

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

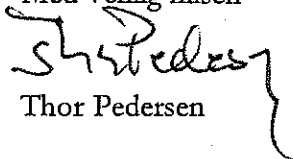
Finansministeren

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 2

20. december 2006
7. kontor, GGI
J.nr. 51-123

Besvarelse af spørgsmål 2 (ad 2764 – økofin) fra Folketingets Europaudvalg om bedre kontrol med EU-budgettet stillet til finansministeren den 17. november 2006.

Spørgsmål 2:

”Ministeren bedes - som lovet på europaudvalgsmødet den 10.11.2006 - oversende et notat, der redegør for regeringens holdning og indsats vedrørende bedre kontrol med gennemførelsen af EU-budgettet, særligt strukturfondsmidlerne.”

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 for at opnå en mere positiv revisionserklæring.

Svaret på spørgsmålet skal ses i sammenhæng med min besvarelse af udvalgets spørgsmål 1, hvori der redegøres for regeringens holdning til Revisionsrettens revision af EU's budget samt Rettens sanktionsmuligheder.

Forvaltning og kontrol af EU-budgettet

Kommissionen forvalter budgettet inden for rammerne af de givne bevillinger og i overensstemmelse med bestemmelserne i EF-traktaten og Finansforordningen vedrørende De Europæiske Fællesskabers almindelige budget og de af denne forordning afledte mere detaljerede bestemmelser. Kommissionen skal i samarbejde med medlemsstaterne gennemføre budgettet i overensstemmelse med princippet om forsvarlig økonomisk forvaltning, dvs. i overensstemmelse med principperne om sparsommelighed, produktivitet og effektivitet, jf. artikel 274 i EF-traktaten.

Størsteparten af Fællesskabets politikker gennemføres i partnerskab mellem Kommissionen og medlemsstaterne. Denne delte forvaltning omfatter primært EF's egne indtægter, den fælles landbrugspolitik og strukturforanstaltningerne. Den delte forvaltning af fællesskabsprogrammerne indebærer, at Kommissionen og medlemsstaterne har hver deres administrative opgaver, der forudsættes udført

i tæt samarbejde, jf. artikel 274 i EF-traktaten. Traktatens bestemmelser om gennemførelsen af EU's budget ligger dermed på linje med det partnerskab mellem Kommissionen og medlemslandene om gennemførelsen af Fællesskabets politikker, som traktaten i øvrigt forudsætter (gensidig loyalitet og solidaritet). De resterende fællesskabspolitikker forvaltes direkte af Kommissionen, uden at dette nødvendigvis kræver inddragelse af medlemsstaternes myndigheder. Det drejer sig hovedsageligt om områderne interne politikker samt foranstaltninger udadtil.

Det skal understreges, at selvom budgetforvaltningen af fællesskabets politikker måtte være delt (eller uddelegeret), er Kommissionens finansielle ansvar over for Unionens øvrige institutioner - Rådet, Parlamentet og Revisionsretten - helt og udeleligt, idet Kommissionen gennemfører budgettet på eget ansvar, jf. ligeledes artikel 274. For at kunne løfte dette ansvar fører Kommissionen intern kontrol med medlemsstaternes bevillingsanvendelse ved bl.a. at stille omfattende krav til medlemsstaterne om regnskabsmæssig og anden rapportering. Endvidere foretager Kommissionen - i samarbejde med de nationale kontrol- og tilsynsmyndigheder - inspektion på stedet af såvel tilvejebringelsen af EU's egne indtægter som gennemførelsen af programmer og projekter (med)finansieret af EU. Såfremt der konstateres fejl eller uregelmæssigheder med negative beløbsmæssige virkninger for budgettet, opstår krav om tilbagebetaling af midler ved brug af finansielle korrektioner og eventuelt sanktioner (inddrivelsesordninger).

Revisionsretten varetager den eksterne kontrol af EU's regnskaber (inklusive de underliggende transaktioner) og afgiver en årsberetning, der sammen med Rettens særberetninger indgår i Rådets og Parlamentets discharge-procedure, jf. også artikel 246 i EF-traktaten. Som en vigtig del af beretningsarbejdet afgiver Revisionsretten en revisionserklæring til Parlamentet og Rådet til brug for disse institutioners behandling af EU's regnskab og dermed Kommissionens gennemførelse af budgettet, jf. også EF-traktatens artikel 248, stk. 1.

Regeringens holdning til gennemførelsen af EU-budgettet

Regeringen finder det tilfredsstillende, at Revisionsretten gennem alle årene - siden revisionserklæringen blev indført - med visse forbehold har anset EU's regnskaber for at give et retvisende billede af Fællesskabernes indtægter og udgifter samt finansielle stilling. Denne del af revisionserklæringen har med andre ord som helhed betragtet været positiv gennem alle årene.

Regeringen finder det dog klart utilfredsstillende, at Revisionsretten nu 12 år i træk har afgivet en revisionserklæring med *væsentlige forbehold for budgetgennemførelsen*, hvilket. Det drejer sig hovedsageligt om de dele af udgiftsbudgettet, hvor forvaltningen er delt mellem Kommissionen og medlemsstaterne (den fælles landbrugs-politik og strukturforanstaltningerne). Når det gennem årene har vist sig så vanskeligt at gennemføre EU-budgettet på en fuldt tilfredsstillende måde i praksis, kan dette efter regeringens opfattelse ikke ses uafhængigt af særligt følgende aspekter ved EU-budgetgennemførelsen:

- ❖ EU's budget er gennem årene vokset særligt som følge af Unionens udvidelse, senest med de 10 nye medlemslande den 1. maj 2004.
- ❖ Såvel forvaltningen som kontrollen af EU's budget er en vanskelig opgave. For det første er de mange tilskudsordninger baseret på (yderst) komplicerede regelsæt. For det andet er budgettet 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 træk ved budgetgennemførelsen forstærkes af den store variation i medlemsstaternes administrations- og regnskabskulturer, traditioner og praksis, hvilket vanskeliggør reguleringen af den samlede budgetgennemførelse og dermed brugen af relativt ensartede forvaltnings-, kontrol-, korrektions- og sanktionsmekanismer.

Der er dog ikke tale om nogen fastlåst og dermed statisk situation, idet Revisionsretten - trods de gennem årene gentagne forbehold i revisionserklæringen - anerkender de *fremskridt i den finansielle forvaltning og interne kontrol af EU's budget*, der har fundet sted i de seneste år og som også fremgår af Rettens årsberetninger og herunder revisionserklæringerne. Disse fremskridt kan først og fremmest 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.

Det er opmuntrende, at Revisionsretten har kunnet konstatere visse fremskridt i EU-budgetgennemførelsens kvalitet. Efter regeringens opfattelse er det imidlertid helt nødvendigt, at der fortsat leveres et langt og sejt træk fra alle involverede parter, førend man vil kunne se en tydelig bevægelse hen imod en revisionserklæring med færre eller ingen forbehold (en mere "positiv DAS"). Baseret på Rettens gentagne kritikpunkter - særligt af fejl i betalingerne på det endelige støttemodtagerniveau - synes der især at være behov for yderligere fremskridt i medlemsstaternes forvaltning og kontrol af fællesskabsbetalingerne.

I den aktuelle situation vil de væsentligste *bidrag til fortsatte fremskridt* i den finansielle forvaltning og interne kontrol af EU's budget i hovedsagen skulle hidrøre fra følgende foranstaltninger:

- Gennemførelsen af en mere ensartet intern kontrol og revision af Fællesskabets bevillinger på alle forvaltningsniveauer, således som det er foreslået i Revisionsrettens udtalelse om etableringen af "én enkelt revisionsmodel" - den såkaldte "single audit". Udtalelsen er fulgt op af Kommissionens køre- og handlingsplan for indførelsen af en integreret struktur for intern kontrol, der gerne skulle løfte kvaliteten af budgetgennemførelsen.

- Gennemførelsen af den nyligt reviderede finansforordning for EU's budget, der dels indebærer en mere enkel, fleksibel og gennemsigtig budgetforvaltning, og dels udmønter dele af Kommissionens køre- og handlingsplan for indførelsen af en integreret struktur for intern kontrol.
- En bedre præsentation af de overordnede kontrolresultater, der fremlægges i Kommissionens årlige aktivitetsrapporter og erklæringer samt i Revisionsrettens årlige beretninger om budgetgennemførelsen. I den forbindelse bør der offentliggøres fejlprocenter for betalingerne på udgiftsbudgettets hovedområder, så de skønnede finansielle konsekvenser af konstaterede fejl fremgår.
- Et styrket samarbejde mellem Revisionsretten og de nationale overordnede revisionsorganer (i Danmark Rigsrevisionen), hvis EU-relevante revisionsresultater bør indgå i Rettens egen revision og erklæringsafgivelse.

Regeringens indsats vedrørende en bedre gennemførelse af EU-budgettet

Regeringen finder det som nævnt klart utilfredsstillende, at Revisionsretten nu for 12. år i træk har afgivet en revisionserklæring med væsentlige forbehold for budgetgennemførelsen. Derfor har vi fra dansk side gennem årene støttet de forslag vedrørende finansiell forvaltning og kontrol, Kommissionen har fremlagt og som efter vores opfattelse kan medvirke til at løfte budgetgennemførelsens kvalitet. Det gælder særligt Kommissionens køre- og handlingsplan for indførelsen af en integreret struktur for intern kontrol med budgettet. Fuldt gennemført skulle denne plan gerne sætte Revisionsretten i stand til med tiden at afgive en revisionserklæring med færre eller ingen forbehold for lovligheden og rigtigheden af Fællesskabets betalinger - helt ned til den enkelte støttemodtagers niveau - med andre ord en mere positiv revisionserklæring.

Dele af Kommissionens køre- og handlingsplan for en mere ensartet intern kontrol med budgettet er som nævnt udmøntet i den reviderede finansforordning for EU's budget. Vi har fra dansk side bl.a. støttet Kommissionens forslag om, at medlemsstaternes øverste ansvarlige myndigheder - dog ikke på ministerniveau - skal afgive supplerende årlige ledelses- og revisionserklæringer om kontrolsystemernes effektivitet og de underliggende betalingstransaktioners lovlighed og rigtighed. Et flertal i Rådet afviste Kommissionens forslag om supplerende erklæringsafgivelse på højt nationalt niveau. Modstanden udsprang bl.a. af det forhold, at kontrolansvaret i mange af landene er forankret på delstatsniveau eller regionalt niveau, som f.eks. i Tyskland og Spanien. Det kan derfor være svært for disse lande, at finde en formel eller model for erklæringsafgivelse på nationalt niveau. Vi har argumenteret for, at behovet for en øget erklæringsafgivelse fra medlemsstatsside bør baseres på en fleksibel tilgang, som tager hensyn til landenes forskellige kontrolstruktur m.m. Rådet accepterede i sidste ende, at det kom til at fremgå af den reviderede finansforordning, at medlemsstaterne på det relevante nationale plan skal fremlægge en årlig oversigt over de foreliggende revisioner og erklæringer. Finansministeriet overvejer i øjeblikket sammen med de EU-relevante ministerier

og Rigsrevisionen, hvorledes vi kan leve op til finansforordningens bestemmelse på dette område.

Endvidere har vi fra dansk side - særligt under Rådets drøftelser af Revisionsrettens årsberetninger (decharge-behandlinger) - fremlagt og fået delvis tilslutning til en række forslag, der kan medvirke til at forbedre gennemførelsen af EU's budget og informationen herom. Forslagene har alle haft 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 blevet udformet med henblik på at opnå større gennemsigtighed i Kommissionens og Rettens afrapportering af kontrol- og revisionsresultaterne og de bagvedliggende forudsætninger herfor. For en specifikation af de hidtidige forslag henvises til vedlagte oversigt over danske decharge-initiativer i årene 2004-2006. Endvidere henvises til besvarelsen af spørgsmål 1, hvor der redegøres for den danske holdning og hovedforhandlingslinje under Rådets kommende drøftelser af Revisionsrettens årsberetning for 2005.

Derudover har vi fra dansk side konsekvent arbejdet for at styrke Rådets - og dermed medlemsstaternes - engagement og dermed ansvar i spørgsmål vedrørende den finansielle styring og kontrol af budgettet. Vi har herunder ved flere lejligheder foreslået, at der blev nedsat en permanent arbejdsgruppe - under Rådets eller Kommissionens formandskab og med deltagelse af Revisionsretten - der bl.a. kunne følge mere kontinuerligt og systematisk op på Rettens årsberetninger og dermed styrke Rådets egen årlige decharge-procedure. Det har imidlertid ikke hidtil været muligt, at få Rådets tilslutning til dette forslag. Derfor tog Finansministeriet initiativ til afholdelse af et særligt ekspertmøde i april måned i år for en gruppe medlemslande om kontrollen med EU-budgettet. Revisionsretten og Rigsrevisionen var inviteret med til en del af mødet. Initiativet var meget vellykket og blev fulgt op af Holland allerede i september måned, hvor et lignende møde fandt sted. Det forventes, at Storbritannien til næste år vil afholde et nyt møde om budgetkontrolspørgsmål for den samme gruppe af medlemslande.

Under forhandlingerne om Kommissionens forslag til en revision af finansforordningen lykkedes det dog at få Rådets støtte til et forslag om en særlig erklæring, der kan styrke Rådets egen indsats vedrørende den finansielle styring og kontrol af budgettet. I henhold til erklæringen vil Rådet - bistået af relevant ekspertise - indgående undersøge alle spørgsmål, der kan bidrage til en mere effektiv og integreret ramme for intern kontrol med budgettet. Som et første bidrag til udmøntningen af denne erklæring blev der på det finske formandskabs foranledning i begyndelsen af december måned afholdt et særligt møde i Rådets budgetudvalg om revisions- og kontrolspørgsmål med deltagelse af ekspertise fra medlemsstaternes hovedstæder. Mødet drejede sig om henholdsvis Revisionsrettens "DAS-metode" og fremdriften i gennemførelsen af Kommissionens køre- og handlingsplan for indførelsen af en integreret struktur for intern kontrol. Det forventes, at det kommende tyske formandskab vil fortsætte udmøntningen af den nævnte rådserklæ-

ring ved afholdelse af særlige møder i Rådets budgetudvalg om finansielle styrings- og kontrolspørgsmål.

Særligt om kontrollen med strukturfondsmidlerne

Revisionsretten har som nævnt gennem årene taget væsentlige forbehold for budgetgennemførelsen og herunder for Kommissionens og medlemsstaternes forvaltning og kontrol af strukturfondsmidlerne. Mens Retten i sine to sidste årsberetninger konstaterer væsentlige fremskridt vedrørende gennemførelsen af den del af den fælles landbrugspolitik, der er omfattet af Det integrerede Forvaltnings- og Kontrolsystem (svarende til 56 % af landbrugsudgifterne), har Retten endnu ikke kunnet notere afgørende fremskridt på strukturfundsområdet. Dette forhold hænger efter Finansministeriets opfattelse bl.a. sammen med, at strukturforanstaltningerne er mere forskelligartede og dermed sværere at forvalte og kontrollere end tilskudsordningerne under den fælles landbrugspolitik, hvilket i øvrigt giver medlemsstaterne et mere selvstændigt ansvar. Strukturfondenes forskellige formål og virkemidler er også baggrunden for, at centrale dele af Kommissionens køre- og handlingsplan for indførelsen af en bedre intern kontrol angår særlige foranstaltninger på dette område. Det drejer sig bl.a. om følgende foranstaltninger:

- Bedre brug af det nuværende system for afgivelse af ledelses- og revisionserklæringer og herunder undersøgelse af de nuværende erklærings værdi.
- Udbygget vejledning i forvaltningen og vurderingen af risikoen for fejl i de underliggende betalingstransaktioner.
- Indgåelse af udbyggede samarbejdsaftaler mellem Kommissionen og medlemsstaterne om den finansielle kontrol (såkaldte ”tillidskontrakter”), der kan give Kommissionen øget garanti for kvaliteten af revisionen i de medlemsstater, der indgås en ”tillidskontrakt” med.

Finansministeriet har i mange år været engageret i arbejdet med at sikre en bedre intern kontrol med strukturfondsmidlernes anvendelse nationalt og på fællesskabsniveau. Vores indsats er sket i tæt samarbejde med de EU-relevante ministerier, Rigsrevisionen og Kommissionen. Det drejer sig i hovedsagen om følgende aktiviteter:

- Tilvejebringelsen af et udbygget organisatorisk grundlag for indgåelsen af aftaler mellem danske myndigheder og Kommissionen om finanskontrol ved etablering af særlige EU-controllerenheder på styrelsesniveau.
- Medvirken som koordinerende myndighed ved indgåelsen i 1999 og siden hen fornyelsen i 2002 af de konkrete samarbejdsaftaler om finanskontrol vedrørende de enkelte strukturfonde mellem de strukturfondsansvarlige styrelser og Kommissionen.

- Forberedelse og deltagelse i de årlige bilaterale koordinationsmøder mellem Danmark og Kommissionen om strukturfondskontrollens tilrettelæggelse og resultater. På møderne gøres status over udestående kontrolspørgsmål og opfølgningen herpå, justeringer af revisionsstrategien, planlægning af det kommende års kontrolindsats samt rapporteringen og håndteringen af eventuelle uregelmæssigheder mod budgettet.
- Deltagelse i de årlige fællesmøder om strukturfondskontrol mellem Kommissionens og medlemsstaternes interne kontrolorganer (deltagelsen afhænger dog af mødets dagsorden). Det bemærkes, at Finansministeriet - sammen med Kommissionen - stod som vært for årsmødet i København i 2001.
- Finansministeriets departementschef er efter anmodning fra Kommissionen kontaktperson for generaldirektøren i Generaldirektoratet for Regionalpolitik, der har det koordinerende ansvar for strukturfondskontrollen.

Finansministeriet agter at fastholde sit hidtidige engagement i kontrollen med strukturfondsmidlerne, der også indgår som et centralt tema i Rådets dechargebehandling af Revisionsrettens årsberetning.

Oversigt over danske decharge-initiativer

20. december 2006
7. kontor, GGI
J.nr. 51- 123

Danske decharge-initiativer i perioden 2004-2006 helt eller delvist indarbejdet i Rådets henstillinger til Parlamentet

Decharge 2004 (Årsberetningen for regnskabsåret 2002)

- Revisionsretten afholder ét eller flere seminarer om sine revisionsmetoder og udarbejder en årsrapport om sit arbejde.
- Rådet styrker sin behandling af spørgsmål vedrørende finansiel kontrol og revision, således at opfølgningen på Rådets decharge-henstilling bliver mere effektiv. (En svækket tekst i forhold til dansk forslag om etablering af en permanent revisionsopfølgningsgruppe).

Decharge 2005 (Årsberetningen for regnskabsåret 2003)

- Revisionsretten bør udvide informationen om sin DAS-tilgang, herunder begreber, revisionsmetoder og anlagte vurderinger generelt og på sektorniveau.
- Såvel Kommissionen som Retten bør præsentere sine revisionsforbehold mere differentieret og systematisk.

Decharge 2006 (Årsberetningen for regnskabsåret 2004)

- Ledelserklæringerne fra Kommissionens generaldirektører bør i størst muligt omfang kunne understøtte Rettens revisionserklæring og dermed Rettens mulighed for at differentiere sin erklæring.
- Fornyet anmodning om at Retten afgiver en mere differentieret revisionserklæring med mere præcise oplysninger om forbeholdenes art og omfang fordelt på delsektorer.
- Retten bør snarest muligt at informere Rådet om den tidligere varslede ajourføring af den nuværende DAS-metode, der gælder for årene 2000-2004.
- De nationale overordnede revisionsorganers resultater (i Danmark Rigsrevisionen) bør i størst muligt omfang indgå i Rettens DAS-revision og erklæringsafgivelse.