tidspunkt var bevillinger på budgettet til at dække transaktionen.

I *revisionserklæringen for 2005* anfører Retten, at på områder, hvor overvågnings- og kontrolsystemerne er gennemført på en sådan måde, at de sikrer en passende risikostyring, er de transaktioner, der ligger til grund for regnskaberne, taget under ét lovlige og formelt rigtige. Det gælder hele indtægtssiden, alle indgåede forpligtelser samt betalingerne inden for det administrative område og førtiltrædelsesstrategien med undtagelse af Sapard-programmet. Hvad angår den fælles landbrugspolitik viser Rettens revision, at Det Integrerede Forvaltnings- og Kontrolsystem (IFKS), når det anvendes korrekt, er et effektivt system til begrænsning af risikoen for uretmæssige udgifter. IFKS dækker ca. 55 % af udgifterne under den fælles landbrugspolitik.

Hvad angår de underliggende transaktioners lovlighed og formelle rigtighed på de øvrige områder af budgettet konstaterer Revisionsretten, at der stadig er fejl defineret som transaktioner, der er bogført ukorrekt, eller som ikke er i overensstemmelse med gældende love og forskrifter. Der sondres i øvrigt mellem to typer af fejl: Substansfejl, der indvirker på beløbene for de transaktioner, som ligger til grund for betalingerne, og formelle fejl uden kvantificerbar beløbsmæssig effekt på de underliggende transaktioner.

Retten understreger som tidligere, at konstaterede fejl ikke kan anvendes som indikator for omfanget af formodet eller konstateret svig (forsætlig handling eller undladelse) mod fællesskabsbudgettet, idet svig er en kriminel adfærd, der først kan kvalificeres som sådan efter en retlig procedure. I de tilfælde, hvor der foretages fejludbetalinger, er der derfor primært tale om, at den økonomiske forvaltning og kontrollen hermed ikke fungerer effektivt nok. Konstaterede fejludbetalinger søges i øvrigt inddrevet ved brug af finansielle korrektioner eller sanktioner, således at de økonomiske tab for EU's kasse formindskes mest muligt.

Retten tager forbehold for de underliggende transaktioners lovlighed og formelle rigtighed på følgende områder:

- a) De udgifter til den fælles landbrugspolitik, som ikke er omfattet af Det Integrerede Forvaltnings- og Kontrolsystem (IFKS), eller hvor IFKS ikke anvendes rigtigt, eller hvor systemet først lige er blevet indført, er forbundet med større risiko, fordi kontrolsystemerne er mindre effektive. Godkendelsessystemerne og kontrollen af landbrugsstøtte, som ikke er omfattet af IFKS, og som foretages efter, at udbetalingen har fundet sted, giver ikke rimelig sikkerhed for, at fællesskabslovgivningen er overholdt. Retten konkluderer, at der stadig er fejl, som indvirker væsentligt på landbrugsudgifterne taget under ét.
- b) For strukturforanstaltningerne konstaterer Retten igen, at Kommissionens og medlemsstaternes kontrol ikke er tilstrækkelig til at sikre, at der ikke godtgøres udgifter, som enten er ansat for højt eller ikke er støtteberettigede. For begge de to programmeringsperioders vedkommende (1994-1999 og 2000-2006) konstaterer Retten, at udgifterne ikke er fri for væsentlige uregelmæssigheder.

Nogle af programmerne for perioden 1994-1999 var blevet afsluttet, uden at Kommissionen havde et tilstrækkeligt solidt grundlag herfor.

- c) For de interne politikkers vedkommende viser Rettens revision, at der på trods af de fremskridt, der er gjort på nogle områder, er svagheder i overvågnings- og kontrolsystemerne, som har resulteret i en væsentlig fejlfrekvens i betalingerne til modtagerne. Fejlene skyldes hovedsageligt det komplicerede system for godtgørelse af omkostninger og de uklare procedurer og instrukser for de forskellige programmer.
- d) Hvad angår foranstaltningerne udadtil, har forbedringerne af Kommissionens overvågnings- og kontrolsystemer endnu ikke haft nogen effekt i de organisationer - NGO'er, modtagerregeringer og internationale organisationer - der gennemfører aktionerne, hvor der fortsat er en væsentlig fejlfrekvens. Der er ikke anlagt en samlet strategi for overvågning, kontrol og revision af disse organisationer, hvilket kan forklare fejlfrekvensen.

Årsberetning for 2005, der som nævnt blev offentliggjort den 24. oktober 2006, vil blive analyseret nærmere med henblik på en yderligere kortlægning af Revisionsrettens bemærkninger om budgetgennemførelsen og herunder bemærkninger om Danmark.

Forelæggelsen for Parlamentets Budgetkontroludvalg

I sin forelæggelse af årsberetningen for Europa-Parlamentets Budgetkontroludvalg den 23. oktober redegjorde Revisionsrettens formand, *Hubert Weber* for de vigtigste kritiske revisionsbemærkninger om regnskabernes rigtighed og de underliggende transaktioners lovlighed og formelle rigtighed, jf. også ovenfor om revisionserklæringen. Det er ifølge Rettens formand fortsat nødvendigt at forbedre budgetgennemførelsen, hvilket særligt gælder i medlemsstaterne.

Derudover anerkendte Rettens formand allerede gennemførte eller fremlagte initiativer i Kommissionens arbejde med den finansielle forvaltning og kontrol af budgettet. Det drejer sig i hovedsagen om følgende forhold:

- Det omfattende og vanskelige arbejde med at indføre periodiseringsregnskabssystemet er skredet godt fremad.
- Kvaliteten af de årlige aktivitetsrapporter og ledelseserklæringer, som generaldirektørerne skal afgive, er blevet bedre.
- Køre- og handlingsplanen for indførelsen af en integreret struktur for intern kontrol er endnu et vigtigt skridt til effektivisering af den interne kontrol på alle niveauer.
- Det reviderede forslag til forbedring og forenkling af finansforordningen, der tager hensyn til Rettens og andre institutioners udtalelser.

Europa-Parlamentet

Europa-Parlamentet har endnu ikke udtalt sig.

Nærhedsprincippet

Dechargeproceduren vedrørende Kommissionens gennemførelse af budgettet foretages på fællesskabsniveau, og regeringen skønner derfor, at sagen er i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

Lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser

Rådets behandling af Revisionsrettens årsberetning har ingen lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser.

Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.

Holdning

Vedrørende dansk holdning

Revisionsretten har heller ikke i sin årsberetning for 2005 set sig i stand til at afgive en positiv revisionserklæring for budgetgennemførelsen som helhed. Rettens forbehold omfatter hovedsageligt de udgiftsområder, hvor forvaltningen er delt mellem Kommissionen og medlemsstaterne (med den fælles landbrugspolitik og strukturforanstaltningerne som de væsentligste områder).

Den utilfredsstillende situation har nu bestået i 12 år, idet 1994 var det første regnskabsår, hvor de nuværende traktatbestemmelser om Rettens udarbejdelse af en revisionserklæring fandt anvendelse. Der er dog ikke tale om nogen fastlåst og dermed statisk situation, idet Revisionsrettens formand som nævnt anerkender en række fremskridt i Kommissionens arbejde med den finansielle forvaltning og interne kontrol af EU's budget. Der synes især at være behov for yderligere fremskridt i medlemsstaternes håndtering af EU-betalingerne. Et væsentligt bidrag til fortsatte fremskridt her vil være gennemførelsen af en mere ensartet intern kontrol og revision af Fællesskabets bevillinger på alle forvaltningsniveauer, således som det er foreslået i Revisionsrettens udtalelse om etableringen af "én enkelt revisionsmodel" (fra marts 2004), der er fulgt op i Kommissionens kørehenholdsvis handlingsplan for indførelsen af en integreret struktur for intern kontrol (fra juni 2005 og januar 2006).

Fra dansk side har man gennem årene spillet en meget aktiv rolle under Rådets behandling af Revisionsrettens årsberetning og herunder bidraget med konkrete forslag til Rådets decharge-henstilling, der kan medvirke til at forbedre forvaltningen og kontrollen af EU's budget og informationen herom.

Arbejdet hen imod sikring af en gradvist mere positiv revisionserklæring omfatter overordnet følgende danske prioriteter:

- Retten bør i sin præsentation af årsberetningen i større omfang kommunikere og perspektivere omfanget og karakteren af fejl. Det er ikke størsteparten, men nogle få procent af de underliggende transaktioner, der er

fejlbehæftede. Af disse fejl er det endvidere ikke alle, der har haft beløbsmæssige konsekvenser. Hertil kommer, at opdagede fejl bliver rettet i form af efterreguleringer.

- Retten bør præsentere sine kontrol- og revisionsresultater, således at problemernes kilder, art, omfang og ændringer fra år til år fremgår tydeligere på de forskellige delområder af budgettet. Det gælder bl.a. den mere præcise sammenhæng mellem de fremsatte forbehold og omfanget af de konstaterede fejl med beløbsmæssige virkninger. Derved ville det blive lettere at identificere de problemområder, hvor der med fordel kan sættes særligt ind for at opnå forbedringer.
- Samarbejdet mellem Retten og de nationale eksterne revisionsorganer - i Danmark Rigsrevisionen - bør styrkes yderligere, og Retten bør i højere grad søge disse organers revisionsresultater inddraget i sit eget arbejde.
- Rådet bør engagere sig stærkere og mere kontinuerligt i behandlingen af spørgsmål om finansiel styring og kontrol og samarbejde tæt med Kommissionen og Revisionsretten herom.
- Strukturen og mekanismerne for den interne kontrol bør forbedres, herunder ved fortsat at støtte Kommissionens køre- og handlingsplan for indførelsen af en integreret struktur for intern kontrol, der tilfredsstillende gennemført skulle løfte kvaliteten af budgetgennemførelsen. Danmark har støttet de dele af Kommissionens forslag til en revision af finansforordningen for EU's budget, der er en udmøntning af Kommissionens handlingsplan for bedre intern kontrol.

Vedrørende andre landes holdninger

Da Revisionsrettens årsberetning endnu ikke har været drøftet, kendes andre landes holdninger endnu ikke.