

I

(Meddelelser)

REVISIONSRET TEN

UDTALELSE Nr. 2/2004

**fra Revisionsretten for De Europæiske Fællesskaber om indførelse af »én enkelt revisionsmodel«
(og et forslag til en struktur for intern kontrol i Fællesskabet)**

(2004/C 107/01)

REVISIONSRET TEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER HAR —

under henvisning til traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, særlig artikel 248, stk. 4, andet afsnit,

under henvisning til Europa-Parlamentets anmodning til Retten om at udarbejde en udtalelse om mulighederne for at indføre én enkelt revisionsmodel i forbindelse med EU-budgettet, hvor hvert enkelt kontrolniveau er baseret på det foregående, således at man kan reducere byrden for den reviderede og øge kvaliteten af revisionsarbejdet uden at undergrave de pågældende revisionsorganers uafhængighed, jf. punkt 48 i Parlamentets afgørelse af 10. april 2002 om decharge (til Kommissionen) for gennemførelsen af Den Europæiske Unions almindelige budget for regnskabsåret 2000, og

ud fra følgende betragtninger:

Kommissionen blev i samme afgørelse anmodet om at udarbejde en rapport om dette spørgsmål, men har endnu ikke gjort det.

Retten udtalelse er ment som et bidrag til fællesskabsinstitutionernes overvejelser, men foregriber ikke Retten ret til at fremsætte yderligere udtalelser i overensstemmelse med traktatens artikel 248, stk. 4.

Efter artikel 274 i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab gennemfører Kommissionen budgettet på eget ansvar i overensstemmelse med princippet om forsvarlig økonomisk forvaltning, og medlemsstaterne samarbejder med Kommissionen med henblik på at sikre, at bevillingerne anvendes i overensstemmelse med dette princip.

Kommissionen gennemfører budgettet ved anvendelse af de forvaltningsmåder, der er fastsat i artikel 53 i Rådets forordning (EF, Euratom) nr. 1605/2002 af 25. juni 2002 om finansforordningen vedrørende De Europæiske Fællesskabers almindelige budget ⁽¹⁾.

Der er ingen anerkendt definition af begrebet »én enkelt revision«.

Det er nødvendigt at sikre produktiv og effektiv intern kontrol af Den Europæiske Unions budget.

De interne kontrolsystemer er blevet forbedret betydeligt, men systemernes design kan fortsat forbedres. Der bør opstilles klare og konsekvente mål, sikres effektiv samordning og tilvejebringelse af oplysninger om omkostninger og udbytte, ligesom det bør sikres, at bestemmelserne følges konsekvent.

De interne kontrolsystemer, der dækker Den Europæiske Unions indtægter og udgifter, bør give rimelig sikkerhed for, at indtægterne er indgået og udgifterne betalt i overensstemmelse med retsfor skrifterne og forvaltet på en sådan måde, at man har fået value for money.

Den Europæiske Revisionsret er Den Europæiske Unions eksterne revisor og derfor ikke et led i den interne kontrol.

Internationale revisionsnormer og -standarder, navnlig dem, der er udgivet af International Federation of Accountants og INTO-SAI, fastlægger rammerne for forholdet mellem ekstern revision og intern kontrol og for revisors anvendelse af arbejde udført af andre revisorer.

⁽¹⁾ EFT L 248 af 16.9.2002.

Resultaterne og konklusionerne af det forberedende arbejde til underbygning af udtalelsen findes i det vedlagte dokument »Oplysninger til underbygning af Revisionsrettens udtalelse nr. 2/2004 om indførelse af én enkelt revisionsmodel« (og et forslag til en struktur for intern kontrol i Fællesskabet) —

VEDTAGET FØLGENDE UDTALELSE:

I. For at sikre effektiv og produktiv intern kontrol af EU-midlerne bør der udvikles en struktur for intern kontrol i Fællesskabet med fælles principper og standarder, som skal anvendes som grundlag for nye eller videreudvikling af allerede eksisterende kontrolsystemer på alle niveauer i administrationen.

II. Kontrollerne skal foretages efter en fælles standard og samordnes, så man undgår unødvendig overlappning. De samlede omkostninger forbundet med kontrollen skal stå i rimeligt forhold til det samlede udbytte, den giver, både pengemæssigt og politisk.

III. Kontrollen skal udføres og dokumenteres, og der skal gøres rede for den på en åben og gennemsigtig måde, så alle, der deltager i systemet, kan anvende resultaterne af den og forlade sig på den. »Ejeren« af kontrollen skal være Den Europæiske Union og ikke de enkelte kontrolorganer.

IV. For at kontrollen kan blive effektiv og produktiv skal den lovgivning, der ligger til grund for politikken og processerne, være klar og utvetydig og må ikke være unødigt kompleks.

V. Basis for de interne kontrolsystemer bør være en kæde af kontrolprocedurer, hvor hvert niveau har specifikt definerede mål, hvori der tages hensyn til det arbejde, der er udført på de andre

niveauer. Udgifts- eller omkostningsanmeldelser over et bestemt beløb bør vedlægges en uafhængig revisionsattest og en rapport baseret på fælles standarder, for så vidt angår metode og indhold.

VI. Kommissionen bør definere mindstekravene til de interne kontrolsystemer under hensyntagen til de særlige forhold, der gør sig gældende på de forskellige budgetområder. Der bør fastlægges en effektiv og samordnet informationsstrategi for systemerne inden for hvert område, så man sikrer, at modtagerne er fuldt ud klar over målene og de konsekvenser, det kan få at blive kontrolleret.

VII. De interne kontrolsystemer bør omfatte mekanismer, der sikrer, at såvel svagheder i selve systemerne som fejl og uregelmæssigheder i transaktionerne opdages og korrigeres, og at beløb tilbagesøges, når det er nødvendigt.

VIII. Interne kontrolsystemer forudsætter en passende balance mellem omkostningerne forbundet med at kontrollere et bestemt budgetområde og det udbytte, der opnås ved, at risikoen for tab og uregelmæssigheder holdes inden for et acceptabelt niveau.

IX. Kommissionen bør være ansvarlig for at forbedre de interne kontrolsystemer i samarbejde med medlemsstaterne. Rådet og Parlamentet bør være ansvarlige for at godkende en cost-benefit-balance for de forskellige budgetområder.

X. Klart definerede standarder og mål for interne kontrolsystemer vil give Retten et objektivi grundlag, som den kan anvende, når den som led i revisionen skal vurdere disse systemers design, og hvordan de fungerer.

XI. Mange af de foreslåede principper og standarder er allerede indført fuldt ud eller delvist, mens andre først skal udvikles og introduceres. Lovgivning og arbejdsmetoder vil skulle ændres, og det vil kræve et betydeligt engagement både fra EU-institutionerne og i medlemsstaterne.

Vedtaget af Revisionsretten i Luxembourg på mødet den 18. marts 2004.

På Revisionsrettens vegne

Juan Manuel FABRA VALLÉS

Formand

**OPLYSNINGER TIL UNDERBYGNING AF REVISIONSRETTENS UDTALELSE Nr. 2/2004 OM
INDFØRELSE AF »ÉN ENKELT REVISIONSMODEL« (OG ET FORSLAG TIL EN STRUKTUR FOR
INTERN KONTROL I FÆLLESSKABET)**

INDHOLD

	<i>Punkt</i>	<i>Side</i>
INDLEDNING	1-5	4
DEN NUVÆRENDE KONTROLSTRUKTUR	6-33	4
Intern kontrol	8-13	5
Ekstern revision	14-15	6
Det nuværende systems stærke og svage sider	16-30	6
Uklare og usammenhængende mål	19-21	6
Manglende samordning	22-23	7
Ingen oplysninger om omkostninger og udbytte	24-26	7
Kontrollen foretages ikke konsekvent	27-30	7
Effekten af Kommissionens administrative reform	31-33	8
DE SÆRLIGE KENDETEGN VED ET EFFEKTIVT OG PRODUKTIVT INTERNT KONTROLSYSTEM I DEN EUROPÆISKE UNION	34-56	8
Mål	35-36	8
Betingelser	37-38	9
Struktur	39-44	9
Anvendelse	45-49	10
Omkostninger og udbytte	50-53	10
Roller og ansvarsområder	54-56	11
KONKLUSION	57-59	11
Liste over anvendte termer og begreber		12
BILAG I — Én enkelt revision i USA og Nederlandene		13
BILAG II — Ordninger for intern kontrol på de forskellige områder af EU-budgettet		16
BILAG III — Eksempel på en kædebaseret kontrolmodel for udgifter på områder med delt forvaltning		18

INDLEDNING

1. I marts 2002 udtrykte Europa-Parlamentet ønske om, at Kommissionen udarbejdede en rapport om mulighederne for at indføre én enkelt revisionsmodel i forbindelse med EU-budgettet, hvor »hvert kontrolniveau er baseret på det foregående, således at man kan reducere byrden for den reviderede og øge kvaliteten af revisionsarbejdet uden at undergrave de pågældende revisionsorganers uafhængighed«. Parlamentet anmodede også Revisionsretten om at udarbejde en udtalelse om dette spørgsmål ⁽¹⁾.

2. Der er ikke nogen godkendt definition af begrebet én enkelt revision, og de steder, hvor modellen anvendes, er dens rækkevidde relativt snæver, og det er en af grundene til, at denne udtalelse er udarbejdet ud fra et videre perspektiv, nemlig hele processen med intern kontrol og ekstern revision af EU-budgettet ⁽²⁾.

3. Retten har understreget i sine beretninger, at det er nødvendigt at forbedre kontrollen af EU-budgettet, og at der bør indføres produktive og effektive systemer til intern kontrol af indtægter og udgifter. I udtalelsen foreslås det, at der indføres en struktur for intern kontrol i Fællesskabet (Community Internal Control Framework, »CICF«) som en rationel ramme, inden for hvilken nye eller allerede eksisterende interne kontrolsystemer, som er baseret på fælles principper og standarder, kan udarbejdes eller videreudvikles. Udtalelsen er ment som et bidrag til fællesskabsinstitutionernes overvejelser, men den foregriber ikke Rettens ret til at fremsætte yderligere udtalelser i overensstemmelse med traktatens artikel 248, stk. 4.

4. Under udarbejdelsen af udtalelsen

- analyserede Retten de nuværende ordninger for intern kontrol af Den Europæiske Unions budget
- definerede de hovedprincipper, som kunne gælde for en CICF.

Endvidere analyserede Retten lignende modeller, der anvendes andre steder, og kom frem til aspekter, som eventuelt vil kunne anvendes i EU-sammenhæng (jf. bilag I).

5. Udtalelsen fokuserer på de aspekter ved interne kontrolsystemer, som skal sikre, at indtægterne og udgifterne er lovlige og formelt rigtige, og ikke på dem, som skal sikre effektivitet eller value for money ⁽³⁾.

DEN NUVÆRENDE KONTROLSTRUKTUR

6. Den Europæiske Union er enestående i sin art på grund af den politiske og retlige kontekst, den fungerer i, samt dens omfang og kompleksitet. Budgetforvaltningen involverer fællesskabsinstitutionerne og medlemsstaternes institutioner (og modtagerlandene uden for Unionen) og kompliceres af, at der er mange og indbyrdes forskellige ordninger med millioner af modtagere og af, at ordningerne i medlemsstaterne forvaltes af mange forskellige organer, som i mange tilfælde repræsenterer forskellige administrative kulturer.

7. Overvågning og kontrol af EU-budgettet involverer ikke kun Kommissionen, Retten og de andre EU-institutioner, men også de nationale parlamenter og revisionsinstitutioner (jf. figur I). Da denne udtalelse fokuserer på intern kontrol og ekstern revision i det umiddelbare EU-miljø, har Retten ikke behandlet disse andre organer i detaljer.

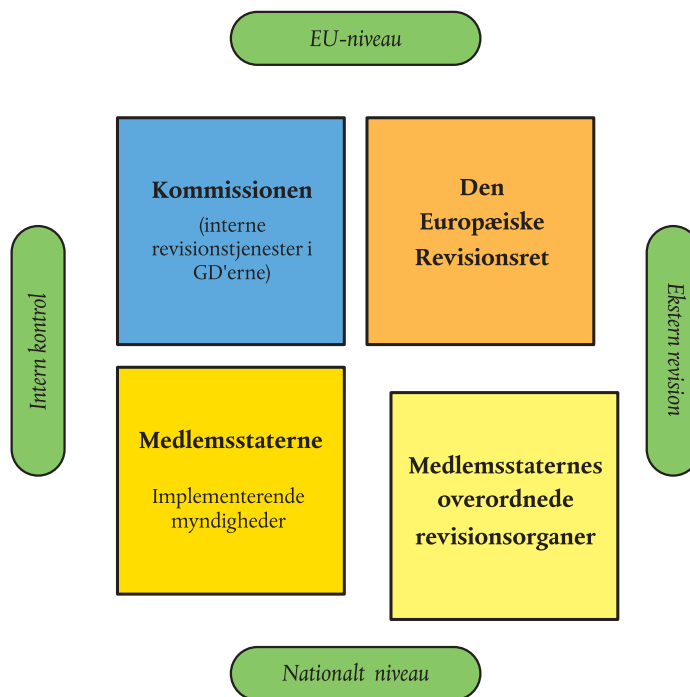
⁽¹⁾ Punkt 48 i Europa-Parlamentets afgørelse om decharge for regnskabsåret 2000 (EFT L 158 af 17.6.2002).

⁽²⁾ Lignende overvejelser gælder for den interne kontrol af De Europæiske Udviklingsfonde.

⁽³⁾ Aspekterne vedrørende value for money i forvaltningen er generelt væsentligt forskellige fra aspekterne vedrørende lovlighed og formel rigtighed, og den interne kontrol af disse aspekter foretages følgelig ikke på samme måde. For eksempel er grundlæggende elementer såsom ordningernes udformning, Kommissionens og medlemsstaternes forvaltning af udgiftsordninger, og aspekter vedrørende implementeringen, som f.eks. procedurerne for projektudvælgelse og udbudsprocedurerne, vigtige.

Figur I

Oversigt over intern kontrol og ekstern revision af EU-budgettet

**Intern kontrol**

8. Kommissionen er ansvarlig for i samarbejde med medlemsstaterne at gennemføre budgettet ⁽¹⁾ og dermed for at udvikle og implementere effektive kontrolsystemer, der kan give sikkerhed for, at den økonomiske forvaltning er forsvarlig. Mere end 80 % af EU-budgettet forvaltes i partnerskab med *medlems- eller modtagerstaterne* ⁽²⁾. Det betyder, at selv om Kommissionen bevarer det overordnede ansvar for budgettet, så er medlems- (eller modtager)staterne ansvarlige for den daglige administration og kontrollen af disse ordninger efter regler fastsat af Unionen. Denne administration omfatter identifikation og udvælgelse af modtagere og udbetaling af beløb til dem. Resten af budgettet (interne politikker, dele af foranstaltningerne udadtil, som forvaltes direkte ⁽³⁾, og administration) forvaltes direkte af Kommissionen, herunder også udvælgelse af og betalinger til modtagere og leverandører.

⁽¹⁾ I artikel 274 i EF-traktaten hedder det, at »Medlemsstaterne samarbejder med Kommissionen med henblik på at sikre, at bevillingerne anvendes i overensstemmelse med princippet om forsvarlig økonomisk forvaltning.«

⁽²⁾ Lande uden for Unionen, som modtager midler fra fællesskabsbudgettet.

⁽³⁾ For så vidt angår foranstaltningerne udadtil, hvori indgår støtte til udviklingslande, er der nu en decentraliseringsproces i gang, og forvaltningen af dem er ved at blive flyttet fra Kommissionens centrale tjenestegrene til delegeringerne i tredjelande.

9. Kommissionen har en *intern revisionsfunktion*, som hjælper forvaltningen med at sikre, at procedurerne følges og målene nås. Den interne revisionstjeneste er et centralt kontor, som reviderer både spørgsmål, som berører institutionen som helhed, og enkeltområder af særlig interesse. Denne tjeneste yder også teknisk bistand til de interne revisionsfunktioner i Generaldirektoraterne.

10. Kommissionen er organiseret i *Generaldirektorater* (GD'er), som er ansvarlige for forvaltningen af specifikke arbejdsområder og de tilsvarende dele af EU-budgettet. Operationelle enheder kontrollerer og godkender betalingerne, før de foretages. Kontrolenheder kontrollerer ex post, at udgifterne er afholdt korrekt både i Kommissionen og i medlemsstaterne, og de interne revisionsfunktioner hjælper GD'ets ledelse med at sikre, at de interne kontroller fungerer effektivt.

11. Administrationen af budgettet er kompleks. På områder med *delt forvaltning* er der mange administrative lag: først Kommissionen og så forskellige kombinationer af medlemsstaternes centrale, regionale og lokale forvaltninger (eller udbetalende organer på landbrugsområdet) og til sidst udbetalingen af EU-støtte til de enkelte modtagere. De forskellige lag har forskellige funktioner og beføjelser, men det overordnede mål er det samme: at udbetale beløb fra EU-budgettet til de endelige modtagere. De forskellige mellemliggende lag kontrolleres af forskellige organer, herunder Kommissionens tjenester, lokale eller nationale revisionsorganer og de berørte organisationers interne revisionstjenester samt ministrier og attesterende organer.

12. For så vidt angår transaktionernes lovlighed og formelle rigtighed, er det centrale punkt i processen den grænse, hvor betalingerne overgår til de endelige modtagere. Hvis beløbene overføres til modtagere, som har indsendt ukorrekte anmeldelser, eller som ikke opfylder støttebetingelserne, vil fejlen blive videreført i systemet, medmindre den opdages og korrigeres ved efterfølgende kontrol.

13. Detaljerede oplysninger om de interne kontrolordninger på specifikke budgetområder gives i bilag II.

Ekstern revision

14. Den Europæiske Revisionsret er Den Europæiske Unions eksterne revisionsorgan og er derfor ikke et led i den interne kontrol. Retten skal foretage uafhængig kontrol af finansforvaltningen af EU's midler og rapportere til budgetmyndigheden (Europa-Parlamentet og Rådet). Kommissionen skal forvalte budgettet i overensstemmelse med reglerne, og Retten vurderer, hvordan den har varetaget sine opgaver i den henseende. Retten kontrollerer, at regnskaberne er fuldstændige og nøjagtige, at transaktionerne er lovlige og formelt rigtige, og at midlerne er blevet forvaltet forsvarligt. Retten lægger særlig vægt på at evaluere kontrolsystemerne og anbefale korrigerende foranstaltninger.

15. Hver medlemsstat har et overordnet revisionsorgan (»OR«). Disse organer foretager uafhængig ekstern revision af statsbudgettet. Selv om OR ikke har nogen formel funktion i forbindelse med den interne kontrol⁽¹⁾ eller den eksterne revision af EU-budgettet, skal de i henhold til traktaten samarbejde med Retten, når den udfører sine opgaver. Selv om de fleste OR ikke reviderer EU-midlerne direkte, er de i mange tilfælde ansvarlige for at revidere de nationale offentlige midler, der går til medfinansiering af EU-støttede projekter. Ofte har forvaltningerne i medlemsstaterne også kontrolenheder og interne revisionsafdelinger, som kan kontrollere anvendelsen af EU-midler eller af det nationale medfinansieringsbidrag.

Det nuværende systems stærke og svage sider

16. Det har i mange år været en kilde til bekymring, at de systemer, der anvendes til administration og kontrol af EU's indtægter og udgifter, ikke var effektivt struktureret og/eller ikke blev anvendt effektivt. Retten har, lige siden den blev oprettet, konstateret mange tilfælde, hvor mangelfuld eller ikke-eksisterende kontrol af EU-udgiftsprogrammer med stor iboende risiko for fejl har resulteret i fejl og uregelmæssigheder eller i uproduktiv eller ineffektiv ressourceudnyttelse.

17. Selv om systemerne på det seneste er blevet forbedret betydeligt, er de fortsat af svingende kvalitet. Der er intet samlet overblik over eller samordning af de mange forskellige systemer, og ingen mekanisme, der kan sikre, at forbedringer af ét system tages i betragtning, når andre systemer skal forbedres.

18. For så vidt angår egne indtægter og områderne med delt forvaltning (landbrug, strukturforanstaltninger og førtilrædelsesstøtte), er systemerne udformet forskelligt, de anvendes ikke på samme måde, og mange aspekter er overladt til medlemsstaternes skøn. Selv når der er tale om systemer, som bedømmes som relativt tilfredsstillende, f.eks. det integrerede forvaltnings- og kontrolsystem (IFKS), som dækker mange af landbrugsudgifterne, bemærker Retten, at der er områder, hvor forbedringer er nødvendige⁽²⁾.

Uklare og usammenhængende mål

19. De nuværende strukturer for intern kontrol af de forskellige budgetområder er blevet opbygget lidt efter lidt og på forskellige tidspunkter og øjensynlig uden megen samordning fra Kommissionens side⁽³⁾. Der er ingen klar strategi med overordnede eller specifikke mål for de forskellige systemer (f.eks. hvilke resultater de forventes at skulle give), og det gør det vanskeligt at oprette systemer, som har den fornødne kvalitet, beregne, hvor mange ressourcer der vil være nødvendige, og bedømme, hvad resultaterne vil blive, samt tilvejebringe et grundlag for senere revision.

20. Uden klare mål vil formålet med interne kontrolsystemer f.eks. kunne fortolkes som det at garantere eller give sikkerhed for, at alle transaktioner er fuldt ud lovlige og formelt rigtige. Det er urealistisk, fordi det vil medføre uforholdsmæssigt store omkostninger at foretage de indgående kontroller på stedet, der vil være nødvendige på grund af udbetalingernes art (baseret på oplysninger indsendt af modtageren), og fordi der er tale om et meget stort antal betalinger spredt over et stort geografisk område.

21. Både landbrugs- og strukturforanstaltningerne er underlagt kontrolsystemer, der er defineret i forordninger. Det springende punkt i begge systemer er kontrolintensiteten på slutmodtagerniveau, da det er her, de fleste fejl opstår. I bestemmelseerne er der fastsat samme kontrolniveau for de to områder, men der er ingen dokumentation for, på hvilket grundlag man er kommet frem til denne beslutning.

⁽¹⁾ Nogle OR har valgt at påtage sig funktionen som attesterende organ for betalingsorganerne på landbrugsområdet. Det er en særlig funktion, som varetages inden for rammerne af den interne kontrol af EU-budgettet.

⁽²⁾ Rettens årsberetning for regnskabsåret 2002, kapitel 4, bilag II (EFT C 286 af 28.11.2003).

⁽³⁾ Kommissionen kunne f.eks. beskrive best practice og sørge for, at eksempler herpå kommer ud til en bredere kreds.

Manglende samordning

22. Kontrollen af EU's indtægter og udgifter har sit udspring i en række forskellige kilder: traktaten, som giver Kommissionen det overordnede ansvar for at gennemføre budgettet i samarbejde med medlemsstaterne, finansforordningen, som giver regler for, hvordan fællesskabsmidlerne skal forvaltes, beslutninger vedtaget af Europa-Parlamentet og Rådet og særlige råds- og kommissionsforordninger for specielle budgetområder samt nationale regler og praksis i medlemsstaterne.

23. Der er intet formelt krav om, at kontrolorganerne skal samordne planlægningen af denne kontrol eller tage hensyn til den kontrol, andre organer har foretaget. Samordnes kontrollen ikke tilstrækkeligt, er der risiko for, at ressourcerne ikke anvendes så effektivt som muligt. Det kan ske, at forskellige kontrolfunktioner udfører det samme arbejde, hvilket er spild af ressourcer, giver den reviderede unødigt besvær og giver et negativt indtryk af forvaltningen af EU's midler. Bestemte udgiftskategorier kan falde helt uden for effektiv kontrol. Medlemsstaternes oplysninger om kontrolresultaterne er undertiden ikke fyldestgørende, eller de hænger ikke sammen ⁽¹⁾.

Ingen oplysninger om omkostninger og udbytte

24. På områder med delt forvaltning (svarende til over 80 % af udgifterne) er det medlems- eller modtagerstaterne, som bærer størstedelen af omkostningerne forbundet med at foretage kontrol. Udbyttet af denne kontrol tilflyder imidlertid EU-budgettet og derfor kun indirekte medlemsstaterne selv. Det tilskynder ikke ligefrem medlemsstaterne til at afsætte tilstrækkeligt mange ressourcer til kontrol af EU-midler, og det forklarer, hvorfor Kommissionen var nødt til at definere kontrolprocedurerens art og fastsætte kontrolintensiteten i en forordning.

25. Intet system kan med rimelighed forventes at give sikkerhed for, at alle transaktioner er korrekte, så når kontrollens omfang og intensitet bestemmes, bør der være en rimelig balance mellem de samlede omkostninger forbundet med kontrollen og det samlede udbytte, den giver ⁽²⁾. Der kan både være tale om udbytte i form af en lavere eller fastholdelse af en bestemt fejl- eller uregelmæssighedsfrekvens og mindre ineffektiv ressourceudnyttelse. Der kan også være tale om andre hensyn, som f.eks. at Unionens borgere får den opfattelse, at EU-budgettet forvaltes godt.

26. I den nuværende struktur er det i dag ikke muligt at få oplysninger om de kontrolomkostninger, medlemsstaterne betaler, og dem, der bæres af Kommissionen, og heller ikke om det udbytte, de giver. Det, at mange af disse omkostninger bæres af medlemsstaterne, men at udbyttet tilflyder EU-budgettet, medfører manglende gennemsigtighed og bevirker, at det bliver vanskeligt at styre balancen mellem dem.

Kontrollen foretages ikke konsekvent

27. Den nærmere kontrol af de underliggende transaktioner er fastsat i de forordninger, der gælder for landbrugs- og strukturforanstaltningerne, og der skal foretages både risikobaseret kontrol og tilfældig stikprøvekontrol. Men disse to metoder har meget forskellige mål, som udelukker hinanden (jf. punkt 48), hvilket skaber forvirring og fører til nedsat effektivitet, hvis det ikke fremgår tilstrækkeligt klart af reglerne ⁽³⁾. Selv i de tilfælde, hvor reglerne er defineret klart, viser Rettens revision, at der er implementeringsproblemer ⁽⁴⁾.

28. Både i Kommissionen og i medlemsstaterne er kontrolprocedurerne i vidt omfang decentraliserede, men i praksis er der ikke altid overensstemmelse mellem grundlæggende spørgsmål såsom metode, omfang, timing, dækning, acceptable fejlniveauer samt opfølgning. Kvaliteten af kontrollerne er derfor meget forskellig ⁽⁵⁾.

29. På nogle budgetområder foretages der uafhængige revisioner af udgifts anmeldelser eller omkostningsopgørelser, men revisionsmandatet, hvori det er anført, hvordan arbejdet skal udføres, og hvordan der skal aflægges rapport, er i nogle tilfælde ikke detaljeret nok ⁽⁶⁾. Hertil kommer, at der ikke altid er standardprocedurer for udvælgelse af revisorer ⁽⁷⁾.

⁽¹⁾ Rettens årsberetning for regnskabsåret 2002, punkt 4.23.

⁽²⁾ Når der konstateres et bestemt fejlniveau, skal der foretages flere IFKS-kontroller end det minimum, der er fastsat i forordningen. Dette krav viser, at der skal tages hensyn til den iboende risiko på de forskellige budgetområder, når der fastsættes en cost-benefit-balance.

⁽³⁾ Rettens særberetning nr. 10/2001, punkt 20 (EFT C 314 af 8.11.2001).

⁽⁴⁾ Jf. f.eks. punkt 4.51 i Rettens årsberetning for regnskabsåret 2002.

⁽⁵⁾ Jf. f.eks. punkt 4.27 og 5.32 i Rettens årsberetning for regnskabsåret 2002.

⁽⁶⁾ Rettens årsberetning for regnskabsåret 2002, punkt 7.24, 7.27 og 8.11, Rettens særberetning nr. 1/2004, punkt 44 og 45 (EFT C 99 af 23.4.2004), Rettens særberetning nr. 11/2003, punkt 76 og 77 (EFT C 292 af 2.12.2003), og Rettens årsberetning for regnskabsåret 2001, punkt 3.57 og 3.58 (EFT C 295 af 28.11.2002).

⁽⁷⁾ Rettens årsberetning for regnskabsåret 2002, punkt 7.24 og 7.25.

30. Offentligheden informeres ikke om kontrollen på samme måde i forbindelse med de forskellige ordninger og i de forskellige medlemsstater, og i mange tilfælde er modtagerne sig ikke bevidst, at de kan blive kontrolleret, og heller ikke, hvilke konsekvenser kontrollen kan få. Det mindsker ordningens afskrækkende effekt. For at afskrække modtagerne fra at udarbejde ukorrekte ansøgninger kan der pålægges sanktioner i forbindelse med landbrugsudgifter og fra og med 6. rammeprogram inden for forskning og teknologisk udvikling (FTU) i forbindelse med interne politikker ⁽¹⁾, men ikke på de andre budgetområder ⁽²⁾.

Effekten af Kommissionens administrative reform

31. Kommissionens vidtrækkende administrative reformprogram ⁽³⁾ er koncentreret om forbedringer i forvaltningen i almindelighed og i finansforvaltningen i særdeleshed. De centrale elementer i reformen er forenkling, decentralisering og øget ansvarliggørelse af afdelingslederne ⁽⁴⁾. Der er blevet oprettet en central intern revisionstjeneste samt interne revisionsfunktioner i hvert enkelt generaldirektorat. Der er udgivet en revideret finansforordning, og der er ved at blive foretaget en grundlæggende regnskabsreform.

32. Sammen med disse foranstaltninger er der gjort en betydelig indsats for at forbedre det interne kontrolsystem i Kommissionen, og man har både taget hensyn til selve kontrolprocedurerens rækkevidde og kvalitet og forsøgt lidt efter lidt at få indført en kontrolkultur over alt i organisationen. Denne proces har været centreret omkring 24 interne kontrolstandarder ⁽⁵⁾, som skal være grundlaget for kontrolmiljøet og de interne kontrolsystemer. Der er tale om generelle standarder, og de finder kun anvendelse i Kommissionen.

33. Et centralt element i reformprocessen i forbindelse med kontrolstrukturen er de årlige aktivitetsrapporter og generaldirektørernes erklæringer, som hvert generaldirektorat har skullet udarbejde siden 2001. I disse erklæringer indgår der en selvurdering af implementeringen af de interne kontrolstandarder, og meningen er, at de skal give rimelig sikkerhed for, at de indførte kontrolprocedurer giver den fornødne garanti for, at de underliggende transaktioner er lovlige og formelt rigtige, og at midlerne er blevet anvendt til de påtænkte formål. Retten har undersøgt, hvordan disse procedurer har fungeret i de første to år, og har konstateret, at generaldirektørerne for det meste er i stand til at afgive en

erklæring om systemerne i Kommissionen, men at det ikke er tilfældet, for så vidt angår de systemer, der anvendes i medlemsstaterne på områder med delt forvaltning ⁽⁶⁾. Hertil kommer, at Kommissionen har haft problemer med at ansætte personale med den fornødne finansielle erfaring og med at få indpodet en tilstrækkelig kontrolkultur i organisationen ⁽⁷⁾.

DE SÆRLIGE KENDETEGN VED ET EFFEKTIVT OG PRODUKTIVT INTERN KONTROLSYSTEM I DEN EUROPÆISKE UNION

34. For at give Unionens borgere sikkerhed for, at EU's budget er underkastet effektiv og produktiv intern kontrol, foreslår Retten, at der udvikles en struktur for intern kontrol i Fællesskabet med det sigte at få udarbejdet nye og videreudviklet allerede eksisterende systemer ⁽⁸⁾ på grundlag af fælles koncepter, som kan sikre gennemsigtig og optimal udnyttelse af ressourcerne.

Mål

35. *Det er af helt afgørende betydning, at målene for de interne kontrolsystemer defineres klart og forståeligt, og at der informeres om dem. De generelle mål vil være fælles for alle de interne kontrolsystemer, mens de mere detaljerede mål vil afhænge af de særlige forhold, der gør sig gældende på det pågældende område.* Målene bør definere: rækkevidden (budgetområdet), formålet (lovlighed og formel rigtighed og/eller forsvarlig økonomisk forvaltning ⁽⁹⁾), de involverede (alle lag i administrationen fra Kommissionen og til dem, som udbetaler beløbene til de endelige modtagere), hvad det omfatter (kontrolprocedurer baseret på fælles principper og standarder); til hvilket formål (sikre omkostningseffektiv kontrol på området), med hvilke begrænsninger (nul-risiko for uregelmæssigheder er hverken realistisk eller sparsommeligt), i hvilket omfang (kontroltype og -intensitet i henhold til en acceptabel balance mellem omkostninger og udbytte), og hvordan (åbent og gennemsigtigt, udveksling af informationer, kontrolkæde).

36. *De interne kontrolsystemer bør bidrage aktivt til at forbedre forvaltningen af EU's budget og bør omfatte sikkerhedsforanstaltninger, som garanterer, at konstaterede fejl og mangler afhjælpes, og uretmæssigt udbetalte beløb tilbagesøges.* Kontrolprocedurerne kan kun forbedre den økonomiske forvaltning effektivt, hvis der i givet fald, i fuldt omfang og på det rigtige tidspunkt træffes foranstaltninger til at få rettet fejl i transaktionerne eller afhjulpel svagheder i systemerne selv.

⁽¹⁾ Rettens særberetning nr. 1/2004, punkt 43.

⁽²⁾ Når der ikke pålægges sanktioner, og der først skal betales renter fra datoen for betalingsordren, får modtagere, der skal tilbagebetale fællesskabsstøtte, stillet rentefrie midler til rådighed.

⁽³⁾ KOM(2000) 200.

⁽⁴⁾ Reglerne vedrørende udgifter er blevet forenklet, så de er blevet nemmere at administrere, og den centraliserede forudgående påtegning er blevet afskaffet, og de, der godkender udgifter og betalinger, er nu selv ansvarlige for deres handlinger.

⁽⁵⁾ SEC(2001) 2037/4 fastlægger de interne kontrolstandarder, som var inspireret af COSO-rammearbejdet (jf. listen over termer og begreber). Et vigtigt element i dette framework er, at det erkendes, at intern kontrol giver rimelig, men ikke absolut sikkerhed for, at regnskaberne er rigtige, at transaktionerne er lovlige og formelt rigtige, og at den økonomiske forvaltning er forsvarlig.

⁽⁶⁾ Rettens årsberetning for regnskabsåret 2002, punkt 1.97.

⁽⁷⁾ Rettens årsberetning for regnskabsåret 2002, punkt 0.8.

⁽⁸⁾ CICEF vedrører intern kontrol af EU-budgettet, selv om nogen af procedurerne kan kaldes revisioner og udføres af revisorer (f.eks. uafhængige revisorers revision af omkostningsanmeldelser, jf. punkt 43).

⁽⁹⁾ Jf. punkt 5.

Betingelser

37. *Kontrollen skal udføres åbent og gennemsigtigt, så alle, der deltager i systemet, kan anvende resultaterne af den og forlade sig på den. »Ejeren« af kontrollen skal være Den Europæiske Union og ikke de enkelte kontrolinstitutioner.* Kontrollen skal foretages efter en passende standard, og kontrolarbejdet, resultaterne og dokumentationen skal lægges frem, så der kan foretages kvalitetskontrol. Det er et grundlæggende krav til et effektivt kædesystem og det centrale punkt er, at der er tale om et fællesskabssystem, og ikke om kontrolarbejde udført af enkelte enheder eller -organisationer.

38. *For at de interne kontrolsystemer kan blive effektive og produktive, skal den lovgivning, der ligger til grund for strategien og processerne, være: klar og utvetydig og omfattende nok til at sikre, at midlerne anvendes korrekt, men ikke unødigt kompleks.* Formålet med at kontrollere lovlighed og formel rigtighed er at sikre, at de regler og forordninger, der gælder for EU's indtægter og udgifter, er overholdt. Reglerne og forordningerne bør minimere mulighederne for forskellige fortolkninger og ikke indføre bestemmelser, hvis overholdelse ikke senere kan efterprøves af kontrollører eller revisorer. Jo mere krævende og komplicerede bestemmelserne er, jo større risiko er der for, at de ikke vil blive overholdt, enten bevidst eller ved et tilfælde. Gennemarbejdede og velformulerede regler og forordninger bidrager til, at de strategiske mål bliver opfyldt, mindsker risikoen for fejl, forenkler kontrollen og betyder, at der for at overholde et givet niveau for »acceptabel risiko« skal foretages færre kontroller med færre omkostninger til følge. For at motivere modtagerne til at udarbejde nøjagtige udgiftsannoncer bør der i lovgivningen endvidere gives større mulighed for at idømme bøder og pålægge sanktioner, og denne mulighed bør gælde for alle budgetområder.

Struktur

39. *For at optimere ressourceanvendelsen bør grundlaget for de interne kontrolsystemer være en effektiv kæde af kontroller, som fungerer efter fælles standarder, og hvor hvert niveau har specifikt definerede mål, som tager hensyn til det arbejde, der udføres på de andre niveauer.* I hver medlemsstat bør der være en enhed eller et organ, som skal give sikkerhed for, at det kontrolarbejde, der er udført på lokalt niveau, er af den krævede standard og kvalitet, hvorved det bliver muligt at forlade sig på denne kontrol ⁽¹⁾. Kommissionen skal sørge for

⁽¹⁾ Eksempler på organisationer, som udfører denne funktion i de nuværende systemer, omfatter: de særlige afdelinger i medlemsstaternes ministerier, som skal samordne, overvåge og rapportere om de kontroller, der skal foretages i medfør af Rådets forordning (EØF) nr. 4045/89 (EFT L 388 af 30.12.1989), som senest ændret ved Rådets forordning (EF) nr. 2154/2002 (EFT L 328 af 5.12.2002); og de atterende myndigheder for hver enkelt strukturfondsintervention, som medlemsstaterne har udpeget i medfør af Rådets forordning (EF) nr. 1260/1999 (EFT L 161 af 26.6.1999).

overvågning, og kontrollen på dette niveau skal sikre, at kontrollerne i medlemsstaterne fungerer effektivt og efter hensigten. I bilag III gives der et eksempel på en sådan kædebaseret model.

40. De enkelte systemers struktur vil skulle tage højde for de særlige forhold, der gør sig gældende på det pågældende budgetområde og i medlemsstaternes organisationer. Det bør imidlertid gælde for alle systemer og strukturer, at kontrollerne skal overholde en ensartet mindstestandard, at man skal kunne forlade sig på den kontrol, der er udført på de andre niveauer, at resultaterne skal være tilgængelige og gennemsigtige, og at der skal være en hensigtsmæssig balance mellem omkostninger og udbytte.

41. De interne kontrolsystemer bør tage højde for, at en central del af systemet er de kontroller, der skal foretages på modtagerniveau og fremskaffe bevis for, at de underliggende aktioner rent faktisk er gennemført og udgifterne afholdt og beregnet korrekt. Betalingerne til de endelige modtagere foretages forudsat, at en række betingelser er opfyldt. Der kan være tale om håndgribelige betingelser (f.eks. antal, størrelse eller beløb), eller betingelserne kan være pengemæssige (påløbne udgifter). Når man skal kontrollere, om transaktionerne er lovlige og formelt rigtige, er det kritiske punkt at få vished for, at de transaktioner, modtageren har opgivet at have gennemført, og hvoraf mange kun kan efterprøves ved fysisk kontrol på slutmodtagerniveau, rent faktisk har fundet sted, og at beløbene er beregnet korrekt.

42. De interne kontrolsystemer bør tage højde for, hvor svært det er at kompensere for ineffektiv kontrol på slutmodtagerniveau med kontroller, der foretages på et mere centralt niveau. Gennemgår et ministerium en liste med udgiftsannoncer, vil der f.eks. ikke være stor sandsynlighed for, at det vil finde alle væsentlige fejl, som skyldes unøjagtige eller vildledende anmeldelser. Nogle fejl kan konstateres ved skrivebordskontrol af data, men mange kan kun opdages på stedet. Nøglen til et forsvarligt forvaltet system er derfor effektive primære kontroller på stedet, når betalingerne foretages, og sekundære kontroller, som også er rettet mod dette niveau. Omkostningerne forbundet med detaljeret stedlig kontrol af anmeldelser er ofte relativt store i forhold til gennemsnitsbetalingernes værdi, men kontrolprocedurernes samlede effektivitet er i vid udstrækning proportionel med antallet af de kontroller, der foretages på dette niveau.

43. *Anmodninger om godtgørelser af udgifter eller omkostninger over en bestemt beløbsgrænse bør vedlægges en revisionserklæring udstedt af en uafhængig revisor eller, hvis der er tale om offentlige organer, af en dertil bemyndiget embedsmand.* Det bør være et krav, at modtagerne vedlægger en attestering af, at transaktionerne faktisk er gennemført og udgifterne beregnet nøjagtigt, samt at de relevante regler og forordninger er overholdt ⁽²⁾. Hver gang en modtager indsender en anmeldelse, eller når han med jævne mellemrum indsender en række anmeldelser, over et bestemt beløb, bør der vedlægges en revisionsattest. Der bør fastsættes en bestemt beløbsgrænse for hver interventionsmekanisme, og dette loft bør defineres af Kommissionen på grundlag af cost-benefit-hensyn.

⁽²⁾ Denne regel er nu indført på området interne politikker i forbindelse med 6. FTU-rammeprogram.

44. De, der styrer denne proces, bør tage i betragtning, at revisorerne udvælges, ansættes og betales af modtageren, men rapporterer til Kommissionen, enten direkte eller indirekte (nemlig gennem medlemsstaterne). Revisionsarbejdets omfang og rækkevidde samt mindstekravene til væsentlighed og sikkerhedsniveauer, dokumentation af revisionstest, revisionsrapportens form og indhold samt adgang til arbejdsrapporter bør defineres og standardiseres.

Anvendelse

45. Kommissionen bør definere mindstekravene til kontrolsystemer på alle niveauer i processen, som skal tage hensyn til de særlige forhold, der gør sig gældende på de forskellige budgetområder. Det indebærer, at de grundlæggende elementer i systemerne og kontrolprocedurerne skal analyseres, og at der skal fastlægges en fælles definition af dem. De aspekter, der skal tages i betragtning, for så vidt angår transaktionernes lovlighed og formelle rigtighed, er bl.a. administrativ kontrol, funktionsadskillelse, registrering, kontrol af input, samlekonti, afstemninger og stedlig kontrol.

46. Kontrolprocedurerne bør implementeres efter en passende fælles standard, og kontrolarbejdet og resultaterne bør dokumenteres i et fælles format og registreres i en database, som de andre led i kontrolkæden har adgang til, så de kan undersøge, om kontrollen er pålidelig, og om de kan forlade sig på den. Skal et system fungere effektivt, skal kontrollen af transaktionerne og systemerne foretages efter passende fælles standarder med hensyn til metode, dækning og kvalitet, uanset hvem der udfører den, og hvor den udføres. Når kontrollen foretages efter en fælles standard, burde de, der foretager kontrollen på centralt niveau, kunne forlade sig på den kontrol, der er foretaget på de andre niveauer i kontrolkæden.

47. En fælles standard forudsætter, at der fastlægges en fælles metode til dokumentation af kontrolarbejdet, fremskaffelse af bevis og rapportering om alle processens aspekter, herunder begrundelse for, at transaktioner eller systemer er udvalgt, kontrolmål, beskrivelse af de udførte kontroller, underbyggende dokumentation, resultater, den kontrolleredes reaktion og opfølgning. Disse informationer bør opbevares i centrale databaser, som alle, der deltager i kontrolprocessen, har adgang til, og som er beskyttet med de fornødne sikkerhedsforanstaltninger.

48. Kontrolsystemerne bør omfatte stikprøveudtagning til klart definerede formål: risikobaseret stikprøveudtagning bør anvendes til identificering og korrektion af uregelmæssigheder, og repræsentativ stikprøveudtagning bør anvendes til at få bekræftet, at systemerne fungerer effektivt. Stikprøveudtagning er en teknik, der anvendes meget, når man skal revidere store populationer af transaktioner, særlig når revisor ønsker at vurdere bestemte forhold, som f.eks. det gennemsnitlige niveau for uregelmæssigheder. Når man anvender stikprøveudtagning, erkender man, at der ikke er ressourcer til rådighed til at revidere (eller kontrollere) hver eneste post, og denne metode kan anvendes på en række forskellige niveauer, herunder til udvælgelse af transaktioner i en population og til udvæl-

gelse af enkelte poster i en transaktion med henblik på detaljeret revision. Stikprøveudtagning kan opdeles i to hovedkategorier — risikobaseret og repræsentativ — med forskellige mål og formål.

49. Der bør fastlægges en effektiv og samordnet strategi for information om de interne kontrolsystemer. Jo mere bevidste modtagerne er om, at der er et effektivt kontrolsystem, og hvad konsekvenserne af det er, jo større anstrengelser vil de gøre sig for at sikre, at anmeldelserne er lovlige og formelt rigtige. Informationen om kontrolsystemet bør samordnes, så alle modtagere får de samme oplysninger, og der bør lægges særlig vægt på, at kontrollen har et fælles EU-formål, og ikke så meget på de organer, der foretager den.

Omkostninger og udbytte

50. Omkostningerne og udbyttet bør være bestemmende for, hvilken type kontrol der skal foretages inden for de interne kontrolsystemer, og for kontrolintensiteten. Ethvert kontrolsystem er en afvejning af på den ene side omkostningerne forbundet med at sikre den fastsatte kontrolintensitet og på den anden side det udbytte, disse procedurer giver. I fællesskabssammenhæng forstås der ved udbytte også det, at risikoen for, at midler går tabt, mindskes, og at fejlrisikoen holdes på et acceptabelt niveau. Det acceptable niveau for fejl eller uregelmæssigheder vil formentlig ikke være det samme på de forskellige budgetområder, da det både afhænger af kontrolomkostningerne og af den iboende risiko ved de transaktioner, der er behæftet med fejl eller uregelmæssigheder.

51. I praksis vil den acceptable fejlrisiko skulle defineres sammen med den kontrolintensitet på slutmodtagerniveau, der betragtes som nødvendig for at nå dette resultat ⁽¹⁾. Resultaterne af kontrollen vil skulle overvåges, og kontrolintensiteten for det følgende år eller den følgende periode vil skulle justeres i henhold hertil. I praksis er det højst usandsynligt, at man straks vil komme frem til den ønskede cost-benefit-balance, det vil kræve finjusteringer over et antal år, hvor der vil skulle tages hensyn til de oplyste omkostninger og til resultaterne og effektiviteten ved anvendelse af forskellige kontrolformer og -intensiteter.

52. Systemet bør både registrere oplysninger om omkostningerne forbundet med at foretage kontrollen og om udbyttet målt i restrisiko for uregelmæssigheder. Omkostningerne ved kontrollen skulle være relativt nemme at bestemme, og indførelsen af aktivitetsbaseret management vil gøre det nemmere at få den slags oplysninger i Kommissionen. Det vil formentlig være vanskeligere at få en nøjagtig beregning af medlemsstaternes omkostninger. Som et alternativ kunne man lade EU-budgettet finansiere kontrolomkostningerne. På den måde ville man få kendskab til omkostningerne, og det ville bibringe processen en passende grad af gennemsigtighed.

⁽¹⁾ Den acceptable risiko kunne f.eks. fastsættes som en acceptabel fejlprocent, og kontrolintensiteten kunne defineres som den procentdel af transaktionerne, der skal kontrolleres for at nå dette niveau for restrisiko.

53. Man kunne måle og kontrollere det udbytte, kontrolprocedurerne giver, ved at udtage en tilfældig, repræsentativ stikprøve og på grundlag heraf anslå niveauet for restrisikoen for fejl og uregelmæssigheder og sammenligne det med det niveau for acceptabel risiko, der er fastsat for området.

Roller og ansvarsområder

54. Kommissionen bør være ansvarlig for at tage initiativer til forbedring af de interne kontrolsystemer i samarbejde med medlemsstaterne og derefter for at give sikkerhed for, at de fungerer effektivt. Kommissionen definerer de elementer i systemerne, som er fælles for de forskellige budgetområder, og træffer passende foranstaltninger til, at kontrolomkostningerne overvåges og udbyttet af kontrollen vurderes.

55. Budgetmyndigheden (Parlamentet og Rådet) bør være ansvarlig for at godkende en cost-benefit-balance for de forskellige politikområder. Afvejningen af kontrolomkostningerne mod det udbytte, de giver, er et kritisk aspekt i kontrolstrategien, og den skal være åben og gennemsigtig. Den ønskede balance er af så stor vigtighed, at den bør godkendes af Unionens politiske myndigheder på grundlag af et detaljeret forslag fra Kommissionen, hvori der tages hensyn til de omkostninger, der vil være forbundet med at kontrollere indtægter og udgifter, og de risici, der kan accepteres. Balancen vil formentlig ikke være den samme for de forskellige budgetområder, fordi transaktionerne ikke er af samme art, og fordi de ikke er forbundet med samme risici.

56. Som EU's eksterne revisor reviderer Revisionsretten de interne kontrolsystemer. I henhold til de internationale revisionsstandarder kan revisor, når han skal definere revisionens omfang og rækkevidde, blive nødt til at undersøge og vurdere, om den interne kontrol er pålidelig ⁽¹⁾. Standarderne dækker også anvendelse af arbejde udført af andre revisorer ⁽²⁾. Sidstnævnte aspekt forudsætter, at de andre revisorer arbejder på en acceptabel faglig standard, og at deres resultater kan gennemgås og efterprøves. Klart definerede mål og standarder for de interne kontrolsystemer ville give Retten et objektivt grundlag, når den i forbindelse med sin revision skal vurdere systemernes design, og hvordan de fungerer. Det ville gøre Rettens arbejde mere effektivt.

KONKLUSION

57. Retten tilskynder til, at der oprettes et sammenhængende og samlet system for intern kontrol af EU-budgettet baseret på en logisk planlægningsmatrix med fælles principper og standarder (en struktur for intern kontrol i Fællesskabet, Community Internal Control Framework), og som anvendes på alle administrationsniveauer både i institutionerne og i medlemsstaterne. Retten mener, at de interne kontroller skal give rimelig sikkerhed for, at transaktionerne er lovlige og formelt rigtige, og for at principperne om sparsommelighed, produktivitet og effektivitet er overholdt. Omkostningerne forbundet med at foretage kontrollen skal stå rimeligt i forhold til det udbytte, den giver, både pengemæssigt og politisk. Systemet skal baseres på en logisk kædestruktur, hvor kontrollerne foretages og registreres og kontrolrapporterne udarbejdes efter en fælles standard, så alle deltagerne i systemet kan forlade sig på dem. Mange af de elementer, der er nødvendige til implementeringen af en sådan struktur, er allerede installeret fuldt ud eller delvist i de nuværende systemer, mens andre vil skulle indføres.

58. Et produktivt og effektivt system til intern kontrol af EU's indtægter og udgifter vil være til betydelig hjælp for Retten, når den skal varetage sit hverv som Den Europæiske Unions eksterne revisor, et hverv som traktaterne har pålagt den. Hvis Retten kan forlade sig på veludformede og -implementerede kontrolsystemer, vil den kunne anvende sine egne ressourcer optimalt og dermed udføre sine opgaver bedre.

59. EU-budgettet er et komplekst instrument, som involverer mange forskellige aspekter og administrative lag. At definere og implementere et fælles kontrolsystem vil kræve et betydeligt engagement både fra EU's institutioner og i medlems- og modtagerstaterne. Det vil kræve aktiv deltagelse fra alle de parter, der indgår i den finansielle kontrol af EU-budgettet, ændringer i både lovgivning og praksis samt en åbenhed og gennemsigtighed i forvaltningen af EU's budget, som man endnu ikke er nået frem til. Ved sammen at arbejde på at sikre produktiv og effektiv kontrol af EU-budgettet, vil Den Europæiske Unions institutioner og medlemsstater kunne vise, at de er engageret i et fælles mål til fordel for borgerne.

⁽¹⁾ INTOSAI revisionsstandard 3.3.1.

⁽²⁾ International revisionsstandard (ISA) nr. 600 udsendt af International Federation of Accountants (IFAC).

LISTE OVER ANVENDTE TERMER OG BEGREBER

Anvendelse af andre revisorers kontrol (reliance on controls): Ved dette begreb forstås, at revisor forlader sig på andre revisorers arbejde, når han skal afgive sin erklæring. Revisor skal skaffe sig bevis for, at det arbejde, de andre revisorer har udført, er af en tilfredsstillende standard.

COSO: Committee of Sponsoring Organisations of the Treadway Commission — en frivillig organisation, som arbejder i den private sektor og er oprettet af professionelle regnskabs- og revisionsorganer, som ønsker at højne kvaliteten af finansiel rapportering gennem forretningsetik, effektiv intern kontrol og god virksomhedsledelse (corporate governance). Jf. www.coso.org.

Direkte forvaltning: Bestemte områder i EU-budgettet, hvor Kommissionen er eneansvarlig for forvaltning, administration og kontrol.

Ekstern revision: Kontrol af en organisations finansforvaltning foretaget af en uafhængig revisor, som aflægger beretning til de ansvarlige om regnskabernes fuldstændighed og nøjagtighed og udarbejder objektive beretninger om aspekter ved forvaltningen. Den Europæiske Revisionsret er Den Europæiske Unions eksterne revisor.

Forskriftsmæssig kontrol: Kontrolsystemer og -procedurer indført ved retsforskrifter.

Indirekte eller delt forvaltning: Områder i EU-budgettet, hvor Kommissionen er ansvarlig for forvaltning, administration og kontrol i samarbejde med medlemsstaterne.

Intern kontrol: Hele systemet med finansiell og anden kontrol, herunder den organisatoriske struktur og de metoder og procedurer samt den interne revision, som ledelsen har etableret for at sikre, at enhedens aktiviteter gennemføres i overensstemmelse med reglerne og på en økonomisk, produktiv og effektiv måde; for at sikre, at ledelsens politikker følges; for at beskytte aktiver og ressourcer; for at sikre, at regnskaberne er nøjagtige og fuldstændige, og for at producere pålidelige finansielle oplysninger og ledelsesoplysninger på det rigtige tidspunkt.

Intern revision: En uafhængig funktion i en organisation, som hjælper forvaltningen med at sikre, at systemerne er installeret og fungerer effektivt. Intern revision er et led i den interne kontrol.

Internt kontrolsystem: Et system med kontrolprocedurer, som ledelsen har indført for at forebygge eller opdage og korrigere fejl og uregelmæssigheder og sikre sig, at de mål, enhederne har sat, opfyldes.

INTOSAI: International Organisation of Supreme Audit Institutions — et internationalt, uafhængigt organ, som har til formål at fremme udveksling mellem de overordnede revisionsorganer af ideer og erfaringer inden for offentlig kontrol. Jf. www.intosai.org.

Kontrolprocedurer: De procedurer, der anvendes til kontrol eller efterprøvelse af, at transaktionerne er korrekte eller systemerne fungerer, som de skal, og at de gældende regler og forordninger er overholdt. Kontrollerne kan være *administrative* (dvs. kontrol af, om anmeldelserne er sammenhængende og tilsyneladende korrekte), eller der kan være tale om *stedlige kontroller* (dvs. kontrol af, om de anmeldte omkostninger eller andre aspekter svarer til de faktiske forhold).

Overordnet revisionsorgan (OR): Et offentligt statsligt organ, som rapporterer til det nationale parlament og foretager uafhængig ekstern revision af statsbudgettet.

Risikobaseret stikprøveudtagning: Stikprøver baseret på risikovurdering.

Risikovurdering: Teknik, der anvendes til at finde frem til transaktioner, som sandsynligvis er fejlbehæftede.

System: En samling forvaltningsmæssige og administrative procedurer og/eller kontrolprocedurer og -processer, der anvendes efter bestemte regler og på en ensartet måde på en defineret type transaktioner eller på et budgetområde.

Tilfældig repræsentativ stikprøveudtagning: En statistisk stikprøveteknik, der skal give et skøn over et bestemt element i en population af transaktioner, f.eks. det gennemsnitlige niveau for uregelmæssigheder. Teknikken egner sig ikke til identificering og korrektion af enkeltstående fejl, men den kan anvendes til at kortlægge områder forbundet med en særlig risiko.

BILAG I

ÉN ENKELT REVISION I USA OG NEDERLANDENE

Termen (og begrebet) én enkelt revisionsmodel anvendes i USA («Single Audit Act») og i Nederlandene («Single Audit-metoden»). Dette bilag giver et overblik over disse to eksempler, og peger på de paralleller, der kan drages i forbindelse med Den Europæiske Union.

USA

Ca. en sjettedel (eller 300 milliarder dollar) af USA's *føderale budget* bruges af ikke-føderale (og ikke-statslige) organisationer. Sådanne organisationer kan modtage mange tilskud til forskellige formål. Tidligere betød dette, at den samme organisation skulle revideres flere gange, og at revisionerne nogle gange overlappede hinanden tidsmæssigt og ofte dækkede det samme materiale. Det pusede de samlede revisionsomkostninger op og betød, at der blev lagt en unødvendig byrde på de reviderede. Med Single Audit Act fra 1984 blev dette problem afhjulpet ved, at der blev skabt mulighed for at erstatte revisionerne af hvert enkelt tilskud med én enkelt revision af organisationen som helhed (f.eks. af dens årsregnskab), og ved at der indførtes ensartede revisionsstandarder.

Sigtet med én enkelt revision er at sikre omkostningseffektiv revision af ikke-føderale enheder. Der kan opnås betragtelig produktivitet ved at gennemføre en organisationsbaseret revision eller én enkelt revision i stedet for en lang række revisioner af de mange føderale programmer. De parter, der er involveret i revisionsprocessen, ved på forhånd, hvad der forventes, og hvad der vil komme ud af revisionen. Endvidere vil regelmæssige, strukturerede revisioner tilskynde den reviderede enhed til øget disciplin i sine regnskabspraksis.

Revisor afgiver en erklæring om, hvorvidt den reviderede enheds regnskab giver et retvisende billede, og leverer dermed et værktøj, der kan anvendes til vurdering af den reviderede enheds finansielle stilling.

En risikobaseret revisionsmetode sikrer, at revisionen dækker føderale programmer, der involverer store beløb og programmer, der er behæftet med høj risiko, og giver mulighed for revision af programmer, der involverer små beløb, men er behæftet med høj risiko.

De rapporter, der udarbejdes på grundlag af revisionen, skal ikke dække alle føderale tilskud i detaljer og heller ikke give detaljerede finansielle oplysninger om enkelte tilskud. At gøre det vil være alt for omkostningskrævende⁽¹⁾.

De særlige kendetegn ved anvendelsen af den amerikanske revisionsmodel er:

- En modtagerorganisation, som bruger mere end 300 000 dollar i løbet af et regnskabsår, skal underkastes revision. Organisationer, som bruger mindre end dette beløb, skal stille deres regnskaber til rådighed til gennemgang eller revision.
- Modtagerorganisationerne skal foretage effektiv intern kontrol og overholde alle gældende regler og forskrifter.
- Det er modtagerorganisationens ansvar at sørge for revisionen (herunder at vælge en revisor), at sikre sig, at revisionen gennemføres korrekt, på anmodning at fremlægge rapporten og at træffe korrigerende foranstaltninger som følge af revisionsresultaterne.
- Omkostningerne forbundet med revisionen finansieres med statstilskuddet.
- Revisionen udføres i overensstemmelse med regeringens revisionsstandarder (Government Auditing Standards), og revisor skal: i) afgive en erklæring om regnskaberne og tidsplanen for anvendelsen af statstilskuddet; ii) sætte sig ind i de interne kontroller af føderale programmer og teste dem; og iii) afgive en erklæring om, at betingelserne for deltagelse i programmet er opfyldt.

⁽¹⁾ Uddrag fra »Highlights of the Single Audit Process«, oktober 2001, udarbejdet af Grants Management Committee of the Chief Financial Officers Council.

- Når det føderale tilskudskontor har modtaget rapporten, har det seks måneder til at afgive en forvaltningsbeslutning om hvert enkelt revisionsresultat. I denne beslutning meddeles det, hvilken korrigerende foranstaltning der bør træffes, herunder tilbagebetaling af midler. Den reviderede enhed har ret til at appellere denne beslutning.
- For at sikre, at revisionen gennemføres efter de krævede standarder, kan de føderale kontorer gennemgå arbejdspapirerne og foretage kvalitetskontrol.

For så vidt angår denne models relevans i forbindelse med Den Europæiske Union, skal følgende bemærkes:

- Den amerikanske struktur er enklere end Unionens. De føderale kontorer samarbejder direkte med de gennemførende organisationer, hvilket giver en langt fladere forvaltnings- og kontrolstruktur (ingen egentlig »kaskade«). Begrebet én enkelt revision er derfor mere snævert og nemmere at definere og anvende, eftersom der ikke er involveret noget mellemled.
- Den amerikanske model omfatter ikke fælles standarder for de *interne kontroller*, der skal foretages, selv om gennemgang af dem er en integrerende del af revisors opgaver. I EU vil omfanget (antal modtagere og udgiftsanmeldelser på relativt lave beløb) kræve særlige overvejelser vedrørende dette aspekt.
- Det arbejde, der udføres af de *interne revisorer*, tages ikke specielt i betragtning (bortset fra, at man formentlig undersøger deres placering i den interne kontrolstruktur som helhed).
- For en stor del af EU-budgettet (f.eks. landbrug) gælder det, at der er mange *flere individuelle modtagere*, og at kun meget få af dem får tilskud på store beløb. For strukturfondenes vedkommende er der flere store enkeltmodtagere, selv om der ikke er mange, som forvalter tilskud fra flere fonde.
- Den amerikanske model ligner i højere grad EU-reglerne for *udgifter på områder med direkte forvaltning*. Anvendelsen af en standardiseret revisionsmetode og navnlig af et standard rapporteringsdokument ville specielt være interessant, og det samme ville en ordning som ordningen med »forvaltningsbeslutninger«.
- Der er et risikoelement forbundet med at lade den reviderede enhed selv *vælge revisor* (underkvalificerede revisorer eller revisorer, som ikke er tilstrækkeligt uafhængige), selv om denne risiko kan styres ved, at der indføres præcise krav til revisor i revisionsmandatet, og ved detaljeret rapportering og gennemgang af arbejdspapirer.
- At der er lagt speciel vægt på *korrigerende foranstaltninger*, viser processens positive og dynamiske karakter.
- At revisionen *finansieres* med statstilskuddet, gør processen væsentligt mere gennemsigtig og nemmere at kontrollere.

Nederlandene

Definitionen og anvendelsen af én enkelt revision i Nederlandene er en del anderledes og spænder videre end i USA. Den første fase vedrørte den eksterne revisors — dvs. det overordnede nederlandske revisionsorgans (NOR) — revision af ministerierne. NOR skulle forlade sig på det revisionsarbejde, som ministeriernes interne revisorer havde udført, efter at der først var udarbejdet fælles standarder og vejledning for deres arbejde. Den anden fase omfatter et lavere niveau i kontrolkæden. Her skal ministeriernes revisorer forlade sig på arbejde udført af de lokale myndigheders revisorer, som undersøger disse myndigheders anvendelse af de statsmidler, som de forvalter. Ministeriet udstikker rammerne for revisionen, hvori det er angivet, hvilke spørgsmål den regionale eller lokale revisor skal afgive erklæring om.

Den *første fase* blev introduceret som led i en omfattende kvalitetsforbedring af finanskontrollen og revisionen af ministerierne, herunder implementering af et passende internt kontrolsystem. Den centrale revisionstjeneste i finansministeriet spillede en central rolle, for den skulle kontrollere ministerierne og regelmæssigt informere parlamentet om de fremskridt, der var gjort. På grund af politisk pres og takket være støtten fra NOR var det muligt at indføre betragtelige forbedringer, bl.a. et effektivt informationsflow på det rigtige tidspunkt og egnede, kompatible edb regnskabs- og informationssystemer. Der blev lagt særlig vægt på at få oprettet stærke og effektive interne revisionsenheder i hvert enkelt ministerium, og kravet om, at der skulle afgives en årlig revisionserklæring, blev formaliseret. Revisionserklæringerne er baseret på finansielle revisioner, som igen er baseret på risikovurderinger. Der blev udarbejdet og offentliggjort standarder for intern revision, som var kompatible med NOR's standarder. Og NOR udarbejdede standarder for undersøgelsen af den interne revisionsafdelings arbejde.

Den *anden fase* vedrørte et lavere lag i den offentlige finansforvaltning i Nederlandene, nemlig de regionale og lokale myndigheder. Disse myndigheder har deres egne regnskabsstrukturer, som omfatter lokale revisions- og dechargeprocedurer. Systemet med én enkelt revision dækkede de statsmidler, som disse organer forvaltede, som f.eks. øremærkede tilskud, som tegner sig for ca. 20 % af statsbudgettet. Den tidligere ordning indebar, at der skulle forelægges revisionsattester om alle tilskud, men ligesom i USA resulterede denne praksis i, at de ministerier, som var ansvarlige for de mange forskellige tilskud, hver især stillede forskellige krav til rapportering og revision, med dertil hørende besvær for de reviderede.

En regeringsbeslutning fra 1989 opstillede følgende *mål* for den nederlandske politik for én enkelt revision af de lavere lag i administrationen:

- Strømning af revisionsaktiviteterne.
- Produktive og effektive informationsflow.
- Revisionen skal give et tilstrækkeligt overblik over lovligheden/den formelle rigtighed og effektiviteten af finansforvaltningen af områder med delt forvaltning.
- Fjerne hindringerne for decentralisering og deregulering.

Centrale punkter for én enkelt revision på dette niveau er, at den lokale myndighed eller et andet organ kun skal udarbejde et sæt regnskaber om året, og at revisionsattesten om disse regnskaber skal omfatte en bekræftelse af, at de forpligtelser, der følger med statstilskuddene, er overholdt. Revisionen på det lavere niveau foretages, så den også opfylder kravene på et højere niveau.

Anvendelsen af én enkelt revision i Nederlandene gav det vigtige resultat, at det blev klart, hvor vigtigt det er at have en sammenhængende, praktisk og brugbar *lovgivning* om anvendelsen af statsmidler. Hvis lovgivningen er utilstrækkelig eller uhenigtsmæssig, kan der ikke foretages effektiv revision af, om den er overholdt, hverken i form af én enkelt revision eller på anden måde. Anvendelsen af én enkelt revision havde derfor i sig selv den effekt, at den tilskyndede til en klarere, mere effektiv og mere relevant lovgivning. På det seneste er der endvidere sket det, at man er gået over til at udarbejde regnskaber, som ud over at omfatte grundlæggende finansielle regnskabsdata også fokuserer på opfyldelsen af politiske mål og resultatindikatorer.

For så vidt angår denne models *relevans* i forbindelse med Den Europæiske Union, skal følgende bemærkes:

- Begrebet én enkelt revision er — som navnet siger — kun et revisionsbegreb og dækker derfor ikke direkte definition og anvendelse af kontrolprocedurer.
- Den nederlandske administrative struktur er noget mere kompleks end den i USA, selv om den er mindre kompleks end strukturen for EU's indtægter og udgifter.
- Ifølge den nederlandske model for én enkelt revision står NOR over og uden for processen. NOR har indført effektive foranstaltninger, der skal give sikkerhed for, at andre revisorers arbejde er pålideligt.
- Implementeringen af den nederlandske model for én enkelt revision har hverken været en hurtig eller en nem proces, selv om den dækkede et relativt lille nationalt område.

Den nederlandske model for én enkelt revision forudsætter, at de interne revisionsfunktioner i ministerierne pålægges et stort ansvar og en betydelig arbejdsbyrde, og at der stilles tilstrækkelige ressourcer til rådighed til udførelsen af opgaverne.

BILAG II

ORDNINGER FOR INTERN KONTROL PÅ DE FORSKELLIGE OMRÅDER AF EU-BUDGETTET

Egne indtægter er de indtægter, som finansierer EU-budgettet. Mere end 80 % af de egne indtægter kommer fra BNI og momsgrundlagene i form af månedlige overførsler fra medlemsstaterne. De resterende egne indtægter er told og landbrugs- og sukkerafgifter. Disse afgifter opkræves af medlemsstaternes administrationer (f.eks. toldvæsenet), som skal foretage passende kontrol til sikring af, at der er opkrævet de rigtige beløb og de fulde beløb. GD'erne i Kommissionen kontrollerer, at medlemsstaterne opfylder deres forpligtelser. På området traditionelle egne indtægter har man siden 1994 udviklet en fælles revisionsordning (Joint Audit Arrangement, JAA), som dækker samarbejdet mellem Kommissionen og de interne revisionsfunktioner i de fleste medlemsstater. Ordningen har resulteret i, at der er udarbejdet fælles revisionsplaner og -værktøjer særligt med henblik på vurdering af, om de kontrolsystemer, der dækker fastlæggelsen og betalingen af de egne indtægter, er hensigtsmæssige. Tre medlemsstater (Østrig, Danmark og Nederlandene) har indført denne metode fuldt ud, hvilket betyder, at den interne revisionstjeneste i det nationale toldvæsen foretager revision efter procedurer, som den har aftalt med Kommissionen. *Kontrolomkostningerne bæres af medlemsstaten. Administrationerne i medlemsstaterne tilbageholder 25 % af den opkrævede told.*

I 2002 udgjorde betalingerne på **landbrugsområdet** 43 521 millioner euro, og disse udgifter tegner sig hermed for mere end 50 % af EU-udgifterne. Disse betalinger svarer til millioner af relativt små beløb, som udbetales til millioner af landbrugere via en bred vifte af ordninger. Beløbene udbetales af betalingsorganer oprettet og finansieret af medlemsstaterne efter regler fastsat af Kommissionen. Betalingsorganerne revideres hvert år af et attesterende organ, som skal være uafhængigt, og som skal attestere, at de udgiftsanmeldelser, der er sendt til Kommissionen, er rigtige, og at der som krævet er indført kontrolsystemer, og at de nødvendige kontroller er udført. Betalingsorganerne skal udføre en række kontroller inden for det integrerede forvaltnings- og kontrolsystem (IFKS), som dækker de betalinger, der er foretaget på grundlag af anmeldte arealer eller dyr. IFKS omfatter både administrativ kontrol af anmeldelser og stedlig kontrol hos modtagerne. Udgifter, der ikke er omfattet af IFKS, som f.eks. produktions- og forarbejdningsstøtte og eksportrestitutions, kontrolleres ⁽¹⁾ af et organ i medlemsstaten, som koordinerer kontrollen. Denne kontrol skal være baseret på en risikovurdering og foretages, når den udbetalte støtte kommer over bestemte beløbsgrænser. *Kontrolomkostningerne bæres af medlemsstaten.*

I 2002 udgjorde betalingerne til **strukturforanstaltninger** 23 499 millioner euro, hvilket svarer til 28 % af EU-udgifterne. I dette beløb indgår betalinger til støtteberettigede projekter under operationelle programmer, og i mange tilfælde er der tale om godtgørelser af offentlige organers omkostninger i forbindelse med bygge- eller efteruddannelsesprojekter. Udgifterne forvaltes af medlemsstaternes administrationer (forvaltnings- og betalingsmyndigheder ⁽²⁾), som udvælger projekterne og udbetaler beløbene til modtagerne. Finanskontrollen af EU's udgifter påhviler først og fremmest medlemsstaterne. I anden halvdel af 90'erne udsendte Kommissionen som reaktion på den kritik, der havde været af forvaltningens kvalitet, en forordning ⁽³⁾, hvori de administrative krav og kontrolkravene i forbindelse med strukturfondsudgifter var fastsat. Ved denne forordning indførtes bestemmelsen om, at et uafhængigt organ skal afgive en erklæring i forbindelse med regnskabsafslutningen om, at de udgifter, der er anmeldt til Kommissionen til godtgørelse, er korrekt opgjort, og er lovlige og formelt rigtige. Sådanne erklæringer afgives i vid udstrækning på grundlag af kontrol af en bestemt procentdel (5 %) af beløbet for de underliggende udgifter. Sigtet med kontrollen er både at undersøge, om forvaltnings- og kontrolsystemerne er effektive, og at kontrollere selve transaktionerne. I november 2002 forelagde Kommissionen et forslag for den tekniske arbejdsgruppe under strukturfondene om en »contrat de confiance« (tillidserklæring). Denne contrat de confiance betyder ikke, at der fastsættes nye forskriftsmæssige krav, men er baseret på: en effektiv samordning af EU's og medlemsstaternes kontroller og på, at medlemsstaterne fremlægger en egnet kontrolstrategi og indsender årlige rapporter, hvori der gøres rede for resultaterne af de udførte kontroller. Til gengæld skal Kommissionen foretage mindre kontrol i medlemsstaterne. *Kontrolomkostningerne bæres af medlemsstaten.*

Førtiltrædelsesstøtte er det andet budgetområde, som i vid udstrækning forvaltes sammen med modtagerstaterne. Udgifterne på dette område, som i 2002 beløb sig til 1 752 millioner euro, skal hjælpe landene med at forberede sig på tiltrædelsen af Unionen, og størstedelen af midlerne udbetales gennem tre fonde — Sapard, som vedrører udvikling af landdistrikter, og Phare og Ispa, som vedrører strukturudvikling. Midlerne anvendes både til finansiering af investeringsprojekter og til institutionsopbygning, f. eks. twinningprojekter, og projekterne gennemføres af kontorer i de berørte lande, som er godkendt af Kommissionen. *Kontrolomkostningerne bæres af Kommissionen.*

⁽¹⁾ Rådets forordning (EØF) nr. 4045/89 (EFT L 388 af 30.12.1989), senest ændret ved Rådets forordning (EF) nr. 2154/2002 (EFT L 328 af 5.12.2002).

⁽²⁾ Artikel 9 i Rådets forordning (EF) nr. 1260/1999 (EFT L 161 af 26.6.1999).

⁽³⁾ Kommissionens forordning (EF) nr. 2064/97, som er erstattet af Kommissionens forordning (EF) nr. 438/2001 (EFT L 63 af 3.3.2001).

På området »**interne politikker**« refunderer Kommissionen en del af de omkostninger, der er afholdt af private eller offentlige organer, som deltager i fællesskabsaktioner. Betalingerne i 2002 beløb sig til 6 567 millioner euro. Medfinansieringen foregår ved, at den endelige modtager får refunderet de støtteberettigede udgifter eller omkostninger, han kan dokumentere at have afholdt. Kommissionen foretager finansiell og ikke-finansiell kontrol, herunder efterfølgende finansielle revisioner på slutmodtagerniveau. For så vidt angår FTU-rammeprogrammerne, som over halvdelen af udgifterne til interne politikker går til, bemyndiger Kommissionen uafhængige revisorer til på sine vegne at udføre en del af disse revisioner efter standardiserede retningslinjer. I 1999 satte Kommissionen som mål at revidere 10 % af de kontrahenter, som deltog i FTU-programmerne under 5. rammeprogram (1998-2002). Fra og med 6. rammeprogram (2002-2006) skal regnskaberne for indirekte FTU-aktioner vedlægges en revisionsattest, hvori det bekræftes, at de anmeldte omkostninger er støtteberettigede, og at de faktisk er afholdt. Kommissionen vil imidlertid stadig være ansvarlig for at vurdere, om disse omkostninger var nødvendige, for at den pågældende aktion kunne gennemføres. *Omkostningerne forbundet med udstedelsen af revisionsattester betragtes som en støtteberettiget omkostning og refunderes op til et bestemt beløb fuldt ud af EU.*

Foranstaltningerne udadtil forvaltes direkte af Kommissionen og omfatter betalinger til finansiering af støtteberettigede udviklingsbistandsprojekter uden for Unionen, for det meste i udviklingslandene. I 2002 beløb betalingerne sig til 4 424 millioner euro. I forbindelse med decentraliseringen bliver mange af disse udgifter nu i stigende grad forvaltet af Kommissionens delegationer, som er ansvarlige for at foretage betalinger og kontrollere projekterne. Betaling af andre udgifter kanaliseres gennem ngo'er, og nogle udgifter betales direkte af de centrale tjenester i Kommissionen (som også foretager kontrol). For nogle projekters vedkommende revideres udgiftsanmeldelserne af en uafhængig revisor. *Kontrolomkostningerne bæres af EU-budgettet.*

Administrative udgifter er udgifterne til EU-institutionernes drift og forvaltes direkte af Kommissionen (eller en af de andre institutioner). Disse udgifter, som i 2002 beløb sig til ca. 5 212 millioner euro, dækker først og fremmest lønninger og andre personaleomkostninger, samt bygninger. Disse udgifter kontrolleres af de berørte institutioner, og *omkostningerne hertil bæres af EU-budgettet.*

BILAG III

EKSEMPEL PÅ EN KÆDEBASERET KONTROLMODEL FOR UDGIFTER PÅ OMRÅDER MED DELT FORVALTNING

Dette eksempel viser, hvordan en kædebaseret kontrolmodel ville kunne anvendes i forbindelse med udgifter på områder med delt forvaltning. Strukturerne vil skulle tilpasses til de specifikke budgetområder og til medlemsstaternes organisatoriske strukturer.

De **primære** kontroller er de kontroller, som udbetalingsorganet foretager af støtteansøgningerne eller udgiftsanmeldelserne (lokalt niveau). Disse kontroller omfatter normalt administrative kontroller samt, i forbindelse med udgiftsanmeldelser, der betragtes som værende forbundet med risiko, stedlig kontrol af, om udgifterne faktisk er afholdt.

De **sekundære** kontroller foretages også på lokalt niveau, men af en enhed eller organisation, der fungerer uafhængigt. Denne enhed skal skaffe sig vished for, at de primære systemer og kontroller fungerer effektivt, og derefter, afhængigt af den acceptable risiko, foretage risikobaseret kontrol af transaktioner.

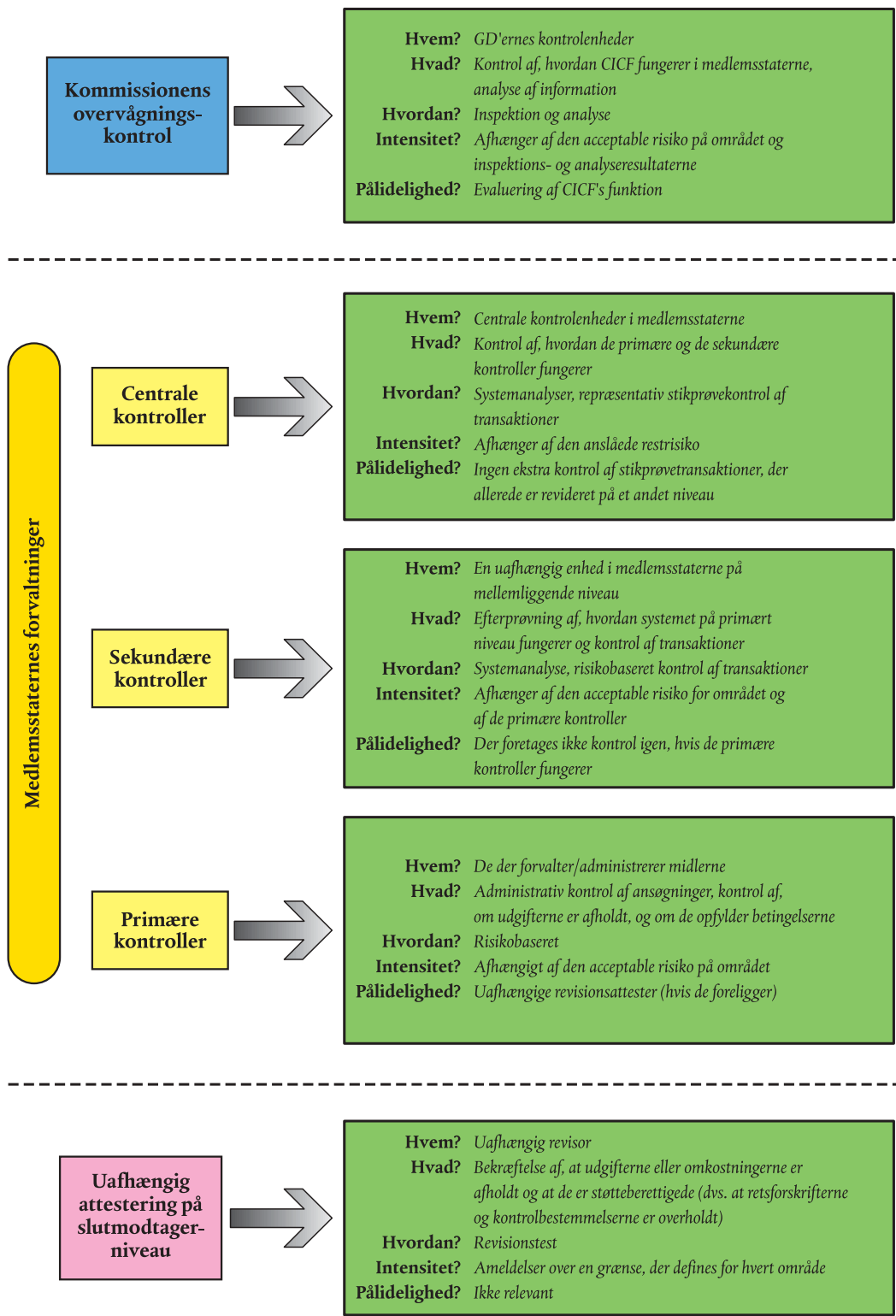
De **centrale** kontroller foretages af de centrale eller regionale myndigheder i medlemsstaterne, som undersøger, hvordan de primære og de sekundære kontroller fungerer, og tester en repræsentativ stikprøve af transaktioner for at anslå restrisikoen i populationen.

Kommissionen **overvåger** kontrollerne og kontrollerer processen i medlemsstaterne og sikrer sig, at processen er implementeret korrekt. Kommissionen overvåger også cost-benefit-balancen.

Jf. figur II og III.

Figur II

CICF — de interne kontrolniveauer i en kædebaseret model



NB: Strukturen skal tilpasses behovene på de specifikke budgetområder og i medlemsstaternes organisationer.

Figur III

CICF — Oversigt over ansvar og opgaver

