

Medlemmerne af Folketingets Europaudvalg
og deres stedfortrædere

Bilag	Journalnummer	Kontor	
1	400.C.2-0	EUK	1. marts 2005

Til underretning for Folketingets Europaudvalg vedlægges Finansministeriets
besvarelse af Finansudvalgets spørgsmål nr. 1 (§ alm. del - § 7) af 23. februar
2005 om Revisionsrettens årsberetning.

**Besvarelse af spørgsmål nr. 1 (§ alm. del - § 7) om Revisionsret-
tens årsberetning for 2003 stillet af Finansudvalget til finansmini-
steren den 23. februar 2005**

Spørgsmål 1:

”Med henblik på samråd aftalt til den 2. marts 2005, jf. FIU § Alm. del - § 7 bilag 1, ønskes en redegørelse for de i Revisionsrettens årsberetning for 2003 indeholdte kritikpunkter samt hvilke dele af kritikken, regeringen lægger mest vægt på. Endvidere ønskes en redegørelse for de anbefalinger, ministeren vil fremføre desangående i forbindelse med ØKOFIN rådets forventede behandling den 8. marts af meddelelse af decharge til Kommissionen for gennemførelsen af EU-budgettet for 2003.”

Svar:

Revisionsrettens årsberetning for 2003

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 typisk som DAS'en, der er en forkortelse for "la déclaration d'assurance", som direkte oversat betyder forsikrings- eller sikkerhedserklæringen. Erklæringen hviler på Revisionsrettens kontrol af regnskabernes rigtighed og de underliggende transaktioners lovlighed og formelle rigtighed.

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 følgende aspekter ved regnskaberne: Fuldstændighed, faktisk forekomst (herunder tilstedeværelse og ejendomsret), målbarhed (herunder værdisættelse), regnskabsopstilling samt offentliggørelse.

I revisionserklæringen for regnskabsåret 2003 anfører Revisionsretten, at regnskabet - med visse reservationer grundet svagheder ved Kommissionens regnskabsførelse - generelt giver et retvisende billede af Fællesskabernes indtægter og udgifter samt dets finansielle stilling ved regnskabsårets udgang.

Retten bemærker som tidligere, at det regnskabssystem, der er anvendt ved opstillingen af regnskabet for 2003, ikke er udformet til at sikre, at alle aktiver og passiver opgøres. Den 17. december 2002 vedtog Kommissionen en handlingsplan for modernisering af De Europæiske Fællesskabers regnskabssystem, som skulle være klar til brug fra 1. januar 2005. Retten noterer sig dog, at det vil kræve en betydelig indsats at få konsolideret de relevante regnskaber, før alle de nye regnskabsregler og de nye kontoplaner vil kunne anvendes fuldt ud.

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, 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.

I revisionserklæringen for regnskabsåret 2003 noterer Revisionsretten de fremskridt, Kommissionen har gjort med hensyn til reformen af sit interne kontrolsystem. Reformen angives at have en positiv indvirkning på lovligheden og den formelle rigtighed af de transaktioner, som Kommissionen forvalter direkte, selv om der endnu skal gøres en indsats for at få reformen til at fungere i praksis.

Retten konstaterer endvidere, at Kommissionen i sin sammenfatning af generaldirektoraternes og tjenesternes årlige aktivitetsrapporter for 2003 for første gang fremlægger en analyse af den sikkerhed, som kontrol- og overvågningssystemerne giver for, at de underliggende transaktioner er lovlige og formelt rigtige. Denne analyse af økonomistyringens sikkerhed bekræftes generelt af Rettens revisionsarbejde, jf. nedenfor.

Endelig bemærker Retten, at transaktionerne i forbindelse med delt forvaltning eller decentraliseret forvaltning og indirekte centraliseret forvaltning er behæftet med fejl med væsentlig indvirkning, og der skal gøres en større indsats for at sikre, at kon-

trol- og overvågningssystemerne faktisk kommer til at fungere, så man bedre kan styre de risici, der er forbundet med disse transaktioner.

På baggrund af resultaterne af revisionen anfører Retten i sin erklæring om de enkelte dele af budgettet, at de transaktioner, der ligger til grund for regnskabet for 2003, som helhed betragtet er lovlige og formelt rigtige, for så vidt angår hele indtægtssiden, alle indgåede forpligtelser samt betalingerne inden for det administrative område.

Hvad angår de øvrige betalinger tager Retten en række forbehold i sin revisionserklæring (DAS):

- a) Der er igen fejl ¹, som har indvirket væsentligt på de betalinger, der er foretaget på landbrugsområdet (EUGFL, Garantisektionen). Der er mindre risiko for fejl i forvaltningen af de udgiftskategorier, som er omfattet af det integrerede forvaltnings- og kontrolsystem (IFKS). Andre udgiftskategorier er forbundet med større risiko samtidigt med, at de kontrolleres mindre effektivt. Det gælder for alle landbrugsudgifter, at der fortsat bør ske forbedringer, således at de omfattende svigt, der blev konstateret i kontrol- og overvågningssystemerne, kan afhjælpes.
- b) For strukturfondene gælder det, at der fortsat er svagheder i de systemer i medlemsstaterne, som skal sikre, at gennemførelsen af fællesskabsbudgettet overvåges og kontrolleres. Det betyder, at betalingerne fortsat er behæftet med den samme type fejl som i de foregående år, og at fejlfrekvensen er lige så høj.
- c) For de interne politikkers vedkommende er de forbedringer, der blev konstateret i kontrol- og overvågningssystemerne, endnu ikke tilstrækkelige til, at man kan undgå væsentlige fejl i betalingerne med hensyn til lovlighed og formel rigtighed. For så vidt angår rammeprogrammerne for forskning er der risiko for, at fejlene bliver ført videre, hvis de regler, der gælder for disse programmer, ikke laves om.
- d) For foranstaltningerne udadtil er der fortsat relativt mange fejl med hensyn til lovlighed og formel rigtighed hos de organer, som gennemfører projekterne, og i selve projekterne. 2003 var i princippet det sidste år i decentraliseringsproces-

¹ Revisionsretten definerer fejl som transaktioner, som er bogført ukorrekt, eller som ikke er i overensstemmelse med gældende love og forskrifter. Der sondres i øvrigt mellem to typer af fejl: Substansfejl, der indvirker på beløbene for de transaktioner, som ligger til grund for betalingerne, og formelle fejl uden kvantificerbar beløbsmæssig effekt på de underliggende transaktioner.

Retten har tidligere 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 kriminell handling, der først kan kvalificeres som sådan efter en retlig procedure. I de tilfælde, hvor der foretages fejludbetalinger, er der derfor primært tale om, at den økonomiske forvaltning og kontrollen hermed ikke fungerer effektivt nok.

sen, og det er derfor af altafgørende betydning, at de ansvarlige gennemførelsesorganer bliver mere operationelle, hvilket er nødvendigt for, at man kan overvåge og kontrollere systemerne og udgifterne, da der stadig er behov for forbedring på dette område.

- e) Hvad angår førtiltrædelsesstøtten har de svigt i kontrol- og overvågningssystemerne, som allerede blev konstateret i 2002, givet sig udslag i fejl og forøget risiko, hvilket indvirker på transaktionernes lovlighed og formelle rigtighed.

Revisionsrettens kritikpunkter

Når Revisionsretten også i sin årsberetning for 2003 har måttet afgive en revisionserklæring med forbehold - og dermed en negativ påtegning - for størsteparten af Fællesskabets betalinger (ca. 93% svarende til ca. 92 mia. euro) hænger dette sammen med en række delvist tilbagevendende kritikpunkter af såvel Kommissionens som medlemsstaternes finansielle forvaltning af Fællesskabets politikker. I det følgende vil der blive redegjort for de væsentligste kritikpunkter på de politikområder, hvor Retten har taget forbehold for betalingernes lovlighed og formelle rigtighed, jf. omtalen heraf ovenfor.

Vedrørende den fælles landbrugspolitik - der forvaltes i partnerskab mellem Kommissionen og medlemsstaterne (delt forvaltning) og som beløb sig til ca. 46 % af de endelige betalingsbevillinger i 2003 - bemærker Revisionsretten bl.a.:

- De nationale attesterende organers revision af de udbetalende organer giver ikke tilstrækkelig sikkerhed for, at en række udbetalende organers oplysninger om debitorer er korrekte. Endvidere har et betydeligt antal af de attesterende organer afgivet en revisionspåtegning med forbehold.
- Der blev konstateret kontrolsvigt på områder, der ikke er omfattet af det integrerede forvaltnings- og kontrolsystem (IFKS). Det drejer sig om udgifter til producerede mængder (olivenolie, bomuld, tobak og tørret foder), landdistrikternes udvikling, eksportrestitutioner og lagre.
- Generaldirektøren for Landbrugs aktivitetsrapport og erklæring om pålideligheden af den finansielle forvaltning er behæftet med en række mangler, hvilket indebærer, at generaldirektørens erklæring ikke kan indgå som grundlag for Rettens egen revisionserklæring.

Vedrørende strukturforanstaltninger - der ligeledes forvaltes i partnerskab mellem Kommissionen og medlemsstaterne (delt forvaltning) og som beløb sig til godt 32 % af de endelige betalingsbevillinger i 2003 - bemærker Revisionsretten bl.a.:

- Forvaltnings- og kontrolsystemerne i medlemslandene overholder (stadig) ikke kravene i de relevante forordninger. Rettens revision bekræftes af, at generaldirektørerne i deres erklæringer om lovligheden og den formelle rigtighed af betalingerne på strukturfondsområdet tager en række forbehold som følge af svagheder ved de nævnte systemers funktion.
- Rettens substansrevision af de transaktioner, som ligger til grund for betalingerne, viser en betydelig fejlfrekvens i de endelige udgiftsanmeldelser (for gammel programperiode) og fejl, der bekræfter systemsvaghederne (i indeværende programperiode).

Vedrørende interne politikker, inklusive forskning - der forvaltes af Kommissionen uden at det kræver inddragelse af medlemsstaternes administrationer (direkte forvaltning) og som beløb sig til godt 7 % af de endelige betalingsbevillinger i 2003 - bemærker Revisionsretten bl.a.:

- Adskillige elementer i Kommissionens interne kontrolstandarder var endnu ikke implementerede ved udgangen af 2003.
- Rettens substansrevision af de transaktioner, som ligger til grund for betalingerne, viser bl.a. svagheder ved Kommissionens interne kontroller samt for store udgiftsanmeldelser fra støttemodtagerside på forskningsområdet, herunder manglende overholdelse af kontraktbestemmelser.
- Generaldirektørens årlige aktivitetsrapporter med tilhørende erklæringer om økonomiforvaltningen er generelt blevet forbedret, men der er fortsat svagheder i formuleringen af forbeholdene angående lovligheden og den formelle rigtighed af de forvaltede foranstaltninger.

Vedrørende foranstaltninger udadtil (eksterne politikker) - der ligeledes forvaltes af Kommissionen uden at det kræver inddragelse af medlemsstaternes administrationer (direkte forvaltning) og som beløb sig til 5 % af de endelige betalingsbevillinger i 2003 - bemærker Revisionsretten bl.a.:

- Den årlige aktivitetsrapport og erklæring fra generaldirektøren for Samarbejdskontoret EuropeAid kan ikke give Retten sikkerhed for de underliggende transaktioners lovlighed og formelle rigtighed, idet vigtige overvågnings- og kontrolsystemer endnu ikke fungerer godt nok.
- Der er stor forskel på, hvor godt det er lykkedes de forskellige delegationer og direktorater under Samarbejdskontoret EuropeAid at finde frem til en afbalanceret og effektiv kontrol- og revisionsstrategi.
- Rettens substansrevision viser kun få fejl i transaktionerne gennemført på kommissionsniveau (centralt som decentralt), men der blev fundet systemsvagheder og fejl hos de organisationer, der gennemfører projekterne.

Vedrørende førtiltrædelsesstøtten (programmerne Phare, ISPA og Sapard) - der også forvaltes af Kommissionen uden at det kræver inddragelse af medlemsstaternes administrationer (direkte forvaltning) og som beløb sig til knapt 3 % af de endelige betalingsbevillinger i 2003 - bemærker Revisionsretten bl.a.:

- Med hensyn til overvågnings- og kontrolsystemerne under Phare blev der ved Kommissionens revision konstateret nogle svagheder. Kommissionens revision var i øvrigt ufuldstændig og forsinket.
- Selvom tiltrædelseslandene har gjort en stor indsats for at få etableret forvaltnings- og kontrolsystemer under ISPA opfyldte ingen af landene med udgangen af 2003 minimumskravene hertil. Dertil kommer, at Kommissionen ikke traf tilstrækkelige og passende foranstaltninger til sikring af forordningskravenes opfyldelse.

Rettens årsberetning indeholder ingen kritiske bemærkninger om Danmark. Danmark er dog nævnt flere steder i forbindelse med Rettens undersøgelser og i forskel-

lige tabeller og figurer. Retten har i forbindelse med revisionen af regnskabet for 2003 besøgt Danmark 3 gange.

Regeringens holdning til Revisionsrettens kritik

Generelt

Revisionsretten har heller ikke i sin årsberetning for 2003 set sig i stand til at afgive en revisionserklæring uden væsentlige forbehold for langt størsteparten af EU's udgifter ("positiv DAS"). Det drejer sig hovedsageligt om de ca. 80 % af Fællesskabets udgifter, hvor forvaltningen er delt mellem Kommissionen og medlemsstaterne (med den fælles landbrugspolitik og strukturforanstaltningerne som hovedområder). Denne utilfredsstillende situation har nu bestået i 10 år, idet 1994 var det første regnskabsår, hvor de nuværende traktatbestemmelser om Rettens udarbejdelse af en revisionserklæring fandt anvendelse.

Der er dog ikke tale om nogen statisk situation, idet Revisionsretten anerkender de fremskridt i den finansielle forvaltning af EU's budget, der har fundet sted i de seneste år, og som først og fremmest kan tilskrives Kommissionens modernisering af sin forvaltning og kontrol af Fællesskabets midler.

Derimod kniber det fortsat med at konstatere de nødvendige fremskridt i medlemsstaternes forvaltning og kontrol af fællesskabsbetalingerne, hvilket efter dansk opfattelse hovedsageligt skyldes kompleksiteten i gennemførelsen af EU's budget. Således er den finansielle forvaltning fordelt på mange forskelligartede og geografisk spredte organer, der rækker fra Kommissionens centrale forvaltning over national, regional og lokal forvaltning til det meget store antal lokale støttemodtagere (institutioner, enkeltpersoner m.m.) på de forskellige politikområder.

De nævnte aspekter ved EU-budgettet har vist sig at vanskeliggøre en hurtig løsning af de svagheder, der er forbundet med budgettets praktiske gennemførelse. Der skal derfor efter dansk opfattelse fortsat leveres et langt og sejt træk fra alle involverede parter, førend man kan se en tydelig bevægelse hen imod en revisionserklæring med færre eller ingen forbehold (positiv DAS). Et væsentligt element vil i den forbindelse være gennemførelsen af en mere ensartet kontrol og revision af Fællesskabets bevillinger, således som det er foreslået i Revisionsrettens udtalelse om etableringen af "én enkelt revisionsmodel" - den såkaldte "single audit".

På denne baggrund har Danmark i år og sidste år fremlagt og fået tilslutning til en række forslag, der kan medvirke til at forbedre gennemførelsen af EU's budget og informationen herom. Forslagene har alle til formål at få styrket det tværgående samarbejde - og dermed fremme en mere kvalificeret dialog - om den finansielle styring og kontrol af Fællesskabets betalinger mellem Kommissionen, medlemsstaterne og Revisionsretten. De danske initiativer er derfor overvejende udformet med henblik på at opnå større gennemsigtighed i Kommissionens og Rettens afrapportering af kontrol- og revisionsresultaterne og de bagvedliggende forudsætninger herfor.

Behandlingen i Rådets budgetudvalg

Rådets budgetudvalg påbegyndte behandlingen af Revisionsrettens årsberetning i begyndelsen af januar i år med henblik på udarbejdelse af udkast til

Rådets henstilling til Parlamentet om decharge til Kommissionen for gennemførelsen af 2003-budgettet. Det bemærkes, at såvel Kommissionen som Revisionsretten deltager i budgetudvalgets decharge-behandling.

Fra dansk side er fremlagt en række forslag til elementer, der bør indgå i Rådets decharge-henstilling til Parlamentet. Det drejer sig i hovedsagen om følgende forslag:

- Retten bør udvide informationen om sin DAS-tilgang, herunder begreber, revisionsmetoder og anlagte vurderinger generelt og på sektorniveau - gerne ved at udbygge årsberetningens ganske korte afsnit herom. Det bemærkes, at Rettens DAS-tilgang fra flere sider er blevet kritiseret, hvorfor en udvidet DAS-information kan styrke dialogen mellem Retten og interessenterne herom. Forslaget er i næsten fuldt omfang indarbejdet i det foreliggende udkast til rådshenstilling.
- Retten bør præsentere sine revisionsforbehold mere differentieret og systematisk, således at offentligheden får et klarere indtryk af, hvor hovedproblemerne ligger og hvilke fremskridt i budgetforvaltningen, der måtte finde sted fra år til år. Forslaget er i fuldt omfang indarbejdet i det foreliggende udkast til rådshenstilling.
- Kommissionen bør informere mere oversigtspræget og systematisk om de forbehold, der fremkommer i de enkelte generaldirektørers erklæringer om kvaliteten af økonomiforvaltningen og kontrollen hermed i såvel generaldirektoraterne som medlemsstaterne. Forslaget er i fuldt omfang indarbejdet i det foreliggende udkast til rådshenstilling.
- Rådet bør følge op på det element i sidste års rådshenstilling, der drejer sig om en mere permanent styrkelse af Rådets egen indsats i spørgsmål om kontrol og revision af EU's budget. Elementet indgik i det danske decharge 2002-initiativ, der lagde op til nedsættelsen af en særlig arbejdsgruppe på højt niveau, der kunne supplere Rådets årlige decharge-behandling med en mere permanent indsats hen over året. Det viste sig umuligt at opnå tilslutning til, at der blev indarbejdet en tekst herom i det foreliggende udkast til rådshenstilling.

Det bemærkes, at udformningen af de danske forslag og initiativer er blevet til i tæt kontakt med Holland og Storbritannien. Derudover har følgende lande helt eller delvist støttet de danske udspil: Finland, Tyskland, Sverige og Østrig.

Rådets budgetudvalg afsluttede sin behandling af Rettens årsberetning og udarbejdelsen af decharge-henstillingen i midten af februar måned. Der blev opnået enighed om et udkast til Rådets henstilling om meddelelse af decharge til Kommissionen for gennemførelsen af budgettet. Udkastet afspejler i vidt omfang de fremførte danske synspunkter og forslag vedrørende Rettens årsberetning.

Udkastet til Rådets decharge-henstilling forventes tiltrådt af Coreper i begyndelsen af marts 2005.

Handlingsplan fra Kommissionen om veje hen imod en ”positiv DAS”

I tilknytning til Revisionsrettens præsentation af sin årsberetning for 2003 på møder i Ecofin og Parlamentet (plenum og budgetkontroludvalg) i november og december 2004 har kommissær Siim Kallas bl.a. tilkendegivet, at Kommissionen vil præsentere en handlingsplan (road map) for det fortsatte arbejde hen imod en positiv DAS, d.v.s. en revisionserklæring fra Retten med ingen eller færre forbehold for lovligheden og rigtigheden af Fællesskabets betalinger. Kommissionen har redegjort nærmere herfor på møde i Rådets budgetudvalg og oplyst, at handlingsplanen forventes offentliggjort i juli måned 2005.

ECOFIN den 8. marts 2005

Det forventes, at Ecofin på sit kommende møde vedtager det foreliggende udkast til henstilling til Europa-Parlamentet om meddelelse af decharge til Kommissionen for gennemførelsen af budgettet for 2003.

Endvidere forventes på indeværende tidspunkt, at man fra dansk side kan tilslutte sig Rådets decharge-henstilling, der i vidt omfang tilgodeser danske synspunkter. Det kan således konstateres, at de anbefalinger, man fra dansk side har fremført siden Revisionsretten præsenterede sin årsberetning i slutningen af november sidste år, i hovedsagen har opnået tilslutning fra andre medlemsstater.

Danmark vil efter mødet i Ecofin den 8. marts i samarbejde med bl.a. det nuværende luxembourgiske og kommende engelske formandskab bidrage til, at de enkelte elementer i Rådets henstilling om decharge for regnskabsåret 2003 udmøntes bedst muligt. Endvidere vil der blive arbejdet på at få danske synspunkter tilgodeset i Kommissionens kommende handlingsplan for veje hen imod en positiv DAS.