

Udenrigsministeriet

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

21. december 2006

Til underretning for Folketingets Europaudvalg vedlægges Finansministeriets besvarelse af spørgsmål nr. 1 og 2 (ad 2764 – økofin) af 14. november 2006, samt Finansministeriets skrivelse vedrørende de spørgsmål, der blev rejst på mødet.



FINANSMINISTERIET

Folketinget
Europaudvalget
Christiansborg

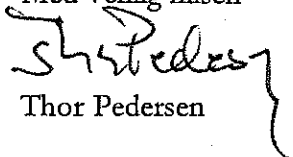
Finansministeren

20 DEC. 2006

Vedlagt fremsendes i 5 eksemplarer svar på Europaudvalgets spørgsmål nr. 1 og 2 (ad 2764 – økofin). Svarene er samtidigt sendt elektronisk.

Som jeg lovede på samrådet den 10. november 2006 vedrørende Revisionsrettens årsrapport for 2005 og Kommissionens udtalelser herom, vil der blive udarbejdet et notat om brugen af finansielle korrektioner og sanktioner ved fejludbetalinger over EU-budgettet. Da der er tale om et omfattende sagsområde, vil notatet blive fremsendt, når de fornødne oplysninger er skaffet til veje.

Med venlig hilsen



Thor Pedersen

Svar på Europaudvalgets spørgsmål 1

20. december 2006

7. kontor, GGI

J.nr. 51-123

Besvarelse af spørgsmål 1 (ad 2764 – økofin) fra Folketingets Europaudvalg om Revisionsrettens revision m.v. stillet til finansministeren den 14. november 2006.

Spørgsmål 1:

”Ministeren bedes - som lovet på mødet fredag den 10. november 2006 - oversende et notat, der redegør for regeringens holdning til Revisionsrettens revision af EU’s budget, samt redegør for Revisionsrettens sanktionsmuligheder.”

Svar:

Indledning

Spørgsmålet er stillet i forlængelse af samrådet den 10. november 2006, hvor jeg blev bedt om at kommentere Revisionsrettens årsrapport for 2005 og Kommissionens udtalelser herom. I samrådet redegjorde jeg for regeringens holdning til de to nævnte elementer i samrådsspørgsmålet. Derudover redegjorde jeg - i forlængelse af forelæggelsen den 3. november 2006 af Revisionsrettens årsberetning for 2005 - for den danske indsats vedrørende en mere positiv revisionserklæring.

Svaret på spørgsmålet skal ses i sammenhæng med min besvarelse af udvalgets spørgsmål 2, hvori der redegøres for regeringens holdning og indsats vedrørende bedre kontrol med gennemførelsen af EU-budgettet herunder særligt på struktur-fondsområdet.

Revisionsrettens revision af EU’s budget

Generelt om årsberetningen og revisionserklæringen

Revisionsrettens årsberetning, der omhandler samtlige indtægter og udgifter i Fællesskabet, offentliggøres efter hvert regnskabsårs afslutning. Beretningen har forinden været oversendt til Fællesskabets øvrige institutioner med henblik på indhentning af besvarelser til Revisionsrettens bemærkninger, jf. artikel 248, stk. 4 i EF-traktaten.

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 budgettet, 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 direkte oversat betyder forsikrings- eller sikkerheds erklæringen. Erklæringen hviler på Revisionsrettens kontrol af regnskabernes rigtighed og de underliggende transaktioners lovlighed og formelle rigtighed.

Retten udfører sin revision i overensstemmelse med sine egne retningslinier og standarder, som er baseret på internationale revisionsnormer tilpasset de særlige forhold, som gør sig gældende i Fællesskabet.

Regnskabernes rigtighed

Formålet med det revisionsarbejde, Retten udfører for at kunne afgive en erklæring om regnskabernes rigtighed, er at få rimelig sikkerhed for, at alle Fællesskabets 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: Fuldstændighed, 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 eller indirekte revisionsbeviser som dokumentation for, at de transaktioner, der ligger til grund for regnskaberne, er i overensstemmelse med de gældende regler eller kontrakter, og at beløbet for disse transaktioner er beregnet korrekt. I den forbindelse efterprøves, 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.

Den revision, der ligger til grund for Rettens revisionserklæring om de underliggende transaktioners lovlighed og formelle rigtighed, er baseret på den såkaldte ”DAS-metode”, der har til formål at tilvejebringe dokumentation for Rettens vurderinger af budgetgennemførelsens kvalitet. ”DAS-metoden” har siden 2002 været baseret på følgende fire beviskilder:

1. En undersøgelse af overvågnings- og kontrolsystemernes funktionsmåde på fællesskabsniveau og nationalt niveau samt i tredjelande.
2. Testning baseret på stikprøver af transaktioner, der kontrolleres helt ned til det endelige støttemodtagerniveau.
3. En analyse af generaldirektørernes årlige aktivitetsrapporter og erklæringer om budgetgennemførelsen og af de procedurer, der er fulgt ved udarbejdelsen af dem.

4. En undersøgelse - hvor det er muligt - af arbejde udført af andre revisorer, som er uafhængige i forhold til Fællesskabets forvaltningsprocedurer. Her tænkes typisk på medlemsstaternes overordnede revisionsorganer.

Revisionsretten har i øvrigt foretaget en teknisk justering og opdatering af sin ”DAS-metode” med virkning fra regnskabsåret 2006, der efter det oplyste bl.a. indebærer en klarere sondring mellem primære og sekundære beviskilder (egne og andres revisionsresultater).

Regeringens holdning til Revisionsrettens revision

Såvel Europa-Parlamentet som Rådet har gennem årene interesseret sig meget for ”DAS-metoden” under decharge-behandlingen af Revisionsrettens årsberetninger.

Fra dansk side har vi under de årlige decharge-behandlinger generelt søgt at få Retten til at uddybe sine DAS-metodeovervejelser og herunder samspillet mellem de nævnte fire beviskilder, når Retten foretager sine - til dels skønsprægede - afvejninger og vurderinger af konkrete dele af budgetgennemførelsen. Endvidere har vi flere gange anmodet Retten om at sørge for størst mulig åbenhed om revisionsmetoderne, hvilket Rådet har tilsluttet sig. Retten har på denne baggrund de senere år løbende præsenteret sine metoder i Rådets budgetudvalg og diverse ekspertfora. Revisionsretten har over for Finansministeriet tilkendegivet, at det danske initiativ har medvirket til at løfte den faglige dialog mellem Retten og medlemsstaternes revisorer.

Endvidere har vi fra dansk side fået indarbejdet følgende elementer af relevans for Rettens revision af EU's budget i Rådets decharge-henstilling for regnskabsåret 2004:

- Revisionserklæringen om de underliggende transaktioners lovlighed og formelle rigtighed bør differentieres yderligere, således at erklæringen kommer til at indeholde mere præcise oplysninger om revisionsforbeholdenes art og omfang fordelt på delsektorer.
- De resultater vedrørende EU-budgettets gennemførelse, som de nationale overordnede revisionsorganers arbejde måtte afføde, bør i størst muligt omfang indgå i Rettens revision og erklæringsafgivelse, jf. også beviskilde 4 i ”DAS-metoden”, der imidlertid benyttes meget lidt.

Derudover har jeg i ECOFIN opfordret Revisionsretten til at offentliggøre fejlprocenter for betalingerne, så de skønnede finansielle konsekvenser af konstaterede fejl fremgår. Derved ville man også kunne undgå de gentagne misforståelser om, at hovedparten af udgiftsbudgettet skulle være fejlbehæftet eller endog omfattet af svig.

Under Rådets kommende drøftelser af Revisionsrettens årsberetning for 2005 vil vi fra dansk side bl.a. søge at få indarbejdet følgende generelle elementer af relevans for Rettens revision af EU's budget i decharge-henstillingen:

- Retten bør udvide den meget korte beskrivelse af "DAS-metoden" i årsberetningen (punkterne 1.59 og 1.60) betragteligt og gerne i form af et særskilt bilag. Metodebeskrivelsen kunne bl.a. uddybe samspillet mellem de nævnte fire beviskilder, når Retten foretager sine - til dels skønsprægede - afvejnninger og vurderinger af konkrete dele af budgetgennemførelsen og beslutter, om der skal tages revisionsforbehold.
- Retten bør synliggøre det allerede etablerede samarbejde med de nationale overordnede revisionsorganer og herunder give Rådet og Parlamentet en løbende orientering om samarbejdets karakter og de opnåede resultater. Eksempelvis kunne Retten rapportere årligt til budgetmyndigheden herom.
- Retten bør udvide selve revisionserklæringen, således at det klarere fremgår på hvilke politikområder og i hvilke lande problemerne er størst. Det vil øge mulighederne for at få løst problemerne.

Kommissionens kritik af Rettens "DAS-metode"

Samtidig med Revisionsrettens offentliggørelse af årsberetningen for 2005 den 24. oktober 2006 udsendte Kommissionen en pressemeddelelse og fire notater ("memo'er") om årsberetningen. Pressemeddelelsen "Positiv udtalelse om EU's regnskaber men uenighed om kontrolsystemernes effektivitet" og det vigtigste notat "Kommissionens svar på Revisionsrettens beretning" var bilagt det indledningsvist omtalte samrådsspørgsmål om Revisionsrettens årsrapport for 2005 og Kommissionens udtalelser herom. Kommissionen fremlægger her en række kritiske udtalelser om Rettens revisionsmetoder og dermed også revisionsresultater. Kommissionens kritik drejer om følgende to hovedpunkter:

Retten revisionsmetoder

Kommissionen udtaler bl.a. herom i pressemeddelelsen: "Kommissionen er fundamentalt uenig i den måde, hvorpå Revisionsretten stadig fokuserer på at finde enkeltfejl i nogle få stikprøver af transaktionerne, og i hvordan den foretager ekstrapoleringer, som i vid udstrækning misfortolkes."

Efter Kommissionens opfattelse bør Revisionsrettens bevisvurderinger i mindre grad bero på testning baseret på stikprøver af transaktioner, der kontrolleres helt ned til det endelige støttemodtagerniveau (beviskilde 2 i "DAS-metoden") og i højere grad baseres på de andre beviskilder og herunder særligt undersøgelserne af overvågnings- og kontrolsystemerne funktionsmåde (beviskilde 1).

EU-programmernes flerårighed og revisionserklæringens étårighed

Kommissionen udtaler bl.a. herom i pressemeddelelsen: ”Kommissionen finder, at det er af største vigtighed, at Revisionsretten i højere grad tager hensyn til det flerårige aspekt af EU’s udgifter, også selv om traktaterne pålægger Retten at afgive en erklæring på årsbasis.”

Kommissionen beklager, at Retten ikke i tilstrækkeligt omfang tager hensyn til EU-programmernes flerårige karakter eller til de eksisterende geninddrivelsesordninger, der typisk anvendes ved programmernes og projekternes afslutning. Inddrivelsesordningerne - der administreres af såvel Kommission som medlemsstater - sikrer, at konstaterede fejludbetalinger helt eller delvist kommer retur til EU’s kasse og de nationale kasser ved brug af finansielle korrektioner eller sanktioner (bøder).

Regeringens holdning til Kommissionens kritik

Regeringen har i nogen grad forståelse for Kommissionens kritik, som vi vil bede Retten forholde sig nærmere til under Rådets kommende decharge-behandling af Rettens årsberetning.

Kommissionens kritik af Rettens brug af stikprøverevision bekræfter behovet for, at Retten uddyber sin beskrivelse af ”DAS-metoden” og samspillet mellem de nævnte fire beviskilder, og herunder særligt afvejningen og vurderingen mellem revisionsresultater opnået ved undersøgelser af overvågnings- og kontrolsystemerne funktionsmåde (beviskilde 1) henholdsvis stikprøver af enkelttransaktioner (beviskilde 2). Fra dansk side vil vi anmode Retten om en skriftlig reaktion på denne del af Kommissionens kritik.

Spørgsmålet om EU-programmernes flerårighed og revisionserklæringens étårighed behandles af Revisionsretten under overskriften ”Flerårige aktiviteter og korrigerende af fejl” (punkterne 1.63-1.65 i årsberetningen). Retten anerkender, at Kommissionens brug af finansielle korrektioner (inddrivelsesordninger) henover programmernes levetid er et vigtigt led i Kommissionens overvågnings- og kontrolsystemer, men har samtidigt fundet en række svagheder i Kommissionens korrigerende af fejl. Eksistensen af (efterfølgende) finansielle korrektionsmekanismer er derudover efter Rettens opfattelse ikke i sig selv nok til sikring af, at fejl forebygges og konstateres i rette tid. Retten anerkender dermed efter Kommissionens opfattelse kun delvist, at den flerårige kontrolcyklus vedrørende EU-finansierede udgifter kan være tilstrækkelig til at forebygge, identificere og korrigere fejl hen over tilskudsordningernes levetid - også selvom konstaterede fejludbetalinger helt eller delvist kommer retur til EU’s kasse og de nationale kasser. Fra dansk side vil vi anmode Retten om en uddybet skriftlig reaktion på denne del af Kommissionens kritik.

Revisionsrettens sanktionsmuligheder

Revisionsretten har til hovedopgave at kontrollere, om EU's budget er gennemført forsvarligt. Gennem sin kontrol og revision kan Retten påvise områder, hvor der kan opnås bedre resultater, og samtidig redegør den overfor offentligheden for, hvordan de ansvarlige forvaltningsmyndigheder har anvendt EU-midlerne.

Revisionsretten har ingen formelle sanktionsmuligheder, idet beføjelser på dette område henhører under Kommissionens og medlemsstaternes kompetence, jf. også ovenfor om brugen af finansielle korrektioner (inddrivelsesordninger). Rettens kritiske bemærkninger om budgettets gennemførelse vil dog typisk opleves som en uformel sanktion af de forvaltningsmyndigheder, der er blevet revideret.

Retten har imidlertid flere reaktionsmuligheder, når der under revisionen påvises fejl og uregelmæssigheder eller eventuelt opstår mistanke om svig mod EU-budgettet. På dette område har Retten - ud over regler for den almindelige høring og endelige rapportering om revisionsresultaterne - fastlagt en række procedurer for, hvorledes revisor skal reagere i sager om alvorlige fejl, uregelmæssigheder eller mistanke om svig. I disse tilfælde skal revisor bl.a. med det samme orientere ledelsen af den eller de reviderede enheder. Endvidere kan det være aktuelt, at Rettens ledelse informerer Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF) og de overordnede nationale revisionsorganer med hvem Retten samarbejder under afviklingen af revisionsbesøgene hos medlemsstaterne.

Rettens revisionsresultater og informationen herom til de kompetente myndigheder udgør således en del af grundlaget for, at medlemsstaterne og Kommissionen kan vurdere om henholdsvis i hvilket omfang der er behov for at iværksætte finansielle korrektioner eller sanktioner.