

I

(Meddelelser)

REVISIONSRETEN

UDTALELSE Nr. 8/2001

om forslag til Rådets forordning om vedtægterne for de forvaltningsorganer, der administrerer opgaver i forbindelse med EF-programmerne

(artikel 248 EF, stk. 4, andet afsnit)

(2001/C 345/01)

REVISIONSRETEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER HAR —

VEDTAGET FØLGENDE UDTALELSE:

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

under henvisning til anmodning fra Rådet for Den Europæiske Union af 15. marts 2001 om at afgive udtalelse om dette forslag, som Retten modtog den 21. marts 2001,

under henvisning til Kommissionens forslag om omarbejdning af finansforordningen vedrørende det almindelige budget ⁽¹⁾ samt til Rettens udtalelse om dette forslag ⁽²⁾, og

ud fra følgende betragtninger:

Forslaget til rådsforordning indgår som et led i eksternaliseringen af forvaltningen af EF-programmerne.

Dette forslag omhandler vedtægterne for de forvaltningsorganer, der administrerer opgaver i forbindelse med EF-programmerne —

Indledning

1. I december 1999 forpligtede Kommissionen sig til at udvikle en sammenhængende og overskuelig eksternaliseringspolitik ⁽³⁾. Sigtet hermed var at rette op på nogle skævheder, der var opstået, fordi en række kontorer for faglig bistand ikke blev kontrolleret godt nok. Kommissionen opfyldte hermed et behov, som Retten i flere år havde gjort opmærksom på i årsberetninger og særberetninger ⁽⁴⁾. I betragtning af sine tidligere bemærkninger hilser Retten generelt forslaget til forordning velkommen. Det indgår som en central del i Kommissionens eksternaliseringspolitik og fastsætter et retsgrundlag for overdragelse af ansvaret for gennemførelsen og administrationen af EF-programmerne til forvaltningsorganer.

2. Der er dog en række bestemmelser i forslaget til forordning, som Retten mener bør afklares eller ændres mere gennemgribende. Retten redegør herfor i de følgende punkter, som følger opbygningen af forslaget til forordning.

Artikel 3: Oprettelse og nedlæggelse af forvaltningsorganer

3. Retten bemærker, at det fremgår af artikel 3, stk. 1 og 2, i forslaget til forordning, at forvaltningsorganerne er midlertidige, og

⁽¹⁾ KOM(2000) 461 endelig af 17.10.2000.

⁽²⁾ Udtalelse nr. 2/2001 fra Revisionsretten for De Europæiske Fællesskaber af 8.3.2001 (EFT C 162 af 5.6.2001, s. 1).

⁽³⁾ »Orientation pour la politique d'externalisation«, SEK(1999) 2051/7 af 14.12.1999.

⁽⁴⁾ F.eks. i særberetning nr. 1/96 om MED-programmerne.

at Kommissionen kan fastsætte et organs eksistensperiode og beslutte at nedlægge det, hvis den ikke længere finder det nødvendigt at benytte det. Retten ønsker at understrege, hvor vigtigt det er, at Kommissionen virkelig udøver denne beføjelse over for organer, som der ikke længere er brug for.

4. I artikel 3, stk. 2, bør det præciseres, at når Kommissionen nedlægger et forvaltningsorgan, som den har uddelegeret opgaver til, bør den sørge for, at alle organets aktiver og passiver straks tilbageføres til fællesskabsbudgettet, og at det ikke først sker, når likvidationsprocessen er afsluttet.

Artikel 5: Hjemsted

5. Det er klart, at et forvaltningsorgan bør have meget tætte forbindelser til Kommissionens tjenester, men det er ikke hensigtsmæssigt at præcisere, at forvaltningsorganet kun kan have hjemsted på et af Kommissionens tjenestesteder. Det ville være bedre, hvis det blev fastsat, at organet har hjemsted der, hvor det kan gennemføre sine opgaver mest effektivt.

Artikel 6: Opgaver

6. Som den institution, der uddelegerer beføjelserne, vil Kommissionen fortsat være ansvarlig for, hvordan organerne udøver disse beføjelser. Retten ser derfor gerne, at der i forordningen fastsættes generelle regler for den kontrol, Kommissionen skal udøve over for disse organer, så det bliver muligt at gribe ind, hvis et organ træffer en foranstaltning, som er i strid med målet for det pågældende fællesskabsprogram, eller hvis organet på nogen måde handler ulovligt. Kontrolbestemmelserne kan præciseres i retsaktten om uddelegeringen (under hensyntagen til de særlige forhold, der kendetegner de enkelte organer), men den generelle kontrolramme bør fastsættes i forordningen om vedtægterne for forvaltningsorganerne.

Artikel 9: Styrelseskomitéens opgaver

7. For så vidt angår artikel 9, stk. 2, hvor det er fastsat, at styrelseskomitéen senest i begyndelsen af hvert år vedtager det årlige arbejdsprogram for forvaltningsorganet, ser Retten gerne, at det udtrykkeligt fastsættes, at styringskomitéen vedtager klare mål for et forvaltningsorgan, når det oprettes, og opstiller resultatindikatorer, der anvendes ved bedømmelsen af, hvor godt organet udfører sine opgaver. På den måde ville det helt fra begyndelsen stå klart, hvor vigtigt det er, at organets arbejde giver resultater, hvilket er helt på linje med den politik, Kommissionen følger i den igangværende reformproces.

8. På samme måde bør det præciseres i rammeforordningen, at årsberetningen om forvaltningsorganets aktiviteter (artikel 9, stk. 7) skal indeholde oplysninger om alle de finansielle midler, organet har modtaget fra Kommissionen og fra andre kilder, og om, hvordan de er anvendt. Beretningerne bør også indeholde så omfattende oplysninger og analyser, at man på dette grundlag kan bedømme både, om det pågældende organ har opfyldt målene, og hvor produktiv dets forvaltning har været.

9. Forordningen bør også indeholde bestemmelser om, at organets effektivitet og produktivitet skal evalueres regelmæssigt. I sin nuværende form indeholder forslaget ikke sådanne bestemmelser. Sådanne evalueringer bør gennemføres under Kommissionens ansvar, men i tæt samarbejde med organet og styrelseskomitéen, og evalueringsrapporterne bør sendes til Rådet, Europa-Parlamentet og Revisionsretten.

10. Styrelseskomitéen bør godkende forvaltningsorganets detaljerede regnskaber, som forelægges det af direktøren, før de i overensstemmelse med artikel 14, stk. 2, forelægges for Europa-Parlamentet, Revisionsretten og Kommissionen.

Artikel 11: Direktørens opgaver

11. Det ville være hensigtsmæssigt, hvis det udtrykkeligt fastsættes, at direktøren for et forvaltningsorgan skal sikre, at der etableres en effektiv ordning for intern kontrol i organet.

Artikel 12 til 16: Organets driftsbudget og aktionsbevillingerne til de(t) EF-program(mer), hvis forvaltning organet deltager i ⁽¹⁾

12. I forslaget til forordning er det fastsat, at forvaltningsorganets driftsbudget kun dækker dets driftsudgifter i det pågældende år. Budgettet finansieres for det første med et tilskud fra Kommissionen svarende til en bestemt procentsats af den årlige finansielle tildeling til de EF-programmer, hvis forvaltning organerne deltager i, og for det andet med indtægter fra andre kilder. Aktionsbevillingerne til EF-programmerne opføres i Den Europæiske Unions almindelige budget og ikke i forvaltningsorganets driftsbudget. Udgifterne til disse programmer konteres direkte under de relevante poster i det almindelige budget.

⁽¹⁾ I den engelske udgave af forslaget til forordning anvendes termen »operating budget«, når der er tale om driftsudgifter, og »operating appropriations«, når der er tale om aktionsbevillingerne til EF-programmerne. Det er ret forvirrende. Det ville være bedre, hvis Kommissionen anvendte en terminologi, som sonderer klarere mellem de to typer udgifter. Man kunne f.eks. anvende termen »operational appropriations« om sidstnævnte kategori (o.a.: *Problemet vedrører ikke den danske udgave, hvor termerne »driftsbudget« og »aktionsbevillinger« helt klart angiver, hvilken type udgifter der er tale om*).

13. Efter forslaget vil forvaltningsorganets regnskaber derfor kun komme til at omfatte administrationsudgifter og andre driftsudgifter samt indtægterne til dækning af disse udgifter. Det vil ikke omfatte udgifterne til de EF-programmer, organet forvalter.

14. Det er positivt, at udgifterne til de foranstaltninger, organet forvalter, konteres det almindelige budget direkte. Derved undgår man risikoen for, at betalingerne over det almindelige budget ikke er egentlige betalinger, men blot midler, der er flyttet fra Kommissionen til de midlertidige organer ⁽¹⁾. Men det betyder, at udgifter til de foranstaltninger, et forvaltningsorgan forvalter, måske ikke er registreret i dets årsregnskab. Hvis årsregnskabet kun skal omfatte driftsudgifter, vil det ikke være i overensstemmelse med de foranstaltninger, Kommissionen har truffet med henblik på at få indført activity based management/activity based budgeting (ABM/ABB) i sine programmer. ABM/ABB indebærer, at de finansielle midler, der skal bruges til programmerne, og dem, der skal anvendes til dækning af omkostningerne forbundet med at forvalte dem, opføres i samme regnskab. Det er vigtigt, at forvaltningsorganet er forpligtet til at aflægge samlet regnskab for aktionsbevillingerne til de programmer, det administrerer.

15. Kommissionen kunne også overveje at opføre forvaltningsorganets budgetter til driftsudgifter i det almindelige budget sammen med aktionsbevillingerne til de programmer, det forvalter. På den måde ville driftsudgifterne også blive konteret det almindelige budget direkte.

16. Denne løsning kunne gøre det nemmere for et forvaltningsorgan at udarbejde fuldstændige regnskaber, som både omfatter organets driftsudgifter og udgifterne til de programmer, det forvalter. Det er imidlertid vigtigt at bevare de potentielle fordele i form af den fleksibilitet, det giver, at forvaltningsorganets driftsbudget ikke er omfattet af finansforordningen. Forordningen bør som et absolut minimum indeholde en bestemmelse om, at forvaltningsorganets årsregnskab skal omfatte en detaljeret redegørelse for udnyttelsen af aktionsbevillingerne til EF-programmerne, dvs. for indgåede forpligtelser og afholdte betalinger (jf. punkt 8).

17. Artikel 12 til 16 i forslaget bør afklares på flere punkter:

⁽¹⁾ Det skal bemærkes, at det ikke er sådan, Det Europæiske Genopbygningsagentur fungerer. Kommissionen overfører store beløb til agenturet til finansiering af de aktioner, agenturet forvalter, og til dets driftsudgifter. Hver overførsel registreres som en enkelt betaling i Kommissionens regnskaber, mens agenturet bogfører beløbet som en indtægt og opstiller regnskaber, som viser de forpligtelser, det har indgået, og de beløb, det har udbetalt, både til finansiering af aktionerne og til dækning af driftsudgifter.

a) I artikel 12 og 13 ville det være bedre, hvis de midler, Kommissionen stiller til forvaltningsorganets rådighed til dækning af dets driftsudgifter, blev betegnet som et »bidrag« og ikke som et »tilskud«. Begrundelsen herfor er, at et »tilskud«, som det på nuværende tidspunkt er defineret i Vademecum om forvaltning af tilskud, afviger ret meget fra det, der er tale om i forslaget.

b) Det er heller ikke klart, om »bidraget«, der beregnes som en procentdel af den årlige finansielle tildeling til det EF-program, som forvaltningsorganet deltager i administrationen af, også er organets erhvervede indtægt, når der ikke er indgået forpligtelser eller afholdt betalinger for de planlagte beløb. Målet bør være at finansiere de driftsudgifter, der er helt nødvendige for, at organet kan fungere, og måske bør der fastsættes et loft for sådanne udgifter. Bestemmelserne i artikel 13 bør derfor præciseres.

c) Et forvaltningsorgan vil kunne erhverve indtægter fra andre kilder end Kommissionens bidrag, der ydes over det almindelige budget (artikel 12, stk. 3, og artikel 17). Forslaget til forordning indebærer, at de detaljerede årsregnskaber, som er omhandlet i artikel 14, stk. 2, i forbindelse med indtægterne fra andre kilder end Kommissionen kun skal omfatte driftsudgifterne, men det er ikke klart, hvordan der skal aflægges regnskab for udgifterne til de programmer, der finansieres med sådanne andre indtægter. Et forvaltningsorgan bør skulle gøre rede for anvendelsen af alle de midler, det har fået til opgave at forvalte (punkt 14).

Artikel 19: Kontrol

18. I artikel 14 er det fastsat, at direktøren for et forvaltningsorgan hvert år skal forelægge Europa-Parlamentet, Revisionsretten, Kommissionen og styrelseskomitéen detaljerede regnskaber over organets indtægter og udgifter (driftsudgifter) (Retten foreslår i punkt 10, at denne bestemmelse ændres, og at det fastsættes, at styrelseskomitéen skal godkende regnskaberne, før de forelægges for institutionerne). Europa-Parlamentet meddeler forvaltningsorganet decharge.

19. I artikel 19 er det fastsat, at Revisionsretten reviderer forvaltningsorganets regnskaber i overensstemmelse med traktatens artikel 248.

20. Hvis Kommissionens eksternaliseringspolitik resulterer i, at der oprettes et betydeligt antal forvaltningsorganer, vil det blive et stort arbejde at foretage årlig revision af deres regnskaber, og det vil kræve, at Retten får flere ressourcer. Efter bestemmelserne i forslaget til forordning vil regnskaberne kun komme til at omfatte organernes driftsudgifter. Årlige revisioner af alle disse regnskaber vil ikke være den mest omkostningseffektive måde at anvende Rettens sparsomme ressourcer på. For at begrænse dette problem og sikre, at Rettens ressourcer anvendes så omkostningseffektivt som muligt, bør rammeforordningen omfatte bestemmelser om,

at organets udgifter, såvel udgifterne til programmerne som driftsudgifterne, kontrolleres af uafhængige revisorer, før de opføres i Kommissionens konsoliderede regnskab. Det vil ikke berøre Rettens prærogativer i henhold til traktatens artikel 248. Retten vil så skulle revidere anvendelsen af aktionsbevillingerne til de EF-programmer, der administreres af et forvaltningsorgan, og denne revision vil også omfatte en undersøgelse af effektiviteten og produktiviteten i organets forvaltning. Med hensyn til driftsudgifterne skulle Retten på grundlag af en sådan forudgående kontrol kunne opnå tilstrækkelig sikkerhed til, at den vil kunne afgive en erklæring om disse udgifters lovlighed og formelle rigtighed.

21. Spørgsmålet er, om det i denne sammenhæng er hensigtsmæssigt, at Europa-Parlamentet kun meddeler de enkelte forvaltningsorganer decharge udelukkende for deres driftsudgifter. For i så fald kunne den eksterne revision af et forvaltningsorgan betragtes som et led i Kommissionens interne kontrol af det arbejde, der udføres af organer, som den har overdraget eller uddelegeret bestemte opgaver til. Europa-Parlamentet ville så som et led i den

almindelige dechargeprocedure undersøge Kommissionens og forvaltningsorganernes forvaltning, i stedet for at meddele hvert enkelt organ særskilt decharge. En sådan ordning ville være mere i overensstemmelse med princippet om, at det i forbindelse med dechargeproceduren fortsat er Kommissionen, der har det endelige ansvar for at aflægge regnskab for driftsudgifterne til de programmer, der er uddelegeret til forvaltningsorganer.

Artikel 21: Legalitetskontrol

22. Artikel 230 i EF-traktaten giver ikke mulighed for at anfægte organernes retsakter direkte. Domstolens kontrolbeføjelser er fastsat i EF-traktaten og kan derfor ikke ændres eller udvides ved en rådsforordning. For ikke at give det indtryk af, at forslaget til forordning indebærer en sådan ændring eller udvidelse, vil det derfor være hensigtsmæssigt at fastsætte i denne artikel, at Kommissionen som den delegerende institution er juridisk ansvarlig for organernes retsakter.

Vedtaget af Revisionsretten i Luxembourg på mødet den 25. oktober 2001.

På Revisionsrettens vegne

Jan O. KARLSSON

Formand
