



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 15.6.2005
KOM(2005) 252 endelig

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET, EUROPA-PARLAMENTET
OG DEN EUROPÆISKE REVISIONSRET**

om en køreplan for indførelse af en integreret struktur for intern kontrol

DA

DA

A. HVORFOR DER ER BEHOV EN INDSATS

Revisionsretten offentliggjorde sin årsberetning for regnskabsåret 2003 i november 2004. For tiende gang fremlagde Revisionsretten en årlig revisionserklæring (også kaldet DAS), som var overvejende positiv med hensyn til regnskabernes pålidelighed, forpligtelserne og de egne indtægter, men hvori den fastslog, at den ikke havde rimelig sikkerhed for betalingerne under alle dele af Den Europæiske Unions almindelige budget med undtagelse af administrationsudgifter¹.

Der må gøres noget ved denne situation. Skatteyderne bør have rimelig sikkerhed for, at EU's midler forvaltes lovligt og formelt rigtigt. Dette understreges af, at både Parlamentet og Rådet gentagne gange har udtrykt skuffelse over, at Revisionsretten ikke er i stand til at afgive en positiv revisionserklæring - senest i forbindelse med dechargeproceduren for 2003. Begge institutionerne har opfordret Kommissionen til at gøre en indsats for at rette op på situationen. Barroso-Kommissionen har derfor gjort det til et strategisk mål at tilstræbe en positiv revisionserklæring fra Den Europæiske Revisionsret². Denne proces indebærer selvfølgelig, at Kommissionen må gøre en fornyet indsats på en række områder. Men mens Kommissionen ifølge traktaten har eneansvaret for gennemførelsen af budgettet, forvaltes 4 ud af 5 euro på budgettet i virkeligheden af medlemsstaterne ved delt forvaltning, så det er afgørende, at medlemsstaterne deltager aktivt i initiativet.

At opnå en positiv revisionserklæring er et meget ambitiøst mål, og man kan ikke forvente, at revisionserklæringen kan ændres fra negativ det ene år til ren det følgende år. Revisionsretten kan nemlig ikke afgive en positiv revisionserklæring, medmindre den har rimelig sikkerhed for, at **transaktionerne er lovlige og formelt rigtige helt ned til den enkelte støttemodtagers niveau**, dvs. betalingerne fra medlemsstaterne til de endelige støttemodtagere, såsom landmænd, studerende, virksomheder og i nogle tilfælde offentlige organer. Overvågningssystemerne og kontrollen skal derfor give rimelig sikkerhed for, at risikoen for fejl på dette niveau forvaltes korrekt, og omfatte et passende niveau af kontrol på stedet i støttemodtagernes lokaler.

I sin udtalelse nr. 2/2004³ om en effektiv og produktiv kontrolstruktur fastslog Revisionsretten, at mange af de nødvendige elementer er på plads, og at systemerne på det seneste er blevet forbedret betydeligt, men den anførte følgende kritik af visse aspekter af de nuværende kontrolstrukturer på forskellige områder af budgettet:

¹ I årsberetningen for regnskabsåret 2003 fremsætter Revisionsretten et forbehold vedrørende diverse debitorer med hensyn til regnskabernes pålidelighed. Den anfører, at de underliggende transaktioner er lovlige og formelt rigtige for så vidt angår indtægterne, forpligtelserne og administrationsudgifterne. Den afgiver en erklæring med forbehold om de underliggende transaktioner for så vidt angår landbrug, strukturforanstaltninger, interne politikker, foranstaltninger udadtil og førtiltrædelsesstøtte.

² Kommissionens meddelelse *Strategiske mål 2005-2009, Europa 2010: Et partnerskab for fornyelse i EU. Velstand, solidaritet og sikkerhed* - KOM(2005) 12 af 26.1.2005.

³ Jf. udtalelse nr. 2/2004 fra Revisionsretten for De Europæiske Fællesskaber om indførelse af "én enkelt revisionsmodel" (og et forslag til en struktur for intern kontrol i Fællesskabet) - EUT C 107 af 30.4.2004.

Uklare og usammenhængende mål

- Der er ingen klar kontrolstrategi med overordnede eller specifikke mål for de forskellige systemer.

Manglende samordning

- Der er intet formelt krav om, at kontrolorganerne skal samordne planlægningen af kontrollen eller tage hensyn til den kontrol, andre organer har foretaget.
- Medlemsstaternes oplysninger om kontrolresultaterne er undertiden ikke fyldestgørende, eller de hænger ikke sammen.

Ingen oplysninger om omkostninger og udbytte

- På områder med delt forvaltning er det medlems- eller modtagerstaterne, som bærer størstedelen af omkostningerne forbundet med at foretage kontrol, mens udbyttet tilflyder EU-budgettet. Det tilskynder ikke ligefrem medlems- eller modtagerstaterne til at afsætte tilstrækkeligt mange ressourcer til kontrol af EU-midler.
- Det er i dag ikke muligt at få oplysninger om de kontrolomkostninger, medlemsstaterne betaler, og dem, der bæres af Kommissionen, og heller ikke om det udbytte, de giver.

Kontrollen foretages ikke konsekvent

- Tilfældig stikprøvekontrol og risikobaseret kontrol har meget forskellige mål, som udelukker hinanden. Hvis det ikke fremgår tilstrækkeligt klart af reglerne, hvilken metode der skal bruges, skaber det forvirring og fører til nedsat effektivitet.
- Kontrolprocedurerne er i vidt omfang decentraliserede både i Kommissionen og i medlemsstaterne. I praksis er der ikke altid overensstemmelse med hensyn til metode, omfang, timing, opfølgning m.v. Kvaliteten af kontrollerne er derfor meget forskellig.
- Der kræves ikke uafhængige revisioner på alle budgetområder, og når der kræves sådanne revisioner, er revisionsmandatet for revisionsarbejdet ikke detaljeret nok, og der er ikke altid standardprocedurer for udvælgelse af revisorer.
- Muligheden for sanktioner for uretmæssige udgiftsannoncer findes kun på landbrugsområdet og i forbindelse med de interne politikker.

Det er ikke alle disse punkter, som er relevante for alle budgetområder, og i nogle tilfælde må de tages med et vist forbehold.

Revisionsretten fremsatte også en række henstillinger om de elementer, som den mener er nødvendige for en effektiv og produktiv kontrolstruktur, hvor Kommissionen - undtagen når der er tale om udgifter på områder med direkte forvaltning - hovedsagelig skal sørge for overvågning, mens der bliver mindre behov for kontrol på stedet, der foretages på centralt niveau, dvs. på fællesskabsniveau:

- der skal anvendes "fælles principper og standarder [...] på alle administrationsniveauer både i institutionerne og i medlemsstaterne" (punkt 57)
- de interne kontroller skal "give rimelig" (ikke absolut) "sikkerhed for, at transaktionerne er lovlige og formelt rigtige, og at principperne om sparsommelighed, produktivitet og effektivitet er overholdt" (punkt 57)

- "omkostningerne forbundet med at foretage kontrollen skal stå i rimeligt forhold til det udbytte, den giver, både pengemæssigt og politisk" (punkt 57)
- "systemet skal baseres på en logisk kædestruktur, hvor kontrollerne foretages og registreres og kontrolrapporterne udarbejdes efter en fælles standard, så alle deltagerne i systemet kan forlade sig på dem" (punkt 57).

Kommissionen er stort set enig i Revisionsrettens henstillinger og har da også gennemført en række forbedringer i overensstemmelse hermed. Den kan tilslutte sig, at vejen til en positiv revisionserklæring er at give Revisionsretten bevis for, at der er indført overvågningssystemer og kontrol, som holder risikoen for uregelmæssigheder inden for rimelige grænser. Hvis det kan påvises, at den kontrolstruktur, som Revisionsretten anbefaler, er indført og fungerer effektivt, vil den kunne opnå den sikkerhed, den ønsker.

De fleste medlemsstater er åbne over for Revisionsrettens forslag til en integreret kontrolstruktur og én enkelt revisionsmodel.

I sin henstilling om decharge for 2003 anfører Rådet, at "det er enigt i Revisionsrettens betragtninger om yderligere forbedring af kontrolsystemernes udformning ved at fastlægge klare og konsekvente mål og ansvarsområder. I den forbindelse noterer Rådet sig med stor interesse det forslag om udvikling af en struktur for intern kontrol i Fællesskabet, som Revisionsretten fremsatte i sin udtalelse om én enkelt revisionsmodel". Det fastslår, at "der som hovedregel ikke bør være nogen sektorer, som udelukkes fra denne metode, og opfordrer Kommissionen til i givet fald at tage de relevante initiativer. I den forbindelse understreger Rådet betydningen af at anvende og i givet fald udvikle fælles standarder for finanskontrol og intern revision".

Europa-Parlamentet fremsatte en politisk analyse af spørgsmålet i punkt 15-80 i sin beslutning om decharge for 2003 og opfordrede i punkt 75 Rådet til at samarbejde med Parlamentet og Kommissionen om at give etableringen af en omfattende kontrol- og revisionsramme den prioritering og politiske fremdrift, der er nødvendig.

Kommissionen er stort set enig i både Parlamentets og Rådets henstillinger. Den vil bygge videre på resultaterne af den administrative reform med henblik på at fuldstændiggøre en integreret kontrolstruktur.

B. HVAD KOMMISSIONEN SKAL GØRE

Kommissionen er i gang med at finde frem til de mangler, som den eksisterende kontrolstruktur for hvert område af budgetudgifterne efter dens mening udviser i forhold til de generelle principper, som Revisionsretten fastlagde i sin udtalelse nr. 2/2004, med særlig vægt på de former for kontrol, som begrænser risiciene vedrørende de underliggende transaktioners lovlighed og formelle rigtighed. Den vil fremsætte forslag til, hvad der skal gøres for at rette op på hver af manglerne, og en tidsplan for gennemførelsen af indsatsen og drøfte det med Revisionsretten, Rådet og Parlamentet.

Indsatsen vil på den ene side bestå i at påpege svaghederne i den nuværende lovgivning og de planlagte forbedringer og på den anden side i at iværksætte de tiltag, som er nødvendige for at gennemføre en passende kontrolstruktur inden for den nuværende lovgivning. Den vil også

omfatte en vurdering af, om de lovgivningsmæssige rammer for perioden 2007-2013 stemmer overens med Revisionsrettens henstillinger.

For det første ønsker Kommissionen at feje for egen dør, og den er derfor i gang med at undersøge, hvilke forbedringer der skal foretages i kontrolstrukturen for **budgetforvaltning og centralt forvaltede midler**, når den ikke opfylder de mål, som Revisionsretten har fastsat. For at rette op på disse mangler skal der bl.a. gøres følgende:

- Det skal sikres, at generaldirektøernes årlige aktivitetsrapporter indeholder klare oplysninger om, hvordan det garanteres, at der er sikkerhed for de underliggende transaktioner, og ledsages af relevante indikatorer, og at revisionserklæringen dækker den del af regnskaberne, som de er ansvarlige for, og i videst muligt omfang sætter tal på virkningen af eventuelle forbehold.
- Det skal sikres, at regnskabsføreren underskriver Kommissionens regnskaber for at attestere, at han har foretaget den kontrol, som han mener er nødvendig, og har forvissat sig om, at regnskaberne er udarbejdet i overensstemmelse med de regnskabsregler, metoder og regnskabssystemer, som under hans ansvar er indført for Kommissionens regnskaber, og at han har foretaget de korrektioner, der er nødvendige for at sikre et formelt rigtigt og pålideligt regnskab, som giver et retvisende billede, jf. finansforordningens artikel 136, og som derfor er troværdigt. I den forbindelse er der foreslået en ændring af finansforordningens artikel 61 som led i den revision af finansforordningen, som blev vedtaget den 3. maj 2005.
- Det skal sikres, at der i alle generaldirektoraterne findes en klar definition af den rolle, som direktørerne for ressourcer spiller med hensyn til at støtte deres generaldirektør i den daglige finansforvaltning og i kontrolspørgsmål og med hensyn til den årlige aktivitetsrapport og den erklæring, som ledsager den.
- Kommissionens opfølgingsrapporter skal udbygges, så det bliver muligt for Revisionsretten at vurdere, hvilke skridt der er taget for at gennemføre Revisionsrettens tidligere henstillinger.
- Den årlige sammenfattende rapport, som vurderer situationen i tjenestegrene og behandler væsentlige tværgående spørgsmål, skal spille en større rolle med hensyn til ledelsesvurdering i hele Kommissionen.
- Mulighederne for større forenkling af forvaltningen af fællesskabsmidlerne skal undersøges, og det skal sikres, at kontrolkravene står i rimeligt forhold til risiciene.
- Der skal indføres en fælles metode for risikovurdering, specielt for at give sikkerhed for forvaltningen af risikoen for fejl i de underliggende transaktioner.
- De tjenestegrene, som er berørt af de enkelte udgiftskategorier, skal have retningslinjer vedrørende strategier for kontrol på stedet, herunder metoden for evaluering af overvågningssystemerne og kontrollen, fastlæggelse af stikprøvernes størrelse, stikprøvemethoder, evaluering af, hvordan fejl påvirker fællesskabsbudgettet, og det risikoniveau, som anses for acceptabelt.

- Der skal fastlægges en række fejl kategorier, og det skal præciseres, hvilken fejlfrekvens man har fundet ved kontrol på stedet, på grundlag af repræsentative stikprøver, og dette skal sammen med de korrigerende foranstaltninger, som er truffet og/eller planlagt, medtages i de årlige aktivitetsrapporter.
- Det skal sikres, at der afsættes tilstrækkelige ressourcer til forudgående og efterfølgende kontrol, så man kan opnå en passende ligevægt mellem omkostningerne ved og udbyttet af kontrollen.

Når Kommissionen uddelegerer beføjelser til at gennemføre et fællesskabsprogram eller projekt, som forvaltes centralt, til et forvaltningsorgan, kan forvaltningsorganet ansætte det nødvendige antal medarbejdere med de nødvendige kvalifikationer til at foretage en passende kontrol. Kravene til den interne kontrol i forvaltningsorganerne er de samme som de krav, som gælder i Kommissionen, hvilket gør det muligt for Kommissionen at foretage den nødvendige overvågning. Der er mulighed for hvert år at underkaste forvaltningsorganerne en uafhængig revision.

Der er ikke behov for ny lovgivning for at gennemføre denne handlingsplan, men der er foreslået en række justeringer til de nuværende bestemmelser i finansforordningen og gennemførelsesbestemmelserne hertil, som kan bidrage til Kommissionens initiativer på dette område. Det kan også blive nødvendigt at tilpasse visse sektorforordninger. Når der udformes nye politikker, bør det fastlægges, hvilket risikoniveau der er acceptabelt under gennemførelsen af politikkerne, og der bør opnås enighed med lovgivningsmyndigheden om dette.

For det andet vil Kommissionen samarbejde med medlemsstaterne om at forbedre kontrollen med **de midler, der forvaltes ved delt forvaltning**. Den anerkender det ansvar, som den ifølge traktatens artikel 274 har for gennemførelsen af budgettet: *"Inden for rammerne af de givne bevillinger [...] gennemfører Kommissionen budgettet på eget ansvar i overensstemmelse med princippet om forsvarlig økonomisk forvaltning. Medlemsstaterne samarbejder med Kommissionen med henblik på at sikre, at bevillingerne anvendes i overensstemmelse med princippet om forsvarlig økonomisk forvaltning"*.

I betragtning af den store andel af budgettet, som forvaltes ved delt forvaltning, kan Kommissionen kun opnå en positiv revisionserklæring, hvis medlemsstaterne i overensstemmelse med deres forpligtelser efter traktatens artikel 274 og 280 kan give Kommissionen rimelig sikkerhed for de transaktioner, som de har gennemført. Der bør være klare bestemmelser, som præciserer, hvordan de skal gøre dette. Den foreslåede kontrolstruktur bør omfatte incitament og, når det er nødvendigt, tvangsforanstaltninger.

For at rette op på de konstaterede mangler skal der bl.a. gøres følgende:

- Kommissionen skal videreføre sin indsats for at forenkle de støtteordninger, som finansieres af EUGFL, Garantisektionen, og for at forbedre bestemmelserne om kontrollen på det primære niveau af markedsforanstaltningerne uden for det integrerede system for forvaltning og kontrol (IACS) og de geografiske informationssystemer (GIS).
- De lovgivningsmæssige rammer, som er foreslået for 2007-2013, skal gennemgås og om nødvendigt tilpasses, så de kommer til at omfatte de bestemmelser, som i

lyset af vurderingen af manglerne er nødvendige for at fuldstændiggøre en integreret kontrolstruktur, med henblik på at imødekomme Revisionsrettens holdninger og tage hensyn til de elementer, som Parlamentet har anmodet om⁴ (årlige revisioner af hver betalingsmyndighed, ex ante oplysningserklæringer⁵ og ex post revisionserklæringer på medlemsstatsniveau, adgang til revisorernes og kontrolorganernes rapporter, sanktioner mod støttemodtagere, som står i rimeligt forhold til overtrædelsen, men har afskrækkende virkning, og indberetning af fejlfrekvensen i forbindelse med fællesskabsmidler og af systemrelaterede svagheder).

- Samarbejdsordningerne skal forbedres i overensstemmelse med "den enkelte revisionsmodel", og de eksisterende retningslinjer for fælles principper og standarder vedrørende revisionsmetoder, væsentlige kontroller og strategier for kontrol på stedet skal suppleres, bl.a. gennem vurdering af overvågnings-systemerne og kontrollen, fastlæggelse af stikprøvernes størrelse, stikprøve-metoder og evaluering af, hvordan fejlene påvirker fællesskabsbudgettet.
- I oktober 2005 skal der fremlægges en første rapport, som ser på køreplanen for udarbejdelse af en protokol med medlemsstaterne, hvori forvaltningsmyndigheden (Parlamentet foreslår finansministeren) hvert år inden udbetalingen erklærer, at der findes effektive kontrolsystemer, der kan give den sikkerhed, som Kommissionen kræver i forbindelse med regnskaberne.

Når en medlemsstat ikke gør nok for at begrænse risikoen for fejl, vil Kommissionen beskytte fællesskabsbudgettet ved fuldt ud at anvende de eksisterende bestemmelser om suspension af betalinger og finansielle korrektioner.

Når der er opnået enighed om grundlaget for en integreret kontrolstruktur, vil Kommissionen sammen med medlemsstaterne se nærmere på mulighederne for at gøre revisionsarbejdet mere effektivt ved at anvende **én enkelt revisionsmodel**⁶.

Når midlerne forvaltes ved **indirekte central forvaltning, decentraliseret forvaltning eller delt forvaltning**, vil den indføre ovennævnte principper med de tilpasninger, som er nødvendige i hvert enkelt tilfælde. Der skal specielt gøres følgende:

- Der skal kræves ex ante oplysningserklæringer og årlige ex post revisionserklæringer på medlemsstatsplan for midler, som forvaltes af nationale organer.
- Når det er nødvendigt, skal overvågningen og kontrollen af formidlingsorganerne øges.

⁴ F.eks. har Rådet i landbrugssektoren allerede accepteret en ex post revisionserklæring fra lederne af medlemsstaternes betalingsorganer som led i aftalen om den nye grundforordning om finansieringen af den fælles landbrugspolitik.

⁵ Her erklærer forvaltningsmyndigheden i hver medlemsstat (f.eks. finansministeriet) hvert år, at der findes effektive kontrolsystemer.

⁶ En effektiv kæde af kontroller, som fungerer efter fælles standarder, og hvor hvert niveau tager hensyn til det arbejde, der udføres på de andre niveauer. Se punkt 39 i Revisionsrettens udtalelse nr. 2/2004.

De fleste af de uregelmæssigheder, som opdages i de underliggende transaktioner, skyldes ikke svig, men fejl. Der vil i tæt samarbejde med OLAF blive gjort en indsats for at foretage en klar sondring.

C. HVAD MEDLEMSSTATERNE SKAL GØRE

I sin dechargerapport for 2003 kræver Europa-Parlamentet, at medlemsstaternes finansielle kontrolsystemer skal undersøges, og at der skal rettes op på manglerne. For at sikre, at medlemsstaterne retter op på svaghederne i deres forvaltning af fællesskabsmidlerne, foreslås det i Parlamentets beslutning om decharge for 2003 (Wynn-betænkningen), at forvaltningsmyndigheden i hver medlemsstat (f.eks. finansministeriet) hvert år skal erklære, at der findes effektive kontrolsystemer. Kommissionen opfordres til at udarbejde en rapport om, hvordan man kan nå til enighed om en protokol om spørgsmålet med medlemsstaterne. Parlamentet understreger, at Kommissionens centrale kontrol ikke i sig selv kan løse problemet. Medlemsstaterne skal derfor tilskyndes til at forvalte fællesskabsmidlerne som "deres egne".

Der er på nuværende tidspunkt ikke meget, der tyder på, at der er behov for mere kontrol end foreskrevet i de nuværende forordninger, selv om denne mulighed ikke kan udelukkes. Først og fremmest anmodes medlemsstaterne om at sikre, at den kontrolstruktur, som den nuværende fællesskabslovgivning kræver, er på plads, har de nødvendige ressourcer og fungerer effektivt, så risikoen for fejl i de underliggende transaktioner begrænses.

Truslen om finansielle korrektioner har betydet, at den kontrol, som medlemsstaterne skal foretage under EUGFL, Garantisektionen, stort set er på plads, men der er stadig behov for yderligere forbedringer, f.eks. indførelse af IACS i Grækenland og efterfølgende kontrol og gensidig bistand mellem toldmyndighederne i henhold til forordning (EØF) nr 4045/89.

Det er især i forbindelse med strukturfondene, at medlemsstaterne endnu ikke har bevist, at den eksisterende kontrol effektivt begrænser risikoen for fejl. Fordi de støtteberettigede projekter og støtteordninger og de berørte gennemførelsesorganer er så forskellige, kan fællesskabslovgivningen og Kommissionens retningslinjer ikke indeholde præcise regler for overvågning og kontrol. Medlemsstaterne må for alle programmer sikre, at de nuværende forordninger overholdes fuldt ud:

- Den primære kontrol (kontrol af, at ydelserne rent faktisk er leveret, og af de anmeldte udgifter) er enten fuldstændig eller tilstrækkelig med hensyn til omkostningerne ved og udbyttet af kontrollen⁷.
- Der foretages en passende risikoanalyse.
- Fejlfrekvensen i de kontrollerede stikprøver vurderes og indberettes.
- I forbindelse med alvorlige uregelmæssigheder anvendes der sanktioner, som står i rimeligt forhold til overtrædelsen og har afskrækkende virkning.
- Den primære kontrol overvåges tilstrækkeligt af gennemførelsesorganet og forvaltningsmyndigheden.

⁷ Artikel 4 i forordning (EF) nr. 438/2001.

- Om nødvendigt træffes der korrigerende foranstaltninger.
- Betalingsmyndigheden har de nødvendige midler og ressourcer til at opnå den sikkerhed, den kræver for at kunne godkende de beløb, der anmeldes til Kommissionen.

De bør gøre dette i lyset af ovennævnte retningslinjer fra Kommissionen og sikre, at der er sammenhæng mellem kontrollen af de forskellige støtteprogrammer, og at kontrollen lever op til de gældende standarder.

Kontrollen på medlemsstatsplan⁸ skal også være effektiv i hele strukturfondenes programmeringsperiode. I den "tillidskontrakt", som Kommissionen foreslår, fastsættes der blot en revisionsstrategi for den kontrol, som kræves ifølge forordningerne, samt årlig rapportering om fremskridtene og en formel konklusion om, hvordan systemet fungerer. Medlemsstaterne forventes at få deres kontrolenheder til at anvende denne revisionsstrategi og rapportere fyldestgørende om gennemførelsen heraf fra og med den nuværende programmeringsperiode.

Medlemsstaterne skal sikre, at de materielle svagheder i overvågningssystemerne og kontrollen og de fejlfrekvenser, som findes på hvert af kontrolstrukturens niveauer, konstateres og indberettes med oplysninger om, hvordan de påvirker fællesskabsmidlerne, og at der træffes passende korrigerende foranstaltninger, når det er hensigtsmæssigt i betragtning af omkostningerne og udbyttet.

For at Kommissionen og dermed også Revisionsretten fra og med 2006 kan opnå sikkerhed fra medlemsstaterne for den kontrol, som i løbet af hvert regnskabsår foretages af de midler, der forvaltes i partnerskab, bør medlemsstaterne:

- fremlægge ex ante oplysningserklæringer og ex post revisionserklæringer på det højeste niveau i medlemsstaterne (Parlamentet foreslår finansministeren)
- støtte ovennævnte ved at kræve, at hver ansvarlig myndighed på operationelt plan (f.eks. betalingsorganer, betalingsmyndigheder og forvaltningsmyndigheder) fremsætter tilsvarende årlige oplysningserklæringer og revisionserklæringer, som underbygges af udtalelser fra uafhængige revisorer
- anmode deres overordnede revisionsorganer eller det organ, som på medlemsstatsplan garanterer, at kontrollen er effektiv, om at føre tilsyn med kontrolstrukturen for fællesskabsmidlerne og rapportere om svagheder i udformningen og den måde, den fungerer på i praksis
- anmode de overordnede revisionsorganer eller andre uafhængige revisionsorganer om at revidere ex post revisionserklæringer og aflægge rapport til de nationale parlamenter om resultaterne.

Medlemsstaterne bør anmodes om at påtage sig ansvaret for kontrollen med de nationale organer og gennemføre tilsvarende foranstaltninger, når midlerne forvaltes ved indirekte central forvaltning.

⁸ Artikel 10 og 15 i forordning (EF) nr. 438/2001.

Desuden anerkendes det, at den nuværende tidsramme for dechargeprocessen ikke giver Rådet tid nok til at drøfte Revisionsrettens resultater og henstillinger og reagere på dem i substansen. Kommissionens nuværende rapport om medlemsstaternes svar⁹ får tilsvarende kun kortvarig opmærksomhed i Rådet og spiller en meget begrænset rolle i dechargeproceduren eller opfølgningen af henstillingerne. Efter at have hørt alle de berørte institutioner er Kommissionen derfor villig til at overveje at ændre finansforordningens artikel 145 for at forlænge fristen for dechargeafgørelsen, sådan som Parlamentet ønsker det¹⁰. Hvis der afsættes længere tid til dechargeproceduren, vil det være med til at gøre det lettere for Rådet og medlemsstaterne at spille en væsentlig rolle, hvilket er hovedformålet med køreplanen for indførelsen af en integreret kontrolstruktur.

Medlemsstaterne vil også blive anmodet om at udtale sig om en række andre spørgsmål, som Revisionsretten og Europa-Parlamentet har taget op:

- I hvilket omfang kan man afgøre, hvor meget kontrollen med fællesskabsmidlerne koster, og skal omkostningerne dækkes af fællesskabsbudgettet?
- Hvilke muligheder er der for at indføre "én enkelt revisionsmetode", som indebærer, at der skal vedtages fælles principper og standarder, at arbejdsprogrammerne skal koordineres, og at hvert enkelt kontrolorgan skal have adgang til de andre kontrolorganers arbejde?
- Hvilke muligheder er der for at øge de nationale overordnede revisionsorganers rolle gennem en mere systematisk udveksling af nationale revisionsrapporter om anvendelsen af fællesskabsmidler med Den Europæiske Revisionsret?

D. REVISIONSRETTENS ROLLE

Revisionsretten har videreudviklet DAS-metoden i de seneste år. Den omfatter nu fire elementer: 1) en gennemgang af overvågningssystemerne og kontrollen, 2) en gennemgang af en række stikprøver af transaktioner, 3) en analyse af generaldirektøernes årlige aktivitetsrapporter og erklæringer, 4) om nødvendigt en gennemgang af andre revisorers arbejde. Både Kommissionen, Parlamentet og Rådet har støttet denne udvikling. Kommissionen har noteret sig, at Revisionsretten i sit arbejdsprogram for 2005 anførte, at den vil arbejde på at videreudvikle DAS-metoden på grundlag af en række nye parametre med det formål i højere grad at opfylde behovene hos brugerne af revisionserklæringen.

Ved afslutningen af mødet mellem Kommissionen og Revisionsretten den 16. marts 2005 udtalte formanden for Revisionsretten, Hubert Weber: "Revisionsrettens mål er at maksimere virkningen og effektiviteten af revisionsarbejdet gennem en strategi, som sigter mod at forbedre resultaterne i stedet for blot at registrere fejlene. For at hjælpe Kommissionen med at forbedre systemerne for overvågning og kontrol med EU-budgettet på alle niveauer vil

⁹ Ifølge finansforordningens artikel 143, stk. 6, skal Kommissionen sende et sammendrag af medlemsstaternes svar inden den 15. februar i året efter offentliggørelsen af Revisionsrettens årsberetning.

¹⁰ De spørgsmål, som skal behandles, omfatter konflikten med tidspunktet for valgkampagner, når Parlamentet fornyes, og den virkning, som en udsættelse af dechargeafgørelsen vil få på den efterfølgende dechargeprocedure.

Revisionsretten videreudvikle sin DAS-strategi. Derved kan Revisionsretten endnu bedre måle de fremskridt, der gøres, og mere præcist påpege, hvor der er behov for forbedringer".

I denne meddelelse beskrives de foranstaltninger, som planlægges med henblik på at indføre en integreret kontrolstruktur. Den kontrolstruktur, som fandtes i 2004, og de foranstaltninger, som Kommissionen mener er nødvendige for at nå de mål, som er fastsat i Revisionsrettens udtalelse nr. 2/2004, herunder de foranstaltninger, som allerede er foreslået for perioden 2007-2013, vil blive beskrevet i et arbejdsdokument.

E. KONKLUSIONER OG FORSLAG

Alle institutionerne ønsker en positiv revisionserklæring om gennemførelsen af budgettet, men det er Kommissionen og medlemsstaterne, der sammen skal sikre, at Revisionsretten er i stand til at finde revisionsbevis for, at der er sket fremskridt hen imod en fyldestgørende forvaltning af risikoen for fejl. Det vil ikke ske fra den ene dag til den anden, og man kan ikke forvente, at revisionserklæringen kan ændres fra negativ det ene år til ren det følgende år. En nuanceret positiv revisionserklæring vil imidlertid mere effektivt kunne hjælpe Kommissionen og medlemsstaterne med at foretage yderligere forbedringer hen imod en ren revisionserklæring.

Kommissionen er realistisk, og den er glad for Revisionsrettens fortsatte kritiske undersøgelser og de råd, som den som uafhængig iagttagelse fremsætter vedrørende alt det forberedende arbejde.

Med denne meddelelse ønsker Kommissionen at indlede en proces, som i november 2005 kan føre til en fælles forståelse mellem Kommissionen, Parlamentet (som dechargemyndighed) og Rådet om, hvordan den nuværende struktur for intern kontrol kan forbedres for at gøre det muligt for Kommissionen at give Revisionsretten rimelig sikkerhed for, at transaktionerne er lovlige og formelt rigtige. En yderligere oversigt over tidsplanen for køreplanen gives i bilaget.

Det foreslås, at Kommissionen noterer sig dechargemyndighedens henstillinger og pålægger sine tjenestegrene at:

- finde frem til manglerne og foreslå handlingsplaner for at fuldstændiggøre kontrolstrukturene, så de giver Revisionsretten den sikkerhed, den kræver
- indlede drøftelser med de relevante udvalg i Rådet og fremlægge en første rapport i oktober 2005, hvori den foreslår et grundlag for en fælles forståelse med medlemsstaterne om en integreret struktur for intern kontrol
- kontrollere de lovgivningsmæssige rammer, som foreslås for 2007-2013, og om nødvendigt foreslå tilpasninger for at medtage de bestemmelser, som i lyset af vurderingen af manglerne er nødvendige for at fuldstændiggøre en integreret struktur for intern kontrol.

Parallelt hermed foreslås det, at Rådets formandskab iværksætter en interinstitutionel trilog på højt plan, som skal forhandle og nå til enighed om de tværgående spørgsmål i disse forslag og nå frem til en fælles forståelse af, hvad der vil udgøre en passende og tilfredsstillende fællesskabsstruktur for integreret kontrol, samt de skridt, som er nødvendige for at

gennemføre den. Dette skal formaliseres i en interinstitutionel aftale, som skal underskrives på politisk plan.

Kommissionen vil gerne vide, hvad Revisionsretten mener om de foranstaltninger, som foreslås i den interinstitutionelle aftale, og vil også gerne vide, om den mener, at de, hvis de gennemføres korrekt, vil være tilstrækkelige til at give Revisionsretten den nødvendige sikkerhed for de underliggende transaktioners lovlighed og formelle rigtighed, specielt med hensyn til evalueringen af de fejl, som opdages i forbindelse med foranstaltninger, der er omfattet af en flerårig kontrolstruktur.

Annex

The following timetable is envisaged for the further process:

June 2005	The Commission adopts the <i>Communication on a roadmap to an integrated internal control framework</i> , and completes (supervised by DG Budget) its assessment of the gaps between its present control frameworks and that recommended by the Court, and its proposals for action.
July 2005	First discussions among the Parliament, the Council and the Commission. The Council establishes a high-level panel of experts.
July to September 2005	Discussion by each service of its gap analysis and action plan with the Court of Auditors.
October 2005	Conference on the DAS organised by COCOBU. Initial report proposing the basis for a common understanding. Common understanding among the Parliament, the Council and the Commission on the internal control framework.
November 2005	The Commission adopts the <i>Communication on a roadmap to an integrated internal control framework (action plan)</i> . This Communication will present the common understanding on the gap assessment and actions to be taken in order to achieve a fully integrated control framework for both centralised management and shared management. The aim is to make it possible for the Commission to provide the Court of Auditors with reasonable assurance as to the legality and regularity of transactions. Interinstitutional agreement with Parliament and Council on the steps needed to achieve an integrated control framework .
2006 -	Implementation of the action plan.