



EUROPEISKA KOMMISSIONEN

Bryssel den 6.6.2012
COM(2012) 281 final

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET, RÅDET
OCH REVISIONSRÄTTEN**

Sammanfattande rapport om kommissionens förvaltning 2011

MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET, RÅDET OCH REVISIONSRÄTTEN

Sammanfattande rapport om kommissionens förvaltning 2011

1. INLEDNING

I artikel 317 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) ges Europeiska kommissionen ansvar för genomförandet av EU:s budget, inom gränserna för de anslag som finns tillgängliga och med beaktande av principerna för sund ekonomisk förvaltning. Enligt förordningen ska medlemsstaterna samarbeta med kommissionen för att säkerställa att anslagen används i enlighet med dessa principer.

Genom att anta denna sammanfattande rapport tar kommissionen, på grundval av de revisionsförklaringar och de reservationer som generaldirektörerna och förvaltningscheferna lämnat i sina respektive årliga verksamhetsrapporter, det samlade politiska ansvaret för förvaltningen av EU:s budget.

I denna sammanfattande rapport fastställer kommissionen också vilka viktiga förvaltningsfrågor som ska prioriteras och vilka åtgärder som ska vidtas för att avhjälpa konstaterade brister.

Under 2011 lämnade revisionsrätten, för fjärde året i rad, ett positivt uttalande utan reservation om EU:s konsoliderade räkenskaper för 2010. Med beaktande av betalningarnas laglighet och korrekthet, uppskattade revisionsrätten felprocenten¹ för betalningarna i sin helhet till mellan 2 % och 5 %, vilket väl kan jämföras med situationen så sent som 2006, då den mest sannolika felprocenten fortfarande översteg 7 %. Detta visar att de åtgärder som vidtagis över tiden för att avhjälpa konstaterade brister fungerar och vittnar om de kontinuerliga insatser som gjorts av kommissionen.

Kommissionen är medveten om att revisionsrätten har beslutat att förändra sina metoder. Dessa förändringar avser en omdefiniering av de underliggande transaktionerna i revisionsrättens urval för revision (med undantag för förfinansiering och inklusive avslutande av räkenskaperna) och metoden för kvantifiering av allvarliga oriktigheter i offentliga anbudsförfaranden på alla politikområden. Budgetåret 2011 kommer att fungera som en övning av revisionsrättens nya metod. **Den nya metoden som ska tillämpas från 2012 kommer sannolikt att automatiskt öka de redovisade felprocentsatserna från 2012.**

Kommissionen inser att dessa förändringar tydligt kommer att förklaras och att felprocentsatserna kommer att redovisas i de årliga rapporterna på ett sådant sätt att uppgifternas jämförbarhet med tidigare år bibehålls. Kommissionen är dock oroad över de effekter som ökningen i de offentliggjorda felprocentsatserna kan ha på kostnaden för kontroll, eftersom detta kan leda till att berörda parter begär kompletterande kontroller som medför ytterligare administrativ börda för stödmottagarna och kommissionen.

¹ Den mest sannolika felprocent som beräknats av revisionsrätten för betalningarna som helhet uppgick till 3,7 % under 2010 (EUT C 326, 10.11.2011, punkt 1.16).

2. FÖRBÄTTRAT UNDERLAG FÖR REVISIONSFÖRKLARINGEN

2.1. Ansvarskedja

Kollegiet delegerar det operativa genomförandet av de politiska och administrativa målen till generaldirektörerna och förvaltningscheferna, vilka i form av ”delegerade utanordnare” erhåller de medel som behövs för att agera. Denna decentraliserade förvaltningsorganisation kännetecknas av en tydlig definition av de olika aktörernas ansvar. De delegerade utanordnarna är fullt bemyndigade att fastställa det mest lämpliga och effektiva kontrollsystemet för att säkerställa en sund och effektiv förvaltning av de medel som de är ansvariga för. De årliga verksamhetsrapporterna är det viktigaste medlet genom vilket de delegerade utanordnarna redovisar förvaltningen av de mänskliga och ekonomiska resurser som de ansvarar för. De delegerade utanordnarna redovisar fullgörandet av sina uppgifter i de årliga verksamhetsrapporterna², som innehåller en undertecknad revisionsförklaring som bland annat omfattar de ekonomiska transaktionernas laglighet och korrekthet. Den årliga verksamhetsrapporten (nedan kallad *verksamhetsrapport*) är den rapport i vilken de dokumenterar alla frågor som uppstår i samband med förvaltningen som måste meddelas kollegiet för erkännande på politisk nivå. Alla verksamhetsrapporter bekräftar uttryckligen att ansvariga kommissionsledamöter har underrättats om de viktigaste aspekterna i verksamhetsrapporten, inklusive eventuella reservationer som den delegerade utanordnaren avser att göra, före det slutliga undertecknandet av revisionsförklaringen.

Denna sammanfattande rapport antas av kollegiet efter diskussion vid ett av kommissionens veckosammanträden.

2.2. Kvaliteten på de årliga verksamhetsrapporterna

Verksamhetsrapporterna utgör en viktig källa till information för revisionsrätten och för den ansvarsfrihetsbeviljande myndigheten. I årsrapporten för 2010 bedömde revisionsrätten kvaliteten på 21 av totalt 49 verksamhetsrapporter från 2010. Enligt revisionsrätten ger 12 granskade verksamhetsrapporter från 2010 en ”rättvis bild av den ekonomiska förvaltningen när det gäller korrekthet” och nio granskade verksamhetsrapporter från 2010 ger en ”delvis rättvis bild”. För sju av dessa nio verksamhetsrapporter ansåg revisionsrätten att räckvidden eller omfattningen på en reservation borde ha varit vidare. I verksamhetsrapporterna för 2011 förklaras hur de berörda avdelningarna har arbetat för att ta itu med de problem som revisionsrätten tar upp.

De gällande instruktionerna för verksamhetsrapporterna för 2011 har finslipats för att förbättra kvaliteten på det underlag som har lagts fram till stöd för revisionsförklaringarna och för att förbättra rapporternas läsbarhet. **Kommissionens analys visar att, på det hela taget, har de omarbetade instruktionerna genomförts på ett lämpligt sätt inom hela kommissionen.** Alla avdelningar har redovisat indikatorer vad gäller korrekthet som täcker alla stora budgetområden och förvaltningssystem och de som redovisar senare händelse har gjort detta i enlighet med de omarbetade riktlinjerna.

Kommissionen konstaterar väsentliga förbättringar mot en mer objektiv och korrekt bestämning av omfattningen på reservationerna och den finansiella exponering som blir resultatet. Dessa förbättringar inbegriper bättre samstämmighet när det gäller användningen av terminologin, redovisningen av felprocentsatserna, beräkningen av det belopp som riskeras

² Artikel 60 i budgetförordningen.

och tillämpningen av väsentliga kriterier samt användningen av de mest tillförlitliga uppgifter som finns tillgängliga på området delad förvaltning.

I sin ständiga strävan efter förbättring fortsätter kommissionens centrala avdelningar att medverka på ett tidigt stadium genom att bistå generaldirektoraten vid utformningen av verksamhetsrapporterna, genom att diskutera centrala frågor med generaldirektoraten och övriga avdelningar och att ge de riktlinjer som behövs för att förbättra kvaliteten på de slutliga texterna. Sakkunnigbedömningar på förhand har visat sig vara en ändamålsenlig plattform för de olika avdelningarna, eftersom de sakkunniga har delat med sig av sina synpunkter på hur man kan formulera ett antal övergripande frågor i verksamhetsrapporterna, hur man säkerställer ett samstämmigt tillvägagångssätt och hur man på lämpligt sätt hanterar konstaterade brister.

Verksamhetsrapporterna är de delegerade utanordnarnas främsta redskap för att redovisa sin ansvarighet för kollegiet och utgör underlag för revisionsförklaringen (DAS). Kommissionen har åtagit sig att fortlöpande förbättra verksamhetsrapporternas läsbarhet och jämförbarhet. Kommissionen uppmanar generalsekretariatet och generaldirektoratet för budget att kontinuerligt ge vägledning till generaldirektoraten och övriga avdelningar, genom en regelbunden översyn av gällande instruktioner, handböcker, utbildningsinsatser, en kvalitetsöversyn av utkastet till verksamhetsrapporter och möten för sakkunnigbedömningar på förhand.

2.3. Redovisning av felprocentsatser

Generaldirektörerna utfärdar reservationer i sina revisionsförklaringar på grundval av sina bedömningar av väsentligheten i de brister och/eller iakttagelser som gäller centrala beståndsdelar i verksamhetsrapporterna. En nyckelfaktor som används för att avgöra om en reservation är nödvändig är en utvärdering av de uppdagade eller redovisade felprocentsatserna och den relaterade finansiella exponeringen.

Kommissionens avdelningar använder olika tillvägagångssätt för att överväga och beräkna kvarstående felprocentsatser, vilka beaktar den särskilda karaktären på de politikområden som avdelningarna ansvarar för. När så är möjligt har generalsekreteraren och generaldirektören för budget uppmuntrat harmoniseringen av olika delar, särskilt användningen av den kvarstående felprocentsatsen. De gällande instruktionerna har således utökats så att alla avdelningar konsekvent använder sig av samma terminologi och kriterier när det gäller den kvarstående felprocentsatsen, användningen av en flerårig strategi, och begreppet ”efterföljande händelser” (händelser som inträffar mellan budgetårets slut och den delegerade utanordnarens undertecknande av rapporten i slutet av mars).

Ett stort antal generaldirektorat har redan anammat den fleråriga strategin för felrapportering. Kommissionen uppmanar övriga avdelningar som bedriver fleråriga program att i sina verksamhetsrapporter lämna information om den samlade ekonomiska risken i den fleråriga kontrollstrategin, så att detta blir den enda strategin från och med 2012.

Under rapporteringsåret har de övriga generaldirektoraten med ansvar för strukturfonderna arbetat på en ny gemensam metod för att fastställa väsentlighet. Beslutet om att utfärda en reservation grundas nu på ett tillvägagångssätt i tre steg:

- Bedömning av de nationella förvaltnings- och kontrollsystemen.

- Fullständig hänsyn till de beräknade felprocentsatser som uppdragats av de nationella myndigheterna och som redovisats i de årliga kontrollrapporterna, när dessa har kunnat valideras, i stället för att använda förutfastställda beräknade felnivåer³.
- Tillämpning av en samlad kvarstående risk för varje program för övervakning av korrigeringsförmågan i de fleråriga förvaltnings- och kontrollsystemen.

Detta tillvägagångssätt innebär också att resultaten redovisas i verksamhetsrapporterna genom **kommissionens bedömning av samtliga kontrollsystem för de operativa programmen**, med hänsyn tagen till de olika tillförlitlighetsgraderna och de nationella revisionsyttrandena. Detta ligger i linje med principen om samordnad granskning och understryker också det faktum att medlemsstaterna ansvarar för sina egna kontrollmiljöer.

Kommissionen anser att dessa insatser för att harmonisera väsentlighetskriterierna vara en viktig förbättring som bidrar till enhetlighet, läsbarhet och öppenhet i verksamhetsrapporterna. Den uppmanar generaldirektoraten med ansvar för regionalpolitik, sysselsättning, socialpolitik och inkludering, jordbruk och landsbygdens utveckling, havsfrågor och fiske att fortsätta denna harmonisering och att enas om en enda uppsättning kriterier för och redovisning av verksamhetsrapporterna för 2012. Generaldirektoratet med ansvar för inrikes frågor bör, även om det tillämpar olika rättsliga grunder, medverka så mycket som möjligt i denna harmoniseringsprocess.

2.4. Internrevision

Kommittén för revisionsuppföljning fortsatte att informera kollegiet om revisionsfrågor, men också frågor som avser hela kommissionen. Kommittén för revisionsuppföljning informerade också kollegiet om de framsteg som gjorts vid genomförandet av godkända revisionsrekommendationer i slutet av 2011. 80 % av alla de rekommendationer som godkändes under perioden 2007–2011 har genomförts. Av de 118 mycket viktiga rekommendationer som kvarstod i slutet av 2011 var bara 24 försenade med mer än sex månader, jämfört med det datum som från början var planerat.

I maj 2012 lämnade kommissionens tjänst för internrevision sin internrevisionsrapport för 2011 i enlighet med artikel 86.3 i budgetförordningen. Den åtföljde det andra övergripande yttrandet från kommissionens tjänst för internrevision. Yttrandet baseras på det arbete som utförts av enheterna för internrevision och tjänsten för internrevision under perioden 2009–2011 som ett led i den samordnade strategiska revisionsplanen. Det fokuseras på den ekonomiska förvaltningen.

I det övergripande yttrandet ges ett positivt uttalande om den ekonomiska förvaltningen i kommissionen, med undantag för de områden där generaldirektörerna har utfärdat reservationer i sina verksamhetsrapporter. Den beräknade potentiella ekonomiska inverkan av dessa reservationer är mindre än 2 % av budgeten som helhet, men inte alla reservationer är kvantifierbara, utan utgör potentiella anseenderelaterade risker.

Kommissionen noterar också att tjänsten för internrevision, i det påtalande av ett sakförhållande som bifogats det övergripande yttrandet, belyser ett antal frågor som måste behandlas av kommissionen:

³ Så kallade schablonbelopp för finansiella korrigeringar.

- Behovet av att ytterligare harmonisera beräkningen av den kvarstående felprocenten inom hela kommissionen.
- Brister som konstaterats i biståndet till tredjeland i förhållande till centraliserade och decentraliserade förslagsomgångar, och i synnerhet, behovet av att förbättra planering, rapportering och övervakning av de kontroller som EU:s delegationer genomför på området bidragsförvaltning.
- Politikområden där risken för fel fortfarande är alltför hög och de särskilda problem som är förknippade med delad förvaltning inom politikområdet sammanhållning.
- Behovet av att bättre samordna och harmonisera kontrollstrategier per politikområde, särskilt vad gäller programmen med kontroller på plats i de generaldirektorat som ansvarar för forskningspolitik.
- Brister i kontrollsystemen i medlemsstaterna, i synnerhet kontrollerna på primär nivå av de ersättningar som begärs av de avdelningar som ansvarar för genomförandet av stödordningar.
- Åtgärder som fortfarande håller på att genomföras i slutet av 2011 för att komma till rätta med vissa betydande risker, såsom förbättrade styrelseformer, projektstyrning och redovisning av anläggningstillgångarna för det globala systemet för satellitnavigering (GNSS). Förbättra effektiviteten av förhandskontroller av de ersättningar som utbetalats på forskningsområdet. Styrning av it-utvecklingen med målsättningen att undvika dubbelarbete. Övervakning av betalningsfristerna som genomförs av flera avdelningar och genomförandet av en bedrägeribekämpningsstrategi.

3. TILLFÖRLITLIGHETSGRAD SOM LÄMNATS I VERKSAMHETSRAPPORTERNA OCH RESERVATIONER SOM UTFÄRDATS AV GENERALDIREKTÖRERNA

Efter att ha gått igenom verksamhetsrapporterna, särskilt de förklaringar som var och en av generaldirektörerna har undertecknat, kunde kommissionen konstatera att samtliga generaldirektörer redovisade en rimlig grad av tillförlitlighet om att medlen använts för avsett ändamål, att principen om sund ekonomisk förvaltning iakttagits och att kontrollförfarandena ger nödvändiga garantier beträffande de underliggande transaktionernas laglighet och korrekthet. Vissa delegerade utanordnare har redovisat kvarstående brister och utfärdat reservationer i sina respektive verksamhetsrapporter, utan att ifrågasätta den samlade grad av tillförlitlighet som lämnats.

Fjorton generaldirektörer och två direktörer för genomförandeorgan utfärdade sammanlagt **27 reservationer** i sina respektive verksamhetsrapporter för 2011. Reservationer har utfärdats i 17 avdelningar, vilka tillsammans står för mer än 90 % av kommissionens ekonomiska transaktioner (utgifter och inkomster). Dessa inkluderade 14 av de 17 reservationer som redan hade utfärdats under 2010 och för vilka åtgärder fortfarande pågick i slutet av 2011, plus 13 nya reservationer. Tre reservationer från 2010 hävdes.

Det totala riskbelopp som kvantifierats i reservationerna ökade avsevärt, från 600 miljoner euro i verksamhetsrapporterna för 2010 till en **potentiell högsta nivå på 3 564 miljoner euro**⁴

⁴ Detta är summan av alla kvantifierade belopp i reservationerna (högst 1 982 miljoner euro) och ett beräknat högsta riskbelopp (uppskattningsvis 1 582 miljoner euro) för generaldirektorat Budgets

i verksamhetsrapporterna för 2011. Denna ökning i antalet reservationer och monetär exponering i form av belopp som riskeras är inte en följd av en försämrad kvalitet i kommissionens ekonomiska förvaltning, den beror snarare på de sammantagna verkningarna av en rad tekniska och strukturella faktorer:

- Bland dessa 27 reservationer avser sex reservationer samma fråga och samma program (sjunde ramprogrammet för forskning). Detta beror på att sjunde ramprogrammet för forskning, som tagit fart under 2011 (se kapitel 3.5), förvaltas av fem generaldirektorat och ett genomförandeorgan och därför leder till flera reservationer.
- Det relativa skedet i den fleråriga budgetens genomförandecykel:
 - Vad gäller direkt förvaltning där generationen av program för 2007–2013 nu nått en genomförandenivå som gör det möjligt att dra slutsatser av efterhandsrevisionerna (vilket förklarar varför reservationen för det sjunde ramprogrammet för forskning utfärdades).
 - Vid delad förvaltning börjar medlemsstaterna redovisa revisionsresultat från ett ökat urval av pågående operativa program (vilket delvis förklarar den ökade omfattningen på reservationerna från generaldirektoratet med ansvar för regionalpolitik).
 - De flesta av programmen för 2007–2013 nu är i full drift. En ökad genomförandenivå vad gäller programmen för 2007–2013 leder till högre volymer av betalningar och medför därför en högre risk för fel jämfört med tidigare år.
- Inom sammanhållningspolitiken har bytet av (se kapitel 3.3) schablonmässiga uppskattningar mot faktiska feluppgifter som redovisas av revisionsmyndigheterna i medlemsstaterna lett till en bättre bedömning av riskerna vad gäller uppgifternas korrekthet, men har också inneburit att ett större antal program omfattas av reservationer, där större belopp är utsatta för risk.
- I de nyligen utfärdade riktlinjerna om hur man ska betrakta förfinansiering vid beräkning av de kvarstående felprocentsatserna och hur stora belopp som är utsatta för risk krävs att avdelningarna inkluderar dem i den tidigare förfinansiering som har godkänts tillsammans med de mellanliggande och slutliga utbetalningarna. Därmed hindras de från att använda genomsnitt som minskar de felprocentsatser som konstaterats i de mellanliggande och slutliga utbetalningarna med den nya utgift för förfinansiering för vilken felprocenten fortfarande är noll.
- För ett flertal program ligger denna risk vad gäller uppgifternas korrekthet mycket nära väsentlighetsgränsen på 2 %. Konstaterandet av små förändringar av felprocentsatsen kring tröskelvärde från år till år, leder till periodiskt återkommande reservationer.

Alla generaldirektörer och förvaltningschefer har fastställt de viktigaste orsakerna till hans/hennes reservation(-er) och vidtagit korrigerande åtgärder för att hantera den/dem. De vanligast förekommande problemen härrör från de **komplicerade bestämmelserna för**

reservation i fråga om de traditionella egna medlen. För de generaldirektorat som har redovisat en lägsta och en högsta nivå, har det högsta beloppet beaktats.

stödberättigande för stödmottagarna (en fråga som påverkar medlen vid direkt centraliserad förvaltning) och från en inkorrekt tillämpning av **bestämmelserna för offentlig upphandling** (en vanlig orsak till fel vid delad förvaltning och indirekt förvaltade medel). Kommissionen har dragit praktiska slutsatser från denna erfarenhet och har lagt fram förslag till betydande förenkling (se kapitel 4.5 nedan) av nästa generations program.

Efter bedömningen av kontrollresultaten hävdades tre reservationer som överförts från tidigare år. För att häva en reservation ombads de delegerade utanordnarna att redovisa de åtgärder som vidtagits för att hantera de konstaterade bristerna, att visa att åtgärderna var ändamålsenliga och påvisa att bristerna hade hanterats på ett ändamålsenligt sätt. Oftast innebär detta att underlag måste läggas fram som visar att felprocentsatserna minskat till en acceptabel nivå eller att systemen har stärkts och nu fungerar på ett korrekt sätt.

3.1. Inkomster

De traditionella egna medlen motsvarar 12,2 % av de totala inkomsterna för EU:s budget för 2011. De fastställs och uppbärs av medlemsstaterna. Tre fjärdedelar av dessa belopp betalas till EU:s budget, den återstående fjärdedelen behålls av medlemsstaterna för att täcka uppbördskostnader. Mot bakgrund av sin geografiska ställning bidrar Belgien till en stor andel av de traditionella egna medlen, landet står för sammanlagt 9,45 % av de totala traditionella egna medlen under 2011. I de inspektioner som utförts av kommissionen och de revisioner som utförts av revisionsrätten har man kunnat belysa ett problem när det gäller avstämningen mellan de överförda beloppen och den underliggande dokumentation. Generaldirektören med ansvar för budget har utfärdat **en reservation avseende en otillräcklig grad av tillförlitlighet vad gäller de belgiska systemen för räkenskapernas avslutande och redovisning**. Kommissionen har efterfrågat korrigerande åtgärder, inbegripet en förbättring av de interna kontrollerna och fullskaliga externa revisioner av redovisningssystemet. Osäkerhet råder därför om hur korrekta uppgifterna är vad gäller beloppen för de belgiska traditionella egna medel som krediterats kommissionens konto.

Kommissionen erinrar om de åtaganden som myndigheterna i den berörda medlemsstaten lämnat vad gäller de handlingsplaner som upprättats för att avhjälpa de brister som konstaterats i dess system för tulldeklarationer och tullförfaranden och uppbered att den noggrant och strikt kommer att övervaka genomförandet.

3.2. Jordbruk och naturresurser

I sin årsrapport för 2010 fastställde revisionsrätten, på grundval av den uppskattade felprocentsatsen⁵ på något över 2 %, att kapitlet för jordbruks- och naturresurser påverkades av väsentliga fel. Samtidigt tillkännagav den att det direktstöd som omfattas av det integrerade systemet för administration och kontroll (IACS), som utgör 91,4 % av EGFJ:s totala utgifter, var fria från väsentliga fel.

Generaldirektören med ansvar för jordbruk och landsbygdsutveckling utfärdade **tre reservationer** i sin verksamhetsrapport för 2011:

- Med tanke på den betydelse som det integrerade systemet för administration och kontroll har på förvaltningen och kontrollen av jordbruksutgifterna, och de allvarliga **bristerna i**

⁵ Revisionsrätten uppskattar den mest sannolika felprocentsatsen till 2,3 % (EUT C 326, 10.10.2011, bilagan punkt 3.1).

det integrerade systemet för administration och kontroll i Bulgarien och Portugal, överfördes den anseenderelaterade reservationen från 2010, även om de ekonomiska konsekvenserna till följd av bristerna inte översteg väsentlighetsgränsen. Under 2010 omfattade denna reservation Bulgarien, Rumänien och Portugal. Under 2011 hävdes reservationen för Rumänien, eftersom det i kommissionens revisioner bestämdes att den rumänska handlingsplanen var fullbordad och då det arbete som utförts ansågs vara tillräckligt.

- **En ny reservation avseende utgifter för åtgärder för landsbygdsutveckling** som helhet genomfördes på grund av att den kvarstående felprocenten (upp till 2,36 %) ansågs ligga något över väsentlighetströskeln under 2011. Denna ökning av felprocenten beror främst på att landsbygdsutveckling är föremål för ett stort antal och/eller komplicerade villkor som anges i de program som ökar stödmottagarnas risk för fel och gör de nationella myndigheternas kontroller ännu svårare och kostsamma.
- En anseenderelaterad reservation vad gäller **brister i övervakningen och kontrollen av certifierade ekologiska produkter** utfärdades. Tilldragelser under 2011 visar att kontrollerna inom det ekologiska jordbruket anses vara otillräckliga och att det kan finnas brister i EU:s övervakning av kontrollsystemen i medlemsstaterna och i tredjeländer, inbegripet tillsyn av de kontrollorgan som intygar ekologiska produkter för import till EU.

Generaldirektören med ansvar för havsfrågor och fiske behöll sin reservation i fråga om **Fonden för fiskets utveckling (FFU)** med beaktande av ett program i Tyskland, för vilket en korrigering kommer att krävas, men som kvarstår i avvaktan på en värderingsmetod.

Generaldirektören med ansvar för **havsfrågor och fiske har utfärdat en ny reservation avseende Europeiska fiskerifondens förvaltnings- och kontrollsystem och investeringar ombord**, eftersom fel avseende stödberättigande utgifter har konstaterats, och det har konstaterats att medlemsstaterna inte i tillräcklig utsträckning kontrollerar om investeringarna ombord ökar fartygens förmåga att fånga fisk.

Generaldirektören med ansvar för klimatfrågor behöll sin tidigare reservation vad gäller redovisningen av den skada kommissionens anseende fått efter en **allvarlig överträdelse av säkerhetsbestämmelserna i de nationella utsläppsregistren över EU:s system för handel med utsläppsrätter**.

Generaldirektören med ansvar för hälso- och konsumentfrågor utfärdade en reservation avseende **riktigheten i medlemsstaternas ersättningskrav inom ramen för programmen för utrotning och övervakning av djursjukdomar på politikområdet livsmedel och foder**. De huvudsakliga källorna till de fel som uppdragats är ersättningskrav från medlemsstater som inte korrekt tillämpar de bestämmelser för stödberättigande som anges i lagstiftningen. I syfte att minska felprocenten på området foder och livsmedel har generaldirektören med ansvar för hälso- och konsumentfrågor redan under tidigare år vidtagit ett antal åtgärder. Exempelvis infördes en mer noggrann och restriktiv definition av de stödberättigande utgifterna genom kommissionens beslut om de veterinära program som ska inledas från och med den 1 januari 2011. Införandet av engångsbelopp från och med 2012 kommer att minska felen ytterligare när det gäller medlemsstaternas ersättningskrav under kommande år.

3.3. Sammanhållning, energi och transport

Under många år har sammanhållningspolitiken haft en högre beräknad felprocent än de andra politikområdena. Under 2010 bedömde revisionsrätten att den mest sannolika felprocentsatsen

för detta kapitel uppgick till 7,7 %. Den konstaterade felprocenten är **föremål för variationer från ett år till ett annat** och påverkas av det relativa skedet i den fleråriga genomförandecykeln. 2010 var det första år då de flesta programmen inom ramen för det nuvarande regelverket var i full drift och de flesta nationella myndigheterna hade genomfört projekten och deklarerat utgifterna, vilket ökade den inneboende risken för fel.

Generaldirektören med ansvar för regionalpolitik utfärdade två reservationer: En anseenderelaterad reservation rörande förvaltnings- och kontrollsystemen för vissa operativa program i Tyskland, Ungern, Irland, Italien, Spanien och för gränsöverskridande program i Eruf/Sammanhållningsfonden för perioden 2000–2006. En reservation avseende Eruf/Sammanhållningsfondens förvaltnings- och kontrollsystem för vissa operativa program i 18 medlemsstater⁶, förvaltnings- och kontrollsystemen avseende genomförandet av instrumentet för föranslutningsstöd i f.d. jugoslaviska republiken Makedonien och de europeiska programmen för territoriellt samarbete och ett program för instrumentet för föranslutningsstöd⁷/gränsöverskridande samarbete för perioden 2007–2013.

Generaldirektören med ansvar för sysselsättning, socialpolitik och inkludering utfärdade två reservationer: Den ena gäller förvaltnings- och kontrollsystem för vissa operativa program i Tyskland, Frankrike, Italien och Spanien inom ramen för ESF 2000–2006, och den andra för vissa operativa program i Belgien, Tjeckien, Tyskland, Italien, Lettland, Litauen, Rumänien, Slovakien, Spanien och Storbritannien inom ramen för ESF 2007–2013 samt programmet för genomförande av instrumentet för föranslutningsstöd i f.d. jugoslaviska republiken Makedonien. Båda reservationerna utfärdades efter allvarliga brister i viktiga aspekter av förvaltnings- och kontrollsystemen i de identifierade operativa programmen.

De brister som är kopplade till de båda generaldirektoratens reservationer rör t.ex. certifiering, höga felprocentsatser, överensstämmelse med reglerna för offentlig upphandling, bestämmelser vad gäller stödberättigande, förvaltningskontroller eller bristande verifieringskedja.

Kommissionen kommer att fortsätta att strikt utöva sin övervakande roll genom att uppmana medlemsstaterna att omedelbart åtgärda de brister som har upptäckts i deras förvaltnings- och kontrollsystem och också genom att i god tid avbryta eller uppskjuta betalningar samt genom att göra finansiella korrigeringar när så krävs. Kommissionen kommer särskilt att inrikta sina insatser på dessa områden genom att vidta samordnade, förebyggande och korrigerande åtgärder. I den treåriga översynen av budgetförordningen, samt i de sektorsspecifika förslagen, föreslog kommissionen att de ackrediterade nationella myndigheterna ska lämna en årlig förvaltningsförklaring för alla program inom ramen för delad förvaltning, såsom redan är fallet för jordbrukspolitik.

De generaldirektorat som ansvarar för sammanhållningspolitiken lämnar en kvantifiering av reservationerna genom att redovisa det uppskattade övergripande riskbeloppet och genom att uppskatta den finansiella risken:

- Det **uppskattade övergripande riskbeloppet (baserat på den validerade felprocentsatsen)** avser kvantifieringen av felen som procentandel av 2011 års

⁶ Bulgarien, Estland, Frankrike, Förenade kungariket, Grekland, Italien, Lettland, Litauen, Nederländerna, Polen, Rumänien, Slovakien, Slovenien, Spanien, Tjeckien, Tyskland, Ungern och Österrike.

⁷ Instrument för stöd inför anslutningen.

mellanliggande betalningar för samtliga program för perioden 2007–2013 och beräknas av kommissionen på grundval av den revision av insatserna som utförts av revisionsorganen och resultaten av de felprocent som redovisats i deras årliga kontrollrapporter för 2011, efter godkännande av de berörda generaldirektoraten. Riskbeloppet uppgår till mellan 3,1 % och 6,8 % för generaldirektoratet med ansvar för regionalpolitik och uppgår till mellan 2 % och 2,5 % för generaldirektoratet med ansvar för sysselsättning, socialpolitik och inkludering.

- Den **uppskattade finansiella risken** hänvisar till effekterna av programmen för 2007–2013 där de berörda generaldirektoraten inte hade rimlig grad av tillförlitlighet och därför utfärdade en reservation. Den uppskattade ekonomiska inverkan av reservationerna uppgår till mellan 632 miljoner euro och 1 427 miljoner euro för generaldirektoratet med ansvar för regionalpolitik och till 59 miljoner euro för generaldirektoratet med ansvar för sysselsättning, socialpolitik och inkludering. Dessa belopp motsvarar mellan 2,1 % och 4,8 % respektive 0,6 % av utbetalningarna under 2011.

Generellt är inte kvantifieringen av reservationerna i verksamhetsrapporterna som utfärdats av generaldirektören med ansvar för regionalpolitik och generaldirektoratet med ansvar för sysselsättning, socialpolitik och inkludering direkt jämförbar med de konsoliderade felprocentsatserna för sammanhållningspolitiken så som revisionsrätten uppskattat dem i sin årsrapport. De viktigaste skillnaderna utgörs av:

- Den *blandning av program* som prövas kan ha en inverkan på provresultaten: Revisionsrätten grundar sina beräkningar på ett representativt urval av transaktioner (betalningar) och genom att extrapolera dessa på alla utgifter för sammanhållningspolitiken medan de procentsatser som beräknats av kommissionen är fondspecifika och täcker varje program eller grupper av program som löper under identiska förvaltnings- och kontrollsystem.
- *Tidsskillnaden*: Riskbeloppet beräknas av kommissionen i ett senare skede av kontrollcykeln jämfört med den felprocent som revisionsrätten redovisat. I enlighet med relevanta bestämmelser avser de årliga kontrollrapporter som medlemsstaterna lämnat utgifterna för 2010, samtidigt som den felprocent som revisionsrätten årligen redovisar beräknas på grundval av de fel som konstaterats under det aktuella året.
- Kommissionen genomför *fleråriga* kontrollstrategier, varför de delegerade utanordnarna bedömer hur kontrollsystemen fungerar i enlighet med detta. Revisionsrätten är däremot skyldig att avge ett årligt revisionsutlåtande. Samtidigt som risken för oriktigheter i ett antal program kan anses vara hanterbara utifrån en flerårsbasis, kan den mätt på årsbasis vara högre än det beräknade genomsnittet i ett antal program och medlemsstater. Av denna orsak är det **fullt motiverat att det riskbelopp som redovisas i verksamhetsrapporterna från kommissionens avdelningar med ansvar för strukturåtgärder tar hänsyn till de olika förmildrande och korrigerande åtgärder som införts i de fleråriga förvaltnings- och kontrollsystemen** (så att korrigeringar kan göras några år efter medlemsstatens utbetalning av medel till stödmottagarna och av kommissionen till medlemsstaten). Därför är felprocenten i revisionsrättens revisionsförklaring normalt sett högre, eftersom den innehåller fel som kan korrigeras under påföljande år när alla aktörer i kontrollkedjan har ingripit.
- Kvantifieringen av felprocenten baseras ibland på *olika antaganden*, särskilt när det verkliga värdet på felet inte är känt. Till exempel kvantifierar revisionsrätten, till skillnad från kommissionen, allvarliga överträdelse av reglerna för offentlig upphandling till

kontraktets fullständiga värde, medan den faktiska ekonomiska förlusten för EU:s budget är begränsad till de extra vinstmarginalerna för de avtalsparter som gynnas av sådana överträdelser.

Kommissionen har granskat de felprocentsatser som revisionsrätten uppdagat för åren 2006–2009 och redovisat sin analys i ett arbetsdokument⁸. Detta dokument visar att bristande efterlevnad av kriterierna för stödberättigande och felprocent i reglerna för offentlig upphandling eller förfaranden är de vanligaste typerna av fel som upptäcks i sammanhållningspolitiken. Otillräckliga verifieringskedjor och inkorrekt beräkning av samfinansieringssatsen för inkomstgenererande projekt utgör också källor till fel. Analysen visar att urvalet av projekt och icke-bidragsberättigande kostnader är de huvudsakliga orsakerna till att fel uppstår när det gäller stödberättigande, medan de huvudsakliga orsakerna till att fel uppstår vid offentlig upphandling är bedömningen av anbudet, användningen av olämpliga anbuds-förfaranden och frågor om offentliggörandet av uppgifter.

Under 2011 lade kommissionen fram förslag om nästa fleråriga budgetram, inbegripet ett antal betydande förbättringar, i synnerhet vid delad förvaltning (vilken utgör cirka 80 % av budgeten), i syfte att förbättra utformningen av finansieringssystemen, åtgärda risken för fel, begränsa den administrativa bördan för stödmottagarna och andra berörda parter och minska driftskostnaderna för kontrollerna. Som en del av översynen av budgetförordningen har kommissionen föreslagit att man ska införa årliga förvaltningsförklaringar från de ackrediterade organen för alla program inom ramen för delad förvaltning, vilket redan sker inom jordbrukspolitiken.

I sina förslag om sammanhållningspolitiken för perioden 2014–2020 har kommissionen också föreslagit att ytterligare förbättra den ekonomiska förvaltningen och korrektheten hos budgetutgifterna genom att 10 % av betalningarna till medlemsstaterna behålls under året och att det görs ett årligt räkenskapsavslut så snart medlemsstaterna lämnar en bestyrkt årsredovisning för varje program.

Ett exempel på ett område där förbättringar krävs är medlemsstaternas tillhandahållande av pålitliga och fullständiga finansiella uppgifter och revisionsuppgifter. Detta är skälet till att kommissionen från och med i år kommer att överlämna medlemsstaternas årliga sammanfattningar med en analys av deras innehåll till den myndighet som beviljar ansvarsfrihet i enlighet med bestämmelserna i artikel 319 i fördraget. Där så är lämpligt rekommenderar kommissionen de nationella myndigheterna hur de ska förbättra rapporteringsinstrumenten ytterligare, särskilt om nationella revisionsresultat och revisionsyttranden så att de bättre kan bidra till kommissionens grad av tillförlitlighet i revisionsförklaringen.

Kommissionen uppmanar medlemsstaterna att visa sitt engagemang för ökad ansvarighet och öppenhet genom att stärka kontrollåtgärderna när så krävs, för återstoden av nuvarande programperiod, i synnerhet vad gäller kontrollerna på primär nivå, innan utgifterna attesteras för kommissionen. Kommissionen uppmanar dem också att följa dess riktlinjer om hanteringen av fel och årliga kontrollrapporter samt årliga sammanfattningar, och göra dem till en värdefull källa till ytterligare tillförlitlighet för kommissionen och en värdefull informationskälla för den

⁸ Analys av felprocentsatserna i sammanhållningspolitiken för åren 2006–2009, åtgärder som vidtagits av kommissionen och vägen framåt, SEK (2011) 1179 slutlig.

ansvarsfrihetsbeviljande myndigheten. Kommissionen uppmuntrar alla medlemsstaterna att följa exemplet från de 15 medlemsstater⁹ som har infört revisionsförklaringar i sina årliga sammanfattningar och att vidta andra åtgärder för att visa sina åtaganden avseende en sund ekonomisk förvaltning av EU-medel och öppenhet.

3.4. Bistånd till tredjeland, utvecklingssamarbete och utvidgning

Efter inrättandet av den europeiska avdelningen för yttre åtgärder (*utrikestjänsten*), har bestämmelserna för förvaltning och redovisning av EU:s budget förtydligats. Personalen vid utrikestjänsten och personalen vid kommissionen har delats upp inom delegationerna i syfte att skilja mellan kommissionens och Europeiska utrikestjänstens centrala arbetsuppgifter inom delegationerna, samtidigt som en viss flexibilitet bibehålles. För att säkerställa att personal (och andra administrativa resurser) används för de ändamål för vilka de är avsedda har delegationscheferna givits gemensamma instruktioner och riktlinjer¹⁰ för utrikestjänstens/kommissionens förvaltning av de anställda vid delegationerna.

Efter omarbetningen av budgetförordningen den 24 november 2010 har EU:s delegationschefer för första gången i den rapport som utarbetas av en delegerad utanordnare bifogat en förvaltningsförklaring.

Vidare har delegationscheferna försetts med gemensamt överenskomna rambestämmelser¹¹ för utrikestjänstens och kommissionens förvaltningen av Europeiska unionens delegationer. För detta ändamål har styrkommittén för delegationerna (Eudel) (bestående av företrädare för Europeiska utrikestjänsten och kommissionen) inrättats.

Enligt revisionsrättens rekommendationer och i syfte att ytterligare underbygga förvaltningsförklaringen i verksamhetsrapporten, utvecklade generaldirektoratet med ansvar för utveckling och samarbete en nyckelindikator för den beräknade finansiella inverkan till följd av kvarstående fel när alla kontroller av efterlevnaden av bestämmelserna har genomförts. Efter inledningen av revisionsarbetet förväntas en sådan indikator nu finnas tillgänglig för rapporteringsåret 2012. För generaldirektoratet för utvidgning finns en sådan indikator redan tillgänglig för medlemmen inom ramen för decentraliserad förvaltning. En försöksarbetsplan har genomförts i syfte att utvidga tillämpningsområdet till att också omfatta medel inom ramen för den centraliserade förvaltningen.

Något som också betonas i internrevisorns övergripande yttrande behöver den grad av tillförlitlighet som ges genom kontrollerna av biståndet till tredjeland, som utövas av de delegationer som omfattas av delegering, förbättras genom bättre planering och övervakning.

3.5. Forskning och annan inre politik

Generaldirektoraten med ansvar för forsknings gemensamma revisionsstrategi (inklusive en intensiv revisionskampanj med extrapolering av systemrelaterade fel) för det **sjätte**

⁹ När det gäller ESF och Eruf har 15 medlemsstater frivilligt lämnat en "samlad revisionsförklaring" i sina årliga sammanfattningar: Bulgarien, Cypern, Tjeckien, Danmark, Estland, Grekland, Finland, Frankrike, Ungern, Portugal, Rumänien, Slovakien, Slovenien, Sverige och Förenade kungariket.

¹⁰ Meddelande från C. Day och D. O'Sullivan av den 20 december 2011 om förvaltningen av de anställda vid delegationerna.

¹¹ JOIN(2012) 8 final, gemensamt beslut från kommissionen och unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik av den 28 mars 2012 om samarbetsmekanismer för förvaltningen av Europeiska unionens delegationer.

ramprogrammet (2002-2006) har visat sig vara framgångsrikt när det gäller revisionernas omfattning och de revisionsresultat som har uppnåtts. Vid periodens slut hade den fleråriga kvarstående felprocentsatsen¹² sjunkit avsevärt och nådde en nivå som ligger mycket nära målet på 2 %. Även om reservationerna avseende sjätte ramprogrammet har bibehållits, skulle inte kostnaderna för kontrollerna motivera ytterligare insatser för att nå under målet på 2 %.

När det gäller **sjätte ramprogrammet** bekräftade den felprocentsats som **generaldirektören med ansvar för informationssamhället och medier** uppdagade 2011 (på under 2 %) det tillvägagångssätt som redan hade vidtagits under 2010 om att inte begränsa förvaltningsförklaringen ytterligare, eftersom den fleråriga felprocentsatsen (dvs. den som uppmätts för hela sjätte ramprogrammet) förväntades minska till under målet under loppet av 2011.

Sjunde ramprogrammet för forskning (FP7) (2007–2013) tog fart under 2011 då halva tiden av programmet gått och de första projekten, som lanserades i början av programmet, började avslutas. Redan i förra årets preliminära felprocentsatser påpekades att det representativa urvalet av revisioner visade att felprocentsatsen för hela populationen översteg tröskelvärdet på 2 %. Följaktligen utfärdade generaldirektoraten med ansvar för forskning och genomförandeorganet för forskning¹³ reservationer för sjunde ramprogrammet för forskning från 2011.

Den förenkling som infördes under 2011 bör ha en positiv inverkan på felprocentsatsen i framtiden. Resterande utrymme för att minska felet kommer att behandlas bland annat genom följande åtgärder: Förbättra vägledningen och återkopplingen till deltagarna och revisorerna när det gäller de vanligast förekommande felet, förbättring av förhandgranskningen och utföra ett lämpligt antal efterhandsrevisioner för att, tillsammans med återkravsåtgärder, minska den kvarstående felprocenten över ett flerårigt tidsperspektiv. Även med dessa åtgärder kommer kontrollstrategin för sjunde ramprogrammet för forskning sannolikt att leda till en kvarstående felprocentsats vid slutet av programmets livscykel på mellan 2 % och 5 %.

Enligt nuvarande förfaranden är sju delegerade utanordnare ansvariga för förvaltningen av forskningsbudgeten. Var och en av utanordnarna strävar efter att upprätta en representativ felprocent för sin del av budgeten. Detta leder till att planeringen begränsas i stor utsträckning och till att samma stödmottagare granskas ett flertal gånger av olika avdelningar. Därför enades man om att från och med 2012 införa ett **gemensamt representativt urval för granskning** i generaldirektoraten med ansvar för forskning. Detta kommer särskilt att minska revisionsbördan för stödmottagarna genom att minska antalet revisioner som upprepas.

Generaldirektören med ansvar för **kommunikation behöll den anseenderelaterade reservation, som första gången utfärdades under 2008, vad gäller kommissionens eventuella bristande efterlevnad av tillämplig lagstiftning om immateriella rättigheter**. Merparten av de korrigerande åtgärder som anges i detalj i handlingsplanen har vidtagits, men den konstanta utvecklingen inom medieområdet (t.ex. systemet för mediebevakning eller den utbredda användningen av nya medier) skapar nya utmaningar vad gäller efterlevnaden av lagstiftningen som måste lösas innan denna reservation kan hävas, något som förväntas inträffa nästa år.

¹² Den fleråriga kvarstående felprocentsatsen ger de verkliga konsekvenserna vad gäller felet för EU:s budget, med hänsyn tagen till korrigeringsarna och återkraven under ramprogrammets hela löptid.

¹³ Genomförandeorganet för forskning avser bara delverksamheterna "Rymd" och "Säkerhet".

Felprocentsatsen för de insatser som förvaltas centralt¹⁴ av generaldirektören med ansvar för **utbildning, audiovisuella medier och kultur sjönk till under 2 %** och reservationen från 2010 angående centraliserad direkt förvaltning kunde hävas efter genomförandet av ändamålsenliga mildrande åtgärder och användningen av ett mer representativt urval.

Direktören för genomförandeorganet för utbildning, audiovisuella medier och kultur rapporterade om framstegen vid genomförandet av handlingsplanerna för att förbättra kontrollsystemen för bidragsförvaltning. Genomförandeorganet för utbildning, audiovisuella medier och kultur hävde förra årets reservation avseende programmet Kultur och ungdom efter det att felprocentsatserna minskat. **Genomförandeorganet beslutade emellertid att utfärda en ny reservation för programmet livslångt lärande.** För att kunna hantera tidigare nämnda reservationer hade genomförandeorganet redan antagit en handlingsplan efter verksamhetsrapporten för 2010 som gick ut på att vidta mildrande åtgärder för alla program som förvaltas av organet, inklusive programmet för livslångt lärande. Organet kommer att fortsätta sina insatser för att hjälpa stödmottagarna att uppfylla kraven, i synnerhet vad beträffar tillhandahållandet av styrkande handlingar.

Generaldirektören med ansvar för **inrikes frågor utfärdade två reservationer** i verksamhetsrapporten för 2011, en **anseenderelaterad reservation på grund av förseningar vid genomförandet av ett omfattande it-system, det så kallade SIS II-projektet.** För detta projekt gjordes stora framsteg under 2011 mot den lyckade utvecklingen av detta storskaliga it-system. Den detaljerade handlingsplanen genomfördes fullt ut, men nya händelser ledde till ytterligare förseningar, som t.ex. den ansvariga medlemsstatens oförmåga att tillhandahålla ett av de testverktyg som ursprungligen planerats för testningen och tillkomsten av nya förseningar i den nationella utvecklingen i vissa medlemsstater eller förseningar i det centrala systemet. Den andra, och nya, reservationen avser den finansiella risk som följer av kvarstående felprocent i den population av bidrag som inte granskats i de ekonomiska programmen ”Förebyggande, beredskap och konsekvenshantering när det gäller terrorism och andra säkerhetsrelaterade risker” och ”Förebyggande och bekämpning av brottslighet”. Dessa program riktar sig till relativt nya politikområden och nya stödmottagare, och generaldirektören med ansvar för inrikes frågor är övertygad om att en ökning av antalet revisioner i kombination med mer och bättre information till stödmottagarna kommer att bidra till att minska felprocentsatserna inom den närmaste framtiden.

Generaldirektören med ansvar för näringsliv utvidgade sin reservation beträffande tillförlitligheten i den ekonomiska redovisningen av Europeiska rymdorganisationen. Under 2011 förstärktes kommissionens övervaknings- och kontrollstrategi för Europeiska rymdorganisationen ytterligare: den kommer att fortsätta sina revisioner av de finansiella rapporter som Europeiska rymdorganisationen lämnar och kommer att uppmuntra och stödja den när det gäller att genomföra dess handlingsplan, som utarbetats för att ta itu med de rekommendationer som lämnas av Europeiska rymdorganisationens externa revisionskommitté och för att förbättra kvaliteten på den ekonomiska rapporteringen till kommissionen. Mot bakgrund av de åtgärder som för närvarande pågår, förväntar sig kommissionen att frågorna korrigeras inom kort, vilket kommer att göra det möjligt att minska och slutligen häva denna reservation. Användningen av externa experter har bidragit till att säkerställa tillförlitligheten i det belopp för anläggningstillgångar som inkluderats i EU:s balansräkning för 2011.

Kommissionen är tillfredsställd med det arbete som har utförts för att hantera frågan om samtliga avdelningars respekt för immateriell äganderätt och uppmuntrar dem att

¹⁴ De insatser som förvaltas centralt utgör 11 % av de medel som förvaltas av generaldirektören med ansvar för utbildning, audiovisuella medier och kultur.

vidta de åtgärder som är nödvändiga för att denna reservation ska kunna hävas under 2012. Den välkomnar riktlinjerna¹⁵ om hantering av immateriell äganderätt i kommissionen.

Kommissionen välkomnar den låga kvarstående felprocenten vid slutet av det sjätte ramprogrammet för forskning och noterar de förväntningar och begränsningar som fastställts för revisionsstrategin för sjunde ramprogrammet för forskning.

Kommissionen noterar reservationen för programmet för livslångt lärande som förvaltas av generaldirektoratet med ansvar för utbildning och kulturs genomförandeorgan, trots det arbete som utförts för att bättre informera stödmottagarna om kraven. Den uppmanar genomförandeorganet att öka sina insatser.

Kommissionen medger att utvecklingen och förvaltningen av storskaliga it-system, som SIS II ger upphov till särskilda utmaningar. Den har infört starka styrningsmekanismer och kommer att fortsätta att ge högsta prioritet åt att upprätthålla effektiv styrning och nära samarbete med aktörerna när det gäller SIS II.

4. ÖVERGRIPANDE FRÅGOR OCH LÖSNINGAR

4.1. Mervärdet av EU:s budget

Redovisningen av kommissionens resultat vad gäller förvaltningen begränsas inte bara till redovisningen av efterlevnaden av finansiella bestämmelser och felprocentsatser. Utgifternas kvalitet och mervärdet av EU:s budget är viktiga faktorer som ska påvisas. De delegerade utanordnarna förklarar i sina respektive verksamhetsrapporter hur de har använt de ekonomiska och mänskliga resurser som har tilldelats dem för att uppnå de politiska mål som fastställts av kollegiet och visar hur den förda politiken har genererat mervärde för det europeiska samhället. I de gällande instruktionerna för utarbetandet av verksamhetsrapporterna uppmanas till ökad uppmärksamhet för denna typ av redovisning.

I februari 2012 rapporterade¹⁶ kommissionen, på grundval av artikel 318 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, för första gången **om utvärderingen av unionens finanser på grundval av de resultat som uppnåtts**. Rapporten syftar till att ge en överblick av målen med EU:s program och de effekter och resultat som uppnåtts, beroende på hur långt man har kommit med programmen vid tidpunkten för utvärderingen. Genom att varje år omfatta ett begränsat antal program för vilka relevanta utvärderingar finns tillgängliga, kan denna rapport på medellång sikt komma att täcka ett brett utbud av finansiella program enligt de olika förvaltningsmetoderna. Rapporten omfattar två huvudområden av EU:s direkta finansiella stöd: Utbildning och kultur samt forskning.

Även tjänsten för internrevision har gjort betydande insatser för att fastställa sin ram för resultatrevisioner och utveckla ett internt utbildningsprogram för revisorer på detta område.

Kommissionen uppmanar generalsekretariatet att undersöka möjligheterna för att göra den årliga utvärderingsrapport som grundas på artikel 318 i EUF-fördraget mer inkluderande, och täcka hela skalan av verksamheter som finansieras genom budgeten,

¹⁵ Praktiska riktlinjer för EU-personal ges vid handhavandet av immaterialrättsskyddade, upphovsrättsskyddade och varumärkeskyddade verk, november 2010.

¹⁶ COM(2012) 40 final.

inklusive lämpliga uppgifter avseende rekommendationerna om ansvarsfrihet, samtidigt som man i stor utsträckning förlitar sig på tillgängliga resultatrelaterade uppgifter såsom utvärderingsrapporter, verksamhetsrapporter och de verksamhetsförklaringar som åtföljer budgetförslaget.

4.2. Genomblickbar rapportering om avbrott och inställande av betalningar, finansiella korrigeringar och återkrav vid delad förvaltning¹⁷

4.2.1. Information om avbrott och inställande av utbetalningar som görs av kommissionen

I enlighet med sitt åtagande gentemot den myndigheten som beviljar ansvarsfrihet i sin handlingsplan för 2008 för att stärka sin tillsynsfunktion i förhållande till strukturåtgärderna har kommissionen uppmuntrat sina avdelningar att avbryta betalningarna och föreslå att de inställs så snart de rättsliga villkoren är uppfyllda. När det gäller delad förvaltning **avbryter eller inställer kommissionen** betalningsförfarandena så snart det finns bevis som tyder på en väsentlig brist i medlemsstaternas förvaltnings- och kontrollsystem.

De avdelningar som utför transaktioner vid delad förvaltning har redovisat alla beslut om avbrott/inställande i sina respektive verksamhetsrapporter. Denna information omfattar berörda operativa program, berörda medlemsstater, typ av brister, de huvudsakliga faktorer som utlöser varje beslut och beslutets påverkan på budgeten. Denna information utgör en viktig dimension vad gäller en rimlig grad av tillförlitlighet och ansvarsskyldighet.

Efter införandet av det nya instrumentet för avbrott för programperioden 2007–2013 fattade de generaldirektörer som är verksamma i delad förvaltning under 2011 formella beslut om att **avbryta betalningsfristerna för 91 program** som uppgick till totalt 2 634 miljoner euro. Kollegiet också antagit fyra¹⁸ beslut om att **inställa betalningarna** för programmen för 2007–2013. Betalningarna återupptas inte förrän de delegerade utanordnarna får klara revisionsbevis som visar att avbrott och/eller inställanden har åtgärdats på området i fråga, att nödvändiga finansiella korrigeringar har genomförts och att det inte finns några ytterligare risker vad gäller de framtida utgifter som ska attesteras av kommissionen.

Kommissionen bekräftar att de delegerade utanordnarna systematiskt bör avbryta betalningsförfarandena och föreslå kollegiet att förfarandena tillfälligt bör inställas så snart tillämpliga villkor är uppfyllda och fram till dess att nödvändiga korrigerande åtgärder har vidtagits av de berörda nationella myndigheterna.

4.2.2. Finansiella korrigeringar som kommissionen ålagt medlemsstaterna

Övriga **finansiella korrigeringar** som redovisades var de som **kommissionen ålade medlemsstaterna**. Generaldirektoratet med ansvar för regionalpolitik redovisade samlade finansiella korrigeringar till följd av EU:s revisioner under perioden 2000–2011 på 7,13 miljarder euro. Generaldirektoratet med ansvar för sysselsättning, socialpolitik och inkludering redovisade finansiella korrigeringar på 1,8 miljarder euro och generaldirektoratet med ansvar för jordbruk och landsbygdsutveckling redovisade finansiella korrigeringar på 7,7 miljarder euro.

¹⁷ De belopp som anges i denna punkt är preliminära, eftersom de avvaktar revisionsrättens revision av bestämmelsen i 2011 års räkenskaper.

¹⁸ Ett beslut om inställande rör Eruf-programmet i Kalabrien (Italien) och tre beslut om inställande rörande ESF i Balearerna (Spanien), Kalabrien (Italien) och Provence, Alperna och Côte d'Azur (Frankrike).

Noterna till EU:s årsredovisningar innehåller mer information om de finansiella korrigeringar och återkrav som kommissionen har fattat beslutat om och genomfört under årets lopp.

4.2.3. *Uppgifter från medlemsstaterna om finansiella korrigeringar och återkrav*

Korrigeringen av felaktigt utbetalade belopp är viktig för en sund ekonomisk förvaltning. Under 2011 fortsatte insatserna för att kräva finansiella korrigeringar när så behövdes, förbättra kvaliteten på medlemsstaternas uppgifter om finansiella korrigeringar och återkrav och främja användningen av bästa praxis i syfte att förbättra återkravsmekanismerna på medlemsstats- och EU-nivå.

Vad gäller delad förvaltning ges detaljerad information i verksamhetsrapporterna om de finansiella korrigeringar som var och en av medlemsstaterna har genomfört och redovisat för kommissionen och en bedömning av de nationella kontrollsystemen. På området sammanhållningspolitik genomför medlemsstaterna finansiella korrigeringar som är ett resultat av deras eget revisionsarbete och EU:s revisioner. Dessa redovisas med ett års försening senast den 31 mars, så under 2011 redovisades de korrigeringar som genomfördes under 2010. De vidaredelegerade utanordnarna redovisade de senast kända uppdaterade beloppen fram till dess att deras respektive verksamhetsrapporter hade undertecknats.

Vad gäller regionalpolitik rapporterade medlemsstaterna att de vid utgången av 2010 hade gjort sammanlagda ekonomiska korrigeringar på 5,1 miljarder euro för programmen 2000–2006. Medlemsstaterna rapporterade att dessa finansiella korrigeringar gjordes genom belopp som dragits tillbaka (cirka 4 miljarder euro eller 78 % av det totala återkravsbeloppet) eller återkrav från enskilda stödmottagare (cirka 1,1 miljarder euro eller 22 %).

När det gäller programmen för 2007–2013 i Eruf/Sammanhållningsfonden rapporterade medlemsstaterna att finansiella korrigeringar på 212 miljoner euro hade gjorts under 2010 (156 miljoner euro som dragits tillbaka, 31 miljoner euro i återkrav och 25 miljoner euro till pågående återkrav). För 2011, på dagen för undertecknandet av verksamhetsrapporterna, redovisade medlemsstaterna korrigeringar för totalt 342 miljoner euro för program i Eruf/Sammanhållningsfonden.

För ESF-programmen för 2007–2013 redovisade medlemsstaterna för 2010 finansiella korrigeringar på 52 miljoner euro (33 miljoner euro i belopp som dragits tillbaka, 4 miljoner euro i återkrav och 15 miljoner euro i pågående återkrav).

4.3. *Användning av förfinansiering*

Kommissionen noterar att den preliminära årsredovisningen för 2011 visar en liten minskning av förfinansieringsbeloppet. Detta belopp består av tre delar:

- Den första delen utgörs av den traditionella förfinansieringen av olika program för att säkerställa att stödmottagarna har den ”fixkassa” som krävs för att inleda sina program och åtgärder. Den normala utgiftsprofilen för fleråriga program kännetecknas av högre förfinansieringsbelopp under de första åren av programperioden. När flera sådana program tar fart under 2010/2011 tappar andelen förfinansiering i betydelse i förhållande till slutbetalningarna.
- Den andra delen utgörs av finansiella instrument, som i allt högre utsträckning används som ett kompletterande finansieringssätt i strukturfonderna och EJFLU. Genom sin natur leder de finansiella instrumenten till en stor andel förskottsbetalningar och är därför

likställda med förfinansiering. Kommissionen ska stärka övervakningen på detta område, vilket förklaras nedan i avsnitt 4.4.

- Den tredje delen utgörs av förfinansiering som betalas ut till medlemsstaterna genom delad förvaltning och som kompletteras med ytterligare förfinansiering som en del av det åtgärdspaket som antogs för att bekämpa följderna av den ekonomiska krisen. Denna förfinansiering övervakas också mycket noga i förhållande till genomförandet.

Förfinansiering är nödvändig i de olika programmen för att stödmottagarna ska kunna inleda sina projekt, men EU:s ekonomiska intressen måste ändå skyddas och hänsyn måste tas till operativa och kostnadseffektiva begränsningar. Kommissionen har föreslagit ändringar¹⁹ av budgetförordningen för att förbättra uppföljningen av förfinansieringen.

4.4. Finansiella instrument

Finansiella instrument har en multiplikatoreffekt: de är ett sätt att dra till sig ytterligare medel från nationella eller regionala budgetar, offentliga eller privata banker och andra investerare, så att det sammanlagda belopp som finns tillgängligt för investering ökar. Denna multiplikatoreffekt varierar beroende på typen av finansiella instrument, men genom tidig utvärdering har man konstaterat att varje euro som investerats i ett finansiellt instrument kan ge mellan 3,4–7,5 euro i ytterligare medel.

Den ökade användningen av finansiella instrument utgör en ny utmaning när det gäller intern kontroll och ansvarsskyldighet. Kommissionen övervakar och rapporterar om sådana instrument i enlighet med artikel 49 i det interinstitutionella avtalet²⁰ till instrument som genomförs inom ramen för centraliserad indirekt förvaltning och för gemensamma initiativ tillsammans med EIB och EIF inom ramen för regionalpolitiken.

De generaldirektorat som använder **finansiella instrument** täcker de politiska och styrelserelaterade aspekterna i delarna 1 och 2 i verksamhetsrapporterna, och hänvisar i del 3 till övervakningen av dessa instrument.

Kommissionens avdelningar har utarbetat ett särskilt arbetsdokument²¹ som sammanfattar situationen när det gäller användningen av finansiella instrument i medlemsstaterna från och med utgången av 2010 för strukturfonderna. Dessutom har den tillämpliga rättsliga grunden²² ändrats så att rapporteringen av frågor som rör finansiering och genomförande blir till ett regelbundet, standardiserat och obligatoriskt förfarande enligt den årliga rapporteringen om genomförandet av programmen. Detta kommer i hög grad att förbättra den information som finns tillgänglig för kommissionen från mitten av 2012. Utifrån denna grundval kommer kommissionen, senast i oktober 2012, att lämna en första rapport om finansiella instrument.

Generaldirektoratet för ekonomiska och finansiella frågor har i verksamhetsrapporten tagit med en tabell över alla de finansiella instrument för vilka den har utsetts att genomföra politiken samt information om övervaknings- och kontrollsystemen och ansvarsområdena för alla inblandade parter, tillsammans med en beskrivning av rapporteringskraven och ansvarskedjor.

¹⁹ Föreslag om artikel 87.4 i den omarbetade budgetförordningen.

²⁰ Det interinstitutionella avtalet mellan Europaparlamentet, rådet och kommissionen om budgetdisciplin och sund ekonomisk förvaltning (2006/C 139/01).

²¹ SWD(2012) 36 final.

²² Förordning nr 1083/2006 om allmänna bestämmelser för strukturfonderna.

Generaldirektoratet för jordbruk och landsbygdsutveckling har ändrat den tillämpliga rättsliga grunden genom att förbättra villkoren för införandet av vissa finansiella instrument och för att stärka deras genomförande och användningen av de resurser som återförs till instrumenten²³.

Kommissionen har inlett en utvärdering för att, vid utgången av 2012, lämna en analys per medlemsstat samt en övergripande utvärdering av användningen av finansiella instrument.

Kommissionen håller också på att genomföra en tematisk granskning av genomförandet av ett urval av finansiella instrument, i syfte att bedöma den tillförlitlighet som kan lämnas om genomförandet av dessa instrument, ända ned till enskilda mottagare.

Kommissionen uppmanar alla avdelningar att redovisa sin verksamhet vad gäller finansiella instrument i sina respektive verksamhetsrapporter. Den uppmanar dessutom de avdelningar som har ansvar för strukturfonderna och fonden för landsbygdsutveckling att rapportera resultaten av utvärderingen och det revisionsarbete som utfördes på detta område i sina årliga verksamhetsrapporter för år 2012.

Kommissionen uppmanar övriga institutioner att reagera positivt på dess förslag för nästa programperiod, där den föreslår ytterligare förbättring av övervakningsmekanismerna för finansiella instrument.

4.5. Nästa steg: Kostnadseffektivitet vid kontroller och system för intern kontroll som står i proportion till riskerna

Kommissionen ansvarar för att genom kraftfulla kontroller och effektiv resultatmätning inte bara säkerställa att medlen används som avsett utan också för att vidta åtgärder för att uppfylla behovet att förenkla sina utgiftsprogram för att minska den administrativa bördan och kostnaderna för stödmottagarna och övriga berörda aktörer, vilket överensstämmer med kommissionens agenda för smart lagstiftning²⁴. Även om framsteg har gjorts i nuvarande program²⁵ har kommissionen föreslagit mer ambitiösa förenklingar för framtiden.

Sund ekonomisk förvaltning kräver att **kontrollerna är effektiva, ändamålsenliga och ekonomiska**. Kontrollstrategierna bör inriktas på kontroller på mer riskfyllda områden: dessa riktade kontroller skulle ge en rimlig grad av tillförlitlighet till de europeiska skattebetalarna och samtidigt göra det möjligt för stödmottagarna att koncentrera sig på att i högre grad än i dag uppnå de politiska målen.

4.5.1. Omarbetning av budgetförordningen

Budgetförordningen innehåller de gemensamma finansiella bestämmelser och principer som är tillämpliga på alla politikområden. Som ett första steg inledde kommissionen i maj 2010²⁶ en process för omarbetning av budgetförordningen. Förslaget stärker behovet att anpassa kontrollsystemen till de konstaterade riskerna och kostnadseffektiviteten i kontrollerna. Det anger en klar och tydlig ram för det allmänna genomförandet, som omfattar alla slag av förvaltning (inbegripet en gemensam ram för delad förvaltning) och inrättar särskilda regler för innovativa finansiella instrument och priser. När det gäller bidrag som förvaltas direkt av

²³ Förordning (EG) nr 679/2011 av den 14 juli 2011 om ändring av tillämpningsförordningen (EG) nr 1974/2006 om Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (EJFLU).

²⁴ KOM(2010) 543.

²⁵ Exempelvis inom sjunde ramprogrammet för forskning, där särskilda förenklingsåtgärder infördes under 2011 och tiden för beviljande av stöd har förkortats med närmare 30 dagar.

²⁶ KOM(2010) 815 slutlig.

kommissionen främjar förslaget särskilt användningen av förenklade metoder för att ”beräkna” stödberättigande kostnader (såsom engångsbelopp, schablonbelopp och standardiserade skalor av enhetskostnader), underlättar godtagandet av kostnader som deklarerats enligt stödmottagarens ”gängse redovisningspraxis” och inför enklare förfaranden för små bidrag.

Nuvarande utkast till omarbetad budgetförordning kommer att innehålla bestämmelser som kräver att avdelningarna tillhandahåller information om de system för intern kontroll som inrättats, en uppskattning av kostnaderna och nyttan av kontrollerna som kan utläsas av dessa system och en bedömning av den förväntade risken för fel, när nya eller reviderade förslag om utgifter läggs fram för den lagstiftande myndigheten. Den omarbetade förordningen kommer dessutom att kräva att den delegerade utanordnaren tar hänsyn till kostnadseffektiviteten när denne inrättar system för internkontroll och ger en övergripande bedömning av kostnaderna och nyttan av kontrollerna i den årliga verksamhetsrapporten.

I juni 2011 och i väntan på dessa krav införde de generaldirektorat som ingår i lagstiftningsförslagen för utgiftsprogrammen efter 2013 en uppskattning av kostnaderna och nyttan av de kontroller som kontrollsystemen innebär samt en bedömning av den förväntade risknivån vad gäller bristande efterlevnad av tillämpliga bestämmelser.

Med tanke på budgetförordningens centrala roll som referens för den sektorsspecifika lagstiftningen uppmanar kommissionen Europaparlamentet och rådet att nå en överenskommelse före sommaruppehållet.

4.5.2. Förenklingsplan för den fleråriga budgetramen 2014–2020

De utvidgade möjligheterna enligt den reviderade budgetförordningen har gjort det möjligt för kommissionen att lägga fram förslag om mer ambitiösa förenklingar som är anpassade till stödmottagare och andra intressenter för att säkerställa att EU-medlen kan betalas ut på ett sätt som är tydligt, lättfattligt och enkelt att tillämpa. Kommissionen har lagt fram ett antal förslag för att göra kontrollerna mer proportionella och kostnadseffektiva. I den gemensamma jordbrukspolitiken skulle exempelvis det föreslagna systemet för små jordbruk minska den administrativa bördan för ett stort antal jordbrukare, utan att öka den finansiella risken för EU. Ett annat exempel är möjligheten för stödmottagarna av forskningsanslag att använda sina normala redovisningsrutiner för att förbereda ansökningar om kostnadsersättning.

För att säkerställa att förenklingen inte inbjuder till ökade risker för fel har kommissionen tagit hänsyn till behovet av att föreslå åtgärder som leder till balans mellan kostnaden för kontrollerna och nyttan med dem samt den förväntade nivån på bristande efterlevnad av de lagstadgade kraven, vilket revisionsrätten föreslog i sitt yttrande nr 1/2010. Kommissionen har särskilt inriktat sig på följande problem som revisionsrätten konstaterat: förbättring av utformningen av finansieringsmetoder för att stärka förvaltnings- och kontrollmekanismerna, förenkling av stödordningarna samtidigt som de politiska målen uppnås och lämpliga riktmärken för bedömning av riskhanteringen som tar hänsyn till kostnaderna och nyttan med kontrollerna.

Dessa förenklingar skulle göra det möjligt för kommissionen att bättre anpassa sina kontrollsystem till de konstaterade riskerna och minska sannolikheten för fel.

4.6. Kommissionens bedrägeribekämpningsstrategi

Efter antagandet av kommissionens nya bedrägeribekämpningsstrategi²⁷ har en intern handlingsplan utarbetats²⁸. Detta kommer att kräva att alla generaldirektorat utvecklar en bedrägeribekämpningsstrategi på lokal nivå senast 2013. Åtgärderna på detta område (som t.ex. särskilda riskanalyser av stödmottagare, nära övervakning av urvalda projekt eller kontrakt eller andra åtgärder för att mildra riskerna för bedrägeri) har redan beskrivits i vissa av verksamhetsrapporterna, tillsammans med de särskilda resultaten av de bedrägeribekämpningsåtgärder som har vidtagits under rapporteringsåret samt eventuell försäkran som kan dras från dem. Detta kommer att behandlas mera allmänt i verksamhetsrapporterna för 2012 och 2013.

Kommissionen uppmanar avdelningarna att i verksamhetsrapporterna inkludera information om förebyggande av bedrägerier som en del av bedömningen av de interna kontrollsystemen, som återspeglar genomförandet av sektorsstrategin och beskriver åtgärderna för att mildra riskerna för bedrägerier.

²⁷ KOM(2011) 376 slutlig.

²⁸ SEK(2011) 787 slutlig.