

EUROPEISKA
REVISIONSRÄTTEN

Yttrande nr 1

2010

FÖRBÄTTRA DEN EKONOMISKA FÖRVALTNINGEN
AV EUROPEISKA UNIONENS BUDGET:
RISKER OCH UTMANINGAR



SV

INNEHÅLLSFÖRTECK-

PUNKT

- 2 **INLEDNING**
- 3 - 5 **MINSKA OMFATTNINGEN AV ORIKTIGHETER
YTTERLIGARE**
- 3 - 4 **VILKA OMRÅDEN ÄR HÖGRISKOMRÅDEN?**
- 4 - 5 **VAD MER KAN GÖRAS FÖR ATT MINSKA ORIKTIGHETERNA?**
- 6 - 8 **FÖRBÄTTRA KVALITETEN PÅ MEDELSANVÄNDNINGEN
(SPARSAMHET, EFFEKTIVITET OCH ÄNDAMÅLSENLIGHET)**
- 6 - 7 **VAR FINNS STORA MÖJLIGHETER TILL FÖRBÄTTRING?**
- 8 **VAD MER KAN GÖRAS FÖR ATT ÖKA KVALITETEN PÅ
MEDELSANVÄNDNINGEN?**
- 9 **SLUTSATS**

INLEDNING

- 1.** Sedan 1999 har kommissionen lagt stor vikt vid att förbättra den ekonomiska förvaltningen av Europeiska unionens budget. Bland annat har man genomfört ett program för reform av den interna förvaltningen¹ och prioriterat att minska omfattningen av oriktiga utgifter samt tagit initiativ till att förbättra övervakningen och kontrollen av EU-medel² och till att reformera EU:s budget³. Kommissionens ordförande har förklarat att alla nya kommissionsinitiativ kommer att styras av principen om "smart lagstiftning"⁴.
- 2.** De senaste åren har revisionsrätten rapporterat om förbättringar i den interna kontrollen vid kommissionen och om en minskad omfattning av oriktiga betalningar totalt sett⁵. Revisionsrätten fortsätter dock att rapportera att omfattande oriktiga betalningar på stora budgetområden förekommer⁶ och att viktiga aspekter av olika utgiftsprogram som EU genomför kan förbättras. Den planerade översynen av budgetförordningen, den nya budgetramen och budgetreformen erbjuder stora möjligheter att komma till rätta med de problem som revisionsrätten har identifierat.
- 3.** Avsikten med detta dokument är att sammanfatta huvudbudskapen i revisionsrättens senaste årsrapporter och särskilda rapporter och identifiera de största riskerna och utmaningarna när det gäller att minska omfattningen av oriktiga betalningar ytterligare och att förbättra kvaliteten på EU:s medelsanvändning.

¹ *Reformen av kommissionen* – Vitbok (KOM(2000) 200 slutlig/2).

² *Handlingsplan för en integrerad ram för intern kontroll* – (KOM(2006) 9 och SEK(2006) 49).

³ *Budgetreform för ett Europa i förändring* – (SEK(2007) 1188 slutlig).

⁴ *Politiska riktlinjer för nästa kommission*, José Manuel Barroso, Bryssel den 3 september 2009.

⁵ Tabell 1.1 i *Revisionsrättens årsrapport om budgetgenomförandet för budgetåret 2008* (årsrapporten för 2008).

⁶ Tabell 1.3 i årsrapporten för 2008.

MINSKA OMFATTNINGEN AV ORIKTIGHETER YTTERLIGARE

VILKA OMRÅDEN ÄR HÖGRISKOMRÅDEN?

4. Trots att omfattningen av oriktigheter har minskat totalt sett, är den fortfarande stor på viktiga utgiftsområden. De områden där revisionsrätten har konstaterat den största omfattningen av oriktigheter är i betalningarna för **sammanhållning** och **bistånd till tredjeland, utvecklingssamarbete och utvidgning**, inbegripet föranslutnings- och granskingsprogram. Dessutom har en stor omfattning av oriktiga betalningar konstaterats när det gäller utgifter för **ramprogrammet** för forskning och teknisk utveckling och **landsbygdsutveckling**⁷.
5. Huvuddelen av utgifterna på dessa områden är fleråriga och kopplade till specifika programperioder. Merparten gäller ersättning av kostnader som slutliga stödmottagare har redovisat.
6. Fall av oriktighet ("fel") förekommer oftast i mellanliggande betalningar och slutbetalningar och är resultatet av att stödmottagare begär ersättning för icke stödberättigande kostnader, att stödberättigande kostnader redovisas för högt och att betalningsvillkor inte uppfylls, särskilt regler för offentlig upphandling. De två huvudorsaker som revisionsrätten har identifierat till sådana fel är
 - a) brister i systemen för kontroll av riskerna på slutmottagarnivå,
 - b) komplexiteten hos reglerna för stödberättigande och andra villkor som stödmottagarna måste uppfylla.
7. Kommissionen har bestämt hävdad att de berörda utgifternas "fleråriga karaktär" innebär att de flesta fel kan upptäckas och korrigeras innan de aktuella programmen avslutas. Revisionsrätten anser dock att det för närvarande inte finns tillräckligt med information tillgänglig till stöd för detta påstående.

⁷ Tabell 1.3 i årsrapporten för 2008.

8. Förändringar har visserligen gjorts i systemen för ekonomisk förvaltning för programperioden 2007–2013, men det är ännu för tidigt att säga huruvida de har minskat felnivån, eftersom merparten av betalningarna hittills är förhandsfinansiering eller förskott som omfattas av få villkor. När det gäller sammanhållning har revisionsrätten konstaterat att en sen tillämpning av de nya element som har införts som förhandsvillkor för de första mellanliggande betalningarna kan minska takten i budgetgenomförandet och öka risken för att kontrollsystemen inte förhindrar eller upptäcker fel i inledningskedet

⁸ Letno poročilo za leto 2008, odstavek 2.36

⁹ Letno poročilo za leto 2008, odstavek 7.42.

9. Den ekonomiska återhämtningsplanen för Europa innebär en ytterligare risk, eftersom den ökar andelen förskottsbetalningar på ett antal högriskområden där systemen för övervakning och kontroll är endast delvis ändamålsenliga, särskilt sammanhållning och landsbygdsutveckling.

VAD MER KAN GÖRAS FÖR ATT MINSKA ORIKTIGHETERNA?

10. Kommissionen bör försöka åtgärda de specifika systembrister som revisionsrätten har konstaterat på områden där omfattningen av oriktigheter är störst. Detta innebär också att man fortsätter övervaka effekterna av åtgärder som redan har vidtagits och förbättrar tillförlitligheten hos de bedömningar av internkontrollernas sätt att fungera och av högriskområden som görs i de årliga verksamhetsrapporterna och förklaringarna från generaldirektörerna vid kommissionen. I detta sammanhang skulle kommissionen även kunna försöka förbättra kvaliteten på de årliga sammanfattningarna från medlemsstaterna, för att öka den säkerhet som kommissionen kan uppnå med hjälp av dem⁸.

11. Kommissionen bör se till att förbättra de mekanismer för finansiell korrigerings och återvinning som är kopplade till avslutningen av programperioden 2000–2006 och ramprogrammen för forskning⁹. För detta ändamål krävs bättre kvalitet på de uppgifter som medlemsstaterna är skyldiga att lämna till kommissionen när det gäller finansiella korrigerings och återvinningar inom verksamhetsområdena sammanhållning, jordbruk och landsbygdsutveckling.

12. Det finns dock en gräns för vilka förbättringar som kan göras av övervakningen och kontrollen utan betydande ändringar av gällande regler och förordningar. När kontrollerna ökar och och felnivåerna sjunker, kan kontrollkostnaderna börja bli större än fördelarna med att minska felen ytterligare. Detta faktum har kommissionen insett¹⁰. Det som nu behövs är information av god kvalitet om kontrollkostnaderna på områdena med störst risk som utgångspunkt för att fastställa vad som är en lämplig balans. I de fall då man inte kan finna en sådan balans är det lämpligt att antingen ändra eller ompröva de berörda programmen och stödordningarna.

¹⁰ Kommissionens meddelande
*Mot en samsyn på begreppet
acceptabel risk* – (KOM(2008) 866
slutlig).

13. Förenkling bör fortfarande vara en prioriterad fråga när reglerna och förordningarna för befintliga eller nya utgiftsprogram och stödordningar ändras, eftersom regler och förordningar som är enkla att tolka och tillämpa inte bara minskar risken för fel utan också kan minska kontrollkostnaderna. Viss försiktighet krävs dock, så att tillräcklig uppmärksamhet också ägnas de sannolika effekterna på medelsanvändningens kvalitet av att man inför förenkling, vars främsta syfte är att minska omfattningen av oriktigheter.

FÖRBÄTTRA KVALITETEN PÅ MEDELSANVÄNDNINGEN (SPARSAMHET, EFFEKTIVITET OCH ÄNDAMÅLSENLIGHET)

VAR FINNS STORA MÖJLIGHETER TILL FÖRBÄTTRING?

14.

Varje år granskar revisionsrätten ett antal specifika teman inom ekonomisk förvaltning och offentliggör sina iakttagelser i särskilda rapporter. Sammantaget visar dessa rapporter på ett antal återkommande förhållanden av betydelse för att förbättra **urvalet och utformningen av utgiftsprogram och stödordningar samt hur de fungerar**, och därmed kvaliteten på medelsanvändningen. Framför allt noterar revisionsrätten i sina rapporter exempel på följande åtta problem:

- Utgiftsprogram och stödordningar som inte tillför något reellt europeiskt mervärde¹¹;
- Alltför omfattande, otydliga och eller i någon mån motstridiga politiska mål¹²;
- Otillräckliga politiska instrument och resurser för att uppfylla de fastställda målen¹³;
- Otydlig "interventionslogik"; interventionslogiken ska fastställa orsakssambanden mellan de finansierade verksamheterna och det eftersträfvade utfallet¹⁴;
- Alltför komplexa eller icke verifierbara kriterier för stödberättigande som ökar de administrativa kostnaderna och risken för icke efterlevnad samt påverkar kontroller och målinriktning negativt¹⁵;
- Otydliga roller och ansvarsområden (ett särskilt problem på områden med delad förvaltning och utvecklingsbistånd) som undergräver egenansvaret och minskar ändamålsenligheten och hållbarheten^{16 17 18};
- Brister i övervaknings- och utvärderingsystem¹⁹;
- Otillräcklig tillgång till handlingar och information på vissa områden med gemensam förvaltning tillsammans med internationella organisationer²⁰, vilket förhindrar ändamålsenlig övervakning²¹;

¹¹ Särskild rapport nr 2/2009 - *Europeiska unionens folkhälsoprogram (2003–2007): Ett ändamålsenligt sätt att förbättra hälsan?*

¹² Särskild rapport nr 14/2009 - *Har de viktigaste målen för förvaltningsinstrumenten för marknaden för mjölk och mjölkprodukter uppnåtts?*

¹³ Särskild rapport nr 10/2008 - *EG:s utvecklingsbistånd till hälso- och sjukvård i Afrika söder om Sahara.*

¹⁴ Särskild rapport nr 8/2009 - *Expertnätverk och integrerade projekt i gemenskapens forskningspolitik – uppnåddes målen?*

¹⁵ Särskild rapport nr 8/2008 - *Är tvärvillkoren ändamålsenliga?*

¹⁶ Särskild rapport nr 6/2007 - *Det tekniska biståndets ändamålsenlighet vid kapacitetsutveckling*

¹⁷ Särskild rapport nr 1/2009 - *Bankverksamhet i Medelhavsområdet inom ramen för Meda-programmet och de föregående protokollen*

¹⁸ Särskild rapport nr 5/2009 - *Kommissionens likviditetsförvaltning*

- 15.** I många fall har man utformat utgiftsprogram och stödordningar gradvis från en programperiod till en annan för att komma till rätta med specifika frågor. Det har inte funnits tillräckliga bestämmelser om regelbundna grundläggande översyner och ändringar för att anpassa interventioner till förändrade behov och förutsättningar.
- 16.** Brister i interventionslogiken i kombination med betydande brister i systemen för övervakning och utvärdering när det gäller vissa interventioner undergräver bedömningen av programmets ändamålsenlighet och förmågan att identifiera lämpliga ändringar. Otillräcklig information om resultat och utfall får även negativa effekter på redovisningsskyldigheten och insynen samt besluten om resursfördelning²².
- 17.** Den ökande användningen av organ, och på senare tid gemensamma företag, som verktyg för att genomföra EU-politik innebär både möjligheter och risker. Kommissionen bör garantera en lämplig övervakning, så att de möjligheter som dessa förvaltningsarrangemang erbjuder kan utnyttjas fullt ut, samtidigt som principerna i fördraget följs²³.
- ¹⁹ Särskild rapport nr 9/2007 - *Utvärderingen av EU:s ramprogram för forskning, teknisk utveckling och demonstration (FoTU) - skulle kommissionens tillvägagångssätt kunna förbättras?* och särskild rapport nr 7/2008 - *Intelligent energi 2003-2006*
- ²⁰ Till exempel FN-organ och Världsbanken.
- ²¹ Punkt 8.13 i årsrapporten för 2008.
- ²² Särskild rapport nr 10/2006 - *Efterhandsutvärderingar av program omfattande mål 1 och mål 3 under perioden 1994-1999 (strukturfonderna)*
- ²³ Särskild rapport nr 13/2009 - *Delegering av genomförandeuppgifter till genomförandeorgan: ett framgångsrikt alternativ?* och särskild rapport nr 5/2008 - *Unionens tillsynsmyndigheter: att uppnå resultat*

VAD MER KAN GÖRAS FÖR ATT ÖKA KVALITETEN PÅ MEDELSANVÄNDNINGEN?

- 18.** Principen om europeiskt mervärde bör konkretiseras i en lämplig politisk förklaring eller i EU-lagstiftning för att vägleda EU:s politiska myndigheter när de gör sina utgiftsprioriteringar.
- 19.** När befintliga interventioner ses över och nya utformas, bör kommissionen ta vederbörlig hänsyn till principerna om tydliga mål, förenkling, realism, insyn och redovisningsskyldighet²⁴. Kommissionens befintliga processer för att utforma politiken, särskilt användningen av förhandsutvärdering och konsekvensbedömningar, skulle kunna förstärkas ytterligare för att se till att vederbörlig hänsyn tas till dessa frågor och till frågan om och hur ett program tillför europeiskt mervärde²⁵.
- 20.** Kommissionen bör slutföra budgetöversynen snarast och beakta resultaten när den utarbetar den budgetram som börjar gälla 2014 samt som ett nyckelmål fastställa förbättrad kvalitet på budgeteringen och medelsanvändningen. Inom ramen för dessa möjligheter till reform bör kommissionen överväga huruvida det vore möjligt att fokusera mer på output än input, ytterligare förenkla kostnadsberäkningarna, se över på vilken nivå medel förvaltas, definiera kontrollsystem utifrån deras output och vidareutveckla användningen av begreppet acceptabel risk.

²⁴ Såsom beskrivs i revisionsrättens svar på kommissionens meddelande *Budgetreform för ett Europa i förändring*.

²⁵ Särskild rapport nr 10/2006 - *Efterhandsutvärderingar av program omfattande mål 1 och mål 3 under perioden 1994-1999 (strukturfonderna)*

SLUTSATS

- 21.** För att bygga vidare på den tidigare kommissionens framsteg när det gäller att minska omfattningen av oriktiga betalningar från EU:s budget, krävs förenkling av tillämplig lagstiftning samt mer kostnadseffektiva system för övervakning och kontroll. Sådana reformer av program och stödordningar måste ske inom ramen för den bredare översyn av de befintliga arrangemangen för EU:s medelsanvändning som den planerade översynen av budgetförordningen, den nya budgetramen och budgetreformen innebär. Att förbättra kvaliteten på medelsanvändningen bör ha hög prioritet för Europeiska unionens institutioner. Därför bör det vara ett nyckelmål för den nya kommissionen.

Detta yttrande har antagits av revisionsrätten vid dess sammanträde i Luxemburg den 14 januari 2010.

För revisionsrätten



Vítor Manuel da Silva Caldeira
Ordförande

För att bygga vidare på den tidigare kommissionens framsteg när det gäller att minska omfattningen av oriktiga betalningar från EU:s budget, krävs förenkling av tillämplig lagstiftning samt mer kostnadseffektiva system för övervakning och kontroll. Sådana reformer av program och stödordningar måste ske inom ramen för den bredare översyn av de befintliga arrangemangen för EU:s medelsanvändning som den planerade översynen av budgetförordningen, den nya budgetramen och budgetreformen innebär. Att förbättra kvaliteten på medelsanvändningen bör ha hög prioritet för Europeiska unionens institutioner. Därför bör det vara ett nyckelmål för den nya kommissionen.



EUROPEISKA REVISIONSRÄTTEN