



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 17.1.2006
KOM(2006) 9 endelig

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

Kommissionens handlingsplan for en integreret struktur for intern kontrol

{SEK(2006) 49}

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

Kommissionens handlingsplan for en integreret struktur for intern kontrol

1. INDLEDNING OG BAGGRUND

2004 blev det elvte regnskabsår i træk, hvor Den Europæiske Revisionsret afgav en revisionserklæring (DAS) med forbehold, for så vidt angår en del af betalingsbevillingerne. I 2004 var DAS vedrørende det almindelige budget positiv, når det gælder betalingerne vedrørende administrative udgifter, førtiltrædelsesstøtte og den del af landbrugsudgifterne, der er undergivet det integrerede system for forvaltning og kontrol (IACS). Disse områder repræsenterer ca. 35 % af budgetudgifterne.

Revisionserklæringen med forbehold afspejler de komplicerede problemer, Kommissionen er stillet over for i forbindelse med gennemførelsen af EU-budgettet, og den udfordring, det er at skulle forsyne Revisionsretten med tilfredsstillende beviser for gennemført revision. Offentligheden opfatter den forbeholdsledsagede DAS som en alvorlig kritik af Kommissionens forvaltning af EU's midler. Dette er to af årsagerne til, at Kommissionen har gjort det til en strategisk målsætning at opnå en positiv DAS i dens mandatperiode.

Kommissionens meddelelse om en "Køreplan for indførelse af en integreret struktur for intern kontrol"¹ fra juni 2005 omfatter forslag til en integreret kontrolstruktur for Fællesskabet, som tager sigte på målsætningens gennemførelse. Meddelelsen foreslog en integreret struktur, som kunne bidrage til at sikre en mere effektiv og produktiv intern kontrol af EU-midler. Eftersom strukturen ville være i overensstemmelse med Revisionsrettens udtalelse nr. 2/2004² om indførelse af en effektiv og produktiv struktur for intern kontrol i Fællesskabet, ville den være et godt grundlag for Revisionsrettens udarbejdelse af revisionserklæringen.

Nærværende meddelelse omhandler:

- de aktioner, der er iværksat med henblik på målsætningerne i meddelelsen fra juni måned
- de vigtigste punkter i vurderingen af mangler³ med inddragelse af Revisionsrettens årsberetning for 2004
- den opfølgning, der skal foretages af Økofin-konklusionerne af 8. november 2005
- de vigtigste konkrete aktioner, der skal iværksættes på grundlag af konklusionerne, og den rolle, som Rådet, medlemsstaterne og Europa-Parlamentet

¹ KOM(2005) 252.

² EUT C 107 af 30.4.2004, s. 1 (udtalelsen om én enkelt revisionsmodel).

³ SEK(2006) 49, der ledsager denne meddelelse.

bør spille med henblik på at etablere en troværdig og velfungerende integreret struktur for intern kontrol, som Kommissionen, og i sidste instans, Revisionsretten kan have tillid til.

2. KONKRETE FORSLAG TIL AKTIONER I PERIODEN 2006-07

Nedenstående forslag er grupperet tematisk, og inden for hver gruppe gives en beskrivelse af grundlaget for hver enkelt aktions udformning, lige fra udtalelsen om én enkelt revisionsmodel og køreplanen til vurderingen af mangler og Økofin-Rådets konklusioner af 8. november 2005. De fire aktionstemaer er følgende⁴:

- forenkling og fælles kontrolprincipper (aktion 1-4)
- forvaltningserklæringer og revisionserklæringer (aktion 5-8)
- én enkelt revisionsmodel: deling af resultater og prioritering af cost/benefit-aspektet (aktion 9-11)
- sektorspecifikke mangler (aktion 12-16).

2.1. Forenkling og fælles kontrolprincipper

For at sikre, at der gennemføres en tilstrækkelig kontrol, samtidig med at dette ikke må medføre regler og et bureaukrati, der er finansielt belastende, bør den integrerede struktur bygge på fælles principper, der lægger vægt på klarhed, enkelthed og en sammenhængende strategi for at vurdere risikoen for fejl i de underliggende transaktioner. Denne strategi skal indgå i lovgivningsmyndighedens overvejelser, som bør fokusere på en passende kontrolkæde og på de forskellige aktørers ansvar.

Aktion 1: Revision med henblik på forenkling af den foreslåede lovgivning for 2007-13

I køreplanen hed det, at "mulighederne for større forenkling af forvaltningen af fællesskabsmidlerne skal undersøges, og det skal sikres, at kontrolkravene står i rimeligt forhold til risiciene". Dette var en af de vigtigste mangler, der måtte udbedres i forbindelse med forvaltningen af fællesskabsmidler og den foreslåede lovgivning for perioden 2007-13.

Rådet understregede yderligere denne holdning i Økofin-konklusionerne, punkt 5: "De bestemmelser, der skal vedtages for programmeringsperioden 2007-2013, bør omfatte forenkling af kontrolkravene og samtidig garantere rimelig sikkerhed."

Vurderingen af mangler identificerede også et antal forvaltningsområder, hvor det var sandsynligt, at der ville kunne forekomme ulovligheder og uregelmæssigheder på grund af modtagernes vanskeligheder med at anvende kriterier for støtteberettigelse og andre betingelser. Forenklingen bør bidrage til, at denne form for uregelmæssigheder undgås. Modtagernes administrative byrde bør lettes, og det bør være mindst muligt kompliceret for de formidlende organer at overholde reglerne.

⁴ En oversigt over alle aktioner og tilknyttede spørgsmål af relevans for Rådet og Europa-Parlamentet findes i bilag 1.

Kommissionen vil inddrage initiativer til forenkling af regelværket under forhandlingerne om hele lovgivningen for 2007-2013. Rådet og Europa-Parlamentet forventes at støtte sådanne initiativer.

Aktion 2: Medtagelse af fælles interne kontrolprincipper i forslaget til den reviderede finansforordning

I Økofin-konklusionerne (punkt 6) hed det, at "der er grundlag for generelle fælles principper og elementer med hensyn til intern kontrol", hvilket vil kunne bidrage til at "forbedre de nuværende kontrolsystemers effektivitet og rentabilitet."

Den vurdering af mangler, der blev foretaget af Kommissionens tjenestegrene, viste, at der var behov for en generel retlig ramme baseret på fælles principper. Dette vil sikre, at alle aktører er bundet af et grundlæggende sæt kontrolprincipper, og også give Revisionsretten et mere præcist grundlag for at kontrollere forvaltningsprocesser og –procedurer. Til illustration af anvendelsesområdet og retningslinjerne for et budgetprincip om intern kontrol er der udarbejdet et første udkast, som findes i bilag 2.

Rådet og Europa-Parlamentet bør benytte konsultationerne om den reviderede finansforordning til at give deres mening til kende om behovet for at tilføje et budgetprincip om effektiv og produktiv intern kontrol for at sikre en fælles standard.

Aktion 3: Fastlæggelse og harmonisering af præsentationen af kontrolstrategier og beviserne for, at der er ydet en rimelig revisionssikkerhed

Som det er fastsat i køreplanen, er det endelige mål for den integrerede struktur for intern kontrol at kunne bevise, at der er etableret overvågnings- og kontrolsystemer, som sikrer, at risikoen for uregelmæssigheder ligger inden for rimelige grænser.

Vurderingen af mangler viste, at elementerne i den kontrolstrategi, der anvendes i en given tjeneste eller i forbindelse med et givet program, ofte hverken var defineret eller påviselig.

Økofin-konklusionerne (punkt 3) understregede, at "den nødvendige kontrol og revision bør forbedres på grundlag af de eksisterende kontrolstrukturer". Dette svarer til Kommissionens vurdering, som går ud på, at der allerede foretages en betydelig revision, og at en mere effektiv strukturering af revisionen vil gøre det lettere at forelægge Revisionsretten og dechargemyndigheden grundlaget for revisionserklæringen.

Europa-Parlamentet anmodede om, at en enkeltperson skulle underskrive den årlige synteserapport. Kommissionen mener, at den gennem vedtagelsen af synteserapporten fuldt ud påtager sig sit politiske ansvar for budgettets gennemførelse og dermed giver udtryk for sin politiske ansvarlighed over for dechargemyndigheden. Det er Kommissionens faste overbevisning, at det ikke ville være hensigtsmæssigt at erstatte dette kollektive ansvar med en enkeltpersons underskrift. Kommissionen vil imidlertid forbedre præsentationen af de kontrolstrategier, der er fastlagt for hvert enkelt politikområde, og forbedre oversigterne i aktivitetsrapporterne over deres gennemførelse. Udarbejdelsen af bedre retningslinjer for indholdet i de årlige aktivitetsrapporter fra Kommissionens

tjenestegrene vil medføre, at rapporterne bliver et mere solidt grundlag for Revisionsrettens DAS. Det vil således klart kunne fremgå af rapporterne, hvad grundlaget er for generaldirektoratets egen kontrol af, hvorvidt risikoen for fejl i forbindelse med de underliggende transaktioners lovlighed og formelle rigtighed er forvaltet effektivt.

Revisionsretten bør kunne udvikle sin DAS-metode således, at den kan bygge på de årlige aktivitetsrapporter fra Kommissionens tjenestegrene og Kommissionens tilknyttede synteserapport og fokusere på forvaltningen af risikoen for fejl i forbindelse med de underliggende transaktioners lovlighed og formelle rigtighed.

Aktion 4: Indledning af en interinstitutionel dialog om de risici, der kan tolereres i forbindelse med de underliggende transaktioner

I udtalelsen om "én enkelt revisionsmodel" indgik begrebet "en tolerabel risiko for fejl", som i køreplanen blev udbygget med definitionen af en rimelig sikkerhed, for så vidt angår risikoen for fejl i de underliggende transaktioner. Europa-Parlamentet gav sin politiske analyse af spørgsmålet i sin beslutning om decharge for 2003, hvori det også opfordrede Rådet til at arbejde sammen med Parlamentet og Kommissionen med henblik på, at etableringen af en omfattende kontrol og revisionsstruktur får den nødvendige politiske prioritering og tilskyndelse.

I overensstemmelse med ovenstående hed det i Økofin-konklusionerne (punkt 17), at Rådet bør nå frem til en forståelse med Europa-Parlamentet om, hvilke risici der bør tolereres, når det gælder de underliggende transaktioner, idet det også må tages i betragtning, at EU-finansieringen er flerårig. Kommissionen mener også, at en sådan aftale kan være til støtte for Revisionsretten, når den udarbejder sin revisionserklæring, fordi den præciserer dechargemyndighedens forventninger og gør det muligt at sammenholde kontroludgifterne med det forventede udbytte.

Kommissionen vil indlede en interinstitutionel dialog i marts 2006 om, hvilke grundlæggende principper der bør tages i betragtning, når det gælder de risici, der bør tolereres i forbindelse med de underliggende transaktioner. På dette grundlag bør Rådet og Europa-Parlamentet nå frem til en indledende aftale om disse risici inden slutningen af 2006.

2.2. Forvaltningserklæringer og revisionserklæring

Erklæringer fra ledelsen styrker dens ansvarlighed og tilskynder dem, der forvalter EU-midler, til at evaluere og forbedre deres kontrolsystemer. Sammen med de uafhængige revisorerers erklæring udgør de den struktur, der giver Kommissionen og i sidste instans Revisionsretten sikkerhed for kontrollens tilstrækkelighed.

Aktion 5: Fremme af erklæringer fra den operationelle ledelse og af synteserapporten på nationalt plan

I sin meddelelse om køreplanen medtog Kommissionen det forslag, Europa-Parlamentet fremsatte i sin dechargebeslutning for 2003, gående ud på, at medlemsstaterne skulle fremlægge årlige forudgående oplysningserklæringer og efterfølgende revisionserklæringer på det højeste niveau i medlemsstaterne.

I den vurdering af mangler, der blev foretaget af Kommissionens tjenestegrene, identificeres en række områder, hvor forvaltningserklæringer vil kunne forbedre overvågningen og kontrollen, specielt i forbindelse med delt, fælles og indirekte centraliseret forvaltning.

Spørgsmålet om erklæringer fra medlemsstaterne mødte nogen modstand på Økofin-mødet, som konkluderede, at "de eksisterende erklæringer på operationelt plan kan være en betydningsfuld måde, hvorpå Kommissionen og i sidste ende Revisionsretten kan opnå sikkerhed" (punkt 12), idet erklæringer på nationalt plan dog ikke blev anset for nyttige.

På baggrund af ovenstående konklusion vil Kommissionen bestræbe sig på at sikre, at de eksisterende erklæringer, og de erklæringer, der vil indgå i den fremtidige lovgivning, får størst mulig virkning, når det gælder om at forbedre sikkerheden for de relevante kontrolstrukturers effektivitet i forbindelse med delt og indirekte centraliseret forvaltning. Desuden vil der, på grund af det store antal formidlingsorganer, kunne opnås betydelige fordele ved at have et enkelt kontaktpunkt, såsom de koordinerende organer inden for landbrugssektoren, som kan fremme en harmoniseret kontrol gennem uddannelse og vejledning og forelægge en sammenfatning på nationalt plan over den sikkerhed for kontrol, der er givet af de enkelte operationelle forvaltninger, og over de foranstaltninger, der er truffet for at imødegå mangler.

Medlemsstaterne bør udpege et nationalt koordineringsorgan pr. politikområde, som bl.a. kan give alle aktører et overblik over revisionssikkerheden vedrørende EU-aktioner med delt og indirekte forvaltning i den pågældende medlemsstat. Medlemsstaternes samarbejde er nødvendigt for at sikre, at en bestemmelse herom kommer til at indgå i den fremtidige lovgivning, og at dens gennemførelse sker på grundlag af gennemførelsesbestemmelser og retningslinjer, som er tilpasset ordningerne vedrørende kontrol af fællesskabsmidler til det pågældende politikområde.

Aktion 6: Undersøgelse af værdien af forvaltningserklæringer, når der ikke er tale om delt og indirekte centraliseret forvaltning

Inden for områderne eksterne politikker og, i mindre grad, interne politikker kan forvaltningserklæringer spille en betydelig rolle, når det gælder om at understrege betydningen af en effektiv intern kontrol, som det også er beskrevet i forbindelse med delt forvaltning.

Kommissionen vil undersøge muligheden af at indføre forvaltningserklæringer, hvor det måtte være hensigtsmæssigt, i forbindelse med fælles og decentraliseret forvaltning.

Rådet og Europa-Parlamentet bør omhyggeligt undersøge, hvorvidt de interne kontrolstrukturer og -procedurer, der indgår i de nye lovgivningsforslag, er hensigtsmæssige.

Aktion 7: Fremme af bedste praksis til forbedring af cost/benefit-forholdet ved revision på projektniveau

I køreplanen redegøres for, hvordan uafhængige revisorer i en række tilfælde kan give sikkerhed vedrørende de underliggende transaktioner. Både vurderingen af mangler og udtalelsen om en enkelt revisionsmodel understregede risikoen for partiskhed, når en revisor er blevet udvalgt af en modtager eller et formidlingsorgan, eller hvis hans udtalelse ikke er direkte anvendelig for Kommissionen på grund af begrænset rækkevidde eller indhold.

Ekspertpanelet drøftede muligheden af at anvende "vedtagne procedurer", som ville indebære en gennemsigtig kontrol af de vigtigste kriterier for støtteberettigelse, hvilket ville give et forholdsvis højere niveau af sikkerhed i forbindelse med en given udgift.

Kommissionen vil, idet den baserer sig på sine tjenestegrenes omfattende erfaring med revisionsattester, udarbejde forslag til at optimere den sikkerhed, der kan opnås gennem anvendelse af eksterne revisionsorganer på projektniveau.

Medlemsstaterne bør bidrage aktivt til, at resultaterne af uafhængige revisioner i kontrolkæden bliver mere anvendelige, og medtage dette aspekt i deres retningslinjer for kontrol af EU-midler.

Aktion 8: Fremme af en yderligere sikkerhed givet af de overordnede revisionsorganer

Køreplanen foreslår, at de overordnede revisionsorganer tildeles en funktion, hvor de "fører tilsyn med de nationale kontrolstrukturer for fællesskabsmidlerne" og giver en uafhængig udtalelse om de potentielle forvaltningserklæringer.

I vurderingen af mangler identificeredes et antal områder med delt forvaltning, hvor de overordnede revisionsorganer kunne give en yderligere sikkerhed gennem en udtalelse om forvaltningen af EU-midler eller gennem deres revision af de nationale midler, som indgår i samfinansiering af fællesskabsprojekter.

Rådet (punkt 14) påskønnede, at nogle af de overordnede revisionsorganer er rede til at drøfte yderligere, hvordan de kan øge deres bidrag til en integreret kontrolstruktur for EU-midler uden at sætte deres uafhængighed over styr. Kontaktudvalget for lederne af de overordnede revisionsorganer i EU vil fortsat bidrage til at forbedre strukturen, og det har til hensigt at følge sit arbejde op i 2006⁵.

I samarbejde med Den Europæiske Revisionsret vil Kommissionen øge sin dialog med de overordnede revisionsorganer og undersøge, hvorledes den nuværende sikkerhed kan suppleres og øges på grundlag af de nuværende rapporter fra de overordnede revisionsorganer.

Medlemsstaterne bør opfordre deres nationale og regionale parlamenter til at anmode deres overordnede revisionsorganer om at foretage revision af EU-finansieringen på deres respektive niveauer. Konklusionerne af rapporterne bør stilles til rådighed for Kommissionen og Den Europæiske Revisionsret.

⁵ Som vedtaget på udvalgets møde i Stockholm den 5.-6. december 2005.

2.3. Strategi for én enkelt revisionsmodel – deling af resultater og prioritering af cost/benefit-aspektet

For at minimere dobbeltkontrol og maksimere det kontrolniveau, der kan opnås med de givne ressourcer, kan en deling af en veldefineret og dokumenteret kontrolinformation bidrage til, at der kan fæstes lid til kontrollen på ethvert niveau i kontrolkæden. En formaliseret evaluering af omkostninger og udbytte på hvert enkelt niveau vil gøre det muligt at konstatere, om den etablerede kontrol har reduceret den resterende risiko for fejl i de underliggende transaktioner til et minimum.

Aktion 9: Indførelse af effektive redskaber til at dele revisions- og kontrolresultater og fremme af strategien med én enkelt revisionsmodel

Når det gælder strategien med én enkelt revisionsmodel, er en deling af revisionsdata nøglen til at gøre revisionen og kontrollen mere målrettet. Køreplanen fastslår, "at arbejdsprogrammerne skal koordineres, og at hvert enkelt kontrolorgan skal have adgang til de andre kontrolorganers arbejde". I vurderingen af mangler blev det anført, at det var ønskeligt at dele revisionsresultaterne fra alle forvaltningsmetoder, både mellem Kommissionens tjenestegrene og, via kontrolkæden, mellem Kommissionen og medlemsstaterne eller tredjelande. Økofin-konklusionerne (punkt 6) fastslog, at spørgsmålet om én enkelt revisionsmodel i forbindelse med intern kontrol burde belyses nærmere.

Kommissionen vil bygge på sit nuværende regnskabssystem og sin infrastruktur til at følge revisionsspor med henblik på at øge delingen og koordineringen af de forskellige aktørers revisionsindsats.

Medlemsstaterne opfordres til at samarbejde aktivt med de relevante tjenestegrene i Kommissionen om at vedtage revisionsstrategier, retningslinjer for revision, planlægning af revision og deling og opfølgning af resultater.

Aktion 10: Udarbejdelse af en indledende undersøgelse af og et foreløbigt overslag over kontroludgifterne

Revisionsrettens udtalelse om én enkelt revisionsmodel og køreplanen understregede, at der var behov for at nå frem til en passende balance mellem udgifter og udbytte på kontrolområdet.

Vurderingen af mangler viste, at der for de fleste af Kommissionens tjenestegrenes vedkommende er et betydeligt arbejde at gøre, når det gælder vurdering af omkostninger.

Rådet opfordrede Kommissionen til at vurdere kontrolomkostningerne fordelt på udgiftsområder (punkt 5).

Som et indledende skridt i retning af en mere detaljeret analyse af kontroludgifterne vil Kommissionen udarbejde overslag over de indledende omkostninger inden for de vigtigste politikområder, med anvendelse af en ensartet metode, og sigte på at forelægge resultaterne i begyndelsen af 2007.

Medlemsstaterne anmodes om at indgive oplysninger om deres omkostninger til kontrol af udgifter under delt og centraliseret indirekte forvaltning i god tid og i et sammenligneligt format, som vil blive defineret af Kommissionen.

Aktion 11: Indledning af pilotprojekter vedrørende evalueringsfordele

Ligesom betragtningerne vedrørende cost/benefit-aspektet i køreplanen og i Rådets konklusioner blev det også i vurderingen af mangler fastslået, at det var vanskeligt at identificere og bestemme omfanget af fordele ved de forskellige aspekter af intern kontrol, bl.a. spørgsmålene vedrørende EU's omdømme, den afskrækkende virkning og fordelene ved at udbrede bedste praksis til de forskellige modtagersamfund.

Under hensyntagen til disse vanskeligheder vil Kommissionen kunne iværksætte en pilotundersøgelse om interne politikker, herunder forskning, for at kunne anslå de fordele, der er ved en given kontrolstrategi, således at cost/benefit-aspektet kan inkorporeres i forvaltningen af risiko for fejl i de underliggende transaktioner.

Rådet og Europa-Parlamentet anmodes om at medtage resultaterne af disse pilotundersøgelser i deres betragtninger vedrørende de risici, der kan tolereres i forbindelse med de underliggende transaktioner.

2.4. Sektorspecifikke mangler

På grund af de enkelte EU-politikkers meget forskelligartede natur bør det være muligt at anvende den integrerede struktur på en fleksibel måde, hvis den skal kunne fungere optimalt. I fortsættelse af den detaljerede analyse, der er foretaget i forbindelse med vurderingen af mangler, er Kommissionens tjenestegrene nu i stand til at etablere kontrol på et passende niveau kombineret med en tilsvarende rapportering, således at kontrollens effektivitet hurtigt kan påvises.

Aktion 12: Imødegåelse af mangler, der er konstateret af de deltagende tjenestegrene⁶

I køreplanen gav Kommissionen sine tjenestegrene⁷ instruks om at identificere mangler og foreslå handlingsplaner til at supplere den kontrolstruktur, som Retten kan anvende som grundlag for den sikkerhed, den ønsker. Rapporten om vurdering af mangler⁸ blev drøftet yderligere med det ekspertpanel, der var sammensat af eksperter fra medlemsstaternes forvaltninger.

Vurderingerne af mangler fra hver enkelt tjenestegrens side muliggør en detaljeret sammenligning mellem de kontrolprincipper, der blev identificeret af Revisionsretten i dens udtalelse om én enkelt revisionsmodel, og den kontrol, der på nuværende tidspunkt er etableret eller forudset i lovgivningen for 2007-13. Disse vurderinger af mangler er nu blevet ajourført efter uformelle bilaterale kontakter med Revisionsretten.

⁶ De generaldirektorater, der deltog i vurderingen af mangler var dem, hvis aktiviteter oversteg en vis tærskel i EUR, ligesom de skulle opfylde andre kriterier.

⁷ Kun tjenestegrene, hvor hovedparten af udgifterne var undergivet de forskellige forvaltningsmetoder, blev anmodet om at foretage en vurdering af mangler.

⁸ SEK(2005) 1152.

Hver enkelt tjenestegren i Kommissionen vil træffe foranstaltninger, inden for rammerne af den normale cyklus for strategisk planlægning og programmering, til at udbedre de konstaterede mangler gennem de årlige forvaltningsplaner og rapporter om fremskridt i de årlige aktivitetsrapporter.

Medlemsstaterne opfordres til at samarbejde med Kommissionens tjenestegrene om gennemførelsen af foranstaltninger, og i det omfang foranstaltningerne indebærer ændringer af lovgivningen, bør Rådet og Europa-Parlamentet være rede til at overveje sådanne forslag til ændringer.

Aktion 13: Undersøgelse af kontrollen i forbindelse med delt forvaltning (især strukturfonde) på regionalt plan og af de nuværende erklærings værdi

Som Økofin-Rådet ønskede, vil Kommissionen frem til slutningen af 2006 undersøge den nuværende kontrol af strukturfondene på både sektormæssigt og regionalt plan (stikprøvekontrol, udbetalingsorganer og afviklingsorganer) baseret på de årsrapporter, der skal forelægges inden den 30. juni 2006 af medlemsstaternes myndigheder i henhold til artikel 13 i forordning (EF) nr. 438/2001, og på revisioner foretaget af Kommissionens tjenestegrene.

Medlemsstaterne bør sikre, at de relevante oplysninger vedrørende strukturfondene, som myndighederne skal meddele i henhold til artikel 13, forelægges i overensstemmelse med den foreslåede tidsplan. Spørgsmålet om, hvordan medlemsstaterne kan give Kommissionen sikkerhed på den mest effektive måde, vil også blive drøftet på de bilaterale årlige møder med medlemsstaternes revisorer.

Aktion 14: Bedre vejledning i forvaltning af fejlrisikoen på strukturfondsområdet

Køreplanen identificerede en række punkter på strukturfondsområdet⁹, der ville kunne forbedres, hvilket ville bidrage til at forvalte fejlrisikoen i forbindelse med de underliggende transaktioner både på nuværende tidspunkt og i fremtiden.

Økofin-Rådet (punkt 6 i konklusionerne) anmodede om præciseringer vedrørende en række spørgsmål, hvoraf de fleste var blevet taget op i vurderingen af mangler. De ansvarlige tjenestegrene vil øge den nuværende vejledning for at sætte modtagere og formidlere i stand til at vedtage en målrettet strategi med henblik på at begrænse fejlrisikoen i forbindelse med de underliggende transaktioner gennem et mere systematisk kontrolarbejde og øgede informationsaktiviteter rettet mod modtagerne. Der vil også blive lagt særlig vægt på de udbetalende organers funktion og ansvar for at give sikkerhed på strukturfondsområdet.

⁹

Den primære kontrol (kontrol af, at ydelserne rent faktisk er leveret, og af de anmeldte udgifter) er enten fuldstændig eller tilstrækkelig i betragtning af omkostningerne ved og udbyttet af kontrollen.

Der foretages en passende risikoanalyse.

Fejlfrekvensen for hvert program vurderes og indberettes.

Modtagerne modtager tilstrækkelige oplysninger.

I forbindelse med alvorlige uregelmæssigheder anvendes der sanktioner, som står i et rimeligt forhold til overtrædelsen og har afskrækkende virkning.

Den primære kontrol overvåges tilstrækkeligt af gennemførelsesorganet og forvaltningsmyndigheden.

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.

Medlemsstaterne anmodes om at hjælpe med til at udarbejde og gennemføre retningslinjer for strukturfondene, hvor dette er mest nødvendigt, og til at udbrede de pågældende retningslinjer.

Aktion 15: Fremme af initiativet med "tillidskontrakter" i forbindelse med strukturfondene

Køreplanen omtaler "tillidskontrakterne" som et initiativ, der kan være med til at gøre kontrollen effektiv igennem programmeringsperioden.

I vurderingen af mangler anføres det, at initiativet med "tillidskontrakter" giver en revisionsgaranti på årsbasis, som svarer til den, der foreslås for den nye periode, og det er derfor af særlig interesse som en mekanisme, der kan forbedre revisionsgarantien i den indeværende programmeringsperiode, ligesom det udgør en proaktiv foranstaltning, der kan forberede den næste programmeringsperiode.

Økofin-konklusionerne (punkt 11) har nu givet en yderligere tilskyndelse til dette initiativ, og der er for nylig opnået tilsagn på politisk plan om at underskrive sådanne kontrakter fra fem medlemsstaters side (Danmark, Nederlandene, Østrig, Portugal og Det Forenede Kongerige).

Medlemsstaterne bør anvende "tillidskontrakter" i forbindelse med strukturfondene for at give revisionsgaranti for indeværende periode og også som forberedelse af den næste programmeringsperiode. De medlemsstater, der ikke ønsker dette, bør overveje, hvorledes de vil kunne yde en tilsvarende garanti for indeværende periode, og hvorledes de vil forberede deres kontrolsystemer til den næste programmeringsperiode.

Aktion 16: Fastsættelse af fælles retningslinjer for de enkelte "politikfamilier"

I køreplanen hedder det, at "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".

Som det fremgår af vurderingen af mangler, er der allerede gjort store fremskridt inden for mange "politikfamilier" gennem bilaterale drøftelser på områder som fejlfrekvens, inddrivelse af fordringer, revisionsstrategi (risikovurdering og repræsentativ stikprøvekontrol) samt kontrol på stedet. Disse initiativer vil blive yderligere styrket i løbet af 2006.

For at gøre det muligt at vedtage ensartede strategier for hver enkelt "politikfamilie" i overensstemmelse med den interne kontrolstruktur vil Kommissionen formalisere retningslinjerne for de enkelte "politikfamilier" i 2006 og 2007.

Da dette hovedsagelig er en intern foranstaltning i Kommissionen, bør Rådet, Parlamentet og Revisionsretten nyde godt af de fremskridt, der er gjort på området, gennem en klarere og mere sammenhængende redegørelse i tjenestegrenenes årlige aktivitetsrapporter.

3. KONKLUSIONER

Det påhviler Kommissionen og medlemsstaterne i fællesskab at sikre, at Revisionsretten kan konstatere, at revisionen har medført fremskridt i retning af en tilstrækkelig forvaltning af fejlrisikoen (under hensyntagen til en vis tolerancetærskel).

Hver enkelt tjenestegren bør imødegå de mangler, der er konstateret i forbindelse med vurderingen af mangler. Eftersom der er opnået positive udtalelser om administrationsudgifter, førtilrædelsesstøtte, Den Europæiske Udviklingsfond og den del af landbrugsudgifterne, der er undergivet IACS-standarderne, vil de første tværgående spørgsmål, der vil blive taget op, vedrøre interne politikker og strukturfonde.

For 80 % af budgettets vedkommende deler Kommissionen imidlertid gennemførelsen med medlemsstaterne, og den forventer, at medlemsstaterne etablerer en tilstrækkelig kontrolstruktur, som anvendes korrekt. Medlemsstaterne bør sikre, at deres forvaltning af midler på Kommissionens vegne begrænser risikoen for uregelmæssige udgifter til et acceptabelt niveau, og at de kan godtgøre dette over for revisorer på nationalt plan og fællesskabsplan.

Kommissionen må derfor insistere på bistand fra medlemsstaterne, Rådet og Europa-Parlamentet, som overfor nævnt og nærmere beskrevet i bilag 1, for at sikre et vellykket resultat i EU's og borgernes interesse.

BILAG 1

Summary of action plan and requested support from other Institutions

<i>Simplification and common control principles</i>			
1	Simplification review of proposed 2007-13 legislation	<i>The Commission will keep under consideration the simplification of the regulatory framework during the negotiations on all the 2007-2013 legislation. Council and the European Parliament are considered to support such initiatives.</i>	June 2006
2	Integrate common internal control principles in the proposal for the revised Financial Regulation	<i>The Council and the European Parliament should use the opportunity of the consultation on the revised Financial Regulation to give their opinion on the need to insert a budgetary principle on effective and efficient internal control providing a common standard.</i>	February 2006
3	Establish and harmonise better the presentation of control strategies and evidence providing reasonable assurance	<i>The Court of Auditors should be able to develop its DAS-methodology so as to rely effectively on the Annual Activity Reports of the Commission services and the related synthesis report at Commission level, focussing on the management of the risk of error in the legality and regularity of the underlying transactions.</i>	End 2006
4	Initiate inter-institutional dialogue on risks to be tolerated in the underlying transactions	<i>The Commission will initiate an inter-institutional dialogue in March 2006 on the basic principles to be considered regarding the risks to be tolerated in the underlying transactions. On this basis, the Council and the European Parliament should reach an initial agreement regarding these risks by end 2006.</i>	December 2006
<i>Management declarations and audit assurance</i>			
5	Promote operational level management declarations and synthesis reports at national level	<i>Member States should designate a national coordinating body per policy area which can for example provide all stakeholders with an overview of the assurance available in respect of Community actions under shared and indirect management in their Member State. The cooperation of Member States is necessary when ensuring such a provision in forthcoming legislation, and steering its implementation via implementing rules and guidance, adapted to the arrangements</i>	End 2006

		<i>for providing assurance on Community funds for the policy area.</i>	
6	Examine the utility of management declarations outside shared and indirect centralised management	<i>Council and the European Parliament should carefully examine the appropriateness of internal control structures and procedures proposed in the new legislative proposals.</i>	Permanent action
7	Promote best practices for increasing cost-benefit of audits at project level	<i>Member States should actively participate in enhancing the usability of independent audit results in the chain of control and integrate this aspect in its guidance for controlling EU-funds.</i>	2006 and later on permanent concern
8	Facilitate additional assurance from SAIs	<i>Member States should invite their national and regional Parliaments to ask their SAIs for audit and assurance on EU-funding at their level. The conclusions of these reports should also be made available to the Commission and the European Court of Auditors.</i>	End 2006
Single audit approach: sharing of results and prioritising cost-benefit			
9	Construct effective tools for the sharing of audit and control results & promote the single audit approach	<i>Member States are called on to continue to cooperate actively with the relevant Commission services in fixing audit strategies, audit guidance, planning of audits and sharing of the results and their follow-up.</i>	2006 and later on permanent concern
10	Conduct an initial estimation and analysis in the costs of controls	<i>Member States are asked to deliver data on costs for the control of expenditure under shared and centralised indirect management in good time and in a comparable format to be defined by the Commission.</i>	By February 2007
11	Initiate pilot projects on evaluating benefits	<i>Council and the European Parliament are asked to integrate the results of these pilot studies in their reflections regarding the risks to be tolerated in the underlying transactions.</i>	From mid 2007 onwards

	<i>Sector-specific gaps</i>		
12	Address the gaps identified by participating services	<i>Member States are called upon to cooperate with the Commission services in the implementation of actions, and where the actions involve changes to legislation the Council and the European Parliament should be open to considering such amendments.</i>	Permanent action
13	Analyse the controls under Shared Management (in particular Structural Funds) at regional level and the value of existing statements	<i>Member States should ensure that the relevant information to be provided by the Authorities under Article 13 for Structural Funds, is delivered in accordance with the proposed time table. The issue of how Member States can provide assurance to the Commission in the most efficient and effective manner, will also be discussed during the bilateral annual meetings with the Member States' auditors.</i>	June 2006 End 2006
14	Provide greater guidance for structural funds on managing the risk of error	<i>Support is requested from Member States in developing and implementing the guidance for Structural Funds where it is most needed, and in its distribution and dissemination.</i>	End 2006 Dissemination: 2007
15	Promote the 'Contracts of Confidence' initiative for Structural Funds	<i>Member States should implement for Structural Funds the 'Contracts of Confidence' to provide assurance for the current period, and also to lay the groundwork for the next programming period. Those that do not should reflect on how to provide comparable assurance on the present period and how they will prepare their control systems for the next programming period.</i>	September 2006
16	Establish common guidelines per policy family	<i>As this is mainly an internal Commission measure, Council, European Parliament and Court of Auditors should benefit from the progress made in this domain through clearer and more coherent reporting in the Annual Activity Reports of the services.</i>	From 2006 onwards

BILAG 2

Udkast til princippet om en effektiv og produktiv intern kontrol

- (1) Gennemførelsen af budgettet sikres gennem en effektiv og produktiv intern kontrol, der er tilpasset den pågældende forvaltningsmetode.
- (2) Med henblik på gennemførelsen af budgettet defineres intern kontrol som en proces, der anvendes på alle stadier i kontrolkæden, og som har til formål at give en rimelig sikkerhed for, at følgende målsætninger er opfyldt:
 - (a) at transaktionerne er effektive og produktive
 - (b) at indberetningen af finansielle data er pålidelig
 - (c) at aktiver og oplysninger sikres, og at svig og uregelmæssigheder forebygges og afsløres
 - (d) at risikoen i forbindelse med de underliggende transaktioners lovlighed og formelle rigtighed forvaltes på passende vis.
- (3) En effektiv intern kontrol baseret på bedste internationale praksis omfatter bl.a. følgende nøgleelementer: adskillelse af opgaver; tilstrækkelige kundskaber og kvalifikationer til at udføre de tildelte opgaver; passende risikoforvaltning og kontrolstrategi; fremme af etisk adfærd, der kan forhindre interessekonflikter; meddelelse af relevante oplysninger og retningslinjer; tilstrækkelige revisionsspor; dataintegritet i datasystemer; effektivitetsovervågning; procedurer for konstaterede interne kontrolsvagheder og –undtagelser. Disse elementer evalueres regelmæssigt.
- (4) En effektiv intern kontrol hviler for alle aktiviteter vedkommende på følgende principper: en tilstrækkelig omfattende kontrol på modtagerniveau; vedtagne risikostrategier, der tager sigte på at opnå et rimeligt forhold mellem kontroludgifterne og det risikoniveau, der skal forvaltes; kontrolresultater skal om nødvendigt være tilgængelige for alle aktører i kontrolkæden; klare og utvetydige lovbestemmelser og retningslinjer; anvendelse af afskrækkende sanktioner på det tidligst mulige stadium i kontrolkæden samt forelæggelse af en årlig forvaltningsrevision på et passende niveau for at kunne give en rimelig sikkerhed for de underliggende transaktioners lovlighed og formelle rigtighed.