



Svar på Europaudvalgets spørgsmål 1

2. januar 2008
7. kontor, GGI
J.nr. 51-187

Besvarelse af Europaudvalgets spørgsmål 1 (ad 2828 – Økofin) om Revisionsrettens årsberetning for 2006 stillet til udenrigsministeren (med kopi til finansministeren) den 9. november 2007 (genstillet den 21. december 2007 pga. valget)

Spørgsmål:

"Ministeren bedes – som lovet på Europaudvalgs mødet den 9. november 2007 – sende udvalget en skriftlig redegørelse for Revisionsrettens årsberetning for regnskabsåret 2006."

Svar:

Resumé

Revisionsrettens årsberetning for regnskabsåret 2006 med tilhørende revisionserklæring blev offentliggjort den 13. november 2007 og præsenteret i ECOFIN samme dag. Rådets henstilling til Parlamentet om decharge til Kommissionen forventes behandlet i ECOFIN i februar 2008.

Revisionsretten har siden 1995 afgivet en revisionserklæring (DAS) til Parlamentet og Rådet om regnskabernes rigtighed og de underliggende transaktioners (betalingers) lovlighed og formelle rigtighed. Erklæringen udarbejdes på grundlag af en DAS-revisionsmetode, der er tilpasset de særlige forhold vedrørende EU-budgettets forvaltning og kontrol.

Revisionserklæringen for 2006 indeholder følgende hovedbudskaber: En erklæring med mindre forbehold om regnskabernes rigtighed; en positiv erklæring om betalingerne lovlighed og formelle rigtighed for indtægterne og lidt over 40 % af EU-budgettets udgiftsområder, der vurderes at være uden væsentlig fejlforekomst (d.v.s. fejl i under 2 % af betalingerne); og en negativ erklæring om udgifternes lovlighed og formelle rigtighed for lidt under 60 % af EU-budgettets udgiftsområder. Derudover noterer Retten sig en række forbedringer i kontrolsystemerne især i Kommissionen og på landbrugsområdet.

Med hensyn til de årlige aktivitetsrapporter og erklæringer fra Kommissionens generaldirektører viser Rettens revision, at kvaliteten er blevet forbedret. Retten konstaterer endvidere, at Kommissionens oplysninger om inddrivelsen af fejludbetalinger er mangelfulde.

Rettens årsberetning indeholder ingen kritiske bemærkninger om Danmark, der i øvrigt er omtalt enkelte steder i årsberetningens tekst, tabeller og bilag.

Rettens årsberetning og revisionserklæring

Decharge-proceduren

På ECOFIN den 13. november 2007 præsenterede Revisionsretten årsberetningen for regnskabsåret 2006 med tilhørende revisionserklæring, der blev offentlig-

gjort samme dag. Revisionsrettens årsberetning blev forelagt for Europa-Parlamentets Budgetkontroludvalg den 12. november 2007.

ECOFIN tog 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 den 12. februar 2008. 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.

Årsberetningen og revisionserklæringen

Rettens 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 regnskabernes 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 bl.a. følgende aspekter ved regnskaberne: Fuldstændighed, faktisk forekomst (herunder tilstedeværelse og ejendomsret), målbarhed (herunder værdiansættelse), regnskabsopstilling samt offentliggørelse.

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 trans-

aktioner er beregnet korrekt. I den forbindelse efterprøves bl.a., 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.

Rettens revisionsmetode

Baseret på ændringer i revisionsforholdene og indhøstede erfaringer har Revisionsretten gennem årene tilpasset og udviklet den revisionsmetode, der ligger til grund for DAS-erklæringen. Kernen i den nuværende DAS-metode er en såkaldt ”sikkerhedsmodel”, som bygger på to hovedkilder til revisionsbevis ved kontrollen af lovligheden og den formelle rigtighed af de underliggende transaktioner (betalinger):

- En undersøgelse af, hvordan de overvågnings- og kontrolsystemerne fungerer, som EU-institutionerne, medlemsstaterne og tredjelande anvender, når de skal opkræve og udbetale EU-midler (systemrevision).
- Undersøgelser baseret på repræsentative stikprøver af transaktioner vedrørende indtægter og udgifter, som kontrolleres helt ned til den endelige modtager (substansrevision).

For at opnå yderligere sikkerhed for lovligheden og den formelle rigtighed af de stedfundne betalinger kan Retten supplere hovedkilderne med to andre kilder:

- En analyse af de årlige aktivitetsrapporter og erklæringer fra Kommissionens generaldirektører.
- En undersøgelse af andre uafhængige revisorers arbejde, herunder særligt arbejde udført af de overordnede revisionsorganer i medlemsstaterne (i Danmark Rigsrevisionen).

Behandlingen og vurderingen af fejl

Med DAS-revisionen ønsker Retten at undersøge arten og omfanget af de fejl EU-betalingerne måtte være behæftet med. Behandlingen af konstaterede fejl indgår som et vigtigt element i fornævnte substansrevision.

Retten sonderer mellem ”substansfejl” og ”formelle fejl”. Substansfejl har en direkte finansiell effekt, der normalt er umiddelbart målelig. Formelle fejl har ingen effekt på beløbene, eller det er meget vanskeligt at vurdere denne effekt. En substansfejl kan typisk være, at der er anmeldt et for stort landareal eller for mange husdyr, eller at der er anmodet om EU-støtte for udgifter, der ikke er støtteberettigede. En formel fejl kan f.eks. være manglende overholdelse af (betalings)frister eller mindre mangler ved den foreliggende dokumentation.

I erkendelse af, at heller ikke gennemførelsen af EU-budgettet kan være fuldstændig fejlfri, tolererer Retten en vis fejlprocent i betalingerne. Den acceptable fejl-

procent - eller væsentlighedstærskel - er i DAS-revisionen fastsat til 2 % af de samlede indtægter og udgifter på et givet budgetområde. Overskrider de konstaterede substansfejl denne tærskel, er fejlniveauet for højt til at være acceptabelt. Der er med andre ord her tale om væsentlige fejl.

Revisionsretten har i øvrigt gennem årene understreget, 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.

Revisionserklæringen for 2006

Revisionserklæringen for 2006 indeholder følgende hovedbudskaber:

- Retten afgiver en *erklæring med forbehold* om regnskabernes rigtighed. EU's regnskab for 2006 giver overordnet set et retvisende billede af EU's finansielle stilling pr. 31. december 2006 og af de gennemførte transaktioner og pengestrømme. Dog konstaterer Retten en række fejl i Kommissionens bogføring.
- Retten afgiver en *positiv erklæring* om betalingerne lovlighed og formelle rigtighed på følgende områder: Indtægterne samt forpligtelser og udbetalinger vedrørende administrationsudgifterne; den del af foranstaltningerne udadtil, der forvaltes og kontrolleres direkte af Kommissionen; og førtiltrædelsesstrategien bortset fra Sapard-programmet. Endvidere viser Rettens revision, at Det Integrerede Forvaltnings- og Kontrolsystem (IFKS) under den fælles landbrugspolitik begrænser risikoen for uretmæssige betalinger. Disse politikområder - der udgør lidt over 40 % af EU-budgettets udgiftsområder - vurderes at være uden væsentlig fejlforekomst (d.v.s. i under 2 % af betalingerne).
- Retten afgiver en *negativ erklæring* om betalingerne lovlighed og formelle rigtighed på følgende områder: Den del af den fælles landbrugspolitik, der ikke er omfattet af det integrerede forvaltnings- og kontrolsystem; strukturpolitikkerne; de interne politikker; en del af foranstaltningerne udadtil; og en del af førtiltrædelsesstrategien. Der er på disse politikområder - der udgør lidt under 60 % af EU-budgettets udgiftsområder - fundet væsentlige fejl (d.v.s. i over 2 % af betalingerne). Retten understreger i den forbindelse, at komplicerede eller uklare støttekriterier eller komplekse lovkrav kan have stor betydning for den høje forekomst af fejl.
- Retten noterer sig *forbedringer* i kontrolsystemerne i almindelighed, hvilket har haft en positiv indvirkning på de underliggende transaktioner, især på landbrugsområdet. Der er endvidere sket forbedringer i Kommissionens struktur

for den interne kontrol med budgettets gennemførelse. Retten konstaterer imidlertid fortsat svagheder i de årlige aktivitetsrapporter og erklæringer fra Kommissionens generaldirektører.

Rettens bemærkninger om regnskabernes rigtighed

Det er Rettens opfattelse, at EU's årsregnskab i alt væsentligt giver et retvisende billede af EU's finansielle stilling pr. 31. december 2006. Retten tager dog forbehold, fordi der er beløb, der er ansat for højt: Under diverse kreditorer er beløbet ca. 201 mio. euro for højt og under forfinansiering er beløbet ca. 656 mio. euro for højt. Dermed overvurderes EU's nettoaktiver med ca. 455 mio. euro (svarende til under 1 % af det samlede beløb).

Retten finder, at Kommissionen har gjort yderligere fremskridt med indførelsen i 2005 af regnskabsføring efter periodiseringsprincippet (omkostningsregnskaber), men at der stadig udestår nogle svagheder, førend det nye regnskabssystem kan give fuldt udbytte.

Rettens bemærkninger om de underliggende transaktioners lovlighed og formelle rigtighed

Der vil i den følgende blive redegjort for Rettens centrale bemærkninger om de transaktioner, der ligger til grund for regnskabet, idet der dog ses bort fra de to områder af regnskabet, hvor Retten har afgivet en ubetinget positiv revisionserklæring for betalingerne lovlighed og formelle rigtighed. Det drejer sig som nævnt om EU's egne indtægter samt administrationsudgifterne, hvor Retten konstaterer, at fejlene på områderne som helhed lå under Rettens væsentlighedstærskel (2 % af betalingerne).

Redegørelsen koncentrerer sig dermed om de fem områder, hvor Retten på hele eller dele af de enkelte områder har konstateret en væsentlig fejlforekomst (over 2 % af betalingerne), hvilket har resulteret i en betinget positiv eller negativ revisionserklæring.

Den fælles landbrugspolitik

Hvad angår udgifterne til den fælles landbrugspolitik - på 49,8 mia. euro i 2006 - konstaterer Retten, at den anslåede samlede fejlprocent i betalingerne er reduceret mærkbart, men dog ligger lige over væsentlighedstærsklen for udgifterne set under ét. Hovedparten af udgifterne (ca. 70 %) er omfattet af Det Integrerede Forvaltnings- og Kontrolsystem (IFKS), hvor fejlraten er under 2 %. Retten finder, at dette system er effektivt, når det anvendes korrekt, hvilket imidlertid ikke var tilfældet i Grækenland. Godkendelsessystemerne og kontrollen med den landbrugsstøtte, der ikke er omfattet af IFKS, og som foretages efter at udbetalingen har fundet sted, giver efter Rettens opfattelse kun begrænset sikkerhed for, at fællesskabslovgivningen er overholdt.

Retten bemærker endvidere bl.a., at der i forbindelse med udvikling af landdistrikterne var tendens til en høj forekomst af fejl i ordningerne for miljøvenligt landbrug på grund af de ofte komplicerede støttebetingelser.

Retten anbefaler bl.a., at Kommissionen aflægger flere besøg hos de nationale godkendelsesorganer og forbedrer sin skrivebordsgennemgang af godkendelsesorganernes attester i forbindelse med den finansielle regnskabsafslutning.

Strukturpolitikker

Hvad angår udgifterne til strukturpolitikker - på 32,4 milliarder euro i 2006 - viser Rettens revision, at overvågnings- og kontrolsystemerne i medlemsstaterne var generelt ineffektive eller kun moderat effektive, og at Kommissionens tilsyn med deres funktion kun var moderat effektivt. Godtgørelsen af udgifter til strukturforanstaltninger er derfor behæftet med væsentlige fejl. De hyppigst forekommende fejl var, at der var anmeldt ikke-støtteberettigede udgifter, at der ikke var afholdt udbud og at der manglede dokumentation for bl.a. beregningen af personaleomkostninger. Baseret på sin substansrevision konstaterer Retten en væsentlig fejlfrekvens, der skønnes at svare til mindst 12 % af det samlede beløb, som støttemodtagerne har fået udbetalt som godtgørelse.

Retten anbefaler, at de nationale forvaltningsmyndigheder styrker rådgivnings- og uddannelsesindsatsen for projektledere, administratorer m.fl. for at forbedre forebyggelsen af fejl i projektets indledende faser. Endvidere anbefales, at Kommissionen fokuserer sin kontrolindsats på de nationale forvaltningsmyndigheders effektivitet. Endelig anbefaler Retten, at Kommissionen styrker opfølgningen på revisionsresultaterne og udnytter de forenklinger, der er indført i de nye strukturfondsforordninger.

Interne politikker

På området interne politikker inklusive forskning, der forvaltes direkte af Kommissionen, blev der i 2006 afholdt udgifter på 9,0 milliarder euro. Retten konstaterer en væsentlig fejlfrekvens i betalingerne til modtagerne, idet Kommissionens overvågnings- og kontrolsystemer er utilstrækkelige til at afhjælpe områdets iboende risici. Kommissionen havde godtgjort udgifter, som modtagerne havde ansat for højt, hvilket bl.a. skyldes, at støttemodtagerne ofte bruger budgetterede tal i stedet for faktiske omkostninger. Retten noterer endvidere en forbedring i antallet af Kommissionens efterfølgende revisioner, som dog ikke er nok til at afhjælpe de nuværende systemsvagheder.

Retten anbefaler bl.a. Kommissionen at forenkle og klargøre reglerne for godtgørelse af udgifter; at vejlede de attesterende revisorer om støtteberettigelse og krav til regnskabsføring; og at styrke skrivebordskontrollen ved at forbedre fejlovervågningen og udvekslingen af kontrolresultater.

Foranstaltninger udadtil

For foranstaltningerne udadtil - med udgifter på 5,2 milliarder i 2006 - fungerer overvågnings- og kontrolsystemerne tilfredsstillende for den del af udgifterne, der administreres og kontrolleres direkte af Kommissionens delegationer. Det drejer sig efter det oplyste om ca. 20 % af de samlede betalinger på området foranstaltninger udadtil, som af Retten vurderes at være uden væsentlig fejlforekomst.

Derimod fandt Retten en væsentlig fejlfrekvens i den betydelige del af udgifterne, der administreres af gennemførelsesorganerne i marken. Blandt de konstaterede fejl kan nævnes, at udbudsprocedurerne ikke var blevet fulgt, og at der blev anmodet om støtte til udgifter, der ikke var berettiget hertil.

Retten anbefaler bl.a., at Kommissionen udvider revisionsmandaterne til de eksterne projektrevisorer, og at de oplysninger, delegationerne indsender om revisioner, gennemgås grundigere.

Førtiltrædelsesstrategi

Hvad angår udgifterne til førtiltrædelsesstrategien - på 2,3 milliarder euro i 2006 - viste Rettens revision, at de underliggende transaktioner var lovlige og formelt rigtige bortset fra Sapard-programmet - der beløber sig til knapt 10 % af førtiltrædelsesmidlerne - hvor der blev konstateret væsentlige fejl.

Retten anbefaler bl.a., at Kommissionen fører nøje tilsyn med, at de nationale overvågnings- og kontrolsystemer fungerer effektivt. For Sapard-programmets vedkommende anbefales, at Kommissionen følger op på kontrolrapporternes kvalitet og sikrer sig, at der ikke foretages ændringer i de udbetalende organers procedurer uden forhåndsgodkendelse.

Rettens bemærkninger om Kommissionens struktur for intern kontrol

Kommissionens ansvar for gennemførelsen af EU-budgettet indebærer, at den skal sørge for effektiv intern kontrol af indtægter og udgifter enten direkte eller ved at sikre, at medlemsstaterne og modtagerstaterne (3. lande) lever op til deres forpligtelser. Retten har derfor gennem flere år lagt særlig vægt på at undersøge Kommissionens overvågnings- og kontrolsystemer, og herunder analysere de årlige aktivitetsrapporter og erklæringer fra Kommissionens generaldirektører. Herved kan Retten opnå yderligere sikkerhed for lovligheden og den formelle rigtighed af de stedfundne betalinger, jf. også ovenfor om DAS-revisionsmetodens kilder.

Med hensyn til de årlige aktivitetsrapporter og erklæringer fra Kommissionens generaldirektører viser Rettens revision, at kvaliteten er blevet forbedret bl.a. vedrørende definitionen af, hvad der skal forstås ved en væsentlig fejl eller svaghed. Imidlertid giver erklæringerne fra generaldirektørerne på store politikområder (landbrugs- og strukturpolitikken samt foranstaltninger udadtil) efter Rettens opfattelse en for positiv vurdering af budgetgennemførelsen.

Retten konstaterer, at oplysningerne om inddrivelse af fejludbetalinger er mangelfulde, idet Kommissionen ikke giver fuldstændige og nøjagtige oplysninger om de foretagne inddrivelse. Det er derfor kun delvist muligt at fordele inddrivelse efter, hvem der har inddrevet (Kommissionen eller medlemsstaterne) og hvornår midlerne er inddrevet (efter regnskabsår). Denne situation gør det vanskeligt at vurdere den fulde finansielle effekt af de foretagne korrektioner for EU-budgettet som helhed og dets delområder.

Retten anbefaler bl.a., at Kommissionen sikrer, at vurderingerne i de årlige aktivitetsrapporter og erklæringer fra Kommissionens generaldirektører er konsekvente og stringente samt at oplysningerne om den finansielle korrektion af fejludbetalinger forbedres.

Rettens omtale af Danmark

Rettens årsberetning indeholder ingen kritiske bemærkninger om Danmark, der dog er omtalt enkelte steder i årsberetningens tekst, tabeller og bilag. Det gælder særligt i beretningens kapitel 5 om den fælles landbrugspolitik i forbindelse med undersøgelsen af, hvordan den nye enkeltbetalingsordning udformes og gennemføres i bl.a. Danmark.