

10

Revision av EU-medel



10 Revision av EU-medel

10.1 Bakgrund

Regeringen skall varje år informera riksdagen om hur regeringen agerar med anledning av Europeiska revisionsrättens rapporter (prop. 1994/95:40, bet. 1994/95 FiU5, rskr. 1994/95:67). Regeringen lämnar härmed sin fjärde redovisning av detta slag till riksdagen.

Revisionsrätten svarar för den externa revisionen inom EU och presenterar i november varje år en årsrapport i vilken rätten redovisar sina iakttagelser från sin granskning av hur EU-budgeten genomförs. I årsrapporten lämnas också den s.k. revisionsförklaringen om huruvida redovisningen varit rättvisande och om de underliggande transaktionerna har varit lagliga och korrekta.

Revisionsrätten kan även avge särskilda rapporter. Som regeringen redovisade föregående år har revisionsrätten övergått till att redovisa en större del av sina granskningar i särskilda rapporter (i stället för i årsrapporten). Iakttagelser från granskningar rörande effektivitet och måluppfyllelse vad gäller användning av EU-medlen återfinns därför numera främst i de särskilda rapporterna. År 1999 kom emellertid enbart fyra särskilda rapporter att publiceras.

Som en följd av den nya strategin vad gäller specialrapporterna har årsrapportens innehåll koncentrerats till att främst utgöra iakttagelser rörande finansiell förvaltning och kontroll inom de olika sektorer som finansieras eller finansieras av EU-budgeten. Rapporten är indelad efter utgiftskategori i EU-budgeten. Därutöver redovisas särskilda avsnitt för finansiella instrument och banker, Europeiska utvecklingsfonden samt revisionsförklaringen. För att kunna uttala sig om de underliggande transaktionernas laglighet

och korrekthet har revisionsrätten granskat ett urval av transaktioner. Nytt för i år är att revisionsrätten har utnyttjat information från sin granskning till grund för revisionsförklaringen i sin bedömning av förhållandena inom respektive utgiftsområde. På så sätt ges en bättre bild av både omfattningen av samt vilka typer av brister som finns inom respektive sektor. Revisionsrätten understryker emellertid att det urval av transaktioner som gjorts är för litet för att man skall kunna dra några långtgående slutsatser om t.ex. omfattningen av antalet felaktiga utbetalningar inom en viss sektor. Revisionsrätten har också på ett mer systematiskt sätt i ett särskilt avsnitt för respektive utgiftsområde följt upp vilka åtgärder som Europeiska kommissionen vidtagit med anledning av iakttagelser från föregående år.

Årsrapporten och specialrapporterna skall, vid sidan av kommissionens ekonomiska redovisning mot budgeten, utgöra underlaget för rådets rekommendation till Europaparlamentet om beviljande av ansvarsfrihet för kommissionen beträffande genomförandet av budgeten (artikel 276 i fördraget, f.d. artikel 206). Parlamentet kan sedan inför sitt beslut om ansvarsfrihet, till skillnad från rådet, också beakta annat underlag än vad revisionsrätten tagit upp i sina rapporter.

Rådets sakberedning av årsrapporten, med revisionsförklaringen samt särskilda rapporter avseende beviljande av ansvarsfrihet, sker i rådets budgetkommitté och beslutas slutligen av Ekonomi- och finansministerrådet (Ekofin-rådet). För år 1998 behandlades rekommendationen till parlamentet om ansvarsfrihet med tillhörande slutsatser i Ekofinrådet den 13 mars 2000. Europaparlamentet har ännu inte tagit ställning till rå-

dets rekommendation men det förväntas ske under april månad.

Parallellt med beredningen av rätts rapporter avseende budgetåret 1998 har rådet följt upp kommissionens åtgärder med anledning av resultatet av föregående års ansvarsfrihetsprövning. Denna uppföljning har skett på basen av en rapport från kommissionen om vilka åtgärder den har vidtagit med anledning av rådets synpunkter och krav i beslutet från mars 1999. Rådet har i det sammanhanget också beaktat de reformer som kommissionen aviserat i en vitbok som slutligt beslutades av kommissionen den 1 mars år 2000.

Regeringen redovisar i föreliggande proposition de viktigaste iakttagelserna i revisionsrätts rapporter, vilka skall ligga till grund för rådets rekommendation i ansvarsfrihetsprövningen. Vidare redovisas hur regeringen agerat vid behandlingen av revisionsrätts rapporter i rådet samt regeringens bedömning av de iakttagelser som berör Sverige

10.2 Uppföljning av ansvarsfrihetsprövningen för genomförandet av budgeten för 1997

Rådet beslutade den 15 mars 1999 att - på grundval av innehållet i revisionsrätts rapporter och under förutsättning att kommissionen vidtar de åtgärder som rådet begär av kommissionen - rekommendera Europaparlamentet att bevilja kommissionen ansvarsfrihet för genomförandet av budgeten för 1997. Senare samma dag publicerade den oberoende expertkommittén sin första rapport om kommissionens bristande förmåga att hantera misstänkta oegentligheter som involverade kommissionsledamöter vilken ledde till att kommissionen omedelbart beslutade att avgå.

Parlamentet beslutade i ljuset av kommissionens avgång att skjuta upp sitt ställningstagande till genomförandet av 1997 års budget. I stället beslutade man i juni 1999 om en resolution med rekommendationer till den nya kommissionen.

Europeiska rådet i Köln uppmanade samma månad den nya kommissionen till långtgående administrativa reformer. Europaparlamentet beslutade slutligen i januari 2000 att bevilja kommissionen ansvarsfrihet för genomförandet av budgeten för 1997.

10.3 Utgångspunkter för Sveriges agerande rörande revisionsrätts iakttagelser

En effektiv och korrekt användning av gemenskapsmedlen är en prioriterad fråga för Sverige i EU-samarbetet. Revisionsrätten har en viktig roll att fylla genom sina granskningar och regeringen lägger stor vikt vid rätts iakttagelser och hur kommissionen tar till sig dessa. Eftersom ca 85 procent av EU:s medel administreras på nationell nivå i medlemsstaterna är det också avgörande att medlemsstaterna åtgärdar de brister som rätten upptäckt i sina granskningar på plats i medlemsstaterna.

Sverige fäster också stor vikt vid uppföljningen av vilka åtgärder kommissionen vidtagit med anledning av revisionsrätts iakttagelser och de synpunkter och krav som rådet, men också Europaparlamentet, framfört till kommissionen i samband med ansvarsfrihetsprövningen.

10.4 Iakttagelser i rapporterna för 1998 presenterade under 1999 samt svenskt agerande i rådet

Revisionsrätts iakttagelser i årsrapporten för 1998 publicerades i Europeiska gemenskapernas officiella tidning 1999/C 349/01. Här ingår också revisionsförklaringen och en sammanfattning av de fyra publicerade specialrapporterna samt en uppföljning av tidigare års granskning. Kommissionens svar ingår också. Rätten har sammanfattat de viktigaste iakttagelserna i ett särskilt informationsmeddelande.

De brister som revisionsrätten har iakttagit överensstämmer i många stycken med de som redovisats tidigare år, även om revisionsrätten noterar att flera åtgärder vidtagits från kommissionens sida vilka på sikt borde leda till förbättringar. Revisionsrätten lyfter fram fyra problem som särskilt bekymmersamma:

- Kommissionen använder allt för ofta utnyttjandegraden av anslagsmedel som den viktigaste indikatorn på berört programs framgång. Måluppfyllelse och resultat måste i stället sättas i fokus, vilket kräver tydliga och mätbara mål samt regelbunden uppföljning och utvärdering.
- Medlemsstaterna har ett delansvar för brister i förvaltningen och rätten har funnit allvarliga och ibland bestående svagheter på nationell

nivå. Kommissionen uppmanas därför att öka sina ansträngningar att säkerställa att medlemsstaterna åtgärda bristerna.

- Grundläggande reformering krävs av kommissionens interna kontroll, ansvaret för att verkställa EU-budgeten måste läggas på ansvariga direktorat och internrevisionen måste stärkas.
- Bemanningen inom kommissionen måste ses över så att fördelningen av personal överensstämmer med behovet och de kunskaper som krävs. Budgetförordningen, som reglerar budgetprocessen samt genomförandet och kontrollen av budgeten, måste moderniseras.

Inte heller för 1998 har rätten ansett sig kunna avge en positiv revisionsförklaring för betalningar av anslagsmedel mot bakgrund av att en för stor andel av de underliggande betalningarna visat sig vara behäftade med någon form av väsentligt fel. Revisionsrätten har ej publicerat information om hur stor denna omfattning är utan enbart refererat till att den uppgår till ungefär samma nivå som tidigare år, vilket talar för en nivå omkring 4-5% av samtliga utbetalningar. Det skall dock understrykas att det inte betyder att motsvarande belopp gått förlorade från EU-budgeten. Det går ej heller att dra slutsatsen att missbruk av medlen skett, utan det kan vara allt från misstag och förbiseenden i handläggningen eller kontrollverksamheten till avsiktliga försök till bedrägerier. De väsentliga felen innefattar fel som uppstått i hela kedjan i kommissionen, i förekommande hand hos mellanhänder eller medlemsstaternas administrationer, eller hos bidragsmottagarna. Merparten av felen återfinns inom jordbruks- och strukturfondsstödet som svarar för ca 85% av de totala utgifterna. Om man istället fokuserar på andelen fel inom respektive sektor så är problemen störst inom strukturfondsstödet och den inre politiken (forskning, transeuropeiska nätverk etc).

Utöver årsrapporten, revisionsförklaringen och de särskilda rapporterna vilka är föremål för prövning av ansvarsfrihet för kommissionen har revisionsrätten också lämnat revisionsrapporter avseende den ekonomiska förvaltningen under budgetåret 1998 vid Europeiska fonden för förbättring av levnads- och arbetsvillkor (Dublinfonden) och vid Europeiskt centrum för utveckling av yrkesutbildning i Tessaloniki.

Av kommissionens svar på revisionsrättens kritik framgår att kommissionen i de flesta fall instämmer i rättens bedömning. Kommissionen

pekar på att åtgärder redan vidtagits eller är på väg att vidtas, inte minst inom ramen för det omfattande reformarbete som den nya kommissionen inlett under ledning av vicepresident Neil Kinnock och som också redovisats för rådet i en vitbok som kommissionen beslutade den 1 mars 2000. Kommissionen har också kompletterat dessa åtgärder med en särskild handlingsplan med konkreta åtgärder för att bringa ned nivån på betalningar som är behäftade med väsentliga fel. I sammanhanget understryker dock kommissionen, med instämmande av revisionsrätten, att det tar tid innan åtgärder får effekt, särskilt inom de områden där administrationen och kontrollen sker på nationell nivå. Kommissionen har inte ansett sig kunna slå fast ett måldatum för när en positiv revisionsförklaring för utbetalningarna skall kunna uppnås, men har utfäst att nivån skall ha minskat väsentligt under den sittande kommissionens mandatperiod.

Ekonomi- och finansministerrådet beslutade den 13 mars 2000 att, på grundval av innehållet i revisionsrättens rapporter och i ljuset av kommissionens program för att reformera förvaltningen och kontrollen av EU-medlen samt administrationen i övrigt, rekommendera Europaparlamentet att bevilja kommissionen ansvarsfrihet.

Rådets beslut stämmer väl överens med den svenska uppfattningen att innehållet i revisionsrättens rapporter i sig inte ger grund för att inte bevilja ansvarsfrihet för kommissionen, även om Sverige i allt väsentligt delar revisionsrättens iakttagelser. Till detta kommer dels att ansvarsfrihetsprövningen avser ett år då den nu sittande kommissionen ännu inte tillträtt, dels att den nya kommissionen aviserat en rad reformer och åtgärder vilka i stor utsträckning tar sikte på de brister och problem som revisionsrätten identifierat. Sverige har såväl bilateralt i kontakter med företrädare för kommissionen som i rådet uttalat starkt stöd för de aviserade reformerna och förutsätter att kommissionen genomför dem. Sverige har samtidigt verkat för att de kommentarer som rådet bifogat rekommendationen om ansvarsfrihet inskräper behovet av konkreta åtgärder från kommissionens, och i förekommande fall medlemsstaternas, sida.

10.5 Bedömning av iakttagelser som rör Sverige i årsrapporten

Sedan 1997 omfattas samtliga medlemsstater, i enlighet med ett beslut av Europeiska rådet i december 1996, av en skyldighet att till kommissionen redovisa vilka åtgärder som vidtagits med anledning av brister revisionsrätten upptäckt och som är direkt hänförliga till medlemsstaten i fråga.

I likhet med föregående års årsrapport har revisionsrätten för årsrapporten avseende 1998 med några enstaka undantag avstått från att redovisa i vilken eller vilka medlemsstater iakttagelserna är gjorda. Kommissionen har därför uppmanat Sverige (och övriga medlemsstater) att kommentera samtliga de iakttagelser som revisionsrätten gjort med hänvisning till medlemsstaterna generellt. Kommissionen har också uppmanat Sverige att kommentera tre konkreta fall i Sverige som revisionsrätten bedömt vara förknippade med fel. Den följande redogörelsen utgör en sammanfattning av regeringens bedömning och vidtagna åtgärder.

Egna medel

Revisionsrätten gör ett flertal påpekanden. Bland annat konstaterar revisionsrätten att fastställda fordringar i vissa fall inte ställts till kommissionens förfogande eller ställts till förfogande med betydande försening, vilket enligt rätten bör föranleda betalning av dröjsmålsränta för medlemsstaterna. Vidare konstaterar rätten att det finns betydande fel i de särskilda räkenskaperna (B-bokföring). Kommissionen och medlemsstaterna har ett gemensamt ansvar för att säkerställa att tullar och jordbruksavgifter som bestrids och inte täcks av säkerheter förs upp i de särskilda räkenskaperna till korrekt belopp. Endast ca 10% av tullskulderna som bokförts i de särskilda räkenskaperna är möjliga att uppbära, anser rätten. För Sveriges del gäller att systemet för de särskilda räkenskaperna successivt förbättrats under de fyra medlemskapsåren och inlemmats i ordinarie bokföringsrutiner. Av uppgifterna i rapporten avseende faktiskt uppbörd och nettoökningen under 1998 för de särskilda räkenskaperna framgår att B-bokförda belopp som andel av fastställda belopp under 1998 ökat till 2,35%. Motsvarande siffra för Sverige uppgår 1998 till 0,07%. Detta innebär att Sverige bokför i A-bokföringen och därmed också betalar in en andel av fastställda belopp vilken överstiger EU-genomsnittet.

Rätten är vidare kritisk till att så få medlemsstater kan tillhandahålla realtidsinformation om ställningen på Kommissionens konto för inbetalningar av egna medel. Sverige tillhör de länder som överlåtit administrationen av kommissionens konto för inbetalningar avseende moms- och BNI-avgifter till centralbanken. Riksbanken är ansluten till SWIFT-systemet och kan därmed tillhandahålla realtidsinformation om ställning på kontot.

Jordbruk

Revisionsrätten föreslår en reform av bestämmelserna för redovisningen av månadsrapporterna och uppmanar medlemsstaterna att redovisa rättelser (inbetalningar och bokföring av rättelser) som avser tidigare perioder på "rätt" månad. Sverige kan tänka sig en fullständig bruttoredovisning, d.v.s. att alla utgifter och inkomster redovisas var för sig den månad de verkställs respektive flyter in. Vidare riktas kritik mot kommissionen rörande lagstiftningens komplexitet som gör det svårt att avslå sent deklarerade utgifter från medlemsstaterna. Sverige delar revisionsrättens uppfattning att lagstiftningen bör förenklas så att svårigheterna med tillämpning och kontroll av dess tillämpning minskar.

Kritik har riktats mot Sverige vad gäller dokumentation av de fysiska kontrollerna av exportbidragsgods som utförs av Tullverket på uppdrag av Jordbruksverket. För att i möjligaste mån undvika att det som Sverige kritiserats för återupprepas har instruktionerna till Tullverket förtydligats och Jordbruksverket har utökat utbildningen av tullverkets tjänstemän.

En svensk ansökan om arealersättning från 1997 granskades år 1999 och ingår i årsrapporten för 1998. Av de nio skiften som ansökan avsåg, mättes endast tre och med felet från dessa tre som utgångspunkt extrapolerades en felaktighet för hela ansökan. Sverige har konstaterat att granskningen inte är fullständig då för liten redovisad areal på ett skifte kunnat uppvägas av för mycket redovisad på ett annat om samtliga nio hade mätts upp.

Revisionsrätten kommenterar även ett fall i Sverige där stödmottagare aviserats om revisionsrättens kontrollbesök betydligt tidigare än 48 timmar före besöket. Sverige har svarat att detta vore otänkbart vid en ordinarie fältkontroll och att den tidiga aviseringen om det aktuella kontrollbesöket varit betydelseöst eftersom det var tidigare års ansökningar som skulle granskas.

Jordbruksverket skall dock se över rutinerna rörande revisionsbesök.

År 1996 ombads medlemsstaterna att ge detaljer om utestående fordringar i en särskild tabell till bokslutet och framsteg har gjorts, men situationen var 1998 fortfarande otillfredsställande. Revisionsrätten anser att ett saldobesked borde göras obligatoriskt och att man måste komma överens om förfarandet för att avskrivna belopp. Jordbruksverket, som är Sveriges utbetalande organ, har hela tiden redovisat utestående fordringar på det sätt som kommissionen har bett om trots att den aktuella tabellen inte har varit obligatorisk och att saldobesked rörande utestående fordringar har gjorts obligatoriskt genom regeländringar först under 1999.

Strukturella åtgärder

Revisionsrätten konstaterar att det finns en risk att utgifter för strukturella åtgärder deklarerats för högt och därmed kan påverka gemenskapsbudgeten, men dock inte förrän berörda åtgärder avslutas i slutet av programperioden. Varje år har revisionsrätten hittat exempel på att kriterierna för stödberättigande inte efterlevts eller att viktig information saknats. Åren 1996 och 1997 träffades ett samarbetsavtal mellan kommissionen och svenska internrevisorer eftersom Sverige anser att det är av vikt med ett nära samarbete för att undvika de problem revisionsrätten påtalar.

De riktlinjer som utarbetats för att klarlägga vilka kostnader som är stödberättigande är enligt svensk uppfattning ett viktigt bidrag för att säkra en korrekt och enhetlig bedömning. För att säkerställa genomslag av riktlinjerna bör en dialog mellan nationella myndigheter, medlemsländerna och kommissionen utvecklas. På nationell nivå pågår en fortlöpande förbättring av kvaliteten på handläggningen.

Revisionsrätten konstaterar att de flesta väsentliga fel finns på stödmottagarnivå. I Sverige har de utbetalande myndigheterna för att undvika fel genomfört utbildningar och informationsmöten för handläggare i genomförande organisationer. Information har lämnats om erfarenheter vid revisionsbesök och EU-bedrägeridelegationen har arrangerat utbildning-

ar för handläggare rörande bedrägerier och vad som ska anmälas till kommissionen. Sverige betalar normalt inte ut stöd i förskott utan mot redovisade kostnader vilket bör motverka risken för väsentliga fel.

Vidare har medlemsstaterna, deras nationella myndigheter och kommissionen kritiserats av revisionsrätten för att inte kontrollera åtgärderna på plats i tillräcklig omfattning och att de granskningar som utförs är otillräckliga. Sverige anser att det är av vikt att i första hand förbättra kvaliteten och inte utöka antalet kontroller. Dessutom bör man göra en uppföljning av programmet efter investeringstiden för att på så sätt säkerställa att medlen har använts på ett korrekt sätt.

Kritik förs också fram vad gäller halvtidsutvärderingarna. Det har enligt revisionsrätten saknats underlag för att kunnat motivera strategiska ändringar i programplaneringen och ändringar i programmen görs varje år och inte i samband med halvtidsutvärderingen. Statskontoret har genomfört en studie av de genomförda halvtidsutvärderingarna för att vinna erfarenheter och utveckla metoder inför nästa programperiod. Sverige anser att det är viktigt att det finns gemensamma metoddokument för utvärderingar.

Revisionsrätten har redovisat ett substantiellt fel som rör Sverige i årsrapporten. Rätten anser att ett projekt i Mål 2 Bergslagen, finansierat från Europeiska regionala utvecklingsfonden, inte har någon anknytning till näringslivet utan är vanlig utbildning och därför inte stödberättigat från den regionala fonden.

Närings- och teknikutvecklingsverket (NUTEK) som ansvarar för utbetalningar från den regionala fonden i Sverige, har vid ett flertal tillfällen under programperioden varit i kontakt med kommissionen för att få vissa klargöranden avseende utbildningar. Kommissionen har granskat och godkänt projektet vid sitt revisionsbesök 1997 och det framgick ej att projektet inte skulle kunna finansieras med medel från den regionala fonden. Med anledning av revisionsrättens kritik har kommissionen inlett en förnyad, ännu ej avslutad granskning av ärendet.