



Notat til Statsrevisorerne om
orientering i forbindelse med Stats-
revisorernes besigtigelsesrejse til
Luxembourg og Bruxelles

September
2013

revision
revision

revision

Orientering i forbindelse med Statsrevisorernes besigtigelsesrejse til Luxembourg og Bruxelles

2. september 2013

RN 1903/13

OPSAMLING

Notatet er et baggrundspapir til brug for Statsrevisorernes besøg ved EU-institutioner i Luxembourg og Bruxelles den 25.-26. september 2013.

Formålet med notatet er at skitsere, hvordan EU's kontrol- og revisionsorganer samarbejder med de tilsvarende danske myndigheder og Rigsrevisionen. Notatet uddyber også Den Europæiske Revisionsrets og Rigsrevisionens revision af EU-midler og samarbejdet mellem de 2 institutioner (kap. I).

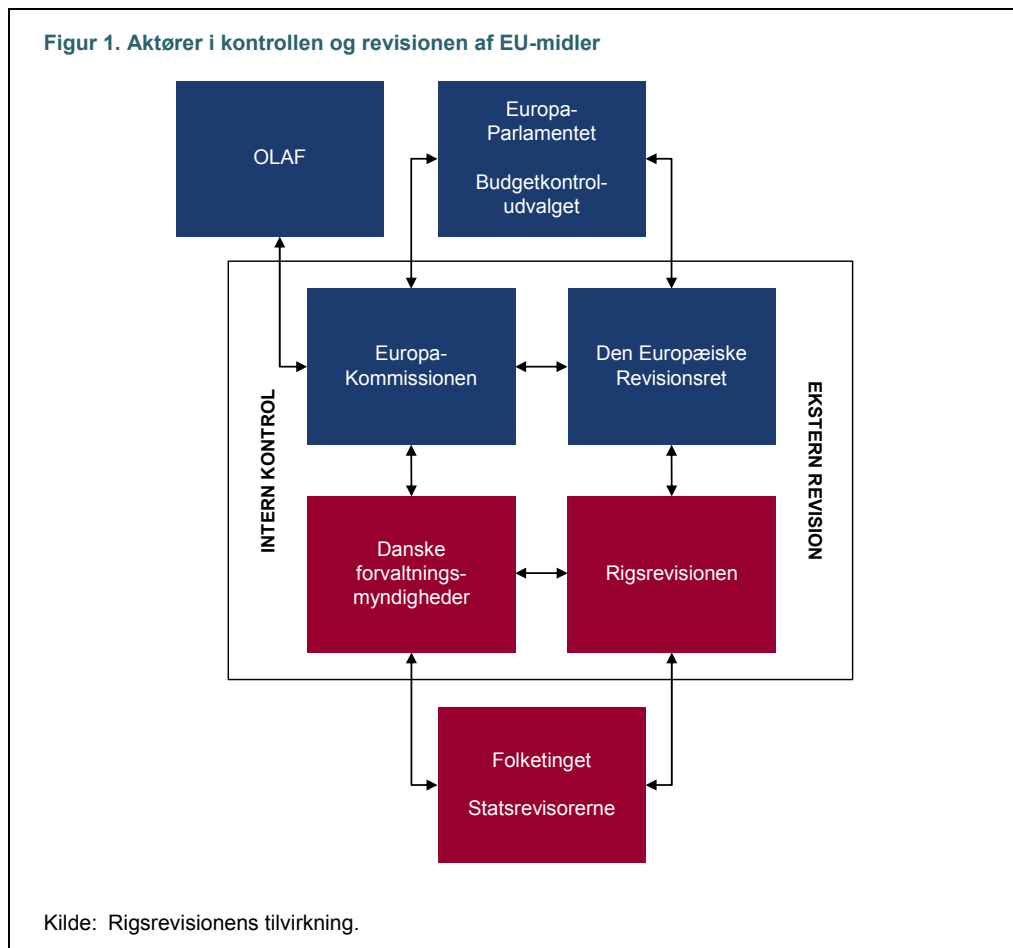
Derudover berører notatet 3 områder:

- Folketingets og Europa-Parlamentets rolle i forbedringen af forvaltningen af EU-midler (kap. II).
- Revisionen skal tilføre værdi – øget fokus på effekt (kap. III).
- Øget ansvarlighed i medlemslandene, "better spending" og øget transparens (kap. IV).

Der henvises i notatet til programmet for besøget under de relevante kapitler.

I. Kontrol og revision af EU-midler

1. Kontrollen og revisionen af EU-midler foregår både på EU-niveau og nationalt niveau, jf. figur 1.



De blå kasser er EU-myndigheder, og de røde kasser er danske myndigheder. Europa-Kommissionen (herefter Kommissionen) og de danske forvaltningsmyndigheder samarbejder om *den interne kontrol* af EU-midler. Den Europæiske Revisionsret (herefter Retten) og Rigsrevisionen har til opgave at varetage *den eksterne revision* af EU-midler med hvert sit fokus. Retten rapporterer resultaterne af revisionen til Budgetkontroludvalget (CONT – ofte kaldet CO-COBU fra den franske Commission du Contrôle Budgétaire) i Europa-Parlamentet (herefter Parlamentet). Rigsrevisionen rapporterer resultaterne af revisionen til Statsrevisorerne. Ved mistanke om svindel og svig med EU-midler overdrager Kommissionen og Retten sagen til OLAF, som er Kommissionens kontor for bekæmpelse af svig.

Den interne kontrol af EU-midler

2. Den interne kontrol af EU-midler foretages både af Kommissionen og af de danske forvaltningsmyndigheder, som det fremgår af venstre side af figur 1.

Kommissionens kontrolbesøg i Danmark

Kommissionen har gennemført et kontrolbesøg i Jylland i starten af juli i forbindelse med et projekt støttet af Den Europæiske Fond for Tilpasning til Globaliseringen (EGF).

I Danmark kontrolleres og revideres alle EU-midler, der ud- eller indbetales af den danske stat af flere kontrolorganer. Dels kontrolleres midlerne af de respektive interne revisioner i NaturErhvervstyrelsen, SKAT og Finansministeriet, dels kontrolleres projektrekskaber af henholdsvis af en privat revisor (p.t. Deloitte) vedrørende landbrugsstøtte og EU-controllerenheden i NaturErhvervstyrelsen vedrørende strukturfondene.

3. På EU-niveau foretager Kommissionen regelmæssige kontrolbesøg hos de danske forvaltningsmyndigheder for at kontrollere myndighedernes administration af de EU-midler, der gives i støtte til Danmark. Kommissionen tager også – i samarbejde med de nationale kontrol- og tilsynsmyndigheder – på kontrolbesøg hos dem, der har modtaget støtte fra EU (fx en dansk landmand). Formålet er at følge den enkelte euro, der gives i støtte, fra den bliver udbetalt fra Kommissionen, til den havner hos den enkelte støttemodtager.

4. Kommissionen samarbejder med de interne revisioner og controllere i Danmark. Når Kommissionen besøger Danmark, anmelder den sine besøg direkte til forvaltningsmyndigheden, der orienterer Rigsrevisionen om det kommende revisionsbesøg. Kommissionen afrapporterer resultatet af kontrolbesøget til den relevante danske forvaltningsmyndighed. I de tilfælde, hvor Kommissionen har konstateret væsentlige fejl eller uregelmæssigheder, kan Kommissionen stille krav om tilbagebetaling af midler.

5. Rigsrevisionen deltager ikke i Kommissionens interne kontrolbesøg, men de respektive myndigheder orienterer Rigsrevisionen om resultatet af Kommissionens besøg og sender revisionsrapporter og relevant korrespondance til Rigsrevisionens orientering.

Den eksterne revision af EU-midler

6. Den eksterne revision af EU-midler foretages både af Retten og af Rigsrevisionen, som det fremgår af højre side af figur 1. Retten er ansvarlig for den eksterne revision af EU's budget. Rigsrevisionen reviderer de EU-midler, der går via statsregnskabet. Rigsrevisionen koordinerer og deltager desuden i alle Rettens revisioner af EU-midler i Danmark.

7. Retten er EU's eksterne revisor og har til opgave at kontrollere, om EU's regnskab er rigtigt, dvs. uden væsentlige fejl og mangler. Ca. 80 % af EU-budgettet bliver udmøntet gennem "delt forvaltning" med medlemslandene. Derfor gennemfører Retten både revisionsbesøg hos Kommissionens institutioner og i medlemslandene. Resultaterne af Rettens arbejde bliver anvendt af Kommissionen, Parlamentet og Rådet samt af medlemsstaterne til at forbedre den økonomiske forvaltning af betalinger fra EU's budget. Yderligere information om Rettens organisation og opgaver findes i brochuren om Retten.

8. Der er et tæt samarbejde mellem Retten og Rigsrevisionen, jf. boks 1. Når Retten besøger Danmark, går alle henvendelser fra Retten om revision af myndigheder eller private gennem Rigsrevisionen. Rigsrevisionen deltager i Rettens besøg for at holde sig orienteret om de sager, som Retten reviderer.

BOKS 1. RETTENS BESØG I DANMARK

I 2013 har der til dags dato været 2 revisionsbesøg fra Retten i Danmark. Rigsrevisionen deltager som udgangspunkt på det indledende og afsluttende møde, som Retten afholder med den reviderede myndighed. Fx deltog Rigsrevisionen i et revisionsbesøg i Danmark fra den 18.-22. februar 2013. Revisionsbesøget var et led i en forvaltningsrevision af integrationen af EU's vandpolitiske mål i den fælles landbrugspolitik.

Retten og Rigsrevisionen udfører 3 former for revision:

Finansiel revision

Giver regnskaberne i alt væsentlighed et retvisende billede?

Juridisk-kritisk revision

Er transaktionerne i overensstemmelse med bestemmelserne?

Forvaltningsrevision

Er forvaltningen sparsommelig, produktiv og effektiv?

9. I Rigsrevisionen er EU-revisionen samlet i ét kontor. Dette er gjort for at understøtte den specialistviden om de ofte komplicerede regelgrundlag, der ligger til grund for administrationen af EU-midler, som er nødvendig at have kendskab til ved revisionen af EU-midler.

Ud over at deltage i Rettens revisionsbesøg i Danmark gennemfører Rigsrevisionen også revisioner af EU-midler i Danmark, dvs. revision af de indtægter, som Danmark har modtaget fra EU (EU-indtægter), og de bidrag, som Danmark har betalt til EU (EU-udgifter). Revisionen danner grundlag for Rigsrevisionens EU-beretning, jf. boks 2, som afgives hvert år i november. Beretningen indeholder en erklæring om revisionen af EU-midler i Danmark.

BOKS 2. RIGSREVISIONENS EU-BERETNING

Formålet med EU-beretningen er at vurdere, om forvaltningen af EU-midler i Danmark samlet set fungerer tilfredsstillende. Den seneste EU-beretning havde fokus på 3 områder:

- Fødevarerministeriets forvaltning af EU's landbrugsstøtteordninger, herunder administrationen af arealkontrollen og krydsoverensstemmelseskontrollen.
- Kommissionens underkendelser mod Danmark, og hvilke initiativer Fødevarerministeriet havde taget for at mindske det beløbsmæssige omfang af underkendelserne.
- Effekten af lokale projekter, som modtager EU-støtte. Bornholm blev udvalgt som case, og det blev undersøgt, om der var opstillet effektmål for Regionalfonden, Landdistriktsfonden og Fiskerifonden, og om det var muligt at måle effekten af de givne tilskud.

10. Ud over EU-beretningen udarbejder Rigsrevisionen også erklæringer til statslige myndigheder. Rigsrevisionen udfærdiger i sin egenskab som statens revisor en revisionserklæring for de statslige myndigheder, når de har projekter, der støttes direkte gennem EU's forskellige programmer (7. rammeprogram, LIFE, Twinning m.fl.). Erklæringerne sendes til Kommissionen og indgår i resultaterne af Kommissionens interne kontrol. Rigsrevisionen har i 1. halvår 2013 udarbejdet 12 erklæringer og forventer at udarbejde yderligere 14 inden årets udgang.

11. Rigsrevisionen og Retten samarbejder også med de øvrige rigsrevisioner i EU gennem EU-Kontaktkomitéen. EU-Kontaktkomitéen er et centralt forum for videndeling og udvikling af revisionen med det formål at bidrage til forbedringen af administrationen af EU-midler i EU og medlemslandene. Rigsrevisionen har stort udbytte af deltagelsen i EU-Kontaktkomitéens aktiviteter.

EU-Kontaktkomitéens medlemmer er EU's rigsrevisorer, der mødes 1-2 gange årligt. EU-Kontaktkomitéen støttes af et netværk af kontaktpersoner, der forbereder komitéens møder og driver arbejdsgrupper under EU-Kontaktkomitéen. Ud over arbejdsgrupper om bl.a. miljø, told og moms, den finansielle krise m.m. arrangeres også fælles revisioner, hvor flere rigsrevisioner samarbejder om en revision på tværs af landegrænser. Seneste eksempel er beretning nr. 2/2012 om Danmarks reduktion af CO₂-udledningen, som blev afgivet til Statsrevisorerne i oktober 2012.

Samarbejdet i EU-Kontaktkomitéen koordineres af Rigsrevisionens sekretariat, der også har ansvaret for at udarbejde de 2 notater årligt til Statsrevisorerne om Rettens årsberetning og Parlamentets dechargeafgørelse.

II. Folketingets og Parlamentets rolle i forbedringen af forvaltningen af EU-midler

Relevant for besøget i CONT, Kommissionen og OLAF

12. Rigsrevisionen rapporterer som bekendt resultaterne af sin revision til Statsrevisorerne, som rapporterer til Folketinget. I lighed med dette rapporterer Retten resultaterne af sin revision til Parlamentet. Det mest centrale udvalg i Parlamentet i relation til Rettens arbejde er CONT. CONT undersøger, hvordan EU-budgettet bliver anvendt, om målene er opfyldt, og om de forskellige EU-programmer giver et tilfredsstillende udbytte.

13. Retten samarbejder også med OLAF. OLAF efterforsker svindel med EU-budgettet, korruption og alvorlige forseelser inden for EU's institutioner og udvikler Kommissionens politik for bekæmpelse af svig. Hvis Retten får mistanke om svig i forbindelse med sine revisioner eller via en ekstern kontakt, overdrages sagen til OLAF. OLAF samarbejder direkte med de danske myndigheder, fx SKAT og Statsadvokaten for Særlig Økonomisk og International Kriminalitet.

14. Det er Statsrevisorernes og CONT's behandling af Rigsrevisionens og Rettens rapporter af resultaterne af revisionen, der sikrer, at administrationen følger op på revisionens anbefalinger, at procedurer og regler ændres m.m. Man kan sige, at den parlamentariske behandling betyder, at revisionsresultaterne får konsekvens.

15. Som nævnt i pkt. 7 administreres en stor del af EU's budget i "delt forvaltning" mellem EU og medlemslandene. Retten reviderer EU-budgettet som helhed og fokuserer ikke særligt på kvaliteten af administrationen i de enkelte lande. Retten har i de sidste mange år afgivet en samlet konklusion om, at de betalinger, EU udfører, er væsentligt fejlbehæftede.

Kommissionen og Retten er af Parlamentet gentagne gange blevet opfordret til i højere grad at tydeliggøre, hvilke medlemslande der gør det godt, og hvilke der har problemer, for at Kommissionen kan fokusere særligt på de områder og lande, hvor de største problemer er, og indkredse og afhjælpe systematiske fejl. Der argumenteres for, at en mere målrettet indsats på de sagsområder eller lande/regioner, der har problemer, vil være givtigt i forhold til at nedbringe det samlede antal fejl.

16. På Statsrevisorernes møde med Europa- og Finansudvalgene den 1. marts 2013 blev det diskuteret, at der er mange fejl på områder, som både er reguleret af EU- og af national lovgivning. Parlamentet har opfordret Kommissionen til at undersøge, i hvor høj grad der findes overregulering, dvs. i hvilken udstrækning de nationale bestemmelser suppleret med EU-regler skaber unødigt store byrder for støttemodtagerne. Parlamentet opfordrer medlemslandene til i samarbejde med Kommissionen og Retten at indkredse unødigt komplicerede nationale regler med det formål at forenkle dem. Dette er en opgave, som ligger uden for revisionens område, men som Parlamentet og Folketinget kan løse.

III. Revisionen skal tilføre værdi – øget fokus på effekt

Relevant for besøget i Retten og Parlamentet

17. Både Retten og Rigsrevisionen har i dag fokus på, om administrationen af EU-midler foregår med så få fejl som muligt, og på, hvilke resultater der opnås med EU's midler. Eller med andre ord: Bliver der skabt mere værdi for borgerne?

18. Rigsrevisionen har siden 2008 årligt udarbejdet en beretning om revisionen af EU-midler i Danmark. Formålet med beretningen er at vurdere, om regnskabsforvaltningen af EU-midler i Danmark samlet set er tilfredsstillende. I de seneste år har beretningen ud over at undersøge, om der er en tilfredsstillende regnskabsforvaltning af EU-midlerne, også lagt vægt på at undersøge, hvad effekten har været af indsatsen fra de forskellige EU-fonde. Rigsrevisionen har haft særligt fokus på, om der er opstillet effektmål ved projektets start, effektmålenes betydning for indstilling af projekter, og om der er målt på effekterne i projekterne.

19. I beretningen om revisionen af EU-midler, der afgives til Statsrevisorerne i november 2013, har Rigsrevisionen udvalgt 3 områder, hvor der ses på effekten af EU-midlerne: Socialfondsprojekternes beskæftigelsesmæssige effekt, effekten af "grøn vækst"-initiativerne under Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne samt effekten af Skatteministeriets arbejde for at mindske fejlene i toldangivelserne. De foreløbige resultater af undersøgelsen viser, at der stadig er rum for forbedring i forhold til, hvordan der arbejdes med at skabe og dokumentere, at EU's midler har en effekt.

20. Kommissionen og Retten og interesserer sig også for effekten af EU-midlerne. Både Kommissionen og Retten har i løbet af de seneste år haft et stadigt større fokus på resultaterne af EU's udgiftsprogrammer efter i mange år primært at have fokuseret på, om de formelle regler var overholdt, og om de afsatte midler på EU's budget var blevet udbetalt i de enkelte medlemslande. EU's politiske beslutningstagere i Parlamentet og Rådet har også tilskyndet og støttet dette øgede fokus på resultater.

Parlamentet har rost Retten for det øgede fokus på, hvilke resultater og effekter Kommissionen opnår. Parlamentet opfordrede i sin seneste dechargeafgørelse både Kommissionen og Retten til at fortsætte og udbygge arbejdet med rapportering om resultatopnåelse og effekt.

21. Boks 3 viser Rettens særberetninger om effekt.

BOKS 3. RETTENS SÆRBERETNINGER OM EFFEKT

Retten har i de seneste år udarbejdet særberetninger, som enten direkte eller indirekte har berørt, hvilken effekt og merværdi der er opnået med EU-støtten. I 2013 er der indtil videre offentliggjort:

- 7/2013 – Har Den Europæiske Fond for Tilpasning til Globaliseringen givet EU merværdi i forhold til at reintegrere arbejdsløse?
- 5/2013 – Er de EU-samhørighedsmidler, som anvendes på veje, givet godt ud?
- 4/2013 – EU's samarbejde med Egypten på området regeringsførelse
- 3/2013 – Har Marco Polo-programmerne været effektive med hensyn til at flytte trafik væk fra vejene?
- 1/2013 – Har EU's støtte til fødevarerindustrien effektivt og produktivt bidraget til at forøge værdien af landbrugsprodukter?

IV. Øget ansvarlighed i medlemslandene, "better spending" og øget transparens

Relevant for besøget i Retten, Parlamentet og Kommissionen

22. Rettens og Rigsrevisionens øgede fokus på effekt er til dels en reaktion på et generelt større fokus på "better spending". Særligt efter finanskrisen er der kommet øget fokus på, at EU's midler bruges bedst muligt, og at der kommer brugbare resultater ud af de projekter, som EU støtter.

23. "Better spending" er et politisk initiativ i forbindelse med reformen af EU-budgettet, der vil sætte fokus på at få mere for de samme penge, dvs. at få mest mulig merværdi ud af EU-midlerne. Det drejer sig ikke kun om at blive mere effektiv, men også om at blive bedre til at fokusere udgifterne i forhold til de politiske prioriteringer. Implementering af princippet om "better spending" vil forudsætte en øget koordinering på europæisk, nationalt og subnationalt plan.

24. Da udmøntningen af EU's budget i høj grad sker i medlemslandene, er "better spending" noget, der skal ske i et samarbejde mellem Kommissionen og de nationale myndigheder. Selv om Kommissionen har det samlede ansvar for hele EU's budget, er det vigtigt at sikre, at administrationen i medlemslandene er så god som muligt. Kommissionen har mulighed for at sanktionere og kræve tilbagebetaling, hvis der findes fejl i landenes administration, men det er også nødvendigt med et øget fokus på resultatskabelse og effekt for at opfylde ambitionen om "better spending".

25. Grundet de mange fejl, som Retten finder i medlemslandenes administration, har der i en lang årrække været arbejdet med, hvordan medlemslandenes ansvarlighed kunne øges. Parlamentet har i mange år efterspurgt, at det blev et krav, at medlemslandenes myndigheder skulle udarbejde en erklæring til Kommissionen, hvori de garanterer for administrationen af midlerne. Dette har tidligere været et krav på landbrugsområdet, men fra 2013 gælder det også for strukturfondene og andre EU-midler. Erklæringerne skal revideres af en uafhængig revisor. I Danmark vil det være Deloitte og de interne revisioner, der fungerer som den uafhængige revisor i forbindelse med disse erklæringer.

26. Alle EU-lande har siden 2008 været forpligtet til at udarbejde en oversigt til Kommissionen over de EU-revisioner, der er gennemført i løbet af året. En undersøgelse fra den hollandske rigsrevision viser, at det kun er 14 ud af de 27 lande, der har valgt at offentliggøre oversigten over de gennemførte revisioner. Ydermere er de respektive oversigter udarbejdet ud fra forskellige skabeloner og indeholder forskellig information, hvilket gør det svært at danne sig et samlet indtryk af kvaliteten af administrationen af EU-midler i medlemslandene.

27. Det er Rigsrevisionens synspunkt, at en revisionserklæring på nationalt niveau – som den, der er inkluderet i Rigsrevisionens EU-beretning – øger gennemsigtigheden af kvaliteten af administrationen af EU-midler. På nuværende tidspunkt er der kun 4 lande (Danmark, Holland, Storbritannien og Sverige), der udarbejder en revisionserklæring om administrationen af EU-midler i landet.

28. I dette efterår påbegynder en arbejdsgruppe under EU-Kontaktkomitéen et arbejde, der skal undersøge mulighederne for at ensrette de 4 revisionserklæringer, der i dag udarbejdes, så de bliver nemmere at sammenligne, og undersøge, om flere lande kunne være interesserede i at lave en sådan erklæring.