



Rigsrevisionens notat om

# revisionen og godkendelsen af EU's regnskab for 2016



revision  
revision

revision

**Revisionen og godkendelsen af EU's regnskab for 2016**

28. maj 2018

RN 1901/18

**OPSAMLING**

I årsberetningen om EU's regnskab for 2016 konkluderede Den Europæiske Revisionsret (herefter Revisionsretten) i september 2017, at EU's konsoliderede regnskab er rigtigt. Revisionsretten vurderede desuden, at der er sket en væsentlig forbedring af EU's finanser, og som følge heraf kan Revisionsretten for første gang nogensinde afgive en erklæring med forbehold om de betalinger, der ligger til grund for regnskabet – snarere end en afkræftende erklæring.

Europa-Parlamentet (herefter Parlamentet) godkendte i april 2018 EU's regnskab for 2016 og glædede sig i den forbindelse over den fremgang i regnskabsforvaltningen, som Revisionsretten havde rapporteret. Parlamentet opfordrede dog Europa-Kommissionen (herefter Kommissionen) og medlemslandene til at styrke gennemsigtigheden og ansvarligheden i forvaltningen på en række områder og udtrykte bekymring over den store pukkel af udestående betalinger, som EU – især på samhörighedsområdet – skubber foran sig.

1. Rigsrevisionen orienterer i dette notat Statsrevisorerne om hovedkonklusionerne i Revisionsrettens årsberetning for 2016 og om Parlamentets godkendelse af regnskabet (dechargeafgørelsen). Parlamentets dechargeafgørelse blev vedtaget den 18. april 2018. Afslutningsvist orienterer vi kort om den EU-revision, som vi selv udfører, og om vores samarbejde med andre rigsrevisioner på EU-området.

**I. Revisionen og godkendelsen af EU's regnskab**

2. Udarbejdelsen, revisionen og godkendelsen af EU's regnskab er en proces med 4 trin, jf. figur 1.

**Figur 1. De 4 trin i udarbejdelsen, revisionen og godkendelsen af EU's regnskab**

I første trin udarbejder Kommissionen et regnskab for EU's indtægter og udgifter og redegør for de resultater, der er opnået. Det gør Kommissionen både for de udgifter, de selv forvalter, og for de udgifter, de forvalter i samarbejde med de enkelte medlemslande. Områder med delt forvaltning udgør ca. 80 % af budgettet. Kommissionen har det overordnede ansvar for, at EU-budgettet bliver gennemført korrekt, men det er medlemslandene, der udvælger og kontrollerer støtteberettigede projekter og udbetaler pengene til de endelige støttemodtagere. Dermed har medlemslandene et medansvar for forvaltningen af EU-midlerne.

I andet trin revideres EU's regnskaber af Revisionsretten. Resultatet af revisionen publiceres i Revisionsrettens årsberetning, som for regnskabsåret 2016 blev offentliggjort den 28. september 2017. Årsberetningen er ledsaget af publikationen *Vores revision – kort fortalt*, hvor Revisionsretten redegør for hovedresultaterne af sin revision. Når årsberetningen offentliggøres, sendes den også til de nationale parlamenter, herunder Folketinget. Statsrevisorerne har også modtaget et brev fra det danske medlem af Revisionsretten, Bettina Jakobsen, hvori hun orienterer om årsberetningen.

I tredje trin afgiver Ministerrådet (herefter Rådet) en indstilling til Parlamentet om decharge efter en drøftelse mellem medlemslandenes repræsentanter på baggrund af bl.a. Revisionsrettens årsberetning.

I fjerde trin foretager Parlamentet en politisk vurdering og godkendelse af Kommissionens og de øvrige EU-institutioners forvaltning af EU-budgettet – den såkaldte decharge. I forbindelse med dechargen gennemgår Parlamentet bl.a. Revisionsrettens årsberetning, revisionserklæring og særberetninger samt de årlige aktivitetsrapporter fra Kommissionen. Parlamentets afgivelse af decharge har 2 formål. For det første er det en politisk vurdering og godkendelse af Kommissionens forvaltning. For det andet fungerer dechargen som den endelige afslutning af regnskabet, der derved formelt "frigør" Kommissionen for forvaltningsansvaret. Parlamentet giver desuden decharge til de øvrige EU-institutioner, fx Rådet, Revisionsretten og EU-Domstolen.

## II. Hovedkonklusionerne i revisionserklæringen og Revisionsrettens årsberetning

3. Revisionsrettens årsberetning for 2016 indeholder resultaterne af Revisionsrettens finansielle og juridisk-kritiske revision og en opsummering af eksempler fra den udførte forvaltningsrevision vedrørende regnskabsåret 2016. Revisionsrettens revision omfatter EU's indtægter og udgifter. I 2016 udgjorde EU's udgifter 136,4 mia. euro, svarende til ca. 1.016 mia. kr.

4. Revisionsretten gav på baggrund af sin revision følgende hovedkonklusion om EU's regnskab for 2016:

- Revisionsretten afgav en blank erklæring om rigtigheden af EU's regnskab for 2016.
- Indtægterne i 2016 var som i de foregående år samlet set lovlige og formelt rigtige.
- Betalingerne i 2016 var lovlige og formelt rigtige, undtagen betalingerne til godtgørelse af omkostninger (ca. halvdelen af de samlede udgifter), som Revisionsretten tog forbehold for. Revisionsretten anslog den samlede fejlforekomst i betalingerne til at være 3,1 %.

*I 2016 var EU's udgifter i alt 136,4 mia. euro, svarende til ca. 1.016 mia. kr. eller knap 2.000 kr. pr. borger. EU-udgifterne udgjorde ca. 2 % af EU-medlemslandenes samlede offentlige udgifter.*

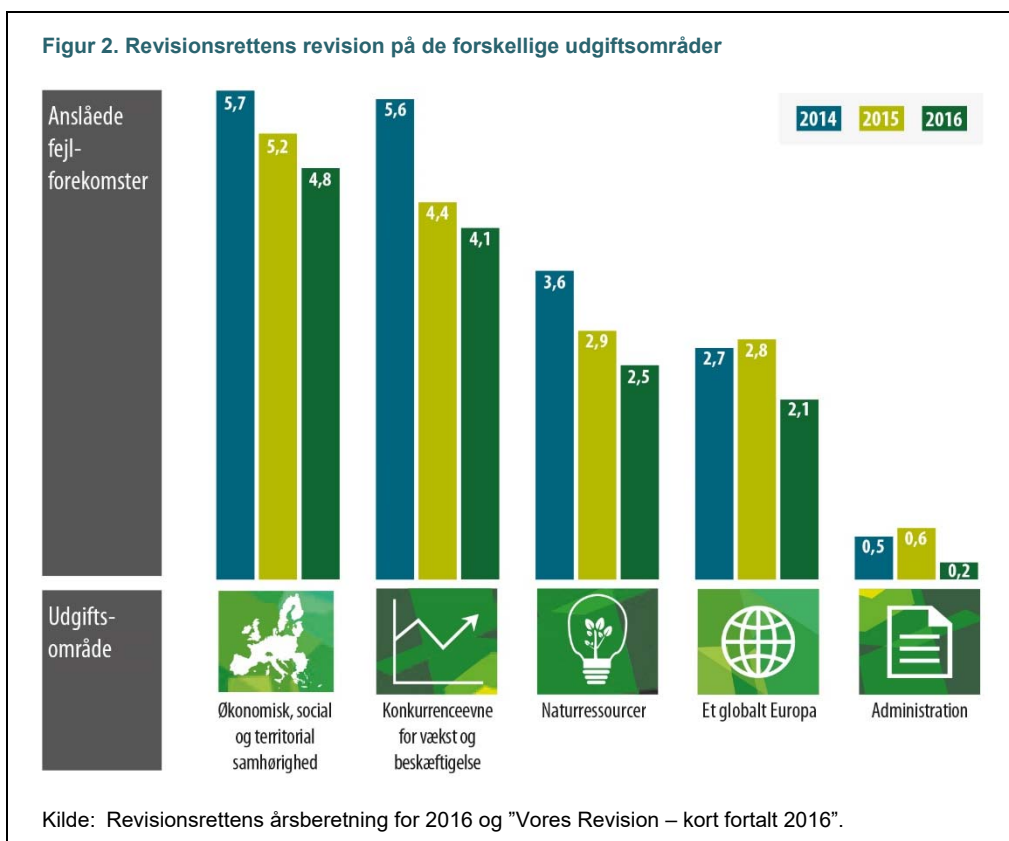
Revisionsretten gav således i lighed med tidligere år (siden 2007) EU's regnskab for 2016 en blank erklæring.

For første gang siden 1994 afgav Revisionsretten en erklæring med forbehold (i stedet for en afkræftende erklæring) om rigtigheden af de transaktioner, der lå til grund for regnskabet for 2016. Dette afspejler ifølge Revisionsretten en væsentlig forbedring i forvaltningen af EU's finanser. En stor del af de reviderede udgifter for 2016 var uden væsentlige fejl, og i de seneste 3 år er den anslåede fejlforekomst i betalingerne fra EU-budgettet faldet støt: 4,4 % i 2014, 3,8 % i 2015 og 3,1 % i 2016.

5. Revisionsretten fremhævede dog, at puklen af de betalinger, som EU har forpligtet sig til at udbetale i de kommende år, er højere end nogensinde før, og dette beløb forventes at stige yderligere frem til 2020. Revisionsretten anbefalede, at det bør være en prioritet at få fjernet denne pukkel i planlægningen af den flerårige finansielle ramme for perioden efter 2020 og undgå, at der skabes en ny betalingspukkel.

### III. Vurdering af de enkelte udgiftsområder

6. Selv om den samlede fejlprocent er faldet, vurderede Revisionsretten, at 4 ud af 5 af EU's udgiftsområder – også i 2016 – var væsentligt fejlbehæftede (dvs. med en fejlforekomst på mere end 2 %). Kun EU-institutionernes administrationsudgifter var ikke væsentligt fejlbehæftede (0,2 %). Figur 2 viser resultaterne af Revisionsrettens revision på de forskellige udgiftsområder.



Det fremgår af figur 2, at fejlforekomsten er faldet på alle 5 udgiftsområder i løbet af de seneste 3 år – og navnlig på "Konkurrenseevne for vækst og beskæftigelse" har faldet været markant. Det fremgår dog også, at Revisionsretten stadig finder mange fejl i sine revisioner.

*En blank erklæring betyder, at det er revisors opfattelse, at regnskabet i alle væsentlige henseender er rigtigt.*

*En erklæring med forbehold betyder, at revisor har fundet væsentlige fejl og mangler i forbindelse med sin revision af regnskabet.*

*En afkræftende erklæring betyder, at revisor er uenig i de oplysninger, ledelsen giver i regnskabet, eller at der er oplysninger i regnskabet, hvor revisor ikke kunne få tilstrækkeligt bevis for, at oplysningerne er rigtige.*

Området med den højeste fejlforekomst i 2016 var "Økonomisk, social og territorial samhørighed" (4,8 %). Området havde en samlet udgift på 35,7 mia. euro i 2016, der hovedsageligt var udbetalinger fra Den Europæiske Fond for Regionaludvikling og fra Samhørighedsfonden. Området har gennem mange år været kendetegnet ved en høj fejlforekomst. Området "Konkurrenceevne for vækst og beskæftigelse" havde også en høj fejlforekomst (4,1 %). Området havde en samlet udgift på 15,2 mia. euro, der hovedsageligt var udgifter til forskning, innovation, uddannelse, beskæftigelsesfremme og infrastruktur.

EU's største udgiftsområde er "Naturressourcer" (57,9 mia. euro), som hovedsageligt består af EU's fælles landbrugspolitik, men også omfatter EU's fiskeripolitik og miljøforanstaltninger. Området havde en samlet fejlforekomst på 2,5 %. Revisionsretten fremhævede i årsberetningen, at ca. ¾ af udgiftsområdet var direkte støtte (arealstøtte) og markedsstøtte, og her var fejlforekomsten 1,7 %, altså under væsentlighedsgrænsen på 2 %. Den sidste fjerdedel af udgiftsområdet – støtte til udvikling af landdistrikter, miljø, klima og fiskeri – havde en fejlforekomst på hele 4,9 %, hvilket dog er en lille forbedring fra året før.

#### BOKS 1. FEJL ER IKKE DET SAMME SOM SVIG, INEFFEKTIVITET ELLER SPILD

Den anslåede fejlforekomst er ikke en måling af svig, ineffektivitet eller spild. Fejlforekomsten er et skøn over, hvor mange af midlerne der ikke burde have været udbetalt, fordi de ikke er blevet anvendt efter reglerne. Typiske fejl er betalinger til udgifter, der ikke er berettigede til støtte, eller indkøb, der ikke lever op til reglerne for offentlige indkøb.

Kilde: Revisionsrettens årsberetning for 2016 og "Vores revision – kort fortalt 2016".

#### Betalingsbyrden er på et rekordhøjt niveau

7. Revisionsretten fremhævede i årsberetningen, at puklen af de betalinger, som EU har forpligtet sig til at udbetale i de kommende år, steg fra 217,7 mia. euro i 2015 til ca. 238,8 mia. euro i 2016. Til sammenligning var EU's samlede udgifter 136,4 mia. euro i 2016. Stigningen skyldes, at EU i 2016 afholdt færre udgifter end planlagt, mens omfanget af de fremtidige forpligtelser, der blev indgået, var omtrent som planlagt. Navnlig betalingerne under delt forvaltning på områderne "Samhørighed" og "Udvikling af landdistrikter" under den flerårige finansielle ramme (2014-2020) er kommet sent i gang, hvilket har givet et stort betalingssefterslæb. Beløbet forventes at stige yderligere frem mod 2020, hvorefter den nye finansielle ramme, som medlemslandene i 2018 er gået i gang med at forhandle om, vil træde i kraft.

8. Revisionsretten anbefaler, at det bør være en prioritet at få fjernet denne pukkel i planlægningen af den kommende flerårige finansielle ramme og undgå, at der skabes en ny. Ifølge Revisionsretten er der risiko for, at EU's udgiftslofter bliver nået i de kommende år, og der dermed bliver mindre fleksibilitet til rådighed i EU-budgettet til at imødegå uforudsete begivenheder.

9. For en række medlemslande er det også en væsentlig udfordring at få udnyttet de midler, der er afsat til landet, da det kræver, at medlemslandet udvælger et tilstrækkeligt stort antal egnede projekter og fremskaffer den medfinansiering, som det selv skal bidrage med. For en række medlemslande udgør de udestående midler en væsentlig del af de samlede offentlige udgifter. Således udgjorde de udestående midler fra EU's ESI-fonde mere end 20 % af de samlede offentlige udgifter for 2016 i Litauen, Bulgarien, Letland og Rumænien, mens de udgjorde mere end 15 % af de offentlige udgifter i Ungarn, Polen, Kroatien, Estland og Slovakiet. I Danmark udgjorde de udestående udgifter fra ESI-fondene i 2016 mindre end 1 % af de samlede offentlige udgifter. Rigsrevisionen behandlede denne problemstilling i beretning (nr. 23/2013) om Danmarks udnyttelse af tilskud fra EU's fonde fra august 2014.

**ESI-fondene** står for ca. 1/3 af EU's udgifter og består af:

- Den Europæiske Fond for Regionaludvikling
- Den Europæiske Socialfond
- Samhørighedsfonden
- Den Europæiske Fond for Udvikling af Landdistrikterne
- Den Europæiske Hav- og Fiskerifond.

### Danmark kun nævnt en enkelt gang i Revisionsrettens årsberetning

10. Revisionsretten giver ikke nogen samlet vurdering af forvaltningen af EU-midler i Danmark eller i de øvrige medlemslande, men har fokus på forvaltningen af EU's samlede årlige budget. Når medlemslande nævnes, er det som eksempler til at illustrere revisionsresultaterne. Danmark blev kun nævnt i et enkelt tilfælde i årsberetningen, hvor Revisionsretten nævnte, at der bl.a. i Danmark blev fundet fejl i udbetalinger på området "Udvikling af landdistrikter". Desuden blev Danmark nævnt i en række generelle tabeller og figurer med oplysninger fra alle medlemslande samt i 4 noter.

### IV. Hovedkonklusionerne og udvalgte bemærkninger i Parlamentets decharge-afgørelse

11. Parlamentet afgav den 18. april 2018 decharge til Kommissionen og godkendte dermed EU's regnskab for 2016. Parlamentets beslutning blev truffet på baggrund af en positiv henstilling fra Rådet fra den 20. februar 2018. Parlamentet gav også decharge til de øvrige EU-institutioner, agenturer mv., men valgte dog for 8. år i træk at udskyde dechargen til Det Europæiske Råd og Rådet på grund af en længerevarende uenighed om, hvilke oplysninger Rådet skal stille til rådighed for Parlamentet. Parlamentet kræver bl.a., at Det Europæiske Råds og Rådets budgetter bør adskilles for at øge gennemsigtigheden og ansvarligheden i institutionernes økonomiske forvaltning. Parlamentet besluttede også at udskyde dechargen for Det Europæiske Asylstøttekontor (EASO), som i øjeblikket bliver undersøgt af Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF) for en række uregelmæssigheder.

12. Parlamentet glædede sig over, at Revisionsretten afgav en blank erklæring om EU's regnskab for 2016, og udtrykte tilfredshed med, at de indtægter og forpligtelser, der lå til grund for regnskabet, i alt væsentligt var lovlige og formelt rigtige. Parlamentet glædede sig også over, at fejlprocenten er faldet i de senere år og i 2016 var på 3,1 %. Parlamentet udtrykte tilfredshed med, at Revisionsretten for første gang i 23 år afgav en erklæring med forbehold (i stedet for en afkræftende erklæring) om betalingerne, og at der ifølge Revisionsretten var sket en vigtig forbedring af EU's regnskabsforvaltning.

13. Parlamentet beklagede dog, at der stadig var høje fejlforekomster på en række områder, og nævnte specifikt "Udvikling af landdistrikter" (4,9 %), "Samhørighed" (4,8 %) og "Konkurrenceevne for vækst og beskæftigelse" (4,1 %).

14. Parlamentets dechargeafgørelse er ledsaget af en række bemærkninger og anbefalinger til Kommissionens og medlemslandenes forvaltning af EU-midler. Dette notat giver ikke en udtømmende gennemgang af alle bemærkninger, men fokuserer på de bemærkninger, som Rigsrevisionen vurderer vil have særlig interesse for Statsrevisorerne, jf. nedenfor.

#### Ønske om øget gennemsigtighed

15. Parlamentet understregede, at det er vigtigt at styrke EU-institutionernes demokratiske legitimitet ved at forbedre gennemsigtigheden og ansvarligheden. Parlamentet fremhævede en række områder, hvor Kommissionen og medlemslandene kan styrke dette:

- Der bør sikres en bedre sammenhæng mellem EU's politiske mål, de flerårige finansielle rammer, Parlamentets valgperiode og Kommissionens mandatperiode, så politiske mål, budgetter og politiske mandatperioder kommer på linje.
- EU's årlige budget bør organiseres efter EU's politiske prioriteter, og budgetteringen bør gøres resultatbaseret. Kommissionen bør desuden forenkle sin rapportering af resultater ved at reducere antallet af mål og indikatorer og styrke mulighederne for at sammenligne udgifter og opnåede resultater.
- Kommissionen bør gøre det obligatorisk for alle generaldirektorater at offentliggøre deres forslag til landespecifikke henstillinger om finanspolitikken i de enkelte medlemslande som led i EU's koordinering af medlemslandenes økonomiske politik og finanspolitik (det europæiske semester).

- Gennemsigtigheden af udgifterne til flygtninge- og migrationspolitikken bør øges ved at samle de forskellige budgetposter under én overskrift.
- Gennemsigtigheden af "Forskning" og "Udvikling af landdistrikter" bør forbedres for at indkredse og korrigere årsagerne til de høje og vedvarende fejlprocenter på disse områder.
- Der er behov for at oprette et uafhængigt EU-kontor til at hjælpe whistleblowere med at videregive oplysninger om mulige uregelmæssigheder, beskytte whistlebloweres fortrolighed og tilbyde den nødvendige støtte og rådgivning.

### **Betalingsbyrden er bekymrende**

16. Parlamentet udtrykte i dechargeafgørelsen bekymring over det betydelige efterslæb af betalinger, som Revisionsretten også påpegede (jf. pkt. 7-9). Parlamentet opfordrede Kommissionen til at fremskynde programmerne og dermed også betalingerne på navnlig samhörighedsområdet. Det udestående beløb på ca. 238,8 mia. euro svarer til næsten 3 års betalinger fra EU's fonde, og det øger ifølge Parlamentet risikoen for, at EU-budgettet ikke kan finansiere uforudsete udgifter, der måtte opstå frem mod 2020, når den nuværende finansielle ramme afsluttes.

17. Parlamentet var også bekymret for, at det i de mest ramte lande (jf. pkt. 9) kan være vanskeligt at finde nok projekter med tilstrækkelig høj kvalitet, og at der dermed er risiko for, at landene vil fokusere mere på kvantitet end på kvalitet i udvælgelsen af projekter. Parlamentet opfordrede derfor Kommissionen og Revisionsretten til at lægge vægt på, at projekterne er bæredygtige og hensigtsmæssige (giver de value for money?).

18. Parlamentet opfordrede endelig Kommissionen til at gå ind mere proaktivt for at hjælpe medlemslande, der har svært ved at få anvendt de udestående midler, og bruge alle de muligheder for teknisk bistand, der er til rådighed.

### **V. Rigsrevisionens EU-revision og samarbejde på EU-området**

19. Rigsrevisionen afgiver hvert år en erklæring om revisionen af EU-midler i Danmark, dvs. de indtægter, som Danmark har modtaget fra EU, og de bidrag, som Danmark har betalt til EU. Rigsrevisionens EU-erklæring blev i 2017 afgivet som en del af beretningen om revisionen af statsregnskabet for 2016, som Statsrevisorerne behandlede på deres møde i august 2017.

20. Rigsrevisionen afgav i 2017 yderligere en beretning med en EU-vinkel. I beretning (nr. 7/2017) om SKATs kontrol og vejledning på toldområdet fra december 2017 undersøgte Rigsrevisionen SKATs kontrol og vejledning i forbindelse med borgeres og virksomheders fortoldning af importvarer fra lande uden for EU. Danmark er en del af EU's toldunion, og reglerne på området er fastsat af EU. EU modtager som følge heraf størsteparten af provenuet fra toldoprævningen som en del af EU's egne indtægter.

21. Rigsrevisionen samarbejder med de øvrige medlemslandes rigsrevisioner og Revisionsretten i regi af EU-Kontaktkomitéen, hvor rigsrevisorerne mødes én gang årligt. EU-Kontaktkomitéen er et nyttigt forum for videndeling og erfaringsudveksling om aktuelle EU-relaterede emner. Under EU-Kontaktkomitéens paraply findes en række arbejdsgrupper og taskforces, hvor Rigsrevisionen deltager i de for vores egen virksomhed mest relevante. For øjeblikket deltager Rigsrevisionen således i 2 taskforces, der overvåger henholdsvis udviklingen af fælles EU-regnskabsstandarder (EPSAS) samt Bankunionens betydning for rigsrevisionernes adgang til at revidere banktilsynet i medlemslandene og Revisionsrettens adgang til at revidere det fælles EU-banktilsyn, der er placeret i Den Europæiske Centralbank (ECB). Rigsrevisionen deltager også i rigsrevisionernes netværk for EU-kontaktpersoner, hvor vi på det seneste møde den 10.-11. maj 2018 bl.a. delte viden og erfaringer med de øvrige rigsrevisioner om EU's databeskyttelsesforordning, der trådte i kraft den 25. maj 2018.

22. Rigsrevisionen vil fortsat holde Statsrevisorerne orienteret om udviklingen i forvaltningen og revisionen af EU-midlerne. Vi vil også fortsat have fokus på, hvordan EU-midlerne forvaltes i Danmark, og afgiver til statsrevisormødet i august 2018 vores årlige EU-erklæring som en del af beretningen om revisionen af statsregnskabet for 2017 – i god tid inden Statsrevisorernes besøg i Revisionsretten i forbindelse med besigtigelsesrejsen til Bruxelles og Luxembourg den 21.-22. november 2018.

Lone Strøm