

Medlemmerne af Folketingets Europaudvalg
og deres stedfortrædere

Asiatisk Plads 2
DK-1448 København K
Telefon +45 33 92 00 00
Telefax +45 32 54 05 33
E-mail: um@um.dk
<http://www.um.dk>
Girokonto 3 00 18 06



Bilag
1

Journalnummer
400.C.2-0

Kontor
EUK

2. februar 2009

SVAR PÅ UDVALGSSPØRGSMÅL

Finansministeriets besvarelse af spørgsmål nr. 1 ad 2911 – Økofin - af 2. december 2008 vedrørende uregelmæssigheder i EU's regn- skaber

Til underretning for Folketingets Europaudvalg vedlægges Finansmini-
steriets besvarelse af spørgsmål nr. 1 ad 2911 – Økofin - af 2. december
2008 vedrørende uregelmæssigheder i EU's regnskaber.

Folketingets Europaudvalg
Christiansborg

Finansministeren

30. januar 2009

Svar på Europaudvalgets spørgsmål nr. 1 af 5. december 2008
(2911 - Økofin) stillet efter ønske fra Morten Messerschmidt (DF).

Spørgsmål:

”Vil ministeren redegøre for uregelmæssighederne i EU’s regnskaber, således som de påpeges af Den Europæiske Revisionsret i rettens seneste rapport (2007), idet der særligt tænkes på sam-hørighedspolitikkerne og området landbrug og naturressourcer, jf. Revisionsrettens pressemeddelel-se af 10. november 2008?”

Svar:

Revisionsrettens erklæring og revisionsmetoder samt behandling og vurde-ring af fejl

Revisionserklæringen

Revisionsrettens årsberetning, der omhandler samtlige indtægter og udgifter i Fæl-lesskabet, offentliggøres efter hvert regnskabsårs afslutning. Fællesskabets øvrige institutioner har haft mulighed for at afgive bemærkninger til beretningen.

Som en vigtig del af beretningsarbejdet har Revisionsretten siden 1995 afgivet en revisionserklæring til Europa-Parlamentet og Rådet til brug for disse institutioners behandling af EF’s regnskab og dermed Kommissionens gennemførelse af bud-gettet, jf. også EF-traktatens artikel 248, stk. 1. Revisionserklæringen omtales ty-pisk som DAS’en, der er en forkortelse for ”la déclaration d’assurance”, som di-rette oversat betyder forsikrings- eller sikkerhedserklæringen. Erklæringen hviler på Revisionsrettens kontrol af regnskabernes rigtighed og de underliggende trans-aktioners lovlighed og formelle rigtighed.

Regnskabernes rigtighed

Formålet med det revisionsarbejde, Retten udfører for at kunne afgive en erklæ-ring om regnskabernes rigtighed, er at få rimelig sikkerhed for, at alle Fællesska-bets indtægter og udgifter og hele dets formue er registrerede, og at regnskaberne giver et retvisende billede af den finansielle stilling ved regnskabsårets udgang. I den forbindelse efterprøves bl.a. følgende aspekter ved regnskaberne: Fuldstæn-

dighed, faktisk forekomst (herunder tilstedeværelse og ejendomsret), målbarhed (herunder værdiansættelse), regnskabsopstilling samt offentliggørelse.

De underliggende transaktioners lovlighed og formelle rigtighed

Formålet med det revisionsarbejde, Retten udfører for at kunne afgive en erklæring om de underliggende transaktioners lovlighed og formelle rigtighed, er at tilvejebringe tilstrækkeligt mange direkte og indirekte revisionsbeviser som dokumentation for, at de transaktioner, der ligger til grund for regnskaberne, er i overensstemmelse med de gældende regler og kontrakter, og at beløbet for disse transaktioner er beregnet korrekt. I den forbindelse efterprøves bl.a., om de enkelte transaktioner er gennemført i overensstemmelse med den gældende lovgivning, og om der på det givne tidspunkt var bevillinger på budgettet til at dække transaktionen.

Revisionsmetoder

Baseret på ændringer i revisionsforholdene og indhøstede erfaringer har Revisionsretten gennem årene tilpasset og udviklet den revisionsmetode, der ligger til grund for DAS-erklæringen. Kernen i den nuværende DAS-metode er en såkaldt ”sikkerhedsmodel”, som bygger på to hovedkilder til revisionsbevis ved kontrollen af lovligheden og den formelle rigtighed af de underliggende transaktioner (betalinger):

- En undersøgelse af, hvordan de overvågnings- og kontrolsystemer fungerer, som EU-institutionerne, medlemsstaterne og tredjelande anvender, når de skal opkræve og udbetale EU-midler (systemrevision).
- Undersøgelser baseret på repræsentative stikprøver af transaktioner vedrørende indtægter og udgifter, som kontrolleres helt ned til den endelige modtager (substansrevision).

For at opnå yderligere sikkerhed for lovligheden og den formelle rigtighed af de stedfundne betalinger kan Retten supplere hovedkilderne med to andre kilder:

- En analyse af de årlige aktivitetsrapporter og erklæringer fra Kommissionens generaldirektører.
- En undersøgelse af andre uafhængige revisorerers arbejde, herunder særligt arbejde udført af de overordnede revisionsorganer i medlemsstaterne (i Danmark Rigsrevisionen).

Behandlingen og vurderingen af fejl

Med DAS-revisionen ønsker Retten at undersøge arten og omfanget af de fejl EU-betalingerne måtte være behæftet med. Vurderingen af de ved repræsentative stikprøver konstaterede fejl indgår som et vigtigt element i fornævnte substansrevision.

En fejl er en afvigelse fra kravene i de gældende forordninger m.v., som revisor konstaterer. Nogle fejl er kvantificerbare og har dermed en direkte og målelig finansiel effekt på det beløb, der udbetales fra EU-budgettet (substansfejl). Det kan eksempelvis være anmeldelser af for store arealer eller for mange dyr, eller det kan være støttemodtagere, der anmoder om EU-tilskud, som ikke er støtteberettigede. Andre fejl har ingen effekt på betalingerne, eller det er meget vanskeligt at kvantificere denne effekt (formelle fejl). Det kan eksempelvis være manglende overholdelse af (betalings)frister, en manglende bankgaranti eller mindre mangler ved den foreliggende dokumentation.

I erkendelse af, at heller ikke gennemførelsen af EU-budgettet kan være fuldstændig fejlfri, tolererer Retten en vis fejlprocent i betalingerne. Den acceptable fejlprocent - eller væsentlighedstærskel - er i DAS-revisionen fastsat til 2 % af betalingerne på et givet budgetområde. Overskrider de ved stikprøver konstaterede substansfejl denne tærskel, vurderes fejlniveauet typisk for højt til at være acceptabelt. Væsentlighedstærsklen er dermed bestemmende for, om der kan gives en blank påtegning af regnskabet eller om der skal tages et revisionsforbehold for betalingerne lovlighed og rigtighed.

Revisionsretten har i øvrigt gennem årene understreget, at konstaterede fejl ikke kan anvendes som indikator for omfanget af formodet eller konstateret svig (forsætlig handling eller undladelse) mod fællesskabsbudgettet, idet svig er en kriminel adfærd, der først kan kvalificeres som sådan efter en retlig procedure. Hvis Retten har en begrundet mistanke om svig, meddeles dette til EU's Kontor for Svigbekæmpelse (OLAF). I de sidste fire år har Retten i gennemsnit årligt indberettet 3,5 sager om formodet svig til OLAF.

I de tilfælde, hvor der foretages fejludbetalinger, er der primært tale om, at den økonomiske forvaltning og kontrollen hermed ikke fungerer effektivt nok. Konstaterede fejludbetalinger søges i øvrigt inddrevet ved brug af finansielle korrektioner eller sanktioner, således at de økonomiske tab for EU's kasse helt udliges eller formindskes mest muligt.

Hovedbudskaber i revisionserklæringen

Revisionserklæringen for 2007 indeholder følgende hovedbudskaber:

- Retten afgiver en *blank erklæring* (ingen forbehold) om regnskabernes rigtighed, idet EU's regnskab i alt væsentligt giver et retvisende billede af EU's finansielle stilling og af resultaterne af deres transaktioner og pengestrømme. De forbehold, Retten sidste år fremsatte om regnskabet for 2006, er ikke nødvendige i forbindelse med 2007-regnskabet, da der er sket forbedringer.
- Retten afgiver ligeledes en *blank erklæring* (ingen forbehold) om transaktionernes lovlighed og formelle rigtighed vedrørende EU's egne indtægter samt

vedrørende forpligtelser og betalinger inden for følgende budgetgrupper: Administrationsudgifter og andre udgifter samt gruppen økonomiske og finansielle anliggender. Retten konkluderer, at transaktionerne på disse områder er uden væsentlig fejlforekomst (fejl i under 2 % af betalingerne). Endvidere viser Rettens revision, at fejlforekomsten for udgifterne under Den Europæiske Garantifond for Landbruget (EGFL) ligeledes ligger under den acceptable fejlprocent. De nævnte udgiftsområder udgør 46 % af de i 2007 afholdte betalinger.

- Retten afgiver en *negativ erklæring* (med forbehold) om transaktionernes lovlighed og formelle rigtighed inden for følgende udgiftsgrupper: Landbrug og naturressourcer med undtagelse af betalingerne under Den Europæiske Garantifond for Landbruget (EGFL); samhørighed (strukturfonde m.v.); forskning, energi og transport; bistand til tredjelande, udvikling og udvidelse samt gruppen uddannelse og medborgerskab.

Omfanget af fejl i de underliggende transaktioner - der udgør 54 % af EU-budgettets udgiftsområder - ligger over Rettens væsentlighedstærskel på 2 %. I gruppen samhørighed (strukturfonde m.v.) vurderer Retten, at fejlforekomsten er mindst 11 % af udbetalingerne, mens fejlforekomsten på de øvrige områder vurderes at være mellem 2 % og 5 % af udgifterne.

- Retten understreger, at komplicerede eller uklare lovkrav - som f.eks. støtte-regler - har stor betydning for de underliggende transaktioners lovlighed og/eller formelle rigtighed på de områder af udgiftsbudgettet, der har fået en negativ revisionserklæring.
- Retten konstaterer, at der er gjort yderligere fremskridt med hensyn til Kommissionens overvågnings- og kontrolsystemer især vedrørende generaldirektørens årlige aktivitetsrapporter og erklæringer. Endvidere er der sket forbedringer i overvågnings- og kontrolsystemernes funktionsmåde på samhørighedsområdet (strukturfonde m.v.).

Rettens bemærkninger om de underliggende transaktioners lovlighed og formelle rigtighed på de forbeholdsbelagte udgiftsområder

Der vil i den følgende blive redegjort for Rettens centrale bemærkninger om de transaktioner, der ligger til grund for regnskabet, idet der dog ses bort fra de tre områder af regnskabet, hvor Retten har afgivet en blank og dermed positiv revisionserklæring (ingen forbehold) for betalingerne lovlighed og formelle rigtighed. Det drejer sig om: EU's egne indtægter og budgetgruppen Administrationsudgifter og andre udgifter samt gruppen Økonomiske og finansielle anliggender. Retten konstaterer her, at fejlene på områderne som helhed ligger under Rettens acceptable fejlprocent - eller væsentlighedstærskel - på 2 % af betalingerne.

Redegørelsen koncentrerer dermed om de fem områder, hvor Retten på hele eller dele af de enkelte områder har konstateret en væsentlig fejlforekomst (over 2 % af betalingerne), hvilket har resulteret i en negativ revisionserklæring (med forbehold). Det drejer sig om følgende områder:

Landbrug og naturressourcer

Hvad angår udgifterne til den fælles landbrugspolitik - på 51,0 mia. euro i 2007 - skønner Retten, at den anslåede samlede fejlprocent i betalingerne set under ét ligger mellem 2 % og 5 % og dermed over væsentlighedstærsklen på de 2 %. Hovedparten af udgifterne til den fælles landbrugspolitik (ca. 80 %) finansieres over Den Europæiske Garantifond for Landbruget, der er omfattet af Det Integrerede Forvaltnings- og Kontrolsystem (IFKS), hvor fejlforekomsten er lidt under 2 %. Retten finder, at IFKS er effektivt med hensyn til at begrænse risikoen for regelstridige udgifter, hvis det anvendes korrekt, og hvis der indføres nøjagtige og pålidelige data i systemet.

Overvågnings- og kontrolsystemerne for den landbrugsstøtte, der ikke er omfattet af IFKS, og som foretages efter at udbetalingen har fundet sted, giver efter Rettens opfattelse kun begrænset sikkerhed for, at fællesskabslovgivningen er overholdt. Det gælder særligt ordningen for udviklingen af landdistrikterne, der tegner sig for en uforholdsmæssig stor andel af den samlede fejlprocent. Den høje forekomst af fejl på dette område skyldes efter Rettens opfattelse de ofte komplekse regler og betingelser for støtteberettigelse, særligt vedrørende landbrugsmiljøforanstaltningerne.

Retten anbefaler bl.a. at en række systemsvagheder under enkeltbetalingsordningen afhjælpes, ligesom det er nødvendigt at gøre en yderligere indsats for at sikre overholdelsen af støttemodtagernes forpligtelser i forbindelse med udvikling af landdistrikterne.

Samhørighed

EU's udgifter til samhørighed (strukturpolitikker) - på 42,0 milliarder euro i 2007 - omfatter hovedsageligt strukturforanstaltninger inden for infrastruktur, aktiviteter i små og mellemstore virksomheder, beskæftigelse, sociale anliggender og arbejdsmarkedsforhold. Udgifterne afholdes i flerårige programmeringsperioder og Rettens revision for 2007 angik helt overvejende betalinger afholdt for programmeringsperioden 2000-2006 (84 % af udgifterne), idet der for programmeringsperioden 2007-2013 kun er afholdt betalinger i form af forskud (16 % af udgifterne).

På grundlag af stikprøveskøn konstaterer Retten, at der foreligger en væsentlig fejlfrekvens, der skønnes at svare til mindst 11 % af det samlede beløb, som støttemodtagerne har fået udbetalt som godtgørelse. De hyppigst forekommende tilfælde af fejlagtige udbetalinger angik: Tilskudsmodtagers medtagelse af omkostninger, der ikke var støtteberettigede; for højt ansatte beløb i udgiftsanmeldelserne (f.eks. personaleomkostninger og indirekte omkostninger); og manglende overholdelse af reglerne for offentlige indkøb.

Rettens revision viser endvidere en række svagheder i medlemsstaternes forvaltnings- og kontrolsystemer såsom utilstrækkelig daglig kontrol af faktisk afholdte omkostninger samt manglende identifikation af dårligt underbyggede udgiftsanmeldelser og svagheder i udbudsprocedurerne. Kommissionens tilsyn er behæftet med mindre svagheder, der efter Rettens opfattelse indebærer, at målene med tilsynet ikke blev nået i fuldt omfang. Alt i alt konkluderer Retten, at overvågnings- og kontrolsystemerne på samhørighedsområdet kun er delvist effektive, hvilket dog er en forbedring i forhold til revisionen for 2006, hvor systemerne blev bedømt som værende ikke-effektive.

Retten anbefaler, at de nationale forvaltningsmyndigheder styrker rådgivnings- og uddannelsesindsatsen for projektledere, administratorer m.fl. for at forbedre forebyggelsen af fejl i projektets indledende faser. Endvidere anbefales, at Kommissionen udnytter de forenklinger og forbedrede kontrolbestemmelser, der er indført i de nye strukturfondsforordninger for programmeringsperioden 2007-2013. Endelig anbefaler Retten, at Kommissionen bruger de eksisterende korrektionsmekanismer - som f.eks. udskydelse af betalinger, finansielle korrektioner og inddrivelses - mere effektivt.

Forskning, energi og transport

Området forskning, energi og transport - på 4,5 milliarder euro i 2007 - dækker en lang række aktiviteter, der har til formål at øge konkurrencedygtigheden og væksten. Over halvdelen af udgifterne går til projekter inden for forskning og teknologisk udvikling på alle EU's politikområder. Finansieringen forvaltes direkte og centralt af Kommissionen, hvorfor betalinger til støttemodtagerne normalt går uden om medlemsstaternes forvaltende myndigheder.

Rettens revision af de underliggende transaktioners lovlighed og formelle rigtighed viser en fejlforekomst på mellem 2 % og 5 % af betalingerne. De vigtigste fejltypen var: For højt anmeldte personaleomkostninger, indirekte omkostninger og andre omkostninger samt utilstrækkeligt dokumenterede omkostninger. Fejlene opstår efter Rettens opfattelse inden for rammerne af et udviklet retsgrundlag med mange støtteberettigelseskriterier.

Retten noterer sig endvidere en række svagheder i Kommissionens overvågnings- og kontrolindsats som f.eks. en ikke fuldt tilstrækkelig skrivebordskontrol af omkostningsanmeldelser og revisionspåtegninger inden godtgørelse af udgifterne. Retten bemærker i øvrigt, at Kommissionen i 2007 har øget sin revisionsindsats.

Retten anbefaler bl.a., at reglerne for modtagernes beregning og anmeldelse af omkostningerne forenkles og gøre klarere og at Kommissionen fortsat yder rådgivning og vejledning til modtagerne og de attesterende revisorer for at sikre en effektiv og korrekt projektgennemførelse.

Bistand til tredjelande, udvikling og udvidelse

Udgifterne til dette politikområde - på 6,2 milliarder i 2007 - omfatter eksterne forbindelser samt bistand til udvikling, udvidelse (institutionsopbygning) og løsning af humanitære opgaver. Hovedparten af midlerne forvaltes af Kommissionen og herunder Kommissionens delegationer i de lande, hvor EU finansierer projekter. De enkelte projekter gennemføres af organisationer, der kan være internationale (f.eks. FN), nationale eller lokale (f.eks. NGO'er).

Retten skønner, at der er en fejlforekomst på mellem 2 % og 5 % af betalingerne på dette udgiftsområde. Andelen af fejlbehæftede transaktioner var størst i gennemførelsesorganisationerne grundet støtteberettigelsesfejl, manglende dokumentation og svagheder i regnskabsførelsen. Projektgennemførelsen er præget af særlige vanskeligheder i Bulgarien og Tyrkiet. Hvad angår overvågnings- og kontrolsystemerne, vurderer Retten, at de kun er delvis effektive med hensyn til at give sikkerhed for, at udgifterne er støtteberettigede og tilstrækkeligt dokumenterede.

Retten anbefaler bl.a., at Kommissionen afhjælper svaghederne i de gennemførende organers finansielle styring ved mere aktivt at uddanne og støtte regnskabspersonalet m.fl. Endvidere anbefales, at Kommissionen træffer yderligere foranstaltninger til at rette op på forvaltningen af EU-midler i Bulgarien.

Uddannelse og medborgerskab

Udgifter under uddannelse og medborgerskab - på 1,5 milliarder euro i 2007 - forvaltes i hovedsagen af Kommissionen, idet gennemførelsen af aktionerne er uddelegeret til nationale kontorer, private firmaer m.fl. i medlemsstaterne.

Retten konstaterer, at der er en væsentlig fejlforekomst i betalingerne på området (mellem 2 % og 5 %) først og fremmest fordi støttemodtagerne anmelder for høje udgifter. Endvidere konkluderer Retten, at overvågnings- og kontrolsystemerne kun er delvis effektive.

Retten anbefaler, at Kommissionen styrker sin tilsynsindsats ved bedre forudgående udgiftskontrol (særligt på området ”kommunikation”) og flere kontrolbesøg m.m. (særligt vedrørende programmet ”livslang læring”).

Med venlig hilsen

Lars Løkke Rasmussen