

SV

SV

SV



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 10.12.2009
KOM(2009)682 slutlig

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL RÅDET

**om uppföljningen av besluten om ansvarsfrihet för 2007
(Sammanfattning) – rådets rekommendationer som lämnats i enlighet med artikel 276 i
EG-fördraget, artikel 180b i Euratomfördraget, artikel 147 i budgetförordningen för
den allmänna budgeten och artikel 119.5 i budgetförordningen för EUF**

{SEK(2009) 1700}

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

| | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---|
| RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL RÅDET om uppföljningen av besluten om ansvarsfrihet för 2007 (Sammanfattning) – rådets rekommendationer som lämnats i enlighet med artikel 276 i EG-fördraget, artikel 180b i Euratomfördraget, artikel 147 i budgetförordningen för den allmänna budgeten och artikel 119.5 i budgetförordningen för EUF {SEK(2009) 1700} | 1 |
| INGRESS | 3 |
| I. Rådets rekommendation om den allmänna budgeten..... | 4 |
| A) Inledning (kommissionens arbetsdokument, punkterna 1–2) | 4 |
| B) Kapitel 1 – Revisionsförklaringen (<i>DAS</i>) och information till stöd för denna (kommissionens arbetsdokument, punkterna 3–4)..... | 4 |
| C) Kapitel 2 – Kommissionens interna kontrollsystem (kommissionens arbetsdokument, punkterna 5–12) | 4 |
| D) Kapitel 3 – Budgetförvaltning (kommissionens arbetsdokument, punkterna 13–20) | 5 |
| E) Kapitel 4 – Inkomster (kommissionens arbetsdokument, punkt 21)..... | 6 |
| G) Kapitel 6 – Sammanhållning (kommissionens arbetsdokument, punkterna 26–29)..... | 6 |
| H) Kapitel 7 – Forskning, energi och transport (kommissionens arbetsdokument, punkterna 30–35) | 7 |
| I) Kapitel 8 – Bistånd till tredjeland, utvecklingsamarbete och utvidgning (kommissionens arbetsdokument, punkterna 36–47)..... | 7 |
| J) Kapitel 9 – Utbildning och medborgarskap (kommissionens arbetsdokument, punkterna 48–53) | 8 |
| K) Kapitel 10 – Ekonomi och finans (kommissionens arbetsdokument, punkterna 54–58)..... | 8 |
| L) Kapitel 11 – Administrativa utgifter och andra utgifter (kommissionens arbetsdokument, punkterna 59–65) | 8 |
| II. Revisionsrättens särskilda rapporter (kommissionens arbetsdokument, punkterna 66–85) | 9 |
| III. Europeiska utvecklingsfonderna (kommissionens arbetsdokument, punkterna 86–88)9 | |
| IV. Rekommendationer avseende enskilda byråer (kommissionens arbetsdokument, punkterna 89–90) | 9 |

INGRESS

I enlighet med fördragen och budgetförordningarna har kommissionen utarbetat uppföljningsrapporter till besluten om ansvarsfrihet för 2007 mot bakgrund av rådets rekommendation av den 10 februari 2009 och de resolutioner som Europaparlamentet röstade igenom den 23 april 2009. Denna uppföljningsrapport behandlar rådets uppmaningar inom ramen för dessa rekommendationer. En separat uppföljningsrapport behandlar uppmaningarna från Europaparlamentet.

I samband med beslutet om ansvarsfrihet 2007 fann kommissionen att rådet riktat totalt 90 uppmaningar till kommissionen. Kommissionen anser sig redan ha tillmötesgått 44 av dessa uppmaningar, men i några av fallen kommer resultaten av åtgärderna att kräva en fördjupad undersökning. När det gäller ytterligare 46 uppmaningar kommer kommissionen att vidta de åtgärder som rekommenderats av rådet.

De sammanfattande uppföljningsrapporterna, som offentliggörs på EU:s alla officiella språk, kompletteras med arbetsdokument från kommissionens avdelningar som innehåller detaljerade svar på samtliga uppmaningar från rådet och Europaparlamentet. Av svaren framgår vilka åtgärder som kommissionen kommer att vidta, eller redan har vidtagit, samt de uppmaningar som kommissionen inte har för avsikt eller inte har möjlighet att följa. På grund av översättningsrestriktioner offentliggörs de detaljerade arbetsdokumenten endast på engelska, franska och tyska. Varje kapitel i de sammanfattande rapporterna innehåller korshänvisningar till de relevanta punkterna i arbetsdokumenten.

I. RÅDETS REKOMMENDATION OM DEN ALLMÄNNA BUDGETEN

A) Inledning (kommissionens arbetsdokument, punkterna 1–2)

Kommissionen håller med om att förenkling är en viktig faktor för att minska antalet fel i samband med genomförandet av EU-politiken, men vill samtidigt understryka att en viss komplexitet i regler och kriterier för stödberättigande är oundviklig. Detta beror på att dessa regler och kriterier ofta fastläggs för att uppnå önskade politiska mål och är resultatet av ett komplicerat lagstiftningsförfarande. Förbättringar har införts i grundrättsakterna för åren 2007–2013. Ytterligare förenklingsåtgärder för strukturfonderna, såsom möjligheten att deklarerat kostnader på grundval av schablonbelopp, kostnader per enhet och klumpsummor beslutades i maj 2009. De förenklade stödreglernas effekt på felfrekvensen förväntas visa sig på medellång och lång sikt. Inom jordbrukspolitikerna har den ”hälsokontroll” som man beslutade om i november 2008 bidragit till ytterligare förenklingar, bland annat vad gäller bestämmelserna om stödrättigheter. Vidare lade kommissionen fram en rapport i oktober 2009, där den redogjorde för sin syn på de 39 förslag till förenklingar som medlemsstaterna gemensamt presenterade för kommissionen i april. Denna rapport kommer att diskuteras i rådet (jordbruk) i december 2009.

Kommissionen arbetar för närvarande med att identifiera områden som kan bli föremål för ytterligare förenklingar i samband med förberedelserna för den treåriga översynen av budgetförordningen 2010. Förenklingarna skulle särskilt kunna inriktas på bidrag, inte minst tilldelningsreglerna, förvaltningsmetoderna – som omgärdas av alltmer komplicerade regler och som är helt avgörande för att förbättra effektiviteten, i synnerhet i fråga om externt bistånd – samt tillsynsåtgärder. Den kommer även att undersöka möjliga principer för ytterligare förenkling av sektorslagstiftningen inför nästa serie grundrättsakter, som kommer att träda i kraft från och med 2014.

Komplexiteten i reglerna för stödberättigande har också ett direkt samband med hur intensiva och hur kostsamma kontroller som krävs för att få rimliga garantier om transaktionernas laglighet och korrekthet. Skulle beslut fattas om förenklade regler och dessa genomfördes i praktiken (t.ex. på så sätt att klumpsummor och schablonbelopp användes i högre grad samt att nationella regler för stödberättigande skulle godtas när finansieringen sker tillsammans med medlemsstater), skulle risken för fel i de underliggande transaktionerna minska, vilket i sin tur skulle minska behovet av omfattande kontroller (kontrollerna skulle kunna inriktas på resultaten snarare än de föregående leden), vilket i slutändan skulle sänka kostnaderna för kontrollerna.

B) Kapitel 1 – Revisionsförklaringen (DAS) och information till stöd för denna (kommissionens arbetsdokument, punkterna 3–4)

I arbetet för att förbättra sina system för räkenskaper och redovisning tar kommissionen alltid vederbörlig hänsyn till revisionsrättens anmärkningar och rekommendationer. För att bättre kunna följa återkrav av belopp inrättades ett nytt IT-verktyg 2008. Det nya verktyget bidrar till att göra informationen mer tillförlitlig och komplett och underlättar samtidigt korrigeringen av fel, inklusive fel som gäller tidigare års betalningar. Inom ramen för handlingsplanen på området strukturåtgärder har kommissionen också ökat sina ansträngningar för att få fram tillförlitliga uppgifter från medlemsstaterna om de finansiella korrigeringar och återkrav som de utför vid delad förvaltning.

C) Kapitel 2 – Kommissionens interna kontrollsystem (kommissionens arbetsdokument, punkterna 5–12)

Våren 2009 antog kommissionen en utvärderingsrapport om handlingsplanen för en integrerad ram för intern kontroll (KOM(2009) 43). Fram till slutet av 2008 hade 13 av de 16 ursprungligen

planerade åtgärderna fullbordats. De återstående tre kunde inte genomföras, eller man har funnit andra sätt att uppnå samma syften.

Verksamhetsrapporterna från kommissionens avdelningar 2008 innefattar också handlingsplaner för att effektivisera vissa interna kontrollsystem. För att fullgöra sina åtaganden från den sammanfattande rapporten 2007 har kommissionen fortsatt arbeta för att rapporterna och förklaringarna faktiskt ska bidra med en konsekvent bedömning av systemen för tillsyn och kontroll, samt innehålla tydliga förklaringar av de orsaker och de kontrollförfaranden som lett fram till att man valt att meddela eller inte meddela förbehåll, eller att dra tillbaka tidigare förbehåll.

När det gäller delad förvaltning med medlemsstaterna kommer kommissionen att fortsätta samarbetet med medlemsstaterna för att öka värdet av de årliga sammanfattningarna. För budgetåret 2008 fullgjorde samtliga medlemsstater sina skyldigheter enligt lagstiftningen. I den vägledning som ställts samman av kommissionen ingick ett förslag om att medlemsstaterna borde låta sina årliga sammanfattningar åtföljas av en särskild förklaring om förvaltningen, och sju medlemsstater¹ har redan anammat detta förslag. En sådan förklaring bedöms nämligen öka vissheten om att systemen fungerar ändamålsenligt, och därmed bidra med ett mervärde. Kommissionen har åter reviderat vägledningen och utökat den del av texten som gäller övergripande analys, bl.a. med förklaringar av fördelarna med denna form av analys.

Kommissionen menar vidare att begreppet acceptabel risk kommer att förtydliga bilden av kostnadseffektivitet i kontrollsystemet som helhet. Mot bakgrund av den positiva reaktionen i resolutionen om ansvarsfrihet för 2007 fortsätter kommissionen sitt arbete i denna riktning. Typen av insatser kommer liksom tidsplanen att variera mellan olika politikområden och beroende på de fleråriga programcyklerna. När det gäller sammanhållningspolitiken kommer man först att fästa uppmärksamheten på 2010, som är det första året då merparten av utgifterna omfattas av de nya, skärpta kontrollbestämmelser som infördes för perioden 2007–2013. Statistik över kontrollkostnaderna för denna programperiod kommer att bli tillgänglig under de kommande två åren, och kommissionen kommer då att kunna analysera vad som är acceptabel risknivå inom de olika politikområdena. Detta kommer att ske successivt under perioden fram till slutet av 2012. Första halvåret 2010 kommer kommissionen att lägga fram konkreta förslag om en acceptabel risknivå på områdena forskning, energi och transport samt landsbygdens utveckling. Motsvarande förslag om bistånd till tredjeländ, utvecklingssamarbete och utvidgning samt förvaltningskostnader följer under andra halvåret 2010.

D) Kapitel 3 – Budgetförvaltning (kommissionens arbetsdokument, punkterna 13–20)

Kommissionens målsättning är alltid att föreslå rimliga och tillräckliga budgetanslag redan i det årliga preliminära budgetförslaget. Man behöver därför noggrant se över medlemsstaternas utgiftsprognoser, i syfte att göra dem mer användbara som underlag för budgetplaneringen. Inom politikområdet sammanhållning går kommissionen också igenom medlemsstaternas beskrivningar av de administrations- och kontrollsystem som de använder för programperioden 2007–2013. Innan de mellanliggande betalningarna påbörjas uppdrar man också åt ett oberoende revisionsorgan att noggrant bedöma att alla regler är uppfyllda.

Kommissionen har också förbättrat sin rapportering om genomförandet av gemenskapsprogram och om utvecklingen i fråga om utestående åtaganden. I 2008 års räkenskaper var vidare sifferuppgifterna om återkrav mer kompletta och tillförlitliga än tidigare.

¹ Bulgarien, Cypern, Tjeckien, Ungern, Litauen, Rumänien och Slovakien.

E) Kapitel 4 – Inkomster (kommissionens arbetsdokument, punkt 21)

I nära samarbete med medlemsstaterna började kommissionen nyligen genomföra besök på förvaltningsnivå för att gå igenom sådana förbehåll i fråga om egna medel från mervärdesskatt som kvarstått under lång tid. Dessa riktade insatser har redan lett till att flera förbehåll har kunnat dras tillbaka, inklusive några av dem som är av äldst datum.

F) Kapitel 5 – Jordbruk och naturresurser (kommissionens arbetsdokument, punkterna 22-25)

Inom området för landsbygdsutveckling är det medlemsstaternas skyldighet att se till att alla åtgärder kan verifieras och kontrolleras och att reglerna för stödberättigande är uppfyllda. För den period som började 2007 har administrations- och kontrollsystemet också anpassats till det system som används för EGFJ under den gemensamma jordbrukspolitikens första pelare². De erkända fördelarna med EGFJ-systemet kommer således också att omfatta utgifterna för landsbygdsutveckling.

När det gäller integrerade administrations- och kontrollsystem har Grekland följt sin handlingsplan och skapat ett nytt fungerande system för identifiering av jordbruksskiften. Det nya systemet kommer att användas av de grekiska myndigheterna för första gången i 2009 års ansökningsförfarande. Kommissionen kommer att fortsätta sin ingående uppföljning av förfarandet enligt det integrerade administrations- och kontrollsystemet i Grekland.

Medlemsstaterna är skyldiga att kräva tillbaka felaktigt utbetalda belopp från slutmottagarna. Detta kan emellertid ofta visa sig omöjligt, eftersom de fel som konstaterats beror på brister i medlemsstaternas egna administrations- och kontrollsystem. I dessa fall utgör de finansiella korrigeringar som belastar dem i samband med kontrollen av överensstämmelse (*conformity clearance*) ett starkt incitament för medlemsstaterna att förbättra dessa system, så att det blir lättare att förebygga och upptäcka felaktiga utbetalningar till slutmottagare. Kontrollen av överensstämmelse bidrar därmed också till lagligheten och korrektheten i transaktionerna på slutmottagarnivå.

Kommissionen välkomnar rådets stöd för 50/50-regeln, eftersom denna regel ger medlemsstaterna en stark motivation att snabbt och effektivt återkräva felaktigt utbetalda medel från slutmottagarna. Den välkomnar också rådets stöd för förfarandet med ”kontroll av överensstämmelse”, som bidrar till att skydda gemenskapsbudgeten mot utgifter som borde belasta den. Det är också positivt att rådet erkänner de förbättringar som införts i fråga om utbetalningsställets ansvarsskyldighet, samt övriga framsteg.

G) Kapitel 6 – Sammanhållning (kommissionens arbetsdokument, punkterna 26–29)

Arbetet för att effektivisera kontrollsystemet för sammanhållningspolitiken fortsätter, såväl genom förebyggande som korrigerande åtgärder. När det gäller avslutningen av program från perioden 2000–2006 strävar man först och främst efter att eliminera felaktiga utgifter genom finansiella korrigeringar, samtidigt som avvecklingsorganen arbetar för att minimera risken för att felaktigt utbetalda belopp kvarstår i de program som avslutats. För perioden 2007–2013 fortsätter det förebyggande arbetet i form av bedömningar av hur reglerna efterlevs, vägledning och utbildning samt förenkling av de praktiska villkoren.

² Rådets förordning (EG) nr 1290/2005.

Ett antal förenklingar har införts, t.ex. i fråga om projekt som genererar inkomster och tillämpningen av schablonsatser och klumpsummor för vissa resultat. För att påskynda utbetalningen av anslag för sammanhållning i samband med den ekonomiska krisen infördes sedan ytterligare förenklingar (förordning nr 284/2009). Där så krävs erbjuder kommissionen också vägledning för hur de nya, förenklade bestämmelserna ska tillämpas, t.ex. i fråga om schablonsatser och inkomstgenererande investeringar.

För att stärka sin roll som övervakare har kommissionen i linje med handlingsplanen påskyndat sina förfaranden och minskat förseningarna i fråga om finansiella korrigeringar och uppskjutande av utbetalningar i fall där väsentliga brister uppdagats vid revision. Detta framgår bland annat i antalet beslut om uppskjutande av betalningar under 2008 jämfört med 2007.

H) Kapitel 7 – Forskning, energi och transport (kommissionens arbetsdokument, punkterna 30–35)

För att på flerårig basis kunna garantera lagligheten och korrektheten i utgifterna inom det sjunde ramprogrammet har kommissionen utformat en särskild strategi för kontroll och revision. Strategin har som mål att upptäcka och korrigera eventuella fel som inte kunnat konstateras innan respektive betalning skett. Resultaten uppnås genom granskning i efterhand och återvinning av belopp som inte borde ha betalats ut, inklusive belopp under kontrakt som i sig inte blivit föremål för revision men som omfattas av samma typ av problem och gäller samma stödmottagare.

Sjunde ramprogrammet har medfört ytterligare ett antal viktiga förenklingar. Genom införandet av en ”garantifond för deltagarna” har man märkbart kunnat minska såväl antalet finansiella förhandskontroller som användningen av skyddsåtgärder. Garantin blir en uppföljare till det kollektiva finansieringsansvar som vilade på parterna enligt sjätte ramprogrammet. Införandet av ett system med ”intyg om metod” inom sjunde ramprogrammet har fört med sig att antalet separata intyg har kunnat reduceras, och behovet av kontroller i efterhand kommer också att minska. Sjunde ramprogrammets e-initiativ kommer också att innebära ett successivt införande av kompletta elektroniska system för hela processen för förslag och förvaltning av bidrag. Det har också vidtagits åtgärder för att påskynda betalningarna.

Kommissionen håller med om att det finns ett behov av mer omfattande förenklingar och uppmanar lagstiftaren att stödja de anpassningar av den rättsliga grunden som behövs i samband med förberedelserna för åttonde ramprogrammet (översyn av budgetförordningen och reglerna för deltagande i ramprogrammet).

I) Kapitel 8 – Bistånd till tredjeland, utvecklingsamarbete och utvidgning (kommissionens arbetsdokument, punkterna 36–47)

Kommissionen har fortsatt sina insatser för att bistå genomförandeorganisationerna och mottagarna vid förvaltningen av medel från EU:s biståndsprojekt i tredjeland, bland annat genom att utveckla ett verktyg för ekonomisk förvaltning som är särskilt avsett för dessa mottagare. Kravspecifikationerna för kontrollbesök utformades i samarbete mellan FN och kommissionen i april 2009. Kommissionen menar också att de insatser som gjorts – bl.a. genom utbildning – för att förklara den praktiska innebörden i den kontrollklausul som ingår i bidragsavtalen kommer att bidra till att undvika missförstånd vid delegationerna och vid FN:s lokalkontor.

De standardiserade kravspecifikationer för redovisnings- och systemrevisioner som finns tillgängliga sedan den 1 oktober 2007 är ett viktigt steg mot ökad kvalitet på revisionerna. Sedan november 2008 finns också riktlinjer för genomförandet av granskningsuppgifter (*guidelines for*

Audit Task management), och ett program för specialiserad utbildning inom området genomfördes två gånger under 2008.

Riktlinjerna för budgetstöd håller på att ses över. Målet är att förbättra utformningen av stöd villkoren och de särskilda resultatindikatorerna och göra dem lättare att utvärdera, så att systemet får en tydligare resultatorientering.

I fråga om anslagen för utvidgning har de nationella myndigheterna genomfört de ändringar som behövs för att hålla funktionerna åtskilda, och personalresurserna har också ökat betydligt. Kommissionen fäster fortsatt stor vikt vid att löpande övervaka och följa upp olika aspekter av dessa system. När det gäller uppföljning av slutgranskningar måste dock längre behandlingstider accepteras, med tanke på att revisionsresultaten är komplicerade och att eventuella finansiella korrigeringar måste vara korrekta.

J) Kapitel 9 – Utbildning och medborgarskap (kommissionens arbetsdokument, punkterna 48–53)

De nya programmen för 2007–2013 har utformats med hänsyn tagen till revisionsrättens rekommendationer från tidigare år, bland annat att man bör förenkla reglerna och öka användningen av enhetsbelopp (klumpsummor).

Alla förklaringar om förvaltningen (*declarations of assurance*) som de nationella myndigheterna avlagt i förhand eller i efterhand har tagits emot och analyserats, och alla utestående förbehåll har följts upp systematiskt. Det har också utfärdats mer detaljerade riktlinjer för de årliga förklaringarna, och frågan har avhandlats vid möten med de nationella myndigheterna.

Resultaten av de granskningar som inletts sedan början av 2008 görs tillgängliga via sökredskapet i ABAC-systemet, vilket ökar tillgängligheten. Man har också fortsatt arbetet för att övervaka och så långt möjligt korta ner betalningstiderna.

Förhandskontrollen av utgifter för kommunikation har samtidigt förbättrats, bland annat genom införande av särskilda checklistor.

K) Kapitel 10 – Ekonomi och finans (kommissionens arbetsdokument, punkterna 54–58)

Flertalet av revisionsrättens iakttagelser och slutsatser inom detta område gäller ramprogrammen för forskning, och omfattas därför av den kontrollstrategi som kommissionen utarbetat särskilt för att se till att utgifterna inom ramprogrammen på flerårsbasis uppfyller kraven på laglighet och korrekthet (se kapitel 7 ovan).

L) Kapitel 11 – Administrativa utgifter och andra utgifter (kommissionens arbetsdokument, punkterna 59–65)

På rådets begäran redovisar kommissionen i samband med de årliga preliminära budgetförslagen ingående uppgifter om gemenskapernas pensionsutgifter, lokalbehov samt budgetar för decentraliserade byråer.

Kommissionen bistår de decentraliserade byråerna på många olika sätt, t.ex. med ekonomisk förvaltning och redovisning och i form av utbildningsinsatser, och byråerna uppmuntras att sluta servicenivåavtal (*service level agreements*) med de sektorsövergripande generaldirektorat inom kommissionen som ansvarar för olika stödfunktioner. Kommissionen kommer att ta hänsyn till yttrandet från den interinstitutionella arbetsgruppen. Rådet och Europaparlamentet deltar också i utvärderingen av de decentraliserade byråerna genom arbetet inom den s.k. referensgruppen. Resultaten av utvärderingen bör kunna presenteras i början av 2009.

II. REVISIONSRÄTTENS SÄRSKILDA RAPPORTER (kommissionens arbetsdokument, punkterna 66–85)

Rådet har riktat ett antal uppmaningar till kommissionen i anknytning till revisionsrättens särskilda rapporter från 2007 och 2008. Kommissionens svar på dessa krav återfinns i det bifogade arbetsdokumentet (punkterna 66–85).

III. EUROPEISKA UTVECKLINGSFONDERNA (kommissionens arbetsdokument, punkterna 86–88)

I fråga om tillförlitligheten hos EUF:s räkenskaper har en oberoende undersökning visat att de antaganden som ligger till grund för kommissionens fakturaberäkningar i de flesta fall är korrekta. I undersökningen rekommenderas dock också ändringar av tillvägagångssättet i ett fåtal fall. Kommissionen kommer att genomföra dessa rekommendationer för räkenskapsåret 2009.

I fråga om budgetstödet anser även kommissionen att man strikt bör följa villkoren i Cotonouavtalet och finansieringsöverenskommelserna. Utöver de allmänna uppgifter som redan offentliggjorts om EUF i allmänhet och budgetstödet i synnerhet har kommissionen för avsikt att i kommande årsrapporter om genomförandet av Europeiska gemenskapens utvecklings- och biståndspolitik fördjupa sin täckning vad gäller frågor som rör allmänt budgetstöd. Den mer detaljerade redogörelsen bör omfatta resultat, analyser och riskbedömning och kommer att bygga på tillgängliga diagnosmetoder för förvaltning av offentliga finanser.

IV. REKOMMENDATIONER AVSEENDE ENSKILDA BYRÅER (kommissionens arbetsdokument, punkterna 89–90)

Rådet har uppmanat kommissionen att ta över verksamhet som tidigare sköts av Europeiska byrån för återuppbyggnad och av tillsynsmyndigheten för det europeiska GNSS-systemet. Kommissionens kommentarer till dessa uppmaningar återfinns i det bifogade arbetsdokumentet (punkterna 89–90).

* * *