



Notat til Statsrevisorerne om
orientering om Europa-Parlamentets
afgørelse om afslutning af EU's
regnskaber for 2013

Juni
2015

revision
revision

revision

Orientering om Europa-Parlamentets afgørelse om afslutning af EU's regnskaber for 2013

29. maj 2015

RN 1901/15

OPSAMLING

I dette notat redegør Rigsrevisionen for Europa-Parlamentets endelige godkendelse af EU's regnskab for 2013.

Europa-Parlamentet har godkendt EU's regnskab for 2013, men har taget forbehold på 3 områder i regnskabet. I forbindelse med godkendelsen af regnskabet afgiver Europa-Parlamentet en række bemærkninger til regnskabet samt til Europa-Kommissionens og medlemslandenes forvaltning af EU-midler. I notatet fremhæves de bemærkninger, som Rigsrevisionen har vurderet er mest væsentlige og interessante for Statsrevisorerne:

- Pres på EU-budgettet
- Bliver pengene brugt rigtigt?
- Bedre kontrol med EU-midler.

I. Indledning og baggrund for dechargeafgørelsen afgivet i april 2015

1. Rigsrevisionen har valgt at orientere Statsrevisorerne om Den Europæiske Revisionsrets (herefter Revisionsretten) årsberetning og Europa-Parlamentets (herefter Parlamentet) dechargeafgørelse. Dette sker i 2 årlige notater, der afgives i december (om årsberetningen) og i juni (om dechargeafgørelsen). Rigsrevisionen udarbejder notaterne, fordi Statsrevisorerne har en stor interesse for EU-området, og fordi notaterne perspektiverer Rigsrevisionens EU-erklæring og revision på EU-området.

2. Parlamentet besluttede den 29. april 2015 at give decharge til Europa-Kommissionen (herefter Kommissionen), øvrige EU-institutioner, agenturer mv., hvilket betyder, at Parlamentet godkender, at regnskaberne for EU's almindelige budget for 2013 kan afsluttes.

3. Parlamentet har dog i lighed med tidligere år valgt at udskyde dechargen til Ministerrådet (herefter Rådet) og Det Europæiske Råd. Parlamentet har også udskudt at give decharge til The European Institute of Innovation and Technology (EIT) og 4 ud af 7 EU-/private teknologisamarbejder. Parlamentet genvurderer beslutningen om decharge i efteråret 2015.

Dette notat er en opfølgning på Rigsrevisionens notat til Statsrevisorerne fra december 2014 om Revisionsrettens årsberetning for 2013 og Rigsrevisionens EU-samarbejde.

4. Parlamentets dechargeafgørelse er truffet på baggrund af en positiv indstilling fra medlemslandenes regeringer i Rådet. Holland, Storbritannien og Sverige har dog i lighed med tidligere år stemt imod indstillingen og afgivet en særskilt erklæring, hvor de stærkt beklager og kritiserer den høje fejlprocent i forvaltningen af EU-midlerne.

5. Hovedparten af EU's udgifter forvaltes ved delt forvaltning i et samarbejde mellem Kommissionen og de enkelte medlemslande. Kommissionen har dog det overordnede ansvar for, at EU-budgettet udmøntes korrekt. Foruden de kontrolsystemer, der er etableret i de enkelte medlemslande, er EU's regnskab underlagt kontrol via 3 kanaler:

- Kommissionen udfører en intern kontrol i forbindelse med administrationen af budgettet.
- Revisionsretten udfører efterfølgende en eks-tern revision af budgetforvaltningen.
- Parlamentet foretager – på baggrund af en indstilling fra Rådet – en politisk kontrol og godkendelse af Kommissionens og de øvrige EU-institutioners forvaltning af EU-budgettet – den såkaldte dechargeprocedure.

Parlamentets decharge er sidste del af den ansvarskæde, der fører til endelig godkendelse af EU's budget og regnskab, jf. figur 1.

Figur 1. Ansvarskæden for godkendelse af EU's regnskab



Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af Revisionsrettens horisontale analyse om ansvarlighed og revision (september 2014).

6. I forbindelse med dechargen gennemgår Parlamentet og Rådet bl.a. Revisionsrettens årsberetning, revisionserklæring og særberetninger samt de årlige aktivitetsrapporter fra Kommissionen.

Rigsrevisionen reviderer deres nationale myndigheders forvaltning af EU-midler. Det samme gør en række øvrige medlemslandes rigsrevisioner. Denne revision indgår ikke i dechargeproceduren, men i nationale politiske processer.

7. 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. Parlamentets praksis er desuden at give decharge til de enkelte institutioner, fx Rådet, Revisionsretten og EU-Domstolen.

II. Hovedkonklusionerne i Parlamentets dechargeafgørelse

8. Parlamentet konkluderer, at EU's regnskab for 2013 i alt væsentligt er retvisende, og udtrykker tilfredshed med, at de indtægter og forpligtelser, der ligger til grund for regnskabet, i alt væsentligt er lovlige og formelt rigtige.

9. Parlamentet fremhæver, at det nu er 20. gang, at Revisionsretten ikke har afgivet en positiv revisionserklæring om betalingernes lovlighed og formelle rigtighed. Dette finder Parlamentet uacceptabelt. Parlamentet konstaterer, at Revisionsretten har givet en afkræftende erklæring om betalingernes lovlighed og formelle rigtighed på baggrund af, at fejlprocenten i regnskabsåret 2013 var på 4,7, samt at de overvågnings- og kontrolsystemer, der skal hindre fejl, kun er delvist effektive.

10. Parlamentet fremhæver også, at de områder, der har delt forvaltning mellem Kommissionen og medlemslandene, har en estimeret fejlprocent på 5,2. Fejlprocenten på de områder, som Kommissionen forvalter alene, er på 3,7. På baggrund af dette understreger Parlamentet vigtigheden af, at forvaltningen og kontrolsystemerne i medlemslandene forbedres for at sikre bedre administration under den næste rammeprogramperiode (2014-2020). Parlamentet opfordrer derfor alle aktører, der er involveret i EU's beslutningsproces, til at forenkle reglerne, begrænse bureaukrati og effektivisere kontrollerne.

11. Parlamentet har for 2. år i træk taget forbehold for udgiftsområder i EU's regnskab. Forbeholdene er oprindeligt fremsat af generaldirektørerne for de respektive områder. Forbeholdene kan ses som en skærpelse af Parlamentets kritik af forvaltningen på disse områder. Forbeholdene sætter dog ikke spørgsmålstegn ved den overordnede afgørelse om at give decharge til Kommissionen.

På baggrund af mangelfulde kontrolprocedurer, der ikke sikrer lovligheden og rigtigheden af betalingerne på udgiftsområderne "Landbrug" og "Udvikling af landdistrikter" tager Parlamentet forbehold for projekter vedrørende markedstiltag (198,3 mio. euro), direkte betalinger (652 mio. euro), udgifter til udvikling af landdistrikter (599 mio. euro) og IPARD (førtiltrædelsesbistand til udvikling af landdistrikter) i Tyrkiet (2,6 mio. euro). Beløbene i parentes er de midler, der er i risiko for at være fejlbehæftede.

På udgiftsområdet "Regionalpolitik" tager Parlamentet forbehold for de kontrolprocedurer, der ikke sikrer lovligheden og rigtigheden af betalingerne. 73 ud af 322 programmer er midlertidigt stoppet, da pålideligheden af administrationen og kontrolsystemerne ikke er sikker. Det estimeres, at 440,2 mio. euro er i risiko for at være fejlbehæftet. Det samme gælder for programmer på udgiftsområdet "Beskæftigelse og sociale anliggender". Her estimeres det, at 123,2 mio. euro er i risiko for at være fejlbehæftet.

12. Som i tidligere år påpeger Revisionsretten i sin årsberetning, at myndighederne i medlemslandene i mange tilfælde havde tilstrækkelige oplysninger til, at de kunne have opdaget og korrigeret fejlene. Parlamentet opfordrer Kommissionen til at sikre, at der sker forbedringer på dette område.

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.

Fejl i administrationen er ikke det samme som sving. I størstedelen af tilfældene vil en fejl være en administrativ fejl, der skyldes EU-reglernes og de nationale reglers kompleksitet.

III. Udvalgte bemærkninger i Parlamentets dechargeafgørelse

13. 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 – navnlig bemærkninger, der vedrører forvaltningen af EU-midler i medlemslandene.

Pres på EU-budgettet

14. På baggrund af Revisionsrettens årsberetning udtrykker Parlamentet stor bekymring over, at Kommissionen skubber en stor betalingsforpligtelse foran sig. På grund af den måde, som EU's udgiftsprogrammer er struktureret på, kan der gå lang tid mellem forpligtelser og betalinger, dvs. lang tid, fra støtten til et projekt bevilges, til støtten udbetales til støttemodtageren. Parlamentet fremhæver, at betalingsforpligtelsen ved udgangen af 2013 var på 322 mia. euro, og at dette beløb forventes at stige i 2014. Betalingsforpligtelsen var ved udgangen af 2013 mere end dobbelt så stor som årets udgiftsbudget.

Revisionsretten og Parlamentet har særligt fokus på dette område, fordi der typisk vil falde mange betalinger ved slutningen af en programperiode, hvilket sætter yderligere pres på budgettet. Parlamentet opfordrer derfor Kommissionen til at udarbejde et likviditetsbudget, der sikrer, at Kommissionen har de fornødne betalingsbevillinger i de enkelte år, så Kommissionen kan betale sine regninger og udgifter.

Bliver pengene brugt rigtigt?

15. Parlamentet er også optaget af, at EU's penge bliver brugt til det formål, de er givet. På den baggrund kritiserer Parlamentet, at nogle EU-midler aldrig når de tiltænkte slutbrugere, enten fordi de projekter eller programmer, som pengene er givet til, ikke kommer i gang, eller fordi projekterne bliver så forsinkede, at pengene skal returneres til EU (midler, der er givet til et projekt, skal senest bruges inden for 2 år fra udbetalingen).

Parlamentet understreger dog samtidig, at der er for stort fokus på blot at bruge penge frem for at skabe resultater. Det skyldes opbygningen af den flerårige finansielle ramme, hvor midlerne fordeles på medlemslandene i årlige tildelinger. Hvis medlemslandene ikke formår at absorbere pengene, dvs. bruge pengene gennem projekter, bliver pengene ført tilbage til EU. Det betyder ifølge Revisionsretten, at der kommer for stort fokus på "use it or loose it" frem for at skabe resultater for de penge, der bruges. Rigsrevisionen har også behandlet spørgsmålet om absorption (hjemtagning) i beretning om Danmarks udnyttelse af tilskud fra EU's fonde, der blev afgivet til Statsrevisorerne i august 2014.

16. Parlamentet ser positivt på, at der er opsamlet erfaringer på disse områder under den foregående programperiode (2007-2013), og at Kommissionen har igangsat tiltag, som forhåbentlig vil føre til forbedringer i indeværende programperiode (2014-2020).

17. Parlamentet understreger dog også, at rapporteringen fra Kommissionen til Parlamentet ikke er særlig anvendelig i forhold til at vurdere, hvilke resultater der er opnået med EU-midlerne. Parlamentet opfordrer derfor for 4. år i træk til, at Kommissionen forbedrer sin rapportering på dette område og inkluderer rapportering om, hvilke effekter og resultater der er opnået med EU-budgettet.

Bedre kontrol med EU-midler

18. Parlamentet fremhæver i dechargeafgørelsen, at Kommissionen er nødt til at assistere medlemslandene med at forbedre administrationen af EU-midler på de områder, hvor forvaltningen er delt mellem Kommissionen og medlemslandene. Parlamentet peger på en række områder, hvor Parlamentet mener, at der skal ske forbedringer.

19. Generelt mener Parlamentet, at Kommissionen bør undersøge, hvor reglerne for de forskellige programmer kunne gøres mindre komplekse. Parlamentet understreger, at besværlige regler – enten for at søge støtte eller for deltagerne i programmet – betyder, at implementeringen bliver unødigt besværlig. Desuden er Parlamentet enig med Revisionsretten i, at en del af de fejl, der findes, skyldes et meget komplekst regelsæt, og at Kommissionen med fordel kan se på, hvilke regelsæt der kan forenkles for at sikre en bedre og mere korrekt administration.

20. Parlamentet udtrykker bekymring over, at Revisionsrettens revision har vist, at fejlraten hos medlemslandenes uafhængige godkendelsesorganer er for høj. Der er desuden uoverensstemmelse mellem medlemslandenes anslåede fejlrate og Kommissionens anslåede fejlrate. Kommissionen vurderer, at fejlraten i en række medlemslande er højere, end medlemslandene selv har angivet. Denne konklusion understøttes af Revisionsrettens særberetning om "single audit" (særberetning nr. 16/2013), hvori Revisionsretten konkluderer, at Kommissionen bør styrke sin kontrol af nøjagtigheden og pålideligheden af de fejlprocenter, der indberettes af medlemslandene.

21. Rigsrevisionen har gennem sine revisioner også kunnet konstatere, at administrationen af landbrugsudgifter i Danmark har mangler. I beretning om revisionen af EU-midler i Danmark i 2013, der blev afgivet til Statsrevisorerne i september 2014, konstaterer Rigsrevisionen bl.a. fejl i arealkontrollen og fejl i regnskabet for Landdistriktsfondens projektstøtteordninger. Samtidig understregede Rigsrevisionen også, at de danske myndigheder med fordel kunne forenkle de danske regler for støtteordningerne.

22. Revisionsretten har udarbejdet en særberetning om medlemslandenes kontrol af landbrugsudgifterne (særberetning nr. 18/2013), der kommer til samme konklusion. Revisionsrettens og Kommissionens revisioner viser heri, at medlemslandenes betalingsorganers systemer til kontrol kun var delvist effektive med hensyn til at opdage uregelmæssige udgifter. Det underminerer i alvorlig grad pålideligheden af de oplysninger, som medlemslandene sender til Kommissionen. Desuden konkluderer Revisionsretten, at det arbejde, som medlemslandenes godkendelsesorganer udfører, ikke giver Kommissionen tilstrækkelig sikkerhed for kvaliteten af kontroller eller pålideligheden af statistiske rapporter.

23. I forlængelse af ovenstående punkter opfordrer Parlamentet Kommissionen og Revisionsretten til i højere grad at benytte "name and shame", dvs. at fremhæve de medlemslande, hvor der er størst problemer, for at fokusere indsatsen der, hvor behovet er størst, og at kunne lære noget af dem, der gør det bedst.

24. Parlamentet fremhæver som noget positivt, at 4 medlemslande (Danmark, Holland, Sverige og Storbritannien) udarbejder nationale erklæringer om EU-midler i de pågældende medlemslande. Dog påpeger Parlamentet også, at det er begrænset, hvilken værdi erklæringerne har for Revisionsretten, da Revisionsretten ikke kan anvende erklæringerne i sit arbejde, fordi de 4 erklæringer er forskellige i form og indhold, og fordi de afgives på forskellige tidspunkter, der ikke er afstemt med Revisionsrettens rapporteringscyklus. Parlamentet opfordrer dog Kommissionen og Rådet til at tage initiativ til at udbrede brugen af nationale erklæringer.

25. Rigsrevisionen vil fortsat holde Statsrevisorerne orienteret om udviklingen i EU's revision og forvaltning.