

**ÅRSRAPPORT OM DEN VERKSAMHET SOM
FINANSIERAS GENOM ÅTTONDE, NIONDE
OCH TIONDE EUROPEISKA UTVECKLINGS-
FONDEN (EUF)**

(2012/C 344/02)

Årsrapport om den verksamhet som finansieras genom åttonde, nionde och tionde Europeiska utvecklingsfonden (EUF)

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

	<i>Punkt</i>
Inledning	1–11
Särskilda kännetecken för Europeiska utvecklingsfonden	2–11
Kapitel I – Genomförande av åttonde, nionde och tionde EUF	12–16
Finansiellt genomförande	12–15
Kommissionens årliga rapport om den ekonomiska förvaltningen av åttonde till tionde EUF	16
Kapitel II – revisionsrättens revisionsförklaring avseende EUF	17–59
Revisionsrättens revisionsförklaring avseende åttonde, nionde och tionde Europeiska utvecklingsfonden (EUF) till Europaparlamentet och rådet – oberoende revisorns rapport	I–X
Information till stöd för revisionsförklaringen	17–53
Revisionens inriktning och omfattning samt revisionsmetod	17–18
Räkenskapernas tillförlitlighet	19–20
Transaktionernas korrekthet	21–30
Systemens ändamålsenlighet	31–53
Slutsatser och rekommendationer	54–59
Slutsatser	54–57
Rekommendationer	58–59

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

INLEDNING

1. I denna årsrapport redovisas revisionsrättens bedömning av Europeiska utvecklingsfonderna (EUF). Nyckelinformation om vilka verksamheter som granskades och om hur stora utgifterna var under 2011 finns i **tabell 1**.

Tabell 1 – Europeiska utvecklingsfonderna – nyckelinformation

(miljoner euro)

Avdelning i budgeten	Politikområde	Beskrivning	Betalningar 2011	Budgetförvaltningsmetod
Europeiska utvecklingsfonderna	Åttonde EUF	Administrativa utgifter	0	
		Driftsutgifter		
		Projekt	8	Direkt centraliserad
		Budgetstöd	0	Direkt centraliserad
		Projekt	19	Indirekt centraliserad
		Projekt	59	Decentraliserad
		Projekt	3	Gemensam
		89		
	Nionde EUF	Administrativa utgifter	3	
		Driftsutgifter		
		Projekt	112	Direkt centraliserad
		Budgetstöd	77	Direkt centraliserad
		Projekt	-4	Indirekt centraliserad
		Projekt	591	Decentraliserad
		Projekt	127	Gemensam
		906		
	Tionde EUF	Administrativa utgifter	90	
		Driftsutgifter		
Projekt		210	Direkt centraliserad	
Budgetstöd		660	Direkt centraliserad	
Projekt		29	Indirekt centraliserad	
Projekt		407	Decentraliserad	
Projekt		483	Gemensam	
	1 879			
Totala administrativa utgifter			93	
Totala driftsutgifter (Projekt)			2 044	
Totala driftsutgifter (Budgetstöd)			737	
Totala betalningar ⁽¹⁾			2 874	
Totala enskilda åtaganden ⁽¹⁾ ⁽²⁾			2 509	
Totala övergripande åtaganden ⁽¹⁾ ⁽²⁾			3 049	

⁽¹⁾ Nettobelopp för budgetåret 2011.

⁽²⁾ Övergripande åtaganden avser finansieringsbeslut. Enskilda åtaganden avser enskilda kontrakt.

Källa: Europeiska revisionsrätten på grundval av uppgifter från GD Utveckling och samarbete – EuropeAid.

Särskilda kännetecken för Europeiska utvecklingsfonden

2. Europeiska utvecklingsfonden (EUF) är huvudinstrumentet för Europeiska unionens stöd för utvecklingssamarbete till länder i Afrika, Västindien och Stillahavsområdet (AVS) och utomeuropeiska länder och territorier (ULT). Partnerskapsavtalet som undertecknades i Cotonou den 23 juni 2000 för en period på 20 år (Cotonouavtalet) utgör den nuvarande ramen för Europeiska unionens förbindelser med AVS-länderna och ULT-länderna. Det har sin tyngdpunkt på målet att, i överensstämmelse med målen att åstadkomma en hållbar utveckling och att uppnå en gradvis integrering av AVS-länderna och ULT-länderna i världsekonomin, minska och på sikt utrota fattigdomen. Det baseras på de tre kompletterande pelarna

- utvecklingssamarbete,
- ekonomiskt samarbete och handelssamarbete,
- den politiska dimensionen.

3. EUF finansieras av medlemsstaterna, styrs av en egen budgetförordning och förvaltas utanför ramen för EU:s allmänna budget. Europeiska kommissionen ansvarar för det finansiella genomförandet av insatser som finansieras med EUF:s resurser. Europeiska investeringsbanken (EIB) förvaltar investeringsstödet. Investeringsstödet omfattas inte av revisionsrättens revisionsförklaring eller av Europaparlamentets förfarande för beviljande av ansvarsfrihet ⁽¹⁾ ⁽²⁾.

4. Den verksamhet som finansieras av varje EUF planeras i början av den aktuella perioden. I ett landstrategidokument som utarbetas av kommissionen och det berörda AVS-landet eller ULT-landet efter samråd med många olika aktörer i utvecklingsprocessen anges landets utvecklingsmål och utvecklingsstrategier på medellång sikt samt de vägledande programanslag från EU som landet eller den regionala organisationen kan beviljas.

3. *Kravet på ansvarighet och öppenhet vid genomförandet av investeringsstödet uppfylls genom offentliggörandet av årsrapporterna och de årliga externa revisionerna för investeringsstödet samt revisionsrättens övervakning av verksamheten.*

⁽¹⁾ Se artiklarna 118, 125 och 134 i rådets förordning (EG) nr 215/2008 av den 18 februari 2008 med budgetförordning för tionde Europeiska utvecklingsfonden (EUT L 78, 19.3.2008, s. 1) och revisionsrättens yttrande nr 9/2007 över förslaget till denna förordning (EUT C 23, 28.1.2008, s. 3).

⁽²⁾ Ett trepartsavtal mellan EIB, kommissionen och revisionsrätten (artikel 134 i förordning (EG) nr 215/2008) reglerar revisionsrättens granskning av denna verksamhet.

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

5. Europeiska utrikestjänsten, som inledde sin verksamhet den 1 december 2010, förbereder kommissionens beslut om anslag till enskilda länder, landstrategidokument och regionstrategidokument och nationella och regionala vägledande program tillsammans med berörda avdelningar vid kommissionen som en del av programplaneringsarbetet när det gäller merparten av instrumenten för yttre åtgärder.

6. Efter inrättandet av Europeiska utrikestjänsten och kommissionens omorganisation 2011 kombinerade det nyinrättade generaldirektoratet för utveckling och samarbete – EuropeAid den politiska sakkunskapen hos det tidigare generaldirektoratet för utvecklingssamarbete och förbindelser med AVS-staterna med genomföranderesurserna hos den tidigare Byrån för samarbete EuropeAid. I juni 2011 trädde EuropeAids nya organisation i kraft och nya uppdragsbeskrivningar på generaldirektorats-, direktorats- och enhetsnivå fastställdes. EuropeAid genomför ett stort antal av kommissionens instrument för externt bistånd⁽³⁾ som finansieras genom EUF och den allmänna budgeten⁽⁴⁾. År 2011 förvaltades nästan alla EUF-insatser av EuropeAid. En liten del av dem⁽⁵⁾ gällde humanitärt bistånd och förvaltades av generaldirektoratet för humanitärt bistånd och civilskydd (Echo).

7. EUF-insatserna genomförs genom projekt och budgetstöd⁽⁶⁾ i enlighet med tre huvudsakliga förfaranden för genomförande⁽⁷⁾ (se **tabell 1**):

- a) Vid central förvaltning (42 % av betalningarna 2011) genomför kommissionen biståndsinsatserna direkt.

⁽³⁾ Det europeiska grannskaps- och partnerskapsinstrumentet, finansieringsinstrumentet för utvecklingssamarbete, finansieringsinstrumentet för främjande av demokrati och mänskliga rättigheter i hela världen, stabilitetsinstrumentet, instrumentet för kärnsäkerhetssamarbete och snabbinsatsmekanismen för att hantera de kraftigt stigande livsmedelspriserna i utvecklingsländerna.

⁽⁴⁾ Se kapitel 7 "Yttre förbindelser, bistånd och utvidgning" i revisionsrättens årsrapport om genomförandet av EU:s budget för 2011.

⁽⁵⁾ Motsvarande 1,2 % av de betalningar som gjordes 2011.

⁽⁶⁾ Budgetstöd innebär att kommissionen för över medel till ett partnerlands statskassa för att tillhandahålla extra budgetmedel i syfte att stödja en nationell utvecklingsstrategi.

⁽⁷⁾ Artiklarna 21–29 i förordning (EG) nr 215/2008.

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

KOMMISSIONENS SVAR

- b) Vid gemensam förvaltning (21 % av betalningarna 2011) ansvarar internationella organisationer för att genomföra unionsfinansierade åtgärder, under förutsättning att de berörda organisationernas förfaranden för bokföring, revision, kontroll och upphandling ger garantier som är likvärdiga med internationellt vedertagna normer. EuropeAids viktigaste partner är Förenta nationernas organ och Världsbanken.
- c) Vid decentraliserad förvaltning (37 % av betalningarna 2011) kan kommissionen överlåta vissa förvaltningsuppgifter till mottagarländernas myndigheter. Vid decentraliserad förvaltning ska i de flesta fall kommissionens förfaranden fortfarande användas och EuropeAid fortsätter att vara ansvarig för genomförandet av förhandskontroller (t.ex. av upphandlingsförfaranden och fakturor) och av betalningar till entreprenörer.

8. Det bistånd till tredjeland som finansieras av EUF och den allmänna budgeten genomförs i en högriskmiljö, särskilt på grund av de geografiskt utspridda aktiviteterna och det stora antalet olika samarbetsinstrument, metoder för att tillhandahålla bistånd, egna finansiella regler och förfaranden och genomförandeorganisationer. Många partnerländer har dessutom bristfällig institutionell och administrativ kapacitet.

9. I Cotonouavtalet fastställs⁽⁸⁾ att direkt budgetstöd för understödjande av makroekonomiska reformer eller sektorsreformer ska beviljas, särskilt om förvaltningen av offentliga medel sker på ett tillräckligt öppet, ansvarsfullt och effektivt sätt.

8. Kommissionen minskar dessa risker genom omfattande insatser för tidig upptäckt och korrigerings. EuropeAid (på huvudkontoret och vid delegationerna) genomför förhandskontroller av hög kvalitet, såväl vad gäller täckning som typ av kontroller, vilka sträcker sig långt utöver de finansiella säkerhetsåtgärder som krävs enligt lag. Förebyggande åtgärder spelar också en viktig roll i den kontrollstrategi som inbegriper omfattande utbildning för både personal från kommissionen och utbildning som är särskilt utformad för personal från de nationella utanordnarna. Dessutom har stöd till personal från de nationella utanordnarna införts i ett flertal länder.

⁽⁸⁾ Artikel 61.2.

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

10. Dessa rättsliga bestämmelser ger stort utrymme för tolkning (⁹), och vad som anses vara en "tillräckligt" öppen, ansvarsfull och effektiv förvaltning av offentliga medel kan variera kraftigt beroende på den specifika situationen i landet men också på de vägval som landets regering har gjort. Mot denna bakgrund bör följande påpekas:

- a) Budgetstöd ges ofta till länder med bristfälliga system för förvaltning av offentliga medel. Det finns en stor risk för att mottagarlandets budget utsätts för bedrägeri och korrup­tion. Eftersom medel som överförs som budgetstöd införlivas med andra budgetmedel i landets budget (dvs. medlen är utbytbara eller "fungibla") utsätts de också för samma brister i förvaltningen av offentliga medel.
- b) Eftersom budgetstödtransaktionerna genomförs via partner­ländernas system, processer och institutioner för förvaltning av offentliga medel kan revisionsrättens granskning av lag­lighet och korrekthet inte sträcka sig längre än till det skede när biståndet betalas till partnerländernas budgetar.
- c) Kommissionen kan vara mycket flexibel när den beslutar om ett partnerland har rätt till budgetstöd. På grund av detta stora tolkningsutrymme förekommer fel avseende lag­lighet och korrekthet i mindre utsträckning i de budget­stödtransaktioner som genomförs av kommissionen.

KOMMISSIONENS SVAR

10. a–c) Kommissionen instämmer inte fullt ut i revisionsrättens analys när det gäller budgetstödet.

Budgetstödet tillhandahålls i utvecklingsländer där de centrala funktionerna i det statliga systemet, som t.ex. förvaltningen av offentliga medel, kan ha allvarliga brister. Villkoren för stödberättigande är emellertid oerhört strikta. Ett partnerland är berättigat till budgetstöd endast i de fall regeringen har en ändamålsenlig och trovärdig strategi för att åtgärda de brister som finns. Kommissionen kan även begära att det vidtas särskilda kortsiktiga åtgärder för riskminskning. I de nya riktlinjerna för budgetstöd (¹) (som reviderades 2012 till följd av kommissionens förslag (²) och rådets slutsatser av den 14 maj 2012 om det framtida upplägget för EU:s budgetstöd) anges nu ett antal nya bestämmelser som närmare klargör dessa regler. Det rör sig bland annat om nya stödberättigandekriterier vad gäller budgettransparens och budgetkontroll, en formell riskbedömningsprocess och en ram för god styrning på ledningsnivå.

Meningen med orikat budgetstöd är att det ska leda till resultat och inte bara finansiera verksamhet. Det är därmed uppenbart att revisionerna endast kan täcka steget fram till dess att medlen överförs i enlighet med fastställda villkor. Revisionen av den verksamhet som budgetstödet går till ska emellertid utföras av de nationella myndigheterna, varvid dessa får konkret stöd genom åtföljande program för att klara denna uppgift.

Denna mekanism för tillhandahållande av bistånd är ett exempel på hur kommissionen svarat på uppmaningarna från det internationella utvecklingssamfundet och EU-aktörer om att göra biståndsinsatserna effektivare, resultatriktade, inriktade på att främja ägarskap och mindre byråkratiska i syfte att minska partnerländernas transaktionskostnader.

⁹) Se punkt 46 i revisionsrättens årsrapport om verksamheten under sjätte, sjunde, åttonde och nionde Europeiska utvecklingsfonden (EUF) för budgetåret 2003 (EUT C 293, 30.11.2004, s. 315).

¹) Se http://ec.europa.eu/europeaid/what/economic-support/documents/guidelines_budget_support_en.pdf

²) Se kommissionens meddelande Det framtida upplägget för budgetstödet från EU till tredjeländer (KOM(2011) 638 slutlig).

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

11. Betalningar till internationella organisationer för åtgärder med flera bidragsgivare omfattas också av specifika risker, vilket delvis beror på den hypotetiska strategi som kommissionen har infört ⁽¹⁰⁾.

KOMMISSIONENS SVAR

11. Kommissionen känner inte till att det skulle finnas några specifika problem med den "hypotetiska metoden" (som utvecklats under de senaste åren för att göra det möjligt för kommissionen att delta i åtgärder som finansieras av flera givare, bl.a. förvaltningsfonder). Denna metod har utvecklats för att garantera att de rättsliga krav som gäller för EU-finansiering av externa åtgärder uppfylls (genom att säkerställa att de belopp som andra givare står för är tillräckliga för att betala för all verksamhet som inte är berättigad till EU-stöd), samtidigt som man iakttar skyldigheten att utnyttja EU-finansieringen på det mest effektiva sättet (genom givarsamordning), i enlighet med principen för en sund ekonomisk förvaltning.

Kommissionen begränsar denna risk genom att göra en förhandsbedömning av de internationella partnerorganisationernas förfaranden för räkenskaper, revision, intern kontroll och upphandling inför varje gemensamt projekt och genom att ha personal ute på fältet (och delta i styrgrupper) samt tack vare den strikta finansiella rapportering som krävs av de internationella organisationerna. Dessutom kontrolleras systemen regelbundet under hela genomförandet av de externa åtgärderna genom kontrollbesök av externa revisorer.

EuropeAids och Echos revisorer har hittills inte rapporterat några "specifika risker" av detta slag.

Kommissionen anser att dessa internkontrollåtgärder som den infört jämte de åtgärder som företas av de berörda internationella organisationerna begränsar denna teoretiska risk till en nivå som kan anses vara försumbar.

KAPITEL I – GENOMFÖRANDE AV ÅTTONDE, NIONDE OCH TIONDE EUF

Finansiellt genomförande

12. Under 2011 genomfördes åttonde, nionde och tionde EUF samtidigt. Varje EUF-överenskommelse ingås i allmänhet för en åtagandeperiod på ungefär fem år, men betalningarna kan göras under en längre period. Åttonde EUF (1995–2000) uppgår till 14 625 miljoner euro och nionde EUF (2000–2007) till 15 200 miljoner euro.

⁽¹⁰⁾ Se punkt 7.11 i revisionsrättens årsrapport om genomförandet av EU:s budget 2011 för en förklaring av denna hypotetiska strategi.

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

KOMMISSIONENS SVAR

13. Tionde EUF (2008–2013) uppgår till 22 682 miljoner euro. Av detta belopp fördelas 21 967 miljoner euro till AVS-länderna och 285 miljoner euro till ULT-länderna. I beloppen ingår 1 500 miljoner euro och 30 miljoner euro som avser det investeringsstöd som förvaltas av EIB för AVS- respektive ULT-länderna. Slutligen ska 430 miljoner euro användas till kommissionens utgifter för programplanering och genomförande av EUF.

14. År 2011 uppgick de totala bidragen från medlemsstaterna till kommissionen till 3 100 miljoner euro, inbegripet den sista utbetalningen på 660 miljoner euro från nionde EUF och de första bidragen på 2 440 miljoner euro från tionde EUF.

15. **Tabell 2** visar det ackumulerade utnyttjandet och det finansiella genomförandet av de EUF-medel som kommissionen förvaltar. Under 2011 låg de enskilda åtagandena 13 % under målet, framför allt på grund av förseningar i kontraktstilldelningen avseende viktiga infrastrukturprogram och på grund av att betydande övergripande åtaganden gjordes under de sista månaderna av 2011. Betalningarna var 16 % lägre än planerat, främst på grund av lägre betalningar av budgetstöd, eftersom stöd villkoren inte hade uppfyllts i vissa fall, och förseningar i infrastrukturprojekt. De utestående betalningarna och gamla och vilande utestående åtaganden ⁽¹¹⁾ låg kvar på samma nivå jämfört med 2010.

Kommissionens årliga rapport om den ekonomiska förvaltningen av åttonde till tionde EUF

16. Enligt budgetförordningen för tionde EUF ska kommissionen varje år rapportera om den ekonomiska förvaltningen av EUF ⁽¹²⁾. Revisionsrätten anser att denna rapport ger en korrekt beskrivning av i vilken mån kommissionens operativa mål för budgetåret har uppfyllts (särskilt när det gäller det finansiella genomförandet och kontrollverksamheten) och av den finansiella ställningen och av de händelser som hade ett avgörande inflytande på verksamheten 2011.

15. EuropeAid nådde upp till 101 % (3 279 miljoner euro) av sitt mål för 2011 om totala åtaganden för 3 250 miljoner euro. Kontrakt och betalningar låg emellertid en aning under målet, framför allt beroende på EuropeAids beslut om att hålla inne betalningar från budgetstödprogram på grund av att villkoren för utbetalning ej uppfyllts (t.ex. de stora avvikelserna från de finanspolitiska målen och avsaknaden av ett IMF-program i Centralafrikanska republiken och det bristfälliga genomförandet av den nationella utvecklingsstrategin och det långsamma reformarbetet när det gäller förvaltningen av de offentliga finanserna i Benin).

⁽¹¹⁾ Gamla utestående åtaganden är medel som det ingåtts åtaganden för för mer än fem år sedan och som fortfarande inte har utnyttjats. Vilande utestående åtaganden är medel som det har ingåtts åtaganden för, men som inte har kontrakterats och som inte har utnyttjats på mer än två år.

⁽¹²⁾ Artiklarna 118 och 124 i förordning (EG) nr 215/2008.

Tabell 2 – Ackumulerat utnyttjande av EUF-medel per den 31 december 2011

(miljoner euro)

	Läget vid utgången av 2010		Budgetgenomförande under budgetåret 2011 (nettobelopp) ⁽⁶⁾				Läget vid utgången av 2011				
	Konsoliderat belopp	Genomföran- degrad ⁽²⁾	Åttonde EUF ⁽³⁾	Nionde EUF ⁽³⁾	Tionde EUF	Konsoliderat belopp	Åttonde EUF	Nionde EUF	Tionde EUF	Konsoliderat belopp	Genomföran- degrad ⁽²⁾
A – MEDEL ⁽¹⁾	48 797		– 38	70	25	57	10 663	16 552	21 639	48 854	
B – UTNYTTJANDE											
1. Övergripande åtaganden ⁽⁴⁾	37 778	77,4 %	– 60	– 9	3 118	3 049	10 640	16 454	13 735	40 827	83,6 %
2. Enskilda åtaganden ⁽⁵⁾	32 324	66,2 %	– 13	8	2 514	2 509	10 494	15 691	8 648	34 833	71,3 %
3. Betalningar	26 334	54,0 %	90	905	1 879	2 874	10 330	14 026	4 852	29 208	59,8 %
C – Utestående betalningar (B1–B3)	11 444	23,5 %	– 150	– 914	1 239	175	310	2 428	8 883	11 619	23,8 %
D – Disponibelt belopp (A–B1)	11 019	22,6 %	22	79	– 3 093	– 2 992	23	98	7 904	8 027	16,4 %

⁽¹⁾ Innefattar alla ursprungliga anslag till åttonde, nionde och tionde EUF, medfinansiering, räntor, övriga medel och medel som förts över från tidigare EUF.

⁽²⁾ I procent av medlen.

⁽³⁾ Negativa belopp motsvarar anslag som dragits tillbaka.

⁽⁴⁾ Övergripande åtaganden avser finansieringsbeslut.

⁽⁵⁾ Enskilda åtaganden avser enskilda kontrakt.

⁽⁶⁾ Nettoåtaganden efter tillbakadraganden. Nettobetalningar efter återbetalningar.

Källa: Revisionsrätten på grundval av EUF:s rapporter om det finansiella genomförandet och EUF:s årsredovisning per den 31 december 2011.

KAPITEL II – REVISIONSRÄTTENS REVISIONSFÖRKLARING AVSEENDE EUF**Revisionsrättens revisionsförklaring avseende åttonde, nionde och tionde Europeiska utvecklingsfonden (EUF) till Europaparlamentet och rådet – oberoende revisorns rapport**

I – I enlighet med bestämmelserna i artikel 287 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) och artikel 141 i budgetförordningen för tionde EUF, som även gäller för tidigare EUF, har revisionsrätten granskat följande:

- a) Årsredovisningen för åttonde, nionde och tionde Europeiska utvecklingsfonden som består av årsredovisningarna⁽¹³⁾ och rapporten om det finansiella genomförandet för det budgetår som slutade den 31 december 2011.
- b) Lagligheten och korrektheten i de transaktioner som ligger till grund för räkenskaperna inom EUF:s rättsliga ram för den del av EUF:s medel för vilka kommissionen sköter det finansiella genomförandet⁽¹⁴⁾.

Ledningens ansvar

II – I enlighet med artiklarna 310–325 i EUF-fördraget och med budgetförordningarna för åttonde, nionde och tionde EUF ansvarar ledningen för att upprätta och lägga fram EUF:s årsredovisning så att den ger en rättvisande bild och för att de underliggande transaktionerna är lagliga och korrekta:

- a) När det gäller EUF:s årsredovisning innefattar ledningens ansvar att utforma, införa och upprätthålla den internkontroll som är relevant när det gäller att upprätta och lägga fram årsredovisningar som ger en rättvisande bild och inte innehåller väsentliga felaktigheter, vare sig detta beror på oegentligheter eller fel, att välja och tillämpa lämpliga redovisningsprinciper på grundval av de redovisningsregler som har antagits av EUF:s räkenskapsförare⁽¹⁵⁾ och att göra uppskattningar i redovisningen som är rimliga med hänsyn till omständigheterna. Kommissionen godkänner EUF:s årsredovisning.
- b) Hur ledningen förvaltar sitt ansvar för de underliggande transaktionernas laglighet och korrekthet beror på vilken genomförandemetod för EUF som anges i EUF:s budgetförordningar. Genomförandeuppgifterna måste följa principerna för en sund ekonomisk förvaltning. Detta förutsätter att en ändamålsenlig och effektiv internkontroll utformas, införs och upprätthålls, vilket inbegriper en tillräcklig övervakning och lämpliga åtgärder för att förebygga oriktigheter och oegentligheter och vid behov rättsliga förfaranden för att återkräva medel som har utbetalats eller använts felaktigt. Oavsett vilken metod som används för genomförandet har kommissionen det slutliga ansvaret för att de transaktioner som ligger till grund för EUF:s räkenskaper är lagliga och korrekta (artikel 317 i EUF-fördraget).

⁽¹³⁾ Årsredovisningarna omfattar balansräkningen, resultaträkningen, kassaflödesanalysen, sammanställningen över förändringar i nettotillgångar och förteckningen över Europeiska utvecklingsfondens fordringar.

⁽¹⁴⁾ I enlighet med artiklarna 2, 3, 4, 125.4 och 134 i budgetförordningen för tionde EUF innebär detta att revisionsförklaringen inte omfattar den del av EUF:s medel som förvaltas av EIB och under dennas ansvar.

⁽¹⁵⁾ De redovisningsregler som EUF:s räkenskapsförare har antagit baseras på de internationella redovisningsstandarderna för offentliga sektorn (*International Public Sector Accounting Standards*, Ipsas) som ges ut av *International Federation of Accountants* (IFAC, internationella revisorsförbundet) eller, när sådana inte finns, på de internationella redovisningsstandarderna *International Accounting Standards* (IAS)/*International Financial Reporting Standards* (IFRS) som ges ut av *International Accounting Standards Board* (IASB). I enlighet med budgetförordningen har årsredovisningarna för budgetåret 2011 upprättats på grundval av de redovisningsregler som har antagits av EUF:s räkenskapsförare. Dessa redovisningsregler är baserade på principerna för periodiserad redovisning och har anpassats till de särskilda förhållanden som råder inom Europeiska unionen. Rapporterna om genomförandet av EUF baseras däremot fortfarande i första hand på in- och utbetalningar.

Revisorns ansvar

III – Revisionsrättens ansvar är att på grundval av revisionen lämna en revisionsförklaring om räkenskapernas tillförlitlighet och de underliggande transaktionernas laglighet och korrekthet till Europaparlamentet och rådet. Revisionsrätten utförde sin revision i enlighet med de internationella revisionsstandarder och etiska riktlinjer som fastställts av IFAC och de internationella standarder för högre revisionsorgan (Issai) som fastställts av Intosai. Enligt dessa standarder ska revisionsrätten planera och utföra revisionen så att rimlig säkerhet uppnås om huruvida EUF:s årsredovisning innehåller väsentliga felaktigheter och huruvida de underliggande transaktionerna är lagliga och korrekta.

IV – En revision innebär att revisorn genom olika åtgärder inhämtar revisionsbevis om belopp och annan information i räkenskaperna och om lagligheten och korrektheten i de transaktioner som ligger till grund för dem. Valet av åtgärder grundas på revisorns bedömning, däribland av riskerna för att det finns väsentliga felaktigheter i räkenskaperna och för att de underliggande transaktionerna i väsentlig utsträckning inte följer Europeiska unionens rättsliga ram, vare sig det beror på oegentligheter eller fel. Vid denna riskbedömning beaktar revisorn de delar av den interna kontrollen som är relevanta för upprättandet av slutliga räkenskaper som ger en rättvisande bild och de system för övervakning och kontroll som ska garantera de underliggande transaktionernas laglighet och korrekthet i syfte att utforma granskningsåtgärder som är ändamålsenliga med hänsyn till omständigheterna. En revision innefattar också en utvärdering av ändamålsenligheten i de redovisningsprinciper som har använts och av rimligheten i uppskattningarna i redovisningen, liksom en utvärdering av den övergripande presentationen av räkenskaperna och den årliga verksamhetsrapporten.

V – Revisionsrätten anser att den har inhämtat tillräckliga och ändamålsenliga revisionsbevis till stöd för sin revisionsförklaring.

Räkenskapernas tillförlitlighet

Uttalande om räkenskapernas tillförlitlighet

VI – Revisionsrätten anser att årsredovisningarna för åttonde, nionde och tionde EUF i alla väsentliga avseenden ger en rättvisande bild av EUF:s finansiella ställning per den 31 december 2011 och av resultaten av transaktioner och kassaflöden för året i enlighet med bestämmelserna i EUF:s budgetförordning och de redovisningsregler som räkenskapsföraren har antagit.

Lagligheten och korrektheten i de transaktioner som ligger till grund för räkenskaperna

Inkomster

Uttalande om lagligheten och korrektheten i de inkomster som ligger till grund för räkenskaperna

VII – Revisionsrätten anser att de inkomster som ligger till grund för räkenskaperna för det budgetår som slutade den 31 december 2011 i alla väsentliga avseenden är lagliga och korrekta.

Åtaganden

Uttalande om lagligheten och korrektheten i de åtaganden som ligger till grund för räkenskaperna

VIII – Revisionsrätten anser att de åtaganden som ligger till grund för räkenskaperna för det budgetår som slutade den 31 december 2011 i alla väsentliga avseenden är lagliga och korrekta.

Betalningar

Grund för uttalande med avvikande mening om lagligheten och korrektheten i de betalningar som ligger till grund för räkenskaperna

IX – Revisionen visade att systemen för övervakning och kontroll var delvis ändamålsenliga. Revisionsrätten uppskattar den mest sannolika felprocenten för betalningar inom åttonde, nionde och tionde EUF till 5,1 %.

Uttalande med avvikande mening om lagligheten och korrektheten i de betalningar som ligger till grund för räkenskaperna

X – Revisionsrätten anser, på grund av betydelsen av de förhållanden som beskrivs i punkten om grunden för uttalande med avvikande mening om lagligheten och korrektheten i de betalningar som ligger till grund för räkenskaperna, att de betalningar som ligger till grund för räkenskaperna för det budgetår som slutade den 31 december 2011 innehåller väsentliga fel.

Den 26 juli 2012

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

Ordförande

Europeiska revisionsrätten

12, rue Alcide De Gasperi, 1615 Luxemburg, LUXEMBURG

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

Information till stöd för revisionsförklaringen*Revisionens inriktning och omfattning samt revisionsmetod*

17. Iakttagelserna om tillförlitligheten i EUF:s räkenskaper, som finns i punkt VI i revisionsförklaringen, bygger på en revision av årsredovisningen⁽¹⁶⁾ och rapporten om det finansiella genomförandet av åttonde, nionde och tionde EUF⁽¹⁷⁾. Vid revisionen undersöktes underlag för beloppen och uppgifterna med hjälp av stickprov. Vid revisionen gjordes en bedömning av de redovisningsprinciper som hade tillämpats, ledningens viktigaste beräkningar och den övergripande redovisningen av räkenskaperna.

18. Revisionsrättens övergripande revisionsmetod när det gäller korrektheten i de transaktioner som ligger till grund för räkenskaperna beskrivs i del 2 i bilaga 1.1 till kapitel 1 i revisionsrättens årsrapport om genomförandet av budgeten 2011. Iakttagelserna om korrektheten i EUF-transaktionerna, som finns i punkterna VII–X i revisionsförklaringen, bygger på följande:

- a) En granskning av alla bidrag från medlemsstaterna och ett urval av andra typer av inkomstransaktioner.
- b) En granskning av ett urval av 193 transaktioner, bestående av 30 övergripande åtaganden och 163 mellanliggande betalningar och slutbetalningar som gjorts av delegationerna eller kommissionens huvudkontor⁽¹⁸⁾. Vid behov besökte revisionsrätten genomförandeorganisationer och slutliga stödmottagare på plats för att kontrollera de underliggande betalningar som hade redovisats i de finansiella rapporterna eller kostnadsredovisningarna.
- c) En bedömning av ändamålsenligheten i systemen för övervakning och kontroll vid EuropeAids huvudkontor och delegationerna. Bedömningen omfattade följande:
 - i) Kontrollmiljö och normer för intern kontroll.
 - ii) Utanordnarnas, inbegripet de nationella utanordnarna, förhandskontroller av kontrakt och betalningar.

⁽¹⁶⁾ Se artikel 122 i förordning (EG) nr 215/2008: Årsredovisningarna ska innehålla en balansräkning, ett uttalande om det ekonomiska resultatet och en tabell över kassaflöden samt en tabell över EUF:s fordringar.

⁽¹⁷⁾ Se artikel 123 i förordning (EG) nr 215/2008: Rapporterna om det finansiella genomförandet ska innehålla förteckningar över anslagsposter, åtaganden och betalningar.

⁽¹⁸⁾ EuropeAid: 125 projekt och 30 budgetstödtransaktioner; GD Humanitärt bistånd och civilskydd: 8 projektbetalningar som gällde humanitärt bistånd.

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

KOMMISSIONENS SVAR

- iii) Uppföljning och övervakning.
 - iv) Externa revisioner.
 - v) Internrevision.
- d) En granskning av kommissionens skriftliga uttalanden som omfattade en bedömning av EuropeAids årliga verksamhetsrapport.

Räkenskapernas tillförlitlighet

19. Revisionsrätten konstaterade att EUF:s räkenskaper för det budgetår som slutade den 31 december 2011 i alla väsentliga avseenden ger en rättvisande bild av EUF:s finansiella ställning och av resultatet av transaktioner och kassaflöden i enlighet med bestämmelserna i budgetförordningen och de redovisningsregler som räkenskapsföraren har antagit.

20. Liksom tidigare år identifierades dock vid revisionsrättens och EuropeAids egna kontroller (se punkt 40) en hög frekvens av inkodningsfel⁽¹⁹⁾. Vid revisionen konstaterade revisionsrätten visserligen att årsredovisningarna inte innehöll väsentliga fel, men inkodningsfel är fortfarande en källa till oro eftersom de påverkar riktigheten i de uppgifter som används för att upprätta årsredovisningen, särskilt när det gäller periodavgränsningen vid årets slut⁽²⁰⁾.

Transaktionernas korrekthet

21. I **bilaga 1** sammanfattas resultatet av transaktionsgranskningen.

Inkomster

22. Vid revisionsrättens granskning av inkomsttransaktioner konstaterades att de inte innehöll några väsentliga fel.

19. Kommissionen välkomnar revisionsrättens positiva revisionsförklaring vad gäller tillförlitligheten i EUF:s räkenskaper.

20. Kommissionen instämmer i revisionsrättens åsikt om att kvaliteten på de uppgifter som finns i Cris (det gemensamma informationssystemet för yttre förbindelser) borde förbättras och kommer därför att fortsätta sitt arbete för att åtgärda detta problem. Revisionsrätten förklarar emellertid att de inkodningsfel som konstaterats inte har haft någon väsentlig inverkan på årsredovisningen.

Se även svaret på punkt 58 b.

⁽¹⁹⁾ Till exempel kontraktstyp, start- och slutdatum för kontrakt och förvaltningsmetod.

⁽²⁰⁾ Periodavgränsningen är till för att garantera att både inkomster och utgifter redovisas fullt ut och korrekt och i rätt redovisningsperiod.

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

KOMMISSIONENS SVAR

Åtaganden

23. Vid revisionsrättens granskning av åtaganden konstaterades att de inte innehöll några väsentliga fel.

Betalningar

24. Vid revisionsrättens granskning av betalningar konstaterades att de innehöll väsentliga fel. Vid granskningen av urvalet på 163 transaktioner konstaterade revisionsrätten att 54 (33 %) av dem innehöll fel. Revisionsrätten uppskattar den mest sannolika felprocenten till 5,1 % ⁽²¹⁾.

25. När det gäller de 133 projektbetalningar som ingick i urvalet innehöll 47 (35 %) fel, varav 29 (62 %) var kvantifierbara fel. Vad beträffar de 30 utbetalningar av budgetstöd som granskades innehöll 7 (23 %) fel, varav alla var icke kvantifierbara fel.

Projektbetalningar

26. När det gäller transaktioner som avser projekt konstaterades merparten av felen i bidragsöverenskommelser med internationella organisationer; av de 45 transaktioner som granskades innehöll 26 (58 %) fel. Programkostnadsförslag ⁽²²⁾ visade sig också ofta innehålla fel – revisionsrätten konstaterade fel i 10 av de 27 granskade transaktionerna.

24–26. Kommissionen kommer att intensifiera sina insatser för att förhindra, upptäcka och korrigera denna typ av fel under 2012.

Kommissionen understryker emellertid att EuropeAids kontrollstruktur är så utformad att den sträcker sig över flera år, vilket innebär att en del av de fel som revisionsrätten pekat på vid ett normalt kontrollförlopp bör ha hunnit korrigeras redan i ett efterföljande led i kontrollerna av biståndet till tredjeland. Närmare två tredjedelar av betalningarna i urvalet rör transaktioner, som t.ex. mellanliggande betalningar eller avräkningar, där det fortfarande är möjligt att göra en kontroll eller korrigering i samband med slutbetalningen.

Dessutom sträcker sig kommissionens övervakning av utgifterna för biståndet till tredjeland längre än till slutbetalningen. EuropeAid och Echo genomför ett omfattande årligt program med efterhandskontroller, vilket tar sin utgångspunkt i en formell riskbedömningsprocess.

Med tanke på att utvecklingsbistånd och humanitärt bistånd tillhandahålls i en högriskmiljö är det dock inte realistiskt med en finansiell felprocent på 0 %.

⁽²¹⁾ Revisionsrätten beräknar det uppskattade felet utifrån ett representativt statistiskt urval. Den angivna siffran är den bästa uppskattningen (den mest sannolika felprocenten, MSF). Revisionsrätten bedömer att felprocenten i populationen med 95 % säkerhet ligger mellan 2,0 % (LSF) och 8,1 % (HSF) (den lägsta respektive den högsta sannolika felprocenten).

⁽²²⁾ Ett programkostnadsförslag utarbetas i regel årligen då man fastställer ett arbetsprogram och vilka resurser som krävs för att genomföra det. Innan det genomförs av den berörda institutionen eller stödmottagaren ska det godkännas av partnerlandets företrädare och kommissionen.

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

27. Av de 47 projekttransaktioner som innehöll fel hade 26 redan varit föremål för externa revisioner på uppdrag av kommissionen eller stödmottagaren. Av de 29 transaktioner som innehöll kvantifierbara fel var 11 slutbetalningar som redan hade kontrollerats av kommissionen ⁽²³⁾.

28. Följande typer av kvantifierbara fel upptäcktes i projektbetalningar:

- a) Förekomst: fakturor eller andra styrkande handlingar för utgifter saknades (5 transaktioner), förhandsfinansiering hade godkänts för utgifter som inte uppkommit för stödmottagarna (3 transaktioner) och ersättning begärdes för kvantiteter som överskred de bygg- och anläggningsarbeten som hade utförts (3 transaktioner).
- b) Stödberättigande: utgifterna hade uppkommit utanför genomförandeperioden eller gällde verksamhet och tjänster som inte angavs i kontraktet (5 transaktioner), icke stödberättigande moms (4 transaktioner), stödmottagaren följde inte regler för upphandlingsförfaranden (4 transaktioner), reglerna för ursprung eller nationalitet följdes inte (3 transaktioner) och taken för dagtraktamenten överskreds (1 transaktion).
- c) Riktighet: räknepel (1 transaktion) och användning av fel växelkurs (3 transaktioner).

KOMMISSIONENS SVAR

27. Förhandskontrollerna måste ses mot bakgrund av kontrollsystemet i dess helhet i och med att det fortfarande är möjligt att genomföra revisioner och andra kontroller i efterhand.

28. a–c) Revisionsrättens synpunkter behandlar alla de viktigaste utmaningar man möter i samarbetet med genomförandeorganisationer och partnerländer på området utvecklingsbistånd och humanitär bistånd.

Vad gäller bevarandet av styrkande handlingar har EuropeAid genomfört en handlingsplan för att förbättra registerhållningen och arkiveringen vid delegationerna under 2012.

Vad gäller räkenskapsavslutning har EuropeAid inlett ett intern diskussion om hur man bör tolka begreppet "uppkomna kostnader" i samband med räkenskapsavslutning, eftersom felen uppstått på grund av detta. Kommissionen anser att det rör sig om självkorrigerande fel, eftersom avräkning som sker utöver kostnaderna kommer att täckas av de därpå följande utgifterna.

Vad gäller problemet med att ursprungsreglerna inte följs framhåller kommissionen att gällande lagstiftning i väl motiverade fall medger avvikelser från de ursprungsregler som gäller för varor från AVS och EU. EuropeAid godtar att entreprenörerna i några fall borde ha ansökt om att få avvika från reglerna, men anser samtidigt att vissa av felen inte hade några ekonomiska konsekvenser i och med att kraven för avvikelser var uppfyllda när det gäller dessa.

I fråga om berättigande utgör moms fortfarande ett stort problem och nya förslag rörande denna fråga kommer att läggas fram i samband med översynen av budgetförordningen. Kommissionen tillhandahåller sitt bistånd i länder där det är svårt, eller till och med omöjligt, för entreprenörer (som ofta är icke-statliga organisationer) att få obligatorisk moms återbetalad av staten.

⁽²³⁾ Se även punkt 7.17 i kapitel 7 "Yttre förbindelser, bistånd och utvidgning" i revisionsrättens årsrapport om genomförandet av EU:s budget för 2011.

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

KOMMISSIONENS SVAR

Nedan ges exempel på fel.

Exempel på fel

Upphandlingsreglerna följdes inte och styrkande handlingar saknades

Revisionsrätten granskade en slutbetalning inom ramen för en bidragsöverenskommelse om vattenförsörjning, renhållning och främjande av hygien och stöd till bättre förvaltning av naturresurserna i Etiopien. Kontrakt tilldelades utifrån att leverantörerna garanterade tillgång till reservdelar och underhållsanläggningar, även om detta kriterium inte hade fastställts i meddelandet om upphandling. Dessutom kunde delar av utgiften inte bekräftas av styrkande handlingar på grund av att stödmottagarens räkenskapshandlingar var av otillfredsställande kvalitet. De revisorer som stödmottagaren hade gett i uppdrag att göra utgiftskontrollen hade inte upptäckt dessa problem.

Regeln om ursprung följdes inte

Utgifterna inom ramen för ett bidrag till elförsörjning på landsbygden i Moçambique gällde varor som inte följde regeln om ursprung: varorna hade sitt ursprung i Kina och inte i Europeiska unionen eller AVS-länderna. De revisorer som stödmottagaren hade gett i uppdrag att kontrollera utgifterna hade inte upptäckt detta problem.

Exempel på fel

Upphandlingsreglerna följdes inte och styrkande handlingar saknades

Tillgång till reservdelar och underhållsanläggningar är viktiga faktorer vid tilldelningen av kontrakt för köp av fordon, särskilt i länder där detta är ett problem. Vid tidpunkten för meddelandet om upphandling missade stödmottagaren dock att ange detta viktiga kriterium till potentiella leverantörer. De sökandes tillgång till reservdelar och underhållsanläggningar var emellertid en faktor som beaktades vid urvalet av leverantör som skulle tilldelas kontraktet. Dessutom ingick en revision av detta kontrakt i revisionsprogrammet för 2010 till följd av delegationens riskbedömning.

Regeln om ursprung följdes inte

Gällande lagstiftning medger i väl motiverade fall avvikelser från de ursprungsregler som gäller för varor från AVS och EU. Det är idag mer eller mindre omöjligt att undvika varor som inte har sitt ursprung i EU/AVS när man genomför detta slags projekt i Afrika. Stödmottagaren borde ha lämnat in en ansökan om avvikelse till kommissionen. En sådan ansökan hade godkänts, under förutsättning att den var välmotiverad.

29. De vanligaste typerna av icke kvantifierbara fel gällde otillräckliga styrkande handlingar (14 transaktioner) och genomförandegarantier som inte hade justerats efter kontraktsändringar (3 transaktioner).

Betalningar av budgetstöd

30. Vad beträffar betalningar av budgetstöd var de icke kvantifierbara felen ett resultat av att man inte på ett strukturerat sätt kunde visa att stödvillkoren var uppfyllda eftersom resultatet av förvaltningen av offentliga medel inte jämfördes med de mål som hade fastställts för den period som granskades.

29. Se svaret på punkt 28 a–c.

30. I de berörda fallen försöker kommissionen anpassa sin bedömning till det standardförfarande den tillämpar i andra länder. Detta grundar sig på en årlig bedömning av vilka framsteg som har gjorts i förhållande till ett antal klart definierade delmål och mål, vilket gör att man på ett strukturerat sätt kan visa att stödbestämmelsekriterierna uppfyllts. Kommissionen höll inne utbetalningarna i ett antal fall under 2011 på grund av att den ansåg att det inte hade gjorts tillräckliga framsteg.

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

KOMMISSIONENS SVAR

Systemens ändamålsenlighet

31. I **bilaga 2** sammanfattas resultatet av revisionsrättens granskning av systemen för övervakning och kontroll. Revisionsrätten anser att systemen är delvis ändamålsenliga.

32. Såsom anges i punkt 6 genomför EuropeAid merparten av de instrument för externt bistånd som finansieras genom den allmänna budgeten och EUF. Revisionsrättens iakttagelser om både ändamålsenligheten i systemen för övervakning och kontroll och tillförlitligheten i generaldirektörens årliga verksamhetsrapport ("den årliga verksamhetsrapporten") och förklaring för 2011 gäller därför, om inget annat anges, EuropeAids ansvarsområde.

Kontrollmiljö

33. EuropeAid har en tydlig kontrollstrategi för att förebygga eller upptäcka och korrigera fel och kommissionens normer för intern kontroll har till stor del införts. EuropeAid har en handlingsplan som ska stärka förvaltnings- och kontrollsystemen⁽²⁴⁾ och som tar upp de flesta iakttagelser och rekommendationer i revisionsrättens tidigare årsrapporter. År 2011 införde EuropeAid framför allt en ny version av förvaltningsrapporten om externt bistånd (*External Assistance Management Report*, EAMR) (se punkt 39) och spred verktyg för ekonomisk förvaltning för mottagare av EU-medel när det gäller externa åtgärder (*Financial Management Toolkit for recipients of EU funds for external actions*) (se punkt 41).

Den nyligen inrättade styrkommittén för budgetstöd, som består av EuropeAids direktörer och generaldirektör, kommer bland annat att ha till uppgift att undersöka alla känsliga fall. Detta kommer att leda till en bättre styrning och en bättre bedömning av stödberättigandekriterierna.

Se även svaren på punkterna 10 och 15.

31. Se svaret på punkt 56.

33. Annan vägledning har också utökats betydligt, bl.a. med den praktiska vägledning för kontrakt som publicerades på nätet 2011 och en e-utbildningsmodul i samma ämne som även den är tillgänglig på nätet. Detta innebär att det finns vägledning om kontraktstildelning och kontraktsförvaltning allmänt tillgänglig på förfrågan, vilket framförallt är till nytta för genomförandeorganisationerna.

⁽²⁴⁾ Action plan for a strengthened EuropeAid management and control pyramid (handlingsplan för en bättre förvaltning och kontroll inom EuropeAid), 19.11.2010.

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

34. Enligt den årliga verksamhetsrapporten har personalpolitiken fortsatt att vara ett ständigt bekymmer⁽²⁵⁾ på grund av den stora personalomsättningen och den omorganisation som ägde rum i mitten av 2011 (se punkt 6). Oroväckande var att personal vid EuropeAid användes för andra uppgifter än biståndsförvaltning utöver de flexibilitetsgränser som man kommit överens om med Europeiska utrikestjänsten. EuropeAid anser att om en omfördelning av resurserna inte görs kommer det att inverka negativt på de garantier som kan ges för 2012.

Förhandskontroller

35. Revisionsrätten bedömde att utanordnarnas förhandskontroller vid EuropeAids huvudkontor och vid delegationerna var delvis ändamålsenliga.

36. Med tanke på högriskmiljön (se punkt 8) bygger EuropeAids kontrollram främst på förhandskontroller som utförs av kommissionspersonal, externa tillsynsmän (för bygg- och anläggningskontrakt) eller externa revisorer (för programkostnadsförslag, bidrag och avgiftsbaserade tjänsteavtal) innan slutbetalningarna görs till projekt. Vid dessa förhandskontroller upptäckts och korrigeras betydande icke stödberättigande utgiftsbelopp, men den felfrekvens som revisionsrätten konstaterade, även i slutgiltiga kostnadsredovisningar som hade varit föremål för externa revisioner och utgiftskontroller, tyder på brister i dessa förhandskontroller.

KOMMISSIONENS SVAR

34. Den höga personalomsättningen för kontraktsanställda vid huvudkontoret bör minska i samband med att de nya tjänsteföreskrifterna träder i kraft. De nya tjänsteföreskrifterna förväntas ge en förlängning av giltighetstiden för kontrakten för kontraktsanställda med två eller tre år (från den nuvarande maximala giltighetstiden på tre år till en maximal giltighetstid på fem à sex år). Dessutom har EuropeAid beviljats möjlighet att föra över en del anslag för kontraktsanställda till de officiella kvoterna för handläggartjänster (AD) 2011, 2012 och 2013, vilket innebär att generaldirektoratet i praktiken ökar sin fast anställda personal.

De potentiella risker som följer av att personalresurser används för ändamål som de ej är avsedda för har mildrats genom en rad olika åtgärder som t.ex. en gemensam vägledning till delegationerna som utarbetats gemensamt av Europeiska utrikestjänsten och kommissionen, särskild personalrapportering från fältet (i förvaltningsrapporterna om externt bistånd) och internrevision under 2012.

Omfördelningen av tjänster vid delegationerna är en nödvändig förutsättning för att man ska kunna genomföra den nya utvecklingspolitiken, stärka övervakningen ute på fältet, förbättra de tematiska kunskaperna och tillhandahålla biståndet på ett effektivt sätt. Personalstyrkan kommer troligen att förstärkas i Afrika och i "grannskapsregionen".

36. Den struktur för internkontroll som EuropeAid inrättat för att kunna kontrollera utgifternas laglighet och korrekthet bygger på det arbete som utförs under en flerårsperiod av externa revisorer, arbetsledare och projektledningspersonal utöver kommissionens egna interna kontroller. Kommissionen är medveten om att det finns en viss kvarstående felprocent även efter det att alla dessa kontroller slutförts. Med tanke på att ytterligare förhandskontroller medför en viss börda i form av ökade kostnader och förseningar i genomförandet av projekten kommer kommissionen att fortsätta att förbättra sina nuvarande system så att det blir möjligt att få rimlig säkerhet på grundval av en bedömning av kostnadseffektiviteten.

Se även svaret på punkt 24.

⁽²⁵⁾ Se sidorna 21, 37, 38 och 45.

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

37. Revisionsrätten noterar att EuropeAid vid sina efterhandskontroller av transaktioner också har konstaterat procedurfel i förhandskontrollerna, till exempel felaktiga checklistor eller avsaknad av checklistor, i omkring 20 % av de kontrollerade transaktionerna ⁽²⁶⁾. Tjänsten för internrevision (IAS) har också konstaterat brister på flera nyckelkontrollnivåer när det gäller programkostnadsförslag och ansökningsomgångar för EUF-bidrag ⁽²⁷⁾.

Uppföljning och övervakning

38. Revisionsrätten ansåg att uppföljningen och övervakningen vid EuropeAids huvudkontor var ändamålsenlig och att den var delvis ändamålsenlig vid delegationerna.

EuropeAids huvudkontor

39. I juli 2011 upprättade EuropeAid i enlighet med sin handlingsplan för första gången den nya versionen av halvårsrapporten om förvaltningen av externt bistånd (*External Assistance Management Report*, EAMR) utifrån centrala resultatindikatorer och revisionsförklaringar som undertecknats av delegationscheferna. Detta stärker EAMR-rapportens roll som det viktigaste verktyget för redovisningsskyldighet mellan delegationerna och EuropeAids huvudkontor. Tillförlitligheten hos de centrala resultatindikatorer som gäller finansiella kontroller påverkas dock av oriktiga uppgifter i Cris ⁽²⁸⁾. Många indikatorer är dessutom svåra att tolka.

KOMMISSIONENS SVAR

37. Efterhandskontroller överlämnas alltid till berörd utanordnare för formell uppföljning. De procedurfel som nämns (t.ex. felaktiga checklistor eller avsaknad av checklistor) hade emellertid inga kvantifierbara ekonomiska konsekvenser.

Efter det att tjänsten för internrevision (IAS) avslutat sina revisionsrapporter har man under 2012 börjat genomföra de handlingsplaner som utarbetats till följd av IAS rekommendationer och som ska mildra de risker som identifierats.

39. Kommissionen anser att ett av de bästa sätten för att förbättra Cris-uppgifterna på medellång och lång sikt är att göra delegationscheferna mer medvetna om vilka följderna blir av att inkorrekta uppgifter matas in i Cris-systemet. Den nya förvaltningsrapporten om externt bistånd (nedan kallad EAMR) bidrar till detta genom att den använder Cris-uppgifter som input till de regelbundna rapporterna från delegationerna. EAMR är utformad så att delegationerna ska kunna korrigera och kommentera de inmatade uppgifterna så att oriktiga uppgifter inte hindrar en korrekt rapportering. På detta sätt blir det möjligt att uppmärksamma och korrigera uppgifter och med tiden få en mer korrekt inmatning. Det är till och med möjligt för delegationerna att uppdatera uppgifter, även under pågående EAMR-period, om de skulle upptäcka ett fel som är enkelt att rätta till. EAMR utgör således en förbättring av kontrollstrukturen som bidrar till att åtgärda de brister i kvaliteten på Cris-uppgifterna som påtalas i revisionsrättens granskningsresultat (vilken dock har den nackdelen att felaktigheter blir mer "synliga" på kort sikt).

Kommissionen instämmer inte i revisionsrättens synpunkt rörande nyttan av att använda indikatorer för övervakningsändamål. En styrgrupp bestående av företrädare för en rad olika intressen och aktörer införde nyligen de centrala resultatindikatorerna för den årliga rapporteringen om 2011 (under 2012). De centrala resultatindikatorerna är en uppsättning indikatorer i ett standardiserat format som används till att mäta resultaten på delegationsnivå, på regional nivå och på instrument eller portföljnivå, vilka kan tolkas på olika sätt i olika sammanhang, eftersom utvecklingsområdet är mycket komplext till sin natur. Några har kvantifierbara mål som grundar sig på allmänt godtagna uppgifter och andra inte.

Se svaret på punkt 59 d.

⁽²⁶⁾ Den årliga verksamhetsrapporten, s. 33.

⁽²⁷⁾ Den årliga verksamhetsrapporten, s. 40.

⁽²⁸⁾ Gemensamma informationssystemet för yttre förbindelser.

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

40. År 2011 gjorde EuropeAid 15 kontrollbesök för att kontrollera lämpligheten i delegationernas interna organisation, system och processer. Dessa besök var värdefulla när det gällde att identifiera områden där förbättringar behövs, till exempel att den tillgängliga sakkunskapen var otillräcklig, att utbildningsbehov inte kunde tillgodoses på grund av begränsade personalresurser och ekonomiska resurser, att det förekom oriktiga Cris-uppgifter och att projektövervakningen var otillräcklig. I en granskning som utfördes av tjänsten för internrevision (IAS) konstaterades emellertid att det saknas bevis för att det finns ett formellt årligt kontrollbesöksprogram som bygger på en dokumenterad riskbedömning. EuropeAid har inte heller utvecklat förfaranden för att övervaka genomförandet av rekommendationer efter dessa kontrollbesök, och den årliga verksamhetsrapporten innehåller ingen information härvidlag ⁽²⁹⁾.

41. Revisionsföretag som har undertecknat ramkontraktsoverenskommelser med EuropeAid avger årliga sammanfattande rapporter om sina granskningsresultat och rekommendationer. Dessa rapporter ger värdefull information om brister i systemen och de åtgärder som krävs för att man ska förhindra eller minska de icke stödberättigande utgifterna. På denna grundval utfärdade EuropeAid i januari 2011 verktyg för ekonomisk förvaltning för mottagare av EU-medel (*Financial Management Toolkit for recipients of EU funds for external actions*) i syfte att öka deras kunskap om reglerna för ekonomisk förvaltning och stödberättigande.

42. Kvaliteten på de externa revisioner och kontroller som har gjorts på uppdrag av kommissionen går igenom av EuropeAid och resultatet av denna genomgång kommer att presenteras i en årlig rapport. Den årliga verksamhetsrapporten innehåller ingen information om resultatet av denna genomgång ⁽³⁰⁾.

43. Systemmodulerna för att hantera revisionsresultat (Cris-Audit) och för att upprätta betalningskrav (Cris-Recovery Orders) i informationssystemet Cris kopplades samman 2011 ⁽³¹⁾. Detta är en betydande förbättring men den innebär ännu inte att man får fullständig och korrekt information om resultatet och uppföljningen av alla förhandskontroller:

- a) Cris-Audit innehåller ingen information om de belopp som EuropeAid slutligen anser vara icke stödberättigande.

KOMMISSIONENS SVAR

40. Det har vidtagits åtgärder i samband med den nämnda IAS-granskningen i syfte att skapa en mer formell planeringsprocess för kontrollbesöken vid delegationerna.

Med tanke på framtiden kommer kommissionen att ta ställning till om syftet och de särskilda målen för EuropeAids kontrollbesök vid delegationerna bör omprövas och om den nuvarande riskbaserade metoden för urval av delegationer borde kompletteras med ytterligare urvalskriterier.

Se även svaret på punkt 59 b.

42. I motsats till 2010 slutförde kommissionen inte någon undersökning av revisionskvaliteten inom EuropeAid 2011, vilket innebär att årsrapporten inte heller kunde ha innehållit en sådan. Det är dessutom att märka att 2010 års rapport om revisionskvaliteten inte nämndes någonstans i den årliga verksamhetsrapporten för 2010, inte minst med tanke på att detta inte är ett krav enligt gällande instruktioner för den årliga verksamhetsrapporten.

43. Kommissionen är för närvarande inte i stånd att tillhandahålla och underhålla de ytterligare resurser som krävs för att man i ännu större utsträckning ska kunna behandla uppgifter om den ekonomiska förvaltningen. Det pågår dessutom ett arbete med att rationalisera de lokala dataprogrammen inom hela kommissionen.

- a) Revisionsmodulen i det gemensamma informationssystemet för yttre förbindelser (Cris-systemet) har utformats för att planera och registrera resultaten av externa revisioner och inte för att behandla kommissionens revisionsuppföljningsåtgärder. Kommissionen skulle emellertid vilja utveckla denna funktion på medellång sikt, under förutsättning att det finns tillräckliga resurser för detta.

⁽²⁹⁾ Sidan 38.

⁽³⁰⁾ Sidan 30.

⁽³¹⁾ Såsom uppgavs i kommissionens svar i punkterna 42 och 63 c i revisionsrättens årsrapport för budgetåret 2010.

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

- b) Cris ger inte fullständig information om de belopp som har konstaterats vara icke stödberättigande och korrigerats vid kommissionens egna förhandskontroller ⁽³²⁾.
- c) Cris-uppgifternas riktighet fortsätter att vara ett problem, såsom har konstaterats vid EuropeAids egna efterhandskontroller.

Delegationer

44. Liksom tidigare år upptäckte revisionsrätten dåligt dokumenterade och icke ändamålsenliga kontroller hos de flesta nationella utanordnarna i de länder som får stöd från EUF. EuropeAids huvudkontor och delegationerna gav ofta tekniskt stöd för att förbättra dessa kontroller men detta kan inte kompensera för de underliggande bristerna.

45. De flesta av de delegationer som revisionsrätten besökte 2011 gjorde inte ett riskbaserat urval och en riskbaserad planering av övervakningsbesök på plats. Vid kontrollbesök som gjordes av EuropeAids huvudkontor (se punkt 40) konstaterades att delegationerna ofta hade begränsade resurser när det gällde budgetarna för personal och tjänsteresor, vilket begränsade deras förmåga att bedriva övervakningsverksamhet, till exempel projektövervakning på plats, särskilt när det gäller de ekonomiska aspekterna. Den betydande omorganisation som ägde rum 2011 och användningen av resurser för andra uppgifter än biståndsförvaltning förbättrade inte denna situation (se punkterna 6 och 34).

KOMMISSIONENS SVAR

- b) Cris tillhandahåller tillförlitlig och tillräcklig information om de belopp som vid behandlingen av ansökningar inte anses vara stödberättigande och gör även en grundläggande kategorisering av dessa belopp. Entreprenörerna sänder emellertid ofta en ersättningsfaktura (i stället för en kreditnota och en ny faktura) när kommissionen underrättar dem om de fel den upptäckt, vilket medför att redovisningssystemet inte kommer att ge en fullständig bild av alla de felaktigheter som upptäckts av kommissionens personal. Det anses inte vara kostnadseffektivt att samla in uttömmande information om resultatet och uppföljningen av alla förhandskontroller, eftersom detta skulle kräva betydande resurser och endast ge en begränsad nytta.
- c) Även om de inkodningsfel som konstaterats inte har haft någon väsentlig inverkan på årsredovisningen instämmer kommissionen i revisionsrättens åsikt att man bör fortsätta att förbättra kvaliteten på de uppgifter som lagras i Cris-systemet. EuropeAid kommer att återuppta sitt arbete med att förbättra kvaliteten på uppgifterna i Cris under 2012.

44. Kommissionen är medveten om att de nationella förvaltningsarna inte alltid når upp till de normer som gäller för den ekonomiska förvaltningen och använder därför delvis centraliserad förvaltning för största delen av sitt projektstöd, varvid delegationerna genomför förhandskontroller på största delen av portföljen. Kommissionen fortsätter att förstärka de nationella utanordnarnas kapacitet genom omfattande utbildningsinsatser.

45. När det fattas beslut om planering och genomförande av kontroller på plats vid delegationerna är behovet av att prioritera mellan begränsade resurser helt klart en viktig faktor. Med tanke på att övervakningsbesöken på plats oftast företas av driftspersonalen och inte i första hand är avsedda att vara finansiella kontroller är risk sällan den viktigaste faktorn vid planeringen av dessa besök. Besök på plats är ett av inslagen i uppföljningsarbetet, liksom bl.a. genomföranderapporter, kontakter med mottagarna, resultatorienterade övervakningsrapporter, utvärderingar och revisioner.

Vad gäller användningen av resurser till andra ändamål än biståndsförvaltning sändes det instruktioner till delegationerna i december 2011 i ett gemensamt meddelande från kommissionen och Europeiska utrikestjänsten i vilket det klargjordes vilka möjligheter och begränsningar som finns när det gäller en flexibel användning av personalen.

Se även svaret på punkt 59 b.

⁽³²⁾ Till exempel fall där fakturor skickas tillbaka till stödmottagare eller entreprenörer för korrigerings eller där betalda fakturor innehåller identifierade icke stödberättigande utgifter för vilka en korrigerings ska göras i en efterföljande faktura.

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

KOMMISSIONENS SVAR

Externa revisioner

46. Revisionsrätten bedömde att den externa revisionen var ändamålsenlig när det gällde EuropeAids huvudkontor och delvis ändamålsenlig när det gällde delegationerna.

47. EuropeAids huvudkontor har utvecklat en metod för upprättande, genomförande och uppföljning av årliga granskningsplaner. Det övervakar noggrant delegationernas externa revisioner och kvaliteten på de externa revisioner som utförs inom ramen för kommissionens ramavtal för revision.

48. I de flesta avseenden har delegationerna utfört sina externa revisioner i enlighet med den tillämpliga metoden. Granskningsplaner upprättades i enlighet med riktlinjerna och genomfördes i rätt tid och granskningsresultat ledde till åtgärder, särskilt genom återkrav och avdrag från senare betalningar. Revisionsrätten konstaterade dock att det fortfarande fanns områden där förbättringar krävs. Såsom har angetts tidigare år⁽³³⁾ valdes riskbaserade revisioner inte alltid ut utifrån en dokumenterad riskbedömning och de var färre än vad som krävdes på grund av personalbegränsningar och prioriteringen av obligatoriska revisioner. I vissa fall förekom förseningar i det avslutande revisionsarbetet, vilket kan leda till att icke stödberättigande utgifter inte kan återkrävas.

Internrevision

49. Revisionsrätten bedömde att internrevisionen var delvis ändamålsenlig.

50. Kommissionens omorganisation som ägde rum 2011 (se punkterna 6 och 34) hade stor inverkan på internrevisionsfunktionens⁽³⁴⁾ verksamhet. Det skedde stora förändringar i bemanningen av enheten och merparten av den nya personalen hade ingen erfarenhet av revision. Internrevisionsfunktionen kunde endast genomföra omkring hälften av sin ursprungliga årliga arbetsplan. Detta nämns inte i den årliga verksamhetsrapporten⁽³⁵⁾.

48. *Det stämmer visserligen att brist på personal kan leda till att det avslutande revisionsarbetet drar ut på tiden, men risken för att medel blir omöjliga att återvinna är ändå ytterst liten, eftersom alla obligatoriska revisionsrapporter måste ha inkommit innan kommissionen kan göra sin slutbetalning.*

50. *Av naturliga skäl genomfördes den ursprungliga årliga arbetsplanen för 2011 endast delvis, eftersom omorganisationen av EuropeAid i juni gjorde att en ny årlig arbetsplan fick upprättas för den nya internrevisionsenheten i början av juli 2011. I denna nya arbetsplan tas hänsyn till förändringarna vid generaldirektoratet och personalförändringarna vid IAS som ledde till att det behövdes en omfattande utbildning i internrevision.*

Se svaret på punkt 59 e.

⁽³³⁾ Punkt 45 i årsrapporten för 2009 och punkt 48 i årsrapporten för 2010.

⁽³⁴⁾ Internrevisionsfunktionen är en enhet som finns vid varje generaldirektorat vid kommissionen. Det leds av en enhetschef som är direkt underställd generaldirektören. Dess uppgift är att ge oberoende garantier om huruvida systemen för intern kontroll är ändamålsenliga i syfte att förbättra generaldirektoratets verksamhet.

⁽³⁵⁾ Sidorna 39 och 40.

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

51. År 2011 avslutade tjänsten för internrevision (IAS) ⁽³⁶⁾ två revisioner av den ekonomiska förvaltningen av programkostnadsförslag och EUF-bidrag. De resultat som IAS kom fram till sammanfaller med revisionsrättens resultat vad beträffar brister i förhandskontroller (se punkt 36).

Tillförlitligheten i kommissionens skriftliga uttalanden

52. Generaldirektören förklarar ⁽³⁷⁾ att han har uppnått rimlig säkerhet om att de kontrollförfaranden som har införts ger nödvändiga garantier när det gäller de underliggande transaktionernas korrekthet. Den årliga verksamhetsrapporten innehåller ingen reservation. I stället anges ⁽³⁸⁾ att EuropeAid med hänsyn till utformningen och resultatet av den fleråriga kontrollstrukturen inte anser att den kvarstående felprocenten är väsentlig när alla EuropeAids kontroller har genomförts. Detta står i kontrast mot den väsentliga felprocent, den höga fel-frekvens och de delvis ändamålsenliga system som revisionsrätten konstaterade för 2011.

53. Revisionsrättens granskning av den årliga verksamhetsrapporten visar följande:

- a) Det presenteras inga bevis till stöd för påståendet att den kvarstående felprocenten är under 2 %.
- b) Starka betänkligheter uttrycks när det gäller personalresursernas tillräcklighet för biståndsförvaltning (se punkt 34).

KOMMISSIONENS SVAR

51. Se svar på punkt 36.

52. Revisionsrättens metod för fastställande av den mest sannolika årliga felprocenten och fel-frekvensen för EUF är inte direkt jämförbar med de kriterier som används för fastställandet av restbeloppet som riskeras (så snart alla fleråriga kontroller har slutförts), som är en viktig faktor i generaldirektörens revisionsförklaring avseende EuropeAids portfölj i dess helhet, vilken finansieras av EUF och EU:s allmänna budget. Kommissionen noterar att revisionsrättens mest sannolika årliga felprocent för biståndet till tredjeland inom ramen för EU:s allmänna budget, dvs. den största delen av portföljen, låg under väsentlighetströskeln både under 2010 och 2011 samt att den även låg under väsentlighetströskeln för EUF 2009.

Se också svaren på punkterna 57 och 58 a.

53.

a) Se svaret på punkt 58 a.

b) Det är nu mer än tio år sedan man började med delegering till delegationerna. Kommissionen har noterat att detta tillvägagångssätt lett till mycket positiva resultat, samtidigt som den också fått klart för sig att det även uppstått obalanser över tiden som nu behöver korrigeras. I linje med meddelandet Att göra EU:s utvecklingspolitik mer effektiv: en agenda för förändring och till följd av den bedömning av arbetsbördan för EuropeAids personal vid delegationerna som företogs 2011 utarbetades en rapport om användningen av kommissionens resurser vid EU-delegationerna, vilken framlades för generaldirektören den 12 mars 2012 samt presenterades för kommissionärgruppen för yttre förbindelser. Denna rapport innehåller slutsatser rörande omfördelningen av personal mellan delegationerna så att man med befintliga resurser får en bemanning som bättre motsvarar EuropeAids behov och prioriteringar. Dessa slutsatser kommer att överlämnas/ha överlämnats till kommissionen för godkännande i juli 2012.

Se även svaret på punkt 34.

⁽³⁶⁾ Tjänsten för internrevision är ett av kommissionens generaldirektorat. Den leds av kommissionens internrevisor och är direkt underställd kommissionens kommitté för revisionsuppföljning. Dess uppgift är att ge oberoende garantier om huruvida systemen för intern kontroll är ändamålsenliga och att hjälpa kommissionen genom yttranden, råd och rekommendationer.

⁽³⁷⁾ Sidan 47.

⁽³⁸⁾ Sidan 46.

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

- c) Kontrollbrister identifieras av både IAS och vid EuropeAids egna efterhandskontroller av transaktioner (se punkterna 37 och 51).

Slutsatser och rekommendationer*Slutsatser*

54. På grundval av sitt revisionsarbete drar revisionsrätten slutsatsen att räkenskaperna för EUF för det budgetår som slutade den 31 december 2011 i alla väsentliga avseenden ger en rättvisande bild av EUF:s finansiella ställning och av resultaten av transaktioner och kassaflöden för året i enlighet med bestämmelserna i budgetförordningen och de redovisningsregler som räkenskapsföraren har antagit.

55. På grundval av sitt revisionsarbete drar revisionsrätten följande slutsatser för det budgetår som slutade den 31 december 2011:

- a) EUF:s inkomster innehöll inte några väsentliga fel.
- b) EUF:s övergripande åtaganden innehöll inte några väsentliga fel.
- c) EUF:s betalningar innehöll väsentliga fel (se punkterna 24–30).

KOMMISSIONENS SVAR

- c) Både de interna och externa revisionerna och efterhandskontrollerna av transaktioner är utformade för att lokalisera svagheter och är föremål för en omfattande uppföljning, bl.a. i form av formella handlingsplaner.

54. Kommissionen välkomnar revisionsrättens positiva revisionsförklaring vad gäller tillförlitligheten hos EUF:s räkenskaper.

55.

- c) Kommissionen kommer att intensifiera sina insatser för att förhindra, upptäcka och korrigera denna typ av fel under 2012.

Kommissionen understryker emellertid att EuropeAids kontrollstruktur är så utformad att den sträcker sig över flera år, vilket innebär att en del av de fel som revisionsrätten pekat på, vid ett normalt kontrollförlopp, bör ha hunnit korrigeras redan i ett efterföljande led i kontrollerna av biståndet till tredjeland. Närmare två tredjedelar av betalningarna i urvalet rör transaktioner, som t.ex. mellanliggande betalningar eller avräkningar, där det fortfarande är möjligt att göra en kontroll eller korrigering i samband med slutbetalningen. Dessutom sträcker sig kommissionens övervakning av utgifterna för biståndet till tredjeland längre än slutbetalningen. EuropeAid och Echo genomför ett omfattande årligt program med efterhandskontroller, vilket tar sin utgångspunkt i en formell riskbedömningsprocess.

Med tanke på att utvecklingsbistånd och humanitärt bistånd tillhandahålls i en högriskmiljö är det dock inte realistiskt med en finansiell felprocent på noll.

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

56. På grundval av sitt revisionsarbete konstaterade revisionsrätten att de system för övervakning och kontroll vid EuropeAid som granskades var delvis ändamålsenliga (se punkterna 31–53).

57. Revisionsrätten drar slutsatsen att kvaliteten på Cris-uppgifterna fortfarande är en källa till oro och påverkar både riktigheten i de uppgifter som används för att upprätta årsredovisningen (se punkt 20) och ändamålsenligheten i systemen för övervakning och kontroll (se punkterna 39, 40 och 43) ⁽³⁹⁾.

Rekommendationer

58. **Bilaga 3** visar resultatet av revisionsrättens uppföljning av hur rekommendationer i årsrapporten för 2009 har genomförts. Följande bör noteras:

- a) EuropeAid har gjort betydande framsteg i genomförandet av många av revisionsrättens rekommendationer. Detta gäller särskilt utvecklingen av metoden för att uppskatta den kvarstående felprocenten, spridningen av verktyg för ekonomisk förvaltning för att förbättra stödmottagarnas kunskap om reglerna för stödberättigande, planeringen och övervakningen av revisioner och bedömningen av berättigandet till budgetstöd.
- b) Ytterligare ansträngningar krävs för att man fullt ut ska genomföra revisionsrättens rekommendationer när det gäller kvaliteten på Cris-uppgifter, uppföljningen av granskningsresultat och rekommendationer och bedömningen av kostnadseffektiviteten hos systemet för efterhandskontroller av transaktioner.

KOMMISSIONENS SVAR

56. Kommissionen har utarbetat sina kontroller så att de täcker de fleråriga projektens hela livscykel. Den anser att dessa övervaknings- och kontrollsystem, som omfattar både verksamheten inom ramen för EUF och verksamheter som finansierats genom EU:s budget, är ändamålsenliga och har förbättrats betydligt genom åren. Trots de utmaningar som en sådan högriskmiljö som externt bistånd till tredjeländer medför har revisionsrättens mest sannolika årliga felprocent legat under väsentlighetströskeln 2010 och 2011 när det gäller biståndet till tredjeländ inom ramen för EU:s allmänna budget. Den låg dessutom under väsentlighetströskeln för EUF 2009.

57. Kommissionen instämmer i revisionsrättens åsikt att kvaliteten på de uppgifter som finns i Cris-systemet borde förbättras. Såsom revisionsrätten redan förklarat i punkt 20 har de inkodningsfel som konstaterats inte haft någon väsentlig inverkan på årsredovisningen.

58. Med särskild hänvisning till de bestämmelser i budgetförordningen för tionde EUF ⁽³⁾ och med hänsyn till den föreslagna nedskärningen av tillgängliga resurser kommer kommissionen att göra en avvägning mellan kostnad och nytta innan den företar eller föreslår några åtgärder till följd av revisionsrättens rekommendationer.

- a) Kommissionens resultat när det gäller uppskattningen av EuropeAids kvarstående felprocent (dvs. de ekonomiska konsekvenserna av de fel som kvarstår efter det att alla planerade kontroller har slutförts) kommer att finnas tillgängligt i början av 2013 när det gäller 2012 års rapporteringsperiod.
- b) EuropeAid kommer att återuppta sitt arbete med att förbättra kvaliteten på de uppgifter som finns i Cris-systemet under 2012 och med att skapa en bättre koppling mellan revisionsresultaten och återbetalningar. Systemet med efterhandskontroller av transaktioner tillämpades inte under 2012.

⁽³⁹⁾ Se även revisionsrättens särskilda rapport nr 5/2012 Det gemensamma informationssystemet för yttre förbindelser (Cris) (<http://eca.europa.eu>).

⁽³⁾ Artiklarna 11–13.

REVISIONSRÄTTENS IAKTTAGELSER

59. Till följd av denna uppföljning och av granskningsresultatet och slutsatserna för 2011 rekommenderar revisionsrätten att EuropeAid

- a) förbättrar förvaltningen av förfarandena för kontraktstilldelning genom att fastställa tydliga urvalskriterier och bättre dokumentera utvärderingsprocessen (se punkt 28 b),
- b) inför dokumenterad riskbaserad planering och systematisk uppföljning när det gäller kontrollbesök (se punkt 40) och övervakningsbesök på plats (se punkt 45),
- c) gör riktlinjerna om riskanalys obligatoriska för delegationerna och EuropeAids huvudkontor när de upprättar årliga granskningsplaner (se punkt 48),
- d) ser över utformningen av de centrala resultatindikatorerna och ser till att de är entydiga och lätta att tolka (se punkt 39),
- e) bedömer internrevisionsfunktionens förmåga att fullgöra sin uppgift på ett ändamålsenligt sätt (se punkt 50).

KOMMISSIONENS SVAR

59.

- a) Kommissionen kommer att inleda en process som har till syfte att tillvarata de erfarenheter som gjorts i samband med de fel som revisionsrätten upptäckt när det gäller kontraktstilldelningsförfarandet och en reviderad upplaga av den praktiska vägledningen för kontrakt kommer att publiceras under 2013.
- b) Kommissionen kommer att ta ställning till om syftet med och de särskilda målen för EuropeAids kontrollbesök vid delegationerna bör omprövas.

EuropeAid kommer att införa en mer formell bedömning och en årlig planeringsprocess både för kontrollbesöken vid delegationerna och kontroller på plats av projekt. Kommissionen anser emellertid att det vore bra om den nuvarande riskbaserade urvalsmetoden kompletterades med ytterligare urvalskriterier.

Se även svaret på punkt 40.

- c) Kommissionen kommer att ta ställning till om riskplaneringen bör göras obligatorisk för EuropeAids årliga granskningsplaner från och med 2013.
- d) Kommissionen är inte i stånd att företa en översyn av EuropeAids centrala resultatindikatorer på kort till medellång sikt. De centrala resultatindikatorerna infördes helt nyligen (av en styrgrupp bestående av företrädare för en rad olika intressen och aktörer) för den årliga rapporteringen om 2011 (under 2012) och kommissionen har ännu inte tillräckligt med information eller analysmaterial rörande detta dataset. Det kan emellertid komma att behövas en anpassning av indikatorerna längre fram i tiden när det nya rapporteringssystemet har etablerats.
- e) Kommissionen kommer att göra en bedömning av kapaciteten hos EuropeAids internrevisionsenhet (IAS) samt överväga en förstärkning av denna om det visar sig att det finns behov av en sådan.

På grund av sitt åtagande att minska personalstyrkan totalt sett kommer EuropeAid i första hand att försöka förstärka redan tillgänglig expertis.

BILAGA 1

RESULTAT AV TRANSAKTIONSGRANSKNINGEN AVSEENDE EUROPEISKA UTVECKLINGSFONDEN

	2011			2010	2009	2008
	Projekt	Budgetstöd	Totalt			
URVALETS STORLEK OCH SAMMANSÄTTNING						
Totalt antal åtaganden	27	3	30	30	50	45
Totalt antal transaktioner (varav):	133	30	163	165	170	170
Förskott	0	0	0	0	0	40
Mellanliggande betalningar/Slutbetalningar	133	30	163	165	170	130
RESULTAT AV GRANSKNINGEN (1) (2)						
Andel (antal) granskade transaktioner som						
inte innehöll fel	65 % (86)	77 % (23)	67 % (109)	73 %	78 %	76 %
innehöll ett eller flera fel	35 % (47)	23 % (7)	33 % (54)	27 %	22 %	24 %
Analys av de transaktioner som innehöll fel						
Analys per feltyp						
Icke kvantifierbara fel:	38 % (18)	100 % (7)	46 % (25)	49 %	65 %	61 %
Kvantifierbara fel:	62 % (29)	0 % (0)	54 % (29)	51 %	35 %	39 %
Stödberättigande	52 % (15)	0 % (0)	52 % (15)	70 %	23 %	44 %
Förekomst	38 % (11)	0 % (0)	38 % (11)	17 %	23 %	38 %
Riktighet	10 % (3)	0 % (0)	10 % (3)	13 %	54 %	19 %
BERÄKNAD INVERKAN AV DE KVANTIFIERBARA FELEN						
Mest sannolik felprocent				5,1 %		
Högsta sannolika felprocent				8,1 %		
Lägsta sannolika felprocent				2,0 %		
<p>(1) För att få en bättre inblick i områden med olika riskprofiler inom verksamhetsområdet delade revisionsrätten in urvalet i segment.</p> <p>(2) Siffrorna inom parentes visar det faktiska antalet transaktioner.</p>						

BILAGA 2

RESULTAT AV GRANSKNINGEN AV SYSTEMEN AVSEENDE EUROPEISKA UTVECKLINGSFONDEN OCH
UTVECKLINGSBISTÅND INOM DEN ALLMÄNNA BUDGETEN

Bedömning av de granskade systemen

System	Förhandskontroller	Uppföljning och övervakning	Externa revisioner	Interna revisioner	Samlad bedömning
EuropeAids huvudkontor	Delvis ändamålsenligt	Ändamålsenligt	Ändamålsenligt	Delvis ändamålsenligt	Delvis ändamålsenligt
Delegationer	Delvis ändamålsenligt	Delvis ändamålsenligt	Delvis ändamålsenligt	e.t.	Delvis ändamålsenligt

BILAGA 3

UPPFÖLJNING AV TIDIGARE REKOMMENDATIONER AVSEENDE EUROPEISKA UTVECKLINGSFONDEN

År	Revisionsrättens rekommendation	Revisionsrättens analys av vidtagna åtgärder	Kommissionens svar
2009	EuropeAid bör när det gäller den planerade genomgången av den övergripande kontrollstrategin ta fram en nyckelindikator för den beräknade finansiella inverkan av kvarstående fel efter det att alla förhands- och efterhandskontroller har genomförts som bygger på till exempel en granskning av ett representativt statistiskt urval av avslutade projekt (punkt 54 a i årsrapporten för 2009).	EuropeAid har antagit en metod för att uppskatta den kvarstående felprocenten och uppdragit åt ett externt revisionsföretag att utföra detta arbete. Resultatet av den första tillämpningen av metoden bör finnas tillgängligt så att det kan beaktas i EuropeAids årliga verksamhetsrapport för 2012.	<i>Denna rekommendation håller på att genomföras. Kommissionens arbete med att fastställa den kvarstående felprocenten för EuropeAids portfölj fortskrider som planerat.</i>
	EuropeAid bör vid denna genomgång bedöma kostnadseffektiviteten i de olika kontrollerna, särskilt i systemet för efterhandskontroll av transaktioner (punkt 54 b i årsrapporten för 2009).	I sina svar på årsrapporten för 2010 uppgav kommissionen att den hade inlett arbetet med kontrollernas kostnadseffektivitet 2010. Detta arbete skulle ses över och starta på nytt 2011/2012 med hänsyn till slutresultatet av den pågående översynen av budgetförordningen. Begränsade framsteg gjordes 2011.	<i>Denna rekommendation håller på att genomföras. Det gjordes framsteg under 2011 vad gäller kontrollernas kostnadseffektivitet i enlighet med vad som anges i den årliga verksamhetsrapporten för 2011 som i detalj anger kostnaderna för en rad olika internkontroller (t.ex. revisioner, utbildning och efterhandskontroller) och redogör för nya och innovativa sätt för att mäta nytta, t.ex. centrala resultatindikatorer som grundar sig på Cris-uppgifter och tester före och efter utbildningsverksamhet. De analyser av kostnadseffektivitet som företagits har bl.a. lett till att systemet med efterhandskontroller av transaktioner avbröts under 2012.</i>
	EuropeAid bör färdigställa och sprida verktyg för ekonomisk förvaltning som är inriktade på den höga inneboende risken för fel vid genomförandeorganisationer och hos kontraktsparter och stödmottagarna samt se till att det finns tillräckliga kunskaper om ekonomisk förvaltning och regler för stödbestämmelser (punkt 54 c i årsrapporten för 2009).	Verktygen för ekonomisk förvaltning färdigställdes och började spridas i början av 2011.	<i>Kommissionen anser att denna rekommendation genomförts till fullo.</i>
	EuropeAid bör fortsätta sina ansträngningar för att se till att delegationerna registrerar uppgifter i Cris-Audit i tid och på ett fullständigt sätt (punkt 54 d i årsrapporten för 2009).	Cris-uppgifternas kvalitet är fortfarande ett problem. EuropeAid har uppgett att man avser att förnya sina ansträngningar 2012.	<i>Denna rekommendation håller på att genomföras. Kommissionen instämmer i revisionsrättens åsikt om att kvaliteten på de uppgifter som finns i Cris-systemet borde förbättras. EuropeAid kommer att återuppta sitt arbete med att förbättra kvaliteten på uppgifterna i Cris under 2012.</i>

År	Revisionsrättens rekommendation	Revisionsrättens analys av vidtagna åtgärder	Kommissionens svar
2009	<p>Utformningen av Cris-Audit bör ändras så att det ger information om beloppen för slutliga icke stödberättigande utgifter och om finansiella korrigeringar som gjorts efter det att det kontradiktoriska förfarandet med revisionsobjektet har avslutats (punkt 54 e i årsrapporten för 2009).</p>	<p>Såsom kommissionen uppgav i sitt svar på revisionsrättens årsrapport för 2010 kopplades modulerna för revision respektive betalningskrav i informationssystemet Cris samman 2011. Detta är en betydande förbättring men innebär ännu inte att man får fullständig information om resultaten och uppföljningen av revisioner.</p> <p>Cris-Audit innehåller ingen information om de belopp som slutligen anses icke stödberättigande av EuropeAid efter det kontradiktoriska förfarandet med stödmottagarna, inbegripet belopp som enligt revisorerna kräver ytterligare behandling av EuropeAid.</p>	<p><i>Revisionsmodulen i Cris-systemet har utformats för att planera och registrera resultaten av externa revisioner och inte för att behandla kommissionens revisionsuppföljningsåtgärder. Kommissionen skulle emellertid vilja utveckla denna funktion på medellång sikt, under förutsättning att det finns tillräckliga resurser för detta.</i></p>
	<p>EuropeAid bör se till att det i de särskilda villkoren för resultatbaserade varierande delbelopp tydligt anges indikatorer, mål, beräkningsmetoder och kontrollkällor (punkt 55 a i årsrapporten för 2009).</p>	<p>Denna rekommendation har genomförts fullt ut.</p>	
	<p>EuropeAid bör se till att delegationerna i sina rapporter på ett strukturerat och formaliserat sätt visar vilka framsteg som gjorts när det gäller förvaltningen av de offentliga finanserna och tydligt fastställer kriterier som framstegen kan bedömas mot (det vill säga resultaten som den mottagande regeringen måste uppnå under den aktuella perioden) och redogör för gjorda framsteg och skälen till att reformprogrammet kanske inte har genomförts enligt planen (punkt 55 b i årsrapporten för 2009).</p>	<p>Kvaliteten på bedömningen av det allmänna stödkriteriet för förvaltningen av de offentliga finanserna har förbättrats sedan det nya formatet för delegationernas årliga övervakningsrapporter om systemen för förvaltning av offentliga finanser infördes 2010. Revisionsrätten upptäckte emellertid fortfarande fall 2011 där denna bedömning inte var tillräckligt strukturerad och formaliserad, eftersom resultaten i fråga om förvaltningen av de offentliga finanserna inte jämfördes med de mål som hade fastställts för referensperioden.</p>	<p><i>Kommissionen anser att denna rekommendation genomförts till fullo. Trots detta kommer man att fortsätta arbetet med att förbättra ramen för resultatutvärdering av budgetstödet, bl.a. i samband med revisionen av riktlinjerna för budgetstöd, vilka kommer att ges ut i reviderad version under 2012.</i></p>