

RIGSREVISIONEN



Notat til Statsrevisorerne om  
Europa-Parlamentets afgørelse  
om afslutning af EU's regnskaber  
for 2012

Juni  
2014

revision  
revision

revision

**Europa-Parlamentets afgørelse om afslutning af EU's regnskaber for 2012**

17. juni 2014

RN 1901/14

**OPSAMLING**

Notatet redegør for Europa-Parlamentets endelige godkendelse af EU's regnskab for 2012. Europa-Parlamentet har valgt at godkende regnskabet, men kritiserer, at fejlprocenten er steget for 3. år i træk, og tager forbehold på 2 områder af EU's regnskab – landbrug og regionalpolitik.

I forbindelse med godkendelsen 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 og interessante for Statsrevisorerne:

- mere målrettet kontrol
- styrket intern og ekstern revision
- erklæringer fra medlemslandene om EU-midler.

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

**I. Indledning**

1. Europa-Parlamentet (herefter Parlamentet) besluttede den 3. april 2014 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 2012 kan afsluttes.

2. 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 har også udskudt at give decharge til Særlig Tilsynsmyndigheden af Europæiske Tilsynsmyndigheder inden for Elektronisk Kommunikation på grund af rod i økonomistyringen mv. Parlamentet tager begge institutioners decharge op igen i efteråret 2014.

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

## Baggrund

4. Kommissionen har det overordnede ansvar for gennemførelsen af EU's budget og aflægger regnskab for hovedparten af EU's forvaltning. Størstedelen af EU's udgifter (ca. 80 %) forvaltes dog ved delt forvaltning i et samarbejde mellem Kommissionen og de enkelte medlemslande, hvor medlemslandene udvælger og kontrollerer støtteberettigede projekter og udbetaler EU's og medlemslandenes penge til de endelige støttemodtagere.

5. EU's regnskab er underlagt kontrol via 3 kanaler. Kommissionen udfører en intern kontrol i forbindelse med forvaltningen af budgettet, Den Europæiske Revisionsret (herefter Revisionsretten) 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 og Rådet bl.a. Revisionsrettens årsberetning, revisionserklæring og særberetninger samt de årlige aktivitetsrapporter fra Kommissionen.

I tillæg hertil reviderer en række medlemslandes rigsrevisioner (herunder Rigsrevisionen) deres nationale myndigheders forvaltning af EU-midler. Denne revision indgår dog ikke i dechargeproceduren, men i nationale politiske processer.

6. Parlamentets afgivelse af decharge har 2 formål. For det første er det en politisk vurdering og anerkendelse af Kommissionens forvaltning. For det andet fungerer dechargen som den endelige afslutning af regnskabet, der derved formelt "frigør" Kommissionen for forvaltningsansvaret. Hvis Parlamentet afviser at afgive decharge, bliver det betragtet som et kraftigt mistillidsvotum til Kommissionen. Parlamentet giver desuden decharge til de enkelte institutioner, fx Rådet, Revisionsretten og EU-Domstolen.

7. Rigsrevisionen har valgt at orientere Statsrevisorerne om Revisionsrettens 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 egne beretninger om revisionen af EU-midler i Danmark.

## Formål

8. Dette notat er en opfølgning på Rigsrevisionens notat til Statsrevisorerne fra december 2013 om Revisionsrettens årsberetning for 2012. Rigsrevisionen vil med notatet orientere Statsrevisorerne om Parlamentets afgørelse om decharge. I notatet vil Rigsrevisionen trække de elementer i Parlamentets dechargeafgørelse frem, som Rigsrevisionen finder særligt relevante for Statsrevisorerne. Afslutningsvist orienterer vi om den seneste udvikling i samarbejdet om revisionen af EU-midler.

## II. Hovedkonklusionerne i Parlamentets dechargeafgørelse

9. Parlamentet glæder sig over, at EU's regnskab for 2012 i alt væsentligt er retvisende, og udtrykker tilfredshed med, at indtægterne og forpligtelserne, der ligger til grund for regnskabet, i alt væsentligt er lovlige og formelt rigtige.

10. Parlamentet beklager dog, at betalingerne, der ligger til grund for regnskabet, stadig er væsentligt fejlbehæftede, og at Revisionsretten har givet en afkræftende erklæring om betalingerne lovlighed og formelle rigtighed. Parlamentet er bekymret over, at fejlprocenten i regnskabsåret 2012 er steget for 3. gang i træk og nu opgøres til 4,8 %, og at overvågnings- og kontrolsystemerne, der skal hindre fejl, kun er delvist effektive.

11. Parlamentet bemærker, at det nu er 19. gang, at Revisionsretten ikke har afgivet en positiv revisionserklæring om betalingerne lovlighed og formelle rigtighed. Dette medfører ifølge Parlamentet en risiko for, at legitimiteten af EU's udgifter og politikker bliver undergravet, især i en situation, hvor ressourcerne er knappe på grund af den økonomiske og finansielle krise, og der er øget behov for og krav om at anvende de finansielle midler forsvarligt.

12. Parlamentet bemærker dog, at fejl ikke er det samme som svig, og mener, at fejlene i størsteparten af tilfældene er administrative fejl, der navnlig skyldes EU-reglernes og de nationale reglers kompleksitet. Parlamentet opfordrer derfor alle aktører, der er involveret i EU's beslutningsproces, til at forenkle reglerne, begrænse bureaukrati og effektivisere kontrollerne.

13. Parlamentet har som noget nyt i dechargeafgørelsen for 2012 taget forbehold på 2 områder af EU's regnskab – landbrug og regionalpolitik. Forbeholdene er oprindeligt fremsat af generaldirektørerne for henholdsvis Landbrug og Udvikling af Landdistrikter og Regionalpolitik og Bypolitik i deres aktivitetsrapporter for regnskabsåret 2012. Parlamentet fremhæver og tilslutter sig disse forbehold.

For Landbrug og Udvikling af Landdistrikter tager Parlamentet forbehold for:

- alvorlige mangler i de direkte betalinger af landbrugsstøtte i Bulgarien, Frankrig og Portugal
- alle udgifter til udvikling af landdistrikter
- mangler i overvågnings- og kontrolsystemerne til økologisk produktion.

For Regionalpolitik og Bypolitik tages forbehold for:

- forvaltnings- og kontrolsystemerne for en lang række programmer i medlemslandene.

14. 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. Forbeholdene er ledsaget af en række kraftige anbefalinger til Kommissionen, som Parlamentet betegner som "bindende forpligtelser".

### III. Udvalgte bemærkninger i Parlamentets afgørelse

15. 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 tror vil have særlig interesse for Statsrevisorerne, navnlig bemærkninger, der vedrører forvaltningen af EU-midler i medlemslandene.

#### Mere målrettet kontrol

16. Parlamentet peger i dechargeafgørelsen gentagne gange på behovet for at målrette Kommissionens kontroller mod de medlemslande, der har mange fejl og finansielle korrektioner, eller som tidligere har været i søgelyset for mangelfuld forvaltning. Parlamentet roser Kommissionen for at have taget de første skridt i denne retning, fx ved at give et overblik over de finansielle korrektioner i de enkelte lande, men opfordrer Kommissionen til at styrke den målrettede kontrol væsentligt.

17. Parlamentet bemærker, at 8 medlemslande ifølge Kommissionen står for 90 % af de finansielle korrektioner inden for områder med delt forvaltning, og opfordrer derfor Kommissionen til særligt at fokusere på disse lande. En øget kontrol og revision i udvalgte medlemslande kan ifølge Parlamentet opnås ved tilsvarende at reducere indsatsen i medlemslande med lave fejlprocenter.

18. Parlamentet opfordrer desuden Kommissionen til at udpege de 3 medlemslande, der har de højeste fejlprocenter og finansielle korrektioner, hvilket vil give Parlamentet mulighed for at høre de pågældende medlemslande som led i dechargeproceduren. Parlamentet opfordrer også Revisionsretten til at udarbejde særlige landerapporter om de medlemslande, hvor der er mange fejl, og til i højere grad at udføre revisioner, der sammenligner forvaltningen af EU-midlerne i forskellige lande. Denne offentlige udpegning af medlemslande med mangler i forvaltningen kan ifølge Parlamentet også tænkes at have en præventiv effekt.

### **Styrket intern og ekstern revision**

19. Parlamentet ønsker både at styrke den interne revision i Kommissionen og i medlemslandenes myndigheder samt den eksterne revision af EU-midler, der udføres af Revisionsretten og medlemslandenes rigsrevisioner.

20. Parlamentet har i sin dechargeafgørelse en række kritiske bemærkninger til den revision, der foretages af interne revisorer i Kommissionens generaldirektorater og i de nationale myndigheder med ansvar for forvaltning af EU-midler. Parlamentet kritiserer fx den interne revision i Generaldirektoratet for Landbrug og Udvikling af Landdistrikter for mangelfuld planlægning og for et betydeligt efterslæb i forhold til at gennemføre de planlagte revisioner. Parlamentet er desuden bekymret for kvaliteten af det arbejde, som bliver udført af de uafhængige revisorer, der er involveret i kontrollen med EU-midler i medlemslandene, og Parlamentet opfordrer Revisionsretten til at vurdere deres uafhængighed.

21. Parlamentet mener, at der er plads til forbedring af Revisionsrettens eksterne revision af EU's regnskaber. Parlamentet ønsker derfor et tættere samarbejde mellem Parlamentets Budgetkontroludvalg og Revisionsretten med henblik på at styrke effektiviteten af revisionen. I den forbindelse ønsker Parlamentet som nævnt, at også Revisionsretten får større fokus på de medlemslande, hvor der er flest fejl, og Parlamentet "kræver" desuden, at samarbejdet mellem rigsrevisionerne i medlemslandene og Revisionsretten styrkes i forbindelse med revisionen af delt forvaltning.

### **Erklæringer fra medlemslandene om EU-midler**

22. Parlamentet fremhæver, at for størsteparten af de fejlbehæftede transaktioner, som Revisionsretten har identificeret, havde medlemslandene tilstrækkelige oplysninger til at kunne have konstateret og udbedret fejlene. Parlamentet opfordrer derfor Kommissionen og medlemslandene til snarest muligt at gøre noget ved det, som Parlamentet betegner som et uacceptabelt højt niveau af dårlig forvaltning. Parlamentet ønsker, at medlemslandene tager et større ansvar for forvaltningen af EU-midlerne. En måde til at opnå dette er ifølge Parlamentet at styrke brugen af erklæringer i medlemslandene, som er afgivet af forvaltningen, regeringen og/eller en uafhængig revisionsinstans.

23. Parlamentet glæder sig således over, at forvaltningsmyndighederne i medlemslandene – med den nye finansforordning, der trådte i kraft i 2013 – fremover bliver forpligtet til at fremsende deres regnskaber til Kommissionen med en *forvaltningserklæring* om, at oplysningerne er korrekte, at midlerne er anvendt til de tilsigtede formål, og at kontrolsystemerne giver den nødvendige garanti for de underliggende betalingers lovlighed og formelle rigtighed. Disse forvaltningserklæringer skal underskrives af de personer, der er ansvarlige for forvaltningen (fx en direktør for en styrelse), og skal ledsages af en oversigt over de revisioner og kontroller, der er udført, og af en påtegning fra en uafhængig revisor.

24. Parlamentet ser dog gerne, at medlemslandene går videre og udarbejder egentlige *nationale erklæringer* underskrevet på passende politisk niveau, så de nationale regeringer mere tydeligt tager politisk ansvar for forvaltningen af EU-midler i deres lande. I forhandlingerne om finansforordningen var det et krav fra Parlamentet, at det skulle være obligatorisk for medlemslandene at afgive sådanne politiske erklæringer. I den endelige version af finansforordningen endte det dog efter modstand fra en række medlemslandes regeringer med et kompromis, hvor det blev frivilligt, om medlemslandene vil afgive sådanne nationale erklæringer.

Der er nedsat en arbejdsgruppe med repræsentanter for Kommissionen, Parlamentet og medlemslandenes regeringer for at udarbejde praktiske anbefalinger til, hvordan nationale erklæringer kan udformes, og et eksempel på en skabelon for at understøtte de medlemslande, der ønsker at udarbejde erklæringerne. Parlamentet opfordrer Kommissionen til at tilskynde medlemslandene til at bruge den model, der bliver foreslået af arbejdsgruppen. Nationale erklæringer om EU-midler blev også drøftet på et møde i Folketinget mellem Finansudvalget, Europaudvalget, Statsrevisorerne, Revisionsretten og Rigsrevisionen den 13. marts 2014.

25. Parlamentet foreslår også, at Kommissionen undersøger muligheden for, at nationale, uafhængige revisionsinstanser (fx rigsrevisioner) udsteder nationale *revisionspåtegninger* for forvaltningen af EU-midler, der så kan forelægges for medlemslandenes regeringer med henblik på at kunne indgå i dechargeproceduren. Det kan bemærkes, at en sådan model kunne have lighedstræk med situationen i Danmark. Rigsrevisionen påtegner dog ikke det danske EU-regnskab, men afgiver en årlig revisionserklæring og beretning til Statsrevisorerne om revisionen af EU-midler i Danmark.

#### IV. Udviklingen i samarbejdet om revisionen af EU-midler

26. Det udvalg i Parlamentet, der har ansvaret for at behandle dechargeproceduren og forberede Parlamentets afgørelse om decharge, er Budgetkontroludvalget. Udvalget udsendte den 8. januar 2014 en rapport om sit syn på Revisionsrettens fremtidige rolle. I rapporten kritiserer udvalget bl.a. den måde, medlemmerne af Revisionsretten bliver udpeget på, og Revisionsrettens revisionsmetode. I rapporten opfordrer Parlamentet til et tættere samarbejde mellem Revisionsretten og rigsrevisionerne i EU's medlemslande om revisionen af EU-midler under delt forvaltning. Parlamentet ønsker fx, at Revisionsretten i højere grad anvender rigsrevisionernes arbejde i sin egen revision, og at Revisionsretten tager initiativ til at koordinere revisionsplanlægning og revisionsmetoder og til at dele information. Parlamentets forslag om et styrket samarbejde vil være på dagsordenen ved det årlige møde i EU-Kontaktkomitéen i oktober 2014, hvor rigsrevisorerne og formanden for Revisionsretten mødes for at drøfte emner af fælles interesse.

27. I regi af EU-Kontaktkomitéen udveksler rigsrevisionerne også viden og erfaringer i netværk og arbejdsgrupper og gennem fælles revisioner. Samarbejdet i EU-Kontaktkomitéen koordineres i det daglige af EU-kontaktpersonerne. Rigsrevisionen var den 10. og 11. april 2014 vært for et møde for kontaktpersonerne fra alle EU's rigsrevisioner og Revisionsretten. Ud over Budgetkontroludvalgets rapport blev følgende aktuelle emner drøftet:

- Etableringen af en "*early warning mechanism*", som skal forbedre rigsrevisionernes indsigt i udviklingen på regnskabs- og revisionsområdet i EU. Områderne har undergået en række forandringer som følge af EU's kriseinitiativer. Overvågningsmekanismen skal sikre, at rigsrevisionerne kan bidrage, hvor det er relevant – både før og efter, at nye EU-initiativer bliver vedtaget. Overvågningsmekanismen forventes at træde i kraft efter EU-Kontaktkomitémødet i oktober 2014 og vil blive forankret i Revisionsretten.
- Kommissionens arbejde for at skabe et *fælles sæt af regnskabsstandarder i EU* – EPSAS (European Public Accounting Standards). Rigsrevisionen har tidligere informeret Statsrevisorerne om dette initiativ. Der er stadig ikke truffet nogen beslutninger på området, men Kommissionen forventes at udsende en meddelelse om EPSAS inden udgangen af juni 2014 og et forslag til en forordning om EPSAS i slutningen af 2015. Rigsrevisionen følger udviklingen gennem EU-Kontaktkomitéen, der har nedsat en taskforce om EPSAS, og gennem Det Statslige Regnskabsråd, der rådgiver Finansministeriet om udviklingen og vedligeholdelsen af det statslige regelsæt på regnskabsområdet.

- Konsekvenserne af *EU's bankunion* for revisionen af tilsynet med bankerne. Parlamentet godkendte den 15. april 2014 den såkaldte fælles afviklingsmekanisme for nødlidende banker, der sammen med den tidligere vedtagne fælles tilsynsmekanisme for banker udgør grundelementerne i bankunionen. Inden da havde Rådet den 27. marts 2014 godkendt aftalen, og det sidste led i bankunionen er dermed vedtaget. Alle eurolande er automatisk omfattet af bankunionen, mens ikke-eurolande kan vælge at tilslutte sig. Danmark har endnu ikke taget endelig stilling i dette spørgsmål.

EU-Kontaktkomitéen har fulgt etableringen af bankunionen nøje. Fokus for rigsrevisionerne har været, om det nye EU-banktilsyn er gennemsigtigt og er underlagt tilstrækkelig offentlig revision. Dette finder rigsrevisionerne afgørende, idet EU-banktilsynet får overdraget kompetencer fra de nationale banktilsyn, som rigsrevisionerne som hovedregel har ansvaret for at revidere. Dermed unddrages en del af tilsynet fra rigsrevisionernes revisionsmandat, og her ønsker rigsrevisionerne at sikre, at der ikke opstår "revisionshuller".

28. Rigsrevisionen vil fortsat holde Statsrevisorerne orienteret om udviklingen i EU's revision og forvaltning og om Rigsrevisionens samarbejde med Revisionsretten og rigsrevisionerne i de øvrige medlemslande.

Lone Strøm