COMISIÓN EUROPEA

Bruselas, 2.6.2010
COM(2010) 281 final

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO Y AL TRIBUNAL DE CUENTAS

Síntesis de los resultados de la gestión de la Comisión en 2009

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO Y AL TRIBUNAL DE CUENTAS

Síntesis de los resultados de la gestión de la Comisión en 2009

1. INTRODUCCIÓN

De conformidad con el artículo 317 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), la Comisión asume la responsabilidad global de la ejecución del presupuesto de la UE. Se trata de una responsabilidad importante, dado que el presupuesto de la UE es un instrumento fundamental para la aplicación de las políticas de la Unión y porque la eficacia del gasto de la UE influye en la capacidad de la UE para cumplir las expectativas de sus ciudadanos.

El Colegio delega la ejecución operativa del presupuesto en los Directores Generales y Jefes de Servicio, que son responsables, en su condición de «ordenadores delegados», de una gestión financiera buena y eficiente de los recursos y de garantizar unos sistemas de control adecuados y eficaces en sus servicios. Los Directores Generales y los Jefes de Servicio informan sobre el ejercicio de sus funciones en los informes anuales de actividad (IAA)[1], que contienen una declaración de fiabilidad firmada que avala la legalidad y regularidad de las transacciones financieras. Este es el principal instrumento por medio del cual documentan su responsabilidad ante el Colegio. El contenido de estos informes se debate con el Comisario o los Comisarios responsables antes de que el Director General o el Jefe de Servicio competente los firme.

Al adoptar este Informe de Síntesis, la Comisión asume su responsabilidad política respecto de la gestión realizada por sus Directores Generales y Jefes de Servicio, sobre la base de la fiabilidad y de las reservas formuladas por estos en sus informes anuales de actividad. Asimismo, señala los problemas de gestión esenciales que se han de abordar de forma prioritaria, identificados en los IAA (aun cuando no hayan sido objeto de una reserva), y define las líneas de acción para subsanar las deficiencias detectadas.

Este es el primer Informe de Síntesis adoptado durante el mandato de la actual Comisión. El Comisario responsable de Auditoría y Lucha contra el Fraude ha confirmado[2] a la autoridad responsable de aprobar la gestión presupuestaria el compromiso de la nueva Comisión de continuar considerando una prioridad la declaración de fiabilidad (DAS) sin reservas del Tribunal de Cuentas Europeo.

El objetivo estratégico de la anterior Comisión de obtener una DAS sin reservas movilizó energías y centró la atención en cuestiones fundamentales de buena gobernanza y gestión, con resultados tangibles (véase la sección 2). La Comisión está convencida de que se ha avanzado significativamente en la gestión de los fondos de la UE gracias a unos cambios de gran alcance en los sistemas de gestión y control y en los métodos de trabajo y la cultura. Con todo, también reconoce que sigue habiendo áreas que requieren mejora, como la gestión

---

[1] Artículo 60 del Reglamento financiero.

[2] Audiencia COCOBU de 26 de marzo de 2010.

compartida, ámbito en el que los Estados miembros ejecutan en torno al 75 % del presupuesto.

La Comisión invita a las demás instituciones y a los Estados miembros a iniciar una reflexión en profundidad sobre cómo mejorar la concepción de los regímenes de financiación, así como sus mecanismos de ejecución, gestión y control, a fin de aumentar su eficacia sobre el terreno y garantizar que el control del gasto de la UE sea eficiente, proporcional y rentable.

En este contexto, la revisión del presupuesto y la revisión trienal del Reglamento financiero[3], incluida la continuación del trabajo iniciado en 2008[4] sobre el concepto de riesgo tolerable, serán cruciales a fin de fijar las condiciones apropiadas para una gestión más eficaz y eficiente de los fondos de la UE a partir de 2013.

2. FORTALECER LAS BASES DE LA FIABILIDAD DE LA GESTIÓN DE RECURSOS

2.1. Mejorar los mecanismos de control para garantizar la legalidad y regularidad de las transacciones en toda la Comisión

En 2009 la Comisión prosiguió con resultados positivos sus esfuerzos para mejorar los mecanismos de control —tanto los utilizados por sus propios servicios como los empleados por los Estados miembros— a fin de garantizar la legalidad y la regularidad con vistas a la obtención de una DAS sin reservas.

La **DAS del año 2008 fue la mejor hasta la fecha**: el Tribunal de Cuentas emitió un dictamen sin reservas sobre operaciones subyacentes equivalentes al **47 % del presupuesto**, frente a un **6 % en 2003**, y por primera vez se dio «luz verde» a las operaciones subyacentes totales del ámbito «Agricultura y recursos naturales», así como al capítulo «Educación y ciudadanía». Por segundo año consecutivo, el Tribunal emitió asimismo un dictamen positivo sobre las cuentas consolidadas. Además, reconoció las mejoras cualitativas de los IAA (véase el punto 2.2) y la casi plena aplicación de las normas de control interno en toda la Comisión.

El año 2009 también fue el año de la consecución de importantes hitos en el esfuerzo por mejorar la gestión de los fondos de la UE, tales como la conclusión del informe final sobre el **Plan de Acción para reforzar la función supervisora de la Comisión en el marco de la gestión compartida de las acciones estructurales**[5], que ha dado lugar a desarrollos positivos en este ámbito de gasto importante, incluido un aumento significativo de las correcciones financieras (véase el punto 3.2 sobre el capítulo 6).

En 2009, la Comisión adoptó, asimismo, el **Informe de Impacto sobre el Plan de Acción de la Comisión para un Marco de Control Interno Integrado**[6], en el que se concluía que había habido avances importantes en el fortalecimiento de los sistemas de control interno durante el mandato de la Comisión anterior y que, aunque algunas mejoras podían atribuirse a medidas introducidas antes de 2005, había pruebas manifiestas de que los avances se habían acelerado de manera significativa a raíz del lanzamiento del plan de acción en 2006.

---

3 COM(2010) 260 de 28.5.2010.

4 «Hacia una interpretación común del concepto de riesgo de error aceptable», COM(2008) 866 final de 16.12.2008.

5 COM(2008) 97 de 18.2.2008; véase también el informe final SEC(2009) 1463 de 28.10.2009.

6 COM(2009) 43 de 4.2.2009.

La **función de auditoría interna** es esencial para establecer una fiabilidad razonable. En 2009, el Servicio de Auditoria Interna (SAI) de la Comisión concluyó su Plan Estratégico de Auditoría para el período 2007-2009 y completó el 87 % de su programa de trabajo de 2009 con 67 informes, entre los cuales había 32 informes de seguimiento y un informe de consultoría. El índice de aceptación de las recomendaciones de auditoría por parte de los auditados fue del 98,8 %. Las auditorías del SAI en 2009 abarcaron, entre otros, la continuidad de actividades, la gestión de riesgos, la gestión de licitaciones y subvenciones, las políticas exteriores y las políticas de control de las DG para la gestión compartida. Estas misiones de auditoría dieron lugar a 260 recomendaciones, de las cuales 2 eran «críticas» y 113 «muy importantes».

Conviene destacar dos misiones del SAI entre las auditorías internas realizadas en 2009: en primer lugar, la auditoría de seguimiento del **proceso de garantía IAA**, que en diciembre de 2009 acabó concluyendo que todas las recomendaciones hechas en la auditoría inicial (2007) se habían realizado; y, en segundo lugar, la **auditoría del SAI sobre la aplicación del marco de gestión de riesgos de la Comisión**, realizada en 2009 y que concluyó que dicho marco era coherente con las normas internacionales y constituía una base sólida en apoyo de la gestión de riesgos. El SAI identificó algunos ámbitos que debían mejorarse, relativos en particular a las funciones y responsabilidades en materia de gestión de riesgos dentro de las DG, a la necesidad de más orientaciones y aclaraciones sobre determinados asuntos y al tratamiento de los riesgos transversales. Estos asuntos están siendo examinados por los servicios centrales en 2010.

También se han realizado progresos en la aplicación rápida y efectiva de todas las recomendaciones de auditoría aceptadas pendientes que se consideran «críticas» o «muy importantes», tal y como se pedía en el Informe de Síntesis de 2008. En 2009, el Comité de Seguimiento de las Auditorías constató que ninguna recomendación crítica había permanecido abierta seis meses después del plazo establecido. No obstante, señaló que el seguimiento de las recomendaciones muy importantes seguía siendo un reto (68 continuaban abiertas seis meses después del plazo establecido).

La Comisión continuará siguiendo de cerca la aplicación de las recomendaciones de auditoría interna «críticas» y «muy importantes». Ha invitado a todos los Directores Generales y Jefes de Servicio a que velen por que los cuadros directivos presten a este asunto la atención necesaria.

2.2. Mejorar la claridad y coherencia de los informes anuales de actividad (IAA)

Los IAA constituyen una de las principales fuentes de información para el Tribunal de Cuentas Europeo con vistas a la aprobación de la gestión presupuestaria (DAS). La calidad de estos informes ha mejorado en los últimos años. En 2009, en su informe anual correspondiente a 2008, el Tribunal de Cuentas otorgó a todos los IAA de las DG y servicios de la Comisión exclusivamente los grados «A» y «B», e incluso concedió un grado «B+» sin precedentes[7] al capítulo 5 («Agricultura y recursos naturales»).

[7] Una calificación «A» significa que el IAA proporciona pruebas (claras e inequívocas) suficientes para las conclusiones del Tribunal; «B» significa que el IAA proporciona pruebas suficientes para las conclusiones del Tribunal. El signo «+» significa que no hay pruebas para justificar una modificación en la calificación de la evaluación, pero que el Tribunal ha constatado no obstante una mejora significativa. DO C 269 de 10 noviembre 2009, p. 44.

Siguiendo una instrucción del Colegio recogida en el Informe de Síntesis de 2008, la Secretaría General y la Dirección General de Presupuestos realizaron en 2009 un estudio en toda la Comisión para determinar los factores positivos que inciden en la calidad de los IAA. A raíz de los elementos determinados, se aplicaron una serie de medidas:

- Las instrucciones vigentes aplicables a los IAA se sometieron a una revisión en profundidad, que comportó la introducción de una clara distinción entre la parte 2 (información sobre los sistemas de control interno financiero y no financiero) y la parte 3 (los elementos en apoyo de la declaración de fiabilidad).

- La parte 2 del IAA exige ahora una conclusión nueva y específica sobre el funcionamiento general de las normas de control interno.

- La Secretaría General y la Dirección General de Presupuestos crearon un servicio de asistencia especial para responder a las preguntas de los servicios de la Comisión.

- Se ha colgado en la intranet una presentación interactiva de las instrucciones vigentes que facilita la navegación y permite a los servicios encontrar con mayor facilidad respuestas a preguntas concretas.

- Se ofreció al personal encargado de la redacción de los informes unos cursos de formación sobre cómo redactar un buen IAA, con vistas a consolidar los mensajes clave de las instrucciones aplicables (asistieron unas 70 personas).

- Las instrucciones aplicables se publicaron antes que en el pasado (el 5 de noviembre de 2009).

- Se mejoró la revisión *inter pares* de los IAA a través de la intervención temprana de los servicios centrales (fase previa a la revisión *inter pares*) y la información sistemática a los servicios sobre la calidad de sus borradores de IAA.

Los IAA de 2009 muestran una mejora considerable en toda la Comisión, tanto en la calidad de la información presentada para probar la fiabilidad como en la legibilidad de los informes. Los servicios centrales siguieron interviniendo en una fase temprana del proceso de redacción de los IAA, debatiendo elementos centrales con las DG y los servicios y prestando la orientación necesaria para mejorar la calidad de los textos finales.

La Comisión continuará trabajando para mejorar los IAA en tanto que instrumento principal por medio del cual los ordenadores delegados documentan su responsabilidad ante el Colegio y como fuente de pruebas para la DAS. La Comisión ha dado instrucciones a la SG y a la DG BUDG para que continúen dando orientaciones a las DG y los servicios por medio de la revisión periódica de las instrucciones aplicables, de notas explicativas, acciones de formación, reuniones de revisión *inter pares* y cualesquiera otras medidas que se consideren útiles. Ha invitado a los Directores Generales y Jefes de Servicio a que presten su apoyo activo a todas las medidas promovidas por los servicios centrales con vistas a mejorar la calidad de los IAA.

3. FIABILIDAD FUNDAMENTADA EN LOS INFORMES ANUALES DE ACTIVIDAD Y RESERVAS FORMULADAS POR LOS DIRECTORES GENERALES

Una vez examinados los informes anuales de actividad y, en particular, las declaraciones firmadas por los Directores Generales, la Comisión constata que **todos proporcionaban una fiabilidad razonable** en cuanto al uso de los recursos para su finalidad prevista, al respeto de los principios de buena gestión financiera y al hecho de que los procedimientos de control aplicados brindan las garantías necesarias sobre la legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes. Algunos Directores Generales señalaron deficiencias residuales y formularon reservas en sus IAA **sin poner en entredicho el nivel general de fiabilidad proporcionado**.

Trece Directores Generales formularon un total de **veinte reservas** en sus IAA de 2009. De las veinte reservas, nueve ya se habían formulado en 2008 y la actuación correspondiente seguía en curso a finales de 2009, y las otras once eran nuevas. Esta cifra supera en cinco las reservas del mismo período del año anterior (quince en 2008). Esto se explica por varias razones: ante todo por el hecho de que en 2008 se hicieron pocos o ningún pago en el marco de los programas 2007-2013, que alcanzaron su madurez en 2009; por la persistencia de **complejas normas de elegibilidad aplicables a los beneficiarios de subvenciones** (un asunto que afecta a los fondos sujetos a una gestión centralizada directa: hay nueve reservas relativas a regímenes de subvenciones en 2009, frente a cuatro en 2008); y por problemas en la aplicación de las **normas de contratación pública**, una fuente de errores detectada con frecuencia en la gestión compartida.

El aumento del número de reservas debe considerarse una señal de que todos los ordenadores delegados de la Comisión toman muy en serio la buena gestión financiera y de que hay una conciencia de la repercusión real y potencial sobre la reputación de la Comisión de cualquier irregularidad en la gestión de los fondos de la UE.

También es importante señalar que, a raíz de su evaluación de los resultados del control, varias DG pudieron levantar reservas que venían de ejercicios previos, por ejemplo en los ámbitos de la agricultura y los recursos naturales (DG MARE), de los asuntos económicos y financieros (DG ECFIN) o de la educación y la ciudadanía (DG COMM). Los Directores Generales de Ampliación y de Política Regional pudieron levantar reservas formuladas en 2008 relativas a la gestión de fondos de preadhesión en Bulgaria, y el Director General de Agricultura y Desarrollo Rural pudo levantar la reserva relativa a SAPARD en Bulgaria y Rumanía.

Las distintas DG y servicios identificaron los problemas principales que dieron pie a sus reservas y presentaron medidas para subsanarlos. Al igual que en el pasado, las DG y los servicios han justificado debidamente el levantamiento de las reservas, dejando constancia no solo de las medidas adoptadas para resolver el problema, sino también de las pruebas pertinentes para demostrar que el problema se había resuelto efectivamente sobre el terreno. En la mayoría de los casos, esto significaba que se disponía de información concreta respecto de que los índices de error habían disminuido a un nivel aceptable o que los sistemas se habían reforzado adecuadamente.

3.1. Agricultura y recursos naturales

En su informe anual de 2008, el Tribunal señaló por primera vez que, en general, el índice de error para el grupo de políticas relativas a la agricultura y los recursos naturales estaba ligeramente por debajo del umbral de importancia relativa del 2 %. Aunque el índice de error

en el ámbito del desarrollo rural seguía siendo más alto que el del Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA), era sin embargo menor que en años anteriores. El Tribunal concluyó que el Sistema Integrado de Gestión y Control (SIGC) era en general eficaz a la hora de limitar el riesgo de error o de gasto irregular, pero que aún era necesario introducir mejoras en determinados organismos pagadores de algunos Estados miembros.

El Director General de Agricultura y Desarrollo Rural introdujo **dos reservas** en el IAA de 2009. La primera se refería al **gasto para medidas de desarrollo rural** en el marco de Axis 2 (mejora del medio ambiente y del entorno rural) para el período de programación 2007-2013 y respondía a las estadísticas de control comunicadas por los Estados miembros, que arrojaban un índice de error del **3,4 %.** Esta reserva se incorporó porque el índice de error encontrado era superior al umbral de importancia relativa actualmente utilizado por el Tribunal de Cuentas Europeo.

La segunda reserva se refería a unas **deficiencias importantes en los SIGC de Bulgaria y Rumanía**. La reserva se introdujo por razones de reputación, dado que las deficiencias persisten desde la adhesión y ha habido retrasos en la aplicación de unos planes de acción cuya conclusión está prevista para 2011.

El Director General de Asuntos Marítimos y Pesca formuló dos reservas. Una se refería a la **elegibilidad de pagos a los Estados miembros para compensar los costes adicionales de la comercialización de determinados productos de la pesca de las regiones ultraperiféricas**, respecto de los cuales se estima que el **3 %** de los pagos pueden ser irregulares. La otra se refería a los programas operativos del IFOP; en este caso el importe se cifró en 46,8 millones de euros o el 41 % de los pagos realizados a lo largo del año para el IFOP, que en 2009 fue particularmente bajo. En consecuencia, el índice de error es significativamente más alto si se expresa en términos de pagos realizados a lo largo del año. Expresado como porcentaje de los pagos anuales medios en el período 2005-2007, el índice de error detectado es del 9,4 %.

El Director General de Medio Ambiente formuló una reserva sobre la **elegibilidad del gasto declarado por los beneficiarios de las subvenciones**, dado que el 5,97 % de los pagos de subvenciones en 2009 presentaba un riesgo, lo que equivale al **3,89 %** del importe total de pagos realizados en 2009 para la actividad PA correspondiente.

La Comisión tiene el compromiso de garantizar la eficacia de los controles, realizados esencialmente por los Estados miembros, en el ámbito del desarrollo rural. Ahora bien, los controles en este ámbito son costosos, y son muchos los beneficiarios (3,6 millones en 2008). El 26 de mayo de 2010, la Comisión adoptó una Comunicación a las demás instituciones[8] en la que se proponía un nivel de riesgo tolerable para el desarrollo rural de entre el 2 % y el 5 %. El nivel de riesgo tolerable se establece teniendo en cuenta la rentabilidad de los controles y el nivel aceptable de error residual que se justifique a la luz de estos costes. La Comisión continuará trabajando con las autoridades competentes de los Estados miembros para optimizar la eficacia de los sistemas de control.

Respecto de los problemas causados por los complejos requisitos de elegibilidad aplicables a beneficiarios de subvenciones, la Comisión tiene intención de adoptar medidas concretas para superar los obstáculos principales (véase la sección 4, «Aspectos transversales»).

[8] Véase la Comunicación de la Comisión sobre el riesgo de error tolerable, COM(2010) 261 de 26.5.2010.

La Comisión recuerda los compromisos asumidos por las autoridades de Bulgaria y Rumanía en lo relativo a los planes de acción elaborados para corregir las deficiencias de sus SIGC y reitera que controlará su aplicación de cerca y de manera estricta.

3.2. Cohesión

La política de cohesión se aplica sobre la base de una gestión compartida y representa en torno al 31 % del presupuesto de la Unión. Sigue siendo el ámbito de gasto con el mayor índice de error en la DAS de 2008 (11 %) y es el único ámbito político que todavía recibe una mala calificación del Tribunal[9]. Esto se debe en gran medida al funcionamiento ineficaz de determinados sistemas de gestión y control de algunos Estados miembros.

Habida cuenta de estos elevados índices de error, la Comisión adoptó en 2009 varias iniciativas importantes para mejorar los sistemas de gestión y control en el ámbito de la cohesión. Tras haber culminado la aplicación del plan de acción, la Comisión informó en febrero de 2010[10] sobre el impacto de estas acciones, así como sobre las acciones adicionales que aplicó en el marco de la estrategia conjunta de auditoría para las acciones estructurales («estrategia de auditoría»). Entre las repercusiones principales figuraba un aumento significativo de las **correcciones financieras**, cuyo valor aumentó tanto en el período 1994-1999 como en el período 2000-2006, alcanzando un total de 3 801 millones de euros en 2008 y 2009, frente a un total de aproximadamente 3 567 millones de euros durante los años 2000-2007.

Del total resultante de 7 368 millones de euros de correcciones entre 2000 y 2009, en torno al 70 % fue propuesto por la Comisión y aceptado por los Estados miembros (esto significa que los Estados miembros pueden reasignar la contribución de la Comisión a proyectos elegibles adicionales, las llamadas «retiradas»). La Comisión ha afirmado su intención de mantener el impulso generado por el plan de acción y continuar con unas acciones de supervisión rigurosas en el contexto de su estrategia de auditoría.

Los servicios siguieron elaborando las orientaciones sobre los sistemas de gestión y control instaurados por los Estados miembros para la aplicación de los fondos de la UE en el ámbito de la política de cohesión (por ejemplo completando el capítulo final que se va a incorporar al manual de referencia para las auditorías para el período de programación 2007-2013). Revisaron la nota explicativa sobre los resúmenes anuales, recibieron y analizaron los resúmenes anuales de las auditorías y las declaraciones disponibles que los Estados miembros tenían que presentar por tercera vez el 15 de febrero 2010. Dichos resúmenes habían mejorado respecto de años anteriores, aunque los correspondientes a cuatro Estados miembros no cumplían directamente los requisitos mínimos (se les invitó a presentar información adicional). Además, nueve Estados miembros facilitaron una declaración (voluntaria) de fiabilidad de conjunto.

El año 2009 también fue el primer año en que se produjo una ejecución significativa para el período de programación 2007-2013. La legislación aplicable a los Fondos Estructurales durante dicho período exige que las autoridades de los Estados miembros faciliten **informes de control y dictámenes de auditoría anuales**. Hay un primer indicio en los resultados de una investigación especial de auditoría lanzada por las Direcciones Generales de Política

---

9 DO C 269 de 10.11.2009, p. 26.

10 COM(2010) 52.

Regional y de Empleo y Asuntos Sociales de que las disposiciones de control mejoradas en el marco regulador 2007-2013 y las medidas preventivas adoptadas por la Comisión en ámbitos clave de la política de cohesión han comenzado a tener un efecto positivo sobre los índices de error.

Durante la investigación especial de auditoría, la Comisión examinó una muestra estadística, seleccionada con los mismos criterios que la del Tribunal, de pagos realizados hasta mayo de 2009 en los 15 Estados miembros que habían declarado gastos en esa fecha. Esto dio lugar a 18 misiones de auditoría que abarcaron 164 proyectos cofinanciados en el marco de 17 programas operativos en diez Estados miembros. La conclusión fue que el índice de error del gasto declarado en el período auditado por los 15 Estados miembros se sitúa en torno al **5 %**. Los errores cuantificables se referían al incumplimiento de las normas de contratación pública y elegibilidad. Los auditores detectaron también una serie de errores no cuantificables. La frecuencia de operaciones verificadas que se vieron afectadas por errores cuantificables con un posible impacto financiero fue del 20 % sobre el total de operaciones.

Hubo cuatro reservas formuladas por los ordenadores delegados en este ámbito: dos correspondientes al período de programación 2000-2006 (DG REGIO y DG EMPL relativas al FEDER y al FSE, respectivamente) y, por primera vez, dos reservas correspondientes al período de programación 2007-2013 (relativas también al FEDER y al FSE, respectivamente). Cada una de las cuatro reservas señalaba claramente los Estados miembros y programas afectados, así como las medidas adoptadas o propuestas para corregir las deficiencias.

El Director General de Empleo y Asuntos Sociales formuló dos reservas: una se refería a los sistemas de gestión y control de unos programas operativos concretos en el marco del FSE 2000-2006 (en Alemania, Bélgica, España, Francia e Italia) y la otra a los sistemas de gestión y control de unos programas operativos concretos en el marco del FSE 2007-2013 (en Alemania, Bélgica, España, Italia, Luxemburgo y Rumanía). La primera reserva se cifra en un 0,77 % de los pagos intermedios realizados para el período 2000-2006; la segunda se cifra en el 1,60 % de los pagos intermedios para el período 2007-2013. Ambas reservas se formularon por motivos de reputación, vistas las deficiencias importantes en elementos esenciales de los sistemas de gestión y control.

El Director General de Política Regional formuló dos reservas: una sobre los sistemas de gestión y control en el marco del FEDER/Fondo de Cohesión en el período 2000-2006 (en Alemania, Bulgaria, Italia y el Reino Unido y relativa a 15 programas Interreg) y la otra sobre los sistemas de gestión y control en el marco del FEDER/Fondo de Cohesión en el período 2007-2013 (en Alemania, Bulgaria, España e Italia respecto de 15 programas de cooperación territorial europea).

La primera reserva se refería solo al 0,44 % de las actividades PA afectadas, debido a que no se habían ejecutado los pagos en 2009 para algunos de los programas. La segunda se cifró en el 0,69 % de la actividad PA. Ambas reservas se formularon por motivos de reputación, vistas las deficiencias importantes en elementos esenciales de los sistemas de gestión y control.

Los casos señalados por las DG para el período 2007-2013 se basan, al igual que en años anteriores, en la evaluación de los sistemas de gestión y control en los Estados miembros y en su capacidad para prevenir, detectar y corregir errores. Debe recordarse que estos sistemas son plurianuales y que el índice de error anual en las DAS probablemente sea superior, dado que refleja errores que pueden detectarse y corregirse en años posteriores y seguirá reflejando

errores cometidos en el marco de la legislación aplicable durante el periodo de programación anterior, bajo la cual el riesgo inherente era superior.

La Comisión continuará examinando de cerca los resúmenes anuales y colaborará con las autoridades competentes de los Estados miembros para que resulten más útiles a efectos de la declaración de fiabilidad. También seguirá organizando reuniones anuales con el «grupo de homólogos», así como reuniones de coordinación bilaterales y acciones de formación. Para reforzar la responsabilidad de los Estados miembros con arreglo al artículo 317 del TFUE, la Comisión ha incluido en su propuesta para la revisión trienal del Reglamento financiero la exigencia de que los organismos responsables acreditados en los Estados miembros faciliten una declaración de gestión anual que abarque todos los fondos sujetos a gestión compartida.

La Comisión se felicita de las iniciativas de algunos Estados miembros de facilitar voluntariamente declaraciones nacionales y se compromete a proporcionar antes del verano de 2010 una visión de conjunto consolidada relativa al valor añadido de las declaraciones actuales desde la perspectiva de la fiabilidad.

La Comisión subraya, asimismo, la importancia de fijar unos parámetros apropiados para la evaluación de su gestión del riesgo que tenga plenamente en cuenta los costes del control y la complejidad de las normas, que constituye una fuente de error importante. Presentará su propuesta sobre los niveles de riesgo tolerable en el ámbito de la cohesión de aquí a finales de 2011.

3.3. Investigación, energía y transporte

Al igual que en 2008, el IAA de 2009 de cada una de las cuatro Direcciones Generales que ejecutan acciones en el marco del **Sexto Programa Marco** de Investigación (Empresa e Industria, Sociedad de la Información y Medios de Comunicación, Investigación y Movilidad y Transporte[11]) contenía una reserva respecto de la elegibilidad de los costes invocados por los beneficiarios de las subvenciones.

Cada uno de estos servicios informó sobre la aplicación de su parte de la estrategia de auditoría plurianual y comunicó unos índices de error residual acumulados más bajos que en 2008. Si bien esto representa un avance hacia el objetivo del control plurianual de reducir el índice de error residual por debajo del umbral del 2 % de aquí a finales de 2010, los resultados de un número considerable de auditorías obligan a proceder a recuperaciones y el programa de auditoría en su conjunto debe completarse para finales de 2010. Sobre la base de los resultados actuales resulta, sin embargo, probable que no se alcance el objetivo del 2 %, a pesar del aumento significativo de auditorías realizadas en comparación con las que se habían previsto.

El Director General de Empresa e Industria formuló además una reserva relativa a la fiabilidad de los informes financieros por parte del organismo delegado respecto de la ejecución de una acción sujeta a control compartido. Las pruebas de una auditoría preliminar indicaban un error material en el informe financiero del organismo ejecutor. No es posible cuantificar el impacto, puesto que solo se conocerá al final del programa, cuando la contribución final de la Unión se calcule sobre la base de los costes incurridos para la ejecución del programa.

[11] Antes Transporte y Energía.

La Comisión admite que los complejos requisitos de elegibilidad aplicables a los beneficiarios de subvenciones son la principal causa de los errores encontrados en el capítulo «Investigación, energía y transporte».

En su Comunicación «Simplificar la ejecución de los Programas Marco de Investigación»[12], la Comisión presentó medidas y opciones para simplificar la financiación de la investigación por parte de la UE e instó a las demás instituciones europeas a contribuir al debate y dar información sobre las distintas opciones. A más largo plazo, la Comisión también propone posibles pistas para una simplificación más radical que pudieran plasmarse posteriormente en acciones concretas o revestir la forma de nuevas propuestas legislativas, incluida la revisión trienal del Reglamento financiero.

Hasta la aplicación efectiva de estas propuestas, la Comisión debe resolver los problemas causados por las complejas normas de elegibilidad aplicables a los beneficiarios de subvenciones. El 26 de mayo de 2010, la Comisión adoptó una Comunicación a las demás instituciones en la que se proponía un nivel de riesgo tolerable en este ámbito de entre el 2 % y el 5 %[13]. El nivel de riesgo tolerable se establece teniendo en cuenta la rentabilidad de los controles y el nivel aceptable de error residual que se justifique a la luz de estos costes.

Además, la Comisión ha creado un grupo operativo de investigación de alto nivel que se dedicará especialmente a analizar, entre otras cosas, los asuntos de gestión y organización en el ámbito de la investigación.

La gestión compartida presenta unos desafíos particulares en materia de gestión de los fondos de la UE, tanto en este como en otros capítulos del gasto de la UE. La Comisión ha dado instrucción a la Secretaría General y a la Dirección General de Presupuestos para que acometan, junto con los servicios responsables, una revisión de los problemas que se encuentran con mayor frecuencia y propongan posibles mejoras en el ámbito de la gestión compartida.

3.4. Ayuda exterior, desarrollo y ampliación

En este terreno hay que destacar varios hechos importantes relacionados con la gestión. El Director General de Ampliación levantó la reserva sobre la gestión de los fondos de la UE en Bulgaria, basándose en los avances realizados por las autoridades competentes en la aplicación del plan de acción. Además, en febrero de 2009 la contabilidad del **Fondo Europeo de Desarrollo (FED) se transfirió** con éxito al sistema central de contabilidad (de ejercicios) ABAC de la Comisión, un cambio que habían recomendado el Tribunal de Cuentas y la autoridad responsable de aprobar la gestión presupuestaria. Se introdujeron mejoras importantes en la metodología de planificación de las auditorías externas de EuropeAid y se acordaron unos pliegos de condiciones para las misiones de verificación con los organismos de las Naciones Unidas. Por último, con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, se comenzó a trabajar en la creación del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE). A partir del IAA de 2010, la nueva estructura tendrá un impacto mayor en términos de información por lo que se refiere a este capítulo.

---

12 COM(2010) 187 de 29.4.2010.

13 COM(2010) 261.

En el IAA de 2009, el Director General de Relaciones Exteriores formuló una reserva sobre la gestión de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y el Instrumento de Estabilidad. El problema subyacente estriba en la dificultad de aplicar controles a posteriori apropiados y de obtener datos cuantificados adecuados sobre las operaciones a raíz de tales controles. La reserva se formula por motivos de reputación, vistas las deficiencias importantes descubiertas por las auditorías del Tribunal de Cuentas, del Servicio de Auditoría Interna y de la Estructura de Auditoría Interna y la posibilidad de que, una vez cuantificadas, puedan arrojar índices de error superiores al umbral de importancia del 2 %.

Las actividades de control de la Comisión relativas a la gestión de fondos para la ampliación y la postadhesión, que en términos financieros constituyen una parte importante de este capítulo, han llevado a subsanar el impacto potencial de las deficiencias previamente detectadas, permitiendo el levantamiento de una reserva importante.

Los asuntos señalados por el Director General de Relaciones Exteriores afectan a cantidades muy inferiores, pero deben resolverse con la misma eficacia. En cuanto a los asuntos de su responsabilidad y competencia, la DG RELEX está preparando un plan de acción global como consecuencia de esta reserva, que consolida y se apoya en los planes de acción específicos existentes que se están aplicando a raíz de las conclusiones de las auditorías. Las cuestiones que han de resolverse abarcan la revisión de la capacidad de gestión financiera (incluidos los recursos) en el contexto de unos presupuestos crecientes y la necesidad de apoyar las misiones PESC encaminadas a lograr el cumplimiento de las normas; la organización de controles a posteriori para obtener resultados cuantificados; la aclaración de las metodologías de control a posteriori; y la concepción de auditorías externas y el aprovechamiento de sus resultados.

La Comisión ha dado instrucciones al Director General de Relaciones Exteriores para que siga de cerca el desarrollo y la aplicación del plan de acción. La Comisión tiene intención de crear un servicio especial, que dependerá directamente del Vicepresidente y de la Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, para garantizar el control financiero de los instrumentos, incluido el presupuesto PESC y el sucesor del Instrumento de Estabilidad.

La Comisión presentará a finales de 2010 una propuesta sobre el nivel de error tolerable en el ámbito de las relaciones exteriores.

3.5. Educación y ciudadanía

Vista la exitosa aplicación de todas las medidas previstas en el plan de acción, el Director General de Comunicación pudo levantar la reserva formulada en 2008 respecto de las insuficiencias cualitativas detectadas durante los controles a posteriori de la gestión directa centralizada. No obstante, el Director General mantuvo la reserva respecto de la posible violación de derechos de autor por parte de los servicios de la Comisión, introducida en 2008 por motivos de reputación.

La aplicación de las medidas correctivas previstas en el plan de acción está en marcha: se han resuelto todas las quejas presentadas por las entidades de gestión colectiva y se ha concluido el examen interno de la situación de los derechos de autor en distintos ámbitos de la Comisión. Se están poniendo al día los acuerdos y los dictámenes jurídicos y se están firmando acuerdos sobre derechos de autor con las entidades de gestión colectiva y otros titulares de derechos. Se concluyeron las directrices sobre los derechos de autor para el personal de la Comisión y a principios de 2010 se creó en la DG COMM un servicio de

asistencia dedicado especialmente a los derechos de autor. La Comisión prevé que el plan de acción esté plenamente aplicado de aquí a finales de 2010.

El Director General de Educación y Cultura formuló una reserva sobre el índice de error excesivamente alto en la gestión directa centralizada, vista la frecuencia considerable de errores en las operaciones subyacentes detectados en los controles a posteriori. Las auditorías aleatorias finalizadas en 2009 arrojaron un **índice de error del 2,3 %**. Los errores observados se referían sobre todo a la incapacidad de los beneficiarios de presentar justificantes o documentos con la calidad necesaria.

El Director General de Justicia, Libertad y Seguridad formuló tres reservas en el IAA de 2009. La primera procedía de 2008 y era una reserva por razones de reputación relativa a los retrasos en la culminación del proyecto SIS II. La segunda es similar y se refiere a los retrasos en la aplicación de otro sistema de tecnologías de la información de gran alcance, VIS. La tercera reserva se formuló sobre la base de índices de error materiales: se detectó un **índice de error residual del 2,15 %** entre los beneficiarios de subvenciones auditables en el marco de los programas sobre derechos fundamentales y ciudadanía.

La Comisión reconoce que el desarrollo y la gestión de sistemas de tecnologías de la información de gran alcance como SIS II y VIS presentan desafíos especiales. Proseguirá sus esfuerzos por mejorar la gobernanza y la cooperación con las partes interesadas, a la vez que hará un seguimiento de cerca del contratista, asistida por un contratista responsable del control de calidad. Aplicará las medidas correctivas contractuales y financieras disponibles — incluidas sanciones financieras y órdenes de recuperación— en los casos en que los contratistas no cumplan sus obligaciones contractuales a su debido tiempo y de manera eficaz.

La Comisión ha invitado a todas las DG y servicios implicados en el desarrollo y la gestión de sistemas de tecnologías de la información de gran alcance a asegurarse de que disponen de la experiencia necesaria en el ámbito de la gestión de proyectos para desarrollar los planes oportunos de gestión de riesgos y de emergencia.

La Comisión es consciente de que los complejos requisitos de elegibilidad aplicables a los beneficiarios de subvenciones son una de las principales causas de errores encontradas en el capítulo «Educación y ciudadanía». Se felicita de los esfuerzos realizados por los departamentos afectados para mitigar el problema, consistentes, entre otros, en aumentar el número de visitas de control y el porcentaje de proyectos auditados, especialmente de los grupos destinatarios de riesgo, y en acelerar el archivo de antiguos expedientes. La Comisión recuerda la necesidad de analizar el coste de los controles y en 2011 presentará propuestas relativas a los niveles de riesgo tolerable. La Comisión también presentará propuestas para simplificar y mejorar la gestión de las subvenciones (véase la sección 4, «Aspectos transversales»).

Por último, la Comisión está satisfecha del trabajo realizado en respuesta a la posible violación por sus servicios de las normas sobre derechos de autor, que dio pie a una reserva formulada por el Director General de Comunicación en el IAA de 2008. La Comisión toma nota de que no se han presentado nuevas reclamaciones y de que el plan de acción debería ejecutarse plenamente de aquí a finales de este año a fin de permitir al ordenador delegado levantar la reserva en el IAA de 2010.

3.6. Asuntos económicos y financieros

El Director General de Asuntos Económicos y Financieros pudo levantar la reserva introducida en 2008 en relación con las deficiencias descubiertas en los sistemas de control de un organismo ejecutor. La reserva se refería a la posibilidad de que los nuevos controles instaurados para limitar los riesgos a raíz de las conclusiones del informe sobre el control a posteriori no resulten eficaces para el nuevo programa. Las medidas correctoras ejecutadas a lo largo de 2009 fueron suficientes para resolver el problema subyacente, lo que permitió al ordenador delegado levantar la reserva.

4. ASPECTOS TRANSVERSALES

4.1. Normas sobre subvenciones y contratos públicos

La complejidad de las normas de elegibilidad aplicables a los beneficiarios de regímenes de subvenciones, incluido el requisito de rembolsar los costes reales incurridos, fue una de las razones subyacentes a nueve de las veinte reservas formuladas por los ordenadores delegados en el IAA de 2009. Dicha complejidad ha sido durante años la causa de reservas recurrentes en el capítulo «Investigación, energía y transporte», y en 2009 se reconoció que afectaba a algunos ámbitos de gasto de los capítulos «Agricultura y recursos naturales» y «Educación y ciudadanía». Los errores en la aplicación de las normas que gobiernan la contratación pública figuran entre los problemas más frecuentes subyacentes a los errores en el capítulo «Cohesión».

Unas normas sencillas reducen el riesgo de reclamaciones erróneas por parte de los beneficiarios. Sin embargo, también es necesario un cierto nivel de complejidad a fin de alcanzar unos objetivos políticos específicos, por lo que ha de encontrarse un equilibrio adecuado[14].

En el contexto de la revisión trienal del Reglamento financiero, la Comisión ha presentado varias propuestas para proseguir la simplificación de los regímenes de subvenciones sin perjudicar la consecución de los objetivos políticos. Las iniciativas de simplificación persiguen orientar las subvenciones de la UE hacia un sistema basado en el rendimiento, con un mayor recurso a importes y porcentajes a tanto alzado y baremos estándar de costes unitarios. Con todo, debido al tiempo necesario para culminar el procedimiento de adopción, el margen para una mayor simplificación de la detallada legislación sectorial para el período 2007-2013 es limitado.

La Comisión invita a las demás instituciones a considerar las propuestas que ha presentado en su Comunicación «Simplificar la ejecución de los Programas Marco de Investigación» y reitera su voluntad de facilitar el debate interinstitucional. Por otra parte, será importante alcanzar un acuerdo sobre los niveles de riesgo tolerable adecuados, sobre la base de las propuestas de la Comisión, para todos los ámbitos de gasto.

La Comisión procederá, asimismo, a una reflexión en profundidad sobre las posibilidades de simplificar las normas de contratación pública. Ha pedido a la Secretaría General y a la Dirección General de Presupuestos que coordinen los contactos necesarios con los servicios

[14] En cualquier caso, la Comisión mantendrá unas condiciones apropiadas para velar por una buena gestión financiera, incluidas una medidas adecuadas de prevención del fraude.

responsables de desarrollar y controlar la aplicación de los instrumentos de contratación pública tanto a nivel de la UE como de los Estados miembros.

Ahora bien, los cambios profundos en el marco legislativo son una empresa a largo plazo y el margen principal para seguir avanzando en este terreno se dará en la legislación a partir de 2013. A corto plazo es necesario que las instituciones tengan una visión compartida sobre el grado en que es razonable esperar que la Comisión limite el nivel de errores no detectados **sobre una base anual**. La Comisión tiene el compromiso de mejorar permanentemente sus sistemas de control, incluidos los de sus socios responsables de su aplicación. No obstante, es consciente de los perfiles de riesgo variables de sus actividades y considera que es importante establecer unos criterios de referencia razonables y ambiciosos (utilizando un «enfoque de riesgo de error tolerable ») sobre cuya base pueda evaluarse objetivamente su gestión del riesgo, teniendo en cuenta los recursos de control disponibles.

La Comisión adoptó el 26 de mayo una serie de propuestas concretas sobre el riesgo tolerable en los ámbitos de la investigación, la energía, el transporte y el desarrollo rural. Continuará desarrollando propuestas para todos los capítulos del informe anual del Tribunal de Cuentas y promoverá activamente la idea de riesgo tolerable durante los debates interinstitucionales.

4.2. Recursos humanos

En abril de 2007, la Comisión presentó el análisis de sus recursos humanos y se comprometió a mantener estables sus efectivos durante el período 2009-2013 (tras la integración de todo el personal resultante de la ampliación) y a cubrir sus necesidades de personal en los ámbitos clave exclusivamente por medio de la redistribución. Este informe también contenía un análisis de los gastos generales de la Comisión. El informe fue acogido favorablemente por el Parlamento Europeo y en 2008 y 2009 se presentaron sendas actualizaciones. A comienzos de 2010 se elaboró un informe de seguimiento que demuestra que se mantiene la tendencia a la baja en el número de personal dedicado a funciones administrativas y de apoyo, particularmente al nivel de los departamentos.

El análisis anual se ha convertido en una herramienta útil en la que basar las decisiones de reasignación a fin de responder mejor a las prioridades políticas. En 2009 se pudieron agrupar distintas competencias para la realización de tareas específicas, en un plazo muy determinado, relacionadas con la crisis financiera y económica. Un régimen voluntario permite la adscripción temporal de funcionarios a los departamentos encargados de la gestión y el seguimiento de la crisis y de la aplicación del Plan Europeo de Recuperación Económica (sobre todo en las Direcciones Generales de Competencia, Mercado Interior y Asuntos Económicos y Financieros). Más en general, la Comisión siguió adscribiendo temporalmente efectivos a actividades limitadas en el tiempo, lo que supone una forma dinámica y flexible de cubrir las necesidades de personal en períodos de gran carga de trabajo y contribuye a una gestión dinámica de los recursos humanos a lo largo del tiempo.

A fin de atender las prioridades con unos recursos constantes limitados, se están reorganizando los servicios de la Comisión; la adaptación a las prioridades políticas ha implicado la creación de nuevas DG, la transferencia de responsabilidades y la reorganización de carteras. También se han realizado economías de escala mediante la **agrupación de infraestructuras de apoyo** entre DG y la creación de direcciones de recursos compartidas: el año 2009 ha visto la innovación de una única Dirección de Recursos para la DG Movilidad y Transportes y la DG Energía y otra para la DG Medio Ambiente y la DG Acción por el Clima.

En cuanto a la externalización de la gestión de programas a las agencias ejecutivas, la Comisión respetó su compromiso de no crear nuevas agencias ejecutivas más allá de aquellas previstas para hacer frente a la duplicación del presupuesto de investigación.

Respecto de la contratación de ciudadanos de los nuevos Estados miembros, el objetivo de **contrataciones UE-10** se había superado en términos globales a finales de 2008, dos años antes del final del período de transición, fijado en 2010[15]. Se alcanzó el objetivo para las **contrataciones UE-2**[16], y se señaló que las contrataciones globales progresaban «al ritmo previsto». No obstante, las dificultades para contratar personal especializado siguen siendo un problema para algunos servicios que necesitan **perfiles especializados/técnicos** adecuados en ámbitos muy diversos y no siempre encuentran candidatos idóneos en las listas de reserva. Para determinados perfiles, las expectativas de carrera y la remuneración que pueden ofrecerse no son suficientes para atraer los talentos necesarios. Los servicios centrales han instaurado un mecanismo de supervisión para identificar los problemas concretos y sus soluciones potenciales.

En 2009, la EPSO elaboró su «**Programa de Desarrollo EPSO**» destinado a revisar en profundidad los métodos de selección de personal de la UE con vistas a seleccionar el personal adecuado en el momento oportuno, a mejorar la calidad del proceso de selección y a crear una imagen positiva y moderna de las instituciones. Se ha dispuesto una estructura de oposiciones especializadas completamente nueva a fin de permitir que las instituciones contraten a los mejores candidatos con las competencias exigidas. En cuanto al personal temporal, varios servicios señalaron una **dependencia excesiva de este tipo de personal** y algunas Direcciones Generales seguían enfrentándose a problemas importantes en este ámbito debido a una elevada rotación de efectivos en las sedes y a la persistencia de altos porcentajes de vacantes en las delegaciones (en las delegaciones de algunos países, la tasa de vacantes de agentes contractuales alcanzó a finales de 2009 el 20 %).

La Comisión reitera su compromiso de proseguir sus esfuerzos por reducir los gastos generales y reasignar los ahorros a actividades prioritarias. Continuará realizando análisis sectoriales y, cuando sea necesario, adoptará medidas específicas como la creación del Grupo Operativo de Investigación a fin de responder a las cuestiones de gestión específicas de cada sector.

4.3. Planificación de la continuidad de actividades

La Comisión prosiguió en 2009 sus esfuerzos por integrar la gestión de la continuidad de las actividades en toda la institución. Acontecimientos como el incendio en el Berlaymont o la amenaza de una pandemia de gripe pusieron de manifiesto la importancia de estar preparado para hacer frente a posibles perturbaciones. Entre los progresos notables registrados el año pasado cabe mencionar el mantenimiento eficaz de las actividades de la Comisión durante el

---

[15] A fecha de noviembre de 2009 se habían contratado 3 814 ciudadanos UE-10, lo que representa el 109 % del objetivo indicativo global para 2004-2010. Puede encontrarse mayor información sobre la situación de las contrataciones UE-10 en el último informe de la Comisión sobre las contrataciones UE-12, transmitido el 15 de abril de 2010 a las Comisiones de Presupuestos del Parlamento y del Consejo.

[16] A fecha de noviembre de 2009, se habían contratado 878 ciudadanos UE-2, lo que representa el 103% del objetivo indicativo global para 2007-2009. Puede encontrarse mayor información sobre la situación de las contrataciones UE-10 en el último informe de la Comisión sobre las contrataciones UE-12, transmitido el 15 de abril de 2010 a las Comisiones de Presupuestos del Parlamento y del Consejo.

incendio y el lanzamiento de una nueva herramienta de gestión de la continuidad de actividades («NOAH»). A finales de 2009 se adoptó un plan de acción de tres años en respuesta a las recomendaciones de una reciente auditoría del SAI, plan que está siendo aplicado en estos momentos.

El Colegio invita a todos los servicios a conceder a este asunto la prioridad necesaria, y en particular a aquellos que hayan señalado un cumplimiento parcial de esta norma de control interno. Se ha pedido a todas las DG que reevalúen sus funciones críticas por medio de un análisis de impacto sobre las actividades basado en las nuevas directrices publicadas por la Secretaría General, elaboren unos planes de continuidad de actividades más pragmáticos y gestionen mejor sus dependencias. Las disposiciones existentes serán sometidas a una prueba con vistas a mejorarlas y deberán proseguirse los esfuerzos de sensibilización.

5. CONCLUSIONES

- La Comisión reitera su compromiso de seguir dando prioridad a la obtención de una declaración de fiabilidad sin reservas (DAS) del Tribunal de Cuentas Europeo. Tiene el convencimiento de que se han realizado progresos significativos en la gestión de los fondos de la UE gracias a los cambios introducidos en los sistemas de gestión y control, los métodos de trabajo y la cultura, y observa con satisfacción que la DAS de 2008 es la mejor de las obtenidas hasta el momento.

- La Comisión reconoce que aún hay margen para la mejora, en particular en ciertos ámbitos de la gestión compartida. Proseguirá su colaboración con los Estados miembros, vistas las mayores responsabilidades de estos con arreglo al Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. La Comisión invita a los Estados miembros a seguir mejorando los sistemas de gestión y control para todos los programas en curso en el ámbito de la cohesión.

- La Comisión invita a las demás instituciones a responder positivamente a su propuesta sobre las declaraciones de gestión anuales para todos los gastos sujetos a gestión indirecta o compartida en el marco de la revisión del Reglamento financiero, e invita a los Estados miembros a anticipar la entrada en vigor de estas disposiciones.

- La Comisión reconoce las dificultades que plantean las normas complejas aplicables a los beneficiarios de subvenciones y a la contratación pública. Ya ha presentado propuestas para simplificar las normas relativas a los regímenes de subvenciones en el contexto de la revisión trienal del Reglamento financiero. La Comisión invita a las demás instituciones a responder positivamente a sus propuestas para fijar unos niveles concretos de riesgo tolerable.

- La Comisión se felicita de que los planes de acción elaborados por los ordenadores delegados sean los adecuados para subsanar las deficiencias y atenuar los riesgos detectados y ha instado a todos los Directores Generales y Jefes de Servicio responsables a que los apliquen de manera cuidadosa.

- La Comisión invita a las demás instituciones y a los Estados miembros a iniciar una reflexión en profundidad sobre cómo mejorar la concepción de los regímenes de financiación, así como sus mecanismos de ejecución, gestión y control, a fin de aumentar su eficacia sobre el terreno y garantizar que el control del gasto de la UE sea eficiente, proporcional y rentable.

ANNEX 1: Reservations 2005 – 2009[17]

DG		Reservations 2009		Reservations 2008		Reservations 2007		Reservations 2006		Reservations 2005
AGRI	2	1. Expenditure for **rural development** measures under Axis 2 (improving the environment and the countryside) of the 2007-2013 programming period 2. Serious deficiencies in IACS in Bulgaria and Romania	2	1. Expenditure for **rural development** measures under Axis 2 (improving the environment and the countryside) of the 2007-2013 programming period. 2. Management and control system for SAPARD in **Bulgaria and Romania.**	2	1. Insufficient implementation of **IACS in Greece** **2. Exactitude of rural development control data of Member States giving a first indication of the error rate in this policy area**	1	1. Insufficient implementation of IACS in Greece	2	1. Preferential import of high quality beef ("Hilton" beef) – risk of non-respect of product definition. 2. Insufficient implementation of IACS in Greece
REGIO	2	1) Reservation on ERDF management and control systems for certain programmes in the period 2007-2013 in Germany, Spain, Bulgaria, 15 European Territorial Cooperation programmes 2) Reservation on ERDF management and control systems for certain programmes in the period 2000-2006 in Bulgaria, Italy, Germany, and UK and concerning 15 Interreg programmes	2	1) Reservation on **ERDF** management and control systems for the period 2000-2006 in certain programmes in: BELGIUM, GERMANY, ITALY, SPAIN, + 21 INTERREG programmes 2) Management and control system for the road sector in **BULGARIA** in 2008	2	1. Reservation concerning the **ERDF management and control systems** for certain programmes in the period 2000-2006 in: CZECH REPUBLIC, FINLAND, GERMANY, GREECE, IRELAND, ITALY, LUXEMBOURG, POLAND**,** SLOVAKIA, SPAIN + 51 INTERREG programmes. 2. Reservation concerning the management and control systems for the **COHESION FUND** (period 2000-2006) in:	2	1. Reservation concerning the management and control systems for ERDF in United Kingdom - 2. Reservation concerning the management and control systems for ERDF in the INTERREG programmes (except IIIB North West Europe and Azores, Canaries, Madeira)	3	1. Management and control systems for ERDF in UK-England; 2. Management and control systems for ERDF in Spain; 3. Management and control systems for the Cohesion Fund in Spain

[17] This table presents a summary of reservations; it is not intended to offer an exhaustive description of them. For details of the reservations, please consult the Annual Activity Report of the relevant Commission department on http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/aar/index_en.htm

						- Bulgaria, Czech Republic, Slovakia, Hungary and Poland.				
EMPL	2	1) Management and control systems for identified operational programmes under ESF 2000-2006 in BE, DE, FR, IT, and ES. 2) Management and control systems in ESF in BE, DE, IT, LUX, RO and ES for certain programmes in the period 2007-2013	1	Management and control systems for identified **ESF Operational Programmes** in Spain, United Kingdom, France, Italy, Poland, Belgium and Luxembourg (quantification: 41 million €, 0.6%)	1	Management and control systems for identified **ESF** Operational Programmes in - Spain, - United Kingdom, - France, - Italy, - Slovakia, - Portugal, - Belgium and - Luxembourg.	1	1. Systèmes de gestion et de contrôles de programmes opérationnels du FSE en Espagne, en Ecosse (objectifs 2 et 3, UK), en Suède (objectif 3 en partie), en Slovaquie, en Slovénie, en Lettonie et dans les régions Calabre et Lazio (IT)	1	1. Systèmes de gestion et de contrôle des programmes opérationnels en England (UK)
MARE (former FISH)	2	1) Management and control systems for FIFG operational programmes in 2 and specific measures in another three Member States. 2) Eligibility of payments made to Member States to compensate additional costs in the marketing of certain fishery products from the Outermost Regions.	1	Reservation on direct centralised management concerning the **eligibility of costs reimbursed for expenditure in the area of control and enforcement of the Common Fisheries Policy**, where the annual error rate detected by ex-post controls is higher than the 2% of the annual payments made for the MS programmes and on a multiannual basis represents more than 2% of sample payments.			0	0	0	**0**

JRC	0		0		0		0	0	1	1. Status and correctness of the closing balance
RTD	1	Accuracy of cost claims under FP6 (error rates above materiality threshold of 2%)	1	Rate of residual errors with regards to the accuracy of cost claims in **FP6**	1	Reservation concerning errors relating to the accuracy of the cost claims and their conformity with the provisions of the Fifth Research Framework Programme (FP5).	2	1. Accuracy of the cost claims and their conformity with the provisions of FP5 research contracts. 2. Absence of sufficient evidence to determine the residual level of persisting errors with regard to the accuracy of cost claims in FP6 contracts.	1	1. Exactitude des déclarations de coûts et leur conformité avec les clauses des contrats de recherche du 5ème PCRD
INFSO	1	Accuracy of cost claims under FP6 (error rates above materiality threshold of 2%)	1	Rate of residual errors with regards to the accuracy of cost claims in **FP6**	1	Reservation concerning the rate of residual errors with regard to the accuracy of cost claims in Framework Programme 6 contracts.	3	1. Allocation of research personnel 2. Errors relating to the accuracy of cost claims and their compliance with the provisions of the research contracts, FP5 3. Absence of sufficient evidence to determine the residual level of persisting errors with regard to the accuracy of cost claims in Framework Programme 6 contracts	2	1. Errors relating to the accuracy and eligibility of cost claims and their compliance with the provisions of research contracts under FP5; 2. Allocation of research personnel
ENTR	2	1) Accuracy of cost claims under FP6 (error rates above materiality threshold of 2%)	1	Rate of residual errors with regards to the accuracy of cost claims in **FP6**	1	Unsatisfactory functioning of the financing of European Standardisation	2	1. Errors relating to accuracy and eligibility of costs claims and their compliance with the	2	1. Errors relating to accuracy and eligibility of costs claims and their compliance with the

		2) Reservation concerning the reliability of the financial reporting by the delegated body about the implementation of the joint programme.						provisions of the research contracts under FP 5 2. Unsatisfactory functioning of the financing of European Standardisation		provisions of research and eligibility of costs claims and their compliance with the provisions of the research contracts under the 5th Research Framework Programme; 2. Uncertainty regarding cost claims of the European Standardisation Organisations
TREN	1	Accuracy of cost claims under FP6 (error rates above materiality threshold of 2%)	1	Rate of residual errors with regards to the accuracy of cost claims in **FP6**	1	Erreurs concernant l'exactitude et l'éligibilité des déclarations de coûts et respect des termes des contrats du 5e PCRD	1	1. Erreurs concernant l'exactitude et l'éligibilité des déclarations de coûts et respect des termes des contrats du 5e PCRD	2	1. Risque de surpaiement concernant le 5éme Programme Cadre; 2. Sûreté nucléaire
EAC	1	*Too high error rate in centralised direct management, due to lack of justifying documents for cost claims, concerning projects from the previous generation of programmes*	0		0		1	1. Faiblesse des systèmes de contrôle constatées dans certaines Agences Nationales	2	1. Insuffisante assurance quant à la gestion à travers les agences nationales 2. Insuffisante assurance quant à la fiabilité et l'exhaustivité des montants inscrits au bilan de la Commission et au compte de résultat économique
ENV	1	Eligibility of expenditures declared by beneficiaries of grants	0		1	Eligibility of expenditures declared by beneficiaries of non-LIFE grants	0	0	0	0

SANCO	0		0		0	0	1	1. Insufficient assurance of business continuity of a critical activity	1	1. Health crisis management
JLS	3	1) Reputational damage due to delays in the completion of the SIS II project. 2) Reputational damage due to a delay in the completion of the VIS project. 3) Residual error rate in non-audited population of grants under programmes for fundamental rights and citizenship.	1	Delays in the implementation of the Schengen Information System II (SIS II),	2	1. Faiblesse des systèmes de contrôle et de gestion du Fonds européen pour les Réfugiés en Italie, pour les périodes de programmation 2000-2004, et 2005-2007 2. Mise en œuvre incomplète des mécanismes de supervision de la Commission en gestion partagée pour le Fonds européen pour les réfugiés 2005-2007.	1	1. Faiblesse des systèmes de contrôle et de gestion du Fonds européen pour les Réfugiés en Italie, pour la période de programmation 2000-2004	2	1. Insufficient number of ex-post controls missions and lack of a fully-fledged methodology in the area of direct management in 2005; 2. Management and control systems for the European Refugee Fund for the UK for 1002-2004
ESTAT	0		0		0		1	1. Absence de garantie sur la régularité des paiements effectués en 2006 dans le cadre des conventions de subvention signées avec trois Instituts nationaux de statistiques pour lesquels des manquements ont été constatés en 2006	0	0
ECFIN	0		1	Possibility that new mitigating controls put in place following an ex-post control report on funds managed by an external body entrusted with	1	Possibility that additionality requirements are not sufficiently met.	1	1. Possibility that additionality requirements are not sufficiently met	0	0

				indirect centralized management are not effective.						
TRADE	0		0		0		0	0	0	0
AIDCO	0		0		0		0	0	0	0
ELARG	0		1	Potential irregularities in the management of **PHARE funds** under extended decentralised management by two **Bulgarian** Implementing Agencies (named).	1	Potential irregularities in the management of PHARE funds under extended decentralised management by the following Bulgarian Implementing Agencies: - Central Finance and Contract Unit (CFCU) - Ministry for Regional Development and Public Works (MRDPW).	0	0	1	1. Legal status and liability of contractual partner in the framework of implementation of EU EU contribution to UNMIK Pillar IV in Kosovo
ECHO	0		0		0		0	0	0	0
DEV	0		0		0		0	0	0	0

RELEX	1	Lack of capacity to carry out adequate ex-post controls for CFSP and Stability Instrument	0		0		0	0	2	1. Insuffisances du contrôle et de l'information de gestion; 2. Insuffisances de la gestion administrative en délégations, et principalement au niveau de la mise en place et du respect des circuits financiers
TAXUD	0		0		0		0	0	1	1. Trans-European networks for customs and tax : availability and continuity
MARKT	0		0		0		0	0	0	0
COMP	0		0		0		0	0	0	0
COMM	1	Possible infringement of intellectual property rights	2	1. Lift the reservation from 2007 on the absence of a structured ex-post control system, but makes a follow-up reservation on the **quality failings revealed by the controls.** 2. **Possible infringement of intellectual property rights** by Commission departments**.**	1	Ex-post control system	1	1. Ex-post control system	1	1. Supervision (ex-post controls on grants)
ADMIN	0		0		0		0	0	0	0

DIGIT	0		0		1	Inadequacy of the Data Centre building infrastructure in Luxembourg.	1	1.Business continuity risks due to inadequacy of the data centres building infrastructure.	1	1. Business continuity risks due to inadequacy of the data centres building infrastructure
PMO	0		0		0		0	0	1	1. Council's antenna for sickness insurance
OIB	0		0		1	1. Significant weakness in the management of the non-buildings procurement procedures (evaluation of offers (e.g.: methodology used …), delays (e.g.: no contractual basis, establishment of a 4-year reliable planning & respect, legal delays for submission…)	0		1	1. Deficiency in OIB's contracts & procurement management
OIL	0		0		0		0	0	0	0
EPSO	0		0		0		0	0	0	0
OPOCE	0		0		0		0	0	0	0
BUDG	0		0		0		0	0	2	1. Accrual accounting for the European Development Fund; 2. Accrual accounting of the Community Budget - three local systems
SG	0		0		0		0	0	0	0

BEPA	0		0		0		0	0	1	1. Weak general internal control environment
SJ	0		0		0		0	0	0	0
SCIC	0		0		0		0	0	0	0
DGT	0		0		0		0	0	0	0
IAS	0		0		0		1	1. Audit of community bodies (regulatory agencies)	1	1. Audit of community bodies (traditional agencies)
OLAF	0		0		0		0	0	0	0
TOTAL	**20**		15		**18**		20		31	

ANNEX 2: Synthesis 2009 multi-annual objectives

This Annex reports on the progress achieved in 2009 on the new and ongoing actions identified in the 2007 Synthesis Report to address major cross-cutting management issues. New actions introduced as a follow-up to the 2009 Synthesis report are indicated in ***bold italics*.**

(Initiatives stemming from previous years' Synthesis Reports, which were completed in 2008 or before, have been deleted from this table.)

Internal control systems and performance management				
Subject	**Objective**	**Initiative(s) to meet the objective**	**Responsible service(s) and timetable**	**Progress made in 2009**
Internal control	1. Achieving an effective internal control system and ownership of internal control concepts and processes at all levels in each DG and service.	In October 2007 the Commission adopted a Communication revising the Internal Control Standards and underlying framework[18], setting out 16 **new internal control standards for effective management** to replace the original set of 24 standards from 1 January 2008. Services may prioritise certain Standards with the aim of strengthening the basis of the annual declaration of assurance of the Directors-General. Furthermore the compliance reporting was simplified; moving from full reporting to exception based reporting on non-compliance.	DG BUDG for guidance and training, monitoring and reporting All Commission services for implementation Ongoing action	In 2009, the Commission adopted the **Impact Report on the Commission Action Plan towards an Integrated Internal Control Framework[19]**. It concluded that significant progress had been made in strengthening internal control systems during the mandate period of the previous Commission, and that there was enough evidence that progress was significantly accelerated by the launch of the Action Plan in 2006. Effective implementation of the Internal Control Framework will continue to be an objective of the Commission; however, as it is now an integral part of management in the Commission, it will be considered an ongoing action and no longer appear in this table as of the Synthesis Report 2010.

[18] Communication to the Commission: Revision of the Internal Control Standards and the Underlying Framework: Strengthening Control Effectiveness, SEC(2007) 1341.

[19] COM(2009) 43, 4 February 2009

Annual activity reports and Synthesis	2. Promoting Commission's accountability through annual activity reports and their synthesis solidly based on assurances from managers.	Assessment of critical success factors affecting the quality of AARs and take appropriate measures (training for staff involved in the preparation of AARs, further improvement of Standing Instructions).	DG BUDG and SG By September 2009 Done	In 2009 the Secretariat-General and the Directorate-General for Budget carried out a survey across the Commission, to identify the success factors influencing the quality of AARs. As a result, Standing Instructions for the AARs were subject to a major overhaul; a new, specific conclusion on the overall effectiveness of implementation of the Internal Control Standards is now required in part 2 of the AAR; a dedicated helpdesk was set up, training courses were offered, and an interactive presentation of the Standing Instructions was made available on the intranet, facilitating navigation and enabling services to find the answers to specific questions.
		To give the preparation of the AARs high priority, implementing the guidelines prepared by the central services.	All DGs By April 2010 Done	The Peer Review of AARs was further enhanced by early interventions by Central Services (pre-peer review) and systematic feedback to services on the quality of their draft AAR. The AARs 2009 show a noticeable improvement across the Commission, both in terms of the quality of the evidence presented in support of the assurance and in the readability of the reports.

Risk management	3. Establishing effective and comprehensive risk management making it possible to identify and deal with all major risks at service and Commission level and to lay down appropriate action to keep them under control, including disclosing resources needed to bring major risks to an acceptable level.	Implementation of the Action Plan agreed by SG and BUDG following the IAS audit of the **implementation of the Commission's risk management framework** will further improve the quality of risk management in the Commission, especially as regards the monitoring of follow-up of critical cross-cutting risks.	SG and BUDG By December 2010	The **IAS audit of the implementation of the Commission's risk management framework**, conducted in 2009, concluded that the risk management framework of the Commission is consistent with international standards and that it provides a solid basis to support risk management. The IAS identified some areas for improvement, mainly as regards the roles and responsibilities for risk management within DGs, a need for further guidelines and clarification on certain issues and the treatment of cross-cutting risks. These issues will be addressed by the central services in the course of 2010.
Residual risk	4. Taking further the concept of residual risk	Present to the discharge authorities concrete proposals for tolerable risk levels for the policy areas: Research, energy and transport and Rural development. Actively promote the idea of tolerable risk during the inter-Institutional discussions on the proposal for the revision of the Financial Regulation (FR)	DG BUDG together with concerned services By June 2010 DG BUDG with SG Ongoing for the process of reviewing the FR	The Commission has announced that it will continue to work on concrete proposals for tolerable risk levels for selected policy areas during 2010 as requested by the Discharge Authority.

Governance				
Subject	**Objective**	**Initiative(s) to meet the objective**	**Responsible service(s) and timetable**	**Progress made in 2009**
Internal audit recommendations	5. Ensuring a smooth implementation of accepted internal audit recommendations	Effective follow-up of critical and very important recommendations of IAS recommendations should be regularly monitored at senior management level, and fully integrated into regular management planning, especially the annual management plans.	All services	**Between March and December 2009 the Audit Progress Committee (APC) met five times and sent four information notes to the College. The APC notes that the level of acceptance of IAS recommendations remains high (close to 100%), and that the number of critical recommendations still open six months after the original delivery date was zero. There has also been a reduction in the number of IAS audits issued with an unsatisfactory opinion (4 in 2008 to3 in 2009).** **Nevertheless, the APC notes that follow-up of very important recommendations continued to be a challenge (68 remaining open six months after their due date), and that in 2009 there was an increase in the number of critical recommendations issued (from 0 in 2008 to 2 in 2009).** **The APC continued to hold DG accountable for the implementation of their own action plans; it sent reminders to Services wherever relevant. These reminders proved effective in strengthening follow-up. The APC also equipped itself with an APC Scoreboard to support its work.**

Regulatory agencies	6. Clarifying the respective roles and responsibilities of Commission services and regulatory agencies.	**The input of all institutions is necessary to negotiate a comprehensive framework, to clarify the respective responsibilities of the institutions and of the regulatory agencies. This framework would be applicable to the creation of future agencies and, at a later stage, to those already in existence.**	All services concerned with the assistance of SG and DG BUDG. End 2009 Done	**In a Communication of March 2008[20], the Commission announced a horizontal evaluation of the regulatory agencies by the end of 2009, a moratorium on creating new agencies and a review of its internal systems governing agencies.** In January 2009 the Commission launched an independent horizontal evaluation of the system of regulatory agencies, as announced in its Communication of March 2008. The evaluation report, delivered in December 2009, concludes positively on several aspects of the agency system, such as their generally timely and adequate input to EU policies, coherence of the agencies' activities with the mandates and key policy priorities, synergies with actors in the same area and transparency *vis-à-vis* the general public. At the same time, it points at weaknesses of the agency system, including governance arrangements, and monitoring of agencies' performance. The conclusions of this evaluation are meant to feed into the ongoing inter-institutional dialogue on agencies launched in March 2009. As a follow-up to the above mentioned Communication, the Commission also issued several guideline documents with a view to optimising its relations with agencies: a tentative roadmap for setting up new agencies; guidelines for concluding memoranda of understanding between agencies and the Commission; and mapping of the assistance delivered to agencies by Commission services.

[20] Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: "European Agencies – the way forward" - COM(2008) 135.

Reservations	7. Ensuring strong follow-up of action plans related to the expressed reservations, notably for the progress to be made in 2009.	**Directors-General will report on progress to the respective Commissioner in the context of the regular follow-up meetings on audit and control.** The ABM Steering Group will closely monitor and regularly report to the College on the implementation of the remedial actions that delegated authorising officers have committed to carry out in their annual activity reports.	SG and DG BUDG for monitoring and coordinating reporting DGs concerned for implementation **Continuous action**	For all reservations, delegated authorising officers have laid down appropriate action plans to solve the underlying weaknesses. They monitored the implementation of action plans and reported to the Commissioner responsible. The implementation of all action plans has also been monitored by the ABM Steering Group which invited Directors-General to report regularly to the Group on the state of play of their action plans. An outcome of the review of the Standing Instructions for AARs is that two distinct parts of the report now build the argumentation towards the assurance. Part 2 deals with internal control in general and part 3 contains the building blocks towards the assurance on financial management. The AAR must include a conclusion drawn by the Authorising Officer by Delegation (AOD) on the basis of all evidence presented in part 3.
		Closely follow-up the delays in the implementation of the Schengen Information System II and the VIS system. *Financial risk corresponding to the residual error rate in the non-audited population of grants in the programmes under ABB activity 1804 – Fundamental rights and citizenship*	JLS, SG – by end 2010	**The issue continued to be the subject of a reservation in the AAR 2009 of DG JLS. The two issues are being closely monitored by the Commission.** Progress made in 2009 concerns the increased rate of projects audited in the population at risk and improvements in the procedures for direct management of grants. **For a detailed list of actions to be implemented, please consult DG JLS's AAR 2009 on Europa (http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/aar/index_en.htm)**

Financial management				
Subject	**Objective**	**Initiative(s) to meet the objective**	**Responsible service(s) and timetable**	**Progress made in 2008**
Integrated internal control framework	8. Enhancing accountability by establishing a comprehensive integrated internal control framework in line with the requirements set out in the ECA's opinions on 'single audit'.	***Reinforce the accountability of Member States for the use of EU funds by revising the guidelines for the annual summaries to draw on the lessons learned, and continue offering support to the Member States***	AGRI, EMPL, MARE, REGIO, JLS By July 2010	The Directorates-General involved in shared management of EU funds have continued their efforts at coordination, including by developing and implementing joint audit strategies. As part of their work they have continued to analyze annual summaries submitted by Member States, updating the guidance and holding regular meetings with competent authorities.
Accounts	9. Increasing responsibility and accountability at the level of the Commission as a whole by the signing-off of the accounts by the Accounting Officer and by improved quality of financial information.	The Commission will further strengthen its accounting processes and systems to improve the quality of the financial information and the respect of deadlines.	All services, continuous action with the assistance of the services of the Accounting Officer **Continuous action**	The European Court of Auditors expressed in 2009 for the second time an unqualified opinion on the 2008 **accounting data** of the Commission. The accounting quality project continued in 2009. Services identified their main accounting risks and set up detailed action plans to address these as part of their annual accounting control programmes. The Accountant's report on the validation of local systems for 2009 confirmed that these in general are steadily improving. Most local systems have been validated but further improvements are needed in DGs JLS and RELEX, whose systems have not yet been fully validated, although progress on outstanding issues is being recorded. The average payment time has fallen significantly; from 34 days in 2008 to 26 days in 2009.

ANNEX 3: Executive and Regulatory Agencies

In line with practice in most Member States, using agencies to implement key tasks has become an established part of the way the European Union works.

Executive agencies operate within a clear institutional framework, governed by a single legal base[21]. Their tasks must relate to the management of Community programmes or actions, they are set up for a limited period and they are always located close to Commission headquarters. The Commission's responsibility for executive agencies is clear: the Commission creates them, maintains "real control" over their activity, and appoints the Director. Their Annual Activity Reports are annexed to the report of their parent Directorate(s)-General. A standard Financial Regulation adopted by the Commission, governing the establishment and implementation of the budget, applies to all executive agencies. A revision of the working arrangements was also agreed in October 2007 with the European Parliament, with the aim to further facilitate inter-institutional cooperation in this field.

Six executive agencies exist:

- the Executive Agency for Competitiveness and Innovation Programme (**EACI** – formerly known as IEEA);
- the Executive Agency for Health and Consumers (**EAHC** – formerly known as PHEA);
- the Education, Audiovisual and Culture Executive Agency (**EACEA**);
- the European Research Council Executive Agency (**ERCEA)**;
- the Research Executive Agency (**REA**);
- the Trans-European Transport Network Executive Agency (**TEN-TEA**).

All these executive agencies were operational in 2009. Their Annual Activity Reports, which were attached to those of their parent DG[22], did not indicate any particular control issues. ERCEA and REA reported a need to continue building up their internal control system in 2010, which is natural considering that these two agencies became operational only in 2009.

The breakdown of staff employed at 31/12/2009 by the executive agencies was as follows:

---

21 Council Regulation (EC) No 58/2003 of 19 December 2002 laying down the statute for executive agencies to be entrusted with certain tasks in the management of Community programmes (OJ L 11, 16.1.2003).

22 EACI (parent DGs: ENTR, ENV, TREN); EAHC (parent DG: SANCO); EACEA (parent DGs: EAC, INFSO, AIDCO); ERCEA (parent DG: RTD); REA (parent DGs: RTD, ENTR); TEN-TEA (parent DG: TREN).

	Temporary agents (officials seconded by the Commission and agents recruited by the agency)	**Contractual agents**	**Seconded national experts**	***Total***
EACI	28	113	0	*141*
EAHC	11	37	0	*48*
EACEA	91	304	0	*395*
ERCEA	93	162	7	*262*
REA	72	238	0	*310*
TEN-TEA	31	60	0	*91*
Total	*326*	*914*	*7*	***1247***

The Commission's "screening" of human resources of April 2007 suggested that there were no strong candidates for a new executive agency[23]. If new needs appear, the starting point would be to explore the option of extending the scope of an existing executive agency to cover a new programme. Under the current circumstances, it is however unlikely that new executive agencies will be needed during the period of the current financial framework to 2013. The 2009 follow-up report indicated that in 2009 the Commission respected its 2007 commitment not to create new executive agencies beyond those foreseen to cope with a doubling of the Research budget and some limited extensions of the mandate of existing executive agencies.

A 2009 special report[24] by the European Court of Auditors examined the executive agencies. The report concludes that agencies provide better service delivery than the Commission (reduced contracting time, more rapid approval procedures, shorter payment times) and also offer the advantages of simplified processes and increased external visibility for EU actions. Less positively, it suggests that, despite these achievements the initiative to set up the executive agencies was mainly driven by constraints on employment within the Commission and the will to save costs for the management of the programmes concerned. The report confirms that externalisation to Executive Agencies has effectively resulted in cost savings, which, however, are difficult to quantify due to a lack of reliable data for the ex-ante situation.

The 30 **regulatory agencies** are independent legal entities. 25 of these agencies receive funds from the European Union budget and are therefore granted discharge by the European Parliament in individual discharge decisions. The remaining five agencies do not receive EU funding and thus do not receive discharge by the European Parliament (two of these

[23] SEC(2007) 530 "Planning & optimising Commission human resources to serve EU priorities".

[24] Special report 13/2009: "Delegating implementing tasks to Executive Agencies: a successful option?"

agencies[25] are fully self-financed, and three[26] are funded on an intergovernmental basis and financed directly by the participating Member States).

In a Communication of March 2008 entitled *"EU agencies: the way forward"*[27] the Commission drew attention to the lack of a common vision on the role and functioning of regulatory agencies. It announced a moratorium on creating new agencies and a horizontal evaluation of regulatory agencies.

The evaluation was finalised in December 2009. It reported that there is no single legal framework governing the establishment and closure of EU de-centralised agencies, and that alternatives to creating agencies were paid limited attention until impact assessments came into practice. Furthermore, a number of chosen location sites for the agencies were assessed as inefficient. As regards agencies' effectiveness, the report concluded that the activities of the majority of agencies are coherent with their mandate, and that in general there was clear evidence that agencies have achieved the planned outputs. The evaluation further considered that in order to operate efficiently with regards to the administrative tasks, an agency needs to reach a certain critical size, somewhere between 50 and 100 staff. Finally, it was found that monitoring was not very well developed in terms of the use of quantifiable objectives and indicators.

The 2008 Communication also proposed to establish an inter-institutional working group to set ground rules to apply to all regulatory agencies. The inter-institutional Working Group was set up in March 2009 between the European Parliament, the Council of the European Union and the Commission with a view to assessing the existing situation and in particular the coherence, effectiveness, accountability and transparency of these Agencies, and finding a common ground on how to improve their work. The group was called to address a number of key issues put forward by the participating Institutions, including the role and position of the agencies in the EU's institutional landscape, their creation, structure and operation, as well as funding, budgetary, supervision and management issues.

Further to the kick-off meeting at political level held in Strasbourg on 10 March 2009, technical work started in spring 2009 and will continue during 2010. The reports produced so far are expected to be endorsed by the political meeting in 2010.

In March 2010, the European Parliament's Committee on Budgetary Control[28] adopted a decision to grant all agencies discharge for 2008, with the exception of the European Police College (CEPOL) whose discharge decision was postponed.

CEPOL's 2008 accounts received a qualified opinion in 2009 from the European Court of Auditors, for the second year. The DG responsible for the grant contribution to CEPOL's running costs (DG JLS) reported that the situation of CEPOL in 2009, where only 43.6 % of the payment appropriations were used due to an unstable organisational environment, required particular attention. In accordance with the applicable financial regulations and with a view to

---

25 The Office for Harmonisation in the Internal Market (OHIM) and the Community Plant Variety Office (CPVO).

26 The European Institute for Security Studies (ISS), the European Union Satellite Centre (EUSC) and the European Defence Agency (EDA).

27 Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: European Agencies – the way forward - COM(2008)135.

28 At its meeting of 22-23 March 2010.

obtain a better estimate of the cash requirements, a Memorandum of Understanding was signed in 2009 between DG JLS and CEPOL. New management took up posts in CEPOL during 2009, with a view to address the situation. Nevertheless, considering the residual risks while awaiting that the new arrangements would become effective, JLS maintained CEPOL as a "reputational event" in its 2009 AAR.

ANNEX 4: Report on negotiated procedures 2009

1. LEGAL BASIS

Article 54 of the Implementing Rules of the Financial Regulation requires authorising officers by delegation to record contracts concluded under negotiated procedures. Furthermore, the Commission is required to annex a report on negotiated procedures to the summary of the annual activity reports (AAR) referred to in Article 60.7 of the Financial Regulation.

2. METHODOLOGY

A distinction has been made between the 43 Directorates-general, services, offices and executive agencies which normally do not provide external aid, and those three Directorates-general (AIDCO, ELARG and RELEX) which conclude procurement contracts in the area of external relations (different legal basis: Chapter 3 of Title IV of Part Two of the Financial Regulation) or award contracts on their own account, but outside of the territory of the European Union.

These three Directorates-general have special characteristics as regards data collection (decentralised services, …), the total number of contracts concluded, thresholds to be applied for the recording of negotiated procedures (€10 000), as well as the possibility to have recourse to negotiated procedures in the framework of the rapid reaction mechanism (extreme urgency). For these reasons, a separate approach has been used for procurement contracts of these three Directorates-general.

3. OVERALL RESULTS OF NEGOTIATED PROCEDURES RECORDED

3.1. The 43 Directorates-general, services or offices, excluding the three "external relations" Directorates-general

On the basis of the data received, the following statistics were registered: **143** negotiated procedures with a total value of € 577 million were processed out of a total of **1196** procedures (negotiated, restricted or open) for contracts over 60,000€ with a total value of € 2370 million.

For the Commission, the average proportion of negotiated procedures in relation to all procedures amounts to **12.0%** in number, which represents some **24.4%** of all procedures in value.

An authorising service is considered to have concluded a "distinctly higher" proportion of negotiated procedures "than the average recorded for the Institution" if it exceeds the average proportion by 50%. Thus, the reference threshold for 2009 was fixed at **17.9%** (12.8% in 2008).

Some 11 Directorates-general or services out of the 43 exceeded the reference threshold in 2009. Among those, it should be noted that 3 Directorates-general concluded only one to three negotiated procedures, but because of the low number of contracts awarded by each of them, the average was exceeded. In addition, 18 out of 43 Directorates-general have not used any negotiated procedure, including 5 DG that awarded no contracts at all. Furthermore, 11 DG

have recorded a substantially lower percentage (less than 5%) of negotiated procedures in terms of value than the Commission average (24.4%).

The assessment of negotiated procedures compared with the previous year (2008) shows an increase in the order of 3.4 percentage points in number and 19.3 percentage points in terms of value. This follows a continuous decrease in 2007 and 2008.

3.2. The three "external relations" Directorates-general

On the basis of the data received, the following statistics were registered: 298 negotiated procedures for a total value of contracts €290 million were processed out of a total of 1096 procedures for contracts over 10 000€ with a total value of about € 1161 million.

For the three "external relations" Directorates-general, the average proportion of negotiated procedures in relation to all procedures amounts to 27.2% in number, which represents some 25.0% of all procedures in value terms. Only one Directorate-general exceeds the reference threshold of 40.8% (average + 50%).

If compared with previous years, these Directorates-general have registered a clear increase of 20.2 points in number of negotiated procedures in relation to all procedures.

4. ANALYSIS OF THE JUSTIFICATIONS AND CORRECTIVE MEASURES

Three categories of justifications have been presented by those Directorates-general who exceeded the thresholds:

- **Statistical deviations** due to the low number of contracts awarded under all procedures.

- **Objective situations of the economic activity sector**, where the number of operators (candidates or applicants) may be very limited or even in a monopoly situation (for reasons of intellectual property, specific expertise,). Situations of technical captivity may also arise especially in the IT domain (exclusive rights connected to software or maintenance of servers hosting critical information systems, etc).

- **Additional services/works**, where it was either technically or economically impossible to separate these from the main (initial) contract, or **similar services/works** as provided for in the terms of reference.

The increase in number (and in value) of negotiated procedures in 2009 compared to 2008 is partly explained by the high number of renewals of framework contracts, which happen periodically (normally every 4 years). This is particularly true for IT, nuclear energy, the space programme and the financial sector. The latter was also exposed to emergency procedures due to the financial crisis.

Several corrective measures have already been proposed or implemented by the Directorates-general concerned:

- Regular update of standard model documents and guidance documents.

- Training and improved inter-service communication. The Central Financial Service provided regular practical training sessions on procurement.

- Improvement of the system of evaluation of needs of Directorates-general/services and an improved programming of procurement procedures. The Commission' horizontal services will continue their active communication and consultation policy with the other DGs along the following axes:

    - permanent exchange of information;

    - ad-hoc surveys prior to the initiation of procurement procedures for the evaluation of needs;

    - where necessary, attribution of separate quotas for framework contracts within the Commission’s overall ceiling to entities with specific needs or with a specific budgetary environment (e.g. JRC or some Offices).

- **Phase-out from situations of technical captivity.** The "captivity mitigation study" has been delivered in 2009. Its conclusions should enable the application of a methodological framework for assessing technical captivity in specific cases.

ANNEX 5: Summary of Waivers of recoveries of established amounts receivable in 2009

(Article 87.5 IR)

In accordance with Article 87(5) of the Implementing Rules, the Commission is required to report each year to the budgetary authority, in an annex to the summary of the Annual Activity Reports, on the waivers of recovery involving 100.000 € or more.

The following table shows the total amount and the number of waivers above 100.000 € per Directorate-General/Service for the EC budget and the European Development Fund for the financial year 2009.

EC budget:

Directorate-General/Service	Amount of waivers in €	Number of waivers
AGRI	1.239.974	2
AIDCO	7.711.454	8
COMP	13.878.857	4
EAC	614.518	5
EACEA	948.294	6
ECHO	240.000	1
ELARG	176.996	1
EMPL	139.479	1
ESTAT	787.549	1
INFSO	370.476	3
REA	1.539.329	1
REGIO	229.667	1
RELEX	1.600.000	2
RTD	1.411.573	5
TREN	205.043	1
Total:	**31.093.209**	**42**

European Development Fund:

Directorate-General/Service	Amount of waivers in €	Number of waivers
EDF	**443.254**	**2**

ANNEX 6: Compliance with payment time-limits and suspension of time-limits

(Article 106.6 IR)

Time limits for payments are laid down in the Implementing Rules of the Financial Regulation[29] (hereinafter IR), and exceptionally in sector-specific regulations. Under Article 106 IR, payments must be made within 45 calendar days from the date on which an admissible payment request is registered or 30 calendar days for payments relating to service or supply contracts, save where the contract provides otherwise. Commission standard contracts are in line with the time limits provided for in the IR. However, for payments which, pursuant to the contract, grant agreement or decision, depend on the approval of a report or a certificate (i.e. the interim and/or final payment), the time limit does not start until the report or certificate in question has been approved[30]. Under Article 87 of the Regulation of the European Parliament and the Council laying down general provisions on the European Development Fund, the European Social Fund and the Cohesion Fund, a specific rule applies: payments have to be made within two months[31].

Following the revised Implementing Rules, which entered into application on 1 May 2007, compliance with payment time limits was reported for the first time by the Services in the 2007 Annual Activity Reports[32].

The table below shows the evolution of **payments made after expiration of the statutory time limit** (i.e. late payments) during the three last years, based on statistics extracted from the ABAC accounting system:

	2007	**2008**	**2009**
Late payments in number	22,6 %	22,7 %	14,0 %
Late payments in value	11,5 %	14,0 %	6,8 %
Average number of overdue days[33]	48,0 days	47,5 days	39,2 days

The table shows that in 2008 the late payments stabilised in number, but the average number of overdue days remained essentially unchanged. 2009 however saw **a significant drop in**

29 Commission Regulation (EC) No 2342/2002 of 23 December 2002 (OJ L 357, 31.12.2002, p. 1) as last amended by Regulation (EC) No 478/2007 of 23 April 2007 (OJ L 111, 28.4.2007, p. 13).

30 Pursuant to Article 106(3) IR, the time allowed for approval may not exceed:
(a) 20 calendar days for straightforward contracts relating to the supply of goods and services;
(b) 45 calendar days for other contracts and grants agreements;
(c) 60 calendar days for contracts and grant agreements involving technical services or actions which are particularly complex to evaluate.

31 Regulation (EC) No 1083/2006 of the European Parliament and of the Council laying down general provisions on the European regional Development Fund, the European Social Fund and the Cohesion fund and repealing Regulation (EC) No 1260/1999 (OJ L 210, 31.7.2006, p. 25).

32 Based on available data in ABAC as of end of the financial year 2007.

33 i.e. above the statutory time-limit.

late payments, both as regards their number and their value. Also, the average number of overdue days was reduced from 48 days in 2008 to 39 days in 2009.

As regards **interest paid for late payments** (see statistics in the table below) the total amount paid by the Commission rose significantly in 2008, due to the fact that as from 01/01/2008 payment of interest for late payments became automatic and, in principle[34], no longer conditional upon the presentation of a request for payment. This trend continued in 2009, despite the reduction in late payments.

	2007	**2008**	**2009**
Interest paid for late payments (rounded amounts)	378 000 €	576 000 €	808 000 €

The **causes of late payments** include inter alia the complexity of evaluation of supporting documents, in particular of technical reports requiring external expertise in some cases, the difficulty of efficient coordination of financial and operational checks of requests for payments, and managing suspensions.

In its April 2009 Communication[35], the Commission announced its intention to reduce its payment times further beyond the statutory time limits, aiming to make:

- first pre-financing payments **within 20 days** from the signature date of the contract, grant agreement or decision, compared with the statutory time limit of 45 days (or 30 days for service and supply contracts).
- all other payments **within 30 days**, compared with the statutory time limit of 45 days.

The Communication has provided a clear incentive to services to reduce their payment times, as can be seen by the fact that in 2009, the global average payment time fell significantly (from 34 days to 26 days) as well as the number of late payments (from 23 % to 14 % of all payments).

[34] With the exception of small amounts (below 200 euros in total).

[35] Communication from Mrs Grybauskaite: "Streamlining financial rules and accelerating budget implementation to help economic recovery"; SEC(2009) 477 of 08/04/2009.