



Notat til Statsrevisorerne om
Europa-Parlamentets afgørelse
om afslutning af EU's regnskaber
for 2007

Maj
2009

e
v
i
s
i
o
n
r
e
v
i
s
i
o
n

revision

Europa-Parlamentets afgørelse om afslutning af EU's regnskaber for 2007

12. maj 2009

RN SEKR02/09

I. Indledning

1. Europa-Parlamentet (herefter Parlamentet) besluttede den 23. april 2009 at godkende afslutningen af regnskaberne for gennemførelsen af EU's almindelige budget for 2007. Herved meddelte Parlamentet decharge til Europa-Kommissionen (herefter Kommissionen) og øvrige institutioner, agenturer mv. Rådet havde forinden på sit møde den 10. februar 2009 vedtaget en positiv henstilling om decharge til Kommissionen. Parlamentets afgørelse ledsages af en række bemærkninger.

2. Som opfølgning på mit notat til Statsrevisorerne fra januar 2009 om Den Europæiske Revisionsrets årsberetning for 2007 vil jeg i lighed med tidligere år orientere Statsrevisorerne om Parlamentets afgørelse om decharge. Som vanligt fokuserer jeg primært på Parlamentets bemærkninger til Kommissionens forvaltning. Jeg gennemgår i dette notat først de vigtigste elementer i Parlamentets beslutning. Dernæst gennemgår jeg i kap. III udvalgte bemærkninger vedrørende regnskaberne rigtighed og de underliggende transaktioners lovlighed. Bemærkningerne til samhørighedspolitikken og landbrugspolitikken gennemgås i kap. IV. Kap. V indeholder Parlamentets kommentarer til kontrol og revision i EU, og i kap. VI følger en gennemgang af bemærkningerne til medlemsstaternes rolle i kontrollen med EU-midler. Kap. VII er en kort afslutning.

II. De vigtigste elementer i Parlamentets afgørelse

Parlamentet anerkender Kommissionens fremskridt på en række områder og opfordrer Rådet til øget gennemsigtighed

3. Overordnet glæder Parlamentet sig over, at der er sket forbedringer af Kommissionens forvaltning på væsentlige områder, selv om kontrolsystemerne på nogle områder fortsat skal forbedres, hvilket også Den Europæiske Revisionsret (herefter Retten) konkluderer i sin årsberetning for 2007. Parlamentet noterer dog med beklagelse, at det for 14. år i træk ikke var muligt for Retten at afgive en blank erklæring om revisionen af EU's regnskaber for 2007, da centrale områder af forvaltningen stadig er præget af store forekomster af fejl. Parlamentet fastholder, at det må være en fælles målsætning for de 3 institutioner, Kommissionen, Parlamentet og Rådet, at arbejde for en positiv revisionserklæring (Declaration d'Assurance, DAS).

4. Parlamentet fremhæver, at der især er sket fremskridt i Kommissionens forvaltning af det 7. rammeprogram sammenlignet med tidligere rammeprogrammer, og at der er sket forbedringer i forvaltningen af den fælles landbrugspolitik. Det er dog endnu for tidligt at vurdere effekten af Kommissionens indsats for at forbedre forvaltningen af samhørighedsmidlerne.

Decharge afslutter regnskabet

Kommissionen aflægger regnskab for hovedparten af EU's forvaltning. De øvrige institutioners regnskaber indgår i det samlede regnskab. Regnskabet revideres af Retten. Efter henstilling fra Rådet kan Parlamentet herefter meddele decharge til Kommissionen og dermed godkende afslutningen af regnskabet. Parlamentet meddeler også decharge til de enkelte institutioner, fx Rådet, Retten og Domstolen.

5. Parlamentet hæfter sig ved, at det især er områder under delt forvaltning, hvor EU's politikker forvaltes i samarbejde med medlemsstaterne, der er årsag til de mange fejl. Kommissionen og Rådet opfordres til at arbejde for, at medlemsstaterne i højere grad tager ansvar for de midler, som forvaltes nationalt. Kommissionen bør samtidig arbejde for forenkling af regelgrundlaget, da komplekse og tvetydige regler er blandt hovedårsagerne til de mange fejl. Parlamentet opfordrer også Kommissionen til at målrette kontrolindsatsen mod de mest risikofyldte lande og programmer. Endelig opfordres Retten og Kommissionen til i højere grad at skelne mellem fejl og bevidst svig.

6. Som det er fremgået i pressen, vedtog Parlamentet imidlertid at udsætte afgørelsen om decharge vedrørende Rådets andel af regnskabet for 2007. Dette har dog ikke påvirket beslutningen om decharge til Kommissionen. Årsagen til udsættelsen er, at det ifølge Parlamentet ikke fremgår tilstrækkeligt tydeligt af regnskabet, hvorvidt Rådet har anvendt sin administrative driftsbevilling til regulære aktioner under den fælles forsvars- og sikkerhedspolitik (FUSP). Med udsættelsen har Parlamentet forpligtet sig selv til at fremlægge en ny betænkning inden for 6 måneder. Herefter skal Parlamentet enten meddele eller nægte decharge til Rådet, da beslutningen ikke kan udsættes igen.

7. Danmark er fremhævet positivt i Parlamentets betænkning sammen med Holland, Storbritannien og Sverige som et af de lande, der er gået foran i arbejdet med nationale erklæringer, jf. kap. VI nedenfor.

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

Regnskabet er retvisende, men der er fortsat mange fejl på væsentlige områder

8. Parlamentet glæder sig over, at Retten er af den opfattelse, at EU's årsregnskab for 2007 i alt væsentligt er retvisende.

9. Parlamentet beklager, at Retten endnu en gang må konstatere, at der er for mange væsentlige fejl på centrale udgiftsområder som landbrugspolitik, forskning, energi og transport, foranstaltninger udadtil samt uddannelse og kultur. Som jeg også har beskrevet i notatet om Rettens årsberetning for 2007 (januar 2009), skyldes en stor del af fejlene ifølge Retten komplicerede eller upræcise lovgivningsmæssige rammer. Disse fører til fejl i udbetalingerne til de endelige støttemodtagere, hvorved kontrolsystemerne også bliver mindre effektive.

10. Parlamentet bemærker dog med tilfredshed, at de områder, hvor Kommissionen har etableret passende systemer til kontrol og overvågning, er fri for væsentlige fejl. Det drejer sig bl.a. om områderne indtægter, forpligtelser og udgifter til administration.

11. Parlamentet opfordrer ligesom i tidligere års decharge Kommissionen til at forstærke overvågningen af medlemsstaternes kontrol og bl.a. bruge suspension af betalinger og finansielle korrektioner mere aktivt for at tvinge medlemsstaterne til at opfylde deres forpligtelser. I den forbindelse kritiserer Parlamentet også, at der fortsat er store problemer med at inddrive EU-midler, som er uretmæssigt udbetalt. Oplysningerne om beløbene er for upræcise, og medlemsstaterne medvirker ikke i tilstrækkeligt omfang til rent faktisk at inddrive pengene.

IV. Parlamentets bemærkninger til samhørighedspolitikken og landbrugspolitikken samt førtiltrædelsesstøtte

Samhørighed er kendetegnet ved mange fejl og høj risiko i visse lande

12. Udgifterne til samhørighed (strukturfondene og Samhørighedsfonden) er det næststørste udgiftsområde i EU's budget og udgjorde 37 % af det samlede budget i 2007. Det er imidlertid det område, der tegner sig for flest fejl. Parlamentet er meget bekymret over, at Retten vurderer, at mindst 11 % af de samlede udgifter ikke skulle have været udbetalt. Parlamentet kritiserer også den lave udnyttelsesgrad af midlerne i Regionalfonden og Samhørighedsfonden og opfordrer Kommissionen til at fremlægge konkrete forslag til forenkling af regler-

Decharge er politisk kontrol

Parlamentet udøver gennem dechargeproceduren den politiske kontrol med forvaltningen af EU's midler. Parlamentet gennemgår bl.a. Rettens årsberetning, revisionserklæring og særberetninger. På baggrund heraf gives en politisk vurdering af Kommissionens og de øvrige institutioners forvaltning i det pågældende år.

ne. Kommissionen anmodes desuden om at vurdere effekten af samhørighedspolitikken i de enkelte medlemslande.

13. Parlamentet bemærker, at en meget stor del af fejlene i samhørighedspolitikken finder sted i ganske få lande. Spanien tegnede sig fx for en betragtelig del af de finansielle korrektioner for Regionalfonden (59 %), Socialfonden (46 %) og Samhørighedsfonden (43 %) i perioden 2000-2006. Parlamentet opfordrer derfor Kommissionen til at fokusere kontrollen på de medlemsstater med de fleste og mest alvorlige fejl og anmoder Kommissionen om årligt at opgøre fejlfrekvensen for hver enkelt fond i de enkelte medlemsstater. Retten anmodes om at udarbejde en tilsvarende opgørelse på baggrund af den udførte revision. Parlamentet anbefaler desuden, at Kommissionen og Retten i fremtiden skelner klart mellem fejl og eksempler på svig.

14. Jeg er enig i Parlamentets anbefaling om, at kontrol og revision i langt højere grad bør fokuseres på lande og programmer med særlige risici. Det vil også være hensigtsmæssigt, at Retten og Kommissionen fremover i højere grad skelner mellem systematiske fejl og svig på den ene side og hændelige eller tilfældige fejl på den anden side.

Fortsat mange fejl i forvaltningen af støtte til udvikling af landdistrikter

15. EU's fælles landbrugspolitik tegnede sig for 45 % af udgifterne i det samlede budget i 2007 og var dermed det største samlede udgiftsområde. Parlamentet udtrykker bekymring over det store antal fejl i de underliggende transaktioner, som særligt er konstateret inden for udvikling af landdistrikterne. Dette område udgør ca. 20 % af de samlede midler til landbrugspolitikken. Parlamentet peger på, at kontrollerne er mangelfulde på grund af komplekse regler og upræcise definitioner vedrørende støtteberettigelse i visse medlemsstaters lovgivning.

16. Det integrerede forvaltnings- og kontrolsystem (IFKS) dækker 85 % af de øvrige udgifter til landbrugspolitikken, som udbetales gennem Den Europæiske Garantifond for Landbruget (EGFL). Parlamentet konstaterer, at IFKS-systemet fortsat fungerer effektivt, når det anvendes korrekt. Parlamentet finder det derfor uacceptabelt, at der stadig er problemer i Grækenlands anvendelse af systemet, og kræver betalingerne til Grækenland suspenderet, hvis de græske myndigheder ikke kan løse problemerne inden udgangen af 2009.

Problemer med støtte til Bulgarien og Rumænien

17. Parlamentet er foruroliget over, at Kommissionen har standset betalinger fra bl.a. førtiltrædelsesprogrammer på i alt 200 mio. euro til Rumænien og indefrosset i alt 470 mio. euro til Bulgarien på grund af upålidelige kontrolsystemer og problemer med forvaltningen af EU-midler i de 2 medlemsstater. Parlamentet kritiserer i forlængelse heraf Kommissionen for ikke at have forberedt Rumænien og Bulgarien godt nok på at udnytte midlerne inden for landbrugs- og samhørighedspolitikken og for at være kommet med vildledende udtalelser om, at disse 2 kandidatlande var klar til udvidelsen.

V. Parlamentets bemærkninger til kontrol og revision i EU

Intern kontrol kan fortsat forbedres

18. Parlamentet noterer med tilfredshed de fremskridt, Kommissionen har opnået med sin handlingsplan for en integreret struktur for intern kontrol. Kommissionen anmodes om for fremtiden at udarbejde evalueringer af kontrolsystemerne for alle EU's udgiftsområder, herunder også for delt forvaltning i hver enkelt medlemsstat.

19. Parlamentet knytter en del bemærkninger til begrebet "acceptabel fejlrisiko", som jeg også kort omtalte i mit notat om Rettens årsberetning for 2007 (januar 2009). Begrebet indebærer en beregning af forholdet mellem omkostninger og gevinster ved kontrol på et givent politikområde, så kontrollen kan tilrettelægges så omkostningseffektivt som muligt.

Parlamentet understreger, at diskussionen om acceptabel fejlrisiko er både teknisk og politisk vanskelig at håndtere, men Kommissionen opfordres alligevel til at arbejde videre med begrebet med teknisk bistand fra Retten.

20. Parlamentet udtrykker desuden stor bekymring for de arbejdsvilkår, der hersker i Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF). OLAF's arbejde vanskeliggøres af manglende adgang til information og af, at samarbejdet med myndighederne i medlemsstaterne er vanskeligt. OLAF har indtil nu haft meget ringe gennemslagskraft i sine sager. Således har kun 6,7 % af OLAF's anbefalinger om retslig opfølgning resulteret i faktiske retssager, selv om OLAF i 2007 anbefalede retslig opfølgning i 60 % af sine undersøgelser. Kun 37 ud af 222 interne undersøgelser i perioden 2006-2008 har desuden medført disciplinærsager. Ud af disse 37 var det kun 2 sager, som fik reelle konsekvenser.

21. I mit forrige notat til Statsrevisorerne om Parlamentets decharge for 2006 (juni 2008) omtalte jeg Kommissionens såkaldte "åbenhedsinitiativ", som medførte, at oplysninger om modtagere af EU-støtte blev offentliggjort i 2008. Parlamentet beklager i forbindelse med dechargen for 2007, at der ikke eksisterer nogen vision for, hvad offentliggørelsen af oplysningerne om modtagere af EU-støtte skal bruges til, ligesom oplysningerne fortsat ikke indgår i en fælles, let tilgængelig database. I Danmark har FødevarerErhverv offentliggjort oplysninger om modtagere af EU's landbrugsstøtte via deres hjemmeside.

22. Parlamentet bemærker vedrørende Rettens del af regnskabet, at Retten fik 2 nye medlemmer i løbet af 2007 (Rumænien og Bulgarien). Det er således nu et kollegium på 27, der styrer organisationen. Parlamentet er overbevist om, at denne struktur har nået sine grænser, og at der er behov for en gennemgribende reform og styrkelse af EU's eksterne revisionsordning.

VI. Medlemsstaternes involvering i kontrollen med EU-midler under delt forvaltning

23. Medlemsstaterne indgår i kontrollen med EU-midler på 2 niveauer: De nationale myndigheder indgår i de interne kontrolstrukturer på områder med delt forvaltning, mens rigsrevisionerne varetager den eksterne kontrol på nationalt niveau. Ifølge Parlamentet bør begge disse niveauer i medlemsstaterne inddrages aktivt i bestræbelserne på at sikre en blank revisionserklæring fremover.

Årlige oversigter skal forbedres

24. De nationale myndigheder har siden 2008 fremlagt en årlig oversigt over de udførte revisioner og kontroller. Danmark har også i 2009 afgivet en årlig oversigt i overensstemmelse med retningslinjerne. Det er FødevarerErhverv, der i samarbejde med Erhvervs- og Byggestyrelsen udarbejder den danske oversigt. Parlamentet er positiv over for udviklingen af de nationale årlige oversigter, men beklager, at Kommissionen ikke har udarbejdet en samlet kvalitativ analyse af oversigternes anvendelighed med henblik på at bedømme de nationale kontrolsystemers effektivitet. Parlamentet ønsker desuden, at de årlige oversigter skal være offentlige dokumenter.

Nationale erklæringer bør være obligatoriske

25. Parlamentet ser både de årlige oversigter og de nationale erklæringer, som en række lande udarbejder, som første skridt i retning mod, at alle medlemsstater afgiver erklæringer om forvaltningen af EU-midler. Parlamentet opfordrer derfor Kommissionen til at arbejde for at gøre de nationale erklæringer obligatoriske.

I Danmark er det Rigsrevisionen, der afgiver en revisionserklæring om forvaltningen af EU-midler på baggrund af egen revision. Rigsrevisionen har samarbejdet med Finansministeriet om at samle EU-posterne i et særligt bilag til statsregnskabet for 2008. Rigsrevisionen vil revidere forvaltningen af EU-midler i Danmark med udgangspunkt i denne opstilling og rapportere om resultaterne til Statsrevisorerne i en særskilt beretning om revisionen af EU-midler, som jeg forventer at afgive i november 2009.

Dialog mellem Retten og Rigsrevisionen

26. Som jeg også nævnte i notatet fra januar 2009, har Retten i 2008 taget initiativ til en dialog med Rigsrevisionen om revisionen af de EU-midler, som forvaltes i Danmark. Retten har udvalgt en række lande til en foreløbig vurdering af mulighederne for styrket bilateralt samarbejde om revisionen. Formålet er at vurdere, hvordan den samlede revisionsindsats kan tilrettelægges mere hensigtsmæssigt. Drøftelserne fortsættes i 2009, og jeg vil løbende orientere Statsrevisorerne om resultaterne. Jeg hilser et styrket samarbejde velkomment og ser frem til, at det tilrettelægges i respekt for indbyrdes forskelle i tilgang og metoder.

VII. Afslutning

27. Parlamentet godkendte den 23. april 2009 afslutningen af regnskaberne for gennemførelsen af EU's almindelige budget for 2007. Dermed gav Parlamentet decharge til Kommissionen for dens forvaltning vedrørende dette finansår. De overordnede konklusioner i Parlamentets bemærkninger til dechargen er, at der på trods af fremskridt på nogle områder fortsat sker for mange fejl i forvaltningen på en række væsentlige områder.

28. Parlamentet understreger, at en forenkling af regelgrundlaget for forvaltningen af EU-midler er en afgørende forudsætning for at mindske antallet af fejl. Fordelingen af fejl er imidlertid særligt koncentreret på bestemte programmer og bestemte medlemsstater. Jeg er derfor enig i Parlamentets opfordring til Kommissionen om at målrette fremtidige kontroltiltag efter områderne med størst risiko. En risikobaseret tilgang bør også være udgangspunktet for en øget inddragelse af nationale forvaltningsmyndigheder og rigsrevisioner. Parlamentets bemærkninger harmonerer fint med Rigsrevisionens nuværende tilgang til revisionen af EU-midler samt mine intentioner bag det styrkede samarbejde med Retten. Det er fortsat min opfattelse, at også Rettens resurser kan anvendes mere optimalt ved i højere grad at fokusere på særlige risici i enkelte medlemsstater. Jeg mener sammenfattende, at disse tiltag både er nødvendige og samtidig er de mest effektive på sigt i forhold til at opnå en blank revisionserklæring for forvaltningen af EU-midler.

29. Jeg vil også fremover orientere Statsrevisorerne om udviklingen inden for forvaltning og revision af EU-midler. I november 2009 forventer jeg at afgive en beretning med Rigsrevisionens erklæring om revisionen af EU-midler i Danmark. Desuden vil jeg orientere Statsrevisorerne om de væsentligste konklusioner i Rettens årsberetning for 2008, som også bliver offentliggjort i november 2009.

Henrik Otbo