

Faktuelt notat til statsrevisorerne
om
Europa-Parlamentets beslutning om decharge for gennemførelsen af
Den Europæiske Unions budget for 2003

I. Resumé

1. Formålet med dette notat er at orientere statsrevisorerne om Europa-Parlamentets beslutning om decharge for gennemførelsen af Den Europæiske Unions budget for 2003, Europa-Parlamentets holdninger til Kommissionens administration af fællesskabsmidlerne og Revisionsrettens arbejde med revisionen af midlerne. Europa-Parlamentet traf sin beslutning om decharge den 12. april 2005.

2. Europa-Parlamentet konstaterer, at Revisionsretten er af den opfattelse, at De Europæiske Fællesskabers konsoliderede årsregnskab giver et retvisende billede af Fællesskabernes indtægter og udgifter for regnskabsåret 2003, bortset fra at der ikke findes effektive procedurer for intern kontrol med diverse indtægter og udbetalte forskud.

Europa-Parlamentet påpeger, at Revisionsrettens resultater afslører, at hovedproblemerne angående de underliggende transaktioners lovlighed og formelle rigtighed primært findes i medlemsstaterne.

Europa-Parlamentet finder fortsat ikke, at DAS-erklæringen¹⁾ gør det muligt i tilstrækkelig grad at fastslå fremskridt i EU's finansielle styring.

Europa-Parlamentet anser det for afgørende, at det undersøges, hvordan rigsrevisionerne kan spille en mere aktiv rolle i processen, under hensyntagen til at der er tale om uafhængige institutioner, som ikke altid råder over tilstrækkelig ekspertise, hvad angår EU-lovgivning.

Danmark er ikke nævnt i dechargebetænkningerne for 2003.

II. Indledning

3. Den 12. april 2005 traf Europa-Parlamentet sin beslutning om decharge²⁾ på baggrund af 5 betænkninger fra Budgetkontroludvalget afgivet i marts og april 2005. Jeg har valgt at omtale de 2 betænkninger, der vedrører Kommissionen og "Andre Institutioner", herunder Revisionsretten. Efter præsentationen af betænkningerne og den efterfølgende debat blev Budgetkontroludvalgets forslag til beslutninger om decharge vedtaget uden ændringer. Europa-Parlamentet fulgte dermed Rådets henstillinger af 8. marts 2005 og gav decharge til alle dele af Den Europæiske Unions budget for 2003. Dechargebetænkningerne er Europa-Parlamentets mulighed for at udtrykke holdninger og kritik over for de europæiske institutioner.

4. Jeg har valgt kort at referere nogle af Europa-Parlamentets bemærkninger i dette notat ud fra en betragtning om, hvilke emner Europa-Parlamentet har fremhævet. Jeg vil i det følgende kort beskrive bemærkningerne om Kommissionens administration til

- spørgsmålet om regnskabernes pålidelighed
- problemerne på områder med delt forvaltning mellem Kommissionen og medlemsstaterne

¹⁾ DAS er en forkortelse af det franske "Déclaration d'Assurance", som betyder revisionserklæring.

²⁾ Budgetkontroludvalget stiller bl.a. på baggrund af Revisionsrettens årsberetning en række spørgsmål til Kommissionen og de øvrige institutioner om deres budgetgennemførelse for 2003 i et spørgeskema. På baggrund af årsberetningen, svarene på spørgeskemaerne og andre informationer udarbejder Budgetkontroludvalget betænkningerne om de forskellige institutioner til Europa-Parlamentet med anbefaling af, om Europa-Parlamentet skal give decharge eller ej. Dette skal kvalificere Europa-Parlamentets beslutning om decharge. Budgetkontroludvalget udarbejder desuden et udkast til decharge-resolution, som Europa-Parlamentet træffer beslutning om på deres møde.

- udviklingen i de årlige aktivitetsrapporter og erklæringer fra Kommissionens generaldirektører.

Derudover vil jeg komme ind på Europa-Parlamentets bemærkninger om Revisionsrettens arbejde, herunder den fortsatte kritik af DAS-proceduren og samarbejdet med rigsrevisionerne. Sidstnævnte bemærkninger vedrører rigsrevisionernes rolle i revisionen af EU-midler. Jeg forholder mig til disse bemærkninger.

III. Europa-Parlamentets bemærkninger om Kommissionens administration

Europa-Parlamentets bemærkninger om regnskabernes pålidelighed

5. Europa-Parlamentet konstaterer, at Revisionsretten er af den opfattelse, at De Europæiske Fællesskabers konsoliderede årsregnskab giver et retvisende billede af Fællesskabernes indtægter og udgifter for regnskabsåret 2003, bortset fra at der ikke findes effektive procedurer for intern kontrol med diverse indtægter og udbetalte forskud. Samtidig bemærker Europa-Parlamentet, at Revisionsretten på stort set alle udgiftsområder har konstateret svagheder og svigt i kontrol- og overvågningssystemerne. Problemerne med den interne kontrol underbygges af Kommissionens ”årsberetning til dechargemyndigheden om interne revisioner i 2003”. Europa-Parlamentet konkluderer på denne baggrund, at der ikke er nogen systemmæssig sikkerhed for, at regnskaberne er fuldstændige og nøjagtige, eller at de indeholder alle relevante oplysninger.

Europa-Parlamentet ønsker, at Kommissionens regnskabsansvarlige underskriver EU's samlede regnskaber og derved påtager sig et personligt ansvar, samt at han, såfremt der er forbehold, klart gør rede for forbeholdenes omfang og karakter.

6. I forhold til Kommissionens budgetforvaltning og det gentagne budgetoverskud finder Europa-Parlamentet det foruroligende, at Kommissionen år efter år fastlægger politikker og opfører bevillinger på budgettet på en overambitiøs måde, hvilket medfører uudnyttede bevillinger. Denne situation kan efter Europa-Parlamentets mening mindske EU's legitimitet i offentlighedens øjne og paralisere politikgennemførelsen i EU på lang sigt. Europa-Parlamentet opfordrer Kommissionen til at genoverveje magtfordelingen i Kommissionen og den administrative proces.

Problemer med delt forvaltning mellem Kommissionen og medlemsstaterne

7. Europa-Parlamentet påpeger, at Revisionsrettens resultater afslører, at hovedproblemerne angående de underliggende transaktioners lovlighed og formelle rigtighed primært findes i medlemsstaterne. Europa-Parlamentet henviser til, at gennemførelsen af EU's politik først og fremmest er kendetegnet ved "delt forvaltning" mellem Kommissionen og medlemsstaterne. De 2 største udgiftsområder i budgettet er landbrug og strukturfondene, der tegner sig for knap 80 % af EU's samlede udgifter. Disse udgifter er underlagt delt forvaltning. Delt forvaltning betyder, at Kommissionen overdrager budgetgennemførelsen til medlemsstaterne. Europa-Parlamentet understreger dog i lighed med tidligere, at Kommissionen har det endelige finansielle ansvar for budgettets gennemførelse.

8. Det er Europa-Parlamentets opfattelse, at problemerne med delt forvaltning bl.a. skyldes, at medlemsstaterne og modtagerne ikke altid er lige så opmærksomme på anvendelsen af EU-midler som på anvendelsen af nationale midler. Europa-Parlamentet finder ligeledes, at medlemsstaternes kontrolstandarder er af vidt forskellig kvalitet, og at der er en iøjnefaldende mangel på interesse fra de fleste rigsrevisioners side i at forvisse sig om, at EU-midler anvendes lovligt og formelt rigtigt til de formål, de er beregnet til.

9. Jeg skal til denne kritik bemærke, at Rigsrevisionen årligt foretager revision af henholdsvis Direktoratet for FødevarerErhverv og ToldSkat i samarbejde med de interne revisioner. Det drejer sig om revisionen af EU's indtægter i Danmark og udgifter til landbrugsstøtte og dele af strukturfondsstøtten i Danmark. Derudover foretager Rigsrevisionen revision af de øvrige strukturfondsmidler i Danmark inden for Regionalfondens og Socialfondens, hvor administrationen varetages af Erhvervs- og Byggestyrelsen. Herudover reviderer Rigsrevisionen selvstændigt EU's egne indtægter.

Rigsrevisionens fokus og revisionsindsats i forhold til EU-midlerne, der i 2003 udgjorde 9,1 mia. kr. på EUGFL-området (Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget), 155,8 mio. kr. på FIUF-området (Det Finansielle Instrument til Udvikling af Fiskeriet), 43,6 mio. kr. til Regionalfondens og 461,4 mio. kr. til Socialfondens, og som indgår i det danske statsregnskab, er fuldt ud på højde med revisionen af de nationale midler. Kriterierne væsentlighed og risiko indgår i vurderingen af

Rigsrevisionens revisionsindsats på det enkelte område i lighed med Rigsrevisionens øvrige revisionsområder. Revisionen består af såvel årsrevision som af større undersøgelser. Senest har Rigsrevisionen afgivet beretning til statsrevisorerne om grænsekontrollen (nr. 4/04) og beretning til statsrevisorerne om administrationen af Den Europæiske Socialfond i Danmark (nr. 6/04).

Den samlede kontrol- og revisionsindsats af EU-midlerne foretages af mange aktører. Fx udføres der kontrol og revision af landbrugsmidlerne af Kommissionen, Revisionsretten, Direktoratet for Fødevarerhvervs interne revision, Det Attesterende Organ (et privat statsautoriseret revisionsfirma) og Rigsrevisionen.

Det er derfor min vurdering, at der samlet set er mindst lige så stor kontrol med disse EU-midler, som der er med de statslige midler i Danmark.

10. Europa-Parlamentet mener, at der er behov for nye instrumenter til at forbedre Kommissionens indblik i medlemsstaternes forvaltnings- og kontrolsystemer. Europa-Parlamentet finder, at Kommissionen bør inddrage de enkelte medlemsstaters øverste politiske og forvaltende myndigheder (finansministeren), hvis Kommissionen skal kunne opfylde de forpligtelser, der påhviler den i henhold til EF-traktatens artikel 274³⁾. Det er Europa-Parlamentets holdning, at medlemsstaternes finansministre – såvel i en forudgående erklæring som i en efterfølgende revisionserklæring – bør erklære sig om rigtigheden af de underliggende transaktioners lovlighed og formelle rigtighed.

11. Europa-Parlamentet finder det uhensigtsmæssigt at træffe afgørelse om bevillingerne til politikken under delt forvaltning for perioden efter 2007, uden at der gives konkrete svar på Revisionsrettens bemærkninger, og uden at kontrolmekanismene i medlemsstaterne forbedres væsentligt. Europa-Parlamentet opfordrer derfor Kommissionen til inden den 1. oktober 2005 at fremlægge udkast til aftale om, hvordan de 25 landes forvaltende myndighed (finansministeren) hvert år skal erklære, at der er etableret de fornødne nationale kontrolsystemer.

³⁾ EF-traktatens artikel 274 omhandler rollefordelingen mellem Kommissionen og medlemsstaterne i forbindelse med gennemførelsen af EU's budget.

Europa-Parlamentets kommentarer til de årlige aktivitetsrapporter og erklæringer fra Kommissionens generaldirektører

12. Europa-Parlamentet konstaterer, at Revisionsretten, på grund af forbehold på flere områder og manglende harmonisering, ikke systematisk kan anvende generaldirektørernes årlige aktivitetsrapporter og erklæringer til underbygning af revisionsresultaterne. Europa-Parlamentet bemærker dog, at Revisionsretten har kunnet konstatere en forbedring af aktivitetsrapporterne. Europa-Parlamentet opfordrer Kommissionen til at forbedre både de årlige aktivitetsrapporter og den sammenfattende rapport og dermed give Revisionsretten større sikkerhed at basere sin revisionserklæring på. Europa-Parlamentet opfordrer herudover Revisionsretten til at angive over for Europa-Parlamentet, hvilke betingelser der skal opfyldes for at gøre det muligt for Revisionsretten at tage større hensyn til de årlige aktivitetsrapporter og erklæringer ved udarbejdelsen af revisionserklæringen.

IV. Europa-Parlamentets bemærkninger om Revisionsrettens arbejde

13. Europa-Parlamentet forstår ikke, hvordan Revisionsretten i 10 år har kunnet udstede en negativ revisionserklæring (DAS), men samtidig har afgivet en uforbeholden erklæring om Kommissionens generelle regnskaber. Europa-Parlamentet ønsker en kort skriftlig forklaring fra Revisionsretten om denne sag.

14. Europa-Parlamentet ønsker en kvalitativ forbedring af DAS-proceduren. Revisionsretten har siden Maastricht-Traktatens ikrafttrædelse været forpligtet til hvert år at forelægge Europa-Parlamentet og Rådet en revisionserklæring om regnskaberne rigtighed og de underliggende transaktioners lovlighed og formelle rigtighed. Det er Europa-Parlamentets opfattelse, at selv om DAS-erklæringen viser, at midlerne er blevet udnyttet lovligt og i overensstemmelse med reglerne, siger dette ikke, om der er opnået valuta for pengene.

15. Europa-Parlamentet anerkender, at Revisionsretten er opmærksom på kritikken af DAS-erklæringen og reformerer DAS-metoderne ved at udvide grundlaget for sin vurdering ved også at inddrage undersøgelser af overvågnings- og kontrolsystemer, generaldirektørernes erklæringer og andre revisorers arbejde. Europa-Parlamentet me-

ner dog ikke, at reformen af DAS-proceduren er tilstrækkelig til at give et bedre billede af, om der er opnået valuta for pengene.

16. Europa-Parlamentet mener, at DAS-proceduren stadig i for høj grad er baseret på analyse af transaktioner og individuelle fejl. Europa-Parlamentet finder samtidig, at analysen af, hvordan overvågnings- og kontrolsystemerne fungerer, bør strammes op med henblik på at foreslå konkrete forbedringer af disse systemer og finde ud af, hvad der er årsagen til de konstaterede svagheder. Europa-Parlamentet finder fortsat ikke, at DAS-erklæringen gør det muligt i tilstrækkelig grad at fastslå fremskridt i EU's finansielle styring. DAS-erklæringen er enten positiv eller negativ, og Europa-Parlamentet finder, at metoderne derfor bør videreudvikles for at opnå tilstrækkelige oplysninger om, hvilke forbedringer der er sket inden for de enkelte sektorer fra et år til det næste og i de forskellige medlemsstater.

17. Europa-Parlamentet opfordrer Revisionsretten til hvert år at gennemføre benchmarkrevisioner, hvor samme program eller aktivitet revideres i alle 25 medlemsstater, og resultaterne offentliggøres åbent og gennemskueligt for alle medlemsstaterne, så de er i stand til at sammenligne sig med de andre medlemsstater.

18. Jeg skal bemærke, at Rigsrevisionen er positivt indstillet over for alle initiativer, der kan forbedre kvaliteten af revisionen af EU's midler.

Europa-Parlamentets bemærkninger om samarbejdet mellem Revisionsretten og rigsrevisionerne

19. Europa-Parlamentet bemærker, at der ikke henvises til resultater fra andre revisorer i årsberetningen. Europa-Parlamentet opfordrer Revisionsretten til i detaljer at gøre rede for, i hvor høj grad Revisionsretten har været i stand til at indhente revisionsresultater fra andre revisorer, og hvilken indflydelse resultaterne har haft for Revisionsrettens vurderinger. Europa-Parlamentet vil især gerne se oplysninger om resultater og problemer, hvad angår samarbejdet med andre revisorer i de forskellige medlemsstater, da disse andre revisorer også omfatter rigsrevisionerne, som er uafhængige i forhold til EU-institutionerne.

Europa-Parlamentet anser det for afgørende, at det undersøges, hvordan rigsrevisionerne kan spille en mere aktiv rolle i processen, under hensyntagen til at der er tale om uafhængige institutioner, som ikke altid råder over tilstrækkelig ekspertise, hvad angår EU-lovgivning.

20. Jeg skal hertil bemærke, at Rigsrevisionen prioriterer samarbejdet med Revisionsretten højt. Dette samarbejde omfatter ikke mindst revisionen af EU's udgifter og indtægter i Danmark. Jeg agter at gøre Revisionsrettens formand opmærksom på, at initiativet til øget samarbejde efter min opfattelse bør komme fra Revisionsretten. Jeg er positiv over for Europa-Parlamentets opfordring til Revisionsretten om at redegøre for, i hvor høj grad den har været i stand til at indhente revisionsresultater fra andre revisorer, og hvilken rolle hvert enkelt af disse resultater har spillet for Revisionsrettens vurderinger.

21. Europa-Parlamentet opfordrer Revisionsretten til at evaluere resultaterne af arbejdet i Kontaktkomiteén for rigsrevisionerne og Revisionsretten (bl.a. om der er opnået valuta for pengene). Derudover ønsker Europa-Parlamentet Revisionsrettens vurdering af, om udvidelsen til 25 vil give Kontaktkomiteén en mere aktiv rolle.

22. Det er min vurdering, at der eksisterer et veludviklet samarbejde i Kontaktkomiteén, der består af de 25 EU-lande og Revisionsretten. Samarbejdet omhandler revisionen af EU-midler i EU-landene og har bl.a. udmøntet sig i en række arbejdsgrupper om konkrete revisionsopgaver. Samarbejdet har til formål at udveksle erfaringer og udvikle metoder. Endvidere foretages der på nogle områder deciderede parallelrevisioner. Senest har Kontaktkomiteén afgivet rapport om parallelrevision af strukturfondene. Kontaktkomiteén arbejder for øjeblikket med at synliggøre samarbejdet og resultaterne af samarbejdet for omverdenen. Jeg deltager aktivt i dette arbejde.

Jeg har over for Revisionsrettens formand givet udtryk for, at jeg gerne deltager, såfremt der er behov for at udvikle samarbejdet. Samtidig har jeg opfordret Revisionsrettens formand til at synliggøre det eksisterende samarbejde mellem Revisionsretten og medlemsstaterne over for Europa-Parlamentet, både i Revisionsrettens årsberetning og i den løbende dialog med Europa-Parlamentet. Revisionsrettens formand har reageret positivt.

23. Europa-Parlamentet anmoder Revisionsretten om at aflægge beretning til Europa-Parlamentets kompetente udvalg om de fremskridt, der er gjort:

- for at finde en bedre ordning for byrdefordelingen mellem Revisionsretten og rigsrevisionerne, navnlig hvad angår de nationale revisionsdokumenter
- for at strømline revisionstilgangene, navnlig hvad angår de nationale revisionserklæringer og revisionssystemer med henblik på øget forenelighed
- for at øge kontrollens effektivitet ved en grundig evaluering af kvantiteten og kvaliteten af den påtænkte kontrol.

24. Europa-Parlamentet beklager, at Revisionsretten ikke har fremsat modige forslag med hensyn til rigsrevisionernes medvirken til forbedring af gennemsigtighed og kontrol på medlemsstatsplan, især i betragtning af, at Revisionsrettens revisionsresultater klart viser, at det er der, behovet er størst.

25. Disse overvejelser ligger inden for tankegangen om et enstrengt revisionssystem (Single Audit), som også er nævnt i mit faktuelle notat af 12. januar 2005, hvori jeg orienterede statsrevisorerne om Den Europæiske Revisionsrets årsberetning, revisionserklæring og særberetninger for regnskabsåret 2003.

V. Ingen bemærkninger hvori Danmark nævnes

26. Jeg har med tilfredshed konstateret, at Danmark ikke er nævnt i nogen af dechargebemærkningerne. Som beskrevet i mit faktuelle notat af 12. januar 2005, hvori jeg orienterede statsrevisorerne om Den Europæiske Revisionsrets årsberetning, revisionserklæring og særberetninger for regnskabsåret 2003, har jeg ligeledes med tilfredshed konstateret, at Revisionsrettens årsberetning ikke havde kritiske bemærkninger om Danmark, ligesom de revisionsbesøg, som Revisionsretten aflagde i Danmark i forbindelse med 2003-regnskabet, kun gav anledning til få, mindre bemærkninger.

VI. Afslutning

27. Jeg skal sammenfattende til Europa-Parlamentets ønske om øget samarbejde mellem Revisionsretten og rigsrevisionerne bemærke, at jeg er positivt indstillet over for yderligere udbygning af samarbejdet og gerne deltager.

Jeg kan også oplyse, at det er mit indtryk fra arbejdet i Kontaktkomitéen, at samarbejdet mellem Revisionsretten og rigsrevisionerne fungerer godt, og at rigsrevisionerne i almindelighed har stillet sig positive, når Revisionsretten har ønsket at samarbejde.

28. Afslutningsvis kan jeg konstatere, at Europa-Parlamentet har givet decharge for gennemførelsen af Den Europæiske Unions budget for 2003.

Henrik Otbo