



EUROPA-KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 6.6.2012
COM(2012) 281 final

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET
OG REVISIONSRETEN**

Sammenfatning af Kommissionens resultater på forvaltningsområdet i 2011

DA

DA

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET OG REVISIONSRETEN

Sammenfatning af Kommissionens resultater på forvaltningsområdet i 2011

1. INDLEDNING

Ifølge artikel 317 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF) har **Kommissionen** ansvaret for, at **EU-budgettet gennemføres** inden for de givne bevillingsrammer og under hensyntagen til princippet om forsvarlig økonomisk forvaltning. Det fastsættes, at medlemsstaterne samarbejder med Kommissionen om at sikre, at bevillingerne anvendes i overensstemmelse med disse principper.

Når Kommissionen vedtager denne sammenfattende rapport på baggrund af de forsikringer og forbehold, som Kommissionens generaldirektører og lederne af dens tjenester har fremsat i deres årlige aktivitetsrapporter, tager den det overordnede politiske ansvar for EU-budgettets forvaltning.

I den sammenfattende rapport fastlægger Kommissionen desuden, hvilke centrale forvaltnings-spørgsmål der bør prioriteres, og hvilke tiltag der bør gennemføres for at afhjælpe de påviste mangler.

For fjerde år i træk afgav Revisionsretten i 2011 en **positiv udtalelse uden forbehold** om de EU-konsoliderede regnskaber for 2010. Med hensyn til betalingeres lovlighed og formelle rigtighed har Revisionsretten anslået fejlprocenten¹ for betalinger til generelt at ligge mellem 2 og 5 %, hvilket meget godt stemmer overens med situationen så langt tilbage som 2006, hvor den mest sandsynlige fejlprocent stadig lå på over 7 %. Det er tegn på, at de foranstaltninger, der i tidens løb er iværksat med henblik på at afbøde de påviste mangler, fungerer, og det er samtidig bevis for, at Kommissionen til stadighed gør en indsats.

Kommissionen har forståelse for, at Revisionsretten har besluttet at foretage nogle metodeændringer. Blandt disse ændringer kan nævnes en omdefinition af de underliggende transaktioner i forbindelse med stikprøver (ekskl. forfinansiering, men inkl. clearing), og der tages sigte på de metoder, der anvendes til at sætte tal på alvorlige uregelmæssigheder i forbindelse med offentlige udbud på alle politikområder. Regnskabsåret 2011 vil fungere som forsøgsår for Revisionsrettens nye metode. **Den nye metode anvendes med virkning fra 2012 og forventes automatisk at føre til en stigning i antallet af indberettede fejl fra 2012.**

Kommissionen har forstået, at der vil blive gjort klart rede for disse ændringer, og at fejlprocenterne vil blive præsenteret på en sådan måde i de årlige rapporter, at det stadig er muligt at sammenligne med de foregående år. Kommissionen er dog bekymret ved udsigten til den betydning, som stigningen i de offentliggjorte fejlprocenter kan have for kontroludgifterne, eftersom det kan føre til, at interessenterne kræver supplerende kontrol med heraf følgende administrative byrder for støttemodtagerne og Kommissionens tjenestegrene.

¹ I 2010 anslog Revisionsretten den mest sandsynlige fejlprocent for betalinger til generelt at være på 3,7 %. (EUT C 326 af 10. november 2011, afsnit 1.16).

2. STYRKELSE AF GRUNDLAGET FOR SIKKERHED

2.1. Ansvarsfordeling

Kommissærkollegiet uddelegerer den praktiske gennemførelse af de politiske og forvaltningsmæssige målsætninger til generaldirektørerne og lederne af de øvrige tjenester, der som anvisningsberettigede bemyndiget ved delegation råder over de nødvendige midler til at kunne handle. Denne decentrale tilrettelæggelse af forvaltningen er kendetegnet ved en klar definition af de forskellige aktørers ansvar. De ved delegation bemyndigede anvisningsberettigede er fuldt ud beføjet til at vælge de kontrolsystemer, der bedst og mest effektivt kan sikre en forsvarlig og effektiv forvaltning af de ressourcer, som de har ansvaret for. De anvisningsberettigede redegør hovedsagelig gennem de årlige aktivitetsrapporter for deres ledelse af de menneskelige og finansielle ressourcer, som de har ansvaret for. De aflægger rapport om, hvorledes de har varetaget deres hverv i de årlige aktivitetsrapporter², som omfatter en underskrevet revisionserklæring, hvori de bl.a. står inde for transaktionernes lovlighed og formelle rigtighed. **I den årlige aktivitetsrapport redegør de for alle forhold, der har med deres forvaltning at gøre, og som skal omtales for kommissærkollegiet med henblik på en politisk godkendelse.** I alle årlige aktivitetsrapporter skal det udtrykkeligt bekræftes, at de(n) ansvarlige kommissær(er) er blevet oplyst om de vigtigste aspekter i rapporten, herunder om de forbehold, som den anvisningsberettigede påtænker at tage, før revisionserklæringen underskrives endeligt.

Denne sammenfattende rapport er blevet vedtaget af kommissærkollegiet efter at være blevet behandlet på et af Kommissionens ugentlige møder.

2.2. Kvaliteten af de årlige aktivitetsrapporter

De årlige aktivitetsrapporter er en vigtig kilde til information for Revisionsretten og dechargemyndigheden. I sin årsberetning for 2010 vurderede Revisionsretten kvaliteten af 21 af de 49 årlige aktivitetsrapporter, der i alt blev afgivet i 2010. Revisionsretten vurderede, at tolv af de reviderede årlige aktivitetsrapporter for 2010 indeholdt en "rimelig vurdering af den økonomiske forvaltning med hensyn til den formelle rigtighed", og at ni af de reviderede årlige aktivitetsrapporter for 2010 indeholdt en "delvis rimelig vurdering". I syv ud af disse ni tilfælde mente Revisionsretten, at omfanget eller størrelsen af forbeholdet burde have været større. I de årlige aktivitetsrapporter for 2011 forklares det, hvad de pågældende tjenestegrene har gjort som opfølgning på de forhold, som Revisionsretten havde påpeget.

De stående instrukser vedrørende de årlige aktivitetsrapporter for 2011 er blevet finjusteret med henblik på at forbedre kvaliteten endnu mere af de beviser, der fremlægges som støtte for de afgivne revisionserklæringer, og at øge rapporternes læsbarhed. **Kommissionens analyser har vist, at de reviderede instrukser generelt er blevet anvendt efter hensigten i hele Kommissionen.** Alle tjenestegrene har angivet indikatorerne for, om den formelle rigtighed er i orden for alle væsentlige budgetområder og forvaltningsmetoder, og i de tilfælde hvor der er indtruffet begivenheder efter revisionen, er omtalen heraf sket i overensstemmelse med de reviderede retningslinjer.

Kommissionen konstaterer, at fastsættelsen af forbeholdenes omfang og den heraf følgende økonomiske risiko er blevet væsentligt bedre, idet den er blevet mere objektiv og præcis. Blandt forbedringerne kan det nævnes, at der er større konsekvens i brugen af terminologi, omtalen af fejlprocenter, beregningen af risikofyldte beløb og anvendelsen af væsentligheds-

² Artikel 60 i finansforordningen.

kriteriet, og at det er de mest pålidelige oplysninger, der anvendes, blandt de oplysninger, der foreligger fra den delte forvaltning.

I et forsøg på hele tiden at sikre forbedringer, har Kommissionens centrale tjenestegrene til stadighed engageret sig på et tidligt tidspunkt og støttet generaldirektoraterne med at udarbejde de årlige aktivitetsrapporter, diskuteret centrale emner med generaldirektoraterne og tjenesterne og været behjælpelig med vejledning, når det har været nødvendigt for at forbedre kvaliteten af de endelige tekster. (Pre-)peer-reviews har igen vist sig at være en effektiv platform, hvor de forskellige tjenestegrene på lige fod kan give deres meninger til kende om, hvordan et antal tværgående emner i de årlige aktivitetsrapporter skal behandles, hvordan sammenhængen skal sikres, og de fastlagte svagheder tackles hensigtsmæssigt.

De årlige aktivitetsrapporter er det vigtigste middel for de ved delegation bemyndigede anvisningsberettigede til over for kommissærkollegiet at dokumentere deres ansvarlighed, og de anvendes som dokumentation ved udarbejdelsen af revisionserklæringen. Kommissionen bestræber sig fortsat på at forbedre de årlige aktivitetsrapporters læsbarhed og sammenlignelighed. Kommissionen har pålagt Generalsekretariatet og Generaldirektoratet for Budget fortsat at yde vejledning til generaldirektoraterne og tjenesterne ved regelmæssigt at gennemgå de stående instrukser, vejledninger, uddannelsesaktiviteter, kvalitetsvurdering af de årlige aktivitetsrapporter og (pre-)peer review-møder.

2.3. Rapportering af fejlprocenter

Forbeholdene i generaldirektørernes erklæringer bygger på deres vurdering af, hvor væsentlige svaghederne og/eller bemærkningerne vedrørende elementerne i de årlige aktivitetsrapporter er. Afgørelsen om, hvorvidt der skal tages forbehold, træffes ofte på grundlag af en vurdering af de konstaterede eller indberettede fejlprocenter og de tilhørende økonomiske risici.

I Kommissionens tjenestegrene anvendes der forskellige metoder til at vurdere og beregne restfejlprocenter afhængig af de særlige kendetegn ved de politikområder, som de er ansvarlige for. Når det har været muligt har generalsekretæren og generaldirektøren for budget opfordret til, at der sker en ensretning af en række forskellige aspekter, især med hensyn til brugen af restfejlprocenter. De stående instrukser er således blevet udvidet med det formål at sikre, at alle tjenester bruger den samme terminologi og de samme kriterier i forbindelse med restfejlprocenter, den flerårige metode og begrebet "efterfølgende begivenheder" (begivenheder indtruffet i perioden mellem årets afslutning og udgangen af marts, hvor den ved delegation bemyndigede anvisningsberettigede underskriver rapporten).

En lang række generaldirektorater har allerede taget den flerårige metode i brug i forbindelse med fejlrapporteringen. Kommissionen anmoder de øvrige tjenester, som anvender flerårige programmer, om at oplyse i deres årlige aktivitetsrapport, hvad den samlede økonomiske risiko vil være ved en flerårig kontrolstrategi, så det bliver den eneste metode, der anvendes fra 2012 og fremefter.

Generaldirektoraterne med ansvar for strukturfondene har i løbet af rapporteringsåret arbejdet på en ny fælles metode til at afgøre, hvad der er væsentligt. Beslutningen om, hvorvidt der skal tages forbehold, falder i følgende tre dele:

- vurdering af den nationale forvaltning og de nationale kontrolsystemer

- anvendelse af de kalkulerede fejlprocenter, som de nationale myndigheder har konstateret og indberettet i deres årlige kontrolrapporter, forudsat at det har været muligt at validere dem (disse fejlprocenter anvendes i stedet for forud fastsatte skøn over fejlenes omfang)³ og
- anvendelse af en kumulativ restrisiko til i forbindelse med de forskellige programmer at føre tilsyn med de flerårige forvaltnings- og kontrolsystemers korrektionsevne.

Denne metode er samtidig ensbetydende med, at resultaterne af **Kommissionens vurdering af de operationelle programmets kontrolsystemer** vil indgå i de årlige aktivitetsrapporter, og at der tages hensyn til sikkerhedens forskellige niveauer og de nationale revisionsudtalelser. Det er i overensstemmelse med princippet om en enkelt revision og understreger, at det er medlemsstaterne, der har ansvaret for deres egne kontrolforhold.

Ifølge Kommissionen er disse bestræbelser på at harmonisere væsentlighedskriteriet et væsentligt bidrag til at gøre de årlige aktivitetsrapporter mere sammenhængende, læsbare og gennemskuelige. Den anmoder generaldirektoraterne for regionalpolitik, beskæftigelse, sociale anliggender, arbejdsmarkedsforhold og inklusion, landbrug og udvikling af landdistrikter, maritime anliggender og fiskeri om at fortsætte denne harmonisering og at indgå aftale om fælles kriterier og en fælles præsentation for den årlige aktivitetsrapport for 2012. Generaldirektoratet for Indre Anliggender bør, selv om det har et andet retsgrundlag, så vidt muligt inddrages i denne harmoniseringsproces.

2.4. Den interne revision

Revisionsopfølgingsudvalget har løbende orienteret kommissærkollegiet om revisions-spørgsmål, herunder spørgsmål vedrørende hele Kommissionen. Udvalget har desuden orienteret kommissærkollegiet om, hvordan gennemførelsen af de godkendte revisions-anbefalinger er forløbet indtil udgangen af 2011. 80% af alle de anbefalinger, der er blevet godkendt i perioden 2007-2011, er blevet gennemført. Ud af 118 meget vigtige anbefalinger, som stadig ikke havde ført til handling ved udgangen af 2011, var fristen kun overskredet med mere end 6 måneder i 24 af tilfældene i forhold til den oprindeligt fastsatte dato.

I maj 2012 fremlagde Kommissionens interne revisionstjeneste den årlige interne revisionsrapport for 2011 som fastlagt i artikel 86, stk. 3, i finansforordningen. Den blev fremlagt samtidig med den anden generelle udtalelse fra Kommissionens interne revisionstjeneste. Udtalelsen er baseret på de interne revisionsafdelingers og den interne revisionstjenestes arbejde i perioden 2009-2011 som del af en koordineret strategisk revisionsplan. Den fokuserer på den finansielle forvaltning.

Den generelle udtalelse indeholder en positiv udtalelse om Kommissionens finansielle forvaltning, ekskl. de områder, hvor generaldirektørerne har taget forbehold i deres årlige aktivitetsrapporter. Den eventuelle økonomiske virkning af disse forbehold anslås til at udgøre under 2 % af budgettet generelt, men det er dog ikke muligt at sætte tal på alle forbehold, men de udgør ikke desto mindre en potentiel risiko for omdømmet.

Kommissionen gør dog opmærksom på, at den interne revisionstjeneste i den henvisning til *specialforhold*, der er knyttet til den generelle udtalelse, fremhæver en række forhold, som Kommissionens tjenestegrene er nødt til at tage stilling til:

³ De såkaldte finansielle standardkorrektioner.

- beregningen af restfejlprocenterne bør i højere grad harmoniseres i hele Kommissionen
- der er konstateret svagheder i den eksterne støtte for så vidt angår centrale og decentrale opfordringer til at fremsætte forslag, og i forbindelse med den kontrol, som EU-delegationerne foretager af tilskudsforvaltningen, er det bl.a. nødvendigt med en bedre planlægning, rapportering og tilsyn
- på visse politikområder er risikoen for fejl stadig alt for høj, og der bør ses på de særlige problemer, der er forbundet med delt forvaltning inden for samhørighedspolitikken
- det er nødvendigt i højere grad at koordinere og harmonisere kontrolstrategierne mellem de politikker, der tilhører den samme *familie*, herunder især programmerne for kontrol på stedet for de forskningsrelaterede generaldirektorater
- i visse tilfælde er medlemsstaternes kontrolsystemer behæftet med mangler, hvilket bl.a. gælder den første kontrol af støtteansøgningerne, som foretages af de ansvarlige for gennemførelsen af støtteordningerne
- der bør ses på de foranstaltninger, som har til formål at fjerne nogle af de største risici, men som endnu ikke var fuldstændig gennemført ved udgangen af 2011, herunder bl.a. bedre styring, projektledelse og opfølgning af anlægsaktiver i forbindelse med det globale satellitnavigationssystem (GNSS); den forudgående kontrol af betalingsansøgninger inden for forskning bør effektiviseres; it-udviklingen bør tilrettelægges, så der undgås overlappning, og flere myndigheder bør føre tilsyn med overholdelsen af betalingsfristerne, og der bør fastlægges en strategi for bedrageribekæmpelse.

3. DEN SIKKERHED, SOM DE ÅRLIGE AKTIVITETSRAPPORTER GIVER, OG DE FORBEHOLD, SOM GENERALDIREKTØRERNE TAGER

Efter at have undersøgt de årlige aktivitetsrapporter og navnlig de erklæringer, som hver generaldirektør underskriver, bemærker Kommissionen, at de alle giver rimelig sikkerhed for, at ressourcerne anvendes til det planlagte formål, at principperne for forsvarlig økonomisk forvaltning følges, og at de kontrolprocedurer, der anvendes, giver de nødvendige garantier med hensyn til de underliggende transaktioners lovlighed og formelle rigtighed. Nogle af de ved delegation bemyndigede anvisningsberettigede meddelte, at der stadig var visse svagheder og tog forbehold i deres årlige aktivitetsrapport, uden dermed at sætte spørgsmålstegn ved den generelle sikkerhed.

Fjorten generaldirektører og to af gennemførelsesorganernes direktører tog i alt **27 forbehold** i deres årlige aktivitetsrapport for 2011. Der er taget forbehold i 17 tjenester, som tilsammen tegner sig for over 90 % af Kommissionens økonomiske transaktioner (udgifter og indtægter). Heriblandt er der 14 forbehold, som allerede blev taget i 2010, men som endnu ikke var færdigbehandlet ved udgangen af 2011, og 13 nye forbehold. Tre af forbeholdene fra 2010 var blevet trukket tilbage.

Der er sket en voldsom stigning i det samlede beløb, som forbeholdene vedrører, og som dermed er risikofyldte, nemlig fra 600 mio. EUR i de årlige aktivitetsrapporter for 2010 til et potentielt beløb på max 3 564 mio. EUR⁴ i aktivitetsrapporterne for 2011. Stigningen i antallet

⁴ Dette beløb udgør summen af alle beløbsangivelser (1 982 mio. EUR maks.) og et overslag over de risikofyldte beløb (1 582 mio. EUR) i GD BUDG's forbehold vedrørende traditionelle egne indtægter. I

af forbehold og størrelsen af de beløb, der er risikofyldte, skyldes ikke, at der er sket en forringelse af den finansielle forvaltning i Kommissionen. Forklaringen skyldes snarere en kombination af en række tekniske og strukturelle faktorer:

- ud af de 27 forbehold vedrører 6 af forbeholdene ikke kun samme emne, men også samme program (FP7). Grunden er, at det syvende rammeprogram (FP7), som i 2011 slog kraftigere igennem (se kapitel 3.5), administreres af fem generaldirektorater og et forvaltningsorgan, hvilket fører til en række forbehold
- den relative gennemførelse af den flerårige budgetcyklus:
 - i forbindelse med den direkte forvaltning er gennemførelsen af 2007-13-programmerne nu nået så langt, at der kan drages en række konklusioner af den efterfølgende revision (hvilket er forklaringen på forskningsforbeholdet vedrørende FP7)
 - i forbindelse med den delte forvaltning er medlemsstaterne begyndt at indberette revisionsresultaterne fra et større udsnit af de igangværende operationelle programmer (dette er en del af forklaringen på, hvorfor omfanget af forbeholdene fra Generaldirektoratet for Regionalpolitik er blevet større)
 - de fleste af 2007-13-programmerne er nu oppe i fuld hastighed. Den stigende gennemførelsesgrad for 2007-13-programmerne har ført til et stigende betalingsvolumen, hvilket medfører en større grad af risiko for fejl sammenholdt med tidligere år
- inden for samhørighedspolitikken har man skiftet brugen af standardoverslag (se kapitel 3.3) ud med de konkrete fejl, der er indberettet af medlemsstaternes revisionsmyndigheder, hvorved vurderingen af den formelle rigtighed er blevet bedre, men det har også ført til, at et større antal programmer er berørt af forbehold, og at de berørte beløb er større
- ifølge de nyligt udstedte retningslinjer for, hvordan forfinansiering skal behandles i forbindelse med beregning af restfejlprocenten og risikobeløbene, skal de pågældende tjenester medregne de forfinansieringsbeløb, der allerede er blevet clearret, og de mellemliggende betalinger og saldobetalinger, hvorved det hindres, at fejl konstateret i forbindelse med mellemliggende og endelige betalinger påvirker fastsættelsen af de nye forfinansieringsudgifter, hvor fejlprocenten stadig er nul
- for en række programmets vedkommende ligger risikoen for brud på den formelle rigtighed meget tæt på væsentlighedstærsklen på 2 %. Mindre udsving fra år til år i den konstaterede fejlprocent omkring tærsklen fører til afbrydelser i forbeholdene over tid.

Alle generaldirektører og lederne af de øvrige tjenester har oplyst hovedårsagerne til deres forbehold, og de har angivet, hvordan de kan afhjælpes. De hyppigste problemer skyldes, at **reglerne for støtteberettigelse er meget indviklede** (drejer sig om midler, der er under direkte central forvaltning), og at **reglerne for offentlige indkøb** anvendes forkert (hyppig fejlkilde i forbindelse med indirekte forvaltede midler og midler omfattet af delt forvaltning). Disse erfaringer har ført til, at Kommissionen har draget en række praktiske konklusioner, og

forbindelse med generaldirektorater, der har opgivet både et minimums- og et maksimumsbeløb, er det maksimumsbeløbet, der er blevet benyttet.

den har foreslået, at der sker en større forenkling (se kapitel 4.5 nedenfor) af den kommende generation af programmer.

Efter vurderingen af kontrolresultaterne er tre af de forbehold, der er blevet overført fra tidligere år, blevet ophævet. For at ophæve et forbehold blev de ved delegation bemyndigede anvisningsberettigede anmodet om at påvise, at der var iværksat foranstaltninger til at afhjælpe svaghederne, at foranstaltningerne var effektive, og at svaghederne reelt var forsvundet. Som oftest er det ensbetydende med, at revision skal have vist, at fejlraterne er faldet til et acceptabelt niveau, eller at systemet er styrket og fungerer korrekt.

3.1. Indtægter

De traditionelle egne indtægter udgør 12,2 % af de samlede indtægter på EU-budgettet for 2011. De fastlægges og opkræves af medlemsstaterne. Medlemsstaterne indbetaler tre fjerdedele af disse beløb til EU's budget og tilbageholder den resterende fjerdedel til dækning af opkrævningsomkostningerne. På grund af sin geografiske placering er Belgien en af de større bidragsydere af traditionelle egne indtægter og tegner sig i 2011 for 9,45 % af disse indtægter. Det er ved Kommissionens inspektioner og Revisionsrettens revision blevet påvist, at der er problemer med overensstemmelsen mellem de beløb, der er overført, og de bagvedliggende registreringer. Generaldirektøren med ansvar for budget har taget **forbehold med henvisning til, at den belgiske clearance og de belgiske bogføringssystemer ikke er tilstrækkeligt pålidelige**. Kommissionen har anmodet om, at der rettes op på denne situation, herunder at den interne kontrol styrkes, og at der foretages en fuldstændig ekstern revision af bogføringssystemet. Indtil da er det usikkert, om de traditionelle egne indtægter, som Belgien har krediteret Kommissionens konto, er korrekte.

Kommissionen gør opmærksom på de forpligtelser, som de belgiske myndigheder har indgået i den handlingsplan, der er blevet udarbejdet med henblik på at afhjælpe de konstaterede mangler i landets system til behandling af toldangivelser, og understreger, at der vil blive ført nøje tilsyn med planens gennemførelse.

3.2. Landbrug og naturressourcer

I sin årsberetning for 2010 konkluderede Revisionsretten med henvisning til den skønnede fejlprocent på lige over 2 %⁵, at der var store materielle fejl i kapitlet om landbrug og naturressourcer. Samtidig konstaterede den, at der ikke var nogen materielle fejl i forbindelse med de direkte betalinger, der indgår i det integrerede forvaltnings- og kontrolsystem (IACS), og som udgør 91,4 % af de samlede EGFL-udgifter.

I den årlige aktivitetsrapport for 2011 har generaldirektøren med ansvar for landbrug og udvikling af landdistrikter taget **tre forbehold**:

- med henvisning til at IACS er vigtigt for forvaltningen og kontrollen af landbrugsudgifterne, og at IACS-systemet for **Bulgarien og Portugal** havde været præget af store **mangler**, blev 2010-forbeholdet videreført af hensyn til omdømmet, også selv om de finansielle virkninger af manglerne ikke overskred væsentlighedstærsklen. I 2010 omfattede forbeholdet Bulgarien, Rumænien og Portugal. I 2011 blev forbeholdet hævet for Rumæniens vedkommende, da det på grundlag af Kommissionens revision kunne

⁵ Revisionsretten har anslået den forventede fejlprocent til at være på 2,3 %. (EUT C 326 af 10. november 2011, bilag 3.1).

konstateres, at den rumænske handlingsplan var afsluttet, og at det udførte arbejde kunne betragtes som tilstrækkeligt

- der er taget et nyt **forbehold for udgifterne til udvikling af landdistrikter** generelt, da det blev konstateret, at restfejlprocenten (op til 2,36 %) lå lidt over væsentlighedstærsklen i 2011. Fejlprocenten er hovedsagelig steget, fordi der i forbindelse med udvikling af landdistrikter enten stilles en lang række krav og/eller nogle meget komplekse krav i programmerne, som får risikoen for, at støttemodtagerne begår fejl, til at stige, og de nationale myndigheders kontrol bliver både vanskeligere og dyrere.
- der er udtaget et omdømmeforbehold for **manglerne i tilsynet og kontrollen med certificerede økologiske produkter**. En række begivenheder i 2011 gjorde, at kontrollen med det økologiske landbrug ikke betragtes som tilstrækkelig, og der kan således være svagheder i EU's tilsyn med kontrolordningerne i medlemsstaterne og i tredjelande, inkl. tilsyn med de kontrolorganer, der certificerer økologiske produkter med henblik på import i EU.

Generaldirektøren med ansvar for maritime anliggender og fiskeri har opretholdt sit forbehold under **det finansielle instrument til udvikling af fiskeriet (FIUF)** vedrørende et program i Tyskland, som kræver, at der foretages en korrektion, men der skal først foretages en evaluering.

Generaldirektøren for **maritime anliggender og fiskeri har taget et nyt forbehold med hensyn til Den Europæiske Fiskerifonds forvaltning og kontrolsystemer og investeringer om bord**, da der er konstateret fejl med hensyn til udgifternes støtteberettigelse, og da det er blevet godtgjort, at medlemsstaterne ikke i tilstrækkelig grad undersøger, om investeringerne om bord på fartøjerne virkelig øger fangstmulighederne.

Generaldirektøren for klima har fastholdt det forbehold, som han tidligere har taget med henvisning til den skade på Kommissionens omdømme, der skyldes den **store sikkerhedsbrist i de nationale registre i EU's emissionshandelssystem (ETS)**.

Generaldirektøren med ansvar for sundhed og forbrugere har taget forbehold, da han mener, at der er **problemer med nøjagtigheden af medlemsstaternes anmodninger om dækning af udgifter til udryddelse af dyresygdomme og tilsynsprogrammerne for fødevarer og foder**. Hovedkilden til de konstaterede fejl er de udgiftsanmeldelser fra medlemsstaterne, som ikke overholder de bestemmelser om støtteberettigelse, der er fastsat i lovgivningen. Generaldirektøren med ansvar for sundhed og forbrugere har allerede i de foregående år truffet en række foranstaltninger for at nedbringe fejlprocenten inden for fødevarer- og foderområder. F.eks. er der i Kommissionens afgørelse om veterinærprogrammer blevet indført en mere præcis og restriktiv definition af støtteberettigede udgifter med virkning fra den 1. januar 2011. Når der med virkning fra 2012 indføres faste beløb vil fejlene i medlemsstaternes udgiftsanmeldelser falde yderligere i de kommende år.

3.3. Samhørighed, energi og transport

Den anslåede fejlprocent for samhørighedspolitikken har i adskillige år været højere end for noget andet politikområde. I 2010 anslog Revisionsretten den mest sandsynlige fejlprocent for dette kapitel til at være på 7,7 %. Den konstaterede fejlprocent er præget af **udsving fra år til år** og afhænger af det relative tidspunkt i den flerårige gennemførelsescyklus. 2010 var det første år, hvor de fleste programmer, der er omfattet af det gældende retsgrundlag, var fuldt

udfoldet, og de fleste nationale myndigheder havde gennemført projekter og anmeldt udgifter, hvormed den iboende fejlrisiko blev øget.

Generaldirektøren med ansvar for regionalpolitik har taget to forbehold: et omdømmeforbehold vedrørende forvaltningen og kontrolordningerne for en række navngivne operationelle programmer i Tyskland, Ungarn, Irland, Italien, Spanien og flere programmer på tværs af grænserne under EFRU/Samhørighedsfonden i perioden 2000-2006; et andet forbehold drejer sig om forvaltningen af EFRU/Samhørighedsfonden og de tilhørende kontrolordninger for en række navngivne programmer i atten medlemsstater⁶, IPA-forvaltningen med tilhørende kontrolordninger vedrørende Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien og programmerne for et europæisk territorielt samarbejde samt et IPA-program⁷/et program vedrørende samarbejde på tværs af grænserne i perioden 2007-2013.

Generaldirektøren med ansvar for beskæftigelse, sociale anliggender, arbejdsmarkedsforhold og inklusion har taget to forbehold: et forbehold drejer sig om forvaltningen og kontrolordningerne for to bestemte operationelle programmer i Tyskland, Frankrig, Italien og Spanien under ESF for 2000-2006, og det andet forbehold vedrører nogle bestemte operationelle programmer i Belgien, Den Tjekkiske Republik, Tyskland, Italien, Letland, Litauen, Rumænien, Slovakiet, Spanien og Det Forenede Kongerige under ESF for 2007-2013 samt IPA-programmet for Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien. Begge forbehold er taget på grund af alvorlige mangler ved vigtige aspekter af forvaltnings- og kontrolordningerne for de pågældende operationelle programmer.

Blandt de mangler, der var omfattet af forbeholdene fra de to nævnte generaldirektorater, kan f.eks. nævnes certificering, store fejlprocenter, overholdelse af bestemmelserne om offentlige indkøb, bestemmelserne om støtteberettigelse, forvaltningskontrol og manglende revisionsspor.

Kommissionen vil også fremover nøje varetage sin tilsynsfunktion og opfordre medlemsstaterne til straks at rette op på de svagheder, der er konstateret i deres forvaltnings- og kontrolordninger og til i rette tid at afbryde og suspendere udbetalingerne samt anvende finansielle korrektioner, når det er nødvendigt. Kommissionen vil koncentrere sin indsats om disse områder og benytte sig af en række forebyggende og korrigerende foranstaltninger, som er aftalt på forhånd. I forbindelse med den treårige revision af finansforordningen og i de sektorspecifikke forslag har Kommissionen foreslået, at de godkendte nationale myndigheder skal fremlægge en årlig forvaltningserklæring for alle programmer, som administreres som led i en delt forvaltning, således som det allerede er tilfældet inden for landbrugspolitikken.

Alle generaldirektorater, som er berørt af samhørighedspolitikken, opgør forbeholdene ved at indberette de samlede risikobeløb og give et overslag over den finansielle risiko:

- det samlede anslåede risikobeløb (baseret på den godkendte fejlprocent) er lig med en opgørelse af fejlene udtrykt i procent af de mellemliggende betalinger foretaget i 2011 for 2007-2013-programmerne og beregnes af Kommissionen på grundlag af en revision af revisionsmyndighedernes arbejde og de fejlprocenter, som er oplyst i deres årlige kontrolrapporter for 2011, efter at de er blevet godkendt af de berørte generaldirektorater. Risikobeløbet er på mellem 3,1 % og 6,8 % for Generaldirektoratet for Regionalpolitik og

⁶ Østrig, Bulgarien, Den Tjekkiske Republik, Estland, Frankrig, Tyskland, Grækenland, Ungarn, Italien, Letland, Litauen, Nederlandene, Polen, Rumænien, Slovenien, Slovakiet, Spanien og Det Forenede Kongerige.

⁷ Instrument for førtiltrædelsesbistand.

mellem 2 % og 2,5 % for Generaldirektoratet for Beskæftigelse, Sociale Anliggender, Arbejdsmarkedsforhold og Inklusion

- den anslåede finansielle risiko er baseret på 2007-2013-programmerne og de tilfælde, hvor de ansvarlige generaldirektorater ikke havde tilstrækkelig sikkerhed og derfor tog forbehold. Forbeholdenes økonomiske virkning anslås at være på mellem 632 mio. EUR og 1 427 mio. EUR for Generaldirektoratet for Regionalpolitik og på 59 mio. EUR for Generaldirektoratet for Beskæftigelse, Sociale Anliggender, Arbejdsmarkedsforhold og Inklusion. Disse beløb svarer til henholdsvis 2,1-4,8 % og 0,6 % af de betalinger, der fandt sted i 2011.

Overordnet set kan det ikke lade sig gøre at sammenligne opgørelsen af de forbehold, som er indeholdt i de årlige aktivitetsrapporter fra generaldirektøren med ansvar for regionalpolitik og generaldirektøren med ansvar for beskæftigelse, sociale anliggender, arbejdsmarkedsforhold og inklusion, direkte med de konsoliderede fejlprocenter for samhørighedspolitikken, som Revisionsretten har anslået i sin årsberetning. De vigtigste forskelle skyldes følgende:

- det *miks af programmer*, der testes, kan have betydning for testresultatet: Revisionsretten tager ved sin beregning udgangspunkt i et repræsentativt udsnit af transaktioner (betalinger) og ekstrapolerer den til alle udgifter under samhørighedspolitikken, hvorimod Kommissionens beregninger vedrører de konkrete fonde og dækker de programmer eller grupper af programmer med ens forvaltning og ens kontrolsystemer
- *tidsforskellen*: sammenlignet med den fejlprocent, der oplyses af Revisionsretten, er det risikobeløb, der er oplyst af Kommissionen, beregnet på et senere tidspunkt i kontrolforløbet. De årlige kontrolrapporter, som medlemsstaterne har fremlagt, drejer sig i overensstemmelse med de gældende bestemmelser om 2010-udgifterne, hvorimod den fejlprocent, der en gang om året offentliggøres af Revisionsretten, er beregnet på grundlag af de fejl, der er konstateret i det pågældende år
- Kommissionen benytter sig af *flerårige* kontrolstrategier, så når de anvisningsberettigede vurderer, hvordan kontrolsystemerne fungerer, sker det i overensstemmelse hermed. I modsætning hertil skal Revisionsretten afgive en revisionsudtalelse en gang om året. Selv om det sandsynligvis er muligt at håndtere risikoen for uregelmæssigheder i forbindelse med en række programmer set over en flerårig periode, så kan risikoen for flere programmers og medlemsstaters vedkommende være højere end de anslåede gennemsnit, hvis den måles på årsbasis. Det er således **fuldt berettiget, at der i de risikobeløb, som Kommissionens tjenestegrene har angivet i de årlige aktivitetsrapporter for strukturforanstaltninger, tages højde for en række forebyggende og korrigerende foranstaltninger, der er iværksat inden for rammerne af de flerårige forvaltnings- og kontrolsystemer** (på denne måde er det muligt at foretage korrektioner nogle år efter, at medlemsstaten har udbetalt midlerne til modtagerne, og efter at Kommissionen har udbetalt midlerne til medlemsstaten). Fejlprocenten er derfor typisk højere i Revisionsrettens revisionserklæringer, da de omfatter fejl, der kan korrigeres i de efterfølgende år, når alle i kontrolkæden har grebet ind
- når der sættes tal på fejlprocenterne sker det undertiden på grundlag af *forskellige antagelser*, især i de tilfælde hvor fejllens egentlige værdi er ukendt. Ved alvorlige brud på reglerne om offentlige indkøb opgør Revisionsretten f.eks. til forskel fra Kommissionen bruddet til at være lig med kontraktværdien, mens det egentlige økonomiske tab for EU-budgettet er begrænset til den ekstra profitmargin, som kontraktagerne opnår ved disse overtrædelser.

Kommissionens tjenestegrene har analyseret de fejl, som Revisionsretten har konstateret for årene 2006-2009, og fremlagt deres analyse i et arbejdspapir⁸. Af dette arbejdspapir fremgår det, at manglende overholdelse af kriterierne for støtteberettigelse og fejl i bestemmelser og procedurer for offentlig indkøb er blandt de mest almindelige typer fejl i forbindelse med samhørighedspolitikken. Af andre fejlkilder kan nævnes utilstrækkelige revisionsspor og fejlagtig beregning af samfinansieringssatsen ved overskudsgivende projekter. Når det drejer sig om støtteberettigelse, begås de fleste fejl ved projektudvælgelsen og afslutningen af, om udgifterne er støtteberettigede, hvorimod det ved offentlige indkøb især er vurderingen af bud, anvendelsen af forkerte udbudsprocedurer og spørgsmål vedrørende offentliggørelse, der er forbundet med fejl.

I 2011 fremsatte Kommissionen en række forslag vedrørende den kommende flerårige finansielle ramme, inkl. en række væsentlige forbedringer, bl.a. med henblik på den delte forvaltning (som tegner sig for ca. 80 % af budgettet), med det formål at forbedre tilrettelæggelsen af finansieringsordninger, forebygge risikoen for fejl, begrænse den administrative byrde for støttemodtagerne og andre interessenter og mindske kontroludgifterne i praksis. Kommissionen har som led i revisionen af finansforordningen foreslået, at de godkendte organer en gang om året afgiver en forvaltningserklæring for alle programmer, der indgår i en delt forvaltning, således som det allerede er tilfældet inden for landbrugspolitikken.

I sine forslag til samhørighedspolitikken for 2014-2020 foreslog Kommissionen desuden, at der skulle ske en yderligere forbedring af budgetudgifternes finansielle forvaltning og overholdelse af bestemmelserne, og at der således skulle tilbageholdes 10 % af betalingerne til medlemsstaterne i årets løb, og at der skulle ske en årlig clearing af regnskaberne, når medlemsstaterne havde fremlagt godkendte årsregnskaber for de enkelte programmer.

Som eksempel på et område, hvor der skal ske forbedringer, kan nævnes medlemsstaternes indberetning af pålidelige og fuldstændige finansieringsoplysninger og revisionsdata. Det er grunden til, at Kommissionen med virkning fra i år vil fremsende medlemsstaternes årlige sammendrag med en analyse af indholdet til dechargemyndigheden, jf. bestemmelserne i traktatens artikel 319. Når lejlighed byder sig, vil Kommissionen komme med anbefalinger til de nationale myndigheder om, hvordan de kan forbedre indberetningsinstrumenterne yderligere, bl.a. med henblik på de nationale revisionsresultater og udtalelser, så de i højere grad kan indgå i Kommissionens revisionsarbejde.

Kommissionen opfordrer medlemsstaterne til at bekræfte, at de forpligter sig til at forbedre bogføringspligten og gennemsækeligheden ved at styrke kontrolforanstaltningerne, hvor det er nødvendigt, i den resterende del af indeværende programmeringsperiode, navnlig med henblik på kontrollen af den primære forvaltning, og inden udgifterne godkendes over for Kommissionen. Kommissionen opfordrer dem desuden til at følge dens retningslinjer for behandlingen af fejl og årlige kontrolrapporter samt de årlige sammendrag, så de kan fungere som en ekstra værdifuld kilde for Kommissionen i dens revisionsarbejde og som en nyttig informationskilde for dechargemyndigheden. Kommissionen opfordrer alle medlemsstater til at følge det gode

⁸ "Analysis of Errors in Cohesion Policy for the Years 2006-2009, Actions taken by the Commission and the way forward", SEK(2011) 1179 endelig.

eksempel, som 15 medlemsstater⁹ har vist ved at inkludere revisionserklæringer i deres årlige sammendrag, og til gennem andre foranstaltninger at bevise, at de forpligter sig til at sikre en forsvarlig økonomisk forvaltning af EU's midler og til at sikre gennemsækeligheden.

3.4. Bistand til tredjelande, udvikling og udvidelse

Efter oprettelsen af EU-Udenrigstjenesten er bestemmelserne om forvaltning og regnskabsførelse i forbindelse med EU-budgettet blevet gjort klarere. Bevillingen af Udenrigstjenestens og Kommissionens personale er holdt adskilt i delegationerne, så det er muligt at skelne mellem Kommissionens og Udenrigstjenestens kerneopgaver i delegationerne og samtidig opretholde en vis grad af fleksibilitet. For at sikre at personalet (og andre administrative ressourcer) bliver brugt til det formål, som de er beregnet til, har Udenrigstjenesten og Kommissionen givet delegationslederne nogle fælles instrukser og en fælles vejledning¹⁰ i personaleforvaltning.

Efter revisionen af finansforordningen pr. 24. november 2010 har lederne af EU's delegationer for første gang vedlagt den årlige rapport, de fremlægger som anvisningsberettigede med subdelegation, en revisionserklæring.

Endelig har delegationslederne været udstyret med en ramme¹¹ aftalt i fællesskab mellem Udenrigstjenesten og Kommissionen vedrørende forvaltning af Den Europæiske Unions delegationer. Styringskomiteen for delegationerne (EUDEL), som består af repræsentanter for Udenrigstjenesten og Kommissionen, er oprettet med henblik herpå.

Generaldirektoratet for Udvikling og Samarbejde har, således som Den Europæiske Revisionsret anbefalede at gøre for at styrke revisionserklæringen i den årlige aktivitetsrapport yderligere, fastsat en nøgleindikator for, hvordan den finansielle virkning forventes at være af restfejlene, når overensstemmelseskontrollen er fuldt gennemført. Efter at revisionsarbejdet er sat i gang, forventes det nu, at en sådan indikator vil være til rådighed i forbindelse med rapporteringsåret 2012. Generaldirektoratet for Udvidelse har allerede sådan en indikator til sin rådighed i forbindelse med de midler, der forvaltes decentralt. Der er med henblik på at udvide anvendelsen af indikatorer til også at omfatte midler, der forvaltes centralt, blevet iværksat en pilotarbejdsplan.

Som bemærket i den interne generelle revisionsudtalelse bør erklæringerne om kontrollen af den eksterne støtte, som gennemføres af de dekoncentrerede forvaltninger, forbedres gennem bedre planlægning og tilsyn.

3.5. Forskning og andre interne politikker

GD Forsknings fælles revisionsstrategi (inkl. en intensiv revisionskampagne med ekstrapolering af systemfejl) for det **sjette rammeprogram (FP6)** for 2002-2006 har vist sig at fungere rigtig godt med hensyn til revisionsdækningen og de opnåede resultater. Ved

⁹ 15 medlemsstater har i forbindelse med ESF og EFRU på frivillig basis vedlagt deres årlige sammendrag en generel revisionserklæring. Det drejer sig om Bulgarien, Cypern, Den Tjekkiske Republik, Danmark, Estland, Grækenland, Finland, Frankrig, Ungarn, Portugal, Rumænien, Slovakiet, Slovenien, Sverige og Det Forenede Kongerige.

¹⁰ Notat fra Catherine Day og David O'Sullivan af 20.12.2011 om personaleforvaltning i delegationerne.

¹¹ JOIN(2012) 8 final, fælles afgørelse truffet af Kommissionen og Unionens højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik af 28.3.2012 om samarbejds mekanismer vedrørende forvaltningen af Den Europæiske Unions delegationer.

afslutningen af perioden var den flerårige restfejlprocent¹² faldet betydeligt og var meget tæt på 2 %-målet. Selv om FP6-forbeholdene stadig ikke er hævet, så ville det ikke være muligt at forsvare udgifterne til den kontrolindsats, der kræves, for at komme ned under 2 %.

Hvad angår **FP6**, så bekræftede den fejlprocent, som **generaldirektøren for informations-samfundet og medier** indberettede i 2011 (under 2 %), at man allerede i 2010 traf den rigtige beslutning, da man besluttede ikke at udbygge revisionserklæringen yderligere, da den flerårige fejlprocent (dvs. målt for hele FP6) forventedes at falde til under målet i løbet af 2011.

Virkningen af det **syvende rammeprogram for forskning (FP7) for 2007-2013 begyndte at slå klart igennem i 2011**, da man var kommet halvvejs i programmets løbetid, og de første projekter, som blev sat i gang ved programmets start, begyndte at blive afsluttet. Allerede sidste år var der i forbindelse med fremlæggelsen af de foreløbige fejlprocenter en række repræsentative revisionseksempler, hvoraf det fremgik, at fejlprocenten for hele området overstiger 2 %-grænsen. GD Forskning og Forvaltningsorganet for Forskning¹³ tog derfor forbehold med hensyn til FP7 med virkning fra 2011.

Forenklingsforanstaltningerne, som blev indført i 2011, forventes at få positiv betydning for fejlprocenten i fremtiden. Der vil blive set på, hvilke muligheder der er for at nedbringe antallet af fejl yderligere, bl.a. gennem: bedre vejledning og feedback til deltagere og revisorer vedrørende de mest almindelige fejl; forbedring af den forudgående kontrolstrategi og gennemførelse af et passende antal efterfølgende revision med det formål at nedbringe restfejlprocenten over en flerårig periode, samtidig med at der gøres en inddrivelsesindsats. På trods af hele denne indsats vil FP7-kontrolstrategien sandsynligvis resultere i en restfejlprocent på mellem 2 og 5 %, når FP7 udløber.

I henhold til de nuværende procedurer er der syv anvisningsberettigede bemyndiget ved delegation, som har ansvaret for forskningsbudgettet. Hver især sigter de mod at opnå en repræsentativ fejlprocent for deres del af budgettet. Det er ensbetydende med, at der stilles en række krav til planlægningen, og at de samme støttemodtagere udsættes for flere revisioner fra forskellige tjenester. Det var baggrunden for, at det med virkning fra 2012 blev besluttet at indføre nogle **fælles repræsentative revisionsstikprøver (CRAS)** gældende for hele forskningsområdet. Det vil navnlig nedbringe revisionsbyrden for støttemodtagerne, eftersom antallet af gentagne revisioner vil falde.

Generaldirektøren med ansvar for **kommunikation har opretholdt det forbehold, der af hensyn til omdømmet blev udtaget første gang i 2008, og som vedrører faren for, at Kommissionens tjenestegrene ikke overholder lovgivningen om intellektuel ejendomsret.** De fleste af de korrektioner, der er opført i handlingsplanen, har fundet sted, men på grund af den løbende udvikling på medieområdet (f.eks. medietilsynsordningen og den udvidede brug af nye medier) opstår der nye overensstemmelsesproblemer, som det er nødvendigt at tage stilling til, inden dette forbehold kan blive ophævet, hvilket dog forventes at ske til næste år.

Fejlprocenten for de foranstaltninger, der forvaltes centralt¹⁴ af generaldirektøren med ansvar for **uddannelse, av-området og kultur** er faldet til under 2 %, og forbeholdet fra 2010 om

¹² Den flerårige restfejlprocent viser, hvilken betydning fejlene reelt har for EU-budgettet, idet der er taget højde for de korrektioner og inddrivelses, der har fundet sted i hele rammeprogrammets periode.

¹³ Forvaltningsorganet tog kun forbehold for de delaktiviteter, der vedrører rumforskning og sikkerhed.

¹⁴ Centralt forvaltede foranstaltninger tegner sig for 11 % af de midler, der forvaltes af Generaldirektoratet for Uddannelse, AV-området og Kultur.

centraliseret direkte forvaltning er blevet ophævet som følge af indførelsen af effektive forebyggende foranstaltninger og brugen af mere repræsentative prøver.

Ifølge direktøren for Forvaltningsorganet for Uddannelse, AV-området og Kultur er der sket fremskridt i gennemførelsen af de handlingsplaner, der har til formål at forbedre kontrolordningerne for forvaltningstilskud. Forvaltningsorganet har ophævet sidste års forbehold vedrørende kultur- og ungdomsprogrammet med henvisning til, at fejlprocenten er faldet. **Forvaltningsorganet har imidlertid besluttet at udtage et nyt forbehold vedrørende programmet for livslang læring.** Organet havde allerede med henblik på håndteringen af ovennævnte forbehold vedtaget en handlingsplan i overensstemmelse med aktivitetsrapporten for 2010, hvoraf det fremgik, at der skulle iværksættes forebyggende foranstaltninger for alle programmer, der blev forvaltet af organet, inkl. programmet for livslang læring. Organet vil fortsat hjælpe støttemodtagerne med at overholde kravene, især hvad angår fremlæggelsen af støttedokumenter.

Generaldirektøren med ansvar for **indre anliggender fremsatte to forbehold** i den årlige aktivitetsrapport for 2011, hvoraf det ene skyldes den **risiko for omdømmet, der er forbundet med forsinkelserne i gennemførelsen af et større it-system, SIS II-projektet.** Med hensyn til dette projekt blev der i 2011 gjort store fremskridt med hensyn til en vellykket gennemførelse af dette store it-system. Den detaljerede handlingsplan er blevet gennemført, men der er opstået andre forsinkelser på grund af nye begivenheder, f.eks. har det ansvarlige medlemsland ikke været i stand til at levere det testredskab, som det oprindeligt var hensigten at bruge til afprøvningen, og der er opstået nye forsinkelser i udviklingen på nationalt plan i visse medlemsstater og i forbindelse med den centrale ordning. Det andet og nye forbehold vedrører den finansielle risiko, der er forbundet med restfejlprocenten i den del af tilskuddene, der ikke revideres, i forbindelse med de finansielle programmer "Forebyggelse, beredskab og konsekvensforvaltning af terrorisme og andre sikkerhedsrelaterede risici" (CISP) og "Forebyggelse og bekæmpelse af kriminalitet" (ISEC). Disse programmer er rettet mod relativt nye politikområder og nye støttemodtagere, og generaldirektøren med ansvar for indre anliggender er optimistisk med hensyn til, at det stigende antal revisioner og mere og bedre information til støttemodtagerne vil bidrage til at nedbringe fejlprocenten i den nærmeste fremtid.

Generaldirektøren med ansvar for erhvervs politik har udvidet sit forbehold vedrørende pålideligheden af Den Europæiske Rumorganisation (ESA's) finansielle rapportering. Kommissionens tilsyns- og kontrolstrategi for ESA blev yderligere udvidet i løbet af 2011: den vil således fortsat revidere ESA's finansrapporter, og den vil opmuntre og støtte ESA i arbejdet med at gennemføre ESA's handlingsplan, hvis formål er at følge op på de anbefalinger, som ESA's eksterne revisionsudvalg har fremsat, og at forbedre kvaliteten af den finansielle rapportering til Kommissionen. Med henvisning til det arbejde, der for øjeblikket finder sted, forventer Kommissionen, at der snart vil blive rettet op på disse forhold, hvorved det vil være muligt at reducere og siden helt ophæve det omtalte forbehold. Endelig har det med hjælp fra eksterne eksperter været muligt at sikre pålideligheden af de beløb vedrørende anlægsaktiver, der indgår i EU's balance i 2011.

Kommissionen har med tilfredshed noteret sig det arbejde, som alle dens tjenestegrene har gjort for at overholde den intellektuelle ejendomsret, og den opfordrer dem til at træffe de nødvendige foranstaltninger, så dette forbehold kan ophæves i 2012. Den hilser

retningslinjerne¹⁵ velkommen vedrørende forvaltningen af intellektuel ejendomsret i Kommissionen.

Kommissionen har med tilfredshed noteret sig den lave restfejlprocent ved afslutningen på FP6-forskningsprogrammet og er opmærksom på de forventninger og begrænsninger, der gælder for FP7-revisionsstrategien.

Kommissionen har noteret sig, at der på trods af indsatsen for at give støttemodtagerne bedre oplysninger om kravene, er taget forbehold for programmet for livslang læring, som forvaltes af EAC's forvaltningsorgan. Den opfordrer forvaltningsorganet til at intensivere sin indsats.

Kommissionen erkender, at udvikling og forvaltning af store it-systemer såsom SIS II frembyder særlige udfordringer. Den har indført nogle stærke styringsmekanismer og prioriterer fortsat arbejdet meget højt med at fastholde en effektiv styring og et tæt samarbejde med interessenterne i forbindelse med SIS II.

4. TVÆRGÅENDE SPØRGSMÅL OG LØSNINGER

4.1. EU-budgettets merværdi

Rapporterne om Kommissionens forvaltningsresultater er ikke kun begrænset til en vurdering af, om de finansielle bestemmelser bliver overholdt, eller til en gennemgang af fejlprocenterne. Det er vigtigt at være opmærksom på udgifternes kvalitet og merværdien for EU-budgettet. De ved delegation bemyndigede anvisningsberettigede forklarer i deres årlige aktivitetsrapporter, hvordan de har anvendt de finansielle og menneskelige ressourcer, de har fået tildelt, til at nå de politiske målsætninger, som kommissærkollegiet har fastsat, og derved viser de, hvordan politikkerne har skabt merværdi for EU. Af de stående instrukser for udarbejdelse af de årlige aktivitetsrapporter fremgår det, at denne form for rapportering bør tillægges mere opmærksomhed.

Kommissionen fremlagde for første gang i februar 2012 en **evalueringsrapport**¹⁶, jf. artikel 318 i TEUF, **om EU's finanser på grundlag af de resultater, er opnået**. Rapporten er et forsøg på at give et overblik over EU-programmernes mål, virkning og resultater vurderet på grundlag af programmernes gennemførelsesgrad på tidspunktet for evalueringen. Ved hvert år at dække et begrænset antal programmer, som der foreligger relevante evalueringer af, vil denne rapport på mellemlang sigt kunne dække en lang række finansielle programmer, der er omfattet af de forskellige forvaltningsmetoder. Rapporten dækker to vigtige områder for EU's direkte finansieringsstøtte: uddannelse og kultur samt forskning.

Den interne revisionstjeneste har desuden gjort en stor indsats for at fastlægge rammerne for sin forvaltningsrevision og opstille et internt uddannelsesprogram for revisorer beskæftiget med dette område.

Kommissionen har bedt Generalsekretariatet om at undersøge mulighederne for at gøre den årlige evalueringsrapport på grundlag af artikel 318 i TEUF mere omfattende, så den kommer til at omfatte alle aktiviteter finansieret over budgettet, inkl. relevante

¹⁵ Praktiske retningslinjer for EU's personale om håndtering af arbejder, der er omfattet af intellektuel ejendomsret, ophavsret og varemærkebeskyttelse (november 2010).

¹⁶ COM(2012) 40 final.

oplysninger vedrørende dechargeanbefalingerne, samtidig med at den i vidt omfang baseres på de tilgængelige forvaltningsoplysninger som f.eks. evalueringsrapporter, årlige aktivitetsrapporter og aktivitetsredegørelser vedrørende budgetforslaget.

4.2. Gennemsigtig rapportering om afbrydelse og suspension af betalinger, finansielle korrektioner og inddrivelse omfattet af fælles forvaltning¹⁷

4.2.1. Oplysninger om Kommissionens afbrydelse og suspension af betalinger

Kommissionen har med henvisning til, at den i sin handlingsplan for 2008 over for dechargemyndigheden forpligtede sig til at styrke sin tilsynsrolle i forbindelse med strukturforanstaltninger, opfordret sine tjenestegrene til at afbryde betalingsprocedurer og foreslå en suspensionsprocedure, lige så snart de retlige betingelser er opfyldt. I forbindelse med delt forvaltning **afbryder eller suspenderer Kommissionen** en betalingsprocedure, lige så snart der bevisligt er tale om en markant mangelfuld forvaltning og kontrol i medlemsstaterne.

De tjenestegrene, der gennemfører transaktioner under delt forvaltning, har i de årlige aktivitetsrapporter angivet alle beslutninger om afbrydelse/suspension. Disse oplysninger omfatter de berørte operationelle programmer, de berørte medlemsstater, typen af svagheder, de vigtigste forhold, der har udløst beslutningen, og de finansielle virkninger af beslutningen. Disse oplysninger er et vigtigt led i opnåelsen af en rimelig sikkerhed og ansvarlighed.

Efter indførelsen af det nye afbrydelsesinstrument for programmeringsperioden 2007-2013 har de generaldirektører, der indgår i en delt forvaltning, formelt **truffet beslutning om at afbryde betalingerne for 91 programmer** til i alt 2 634 mio. EUR. Herudover har kommissærkollegiet i fire tilfælde¹⁸ besluttet at suspendere betalingerne for programmer i programmeringsperioden 2007-2013. Betalingerne genoptages ikke, førend de ved subdelegation bemyndigede anvisningsberettigede ved revision får klart bevis for, at begrundelsen for afbrydelsen og/eller suspensionen er fjernet på stedet, at de nødvendige finansielle korrektioner har fundet sted, og at der ikke længere er nogen risiko for de efterfølgende udgifter, som skal attesteres over for Kommissionen.

Kommissionen bekræfter, at de ved delegation bemyndigede anvisningsberettigede systematisk skal afbryde betalingsprocedurer og foreslå kommissærkollegiet, at de suspenderes, når betingelserne herfor er opfyldt, indtil de nødvendige korrigerende foranstaltninger er blevet gennemført af de relevante nationale myndigheder.

4.2.2. Finansielle korrektioner, som Kommissionen har pålagt medlemsstaterne

De øvrige **finansielle korrektioner**, som er indberettet, blev **pålagt medlemsstaterne af Kommissionen**. Generaldirektoratet for Regionalpolitik har i perioden 2010-2011 indberettet samlede finansielle korrektioner fra EU-revisionerne på 7,13 mia. EUR. Generaldirektoratet for Beskæftigelse, Sociale Anliggender og Inklusion har indberettet 1,8 mia. EUR, og Generaldirektoratet for Landbrug og Udvikling af Landdistrikter har indberettet 7,7 mia. EUR.

¹⁷ Tallene i dette afsnit er foreløbige, indtil Revisionsrettens revision af regnskabsaflæggelsen for 2011 foreligger.

¹⁸ En af beslutningerne drejer sig om et EFRU-program i Calabrien (Italien), og de tre øvrige drejer sig om ESF-programmer på Balearerne (Spanien), Calabrien (Italien) og Paca (Frankrig).

Bemærkningerne til Den Europæiske Unions årsregnskab indeholder flere omfattende oplysninger om de finansielle korrektioner, som Kommissionen har vedtaget og gennemført i årets løb, og om inddrivelserne.

4.2.3. Oplysninger fra medlemsstaterne om finansielle korrektioner og inddrivelser

Det er et vigtigt aspekt af en forsvarlig økonomisk forvaltning, at der **korrigeres for uberettiget udbetalte beløb**. I 2011 bestræbte man sig løbende på, at de nødvendige finansielle korrektioner blev foretaget i de tilfælde, hvor det var nødvendigt, at kvaliteten af medlemsstaternes oplysninger om de finansielle korrektioner og inddrivelser blev forbedret, og at der blev gjort en indsats for at fremme anvendelsen af den bedste praksis, så det var muligt at forbedre inddrivelsesmekanismerne på medlemsstats- og EU-niveau.

Vedrørende den delte forvaltning blev der i de årlige aktivitetsrapporter givet detaljerede oplysninger om de finansielle korrektioner, som medlemsstaterne har gennemført og oplyst til Kommissionen, samt foretaget en vurdering af de nationale kontrolsystemer. På området for samhørighedspolitik foretager medlemsstaterne de finansielle korrektioner, som deres egne revisioner og EU-revisionerne afstedkommer. Disse indberettes med et års forsinkelse den 31. marts, så i 2011 blev korrektionerne for 2010 indberettet. De ved subdelegation bemyndigede anvisningsberettigede har dog indberettet de senest foreliggende tal ved underskriften af deres årlige aktivitetsrapport.

Hvad angår regionalpolitikken, har medlemsstaterne rapporteret, at de ved udgangen af 2010 havde foretaget finansielle korrektioner til et samlet beløb af 5,1 mia. EUR for programmerne i programmeringsperioden 2000-2006. Ifølge medlemsstaternes oplysninger fandt disse finansielle korrektioner sted ved hjælp af tilbageholdelse (ca. 4 mia. EUR eller 78 % af det samlede inddrivelsesbeløb) eller inddrivelse hos de enkelte støttemodtagere (ca. 1,1 mia. EUR eller 22 %).

Med hensyn til EFRU-/samhørighedsfondsprogrammerne har medlemsstaterne indberettet, at de i 2010 foretog finansielle korrektioner for 212 mio. EUR (156 mio. EUR blev tilbageholdt, 31 mio. EUR blev inddrevet, og 25 mio. EUR afventede at blive tilbagebetalt). For 2011 har medlemsstaterne pr. datoen for undertegnelsen af de årlige aktivitetsrapporter indberettet, at de har foretaget korrektioner for i alt 342 mio. EUR for EFRU-/samhørighedsfondsprogrammerne.

Med hensyn til ESF-programmerne har medlemsstaterne indberettet, at de i 2010 foretog finansielle korrektioner for 52 mio. EUR (33 mio. EUR blev tilbageholdt, 4 mio. EUR blev inddrevet, og 15 mio. EUR afventede at blive tilbagebetalt) for programmeringsperioden for 2007-2013.

4.3. Anvendelse af forfinansiering

Kommissionen bemærker, at der ifølge det foreløbige årsregnskab for 2011 er sket et mindre fald i det beløb, der anvendes til forfinansiering. Beløbet består af tre store elementer:

- for det første den traditionelle forfinansiering i forbindelse med de forskellige programmer, som skal sikre støttemodtagerne det nødvendige beløb til at starte deres programmer og aktioner. Den normale udgiftsprofil for de flerårige programmer er kendetegnet ved, at forfinansieringsbeløbene er større i de første år af programmeringsperioden. Med flere programmer, der begyndte at komme op i omdrejninger i 2010/2011, er andelen af forfinansiering aftagende i forhold til de endelige betalinger

- for det andet finansieringsinstrumenterne (FI), som i stigende grad bruges som supplerende finansieringsmidler i strukturfondene og ELFUL. Finansieringsinstrumenterne medfører i sig selv store betalinger i starten af et forløb og sidestilles derfor med forfinansiering. Kommissionen udvider tilsynet med dette område som forklaret nedenfor i afsnit 4.4
- endelig den forfinansiering, der udbetales til medlemsstaterne i forbindelse med delt forvaltning, og som suppleres med yderligere forfinansiering i henhold til den indsatspakke, der er vedtaget for at afhjælpe virkningerne af den økonomiske krise. Der føres også nøje tilsyn med denne forfinansiering sammenholdt med gennemførelsen.

Samtidig med at forfinansieringen er nødvendig i forbindelse med de forskellige programmer, da den gør det muligt for støttemodtagerne at starte deres projekter, så skal EU's finansielle interesser beskyttes, og der skal tages hensyn til kravene om drifts- og omkostningseffektivitet. Kommissionen har foreslået, at finansforordningen ændres¹⁹, så det bliver muligt at foretage en bedre opfølgning af forfinansieringen.

4.4. Finansielle instrumenter

De finansielle instrumenter har en multiplikatorvirkning: de anvendes til at tiltrække yderligere midler fra de nationale og regionale budgetter, offentlige og private banker og andre investorer med det formål at øge det samlede investeringsbeløb. Multiplikatorvirkningen er ikke den samme for alle former for finansieringsinstrumenter, men foreløbige vurderinger har vist, at for hver euro, der investeres i et finansieringsinstrument, udløses der yderligere mellem 3,4 og 7,5 EUR.

Ud fra et internt kontrol- og ansvarlighedsperspektiv udgør den stigende brug af finansielle instrumenter en ny udfordring. Kommissionen fører tilsyn med og redegør for anvendelsen af disse instrumenter i henhold til artikel 49 i den interinstitutionelle aftale²⁰, når instrumenterne gennemføres som led i indirekte central forvaltning, og der er tale om regionalpolitiske initiativer, der gennemføres i fællesskab af EIB og EIF.

De generaldirektorater, der anvender finansielle instrumenter, redegør for de politiske og styringsrelaterede aspekter i del 1 og del 2 af deres årlige aktivitetsrapporter og angiver i del 3, hvordan de styrer disse instrumenter.

Kommissionens tjenestegrene har udarbejdet et særligt internt arbejdsdokument²¹, hvori de redegør for anvendelsen af finansielle instrumenter i medlemsstaterne og situationen ved udgangen af 2010 på strukturfondsområdet. Endelig er det gældende retsgrundlag²² blevet ændret, så omtalen af finansielle og gennemførelsesmæssige forhold kommer til at indgå som en fast, standardiseret og obligatorisk del af den årlige rapportering om programmernes gennemførelse. Denne ændring er ensbetydende med, at de oplysninger, som Kommissionen har til sin rådighed, vil blive væsentligt forbedret fra midten af 2012. Kommissionen vil med baggrund heri fremlægge den første rapport om finansielle instrumenter i oktober 2012.

Generaldirektoratet for Økonomiske og Finansielle Anliggender har i den årlige aktivitetsrapport medtaget en liste over alle de finansielle instrumenter, som det er politisk ansvarlig for, eller hvis gennemførelse det er ansvarlig for, og det redegør for de forskellige tilsyns- og

¹⁹ Artikel 87, stk. 4, i forslaget til revision af finansforordningen.

²⁰ Interinstitutionel aftale mellem Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen om budgetdisciplin og forsvarlig økonomisk forvaltning (EUT C 139 af 14.6.2006, s. 1).

²¹ SWD(2012) 36 final.

²² Forordning (EF) nr. 1083/2006 om generelle bestemmelser for strukturfondene.

kontrolordninger og de involverede parter ansvar og giver en beskrivelse af indberetningskravene og ansvarskaeden.

Generaldirektoratet for Landbrug og Udvikling af Landdistrikter har ændret det gældende retsgrundlag, hvorved der er sket en skærpelse af betingelserne for, at visse finansielle instrumenter kan tages i anvendelse, og en styrkelse af deres gennemførelse og anvendelsen af midler, der returneres til instrumenterne²³.

Kommissionen har iværksat en evaluering, som inden udgangen af 2012 skal munde ud i en analyse pr. medlemsstat og en samlet evaluering af anvendelsen af finansieringsinstrumenter.

Kommissionen foretager desuden en tematisk revision af gennemførelsen for et udsnit af finansielle instrumenter for at skabe sig et overblik over, hvilken sikkerhed der er for instrumenternes gennemførelse helt ned til de enkelte støttemodtagere.

Kommissionen anmoder alle tjenestegrene om at redegøre for deres anvendelse af finansielle instrumenter i de årlige aktivitetsrapporter. Den har ligeledes anmodet de tjenestegrene, der er ansvarlige for struktur- og regionalfondsmidler, til i deres aktivitetsrapporter for 2012 at redegøre for resultaterne af det evaluerings- og revisionsarbejde, der foretages på dette område.

Kommissionen opfordrer de øvrige institutioner til at tage godt imod dens forslag for den næste programmeringsperiode, idet den heri foreslår en yderligere styrkelse af tilsynsmekanismene for de finansielle instrumenter.

4.5. Vejen frem: Omkostningseffektiviteten af kontrol og interne kontrolordninger i forhold til risikoen

Kommissionen har ansvaret for, at det ved hjælp af fyldestgørende kontrol og effektive resultatmålinger sikres, at midlerne anvendes efter hensigten, men også at der tages højde for behovet for at forenkle støtteprogrammerne, så den administrative byrde og udgifterne for støttemodtagerne og alle andre aktører reduceres i overensstemmelse med Kommissionens dagsorden for smart regulering²⁴. Der er sket fremskridt i forbindelse med de nuværende programmer²⁵, men Kommissionen har alligevel foreslået flere vidtrækkende forenklinger med henblik på den kommende tid.

En forsvarlig økonomisk forvaltning kræver, at **kontrollen er effektiv, virkningsfuld og økonomisk**. Ved fastlæggelsen af kontrolstrategier bør der tages sigte på mere risikofyldte områder: en målrettet kontrol ville være forbundet med en rimelig sikkerhed for EU's skatteborgere, samtidig med at støttemodtagerne i højere grad end i dag kunne koncentrere sig om at nå de politiske mål.

4.5.1. Revision af finansforordningen

Finansforordningen indeholder de fælles finansielle bestemmelser og principper, der gælder for alle politikområder. Som første skridt satte Kommissionen i maj 2010²⁶ en proces i gang

²³ Forordning (EU) nr. 679/2011 af 14.7.2011 om ændring af forordning (EF) nr. 1974/2006 om gennemførelsesbestemmelser vedrørende støtte til udvikling af landdistrikter (ELFUL).

²⁴ KOM(2010) 543 endelig.

²⁵ Som eksempel kan nævnes det syvende forskningsrammeprogram, hvor der i 2011 blev indført nogle særlige forenklingsforanstaltninger, og den tid, det tager at bevilge et tilskud, er faldet med 30 dage.

²⁶ KOM(2010) 815 endelig.

med henblik på revision af finansforordningen. Ifølge forslaget skal kontrolordningerne i højere grad afstemmes efter de konstaterede risici og kontrollens omkostningseffektivitet. Det indeholder nogle klare generelle gennemførelsesrammer, som omfatter alle typer forvaltning (inkl. en fælles ramme for delt forvaltning), og der indføres særlige regler for innovative finansielle instrumenter og priser. Hvad angår tilskud, som forvaltes direkte af Kommissionen, slår forslaget konkret til lyd for, at der anvendes enkle metoder til at "beregne" de støtteberettigede udgifter (f.eks. i form af faste beløb, finansiering efter takst og standardtariffer for enhedsomkostninger), at det skal være lettere at godkende udgifter, der er angivet i overensstemmelse med støttemodtagerens "sædvanlige regnskabspraksis", og der indføres en lettere procedure for mindre tilskud.

Det foreliggende udkast til en revideret finansforordning indeholder en række bestemmelser, som gør, at tjenestegrene skal fremlægge oplysninger om de internt indførte kontrolordninger, et overslag over omkostninger og fordele ved et sådant kontrolsystem og en vurdering af, hvor stor fejlriskoen forventes at være, når den lovgivende myndighed fremsætter nye eller reviderede udgiftsforslag. Ifølge den reviderede forordning vil den ved delegation bemyndigede anvisningsberettigede desuden have pligt til at tage højde for omkostningseffektiviteten, når der indføres interne kontrolordninger, og at redegøre for omkostninger og fordele ved kontrollen i den årlige aktivitetsrapport.

Generaldirektoraterne foregreb i juni 2011 disse krav, da de i lovforslagene til støtteprogrammerne efter 2013 medtog et overslag over omkostninger og fordele ved disse kontrolsystemer og foretog en vurdering af, hvor stor risikoen var, for at de gældende regler ikke blev overholdt.

Med henvisning til at finansforordningen spiller en central rolle som reference for den sektorspecifikke lovgivning, opfordrer Kommissionen Europa-Parlamentet og Rådet til at nå en aftale inden sommerferien.

4.5.2. Forenklingdagsorden for de flerårige finansielle rammer for 2014-2020

Takket være de større muligheder, som den reviderede finansforordning indeholder, har Kommissionen været i stand til at foreslå nogle mere ambitiøse forenklingsforanstaltninger tilpasset efter støttemodtagerne og de øvrige interessenter, så det sikres, at EU-midlerne kan udbetales på en måde, der er klar, let at forstå og let at anvende. Kommissionen har fremsat en række forslag, der skal skabe bedre overensstemmelse i kontrollen og gøre den mere omkostningseffektiv. Inden for den fælles landbrugspolitik vil den foreslåede *ordning for mindre landbrugere* f.eks. reducere den administrative byrde for et stort antal landbrugere, uden at den finansielle risiko for EU øges. Et andet eksempel er, at modtagerne af forskningsmidler kan følge deres sædvanlige regnskabspraksis ved udarbejdelsen af udgiftsanmeldelser.

For at sikre at forenklingen ikke fører til en øget risiko for fejl, har Kommissionen været opmærksom på, at det var nødvendigt at foreslå nogle afbalancerede foranstaltninger, hvor der tages hensyn til udgifter og fordele ved kontrollen og omfanget af den forventede manglende overholdelse af lovkrav, således som Revisionsretten foreslog i sin udtalelse 1/2010. Kommissionen har koncentreret sin indsats om følgende punkter, som blev påpeget af Revisionsretten: forbedring af finansieringsordningernes udformning med det formål at styrke forvaltnings- og kontrolmekanismerne, forenkling af støtteordningerne, samtidig med at politikmålene fortsat opfyldes, og fastsættelse af nogle benchmarks, der kan bruges til at

vurdere risikoforvaltningen, samtidig med at der tages hensyn til udgifter og fordele ved kontrollen.

Disse forenklingsbestræbelser ville gøre det lettere for Kommissionen at skabe overensstemmelse mellem dens kontrolordninger og de konstaterede risici, og de ville medføre en lavere fejlsandsynlighed.

4.6. Kommissionens strategi for bekæmpelse af svig (CAFS)

Efter vedtagelsen af Kommissionens nye strategi for bekæmpelse af svig²⁷ er der blevet udarbejdet en intern handlingsplan²⁸. Ifølge denne plan skal alle generaldirektorater senest i 2013 have fastlagt en lokal strategi for bekæmpelse af svig. I flere af de årlige aktivitetsrapporter er der allerede beskrevet en række foranstaltninger på dette område (f.eks. særlige risikoanalyser af støttemodtagere, tæt overvågning af udvalgte projekter og kontrakter og andre former for foranstaltninger, hvis formål er at mindske risikoen for svig), og der redegøres samtidig for resultaterne af de enkelte svigbekæmpende foranstaltninger, der er truffet i det pågældende år, og de sikkerhedsskabende elementer, der eventuelt kan udtrages heraf. Dette vil komme tydeligere til udtryk i aktivitetsrapporterne for 2012 og 2013.

Kommissionen henstiller til tjenestegrene, at de i forbindelse med gennemgangen af deres interne kontrolordninger i de årlige aktivitetsrapporter også oplyser om bedrageribekæmpelsen, hvilket berører såvel gennemførelsen af sektorstrategien som de foranstaltninger, der er truffet for at mindske risikoen for svig.

²⁷ KOM(2011) 376 endelig.

²⁸ SEK(2011) 787 endelig.