

RIGSREVISIONEN



Notat til Statsrevisorerne om
orientering om Den Europæiske
Revisionsrets årsberetning for 2014

December
2015

revision
revision
revision

Orientering om Den Europæiske Revisionsrets årsberetning for 2014

1. december 2015

RN 1902/15

OPSAMLING

Rigsrevisionen orienterer i dette notat Statsrevisorerne om hovedkonklusionerne i Den Europæiske Revisionsrets årsberetning for 2014.

Årsberetningen om EU's regnskab for 2014 konkluderer, at EU's konsoliderede regnskab er rigtigt, men at der fortsat er for mange fejl i de betalinger, der ligger til grund for regnskabet.

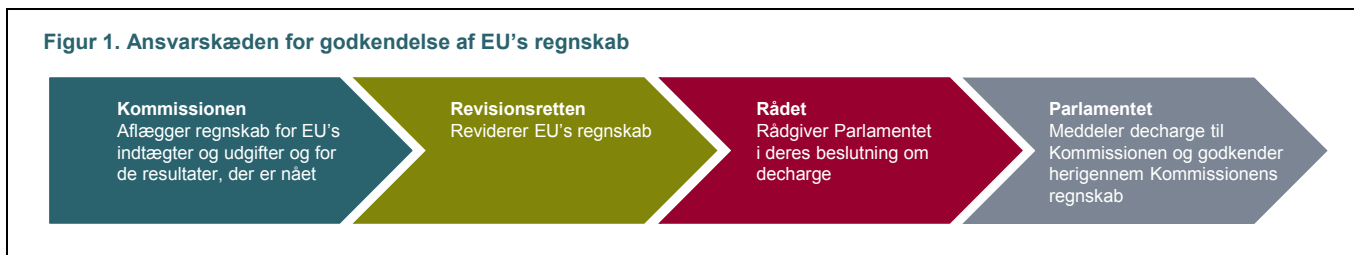
I forbindelse med præsentationen af årsberetningen opfordrer Den Europæiske Revisionsret EU's beslutningstagere til at udvikle en helt ny tilgang til forvaltningen af EU's udgifter og investeringer i fremtiden med det formål at reducere fejlene og forbedre EU-budgettets samlede performance.

I. Indledning

1. EU's regnskaber revideres af Den Europæiske Revisionsret (Revisionsretten), der afgav sin årsberetning for 2014 til Europa-Parlamentet (Parlamentet) den 10. november 2015. Samme dag blev årsberetningen sendt til de nationale parlamenter, herunder Folketinget. Statsrevisorerne har også modtaget et brev fra det danske medlem af Revisionsretten, Bettina Jakobsen, hvori hun orienterer om årsberetningen. Årsberetningen er ledsaget af en publikation "Vores revision – kort fortalt", hvor Revisionsretten redegør for hovedresultaterne af sin revision af EU's regnskab for 2014.

2. Hovedparten af EU's udgifter forvaltes ved delt forvaltning i et samarbejde mellem Europa-Kommissionen (Kommissionen) og de enkelte medlemslande. Kommissionen har det overordnede ansvar for, at EU-budgettet bliver gennemført korrekt, men det er medlemslandene, der udvælger og kontrollerer støtteberettigede projekter og udbetaler pengene til de endelige støttemodtagere. Dermed har medlemslandene et medansvar for forvaltningen af EU-midlerne.

3. Revisionsrettens revision er en del af den ansvarskæde, der fører til godkendelse af EU's budget og regnskab (decharge). Ansvarskæden er vist i figur 1.



Revisionsrettens årsberetning indgår hermed i Rådet for Den Europæiske Unions (Rådet) og Parlamentets dechargeprocedure, som er en politisk vurdering og godkendelse af Kommissionens og de øvrige EU-institutioners forvaltning af EU-budgettet.

4. Revisionsretten giver således ikke en vurdering af forvaltningen af EU-midler i de enkelte medlemslande, men har i sin årsberetning fokus på forvaltningen af EU's årlige samlede budget. Medlemslandenes rigsrevisioner og Revisionsretten samarbejder løbende, men Revisionsretten anvender ikke direkte rigsrevisionernes arbejde i sin revision, ligesom rigsrevisionerne ikke anvender Revisionsrettens arbejde direkte, da fokus i revisionerne og modtagerne af revisionsresultaterne er forskellige. Revisionsretten fokuserer på Kommissionen og EU som helhed, hvor de nationale rigsrevisioner fokuserer på forvaltningen i det enkelte medlemsland.

5. Rigsrevisionen afgiver hvert år en erklæring om revisionen af EU-midler i Danmark, dvs. de indtægter, som Danmark har modtaget fra EU, og de bidrag, som Danmark har betalt til EU. Rigsrevisionens EU-erklæring blev i år afgivet som en del af beretningen om revisionen af statsregnskabet for 2014, som Statsrevisorerne behandlede på deres møde den 16. september 2015.

II. Hovedkonklusionerne i revisionserklæringen og Revisionsrettens årsberetning

6. Revisionsrettens årsberetning for 2014 indeholder resultaterne af Revisionsrettens finansielle revision og en opsummering af eksempler fra den udførte forvaltningsrevision. Revisionsrettens revision omfatter EU's indtægter og udgifter. I 2014 udgjorde de reviderede indtægter 143,9 mia. euro, svarende til ca. 1.073,5 mia. kr., og de reviderede udgifter udgjorde 144,5 mia. euro, svarende til ca. 1.078,0 mia. kr.

7. Revisionsretten giver på baggrund af sin revision følgende hovedkonklusion om EU's regnskab for 2014:

EU's konsoliderede regnskab er i alt væsentligt retvisende og får derfor en blank erklæring.

Indtægterne, der ligger til grund for regnskabet, er samlet set lovlige og formelt rigtige og får derfor også en blank erklæring.

Betalingerne, der ligger til grund for regnskabet, er væsentligt fejlbehæftede og får derfor en afkræftende erklæring om deres lovlighed og formelle rigtighed. Revisionsretten anslår den samlede fejlforekomst til at være 4,4 %.

EU's samlede udgifter svarer til ca. 285 euro pr. borger og udgør i 2014 ca. 2 % af medlemslandenes samlede offentlige udgifter.

En afkræftende erklæring betyder, at revisor er uenig i de oplysninger, ledelsen giver i regnskabet, eller at der er oplysninger i regnskabet, hvor revisor ikke kunne få tilstrækkeligt bevis for, at oplysningerne er rigtige.

Revisionsretten har således i lighed med tidligere år (siden 2007) godkendt EU's regnskab for 2014 som rigtigt.

Samtidig har Revisionsretten dog endnu en gang konstateret høje fejlforekomster på de fleste af EU's udgiftsområder, hvilket har medført en afkræftende erklæring om de betalinger, der ligger til grund for regnskabet. Revisionsretten har vurderet, at fejlforekomsten er 4,4 %, dvs. at 4,4 % af det samlede udbetalte beløb fra EU-budgettet i 2014 ikke er blevet udbetalt i overensstemmelse med reglerne.

8. Ifølge Revisionsretten er årets resultat meget lig de senere års resultater. Den samlede fejlforekomst har således ligget på 4,5 % i 2012 og 2013, og i 2014 ligger den på 4,4 %, hvilket er væsentligt over den acceptable fejlmargen på 2 %. Der er altså ikke sket nogen mærkbar forbedring af EU's regnskabsforvaltning.

9. Revisionsretten fremhæver igen i år, at Kommissionen og medlemslandene kunne have forhindret eller opdaget og korrigeret antallet af fejl væsentligt, hvis de bedre havde udnyttet de oplysninger, der allerede var tilgængelige for dem, inden de anmeldte eller godkendte udgifterne. På en række områder var kontrollen i medlemslandene således ikke pålidelig nok. Desuden kunne Kommissionen have reduceret antallet af fejl og inddrevet flere af de midler, der var blevet brugt forkert, ved mere konsekvent at have benyttet finansielle korrektioner (tilbageholdelse eller tilbagebetaling af EU-midler).

10. Revisionsretten betoner ligeledes igen vigtigheden af, at Kommissionens og medlemslandenes fokus i højere grad bliver rettet mod performance – altså om EU-midlerne anvendes effektivt og til fornuftige formål, der giver mærkbare positive resultater og forandringer for EU's borgere og virksomheder (jf. afsnit III).

11. I lyset af at Revisionsretten har gentaget disse budskaber år efter år, og at forvaltningen af EU's budget og regnskab stadig ikke viser tegn på forbedring, opfordrer Revisionsretten EU's beslutningstagere til at udvikle en helt ny tilgang til forvaltningen af EU's udgifter og investeringer i fremtiden med det formål at reducere fejlene og forbedre EU-budgettets samlede performance (jf. afsnit IV).

Vurdering af de enkelte udgiftsområder

12. Revisionsretten vurderer, at 4 ud af 5 af EU's udgiftsområder er væsentligt fejlbehæftede. Kun EU-institutionernes administrationsudgifter har ikke en væsentlig fejlforekomst (0,5 %).

Området med den højeste fejlforekomst er "Samhørighed" (5,7 %). Området havde en samlet udgift på 55,7 mia. euro i 2014 og består hovedsageligt af udbetalinger fra Den Europæiske Fond for Regionaludvikling (ERFU), Samhørighedsfonden og Den Europæiske Socialfond (ESF), og området har gennem mange år været kendetegnet ved en høj fejlforekomst. Området "Konkurrence" havde også en høj fejlforekomst (5,6 %) og består hovedsageligt af udgifter til forskning, innovation, uddannelse og infrastruktur (13 mia. euro).

Det største udgiftsområde "Naturressurser" (57,5 mia. euro), som omfatter EU's direkte landbrugsstøtte (EGFL) og støtten til udvikling af landdistrikterne (ELFUL), havde en samlet fejlforekomst på 3,6 %. Der var især mange fejl i støtten til udvikling af landdistrikterne. På dette delområde var fejlforekomsten 6,2 %.

Tabel 1 viser resultaterne af Revisionsrettens revision fordelt på udgiftsområder.

Tabel 1. Resultaterne af Revisionsrettens revision fordelt på udgiftsområder

Udgiftsområde ¹⁾	Mia. euro 2014	Fejlforekomst 2014	Fejlforekomst 2013 ²⁾	Konklusion
Konkurrenceevne	13,0	5,6 % ↑	4,0 %	Væsentligt fejlbehæftede
Samhørighed	55,7	5,7 % ↑	5,3 %	Væsentligt fejlbehæftede
Naturressurser	57,5	3,6 % ↓	4,4 %	Væsentligt fejlbehæftede
Et globalt Europa	7,4	2,7 % ↑	2,1 %	Væsentligt fejlbehæftede
Administration	8,8	0,5 % ↓	1,1 %	Uden væsentlig fejlforekomst
Andet	2,1	-	-	-
Reviderede udgifter i alt	144,5	4,4 % ↓	4,5 %	Væsentligt fejlbehæftede
Indtægter	143,9	0 %	0 %	Uden væsentlig fejlforekomst

¹⁾ Navnene og ressortfordelingerne på udgiftsområderne er ændret i forhold til 2013, men Revisionsretten har korrigeret for dette, så fejlforekomsterne opgivet for 2013 og 2014 er sammenlignelige.

²⁾ Fejlforekomsten for 2013 er nedjusteret med 0,2 procentpoint af Revisionsretten på grund af en ny opgørelsesmetode i 2014.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af Revisionsrettens årsberetning for 2014.

Svig, ineffektivitet og spild

13. Revisionsretten pointerer, at den anslåede fejlforekomst ikke er en måling af svig, ineffektivitet eller spild. Fejlforekomsten er et skøn over, hvor mange af midlerne der ikke burde have været udbetalt, fordi de ikke er blevet anvendt efter reglerne. Revisionsretten sender de sager, hvor de vurderer, at der er mistanke om svig, til Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF), som derefter analyserer og eventuelt efterforsker sagerne.

Som led i revisionen for 2014 vurderede Revisionsretten 1.200 transaktioner og fandt 22 sager, hvor der var mistanke om svig. Det hyppigste problem i disse sager var mistanke om svigagtig anmeldelse af omkostninger, der ikke var støtteberettigede. Andre typiske problemer var mistanke om interessekonflikter og uregelmæssigheder i forbindelse med offentlige indkøb.

14. Revisionsretten bemærker også, at selv om en betaling fra EU-budgettet er sket efter reglerne, kan pengene godt være blevet brugt ineffektivt eller ligefrem være spildt. Revisionsretten har derfor i årsberetningen for 2014 som et pilotprojekt udvidet sit fokus i stikprøverevisionen til også at omfatte aspekter af performance. På områderne "Samhørighed" og "Naturressurser" undersøgte Revisionsretten for en lang række transaktioner ud over deres formelle rigtighed også projekternes målopfyldelse og en række andre performancekriterier.

Revisionsretten har desuden fokus på, om EU-midlerne giver "value for money", i sin forvaltningsrevision, der afrapporteres i særberetninger og opsummeres i et kapitel i årsberetningen (jf. afsnit III).

Risiko for fejl

15. Revisionsretten bemærker, at fejlforekomsten i 2014 er den samme for de områder, hvor forvaltningen er delt mellem Kommissionen og medlemslandene, som for de områder, Kommissionen selv forvalter. Sidste år var fejlforekomsten ca. 1,2 % højere på områder med delt forvaltning i forhold til Kommissionens direkte forvaltning, men denne forskel kan altså ikke iagttages i år. Fejlforekomsten ser derfor ikke ud til at afhænge af den forvaltningsform, der anvendes.

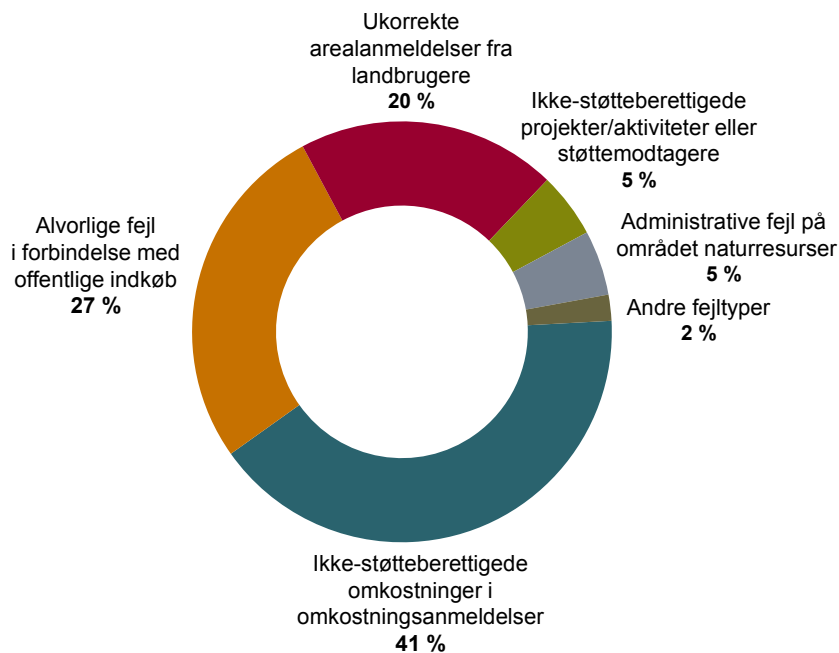
16. Til gengæld viser Revisionsrettens analyse, at risikoen for fejl i høj grad afhænger af den type betalinger, der er tale om. På ordninger, hvor betalingerne foregår som godtgørelser af omkostninger, som støttemodtagerne anmelder, anslår Revisionsretten fejlforekomsten til at være 5,5 %. På ordninger, hvor betalingerne derimod afhænger af, om bestemte betingelser er opfyldt (rettighedsprogrammer), vurderer Revisionsretten fejlforekomsten til at være 2,7 %. Risikoen for fejl er altså væsentligt højere for godtgørelsesbetalinger end for rettighedsbetalinger.

Denne forskel er væsentlig for at forklare forskellene på fejlforekomst på de enkelte udgiftsområder. Områderne "Samhørighed" og "Konkurrenceevne", der har de højeste fejlforekomster er netop kendetegnet ved, at næsten alle udgifterne består af godtgørelser af omkostninger. "Naturressurser" og "Et globalt Europa", der har lavere fejlforekomster, har til sammenligning en større andel udgifter baseret på rettigheder.

Typer af fejl

17. Ifølge Revisionsrettens årsberetning er der nogle typer af fejl, som er mere udbredte end andre. De oftest forekommende fejltypen er ikke-støtteberettigede omkostninger i omkostningsanmeldelser, alvorlige fejl i forbindelse med offentlige indkøb og ukorrekte arealanmeldelser fra landbrugere. Samlet set udgjorde disse 3 fejltypen 88 % af den samlede fejlforekomst i 2014. Figur 2 viser fejlforekomsten i 2014 fordelt på forskellige fejltypen.

Figur 2. Fejlforekomsten i 2014 fordelt på forskellige fejltypen



Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af Revisionsrettens årsberetning for 2014.

Problemer med at udnytte EU-midlerne fuldt ud

18. Revisionsretten bemærker, at der er opbygget et betydeligt efterslæb i forhold til at få udnyttet de afsatte midler (forpligtelser) fra de europæiske investeringsfonde i medlemslandene. For en række medlemslande er det en væsentlig udfordring at få udnyttet de midler, der er afsat til landet, da det kræver, at medlemslandene udvælger et tilstrækkeligt stort antal egnede projekter og fremskaffer den medfinansiering, som de selv skal bidrage med. Når der kun er få projekter at vælge imellem, vil medlemslandene få incitament til at være mindre kritiske over for projekternes kvalitet og relevans af frygt for ikke at få udnyttet midlerne og dermed gå glip af EU-finansieringen. Dette øger risikoen for ineffektivitet og spild.

19. 5 medlemslande tegner sig for over halvdelen af de uudnyttede midler. Det drejer sig om Tjekkiet, Spanien, Italien, Polen og Rumænien, som står for 54,9 mia. ud af de i alt 93,5 mia. euro uudnyttede midler. I nogle medlemslande udgør det EU-bidrag, der ikke er blevet gjort krav på, en væsentlig del af de samlede offentlige udgifter. For Rumænien svarer de uudnyttede midler til næsten 20 % af de offentlige midler i 2014, mens det for Bulgarien, Slovakiet og Tjekkiet svarer til mere end 15 % af deres offentlige udgifter.

20. Det fremgår af Revisionsrettens årsberetning, at Danmarks uudnyttede EU-midler – sammenlignet med de fleste medlemslande – kun svarer til en begrænset del af de samlede offentlige udgifter i Danmark (mindre end 0,5 % i 2014).

Rigsrevisionen undersøgte denne problemstilling i beretningen om Danmarks udnyttelse af tilskud fra EU's fonde, der blev afgivet til Statsrevisorerne i august 2014.

Danmark nævnt i Revisionsrettens årsberetning

21. Revisionsretten giver som nævnt ovenfor ikke nogen samlet vurdering af forvaltningen af EU-midler i Danmark eller i de øvrige medlemslande. Når medlemslande nævnes, er det som eksempler til at illustrere revisionsresultaterne.

Danmark er nævnt i en række generelle oversigter, der sammenligner medlemslandene på forskellige finansielle parametre. Danmark er også nævnt i en oversigt over de fejl, der er fundet i de forskellige medlemslande. Her fremgår det, at Revisionsretten har fundet 2 fejl under revisionsbesøg i Danmark vedrørende EU's landbrugsstøtte (EGFL). Begge fejl er kategoriseret som relativt små. Senere i årsberetningen fremgår det, at fejlene vedrører et tilfælde, hvor en landmand har opgivet et for stort støtteberettiget areal, og et tilfælde, hvor fristerne for at indberette flytninger af landbrugsdyr (dyrebevægelser) ikke er blevet overholdt.

III. Resultater og effekt af EU-midlerne

22. Revisionsretten pointerer, at det er afgørende at udnytte budgettet bedre, hvis EU's udfordringer skal løftes, og sætter derfor igen i år fokus på Kommissionens og medlemslandenes evne til at opnå resultater med EU-midlerne – performance.

23. EU's langsigtede mål er formuleret i Europa 2020-strategien for beskæftigelse og vækst, der løber fra 2010-2020. Strategien bygger på 5 overordnede mål, 7 flagskibsinitiativer og 11 tematiske mål, og Revisionsretten bemærker, at disse forskellige lag ikke er udformet med henblik på at omsætte Europa 2020-strategiens ambitioner til anvendelige operationelle mål – med delmål og indikatorer – der kan anvendes af de myndigheder i EU og medlemslandene, som skal udføre strategien.

24. Denne svaghed i strategiens setup forstærkes af, at strategien ikke er tilpasset EU's 7-årige budgetcyklus – den flerårige finansielle ramme (FFR). Den første halvdel af Europa 2020-strategien blev derfor gennemført under FFR 2007-2013, der er udformet til en anden strategi, og først med FFR 2014-2020, der for nylig er kommet i gang, er budgettets overvågnings- og rapporteringsramme blevet tilpasset strategien. EU-budgettet har dermed fra 2010 til 2014 ikke været indrettet til at understøtte EU's overordnede strategiske prioriteter.

25. Revisionsretten kritiserer også, at målene i Europa 2020-strategien kun i begrænset omfang er blevet operationaliseret til konkrete mål af medlemslandene i de partnerskabsaftaler og programmer, som indeholder de vigtigste resultatmål for EU-midlerne i de enkelte medlemslande. Dermed understøtter de EU-målsætninger, der arbejdes med i de enkelte medlemslande, kun i begrænset omfang den overordnede strategi.

26. I den nye budgetcyklus FFR 2014-2020 er der blevet indbygget en resultatreserve på 6 %, som betyder, at de sidste 6 % af midlerne kun frigives til medlemslandet, hvis dets resultater har været tilfredsstillende. Revisionsretten bemærker imidlertid, at ordningen ikke er hensigtsmæssigt indrettet på flere punkter, fx:

- giver den ikke tilstrækkelige incitamentter til medlemslandene
- bliver resultaterne først vurderet i 2019, hvilket gør en løbende resultatmåling og opfølgning umulig
- tabes midlerne fra reserven ikke ved dårlige resultater – de kan omfordeles til andre prioriteter, der har nået deres mål
- er Kommissionens mulighed for at pålægge sanktioner, når målene ikke opnås, fx finansielle korrektioner, begrænset og kan ikke baseres på resultatindikatorer.

27. Samlet set kritiserer Revisionsretten, at der ikke er tilstrækkeligt fokus på at opnå resultater med EU-midlerne i både Kommissionen og medlemslandene. Kritikken retter sig både mod det overordnede strategiske setup, mod operationaliseringen af målsætningerne i Kommissionen og medlemslandene og mod mulighederne for at følge op på resultatopnåelsen og give sanktioner i tilfælde med dårlige resultater.

IV. En ny tilgang til forvaltningen af EU's udgifter og investeringer

28. I forbindelse med præsentationen af årsberetningen den 10. november 2015 opfordrede Revisionsrettens formand, Vitor Caldeira, EU's beslutningstagere til at udvikle en helt ny tilgang til forvaltningen af EU's udgifter og investeringer i fremtiden.

Revisionsretten anbefaler:

- at beslutningstagerne (Kommissionen, Parlamentet og Rådet) i højere grad tilpasser budgettet til EU's langsigtede strategiske prioriteter og samtidig sikrer, at budgettet bliver indrettet til bedre at kunne håndtere uventede krisesituationer
- at lovgiverne (Parlamentet og Rådet) sikrer, at det klart fremgår, hvilke resultater der skal opnås med udgifterne, og hvilke risici der kan accepteres
- at de økonomiske forvaltere (Kommissionen og nationale myndigheder) sikrer, at pengene anvendes efter reglerne og giver de forventede resultater.

29. Ifølge Revisionsretten er EU langt fra dette mål, og det vil tage tid at ændre den hidtidige tilgang til forvaltningen. EU er på nuværende tidspunkt midtvejs i den 10-årige Europa 2020-strategi, så de overordnede strategiske prioriteter er fastlagt, og udgiftsprogrammerne for 2014-2020 er sat i gang. Revisionsretten opfordrer dog til, at EU's beslutningstagere benytter den kommende midtvejsevaluering af den flerårige finansielle ramme til at genoverveje EU's udgiftsprioriteter og indretningen af programmerne.

V. Rigsrevisionens kommentarer

30. Rigsrevisionen finder det positivt, at Revisionsretten for 8. år i træk har afgivet en blank erklæring uden forbehold om EU's årsregnskab. Samtidig er det dog bekymrende, at fejlforekomsten endnu en gang er høj, og at Revisionsretten har givet en afkræftende erklæring om betalingerne lovlighed og formelle rigtighed.

31. Rigsrevisionen er enig med Revisionsretten i behovet for en ny tilgang til forvaltningen af EU's midler set i lyset af de vedvarende problemer med regnskabsforvaltningen og svaghederne i forhold til at opnå resultater med EU-midlerne. Navnlig er det væsentligt, at der kommer mere fokus på at sikre, at EU-midlerne målrettes mod at indfri de væsentligste politiske prioriteter, som EU's beslutningstagere har besluttet, og at hele kæden styrkes – fra den overordnede strategi, over operationelle mål i medlemslandene til opfølgning på de opnåede resultater.

32. Desuden er det Rigsrevisionens opfattelse, at Kommissionen og medlemslandene fortsat bør bestræbe sig på at forenkle støtteregele og programmer, hvilket vil kunne føre til færre fejl, mindre administration hos støttemodtagere og myndigheder samt forbedre mulighederne for at udnytte EU-midlerne fuldt ud.

33. Samtidig er det også fortsat Rigsrevisionens opfattelse, at der i forvaltningen af EU-midler på alle niveauer i EU's institutioner og medlemslande er brug for i højere grad at rette fokus mod relevansen og effekten af indsatsen. For Rigsrevisionens vedkommende har vi i de seneste år undersøgt resultater og effekt af EU-midlerne i Danmark, og det vil også være et fokusområde for revisionen fremover.

Lone Strøm