



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 26.10.2004
KOM(2004) 740 endelig

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN

Årsberetning til dechargemyndigheden om interne revisioner i 2003

(Finansforordningens artikel 86, stk. 4)

{SEK(2004) 1351}

INDHOLD

1.	Indledning	3
2.	Overblik over IAS' revisionsarbejde i 2003.....	3
3.	Resumé over systemiske konstateringer og henstillinger	5
3.1.	Regnskabs- og forvaltningsinformationssystemer.....	5
3.2.	Delegationsrisiko	6
3.3.	Aktivitetsbaseret ledelse – ABM-redskaber	7
3.4.	Videreførte risici, ressourceallokering og risikostyring	7
3.5.	Ledelsessikrings- og kontrolaktiviteter.....	8

1. INDLEDNING

Formålet med denne sammenfattende beretning er i overensstemmelse med kravene i finansforordningens artikel 86, stk. 4, at informere dechargemyndigheden om Den Interne Revisionstjenestes (Internal Audit Service – IAS) konstateringer og henstillinger i 2003 og at aflægge beretning om opfølgningen.

I beretningen fokuseres der på antal og type konstateringer og henstillinger, som skyldes IAS' revisioner i 2003. Det arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene, som forelægges sammen med denne rapport, er struktureret ud fra overordnede aktivitetssektorer og indeholder korte beskrivelser og oplysninger om opfølgning på individuelle revisioner, som IAS har udført i 2003. Der gives også opfølgende oplysninger om tidligere revisioner, overvejende på grundlag af oplysninger fra de reviderede afdelinger.

2. OVERBLIK OVER IAS' REVISIONSARBEJDE I 2003

På grundlag af aktion 87 i reformhvidbogen havde IAS planlagt, at der før udgangen af 2003 skulle være gennemført en fuld runde revisioner af samtlige generaldirektorater (GD'er). Der blev sat som mål, at der skulle tildeles tilstrækkelige ressourcer til GD'er med en "høj risikoprofil", så der kunne udføres systemrevisioner, herunder vigtige tests, og at indsatsen i de andre GD'er skulle begrænses til at kortlægge deres væsentligste risikoområder.

Dele af revisionsprogrammet for 2003 blev udskudt til 2004 med den særlige forespørgsel til IAS om gennemgang af kontrakter og tilskud, hvor ESTAT står for forvaltningen eller i øvrigt deltager. I beslutningen i forbindelse med afgørelsen af 8. april 2003 om decharge til Kommissionen for 2001, henstillede Europa-Parlamentet: "*at Kommissionens interne revisionstjeneste inden sommeren 2003 undersøger lovligheden og den formelle rigtighed af alle kontrakter indgået af Eurostat siden 1999 og også medtager de kontrakter, der er indgået af andre tjenestegrene i Kommissionen på Eurostats anbefaling*". Kommissionen besluttede derfor den 11. juni 2003 at bede IAS om efter en aftalt procedure at undersøge lovligheden og den formelle rigtighed af alle kontrakter og tilskudsaftaler, som ESTAT havde indgået, eller som andre GD'er efter råd fra ESTAT havde indgået fra 1999 til 2002.

I 2003 kunne IAS afslutte ni GD-specifikke revisioner efter aktion 87, to tematiske revisioner, to opfølgende revisioner og gennemgangen af ESTAT's kontrakter og tilskud efter forespørgsel fra Kommissionen. I denne rapport indgår der desuden en revision efter aktion 87, for hvilken den endelige rapport blev udsendt i begyndelsen af 2004.

Nedenstående tabel giver et overblik over de revisioner, som IAS har udført i 2003:

Oversigt over IAS' revisioner i 2003:

Revision	Revisionsplans-memorandum	Udkast til beretning	Endelig rapport (udsendelsesdato)	APC-diskussion
<i>Tværgående budgetstyring, regnskabsførings- og interne kontrolsystemer</i>				
BUDG – regnskabsførings-system	5-apr-01	15-okt-02	15-apr-03	15-sep-03
BUDG – SINCOM2	23-sep-02	10-feb-03	21-maj-03	15-sep-03
BUDG – likviditetsstyring	30-sep-02	10-apr-03	22-maj-03	15-sep-03
<i>Interne politikker, herunder forskning</i>				
RTD	21-maj-03	31-okt-03	02-dec-03	16-feb-04
ESTAT-kontrakter og -tilskud	11-juni-03	10-okt-03	22-okt-03	Drøftet af Kommissionen (APC 7-maj-04)
<i>Strukturforanstaltninger og fælles landbrugspolitik</i>				
REGIO	30-sep-02	24-jan-03	26-feb-03	28-apr-03
AGRI	20-nov-02	06-jun-03	13-okt-03	10-nov-03 8-dec-03 19-jan-04
<i>Forbindelser udadtil, herunder førtiltrædelsesstøtte</i>				
ELARG	18-mar-03	13-nov-03	22-dec-03	15-mar-04
DEV	14-feb-03	21-nov-03	02-feb-04	10-maj-04
EUF "counterpart-midler" (opfølgning)	23-mar-03	23-maj-03	12-Jun-03	13-Oct-03
RELEX	28-feb-03	08-sep-03	16-okt-03	16-feb-04
Gennemgang af forvaltning inden for RELEX (opfølgning)	18-mar-03	08-apr-03	15-apr-03	16-jun-03
<i>Administrations- og støttesystemer</i>				
IT-forvaltning	15-mar-02	21-jan-03	23-maj-03	15-sep-03
Uddannelses-opdatering	24-feb-03	19-mar-03	22-jul-03	13-okt-03
PRESS	17-feb-03	08-jul-03	12-sep-03	13-okt-03

IAS' henstillinger er overvejende blevet antaget af de reviderede enheder og er ifølge oplysningerne fra de reviderede enheder i vid udstrækning allerede gennemført eller er ved at blive det.

Nedenstående tabel giver et overblik over, i hvilken grad henstillingerne vedrørende revisionerne i denne beretning er blevet antaget:

Antagelse af IAS' revisionshenstillinger:

	Antaget	Antaget med bemærkninger	Delvis afvist	Afvist	Forældet	I alt	%
Kritisk	33	27	11	3	3	77	12,16%
Meget vigtig	152	70	16	23	1	262	41,39%
Vigtig	161	42	12	17	0	232	36,65%
Ønskelig	31	16	4	11	0	62	9,79%
I alt	377	155	43	54	4	633	100,0%
%	59,6%	24,5%	6,8%	8,5%	0,6%	100,0%	

Efter revisionsrunden i GD'erne i 2004 vil IAS kunne fremlægge et samlet billede af sine konstateringer senere i år, hvilket bør gøre det lettere at vurdere deres effektivitet i de enkelte tilfælde.

Bortset fra overordnet planlægning er der kun sket små fremskridt med IAS' nye opgave, at revidere 14 agenturer, som det kræves i artikel 185 i finansforordningen og i gennemførelsesreglerne, hvilket medfører et forbehold i IAS' årsberetning for 2003.

Fra tid til anden udfører IAS også specifikke konsulentopgaver og bliver ofte bedt om at give eller giver på eget initiativ faglig rådgivning om intern kontrol, ressourcestyring og drift. IAS påtager sig sådanne konsulentopgaver i overensstemmelse med normal intern revisionspraksis og med mandatet ifølge finansforordningen og IAS-charteret.

3. RESUMÉ OVER TVÆRGÅENDE KONSTATINGER OG HENSTILLINGER

I de næste fem kapitler diskuteres IAS' henstillinger om tværgående problemstillinger, der går igen i de revisioner, der fremlægges i vedlagte arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene, og som i flere tilfælde bekræfter lignende konstateringer, IAS har fremsat i tidligere årsberetninger.

Uddelegering af ansvar, ansvarlighed og overvågning, der indgår som hovedmål i reformen, udgør grundpillerne i mange konstateringer og henstillinger i IAS' rapporter, og de ligger til grund for de fleste systemiske spørgsmål, der tages op.

3.1. Regnskabs- og forvaltningsinformationssystemer

Parallelt med finansstyrings- og regnskabsreformen finder IAS, at regnskabsfunktionen i GD'erne bør styrkes og gøres mere professionel, så Kommissionen og dens ledelse både inden for og på tværs af GD'erne kan få systemisk sikkerhed for, at regnskaberne er fuldstændige, nøjagtige og relevante. Systemerne skal sikre, at regnskaberne indeholder alle relevante oplysninger, og medarbejderne skal være klar over faren ved ikke at registrere disse oplysninger. Ledelsen og eksterne interessenter skal sikres, at tallene afspejler virkeligheden, da der ellers vil blive truffet beslutninger på et forkert grundlag.

Derfor finder IAS, at overvågnings-/registreringsfunktionen ikke kun bør være professionel, men at den derudover bør være fuldt uafhængig af godkendelsesfunktionen.

På grundlag af disse overvejelser foreslår IAS, at funktionel regnskabsaflægning formaliseres mellem de ansvarlige for regnskabsførings-/overvågningsfunktionen i GD'erne og regnskabsføreren. Som følge af de bestående kontakter i de finansielle enheders netværk (RUF), gruppen af resourcedirektører, gruppen af GD'ernes interne kontrolkoordinatorer samt oprettelsen af netværket for regnskabskorrespondenter og regnskabsystembrugere sammen med behovet for at opretholde klare og utvetydige kommandoveje til generaldirektøren agter Kommissionen ikke at gennemføre en yderligere formalisering af forbindelserne mellem regnskabs- og overvågningsfunktionen i GD'erne eller på centralt plan.

For at overholde finansforordningens bestemmelser om regnskabsførerens rolle og funktion (artikel 61) finder IAS det nødvendigt, at regnskabsføreren ud over en konsoliderende funktion, der udelukkende henholder sig til garantier fra de anvisningsberettigede som fastsat i artikel 61, stk. 2, også påtager sig systemisk og overordnet produktansvar for integriteten i institutionens regnskaber som helhed. IAS foreslår at bekræfte dette eller skabe yderligere klarhed herom, om nødvendigt ved en ændring i finansforordningen. På grundlag af finansforordningens bestemmelser, hvorefter det er de anvisningsberettigede ved delegation og ikke regnskabsføreren, som er ansvarlige for den underliggende garanti for transaktionernes lovlighed og formelle rigtighed og for de dermed forbundne oplysningers pålidelighed, har Kommissionen bekræftet regnskabsførerens systemansvar. Ved anvendelse af finansforordningens artikel 61, stk. 1, litra e), har regnskabsføreren i 2004 iværksat en undersøgelse med henblik på at validere GD'ernes informationssystemer og regnskabsprocedurer.

Da det er umuligt at sammenkæde større kapacitetsomkostninger med aktiviteter, foreslår IAS en evaluering af de værktøjer, der er nødvendige for at gennemføre indførelsen af ABM (aktivitetsbaseret ledelse) under særlig henvisning til behovet for udgiftsføring af afgørende kapacitetsomkostninger. Kommissionen vil overveje denne henstilling, såfremt det vurderes, at der er behov for yderligere udvikling af den nuværende SPP/ABM-struktur som følge af den administrative reform, som den nuværende Kommissionen har indledt.

3.2. Delegationsrisiko

Der er sket fremskridt med anerkendelsen af den delegeringsrisiko, som skyldes, at Kommissionen har det endelige budgetansvar for alle sine udgifter, og at den også har dette ansvar, når EU-midler anvendes ved delt forvaltning sammen med medlemsstaterne. I IAS's beretning stilles der igen forslag om at løse dette centrale problem ved at have en klar aftale om henholdsvis medlemsstaternes og Kommissionens ansvar, som bør understøttes af en oplysnings- og revisionserklæring fra de involverede lande.

Derfor foreslår IAS, at der nu tages konkrete skridt for at sikre, at strukturfondenes lovgivningsrammer for næste programmeringsperiode indeholder "ex ante-oplysningserklæringer" fra de forvaltende myndigheder med klare retlige beføjelser for

bøder, der påvirker de samlede midler fra den pågældende medlemsstat, såfremt der ikke gives fyldestgørende oplysninger. I sine seneste forslag vedrørende lovgivningsrammerne for de kommende strukturfondes programmeringsperiode har Kommissionen indført et krav om, at medlemsstaternes revisionsorganer skal fremlægge revisionserklæringer sammen med strammere bestemmelser om finansielle korrektioner. Hvad angår landbruget, indeholder lovgivningsrammen for den næste programmeringsperiode en revisionserklæring for de udbetalende organer, som har ansvaret for ledelse og kontrol i medlemsstaterne. Dette forslag vedrører alle landbrugsudgifter (2 fonde: FEAGA og FEADER).

IAS foreslår, at der sammen med Revisionsretten udvikles en fælles fremgangsmåde på vejen til en acceptabelt kvalificeret revisionserklæring, der er enighed om. Kommissionen støtter Rettens nye DAS-metode og ser deri grundlaget for at arbejde på en aftalt erklæring, der er baseret på holdbare finansielle ledelsesoplysninger, som præsenteres i GD'ernes årlige aktivitetsberetninger og Kommissionens sammenfattende beretning.

3.3. Aktivitetsbaseret ledelse – ABM-værktøjer

På grund af revisionsresultaterne har IAS gjort opmærksom på en række spørgsmål på dette område: Det første og mest grundlæggende er, at måldefinitionen kan blive for generel, hvilket viser sig i problemer med ressourceallokering og risikoanalyse. For det andet er der forståelige vanskeligheder med at udvikle meningsfulde resultatindikatorer. IAS har endnu ikke fremsat nogen henstilling på grundlag af disse konstateringer, da de kan vise sig at være begyndervanskeligheder med de nye ABM-mekanismer. For det tredje er der i visse tilfælde ingen klar forbindelse mellem den årlige ledelsesplan for et GD og en tilsvarende plan på direktorats- eller kontorniveau. Dette ville imidlertid føre til en klar og integreret planlægningsstruktur for et GD, da ledelsesplanen ville have større mulighed for at blive gennemført, hvis den blev understøttet af planer på kontorniveau. Derfor tilråder IAS, at der udarbejdes klarere instruktioner til GD'erne om den nødvendige sammenhæng mellem ledelsesplanerne på alle organisationsniveauer.

Kommissionen anerkender behovet for en årlig ledelsesplan på kontorniveau, men ønsker ikke at indføre obligatoriske standarder, da kontorerne har forskelligt ansvar, og decentraliseringen af ledelsesansvaret til GD'erne antyder, at de har det bedste udgangspunkt for at planlægge deres interne ledelse, da de foretager deres indberetninger lokalt og under egne omstændigheder.

3.4. Videreførte risici, ressourceallokering og risikostyring

Kommissionen har overtaget en række alvorlige videreførte risici, som i visse tilfælde skyldes for få ressourcer, og som efter IAS' opfattelse ikke i tilstrækkelig grad er anerkendt, eller som forvaltes på bekostning af fornuftig styring af de nuværende programmer. IAS finder, at disse situationer bør anerkendes utvetydigt, og at de bør indgå i en risikoanalyse, som ledelsen bør foretage over hele institutionen. På dette grundlag bør der træffes beslutninger om ressourceallokering, herunder i givet fald brugen af forvaltningsorganer, ligesom risici med "underforvaltning" bør indberettes til budgetmyndigheden.

IAS henstiller, at Kommissionen og dens enheder sikrer, at der stilles ressourcer til rådighed for revisionsarbejde, der skal udføres tilstrækkeligt tidligt i programforløbet til at forhindre, at der opstår videreførte problemer fremover. Sådanne revisioner vil i højere grad kunne forhindre, at der skabes nye videreførte risici, hvis de kombineres med oplysningserklæringer som allerede foreslået. IAS anbefaler ligeledes, at korrektionen af tidligere fejl skal registreres og dokumenteres på passende vis. Kommissionen er enig i IAS' henstillinger og vil tage passende hensyn til disse overvejelser inden for rammerne af det mulige, når der tages højde for resourceallokering og planlægning. Især hvad angår strukturfondene, vil der i den nuværende programmeringsperiode blive samarbejdet mere med de nationale myndigheder om systemrevisioner og ex post-kontroller. Det nye ex post-kontrolnetværk, som er en undergruppe i DG'ernes interne kontrolkoordinatorer, giver et forum, hvor der kan udveksles bedste praksis, og hvor metodologi og strategier kan harmoniseres. Netværket påbegynder sit arbejde til efteråret, hvor det vil udarbejde en liste over ex post-kontrolaktiviteter og -metoder i GD'erne.

IAS har gentaget sine henstillinger fra sidste år, som Kommissionen har antaget, om at der udvikles risikostyring for hele institutionen, og især at GD-ledelsernes egne risikovurderinger i højere grad skal deles og analyseres særskilt med henblik på at komplementere Den Centrale Finanstjenestes overblik over den interne kontrolstatus. Dette konsoliderede billede bør bl.a. kompletteres ved revisionsresultater, Revisionsrettens revisionsberetninger og dechargebeslutningen for at skabe et billede over risici i institutionen som helhed, hvilket bør ske med henblik på oprette en ledelsesstyret central kapacitet. Forvaltningsorganernes vækst og potentiale som et middel til at håndtere personalemangelen i programadministrationen kan med fordel styres og overvåges via denne centrale kapacitet.

Kommissionen havde accepteret denne henstilling i sin sammenfattende beretning for 2002 og havde i sin sammenfattende beretning for 2003 bekræftet, at "Risikoanalyser bør i lighed med andre elementer, f.eks. de politiske prioriteringer, i højere grad indgå i resourceallokeringen"¹.

3.5. Ledelsessikrings- og kontrolaktiviteter

DG'ernes revisionserklæring, der nu betragtes som et vigtigt redskab til indsigt og ansvarlighed, har været brugt i to år. Siden de beslutninger, der blev truffet i februar 2004², har GD'ernes resourcedirektører samordnet deres interne kontrolspørgsmål og afstemt de relevante bilag til den årlige aktivitetsrapport, hvorved de styrker kontrollen på GD-plan. Dette er fortsat det væsentligste instrument til forandring i reformen, og efter IAS' mening bør Kommissionens årlige sammenfattende aktivitetsberetning og den tilknyttede redegørelse om den interne kontrol fra Den Centrale Finanstjeneste fortsat styrkes.

¹ "Sammenfatning af generaldirektoraternes og tjenesternes årlige aktivitetsrapporter for 2003", punkt 4.

² "Afslutning af reformmandatet", KOM(2004) 93 af 10. februar 2004.

IAS henstiller, at sammenfattende beretninger fremover bør fokusere på erklæringer fra de anvisningsberettigede ved delegation, som vedrører kontroleffektiviteten, og at holdningsdokumentet fra Den Centrale Finanstjeneste i stigende grad burde fokusere på effektivitetsvurderingen i stedet for den formelle overholdelse af interne kontrolstandarder. Kommissionen er enig heri og har i sin sammenfattende beretning for 2003 lagt vægt på "Kravet om, at generaldirektoraterne og tjenesterne i højere grad skal være opmærksom på effektiviteten af deres interne kontrolsystemer for at sikre, at systemerne på passende vis støtter den revisionserklæring, de en gang om året skal afgive som anvisningsberettiget bemyndiget ved delegation"³.

Efter IAS' opfattelse sker kontrol på stedet ikke hyppigt nok til at fjerne incitamentet til at indberette for store tal, og kontrollen indgår muligvis heller ikke i en overordnet kontrol- og revisionsstrategi. I tilfælde, hvor den interne ledelse er fuldt ud decentraliseret, bør den administrerende enhed udføre alle nødvendige kontroller, der er dens eget ansvar. Heri bør indgå stikprøvekontrol på stedet med henblik på at forhindre for høje indberetninger, såfremt tilskuddene står i forbindelse med de reelle udgifter. Ofte har de administrerende enheder ikke den nødvendige ekspertise til at udføre dette arbejde, og såfremt det bliver udført, sker det i centrale kontrolenheder i GD'erne.

Det bør stå klart i sådanne tilfælde, at specialenhederne yder bistand til de administrerende enheder uden at overtage deres ansvar. Medarbejderne i de administrerende enheder bør deltage i udarbejdelsen af revisionsstrategien og risikoanalysen og bør deltage i kontrol på stedet. Der skal være en klar skillelinje mellem disse aktiviteter og det interne revisionsarbejde, som skal bruges til at verificere ledelsessystemernes effektivitet i deres helhed. På denne baggrund foreslår IAS, at Den Centrale Finanstjeneste medvirker til at skabe klarhed om kontrol på stedet i forhold til anvisningsberettigede ved delegation og anvisningsberettigede ved subdelegation og udsteder hensigtsmæssige instrukser eller udvidede interne kontrolstandarder for at sikre korrekt gennemførelse. Det ovennævnte ex post-kontrolnetværk, som er oprettet blandt GD'ernes kontrolkoordinatorer, har blandt andet fået mandat til at udveksle bedste praksis og harmonisere kontrolaktiviteter og –metoder under hensyntagen til internationale standarder.

³ "Sammenfatning af generaldirektoraternes og tjenesternes årlige aktivitetsrapporter for 2003", punkt 7.