Europa-Parlamentet
2019-2024

Budgetkontroludvalget

2022/2020(INI)

26.6.2023

UDKAST TIL BETÆNKNING

om muligheder for at øge pålideligheden af revisioner og kontroller foretaget af nationale myndigheder ved delt forvaltning
(2022/2020(INI))

Budgetkontroludvalget

Ordfører: Monika Hohlmeier

PR_INI

INDHOLD

Side

FORSLAG TIL EUROPA-PARLAMENTETS BESLUTNING 3

FORSLAG TIL EUROPA-PARLAMENTETS BESLUTNING

om muligheder for at øge pålideligheden af revisioner og kontroller foretaget af nationale myndigheder ved delt forvaltning
(2022/2020(INI))

Europa-Parlamentet,

– der henviser til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU, Euratom) 2018/1046 af 18. juli 2018 om de finansielle regler vedrørende Unionens almindelige budget, om ændring af forordning (EU) nr. 1296/2013, (EU) nr. 1301/2013, (EU) nr. 1303/2013, (EU) nr. 1304/2013, (EU) nr. 1309/2013, (EU) nr. 1316/2013, (EU) nr. 223/2014, (EU) nr. 283/2014 og afgørelse nr. 541/2014/EU og om ophævelse af forordning (EU, Euratom) nr. 966/2012 ("finansforordningen")[1] og til Kommissionens meddelelse af 16. maj 2022 om forslag til revision heraf (COM(2022)0223),

– der henviser til sit udkast til holdning til forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om de finansielle regler vedrørende Unionens almindelige budget,

– der henviser til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2021/2116 af 2. december 2021 om finansiering, forvaltning og overvågning af den fælles landbrugspolitik og om ophævelse af forordning (EU) nr. 1306/2013[2],

– der henviser til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2021/1060 af 24. juni 2021 om fælles bestemmelser for Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond Plus, Samhørighedsfonden, Fonden for Retfærdig Omstilling og Den Europæiske Hav-, Fiskeri- og Akvakulturfond og om finansielle regler for nævnte fonde og for Asyl-, Migrations- og Integrationsfonden, Fonden for Intern Sikkerhed og instrumentet for finansiel støtte til grænseforvaltning og visumpolitik[3],

– der henviser til Den Europæiske Revisionsrets årsberetning om gennemførelsen af EU-budgettet i regnskabsåret 2021,

– der henviser til studiet med titlen "Research for REGI Committee – Gold-Plating in the European Structural and Investment Funds", som blev offentliggjort af Generaldirektoratet for Interne Politikker den 16. januar 2017[4],

– der henviser til studiet med titlen "Single Audit Approach – Root Causes of the Weaknesses in the Work of the Member States' Managing and Audit Authorities", som blev bestilt af Budgetkontroludvalget og blev offentliggjort af Generaldirektoratet for Interne Politikker den 30. april 2022[5],

---

[1] EUT L 193 af 30.7.2018, s. 1.
[2] EUT L 435, 6.12.2021, s. 187.
[3] EUT L 231 af 30.6.2021, s. 159.
[4] Studie – "Research for REGI Committee – Gold-plating in the European Structural and Investment Funds", Europa-Parlamentet, Generaldirektoratet for Interne Politikker, Temaafdeling B – Struktur- og Samhørighedspolitik, 16. januar 2017.
[5] Studie – "Single Audit Approach – Root Causes of the Weaknesses in the Work of the Member States'

– der henviser til sine tidligere afgørelser og beslutninger om decharge til Kommissionen for årene 2019, 2020, 2021 og 2022[6],

– der henviser til forretningsordenens artikel 54,

– der henviser til udtalelse fra Udvalget om Landbrug og Udvikling af Landdistrikter,

– der henviser til betænkning fra Budgetkontroludvalget (A9-0000/2023),

A. der henviser til, at det anføres i artikel 317 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, at "forordningen fastsætter medlemsstaternes kontrol- og revisionsforpligtelser i forbindelse med gennemførelsen af budgettet og det deraf følgende ansvar";

B. der henviser til, at finansforordningens artikel 127[7] definerer begrebet "gensidig tillid til revisioner" for alle interventioner, der finansieres med EU-midler; fremhæver, at denne artikel giver revisorer grundlag for at forlade sig på tidligere revisionsarbejde, når dette er udført i overensstemmelse med EU's regler og gældende internationale standarder og af en uafhængig revisor; understreger, at princippet om én enkelt revision har til formål at forhindre overlapning af revisionsarbejdet, reducere de samlede omkostninger til revisionsaktiviteter og mindske den administrative byrde for de reviderede;

C. der henviser til, at Kommissionen i henhold til finansforordningens artikel 247 skal medtage en vurdering af omfanget af fejl i Unionens udgifter på grundlag af en konsekvent metode i sin årlige forvaltnings- og effektivitetsrapport;

D. der henviser til, at artikel 69 i forordningen om fælles bestemmelser pålægger medlemsstaterne en forpligtelse til at have forvaltnings- og kontrolsystemer for deres programmer og til efter anmodning fra Kommissionen at træffe alle nødvendige foranstaltninger for at sikre, at de fungerer effektivt, herunder revisioner, som Kommissionen eller bemyndigede repræsentanter kan deltage i, og for at sikre, at alle dokumenter, der kræves til revisionssporet, opbevares;

Grundlæggende årsager, der påvirker forvaltningen, kontrollen og revisionen af EU's udgifter under delt forvaltning

1. fremhæver, at kompleksiteten af reglerne om EU-midler sammen med de hyppige ændringer i reglerne mellem programmeringsperioderne kan føre til retsusikkerhed eller problemer med overholdelsen samt fejlfortolkninger og mangelfuld gennemførelse, hvilket medfører en højere risiko for fejl; beklager, at Kommissionens retningslinjer ofte

---

Managing and Audit Authorities", Europa-Parlamentet, Generaldirektoratet for Interne Politikker, Temaafdeling D, Budgetanliggender, 30. april 2022.

[6] Vedtagne tekster, P9_TA(2020)0114, P9_TA(2021)0164, P9_TA(2022)0144, P9_TA(2023)0137.

[7] Artikel 127: "**Gensidig tillid til revisioner** Uden at det berører de eksisterende muligheder for at foretage yderligere revision, skal en revision, hvis den bygger på internationalt anerkendte revisionsstandarder, der giver rimelig sikkerhed for, at den er foretaget af en uafhængig revisor på grundlag af regnskaber og beretninger, som beskriver anvendelsen af et EU-bidrag, danne grundlag for den generelle sikkerhed som nærmere beskrevet, hvor dette er relevant, i de sektorspecifikke regler, forudsat at revisors uafhængighed og kompetence dokumenteres i tilstrækkelig grad. Med henblik herpå stilles den uafhængige revisors beretning og den tilhørende revisionsdokumentation til rådighed for Europa-Parlamentet, Kommissionen, Revisionsretten og medlemsstaternes revisionsmyndigheder."

er meget teoretiske, alt for detaljerede, teknokratiske og åbne for forskellige fortolkninger (f.eks. med hensyn til interessekonflikter), hvilket får programmyndighederne til at reagere på usikkerheden og de opfattede risici ved at maksimere beskyttelsesforanstaltningerne eller skabe omgåelsesforanstaltninger; understreger, at disse foranstaltninger forstærker overreguleringen[8] eller de fortsatte ændringer i gennemførelsesstandarderne; beklager, at disse aspekter, som skaber unødvendige administrative byrder, kan have en negativ indvirkning på, hvor attraktive EU-midler er for potentielle støttemodtagere i medlemsstaterne; understreger, at forvaltningsmyndighederne risikerer at begå fejl som følge af komplekse og uklare regler på trods af deres bedste intentioner om at overholde EU-regler og også kan skabe en vis frustration hos interessenterne;

2. fastholder, at oversættelse på det juridiske område er en kompleks og krævende procedure, der tilføjer et ekstra lag af fortolkningsvanskelighed, da juridisk oversættelse skal være nøjagtig og overføre de samme tankegange, der kommer til udtryk i kildeteksten, og at juridiske termer afspejler juridiske begreber, der varierer mellem forskellige retssystemer, navnlig inden for forvaltning, kontrol og revision, som kan være meget tekniske;

3. minder om dechargemyndighedens bemærkninger vedrørende gennemførelsen af genopretnings- og resiliensfaciliteten og inddragelsen af regionale og lokale myndigheder og andre interessenter, som ikke var tilstrækkeligt involveret i oprettelsen af nationale programmer;

4. påpeger, at fejl og uregelmæssigheder i første omgang bør opdages og korrigeres af forvaltningsmyndighederne; minder om, at Den Europæiske Revisionsret konstaterede, at forvaltningsmyndighedernes kontroller i forbindelse med gennemførelsen af samhørighedspolitikken[9] stadig er delvis ineffektive med hensyn til at forebygge eller opdage uregelmæssigheder i de udgifter, som støttemodtagerne anmelder;

5. insisterer på, at revisionsorganerne i medlemsstaterne skal overholde internationalt anerkendte revisionsstandarder; anfører, at manglende overholdelse heraf kan undergrave revisionsarbejdets pålidelighed og kvalitet og dermed udgøre en trussel mod tilgangen med én enkelt revision; bemærker i denne forbindelse, at Revisionsretten gentagne gange har konstateret mangler i omfanget, kvaliteten og dokumentationen af og rapporteringen om visse nationale revisionsmyndigheders arbejde[10]; mener, at de svagheder, der blev konstateret i arbejdet fra adskillige revisionsmyndigheder, som var omfattet af Revisionsrettens stikprøve, på nuværende tidspunkt begrænser, i hvor høj grad der kan fæstes tillid til dette arbejde; understreger vigtigheden af, at medlemsstaterne har en grundlæggende ramme med en klar og detaljeret fordeling af ansvaret for at sikre revisionernes kvalitet, med henblik på at undgå fejlfortolkning af EU-reglerne; insisterer på, at hvis revisionsmyndighederne arbejder effektivt og anvender internationale standarder, bør dobbeltrevisioner undgås for at mindske den bureaukratiske byrde og gøre effektiv brug af revisionskapaciteten;

[8] Overregulering defineres som yderligere regler og lovgivningsmæssige forpligtelser, der går ud over de krav, der er fastsat på EU-plan, og som gør gennemførelsen af EU-midler dyrere og mere byrdefuld for programorganer og støttemodtagere.
[9] Årsberetning om gennemførelsen af EU-budgettet i regnskabsåret 2021, s. 160.
[10] Årsberetning om gennemførelsen af EU-budgettet i regnskabsåret 2021, s. 163-168.

6. understreger, at det for at foretage verificeringer og revisioner af programmer, der finansieres med EU-midler, er afgørende at have kompetente menneskelige ressourcer med tilstrækkelig erfaring og institutionel hukommelse på forskellige niveauer; beklager, at manglen på tilstrækkelige ressourcer, herunder særlig kompetenceudvikling til kontrolfunktioner, er en faktor, der påvirker forvaltningsmyndighedernes (inden for samhørighedspolitikken) og betalingsorganernes kapacitet (inden for den fælles landbrugspolitik) til at foretage effektive og grundige tjek og verificeringer af udgifter[11]; minder i denne forbindelse om nødvendigheden af at forbedre metoderne for og gennemførelsen af den tekniske bistand, som Kommissionen kan yde medlemsstaternes myndigheder;

7. understreger, at uafhængige revisionsorganer og andre organer, der forvalter midler i medlemsstaterne, er en vigtig forudsætning for revisionsresultaternes pålidelighed og kvalitet; minder om, at statslige organer med tilsynsfunktioner i nogle medlemsstater har oplevet vilkårlige udnævnelser, som har ført til spørgsmål med hensyn til deres upartiskhed i forbindelse med afsløring og indberetning af korruption; fremhæver, at mangelfulde uafhængige tilsynsmekanismer og ulovlige forbindelser mellem politiske og oligarkiske strukturer på det økonomiske og samfundsmæssige område er befordrende for korruption[12];

8. gentager, at det er bekymret over forskellen mellem Revisionsrettens og Kommissionens metode til beregning af fejl, som skaber forvirring og mindsker den følelse af uopsættelighed, der er nødvendig for at tackle de grundlæggende årsager til fejl; fremhæver, at disse forskelle ikke forekommer på alle udgiftsområder; understreger, at der er behov for tilstrækkelig revisionsdækning for at få en statistisk repræsentativ stikprøve, der afspejler den høje grad af tillid, der er nødvendig, for at revisionsarbejdet kan føre til pålidelige konklusioner; opfordrer Kommissionen til at forbedre sin metode og samarbejde med Revisionsretten med henblik på at øge harmoniseringen for at tilvejebringe mere sammenlignelige tal og fortsætte med en risikobaseret tilgang, hvis der viser sig at være alvorlige mangler i visse medlemsstater eller sektorer;

Henstillinger angående muligheder for at øge pålideligheden af revisioner og kontroller under delt forvaltning

9. opfordrer Kommissionen til fortsat at identificere metoder til at bistå medlemsstaterne med at gennemføre direktiver, udstede retningslinjer og gennemføre EU-midler under hensyntagen til samspillet mellem EU-regler og national lovgivning; minder i denne forbindelse om vigtigheden af at gennemføre grundige konsekvensanalyser, evalueringer og kvalitetskontroller for at vurdere, om EU's lovgivning og udgiftsprogrammer er egnede til formålet; understreger behovet for, at Kommissionen straks tager hånd om de lovgivningsmæssige overlapninger, uoverensstemmelser og mangler, der er konstateret under kvalitetskontrollen, under hensyntagen til erfaringerne på nationalt og/eller regionalt plan og træffer passende foranstaltninger til at sikre EU-programmernes effektivitet, relevans og sammenhæng;

[11] "Single Audit Approach – Root Causes of the Weaknesses in the Work of the Member States' Managing and Audit Authorities", s.57.
[12] https://commission.europa.eu/system/files/2022-07/40_1_193993_coun_chap_hungary_en.pdf.

10. opfordrer Kommissionen til at reducere overreguleringen på den ene side og den forsinkede, fragmenterede eller ufuldstændige implementering eller gennemførelse af EU-lovgivningen på den anden side, da dette forstyrrer harmoniseringen og fører til forvridninger i EU med modstridende standarder for anvendelsen af EU-midler;

11. kritiserer, at flere og flere lovgivningsforslag mangler en grundig konsekvensanalyse med inddragelse af alle de forskellige interessenter og med en klar finansiel og budgetmæssig analyse; opfordrer Kommissionen til at lægge større vægt på kvaliteten af lovgivningsarbejdet og til at anlægge en realistisk tilgang til de administrative, finansielle og budgetmæssige konsekvenser;

12. opfordrer Kommissionen til at styrke samarbejdet med medlemsstaterne, navnlig om at undgå problemer med fejloversættelse, der kan hindre en ensartet fortolkning af EU-retten og pålægge de nationale myndigheder en yderligere administrativ byrde, når de fortolker og anvender de relevante bestemmelser, så de ikke bliver tvunget til at ty til udgaver, der foreligger på andre officielle sprog[13]; understreger, at Kommissionen bør sikre en horisontal anvendelse af revisionsstandarder i alle medlemsstater for at undgå forskellige kontrol- og anvendelsesniveauer; foreslår, at Kommissionen udvikler en metode for let revision for myndigheder, der konsekvent klarer sig godt og følger alle Kommissionens henstillinger;

13. opfordrer Kommissionen og medlemsstaterne til i forbindelse med gennemførelsen af EU-programmer altid at tage hensyn til behovene og erfaringerne hos de regionale og lokale myndigheder, der er involveret i gennemførelsen af midlerne, både hvad angår deres administrative kapacitet og egnetheden af de operationelle procedurer og revisionsprocedurer, som de skal gennemføre;

14. er af den opfattelse, at digitalisering og indførelse af mere sofistikerede IT-værktøjer ville forbedre forvaltningen, kontrollen og revisionen af EU-midler og kunne bidrage til en væsentlig reduktion af bureaukratiet; mener, at digitalisering giver lettere og hurtigere adgang til vigtige data i forbindelse med verificeringer og derfor til en reduktion af antallet af kontroller; fremhæver, at der ikke desto mindre ikke er nogen IT-systemer, der nogensinde kunne erstatte den menneskelige faktor fuldstændigt; insisterer på, at veluddannet personale fortsat spiller en vigtig rolle i forvaltnings- og kontrolsystemet for EU-midler; opfordrer medlemsstaterne til at forbedre digitaliseringen af det administrative arbejde med henblik på en harmoniseret tilgang og til at sikre passende uddannelse af personale, der er involveret i gennemførelsen af EU-midler samt i kontrol og revisioner, så de fuldt ud kan forstå IT-værktøjernes kapacitet, vide, hvad der kan forventes med hensyn til de opnåede resultater, og forstå deres rolle i beslutningsprocessen;

15. understreger, at der i forbindelse med hybride finansielle instrumenter, når der anvendes "finansiering, som ikke er knyttet til omkostninger", og betalinger, der er betinget af opfyldelsen af delmål, mål og andre resultatindikatorer, er behov for nye revisionsmetoder og -tilgange samt fleksibilitet for revisionsmyndighederne og Kommissionen til at kontrollere udgifternes lovlighed;

16. insisterer på, at godt samarbejde og feedback mellem forvaltnings- og revisionsmyndighederne og Kommissionen er en anden vigtig faktor for effektiviteten

[13] Rettens dom af 12. marts 2019, Italien mod Kommissionen, T-135/15, ECLI:EU:T:2019:155.

af sikkerheds- og kontrolrammen; opfordrer Kommissionen til proaktivt at fremme god kommunikation mellem revisionsmyndighederne og programforvaltningsmyndighederne;

17. minder om, at dets udkast til holdning til Kommissionens forslag til forordning om de finansielle regler vedrørende Unionens almindelige budget gik langt videre, idet det opfordrede Kommissionen til at oprette et obligatorisk fælles integreret interoperabelt informations- og overvågningssystem, der giver mulighed for elektronisk registrering og lagring af data om modtagerne af EU-finansiering, også i et aggregeret format, herunder deres reelle ejere, og giver mulighed for regelmæssigt at stille disse data til rådighed for datamining og risikovurdering, samt sikrer, at de indikatorer, som systemet anvender, er pålidelige, objektive og begrænset til det, der er nødvendigt for en risikovurdering;

18. glæder sig over anvendelsen af satellitbilleder og nye billedteknologier til overvågning af den fælles landbrugspolitik, der giver regelmæssige observationer af en hel population af støttemodtageres landbrugsaktivitet; anerkender, at medlemsstaternes udbetalende myndigheder siden 2018 har kunnet udføre "kontrol i form af monitorering" og anvende automatiserede processer baseret på Sentinel-satellitdata under EU's Copernicus-program til at kontrollere, om visse regler for den fælles landbrugspolitik overholdes; opfordrer Kommissionen til fortsat at fremme dem, da de har potentiale til at reducere de administrative byrder, forbedre omkostningseffektiviteten, støtte identifikationen af "røde flag" for potentiel svig og sikre en harmoniseret tilgang;

°

° °

19. pålægger sin formand at sende denne beslutning til Rådet og Kommissionen.