



Notat til Statsrevisorerne om
Europa-Parlamentets afgørelse
om afslutning af EU's regnskaber
for 2011

Juni
2013

revision
revision

revision

Europa-Parlamentets afgørelse om afslutning af EU's regnskaber for 2011

29. maj 2013

RN 1902/13

OPSAMLING

Notatet redegør for Europa-Parlamentets endelige godkendelse af EU's regnskab for 2011. Europa-Parlamentet har valgt at godkende regnskabet, men kritiserer, at fejl-frekvensen på store udgiftsområder er steget i forhold til tidligere år.

I forbindelse med deres godkendelse af regnskabet afgiver Europa-Parlamentet en lang række bemærkninger til regnskabet og til Europa-Kommissionens og medlemslandenes forvaltning af EU-midler. I notatet fremhæves de bemærkninger, som Rigsrevisionen har vurderet er mest væsentlige: ønsket indsats for at nedbringe antallet af fejl, ønsket øget fokus på de resultater og den effekt, der opnås for EU's midler, og ønsket øget fokus på forvaltningen af EU's indtægter.

Notatet afrundes med en orientering til Statsrevisorerne om Rigsrevisionens samarbejde med Den Europæiske Revisionsret og de øvrige rigsrevisioner i EU.

I. Indledning

1. EU's regnskab for 2011 er nu officielt afsluttet og godkendt. Europa-Parlamentet (herefter Parlamentet) besluttede den 17. april 2013 at melde decharge til Europa-Kommissionen (herefter Kommissionen), øvrige institutioner, agenturer mv., hvilket betyder, at Parlamentet godkender, at regnskaberne for EU's almindelige budget for 2011 kan afsluttes.

Parlamentet har dog i lighed med tidligere år valgt at udskyde dechargen til Ministerrådet (herefter Rådet). Årsagen er, at Rådet endnu ikke har besvaret Parlamentets spørgsmål om deres budgetforvaltning. Parlamentet tager spørgsmålet op igen i efteråret.

2. Parlamentets dechargeafgørelse er truffet på baggrund af en indstilling fra Rådet. I Rådet har Holland, Storbritannien og Sverige som tidligere år stemt imod, at Rådet skulle anbefale Parlamentet at give decharge til Kommissionen på grund af en for høj fejlfrekvens i forvaltningen af EU-midlerne, særligt i medlemslandene. Holland, Storbritannien og Sverige anbefaler, at Rådet gennemfører en evaluering af kvaliteten af alle medlemslandes forvaltning af EU-midler.

Baggrund

3. Kommissionen har ansvaret for forvaltningen og gennemførelsen af EU's budget og aflægger regnskab for hovedparten af EU's forvaltning. EU's regnskab er underlagt kontrol via 3 kanaler. Kommissionen udfører en intern kontrol i forbindelse med forvaltningen af budgettet, Den Europæiske Revisionsret (herefter Retten) udfører efterfølgende en ekstern revision af budgetforvaltningen, og endelig foretager Parlamentet på baggrund af en indstilling fra Rådet en politisk kontrol og godkendelse af Kommissionens forvaltning af budgettet – den såkaldte dechargeprocedure. I forbindelse med dechargen gennemgår Parlamentet bl.a. Rettens årsberetning, revisionserklæring og særberetninger.

4. Parlamentets afgivelse af decharge varetager 2 funktioner. For det første er der tale om en politisk vurdering og anerkendelse af Kommissionens forvaltning af budgettet. For det andet fungerer dechargen som den endelige afslutning af regnskabet, der derved formelt "frigør" Kommissionen for forvaltningsansvaret. Parlamentet har endvidere skabt en praksis, hvorefter der meddeles decharge til de enkelte institutioner, fx Rådet, Retten og EU-Domstolen. Hvis Parlamentet afviser at afgive decharge, bliver det betragtet som et kraftigt mistillidsvotum til Kommissionen.

5. Rigsrevisionen har valgt at orientere Statsrevisorerne om Rettens årsberetning og Parlamentets dechargeafgørelse. Dette sker i 2 årlige notater, der afgives i december (om årsberetningen) og i juni (om dechargeafgørelsen). Rigsrevisionen udarbejder notaterne, fordi der er en stor interesse hos Statsrevisorerne for EU-området, og fordi notaterne perspektiverer Rigsrevisionens egen beretning om revisionen af EU-midler i Danmark.

Formål

6. Dette notat er en opfølgning på rigsrevisors notat til Statsrevisorerne fra december 2012 om Rettens årsberetning for 2011. Rigsrevisionen vil i lighed med tidligere år anvende notatet til at orientere Statsrevisorerne om Parlamentets afgørelse om decharge. I notatet vil Rigsrevisionen trække de elementer i Parlamentets dechargeafgørelse frem, som Rigsrevisionen finder er særligt relevante for Statsrevisorerne. Afslutningsvist orienterer vi om den seneste udvikling i samarbejdet om revisionen af EU-midler.

II. Hovedkonklusionerne i Parlamentets dechargeafgørelse

7. Parlamentets dechargeafgørelse træffes på baggrund af Rettens årsberetning, som blev offentliggjort i november 2012, og som jeg orienterede om i notat til Statsrevisorerne i december 2012 om Rettens årsberetning for 2011.

8. Parlamentet oplyser i dechargeafgørelsen, at det er positivt, at Retten konkluderer, at EU's årsregnskab for 2011 i alt væsentligt giver et retvisende billede af EU's finansielle stilling. Parlamentet udtrykker også tilfredshed med, at Retten har vurderet, at de indtægter og forpligtelser, der ligger til grund for EU's årsregnskab, i alt væsentligt er formelt lovlige og rigtige.

Parlamentet beklager dog dybt, at Retten for 18. år i træk ikke har kunnet afgive en positiv revisionserklæring om betalingernes lovlighed og formelle rigtighed. Parlamentet er også utilfreds med, at den anslåede fejlfrekvens for betalinger er steget til 3,9 % i 2011 fra 3,7 % i 2010 og 3,3 % i 2009.

9. Rettens vurdering af forvaltningen af midlerne på de enkelte områder er beskrevet i tabel 1.

Tabel 1. Resultaterne af Rettens revision

Fordelingen af hovedparten af EU's udgifter og indtægter i 2011	Mia. euro	Fejlprocent	Vurdering af overvågnings- og kontrolsystemerne	Konklusion
Landbrug: markedsstøtte og direkte støtte	43,8	2,9 %	Delvist effektive	Væsentligt fejlbehæftede
Regionalpolitik, energi og transport	33,4	6,0 %	Delvist effektive	Væsentligt fejlbehæftede
Udvikling af landdistrikter, miljø, fiskeri og sundhed	13,3	7,7 %	Delvist effektive	Væsentligt fejlbehæftede
Forskning og andre interne politikker	10,6	3,0 %	Delvist effektive	Væsentligt fejlbehæftede
Beskæftigelse, sociale anliggender, arbejdsmarkedsforhold og ligestilling	10,2	2,2 %	Delvist effektive	Væsentligt fejlbehæftede
Administrationsudgifter og andre udgifter	9,8	0,1 %	Effektive	Uden væsentlig fejlforekomst
Eksterne forbindelser, bistand og udvidelse	6,2	1,1 %	Delvist effektive	Uden væsentlig fejlforekomst
Samlede reviderede udgifter	127,2	3,9 %	Delvist effektive	Væsentligt fejlbehæftede
Indtægter	130,0	0,8 %	Effektive	Uden væsentlig fejlforekomst

Kilde: Rettens årsberetning for 2011 og Rettens meddelelse om årsberetningerne for 2011.

Det fremgår af tabel 1, at Retten vurderer, at 5 ud af 7 af EU's udgiftsområder var væsentligt fejlbehæftede i 2011. Der er flest fejl på områderne "Udvikling af landdistrikter, miljø, fiskeri og sundhed" (fejlprocent på 7,7) og "Regionalpolitik, energi og transport" (fejlprocent på 6).

10. Parlamentet udtrykker især bekymring over, at den samlede fejlprocent for 2. år i træk er steget, og at fejlfrekvensen inden for området "Udvikling af landdistrikter, miljø, fiskeri og sundhed" stadig er høj. Parlamentet understreger, at det er essentielt, at Kommissionen tager initiativer, der kan skabe et konsekvent fald i fejlfrekvensen, da det er vigtigt at få fuldt udbytte af EU's udgifter i fremtiden.

III. Udvalgte områder i Parlamentets afgørelse

11. Parlamentets dechargeafgørelse er ledsaget af en lang række bemærkninger og anbefalinger til Kommissionens og medlemslandenes forvaltning af EU-midler. Ud over generelle bemærkninger til tværgående områder, indeholder dechargeafgørelsen bemærkninger til de enkelte udgiftsområder, som er beskrevet i tabel 1. Notatet giver ikke en fyldestgørende gennemgang af alle bemærkninger, men fokuserer på enkelte bemærkninger, som Rigsrevisionen mener har særlig interesse for Statsrevisorerne, da de i særlig grad berører forvaltningen af EU-midler i medlemslandene og vedrører områder, som Statsrevisorerne tidligere har diskuteret. Det drejer sig om følgende:

- lavere fejlfrekvens på områder med delt forvaltning
- mere fokus på forvaltningen af EU's indtægter
- mere fokus på resultater og effekt af EU-midlerne.

Lavere fejlfrekvens på områder med delt forvaltning

12. Størstedelen af EU's udgifter (ca. 80 %) forvaltes ved delt forvaltning i samarbejde mellem Kommissionen og medlemslandene, men Kommissionen har det overordnede ansvar for den finansielle forvaltning af EU's midler. Parlamentet har også i tidligere dechargeafgørelser berørt problematikken vedrørende delt forvaltning, men fremhæver igen i år, at Kommissionen og generaldirektørerne skal være bedre til at leve op til deres ansvar og aktivt bidrage til en god forvaltning i medlemslandene.

13. Parlamentet gør opmærksom på, at der er stor forskel på kvaliteten af medlemslandenes administrationer og dermed også stor forskel på fejlfrekvensen i de enkelte lande. Parlamentet opfordrer Kommissionen til at foretage tendensanalyser og indkredse, hvilke områder der er særligt svære for landene at administrere rigtigt, og som derfor er særligt risikofyldte. Parlamentet opfordrer også til, at det i højere grad tydeliggøres, hvilke medlemslande der klarer sig 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.

14. Parlamentet bemærker i sin dechargeafgørelse, at mange fejl findes på områder, som både er reguleret af EU og af national lovgivning. Parlamentet opfordrer Kommissionen til at undersøge, i hvor høj grad der findes overregulering, dvs. i hvor vid udstrækning de nationale bestemmelser suppleret med EU-regler skaber unødvendigt 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.

15. EU's finansforordning er blevet revideret og trådte for størstedelens vedkommende i kraft den 1. januar 2013. I forbindelse med revisionen er det nu fastsat, at medlemslandenes forvaltningsmyndigheder fremover skal sende regnskaber til Kommissionen vedlagt en forvaltningserklæring, der er påtegnet af en uafhængig revisor. Parlamentet glæder sig over dette tiltag, da Parlamentet i flere år har efterspurgt det. Parlamentet mener, at det vil være med til at fremme medlemslandenes ansvar for at sikre en korrekt national administration af EU-midler og dermed understøtte, at midlerne udnyttes så effektivt som muligt. Parlamentet opfordrer Kommissionen til at arbejde med at standardisere erklæringerne, så det vil være nemmere at sammenligne forvaltningen af EU-midler på tværs af medlemslandene.

Mere fokus på forvaltningen af EU's indtægter

16. Parlamentet bemærker, at Retten i sin årsberetning konstaterede, at EU's indtægtsberegning var uden væsentlige fejl, jf. tabel 1. Denne vurdering omfatter ikke indførsler, der ikke er angivet, eller som er sluppet uden om toldkontrollen. Rettens årsberetning indeholder med andre ord ikke et skøn over de tab, der har været på indtægtssiden af EU's budget. Dette er Parlamentet bekymret over.

I den forbindelse opfordrer Parlamentet Kommissionen til at have mere fokus på EU's indtægter. Parlamentet er bekymret over, at Retten bl.a. har fundet svagheder i nationale toldtilsyn, hvilket har direkte betydning for beregning af moms på importerede varer og hermed tabte indtægter for medlemslandet og EU. Parlamentet opfordrer Kommissionen til – med henvisning til den finansielle krise – at indsamle pålidelige data om told- og momshuller i de enkelte medlemslande og gennemføre tiltag, der vil kunne forhøje effektiviteten af opkrævningen af told- og momsafgifter i medlemslandene.

17. Parlamentet opfordrer også Kommissionen til at indkredse de kilder og ordninger, der åbner mulighed for skatteunddragelse og skattetækning – særligt for multinationale selskaber og skuffeselskaber. Parlamentet påpeger, at en effektiv skatteinddrivelse er et afgørende element i en forsvarlig forvaltning af de offentlige finanser, idet uopkrævede indtægter har indvirkning på disponibiliteten af midler, den økonomiske situation i medlemslandene og det indre marked. Parlamentet opfordrer i den forbindelse Kommissionen til at undersøge potentielle økonomiske fordele for medlemslandene, hvis der bliver skabt lige vilkår for bekæmpelse af skatteunddragelse og skattetækning i hele EU.

Mere fokus på resultater og effekt af EU-midlerne

18. I sidste års dechargeafgørelse fremhævede Parlamentet, at Parlamentet fandt det meget positivt, at Retten var begyndt at have større fokus på, hvilke resultater og effekter Kommissionen opnår. Parlamentet opfordrede også både Retten og Kommissionen til at fortsætte og udbygge arbejdet med rapportering om resultatopnåelse og effekt.

I dette års dechargeafgørelse fremhæver Parlamentet igen dette område og oplyser, at Kommissionens rapportering er forbedret siden sidste år. Kommissionen har i år udarbejdet et sammendrag af evalueringer af forskellige programmer og forskellige tidsrammer, hvilket ikke giver noget samlet overblik over de resultater og den merværdi, Kommissionen har opnået i løbet af året. Parlamentet opfordrer derfor Kommissionen til fremover at udarbejde en samlet vurdering af de resultater, Kommissionen har opnået i året.

19. Parlamentet fremhæver også, at de målrapporteringer, som generaldirektoraterne udarbejder, kan forbedres på en række områder, bl.a. ved at inkludere beskrivelser af forholdet mellem økonomi og opnåede resultater og ved at sammenholde opnåede resultater med oprindelige målsætninger. Parlamentet understreger, at Kommissionen bør arbejde på at udvikle en ny resultatorienteret kultur. Parlamentet foreslår, at det bl.a. kan ske ved at fastsætte en række mål og indikatorer i arbejdsplanerne for de enkelte forvaltninger og at bruge disse i styringen af forvaltningernes arbejde. Kommissionen bør også have mere fokus på merværdi og kun finansiere initiativer, som ikke ellers ville kunne realiseres uden støtte fra EU.

IV. Udviklingen i samarbejdet om revisionen af EU-midler

20. Rigsrevisionen samarbejder i EU-Kontaktkomitéen med rigsrevisionerne i de øvrige medlemslande om revisionen af EU-midler. Rigsrevisorerne i EU-Kontaktkomitéen har besluttet, at de ønsker en mere proaktiv rolle i forhold til udformning af en ny EU-lovgivning på regnskabs- og revisionsområdet. Formålet er at medvirke til at sikre, at EU's og medlemslandenes midler underlægges betryggende administration og revision, og at sikre gennemsigtighed og åbenhed om forvaltningen af nationale midler og EU-midler. I regi af EU-Kontaktkomitéen arbejder de nationale rigsrevisioner sammen med Retten om at skabe en overvågningsmekanisme, der kan forbedre overvågningen af området og sikre, at rigsrevisionerne bidrager, hvor det måtte være relevant.

21. Et område, som har særligt fokus i øjeblikket, er etableringen af bankunionen, der formentlig vil indeholde et fælles banktilsyn, en fælles mekanisme til at afvikle nødlidende banker og eventuelt på sigt en fælles indskydergarantiordning for de deltagende banker samt fælles regler om kapitalkrav til bankerne. Elementerne i bankunionen diskuteres i øjeblikket i Parlamentet og Rådet. Som udgangspunkt omfatter bankunionen kun eurolandene, men ikke-eurolande kan vælge at deltage. Det er endnu ikke besluttet, om Danmark vælger at indtræde i bankunionen. I forbindelse med etableringen af et fælles banktilsyn i EU mener rigsrevisorerne i EU, at det er vigtigt dels at sikre, at der ikke opstår revisionshuller, dels at sørge for, at bankerne i EU er underlagt et tilstrækkeligt tilsyn.

22. Ved oprettelsen af bankunionen tildeles Den Europæiske Centralbank det overordnede ansvar for tilsynet med banksektoren, idet de nationale tilsynsmyndigheder fortsat vil forestå det daglige tilsyn med en række banker. Da rigsrevisionerne ikke har mandat til at revidere EU-institutioner, er det i den forbindelse essentielt at sikre, at Retten får tilstrækkeligt mandat til at revidere banktilsynet, så der ikke skabes et revisionsunderskud, når funktioner flyttes fra nationalt niveau til EU-niveau. Den Europæiske Centralbank har mulighed for at delegerer nogle af sine tilsynsopgaver til en national tilsynsmyndighed, og det er i den forbindelse vigtigt at afklare, hvem der har revisionsadgang, og sikre, at der udføres tilstrækkelig revision af tilsynsaktiviteterne. Rigsrevisionen vil følge arbejdet fremover.

23. I sidste års notat til Statsrevisorerne redegjorde vi for, hvordan en henvendelse fra EU-Kontaktkomitéen til Parlamentet, Rådet, Kommissionen og de nationale parlamenter og regeringer i EU havde sikret offentlig revision af den europæiske stabilitetsmekanisme (ESM). Ud over bankunionen følger EU-Kontaktkomitéen også de initiativer, der er taget som følge af den finansielle og økonomiske krise, særligt finanspagten, stabilitets- og vækstpagten og de forskellige finansielle stabiliseringsinstrumenter, der yder lån til kriseramte lande. Formålet er at sikre, at områderne er underlagt betryggende revision, og at overveje, hvordan rigsrevisionerne kan støtte udviklingen.

24. I forbindelse med EU-Kontaktkomitéens seneste møde i maj 2013 vedtog rigsrevisorerne en resolution, der sendes til formanden for Det Europæiske Råd. I resolutionen understreger rigsrevisorerne vigtigheden af, at der sikres tilstrækkelig ekstern offentlig revision af EU-midler, og at EU bør være særligt opmærksom på, at der ikke opstår revisionshuller, når der oprettes nye institutioner, eller når ansvaret for opgaver flytter mellem medlemslandene og EU.

25. Kommissionen har siden 2011 advokeret for at udarbejde et fælles sæt af europæiske regnskabsstandarder for alle medlemslande, EPSAS (European Public Sector Accounting Standards), med udgangspunkt i IPSAS (International Public Sector Accounting Standards). Rigsrevisionen følger dette arbejde tæt. Den aktuelle gældskrise i EU har tydeliggjort behovet for sammenlignelig og valid information om medlemslandenes økonomi, da denne danner grundlag for politiske beslutninger. Rigsrevisionen har bl.a. deltaget i en europæisk konference arrangeret af Eurostat (EU's statistikkontor) om udviklingen af fælles omkostningsbaserede regnskabsstandarder i EU.

26. Rigsrevisionen var sidste år sammen med den polske rigsrevisions formand for en taskforce om samarbejdet mellem rigsrevisioner, nationale statistikinstitutioner og Eurostat. Formålet med samarbejdet er at sikre en høj kvalitet i de økonomiske statistikker på EU-plan. Disse statistikker bruges bl.a. til at vurdere medlemslandenes overholdelse af konvergenskravene og størrelsen af medlemslandenes offentlige gæld. Som udløber af dette initiativ har Rigsrevisionen nu indgået en samarbejdsaftale med Danmarks Statistik og vil fremover samarbejde med Danmarks Statistik om kvalitetssikring af nationalregnskabsopgørelserne.