EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 17.10.2005
KOM(2005) 506 slutlig

SAMMANFATTANDE RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN

Medlemsstaternas svar på revisionsrättens årsrapport 2003

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1. Inledning 3
2. Sammanfattning av medlemsstaternas svar 3
2.1. Medlemsstaternas synpunkter på en ram för gemenskapens internkontroll 3
2.2. Medlemsstaternas synpunkter på revisionsrättens särskilda iakttagelser 5
3. Fel i revisionsförklaringen 6
4. Slutsatser 7

1. INLEDNING

Så snart revisionsrätten hade lämnat sin *Årsrapport för budgetåret 2003*[1] i november 2004 underrättade kommissionen respektive medlemsstat om de synpunkter i rapporten som gällde dem. Kommissionen uppmanade också medlemsstaterna att besvara två allmänna frågor om revisionsrättens *Yttrande nr 2/2004 över en modell för "samordnad granskning (single audit)" (samt ett förslag till ram för gemenskapens interna kontroll)*[2] (nedan kallat "yttrandet om ram för internkontroll").

Enligt budgetförordningen skall kommissionen före den 15 februari lämna en sammanfattning av medlemsstaternas svar till revisionsrätten, rådet och Europaparlamentet[3]. Denna tidsfrist kunde inte följas, eftersom vissa svar inkom för sent och det krävdes tid att översätta både svaren och själva rapporten. Inte desto mindre lämnade kommissionen de viktigaste slutsatserna till rådet, innan det antog sina rekommendationer till Europaparlamentet om ansvarsfrihet för 2003[4].

19 medlemsstater gav svar på de två allmänna frågorna och de särskilda iakttagelser som gällde dem. Ytterligare tre medlemsstater gav bara svar på de särskilda iakttagelserna.

Syftet med den här rapporten är att sammanfatta medlemsstaternas svar. I avsnitt två sammanfattas svaren på de två allmänna frågorna och revisionsrättens särskilda iakttagelser om medlemsstaterna. I avsnitt tre behandlas frågan om fel i revisionsförklaringen. Avsnitt fyra innehåller slutsatserna.

2. SAMMANFATTNING AV MEDLEMSSTATERNAS SVAR

2.1. Medlemsstaternas synpunkter på en ram för gemenskapens internkontroll

Revisionsrätten offentliggjorde sitt yttrande om en ram för internkontroll i april 2004, där den fastslog vissa allmänna principer för en sådan ram (se *bilaga I*). Revisionsrätten lyfte fram yttrandet i den allmänna inledningen till sin ***årsrapport 2003***[5]. Kommissionen anser att yttrandet är mycket viktigt och utgör ett värdefullt bidrag till diskussionen om hur en ram för gemenskapens internkontroll skall förbättras[6].

Medlemsstaterna bidrar till den gemensamma förvaltningen av cirka 80 procent av EU:s fonder, varför kommissionen ansåg det vara lämpligt att revisionsrättens yttrande följs upp med uppgifter även från medlemsstaterna. Kommissionen uppmanade dem därför att besvara två allmänna frågor i revisionsrättens yttrande.

Fråga 1

---

1 Se EUT C 293, 30.11.2004.

2 Se EUT C 107, 30.4.2004.

3 Se artikel 143.6 i rådets förordning (EG, Euratom) nr 1605/2002 av den 25 juni 2002 med budgetförordning för Europeiska gemenskapernas allmänna budget (EGT L 248, 16.9.2002).

4 Skrivelse av den 15 februari 2005 från vice ordförande Siim Kallas till rådets ordförande Jean-Claude Juncker.

5 Se punkt 0.5 i revisionsrättens årsrapport för budgetåret 2003, EUT C 293, 30.11.2004.

6 Ramen för gemenskapens interna kontroll definieras som alla faktorer som kommissionen tar hänsyn till i samband med sin riskhantering. Hit hör bland annat interna kontroller inom kommissionen, kommissionens kontrollbesök, externa revisorers kontrollbesök samt de interna kontrollerna. Även medlemsstaternas revisionssystem eller nationella revisionsmyndigheter hör hit. Ramen omfattar alltså inte revisionsrättens externa revision.

I revisionsrättens yttrande nr 2/2004 om modellen för samordnad granskning bifogas ett förslag till ram för gemenskapens internkontroll. För områden med delad förvaltning föreslås en uppgifts- och ansvarskedja, som sträcker sig från de direkta fondförvaltarna (primära kontroller) till kommissionen (övervakande kontroller), via en central kontrollinstans i medlemsstaten. I modellen förutsätts att man på varje nivå kan förlita sig på och använda (dvs. ha tillgång till) de övriga kontrollorganens resultat. Stödjer Ni rent allmänt denna kedjemodell och skulle Ni stödja införandet av en sådan kedjemodell på områden där den inte redan tillämpas? Vad kan rent praktiskt göras för att bättre samordna kontrollerna (stödjer Ni exempelvis kommissionens förslag om "förtroendeavtal" (contracts of confidence) för strukturfonderna)?

19 medlemsstater svarade. Ingen motsatte sig tanken på en sådan ram för internkontroll, men flera uttryckte tvivel eller bidrog med synpunkter:

- Allas **ansvar** bör klart definieras. Kommissionen bör ansvara för genomförandet av EU:s budget i enlighet med artikel 274 i fördraget.
- Flera medlemsstater betonade att det delvis **redan finns en sådan ram för internkontroll**.
- **Gemensamma standarder för finansiell kontroll och internrevision** måste finnas på alla nivåer i kontrollkedjan. Sådana standarder bör kommissionen och medlemsstaterna utveckla i nära samarbete. De bör baseras på redan existerande internationella standarder. Vissa medlemsstater menade att de egna medlen är ett område där kommissionen och medlemsstaterna kan samarbeta effektivt för att harmonisera revisions- och kontrollförfarandena.
- Det måste finnas en rimlig avvägning mellan **kostnader och nytta**. Varje förändring av en ram för gemenskapens internkontroll bör innebära en förenkling av systemet och inte öka den administrativa bördan. En medlemsstat föreslår att EU-budgeten bör bära kostnaderna för medlemsstaternas kontroller. En annan hävdar att strukturfondernas och Sammanhållningsfondens revisions- och kontrollverksamhet bör fortsätta finansieras via tekniska stödåtgärder. En medlemsstat konstaterar att det är svårt att få exakta kostnadsberäkningar av de nationella myndigheternas kontroller, beroende på att det finns en komplicerad kontrollstruktur för varje typ av utgifter.
- Flera medlemsstater anger att hänsyn måste tas till **skillnader i nationella förvaltningstraditioner och praxis**.
- Några medlemsstater menar att **rapporter** bör harmoniseras och göras gemensamma, medan andra anser att nationella organs rapporter inte kan anses tillhöra unionen. I vissa fall förutspår medlemsstaterna rättsliga problem om andra kontrollnivåer skulle ha direkt tillgång till sådana rapporter.
- Några medlemsstater påpekar att **ofullständig lagstiftning och bristande riktlinjer** ger upphov till oegentligheter.
- Slutligen hävdar några medlemsstater att om medlemsstaternas roll i den internkontrollen ändras, bör detta uppvägas av att **revisionsrättens och kommissionens revisions- och kontrollverksamhet får en annan inriktning**. Exempelvis bör medlemsstaternas kontroll generellt minska och inriktas på systemrevision i stället för kontroller på platsen.

Fråga 2

Till 2001 baserade revisionsrätten sina revisionsförklaringar på felaktigheter som konstaterats i mindre stickprov bland utbetalningar som debiterats ett visst års EU-budget. Enligt revisionsrätten var oegentligheterna i gemensamt förvaltade fonder för omfattande. Det går dock inte att helt undvika oegentligheter, eftersom kontrollsystemen inte syftar till att upptäcka samtliga felaktiga betalningar utan till att begränsa riskerna för EU-budgeten

- genom avskräckande påföljder när oegentligheter konstateras i 5% av betalningsansökningar som kontrollerats på platsen inom ramen för jordbrukets integrerade system för administration och kontroll (ISAK), och

- genom återvinning under följande budgetår i samband med att ansökan om slutlig utbetalning av stöd lämnas in, eller när oegentligheter konstateras vid en revision i efterhand.

Revisionsrätten strävar nu mot att revisionsförklaringen baseras på en bedömning av de övervaknings- och kontrollsystem som införts för att begränsa risken för oegentligheter i ansökningar. Den föredrar detta framför att utgå från enskilda felaktigheter som den konstaterar i samband med sina granskningar.

Hur kan medlemsstaterna bäst styrka att man har övervaknings- och kontrollsystem som håller riskerna för oegentligheter i EU-fonderna inom rimliga gränser?

19 medlemsstaterna svarade. Innehållet i svaren skiftade eftersom några medlemsstater beskrev sina nuvarande kontrollsystem, medan andra kommenterade medlemsstaternas roll i allmänna ordalag.

Mycket få medlemsstater presenterade idéer om hur medlemsstaterna på operativ nivå skulle kunna visa att risken för oegentligheter i EU-fonder är inom rimliga gränser. En medlemsstat föreslår att varje medlemsstat får ett centralt samordningsorgan för fortlöpande och effektiv övervakning. En annan medlemsstat föreslår att principen en revisionsmyndighet i varje medlemsstat bör tillämpas. En tredje medlemsstat föreslår att varje medlemsstat lämnar en årsrapport och en förklaring till kommissionen, vilket utgår från samma modell som kommissionen använder internt.

Alla generaldirektörer skall varje år lägga fram en verksamhetsrapport och underteckna en förklaring om huruvida generaldirektoratets resurser har använts till avsedda ändamål enligt principerna för en sund ekonomisk förvaltning och om kontrollförfaranden som införts ger tillräckliga garantier beträffande underliggande transaktioners laglighet och korrekthet.

2.2. Medlemsstaternas synpunkter på revisionsrättens särskilda iakttagelser

22 medlemsstater gav svar på revisionsrättens särskilda iakttagelser. Nästan alla gav gensvar beträffande en majoritet av de särskilda iakttagelser där svar förväntades. I mer än ett fall av fyra menade medlemsstaterna att de antingen inte höll med om revisionsrättens iakttagelser eller ansåg att frågan fortfarande kunde diskuteras.

Revisionsrättens och medlemsstaternas meningsskiljaktigheter är av olika natur, men frågor som återkommer är följande: a) stödberättigande utgifter, b) typerna av kontroller (dvs. urvalsmetoder, riskanalys och extrapolering) samt c) den beräknade effekten på gemenskapens budget när korrigeringar beaktas som gjorts eller kommer att göras vid senare utbetalningar.

Flera medlemsstater påpekar att revisionsrätten inte beaktat deras svar i sin *årsrapport 2003*. Två anser att de inte underrättats om iakttagelser innan dessa presenterades i denna årsrapport.

Några medlemsstater påpekar att revisionsrättens iakttagelser avser enskilda transaktioner och inte nödvändigtvis tyder på systematiska oegentligheter, till exempel i ett strukturfondsprogram. En medlemsstat betonar att det nuvarande förfarandet gör det omöjligt för medlemsstaterna att dra fördelar av det. Revisionsrätten borde i stället lägga fram en kvalitativ genomgång av de system som den granskat, eftersom sådana uppgifter skulle vara av större värde för medlemsstaterna.

En annan medlemsstat föreslår att revisionsrätten bifogar en kort sammanfattning med särskilda rekommendationer till kommissionen om explicita uppföljningsinsatser, med angivna tidsfrister. Detta skulle göra kommissionens arbete mer långsiktigt och ge jämförelsematerial för kommande rapporter.

3. FEL I REVISIONSFÖRKLARINGEN

Revisionsrättens revisionsförklaring vilar på följande fyra grunder:

- En bedömning av hur systemen för övervakning och kontroll fungerar, såväl vid gemenskapens institutioner som i medlemsstaterna och i tredjeländer
- En granskning av ett urval transaktioner från varje större område där granskningen även omfattar den slutliga stödmottagaren
- En analys av generaldirektörernas årliga verksamhetsrapporter och förklaringar samt av metoderna som använts för att utarbeta dem
- I förekommande fall en granskning av det arbete som utförts av revisorer som är oberoende i förhållande till gemenskapens förvaltning.

Revisionsrätten konstaterar fel när den granskar ett urval av transaktioner (punkt b ovan). Vissa fel tillskrivs kommissionen, andra tillskrivs medlemsstaterna. Felen klassificeras antingen som väsentliga fel eller formella fel, där de förra har direkt ekonomisk verkan vilket de senare saknar.

Omkring en tredjedel av de fel som revisionsrätten konstaterade 2003 klassificerades som väsentliga. Av dessa hade nästan ett av tre en felfrekvens (dvs. det felaktiga beloppets andel av transaktionens totalbelopp) som understeg två procent. I de fall där felfrekvensen översteg två procent, avsåg mer än 2/3 områden med gemensam förvaltning. De erhållna svaren gör det inte möjligt att beräkna hur många fel som medlemsstaterna godkänner respektive ifrågasätter. Alla revisionsrättens iakttagna fel följer kommissionen dock upp i samarbete med de berörda medlemsstaterna. Om revisionsrättens iakttagelser bekräftas, verkställs nödvändiga finansiella korrigeringar och återvinning. När det gäller uppföljningens resultat hittills visar kommissionens analys att cirka hälften av de väsentliga felen med en felfrekvens över två procent kan godkännas. För den återstående hälften måste felen antingen avvisas eller så kan de ännu inte godkännas/avvisas, eftersom ärendena ännu inte avslutats.

I de flesta av de fall där felen kan godkännas, håller kommissionen/medlemsstaterna också med revisionsrätten om det belopp som anses vara felaktigt. Det bör dock påpekas att de felaktiga beloppen vanligtvis utgör en lägre andel av transaktionens

totalbelopp. I mer än 60 procent av fallen är de felaktiga beloppen mindre än 10 procent av transaktionens totalbelopp.

4. SLUTSATSER

Kommissionen välkomnar medlemsstaternas svar, som i många fall är utförliga och innehållsrika.

Uppföljningen av Europeiska revisionsrättens *Årsrapport 2003* är viktig, eftersom medlemsstaterna i flera fall inte håller med om revisionsrättens särskilda iakttagelser. Under förfarandet kan både medlemsstaterna och kommissionen få en övergripande bild av medlemsstaternas åsikt om dessa iakttagelser och felen i revisionsförklaringen. En analys av felen i revisionsförklaringen visar för närvarande följande: godkännas kan bara cirka hälften av de väsentliga fel som revisionsrätten konstaterat med en felfrekvens på över två procent.

Räkenskapsåret 2003 gav också kommissionen värdefull information om medlemsstaternas preliminära reaktioner på revisionsrättens yttrande om en ram för internkontroll. Denna fråga behandlas i *Meddelande om en färdplan för en integrerad ram för intern kontroll* (KOM(2005) 252). De två allmänna frågorna innebar en förnyelse. De positiva resultaten gör att kommissionen kan ställa sådana övergripande frågor i samband med räkenskapsåret 2004. Tillsammans med revisionsrätten kommer kommissionen också att fortsätta ansträngningarna för att medlemsstaterna lättare skall kunna lokalisera felen i revisionsförklaringen och därigenom kunna kommentera dem. Även i fortsättningen kommer kommissionen att försöka se till att medlemsstaternas svar på revisionsrättens iakttagelser också beaktas i revisionsrättens årsrapport och under förfarandet för beviljande av ansvarsfrihet. Den måste dock erkänna att detta ofta är svårt med tanke på förfarandets tidsplan.

BILAGA I

Allmänna principer för en ram för gemenskapens internkontroll enligt revisionsrättens yttrande nr 2/2004

Mål	• Bör definiera omfattning, ändamål, deltagare, innehåll, syfte, begränsningar, utsträckning samt hur. • Fullständiga korrigerande åtgärder bör vidtas i rätt tid när det gäller felaktigheter i transaktioner och brister i själva systemen.
Villkor	• ”Ägare” till kontrollerna bör vara Europeiska unionen, dvs. alla resultat, verifikationer osv. bör vara tillgängliga för andra i kontrollkedjan. • Lagstiftningen bör vara enkel och klar. • Påföljder och sanktioner bör avse alla delar av budgeten.
Struktur	• I medlemsstaterna bör det finnas någon som ansvarar för att garantera att det kontrollarbete som utförs på lokal nivå håller nödvändig standard och kvalitet. • Kommissionen bör se till att kontrollerna på medlemsstatsnivå (eller motsvarande) fungerar effektivt och som planerat. • Krav som gäller ersättningar eller kostnader bör åtföljas av ett revisorsintyg som utfärdats av en oberoende extern revisor.
Tillämpning	• För varje nivå bör kommissionen fastställa minimikrav för kontrollsystemen. • Det bör finnas gemensamma kontrollstandarder. • Resultat bör dokumenteras i ett gemensamt format (eventuellt i en databas som andra i kontrollkedjan har tillgång till). • Frågan om riskbedömning kontra slumpmässiga urval bör lösas. • Stödmottagarna bör vara väl informerade om riskerna med bedrägerier.
Kostnader och nytta	• Bör EU-budgeten bära medlemsstaternas eller andra kontrollnivåers kostnader? • Nyttan bör ”mätas” med skattningar av olagligheter och oegentligheter. • Det bör finnas en avvägning mellan kostnader och nytta (den godtagbara risken för fel/oegentligheter). • Godtagbar risk bör definieras, exempelvis genom att definiera godtagbar felfrekvens och kontrollfrekvensen.
Roller och ansvarsområden	• Kommissionen bör tillsammans med medlemsstaterna svara för att främja förbättringar av interna kontrollsystem, dvs. den bör fastställa systemens gemensamma kännetecken, övervaka kostnaderna och utvärdera nyttan. • Europaparlamentet och rådet bör ha ansvar för att godkänna avvägningen mellan kostnader och nytta[7]. • Revisionsrättens bör revidera det interna kontrollsystemet som EU:s externa revisor.

[7] Godkännandet av kostnader kan vara implicit genom att en viss kontrollprocent accepteras.