

Bryssel den 24.6.2020
COM(2020) 268 final

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN

TILL EUROPAPARLAMENTET, RÅDET OCH REVISIONSRÄTTEN

Årsrapport till den myndighet som beviljar ansvarsfrihet om internrevisioner 2019

{SWD(2020) 117 final}

Innehållsförteckning

1. INLEDNING	2
2. INTERNREVISIONSTJÄNSTENS UPPDRAG: ANSVARIGHET, OBEROENDE OCH OBJEKTIVITET	2
3. ÖVERSIKT AV REVISIONSARBETET	3
3.1. Genomförande av revisionsplanen för 2019	3
3.2. Statistik om internrevisionstjänstens rekommendationer	4
4. SLUTSATSER BASERADE PÅ DET REVISIONSARBETE SOM UTFÖRTS UNDER 2019	6
4.1. Slutsats om resultatrevisioner	6
4.1.1. Övervakningsstrategier för tredje parter som genomför program	6
4.1.2. Kontrollstrategier för utvalda generaldirektorat och avdelningar	7
4.1.3. Hanteringsprocesser för personalresurser	8
4.1.4. Processer för it-hantering	9
4.1.5. Bättre lagstiftning	9
4.1.6. Granskningar för att bedöma genomförandet av kommissionens ramverk för intern kontroll	10
4.1.7. Övriga processer	10
4.2. Internrevisionstjänstens begränsade slutsatser	11
4.3. Övergripande yttrande om kommissionens ekonomiska förvaltning	11
5. SAMRÅD MED KOMMISSIONENS INSTANS FÖR FINANSIELLA ORIKTIGHETER	13
6. MILDRADE ÅTGÄRDER VAD GÄLLER POTENTIELLA INTRESSEKONFLIKTER (INTERNATIONELLA INTERNREVISIONSSTANDARDE) – UNDERSÖKNING AV EUROPEISKA OMBUDSMANNEN	13

1. INLEDNING

I denna rapport presenteras **de internrevisioner som Europeiska kommissionens tjänst för internrevision genomförde under 2019 av kommissionens generaldirektorat, avdelningar och genomförandeorgan**⁽¹⁾. Rapporten innehåller i) en sammanfattning av antalet och typen av internrevisioner som genomförts, ii) en sammanfattning av de rekommendationer som gjorts, och iii) de åtgärder som vidtagits för att följa upp dessa rekommendationer. Kommissionen överlämnar rapporten till Europaparlamentet och rådet i enlighet med artiklarna 118.8 och 247 i budgetförordningen⁽²⁾. Den bygger på en rapport som upprättats i enlighet med artikel 118.4 i budgetförordningen av kommissionens internrevisor om revisionsrapporter och rådgivande rapporter från internrevisionstjänsten som färdigställts under 2019³.

2. INTERNREVISIONSTJÄNSTENS UPPDRAG: ANSVARIGHET, OBEROENDE OCH OBJEKTIVITET

Internrevisionstjänstens uppdrag är att **förbättra och skydda organisationens värde genom att tillhandahålla riskbaserade och objektiva garantier, råd och insikter**. Internrevisionstjänsten hjälper kommissionen att nå sina mål genom ett systematiskt och disciplinerat arbete för att utvärdera och göra riskhanteringen, kontrollerna och styrningsprocesserna mer effektiva. Dess uppgifter omfattar att utvärdera och ge lämpliga rekommendationer för hur riskhanteringen, kontrollerna och styrningsprocesserna kan förbättras för att uppnå följande tre mål: i) att främja lämplig etik och lämpliga värderingar inom organisationen, ii) att säkerställa en effektiv hantering av organisationens resultat och ansvar, samt iii) att utarbeta en effektiv kommunikation av risk- och kontrollinformation till lämpliga delar av organisationen. Genom detta har internrevisionstjänsten som mål att främja en kultur av effektiv och ändamålsenlig förvaltning inom kommissionen och dess avdelningar.

Internrevisionstjänstens oberoende arbete är förankrat i budgetförordningen och i den **uppdagsstadga**⁽⁴⁾ som kommissionen har antagit. Enligt stadgan ska internrevisionstjänsten, för att säkerställa objektiva bedömningar och undvika intressekonflikter, bevara sitt oberoende i förhållande till de aktiviteter och verksamheter som den granskar. Om objektiviteten faktiskt eller till synes påverkas, måste uppgifterna för påverkan meddelas. Om internrevisorn anser det vara nödvändigt kan han eller hon vända sig direkt till kommissionens ordförande och/eller kommissionskollegiet.

Internrevisionstjänsten utför sitt arbete i enlighet med budgetförordningen, de internationella riktlinjerna för yrkesmässig internrevision och de yrkesetiska riktlinjerna från Institute of Internal Auditors.

Internrevisionstjänsten rapporterar om – och är funktionellt ansvarig för – alla sina revisioner till kommittén för revisionsuppföljning. Internrevisionstjänstens uppdrag: i) Rapportera till kommittén för revisionsuppföljning om större problem som framkommer i samband med dess revisioner samt ge förslag på möjliga förbättringar av de granskade processerna. ii) Utfärda ett årligt övergripande yttrande om kommissionens ekonomiska förvaltning. iii) Rapportera (åtminstone årligen) om sitt uppdrag och sina resultat enligt den årliga revisionsplanen. Rapporteringen omfattar exponering för betydande risker, kontrollproblem, problem i samband med styrningsarrangemang och andra frågor.

Kommittén för revisionsuppföljning bistår kommissionskollegiet med fullgörandet av åtagandena enligt fördragen, budgetförordningen och annan lagstiftning. Den gör detta genom att i) säkerställa internrevisionstjänstens oberoende, ii) vaka över kvaliteten på det interna revisionsarbetet, iii) säkerställa att kommissionen på vederbörligt sätt beaktar interna och externa revisionsrekommendationer och, iv) se till att de får lämplig uppföljning. På detta sätt bidrar kommittén till att förbättra kommissionens effektivitet och ändamålsenlighet när det gäller att uppnå målen. Kommittén för revisionsuppföljning underlättar också kollegiets uppsikt över kommissionens styrning, riskhantering och rutiner för intern kontroll. Kommitténs uppdagsstadga uppdaterades 2020 för att ta

⁽¹⁾ Rapporten omfattar inte de decentraliserade EU-organen, Europeiska utrikestjänsten eller andra organ där internrevisionstjänsten utför revisioner men som behandlas i separata årsrapporter.

⁽²⁾ Europaparlamentets och rådets förordning (EU, Euratom) 2018/1046 av den 18 juli 2018 om finansiella regler för unionens allmänna budget, om ändring av förordningarna (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 och beslut nr 541/2014/EU samt om upphävande av förordning (EU, Euratom) nr 966/2012 (EUT L 193, 30.7.2018, s. 1).

⁽³⁾ De revisionsrapporter som färdigställdes under perioden den 1 februari 2019 till den 31 januari 2020 ingår i denna rapport.

⁽⁴⁾ *Communication to the Commission, Mission Charter of the Internal Audit Service of the European Commission* (Meddelande till kommissionen – Uppdagsstadga för Europeiska kommissionens tjänst för internrevision – ej översatt till svenska), C(2020)1760 final av den 25 mars 2020.

hänsyn till den nya kommissionens tillträde den 1 december 2019 samt förändringar vad gäller kommitténs ledamöter.

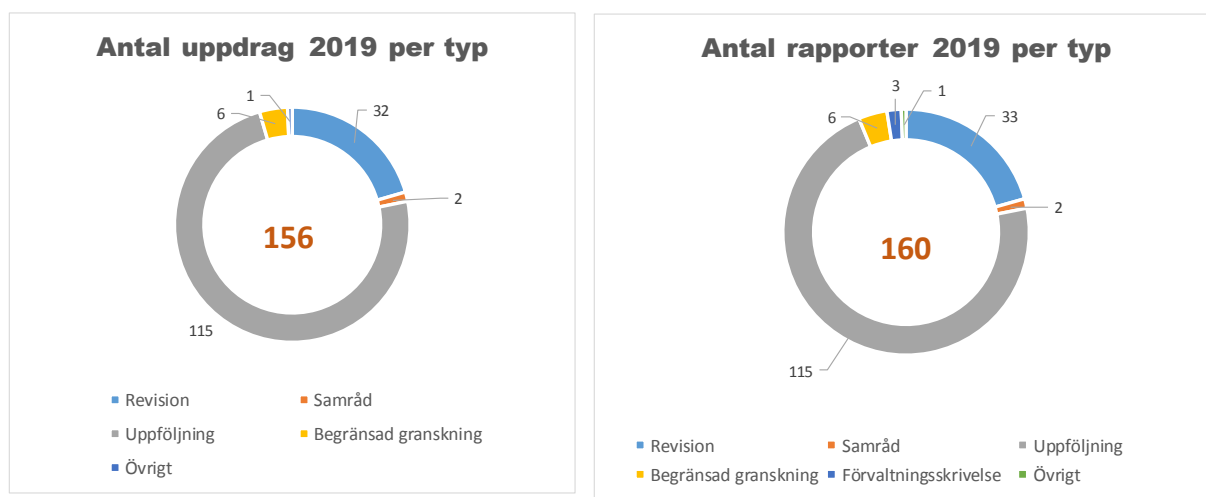
Internrevisionstjänsten utför inte revisioner av medlemsstaternas system för kontroll av EU-medel. Sådana revisioner omfattar enskilda stödmottagare, och utförs av medlemsstaternas internrevisorer, nationella revisionsmyndigheter, andra generaldirektorat vid kommissionen och Europeiska revisionsrätten. Internrevisionstjänsten utför dock revisioner av åtgärder som vidtas av kommissionens avdelningar för att övervaka och granska i) organ i medlemsstaterna, och ii) andra organ som ansvarar för utbetalning av EU-medel, exempelvis FN. Enligt budgetförordningen kan internrevisionstjänsten utföra dessa uppdrag på plats, även i medlemsstaterna.

3. ÖVERSIKT AV REVISIONSARBETET

3.1. Genomförande av revisionsplanen för 2019

På brytdagen den 31 januari 2020 hade 100 % av 2019 års uppdaterade revisionsplan fullgjorts. Revisionsplanen omfattade revisioner vid kommissionen och genomförandeorgan ⁵.

Totalt slutfördes 155 uppdrag (bestående av revisioner, uppföljningar och granskningar) samt ett annat (internt) projekt och 160 rapporter utfärdades (inklusive uppföljningsmeddelanden och förvaltningskrivelse) ⁶. En uppdelning av de typer av uppdrag och rapporter som slutförts visas i diagrammen nedan.



Källa: Europeiska kommissionen, tjänsten för internrevision.

Den ursprungliga planen för 2019 innehöll 44 revisionsuppdrag (revisioner, granskningar och konsultuppdrag men inga uppföljningar) som skulle vara klara senast under brytdatumet den 31 januari 2020. Planen innehöll dessutom 29 ytterligare uppdrag som skulle påbörjas före det brytdatumet och slutföras efter brytdatumet 2020. Planen för 2019 uppdaterades vid halvårsskiftet. Både den ursprungliga och den uppdaterade planen beaktades av kommittén för revisionsuppföljning.

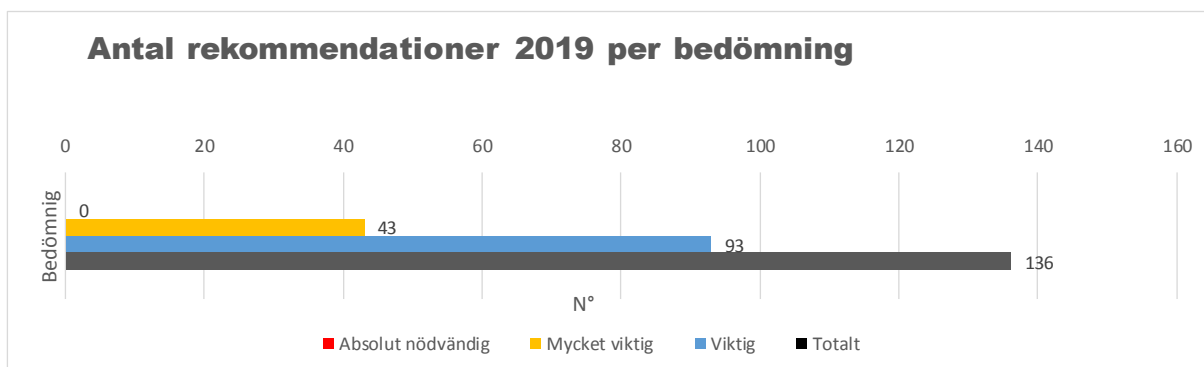
Internrevisionstjänsten planerar sitt revisionsarbete på grundval av en riskbedömning och en kapacitetsanalys. Detta är ett krav enligt internrevisionstjänstens uppdragsstadga och internationella standarder och bidrar till att säkerställa att revisionsplanen genomförs på ett effektivt och ändamålsenligt sätt. Genomförandet av revisionsplanen övervakas sedan regelbundet och justeras efter behov.

⁽⁵⁾ Bilagan till denna rapport innehåller en översikt över alla slutförda revisions- och uppföljningsuppdrag.

⁽⁶⁾ Förutom de 155 revisionsuppdragen och rapporterna ingick ett "annat uppdrag" i revisionsplanen för 2019. Det rörde det arbete som utfördes av en intern arbetsgrupp om innovation och digital revision, och utmynnade i en intern rapport till internrevisorn.

3.2. Statistik om internrevisionstjänstens rekommendationer

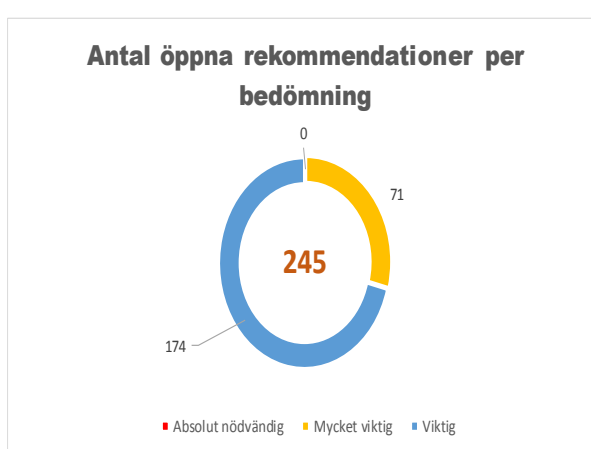
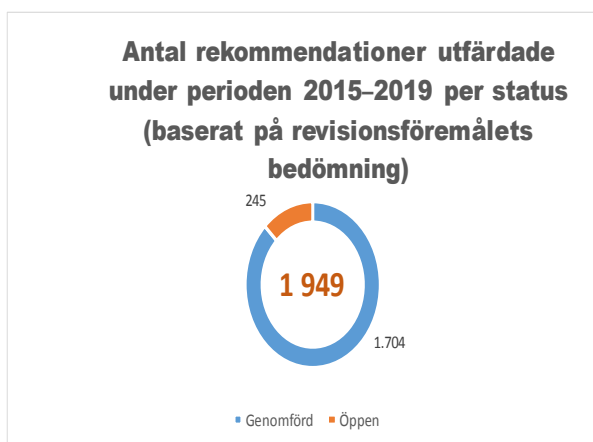
Antalet rekommendationer som utfärdats av internrevisionstjänsten under 2019 visas i diagrammet nedan ⁽⁷⁾.



Källa: Europeiska kommissionen, tjänsten för internrevision.

Under 2019 godtog de enheter som varit föremål för revision samtliga 136 rekommendationer som utfärdats av tjänsten för internrevision. De enheter som varit föremål för revision utarbetade handlingsplaner för alla rekommendationer. Handlingsplanerna lämnades in till internrevisionstjänsten och bedömdes vara tillfredsställande.

Av det totala antalet 1 949 (delvis) godtagna rekommendationer från internrevisionstjänsten under perioden 2015–2019 ⁽⁸⁾ bedömdes 1 704 (87 %) vara genomförda av de enheter som varit föremål för revision på brytdatumet den 31 januari 2020 ⁽⁹⁾. Detta innebär att totalt 245 rekommendationer (13 %) ännu inte har avslutats.



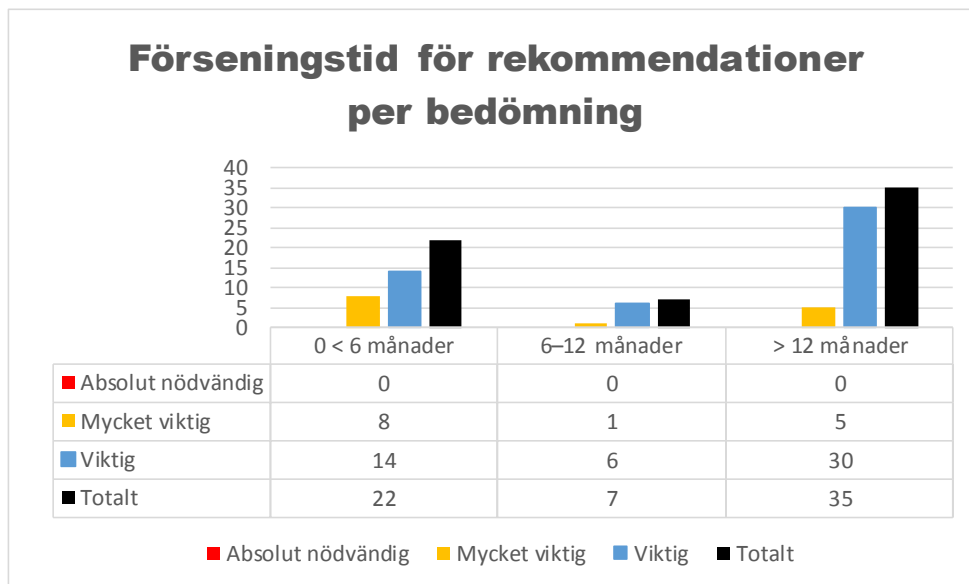
Källa: Europeiska kommissionen, tjänsten för internrevision.

Av dessa 245 oavslutade rekommendationer bedömdes 71 som mycket viktiga och 64 var försenade (dvs. inte genomförda till den ursprungliga genomförandedagen). Dessa försenade rekommendationer utgör 3,3 % av de totalt 1 949 (delvis) godtagna rekommendationerna. Av de 64 försenade rekommendationerna bedöms sex mycket viktiga rekommendationer mycket försenade (mycket försenade rekommendationer är rekommendationer som ännu inte har avslutats efter mer än sex månader jämfört med den ursprungliga genomförandedagen). Dessa mycket viktiga och mycket försenade rekommendationer utgör 0,3 % av det totala antalet absolut nödvändiga och mycket viktiga godtagna rekommendationerna under perioden 2015–2019 (jämfört med 0,9 % under den föregående rapporteringsperioden).

⁽⁷⁾ En omfattande översikt över internrevisionstjänstens rekommendationer finns i den rapport som riktar sig till kommittén för revisionsuppföljning daterad den 27 mars 2020 (Ares(2020)1799817).

⁽⁸⁾ Av de 1 950 rekommendationer som utfärdades 2015–2019 godtogs 1 949 (99,9 %) (delvis) av de enheter som varit föremål för revision (1 947 godtogs fullständigt och 2 godtogs delvis), och en (0,1 %) avvisades.

⁽⁹⁾ I diagrammet anges bedömningarna av rekommendationerna vid brytdatumet. De kan skilja sig från bedömningen i den ursprungliga rapporten om internrevisionstjänsten anser att de åtgärder som vidtagits av den enhet som varit föremål för revision är tillräckliga för att delvis minska de identifierade riskerna och om rekommendationen därmed har nedprioriterats.



Källa: Europeiska kommissionen, tjänsten för internrevision.

Sammantaget anser internrevisionstjänsten att genomförandet av revisionsrekommendationerna är tillfredsställande och jämförbart med tidigare rapporteringsperioder. Detta visar att kommissionens avdelningar är noga med att genomföra de absolut nödvändiga och mycket viktiga rekommendationerna, och därmed minska de risker som identifierats av internrevisionstjänsten. Det är ändå nödvändigt att uppmärksamma de enskilda rekommendationer som bedöms vara mycket viktiga och är mycket försenade (dvs. med mer än sex månader).

En sammanfattning av dessa mycket viktiga och mycket försenade rekommendationer ingår i bilagan till denna rapport – del 3. En särskild rapport om genomförandet av revisionsrekommendationerna utarbetades och överlämnades till kommittén för revisionsuppföljning.

4. SLUTSATSER BASERADE PÅ DET REVISIONSARBETE SOM UTFÖRTS UNDER 2019

4.1. Slutsats om resultatrevisioner

För att bidra till kommissionens resultatbaserade kultur och ökade fokus på värde för pengarna utförde internrevisionstjänsten två typer av revisioner under 2019: resultatrevisioner⁽¹⁰⁾ och revisioner som omfattar viktiga resultat aspekter (övergripande revisioner). Utförandet av båda dessa revisionstyper var en del av internrevisionstjänstens strategiska revisionsplan 2019–2021.

Internrevisionstjänsten gjorde i överensstämmelse med sina metoder och bästa praxis en indirekt bedömning av resultaten. Detta görs genom att den undersöker om och i så fall hur ledningen har inrättat kontrollsystem för att mäta och säkerställa resultatet (effektiviteten och ändamålsenligheten) i den egna verksamheten. På detta sätt vill internrevisionstjänsten säkerställa att generaldirektoraten och avdelningarna har inrättat lämpliga resultatramar och använder verktyg, nyckeltal och övervakningssystem för att mäta resultatet.

I följande avsnitt anges internrevisionstjänstens slutsatser om de olika resultat aspekterna av de revisioner som utfördes 2019.

4.1.1. Övervakningsstrategier för tredje parter som genomför program

Under tidigare år har internrevisionstjänsten utfört flera revisioner med inriktning på de övervakningsarrangemang som generaldirektoraten och avdelningarna har för att övervaka tredje parter som genomför program (och/eller politiska åtgärder). I sitt övergripande yttrande om den ekonomiska förvaltningen formulerade internrevisionstjänsten ett sakförhållande under fem år i rad (2015–2019) om övervakningsstrategierna angående tredje parter genomförandepolicy. Revisionen 2019 ger en blandad bild: svagheter påvisades (i tre av fem revisioner som slutförts 2019) avseende

⁽¹⁰⁾ Internrevisionstjänsten utförde totalt 31 resultatrevisioner och övergripande revisioner. Mer information finns i bilagan.

de granskade övervakningsstrategiernas ändamålsenlighet. Denna blandade bild beskrivs i de fyra punkterna nedan.

- Under 2019 utfördes två revisioner vid generaldirektoratet för energi och generaldirektoratet för transport och rörlighet. Dessa två revisioner gav inte upphov till några absolut nödvändiga eller mycket viktiga rekommendationer som pekade på svagheter i de befintliga övervakningsarrangemangen. En svaghet påvisades dock i revisionen av genomförandet av den kontrollstrategi som generaldirektoratet för energi tillämpar på de bemyndigade organ som genomför stödprogrammet för kärnkraftsavveckling med avseende på godkännande av förfinansiering, som inte är direkt kopplad till övervakningsstrategierna.
- En revision av programmet EU-finansiering för innovation (InnovFin) utfördes vid generaldirektoratet för forskning och innovation. InnovFin ingår i åtgärderna i Horisont 2020-programmet och är avsett att hjälpa företag och andra organisationer som arbetar med forskning och innovation att lättare få tillgång till lånefinansiering och finansiering med eget kapital. InnovFin främjar en rad olika skräddarsydda låne- och aktieprodukter i form av lån till företag, och genomförandet har delegerats till Europeiska investeringsbanken och Europeiska investeringsfonden. De interna kontroller som har införts av generaldirektoratet för forskning och innovation för att övervaka och kontrollera genomförandet av InnovFin och dess resultat grundar sig på en väl utformad övervakningsstrategi, men svagheter påvisades i resultatramen och därmed tillförlitligheten hos de underliggande uppgifterna för att bedöma dess ändamålsenlighet.
- Vid generaldirektoratet för jordbruk påvisade internrevisionstjänsten svagheter i den utsträckning i vilken processerna för förvaltning, kontroll och övervakning av ordningen för frukt och grönsaker är ändamålsenlig i praktiken. Den gällande lagstiftningen för ordningen för frukt och grönsaker kännetecknas i mycket hög grad av subsidiaritet. I praktiken innebär detta att kommissionen har begränsade möjligheter att ingripa i förvaltningen av denna ordning. Denna inriktning kommer att stärkas ännu mer i förslagen för den gemensamma jordbrukspolitiken efter 2020. Internrevisionstjänsten påvisade dock svagheter i i) det stöd och den vägledning som ges till medlemsstaterna, ii) den information som inkommer från medlemsstaterna, och iii) generaldirektoratets övervakning och utvärdering av ordningen för frukt och grönsaker.
- Generaldirektoratet för regional- och stadspolitik, generaldirektoratet för sysselsättning, socialpolitik och inkludering och generaldirektoratet för havsfrågor och fiske övervakar fortlöpande de operativa programmen för 2014–2020 via ett antal övervakningsverksamheter. Övervakningsverksamheterna omfattar i) deltagande i medlemsstaternas övervakningskommittéer, ii) granska de årliga genomföranderapporterna, iii) anordnande av årliga granskningsmöten med förvaltningsmyndigheterna, och iv) flera tillfälliga verksamheter, såsom bilaterala möten med medlemsstaterna, projektbesök och riktat stöd till medlemsstaterna. Med hjälp av dessa olika övervakningsverksamheter bedömer generaldirektoraten framstegen i genomförandet av de operativa programmen, identifierar svagheter i genomförandet och följer upp hur medlemsstaterna avhjälper dessa svagheter. Ett viktigt steg i övervakningen är den resultatgranskning som utfördes i mitten av 2019, då man bedömer huruvida de milstolpar som angetts för programmens resultatramar har uppnåtts. Generellt sett övervakar generaldirektoraten programmens genomförande och resultat på ett ändamålsenligt sätt och resultatgranskningen var väl utarbetad. Brister kvarstår dock när det gäller i) bedömning av programmets resultat, ii) identifiering och uppföljning av svagheter i genomförandet, och iii) för generaldirektoratet för regional- och stadspolitik och generaldirektoratet för sysselsättning, socialpolitik och inkludering, resultatuppgifternas tillförlitlighet.

4.1.2. Kontrollstrategier för utvalda generaldirektorat och avdelningar

Generaldirektoraten och avdelningarna ska säkerställa laglighet och korrekthet och en sund ekonomisk förvaltning av de program och projekt som finansieras via EU:s budget. Utanordnarna har delegerats uppgiften att utforma en kontrollstrategi. Denna strategi omfattar förhands- och efterhandskontroller som utgör den viktigaste grunden för den årliga revisionsförklaringen. Internrevisionstjänsten utförde flera revisioner på detta område under 2019 och påvisade flera brister i resultaten från dessa processer. Bristerna förklaras i punkterna nedan.

- Genomförandeorganet för små och medelstora företag ansvarar för genomförandet av projekt inom programmet för miljö och klimatpolitik. Internrevisionstjänsten konstaterade att genomförandeorganet i planeringen och utformningen av sina kontrollverksamheter inte använde riskrelaterad information för att besluta om vilken nivå kontrollerna skulle utföras på. Den fann även att genomförandeorganet inte bedömde kostnadseffektiviteten hos kontrollerna för programmet för miljö och klimatpolitik separat från de andra program som det genomför, trots att genomförandeorganet gör en allmän bedömning av kostnadseffektiviteten för alla kontroller för samtliga program.
- Vid generaldirektoratet för internationellt samarbete och utveckling påvisade internrevisionstjänsten en svaghet i övervakningen och uppföljningen av revisioner både vid EU-delegationer och huvudkontor. En liknande svaghet påvisades hos generaldirektoratet för grannskapspolitik och utvidgningsförhandlingar: trots att vägledningen om riskbedömning som låg till grund för upprättandet av kontrollplanen och den årliga revisionsplanen är väl utarbetade, kvarstår brister i uppföljningen av revisionsresultaten och utformningen av nyckeltalen.
- Vid generaldirektoratet för europeiskt civilskydd och humanitära biståndsåtgärder (Echo) påvisade internrevisionstjänsten svagheter avseende korrekthet och en sund ekonomisk förvaltning i förhandskontrollerna före slutbetalning och även i efterhandsrevisionerna. Om dessa brister inte snabbt rättas till kan de med tiden påverka kontrollstrategins ändamålsenlighet.
- Tjänsten för utrikespolitiska instrument finansierar projekt för att stödja i) civila krishanteringsuppdrag, och ii) förberedande och uppföljande åtgärder samt nödåtgärder, exempelvis gemensamma säkerhetsuppdrag och försvarspolitiska uppdrag. Tjänsten säkerställer budgetgenomförandet genom i) ett system med förhands- och efterhandskontroller samt interna övervakningsarrangemang, ii) de skyldigheter som anges i de avtal som ingås mellan kommissionen och varje gemensamt utrikes- och säkerhetspolitiskt uppdrag, och iii) särskilda åtgärder, såsom externa revisioner och finansiell rapportering som utförs av uppdragen. Revisorer observerade förseningar i avslutandet av mandaten för uppdragen och ineffektiva riskbegränsningsåtgärder för genomförandet av EU:s budgetmedel som delegerats till ett icke-pelarbodmt uppdrag i Somalia.
- Generaldirektoratet för migration och inrikes frågor, som även har ansvar för efterhandsrevisionsfunktionen för generaldirektoratet för rättsliga frågor och konsumentfrågor, har överlag infört de nödvändiga processerna för sin revisionsverksamhet, inbegripet avslutande av räkenskaper. Det finns dock brister i organisationen och planeringen av revisionsverksamheten, genomförandet av revisionsplanen och avslutandet av räkenskaperna som kan påverka dessa processers ändamålsenlighet i praktiken. Dessa brister ifrågasätter visserligen inte generaldirektoratets revisionsförklaring, men det kan däremot ifrågasättas om generaldirektoratet, på det sätt som det för närvarande är organiserat på, har den underliggande kapacitet som krävs för att rätta till dessa svagheter i praktiken.

4.1.3. *Hanteringsprocesser för personalresurser*

Under de senaste åren har internrevisionstjänsten utfört flera revisioner av hanteringsprocesserna för personalresurser vid flera generaldirektorat och avdelningar. Under 2018 skickade den även en förvaltningskrivelse till generaldirektoratet för personal och säkerhet där den beskrev de gemensamma problem som påvisats vid dessa revisioner.

Även om de mycket viktiga rekommendationerna från tidigare revisioner av personalresurser har genomförts påvisades problem som upptäckts under tidigare år även i två av de revisioner av personalresurser som utfördes 2019. Internrevisionstjänsten påvisade svagheter i kartläggningen av uppgifter och kompetens, bedömningen av arbetsbördan och i personalfördelningen både vid generaldirektoratet för skatter och tullunionen och Europeiska byrån för bedrägeribekämpning. Internrevisionstjänsten rekommenderade dessutom generaldirektoratet för skatter och tullunionen att i) utarbeta en övergripande strategi för personalresurser i linje med sin verksamhetsstrategi, och ii) vidta nödvändiga operativa åtgärder. Europeiska byrån för bedrägeribekämpning har redan utarbetat en strategisk plan för personalresurser. Den bör nu omsätta den strategiska planens mål i konkreta åtgärder och övervakningsåtgärder som säkerställer ett ändamålsenligt genomförande av åtgärderna i praktiken och hjälper den att uppnå sina verksamhetsmål.

Revisionen av personalresurser vid generaldirektoratet för handel föranledde däremot inga absolut nödvändiga eller mycket viktiga rekommendationer.

Revisionen på plats av förvaltningen av gemensamma forskningscentrumet avslöjade två problem avseende i) lednings- och förvaltningsstrukturer, och ii) tillräckliga personalresurser och tillräcklig kompetens för platsförvaltning och infrastrukturrelaterade verksamheter.

Revisionen av effektiviteten och ändamålsenligheten i fråga om direktoratet för hälsa och livsmedel: revision och analys vid generaldirektoratet för hälsa och livsmedelssäkerhet avslöjade brister avseende i) bemanning för verksamheter, ii) tidrapportering, och iii) resultatövervakning. Om dessa svagheter inte rättas till kan de leda till att generaldirektoratet inte kan säkerställa att de kontrollsystem som finns i medlemsstaterna och de exporterande länderna uppfyller de lagstadgade kraven.

Revisionen bekräftade att både direktoratet för gemensamma tjänster och det operativa direktoratet måste fullgöra sitt ansvar för hanteringen av personalresurser. Generaldirektoratet för personal och säkerhet spelar en central roll i i) utformningen av kommissionens personalpolicy, ii) utformningen av de centrala verktyg som fortfarande behövs, och iii) tillhandahållande av särskild vägledning, hjälp och stöd via kontoförvaltningscentrumen och direktoratet för gemensamma tjänster. Generaldirektoratet och direktoratet för gemensamma tjänster bör utforma och genomföra lämpliga strategier för personalresurser som hjälper dem att uppnå sina mål och åtgärda de påvisade riskerna. De kan göra detta via riktade åtgärder på sin nivå, med hänsyn till de särskilda förhållandena kring generaldirektoratet/avdelningen, utan att behöva vänta på åtgärder eller verktyg som det tas initiativ till på organisationsnivå. Detta bör inte bara göras på generaldirektorats-/avdelningsnivå, utan även på nivån för specifika verksamhetsprocesser.

4.1.4. Processer för it-hantering

Flera it-revisioner inriktades på it-projektledningsmetoder. Två it-revisioner vid generaldirektoratet för informationsteknik och generaldirektoratet för utbildning, ungdom, idrott och kultur påvisade inga väsentliga resultatproblem. Ett problem med styrningsmetoder i övervakningen av program och projekt påvisades dock i revisionen av it-styrningen och projektledningen vid Publikationsbyrån. Hos Europeiska byrån för bedrägeribekämpning påvisade internrevisionstjänsten även ett antal svagheter i kontrollerna av byråns innehållshanteringsverktyg, särskilt i de tidiga stadierna av projektet för att utveckla verktyget. Byrån arbetade visserligen stadigt med att rätta till dessa svagheter, men internrevisionstjänsten ansåg att de måste åtgärdas snabbt. Överlag var kontrollerna av it-projektledningsmetoderna vid Europeiska byrån för bedrägeribekämpning inte tillräckliga för att säkerställa att riskerna begränsas, och fem mycket viktiga svagheter påvisades.

4.1.5. Bättre lagstiftning

Flera aspekter av initiativet för bättre lagstiftning granskades i ett antal revisioner. Bland exemplen återfinns bland annat följande: i) En revision av genomförandet av principerna för bättre lagstiftning inom ramen för arbetet med förslagen om en digital inre marknad vid generaldirektoratet för kommunikationsnät, innehåll och teknik. ii) En revision av konsekvensbedömningar vid generaldirektoratet för hälso- och konsumentfrågor. iii) En revision av utvärderingar och undersökningar vid generaldirektoratet för klimatpolitik och generaldirektoratet för miljö. iv) En revision av övervakningen av genomförandet av EU-lagstiftningen vid generaldirektoratet för skatter och tullunionen. Inga väsentliga resultatproblem identifierades inom dessa områden, utom vid generaldirektoratet för miljö, som fick följande rekommendationer: i) Stärka övervakningen av genomförandet av externa leverantörers arbete. ii) Rationalisera dokumenthanteringssystemet och tillgången till upphandlingsdokument. iii) Förbättra övervakningen och kvalitetsgranskningen av upphandlingsdokument.

4.1.6. Granskningar för att bedöma genomförandet av kommissionens ramverk för intern kontroll

Under 2019 inledde internrevisionstjänsten en rad begränsade granskningar (vid sex generaldirektorat ⁽¹¹⁾) för att bedöma genomförandet av kommissionens nya ramverk för intern kontroll. Resultaten var tillfredsställande överlag, eftersom ingen av de sex begränsade granskningarna gav upphov till absolut nödvändiga eller mycket viktiga rekommendationer.

⁽¹¹⁾ Vid generaldirektoratet för kommunikation, generaldirektoratet för tolkning, generaldirektoratet för översättning, infrastruktur- och logistikbyrån i Bryssel, infrastruktur- och logistikbyrån i Luxemburg och Europeiska rekryteringsbyrån.

4.1.7. Övriga processer

Kommissionen tar hjälp av europeisk statistik för att rapportera till berörda aktörer och övervaka arbetet med att uppnå sina viktigaste politiska åtgärder, mål och prioriteringar. Europeisk statistik används även i undersökningar och som underlag för externa aktörers beslutsfattande. Det är därför viktigt att den europeiska statistiken håller hög kvalitet. Internrevisionstjänsten konstaterade att trots att Eurostats primära kvalitetskontroller som är integrerade i produktionsprocesserna genomfördes på ett korrekt sätt, var inte kvalitetsgranskningens funktionen ändamålsenlig.

Generaldirektoratet för hälsa och livsmedelssäkerhet förvaltar utgifter för insatser och program på hälso- och livsmedelssäkerhetsområdet. Detta omfattar en rad olika verksamheter på områdena djurhälsa, växtskydd, djurskydd, offentliga kontroll och it-aktiviteter. Internrevisionstjänsten fann ett antal svagheter i det interna kontrollsystem som ligger till grund för processerna för att granska den enhetskostnadsmetod som medlemsstaterna använder för att finansiera veterinärprogram, växtskyddsprogram och nödåtgärder. Svagheter rörde bland annat luckor i hur processen är organiserad, interna samråd, förhandsanalys och konsekvensbedömning av föreslagna ändringar, hur snabbt intern och extern kommunikation sker, och svagheter i samband med beredskapsplanerna.

Generaldirektoratet för miljö deltar i ett antal internationella verksamheter för att begränsa miljöhot, främja miljövänliga åtgärder, minska EU:s miljöavtryck, skapa lika villkor för företag på nationell nivå, och skapa möjligheter för EU-företag utomlands. Ett ändamålsenligt samarbete och engagemang är därför avgörande aspekter för att hantera dessa globala utmaningar. Generaldirektoratet för miljö har överlag infört nödvändiga processer för en ändamålsenlig planering och prioritering av sina internationella verksamheter och för att övervaka och rapportera om dessa på ett tillfredsställande sätt. Internrevisionstjänsten konstaterade dock att generaldirektoratet för miljö inte formellt har infört eller fastställt i) frivilliga partnerskapsavtal och arrangemang för samordning av dessa med generaldirektoratet för internationellt samarbete och utveckling, och ii) ansvarsuppgifter för de olika stegen i en individuell process för frivilliga partnerskapsavtal.

Internrevisionstjänsten genomförde dessutom den andra fasen av en revision av hanteringen av betalningskrav i fråga om konkurrensböter och betalningskrav i samband med kommissionens korrigerande befogenheter. Revisionen genomfördes i två faser. Den första fasen omfattade en bedömning av hanteringen av betalningskrav på operativ nivå vid ett antal utvalda generaldirektorat (fokus för fas 1, revisionen slutfördes 2017), medan den andra fasen rörde den centrala nivån (fokus för fas 2, revisionen slutfördes 2019). Under revisionens andra fas påvisade internrevisionstjänsten svagheter på central nivå i hanteringen av insolvens och konkurser samt i avräkningsprocessen, som ger kommissionen möjlighet att driva in skulder genom att dra av betalningar mot skulder som innehas av rättsliga enheter eller specifika organ. Även om dessa svagheter inte undergräver skuldåtervinningsprocessen i grunden bör generaldirektoratet för budget rätta till dem i tid för att maximera återvinningsprocessens ändamålsenlighet och därmed säkerställa ett fortsatt gott skydd av EU-budgeten.

4.2. Internrevisionstjänstens begränsade slutsatser

Internrevisionstjänsten utfärdade begränsade slutsatser om den interna kontrollen till varje (12) generaldirektorat och avdelning i februari 2020. Dessa begränsade slutsatser bidrog till de berörda generaldirektoratens och avdelningarnas årliga verksamhetsrapporter för 2019. De baseras på det revisionsarbete som utförts under de senaste tre åren och omfattar alla öppna rekommendationer som utfärdats av internrevisionstjänsten och de tidigare internrevisionsenheterna (i den mån de övertagits av internrevisionstjänsten). Internrevisionstjänstens slutsatser om den interna kontrollen är begränsade till de förvaltnings- och kontrollsystem som var föremål för revision och omfattar inte sådana system som inte har granskats av internrevisionstjänsten under de senaste tre åren.

4.3. Övergripande yttrande om kommissionens ekonomiska förvaltning

Internrevisionstjänsten utfärdar i enlighet med sin uppdragsstadga ett årligt övergripande yttrande om kommissionens ekonomiska förvaltning. Yttrandet baseras på internrevisionstjänstens revisionsarbete inom området ekonomisk förvaltning i kommissionen under de senaste tre åren (2017 till 2019). I yttrandet beaktas även uppgifter från andra källor, som Europeiska revisionsrättens utlåtanden. Det övergripande yttrandet utfärdas parallellt med denna rapport och omfattar samma år.

⁽¹²⁾ Utom generaldirektoratet för försvarsindustri och rymdfrågor, för insatsen Inspirera, debattera, engagera och agera snabbt och arbetsgruppen för förbindelser med Förenade kungariket.

I likhet med tidigare versioner är det övergripande yttrandet för 2019 kvalificerat beträffande de reservationer som gjorts i de delegerade utanordnarnas revisionsförklaringar. Som underlag för sitt yttrande har internrevisionstjänsten beaktat den kombinerade effekten av i) de belopp som bedöms vara utsatta för risker enligt redovisningen i de årliga verksamhetsrapporterna, ii) korrigeringsförmågan enligt tidigare finansiella korrigeringar och återvinningar, samt iii) genom uppskattningar av framtida korrigeringar och riskbelopp vid stängning. Med tanke på storleken av tidigare finansiella korrigeringar och återvinningar och under förutsättning att korrigeringarna under de kommande åren kommer att ligga på en jämförbar nivå har EU:s budget ett lämpligt skydd som helhet (inte nödvändigtvis enskilda politikområden) och över tid (ibland flera år i efterhand).

Utan ytterligare förbehåll för det övergripande yttrandet betonade internrevisionstjänsten följande frågor:

i) Genomförandet av EU:s budget inom ramen för den nuvarande krisen i samband med covid-19-pandemin. Behovet av en detaljerad bedömning av framväxande risker samt utarbetande och genomförande av motsvarande begränsande åtgärder.

Den hälsomässiga, sociala, ekonomiska och finansiella situation som covid-19-pandemin har gett upphov till medför eventuellt höga och övergripande risker för institutionen vad gäller genomförandet av EU-budgeten och uppnåendet av dess politiska prioriteringar.

Kommissionen ansvarar för genomförandet av EU:s budget. Detta inbegriper de verksamheter som genomfördes före krisen (som en del av den fleråriga budgetramen 2014–2020), för vilka adekvata kontroller fortfarande måste göras, och under själva krisen, vad gäller tillförlitlighets-, efterlevnads- och resultatasppekter.

Krisen fortsätter och situationen ger upphov till utmaningar, särskilt när det gäller följande:

- Genomförandet av budgeten i enlighet med den tillämpliga rättsliga ramen, till följd av ändrade och nya regler, brådskande förfaranden, användning av undantagsåtgärder, svåra förhållanden och/eller begränsad tillgång till finansiella och mänskliga resurser.*
- Den utsträckning i vilken nödvändiga kontroller, vare sig det rör sig om kommissionen, medlemsstaterna, tredjeländer, genomförandepartner och/eller stödmottagare, kan genomföras som planerat på grund av logistiska begränsningar, såsom fullständig och snabb tillgång till information och dokumentation, problem med att genomföra uppdrag/kontroller på plats samt möjligheterna för genomförandepartner och stödmottagare att fortsätta sin normala verksamhet.*
- Eventuell inverkan på kommissionens nuvarande och framtida kapacitet att göra korrigeringar på grund av den mycket problematiska ekonomiska situation som måste hanteras på EU-nivå och nationell nivå, bland annat risken för att slutmottagare går i konkurs, vilket kan innebära att det blir svårt att återvinna felaktiga belopp.*

De garantier som ges för den ekonomiska förvaltningen av EU:s budget är fleråriga och är beroende av hur effektiva de motsvarande kontrollstrategierna är på olika nivåer. De baseras på riskbedömningar av programmen och de motsvarande budgettransaktionerna, för- och efterhandskontroller av utgifter, övervakningsstrategier för tredje parter som genomför åtgärder och program samt genomförandet av korrigerande åtgärder för att skydda EU:s budget.

För att säkerställa att budgeten skyddas på vederbörligt sätt inför dessa helt nya utmaningar bör kommissionens generaldirektorat och avdelningar i) vederbörligen bedöma de risker som covid-19-pandemin orsakar för den ekonomiska förvaltningen när det gäller garantier, efterlevnad av den rättsliga ramen, de fleråriga systemens korrigerande kapacitet samt resultat, och ii) fastställa och genomföra lämpliga begränsande åtgärder, exempelvis genom att justera eller omdefiniera sina kontrollstrategier.

ii) Övervakningsstrategier för tredje parter som genomför åtgärder och program.

Även om kommissionen fortfarande har det övergripande ansvaret för att säkerställa utgifternas laglighet och korrekthet och en sund ekonomisk förvaltning (och även uppfyllandet av de politiska målen) förlitar den sig i allt högre grad på tredje part för att genomföra sina program. Detta görs först och främst genom en delegering av genomförandet av EU:s driftsbudget eller vissa uppgifter till

tredjeländer, internationella organisationer eller internationella finansinstitut, nationella myndigheter och nationella organ i medlemsstaterna, gemensamma företag, organ utanför EU och EU:s decentraliserade organ. Inom vissa politikområden används alternativa finansieringsmekanismer i större utsträckning (eller planeras att användas). Detta medför särskilda utmaningar och risker för kommissionen, vilket även betonas av Europeiska revisionsrätten.

För att uppfylla sina övergripande skyldigheter måste generaldirektoraten övervaka genomförandet av programmen och de politiska åtgärderna och ge vägledning och stöd när det behövs. Generaldirektoraten måste därför definiera och genomföra lämpliga, effektiva och ändamålsenliga verksamheter för tillsyn/övervakning/rapportering för att säkerställa att de delegerade enheterna och övriga partner genomför programmen på ett effektivt sätt, skyddar EU:s ekonomiska intressen, uppfyller delegeringsavtalet i förekommande fall och tar itu med eventuella problem så fort som möjligt.

Internrevisionstjänsten fortsatte i ett antal revisioner 2019 att rekommendera att de berörda generaldirektoratens kontrollstrategier och övervakningsarrangemang bör omfatta tydligare prioriteringar och behovet av att säkerställa en sund ekonomisk förvaltning i dessa organ inom och utanför EU. Även om både de centrala avdelningarna och generaldirektoratens berörda avdelningar under de senaste åren har vidtagit åtgärder för att begränsa de risker som identifierats under revisionsarbetet, krävs det fortfarande ytterligare förbättringar inom vissa områden.

Kommissionens generaldirektorat bör därför fortsätta sitt arbete med att identifiera och bedöma risker i samband med delegering av uppgifter till tredje parter och bedriva en ändamålsenlig och effektiv tillsyn genom att ytterligare utveckla relevanta kontrollstrategier. Detta är inte bara relevant för de verksamheter som har delegerats enligt den gällande fleråriga budgetramen 2014–2020, utan är ännu viktigare med tanke på att användningen av aktie-, garanti- och riskdelningsinstrument förväntas öka under nästa fleråriga budgetram 2021–2027.

Internrevisionstjänsten kommer att övervaka utvecklingen av covid-19-krisens effekter och beroendet av tredje parter för genomförandet av program, den gällande och den nya (reviderade) fleråriga budgetramen, de uppdaterade politiska prioriteringarna och kommissionens ekonomiska förvaltning. Detta kommer att göras som ett led i internrevisionstjänstens uppdateringar av de regelbundna (strategiska) riskbedömningarna och de resulterande revisionsplanerna.

5. SAMRÅD MED KOMMISSIONENS INSTANS FÖR FINANSIELLA ORIKTIGHETER

Inga systematiska problem rapporterades 2019 av instansen för finansiella oriktigheter enligt artikel 143 i budgetförordningen⁽¹³⁾ i de fall den avger det yttrande som avses i artikel 93 i budgetförordningen.

6. MILDRADE ÅTGÄRDER VAD GÄLLER POTENTIELLA INTRESSEKONFLIKTER (INTERNATIONELLA INTERNREVISIONSSTANDARDE) – UNDERSÖKNING AV EUROPEISKA OMBUDSMANNEN

Internrevisionstjänstens nuvarande generaldirektör, kommissionens internrevisor Manfred Kraff, tillträdde sin tjänst den 1 mars 2017. Tidigare var han vice generaldirektör och räkenskapsförare för kommissionen vid kommissionens generaldirektorat för budget.

I enlighet med internationella revisionsstandarder⁽¹⁴⁾ utfärdade Manfred Kraff den 7 mars 2017, efter att ha utsetts till generaldirektör och internrevisor, instruktioner för vilka arrangemang som skulle införas för att mildra och/eller undvika alla potentiella eller upplevda intressekonflikter vad gäller internrevisionstjänstens revisionsarbete och hans tidigare ansvarsområden. Dessa arrangemang förlängdes under 2018 (till den 1 mars 2019), 2019 (till den 1 mars 2020) och 2020 (till den 1 mars 2021) genom instruktionsmeddelanden till all personal vid internrevisionstjänsten som utfärdades av

⁽¹³⁾ Det bör noteras att sedan den nya budgetförordningen trädde i kraft har funktionerna för alla institutioners instanser för finansiella oriktigheter överförts till det system för tidig upptäckt och uteslutning som avses i artikel 143 i budgetförordningen.

⁽¹⁴⁾ Enligt de internationella revisionsstandarder som det uttryckligen hänvisas till i budgetförordningens artikel 98 ("Utseende av internrevisor") gäller följande: "Om oberoendet eller objektiviteten faktiskt eller till synes påverkas, måste uppgifterna för påverkan meddelas lämpliga parter. Typen av meddelande beror på påverkan." (IIA-IPPF standard 1130). I normerna anges även att "internrevisorer måste avstå från att bedöma viss specifik verksamhet för vilken de tidigare haft ansvar. Objektiviteten antas vara påverkad om en internrevisor tillhandahåller kvalitetssäkringstjänster för en verksamhet för vilken internrevisorn hade ansvar under det senaste året" (IIA-IPPF standard 1130.A1).

Manfred Kraff den 1 mars 2018, 1 mars 2019 och 2 mars 2020. Enligt dessa arrangemang ska Manfred Kraff inte vara inblandad i revisionsarbetet i samband med den verksamhet som han var ansvarig för innan han tillträdde sin tjänst vid internrevisionstjänsten. Det blev Jeff Mason, tidigare tillförordnad generaldirektör för internrevisionstjänsten (från september 2016 till februari 2017) och numera direktör vid internrevisionstjänsten (IAS.B, Revision vid kommissionen och genomförandeorganen I) som fick ansvar för översynen av revisionsarbetet i sådana fall. Arrangemangen innebar även att kommittén för revisionsuppföljning skulle informeras om dessa instruktioner och genomförandet av dessa och att Jeff Mason skulle vända sig till kommittén för revisionsuppföljning för bedömning av alla situationer som kan tolkas som att Manfred Kraffs oberoende eller objektivitet påverkas. I sådana fall ska Manfred Kraff avstå från översyn av det relaterade revisionsarbetet.

Arrangemangen diskuterades med kommittén för revisionsuppföljning vid dess möte i mars 2018. Kommittén för revisionsuppföljning ansåg att man genom de åtgärder som internrevisionstjänsten fastställt bemöter risken för intressekonflikt på lämpligt sätt, i linje med internationella standarder och bästa praxis. Kommittén noterade även att arrangemangen för att säkerställa organisatoriskt oberoende har genomförts på ett tillfredsställande sätt i praktiken vid relevanta revisioner. Kommittén granskade det faktiska genomförandet av dessa arrangemang under 2018 vid sina möten i januari 2019 (beredningsgrupp), i mars 2019 (beredningsgrupp) och i mars 2020. Kommittén konstaterade med tillfredsställelse att arrangemangen hade genomförts i praktiken vid ett antal revisioner och ansåg att detta var ledande praxis inom internrevisorsyrket.

Under utfrågningarna i samband med beviljandet av ansvarsfrihet för rapporteringsåret under perioden 2018–2020 lade Manfred Kraff fram de gällande arrangemangen för Europaparlamentets budgetutskott. Dessa arrangemang offentliggjordes även i internrevisionstjänstens årliga verksamhetsrapporter för 2017, 2018 och 2019 och i kommissionens årsrapport om internrevisioner från september 2018, juni 2019 och juni 2020.

Europeiska ombudsmannen skickade ett brev till Europeiska kommissionen den 4 december 2017 och informerade om att, efter att ett klagomål inkommit från allmänheten, en undersökning skulle inledas för att bedöma lämpligheten för de åtgärder som kommissionen vidtagit för att förebygga alla intressekonflikter eller upplevda intressekonflikter vad gäller utnämningen av internrevisionstjänstens nya generaldirektör. Internrevisionstjänsten och kommissionens centrala avdelningar besvarade de frågor som togs upp av ombudsmannen och lämnade alla relevanta styrkande handlingar och uppgifter som begärts.

Ombudsmannen avslutade undersökningen den 23 juli 2019. Ombudsmannen har avslutat detta ärende ⁽¹⁵⁾, med slutsatsen att i) kommissionen hade infört lämpliga åtgärder för att undvika potentiella intressekonflikter och garantera internrevisionstjänstens objektivitet, och ii) att kommissionen inte hade gjort sig skyldig till administrativa missförhållanden när den utnämnde generaldirektören för sin internrevisionstjänst.

⁽¹⁵⁾ Beslut av den 23 juli 2019 och ändringsbeslut av den 30 oktober 2019 i ärende 1324/2017/LM om hur Europeiska kommissionen utnämnde generaldirektören för sin internrevisionstjänst.