

Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Kommissionens forslag til Rådets forordning om finansforordningen vedrørende De Europæiske Fællesskabers almindelige budget«

(2001/C 260/08)

Det Økonomiske og Sociale Udvalg besluttede den 30. november 2000 under henvisning til forretningsordenens artikel 23, stk. 3, på eget initiativ at afgive udtalelse om det ovennævnte emne.

Det forberedende arbejde henvistes til ØSU's Sektion for Den Økonomiske og Monetære Union og Økonomisk og Social Samhørighed, som udpegede José Bento Gonçalves til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 26. juni 2001.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 383. plenarforsamling af 11.-12. juli 2001, mødet den 11. juli, med 108 stemmer for, ingen imod og 5 hverken for eller imod følgende udtalelse.

1. Indledning

1.1. ØSU's arbejde var baseret på forskellige dokumenter ud over den gældende finansforordning⁽¹⁾, hvoriblandt de vigtigste er:

- de femten særskilte ændringer siden 1977 til finansforordningen vedrørende De Europæiske Fællesskabers almindelige budget⁽²⁾;
- de institutionelle ændringer som følge af Maastricht- og Amsterdam-traktaten;
- udtalelsen fra De Europæiske Fællesskabers Revisionsret (nr. 4/97 af 10. juli 1997) om Kommissionens forslag af 26. juli 1996;

— udtalelsen fra De Europæiske Fællesskabers Revisionsret (nr. 2/2001 af 8. marts 2001) om Kommissionens forslag⁽³⁾, samt en tabel, der sammenligner Kommissionens og Revisionsrettens forslag;

— Kommissionens arbejdsdokument om omarbejdningen af finansforordningen⁽⁴⁾.

1.2. Dokumentationen af teknisk og juridisk art giver anledning til en række generelle bemærkninger og overvejelser:

— der er behov for større disciplin og skærpede krav i forbindelse med gennemførelsen af budgettet, så man helt undgår eller reducerer antallet af undtagelser fra de otte grundlæggende budgetretlige principper til et minimum;

— der er behov for større klarhed og disciplin i den årlige regnskabsaflæggelse som fastsat i forordningens del I, afsnit VI af hensyn til klarhed og åbenhed, pålidelighed og sammenlignelighed mellem regnskabsårene og for at lette de kompetente myndigheders kontrol;

— at indføre instrumenter til forenkling af kontrollen med dokumenter og til identifikation af de ansvarlige for udgiftsforpligtelser og de tilknyttede gennemførelser, samt til opfyldelse af alle lovmæssige krav. Dette vil styrke og forstærke kontrolmyndighedernes rolle, hvorved genemsigtigheden vil blive betydeligt forbedret.

1.3. Europa-Kommissionen præsenterede den 26. juli 2000 et forslag til en omarbejdning af hele finansforordningen som led i moderniseringen og forenklingen af EU's forvaltning.

⁽¹⁾ EFT L 356 af 31.12.1997, s. 1.

⁽²⁾ Rådets forordning (EKSF, EØF, EURATOM) nr. 1252/79 af 25.6.1979 — EFT L 160 af 28.6.1979, s. 1; rådets forordning (EKSF, EØF, EURATOM) nr. 1176/80 af 16.12.1980 — EFT L 345 af 20.12.1980, s. 23; rådets forordning (EKSF, EØF, EURATOM) nr. 1600/88 af 7.6.1988 — EFT L 143 af 10.6.1988, s. 1; rådets forordning (EKSF, EØF, EURATOM) nr. 2049/88 af 24.6.1988 — EFT L 185 af 15.7.1988, s. 3; rådets forordning (EURATOM, EKSF, EØF) nr. 610/90 af 13.3.1990 — EFT L 70 af 16.3.1990, s. 1; rådets forordning (EKSF, EF, EURATOM) nr. 1923/94 af 25.7.1994 — EFT L 198 af 30.7.1994, s. 4; rådets forordning (EKSF, EF, EURATOM) nr. 2730/94 af 31.10.1994 — EFT L 293 af 12.11.1994, s. 7; rådets forordning (EF, EURATOM, EKSF) nr. 2333/95 af 18.9.1995 — EFT L 240 af 7.10.1995, s. 1; rådets forordning (EF, EURATOM, EKSF) nr. 2334/95 af 18.9.1995 — EFT L 240 af 7.10.1995, s. 9; rådets forordning (EF, EURATOM, EKSF) nr. 2335/95 af 18.9.1995 — EFT L 240 af 7.10.1995, s. 12; rådets forordning (EF) nr. 2444/97 af 22.9.1997 — EFT L 340 af 11.12.1997, s. 1; rådets forordning (EF, EKSF, EURATOM) nr. 2548/98 af 23.11.1998 — EFT L 320 af 28.11.1998, s. 1; rådets forordning (EF, EKSF, EURATOM) nr. 2779/98 af 17.12.1998 — EFT L 347 af 23.12.1998, s. 3; rådets forordning (EF, EKSF, EURATOM) nr. 2673/99 af 13.12.1999 — EFT L 326 af 18.12.1999, s. 1; rådets forordning (EF, EKSF, EURATOM) nr. 762/2001 af 9.4.2001 — EFT L 111 af 20.4.2001, s. 1.

⁽³⁾ KOM(2000) 461 endelig af 17.10.2000.

⁽⁴⁾ SEK(98) 1228 endelig af 22.7.1998.

1.3.1. I denne udtalelse behandles indholdet af Kommissionens forslag til Rådets forordning om omarbejdning af finansforordningen vedrørende De Europæiske Fællesskabers almindelige budget⁽¹⁾.

2. Generelle bemærkninger

2.1. Som allerede anført ovenfor stammer finansforordningen helt tilbage fra 21. december 1977. Siden da er teksten ændret femten gange. Disse ændringer har berørt detaljpunkter, og formålet var primært at reagere på:

- behovet for større disciplin og skærpede krav i relation til EU's finanser;
- ændringerne internt i Fællesskaberne som følge af de forskellige udvidelser og de nye økonomiske og finansielle vilkår, der følger heraf;
- institutionelle ændringer, navnlig ændringer indført via Maastricht- og Amsterdam-traktaterne.

2.1.1. Som De Europæiske Fællesskabers Revisionsret påpeger i sin udtalelse⁽²⁾, er finansforordningen, som allerede indeholdt en række uoverensstemmelser »fordi så mange forskellige ordninger var gældende samtidig«, blevet mindre og mindre konsekvent som en følge af disse femten ændringer.

2.2. Det er derfor velbegrunderet at fremsætte et forslag om en gennemgribende revision af forordningen — fremfor en uendelig række af nye ændringer til detaljpunkter.

2.3. Denne gennemgribende revision vil forbedre dette vigtige instrument til økonomisk forvaltning af Fællesskaberne på en lang række områder, hvor forbedringer er påkrævet. De hovedforbedringer, der skal indføres, er følgende (listen er ikke udtømmende):

- forenkling af de gældende regler for Fællesskabernes økonomiske forvaltning, men uden at overse hensynet til disciplin og gennemsigthed;
- revision af budgetnomenklaturen med henblik på en begrebsmæssig afklaring af termer i den gældende finansforordning, som aldrig er blevet defineret;
- fjernelse af termer og udtryk i finansforordningen — ikke nødvendigvis vedrørende en undtagelse fra et princip — som bidrager til manglende juridisk præcision eller retsikkerhed, f.eks. »når det er relevant«, »i princippet« eller »om nødvendigt«;

- skabelse af et overordnet hierarki inden for lovgivningen vedrørende økonomisk forvaltning, hvor finansforordningen knæsetter de grundlæggende regler og principper, og hvor underordnede forordninger specificerer gennemførelsesprocedurerne og mere detaljerede praktiske regler.

2.4. Kommissionens vigtigste målsætninger i forbindelse med omarbejdningen af finansforordningen er:

- forenkling (sideløbende med konsolidering, idet man i denne kontekst holder de femten ændringer, der er indført siden 1977, og de separate instrumenter, som er udarbejdet i mellemtiden, f.eks. vademecummer og sektorspecifikke forordninger gældende for strukturfondene, in mente). Behovet for forenkling viser ligeledes, at dokumentets læsbarhed prioriteres højt. Det nye dokument skal således inddeles i tre dele — del I: de fælles bestemmelser, del II: specifikke bestemmelser, som fastsætter de undtagelser, der gælder på meget specifikke områder, og del III: overgangsbestemmelser og afsluttende bestemmelser;
- modernisering af budgetstrukturen; det skal ske ved, at budgettet tilpasses til aktivitetsbaseret forvaltning, og som giver mulighed for, at omkostningerne ved hver enkelt politisk målsætning eller aktivitet vises fuldt ud (aktivitetsbaseret budgetlægning);
- økonomisk disciplin: dette vil i henhold til Kommissionen følge af den klare opstilling ikke blot af de otte budgetmæssige principper, men også som følge af det begrænsede antal tilladte undtagelser fra disse principper.

2.5. ØSU erkender, at forslaget generelt set imødekommer disse hovedmålsætninger.

2.6. Da forslaget er meget omfattende og yderst teknisk, vil der ikke blive set på hele forslaget i denne udtalelse. Derimod vil udtalelsen behandle de artikler, som er tilføjet til den nuværende finansforordning, eller som indeholder betydelige ændringer.

2.7. Omarbejdningen af finansforordningen er et af den nuværende Kommissions betydeligste juridiske projekter, og ØSU håber ikke, det bliver vanskeligt at opnå den for vedtagelsen heraf nødvendige enstemmighed i Rådet.

2.8. Som repræsentant for det organiserede civilsamfund, der indbefatter arbejdsmarkedets parter og interesseorganisationerne, lægger ØSU stor vægt på betydningen af en god, gennemsigtig økonomisk forvaltning i EU, der sikrer, at midlerne udnyttes optimalt. Det bør i den forbindelse noteres, at ØSU også er en af de institutioner, hvis aktiviteter reguleres af finansforordningen.

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

⁽²⁾ Udtalelse nr. 4/97 af 10. juli 1997, EFT C 57 af 23.2.1998, s. 1.

2.9. ØSU vil påpege, at den procedure, Revisionsretten foreslog, men som Kommissionen ikke har accepteret, ville have haft indiskutable fordele i forhold til den procedure, der nu anvendes. Den foreslåede procedure ville have indebåret nedsættelsen af en arbejdsgruppe på højt niveau (herunder eksperter udefra), som skulle foretage en indgående gennemgang af Fællesskabernes nye økonomiske bestemmelser. Det kunne ligeledes have bidraget til, at der blev brugt kortere tid på at udforme den endelige version af forordningsforslaget.

2.10. På grund af deres betydning som begreber og som ramme for en budgetmæssig filosofi er de budgetretlige principper behandlet separat.

3. Budgetretlige principper

3.1. I artikel 2 i forslaget opstilles der otte grundlæggende budgetretlige principper:

- enhed i budgettet;
- etårighed;
- ligevægt mellem indtægter og udgifter;
- én regningsenhed;
- bruttoopgørelse af budgettet;
- specificering;
- forsvarlig økonomisk forvaltning;
- klarhed og åbenhed.

3.2. De første syv af disse principper er defineret i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab.

3.2.1. Princippet om enhed er fastlagt i artikel 268:

»Alle Fællesskabets indtægter og udgifter, herunder dem, der vedrører Den Europæiske Socialfond, skal anslås for hvert regnskabsår og optages i budgettet.«

3.2.1.1. ØSU glæder sig over de to punkter i forslaget, som fastslår og implementerer dette princip:

- elimineringen af de kontroversielle negative beløb (negative indkomster og udgifter);
- finansforordningens medtagelse af aktionsudgifter i forbindelse med den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (FUSP) og samarbejdet om retlige og indre anliggender (RIA).

3.2.2. Etårighedsprincippet er defineret i artikel 271:

»De i budgettet anførte udgifter bevilges for et regnskabsår af gangen, medmindre andet er fastsat i det i medfør af artikel 279 udfærdigede regnskabsregulativ.«

3.2.2.1. I konsekvens af dette princip erkender ØSU, hvilket Kommissionen også selv anfører, at naturlige forvaltningskrav ikke tillader, at anvendelsen af bevillinger på en ufleksibel måde pålægges en frist ved årets udgang⁽¹⁾. Dette er begrundelsen for de undtagelser fra princippet om etårighed, som forslaget indeholder:

- »tillægsperioden« i regnskabsåret til bogføring af EUGFL-udgifterne (indtil den 31. januar det efterfølgende år);
- ordningen med fremførte bevillinger (forslagets artikel 8)⁽²⁾;
- mekanismen med genopførelse af bevillinger (kun gældende for Strukturfondene)⁽³⁾.

3.2.3. Princippet om balance mellem indtægter og udgifter er formuleret i artikel 268:

»Indtægter og udgifter på budgettet skal balancere.«

3.2.4. Princippet om én regningsenhed findes i artikel 277:

»Budgettet opstilles i den regningsenhed, der fastsættes i det i medfør af artikel 279 udstedte regnskabsregulativ.«

3.2.5. Bruttoprincippet er defineret i artikel 268:

»Alle Fællesskabets indtægter og udgifter, herunder dem, der vedrører Den Europæiske Socialfond, skal anslås for hvert regnskabsår og optages i budgettet.«

3.2.5.1. I forslaget bibeholdes øremærkede indtægter som en undtagelse fra dette princip (artikel 17). Denne indtægtstype vil blive mere omfattende i fremtiden på grund af afskaffelsen af negative udgifter.

⁽¹⁾ Kommissionens arbejdsdokument SEK(1998) 1228 endelig udg. af 22.7.1998.

⁽²⁾ I sin udtalelse nr. 2/2001/EF mener Revisionsretten, at disse ordninger med fremførte bevillinger er unødvendige, da de kun har en marginal budgetvirkning, men at de også gør bogføringsstyringssystemerne yderligere komplicerede.

⁽³⁾ Revisionsretten mener også, at disse ordninger er uberettigede.

3.2.5.2. I en udtalelse afgivet for nyligt om finansieringen af den fælles landbrugspolitik⁽¹⁾ gik Revisionsretten ind for, at man bibeholder dette system, og anførte, at de landbrugsindtægter, som hidtil har været behandlet som negative udgifter, bør behandles ikke som en øremærket indtægt, men som en almindelig indtægt, idet retten erkendte, at »under særlige omstændigheder kan institutionerne måske have specifikke indtægter, som ikke hører under EUGFL, til rådighed til dækning af tilsvarende udgifter på lignende områder, uden at de derfor behøver en ny godkendelse af disse udgifter«.

3.2.5.3. ØSU bekræfter imidlertid den position, det allerede formulerede i udtalelsen om forslag til Rådets forordning om ændring af forordning (EF) nr. 1258/99 om finansieringen af den fælles landbrugspolitik⁽²⁾ gående ud på, at de øremærkede indtægter i forbindelse med EUGFL, Garantisektionen, udelukkende bør være disponible til anvendelse inden for denne fonds område. I ovennævnte udtalelse gik ØSU ligeledes ind for, at negative indtægter bør ændres til øremærkede indtægter og at dette skulle opfattes som en foranstaltning, der udmønter budgetprincippet om åbenhed og klarhed, hvilket det atter understreger i denne udtalelse.

3.2.6. Specificeringsprincippet defineres i artikel 271:

»Bevillingerne opdeles i hovedkonti efter udgifternes art eller formål og opdeles yderligere i det omfang, det er nødvendigt, i overensstemmelse med det i medfør af artikel 279 udstedte regnskabsregulativ.«

3.2.6.1. Undtagelsen fra dette princip er, som Revisionsretten også erkender i sin udtalelse nr. 4/97/EØF, muligheden for at overføre bevillinger.

3.2.6.2. Overførsler af bevillinger hjemles ligeledes i artikel 274 i traktaten om Oprettelse af Det Europæiske Fællesskab.

3.2.6.3. I forslaget er procedurerne for samtlige EU-institutioner blevet standardiseret, hvilket gør det muligt for institutionerne at træffe beslutninger om overførsler mellem kapitler og artikler, men således at overførslerne mellem forskellige afsnit fortsat vil henhøre under budgetmyndighedens kompetence.

3.2.6.4. På den anden side har Kommissionen opretholdt sine aktuelle beføjelser med hensyn til bevillingsoverførsler, idet der for aktionsudgifter dog vil være en grænse for overførsler mellem kapitler inden for et og samme afsnit. Grænsen vil ligge på 10 % af de oprindelige bevillinger på den budgetpost, hvorfra overførslen foretages.

3.2.6.5. ØSU går ind for denne mekanisme, som vil gøre budgetprocedurerne mere fleksible.

3.2.7. Princippet om forsvarlig økonomisk forvaltning er fastsat i artikel 274:

»Inden for rammerne af de givne bevillinger og i overensstemmelse med bestemmelserne i det i medfør af artikel 279 udstedte regnskabsregulativ, gennemfører Kommissionen budgettet på eget ansvar i overensstemmelse med princippet om forsvarlig økonomisk forvaltning. Medlemsstaterne samarbejder med Kommissionen med henblik på at sikre, at bevillingerne anvendes i overensstemmelse med princippet om forsvarlig økonomisk forvaltning.«

3.2.7.1. I forslaget defineres dette princip ved henvisning til principperne om sparsommelighed, effektivitet og optimal udnyttelse af ressourcerne, hvorved bestemmelsen afgrænses mere effektivt.

3.2.8. I relation til princippet om klarhed og åbenhed samt dets implementering må følgende nye punkter, som er indført i forslaget, hilses velkommen:

- kravet om, at budgettet offentliggøres hurtigt — to måneder efter, at Europa-Parlamentet har vedtaget det;
- afskaffelsen af negative beløb (negative indtægter og udgifter);
- kravet om, at det konsoliderede forvaltningsregnskab og den konsoliderede balance offentliggøres i EF-Tidende;
- oplysninger om Fællesskabernes lånoptagelse og långivningstransaktioner (som bilag til budgettet).

4. Detaljeret gennemgang af forslaget

4.1. Forslagets første del — fælles bestemmelser — indeholder syv afsnit: afsnit I (artikel 1-28) »Almindelige bestemmelser«, afsnit II (artikel 29-44) »Opstilling af budgettet og dets struktur«, afsnit III (artikel 45-82) »Gennemførelse af budgettet«, afsnit IV (artikel 83-100) »Indgåelse af offentlige aftaler«, afsnit V (artikel 101-114) »Tilskud«, afsnit VI (artikel 115-122) »Opstilling og aflæggelse af regnskaber« og afsnit VII (artikel 123-133) »Ekstern kontrol og decharge«.

4.1.1. I artikel 1 defineres finansforordningens anvendelsesområde, som går videre end den snævre ramme for budgettet og dets gennemførelse, som kendetegner den gældende finansforordning.

4.1.1.1. Forslaget indeholder nu også bestemmelser vedrørende:

- opstilling af regnskaber;

⁽¹⁾ Revisionsrettens udtalelse nr. 1/2001 — EFT C 55 af 21.2.2001, s. 31.

⁽²⁾ EFT C 123 af 25.4.2001.

- indgåelse af offentlige aftaler;
- Fællesskabernes ydelse af tilskud;
- de anvisningsberettigedes, regnskabsførernes og de interne revisorers ansvar;
- ekstern kontrol.

4.1.2. Artikel 2 er ny og inkorporerer i finansforordningen de otte grundlæggende budgetretlige principper, som allerede er kommenteret ovenfor i punkt 4.

4.1.3. I artikel 3, stk. 2, indbefattes administrations- og aktionsudgifter i forbindelse med den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik og samarbejdet om retlige og indre anliggender, såfremt disse opføres på budgettet under Fællesskabernes udgifter og indtægter. Dette vil bringe finansforordningen på linje med Amsterdam-traktaten.

4.1.4. Ligevægtsprincippet er defineret i artikel 13, hvori det også hedder, at Fællesskaberne ikke kan optage lån til dækning af et budgetunderskud.

4.1.4.1. Fællesskaberne kan optage lån til finansiering af fast ejendom.

4.1.5. I artikel 21 udvides mulighederne for bevillingsoverførsler, idet artiklen tillader, at Kommissionen overfører bevillinger vedrørende personale- og driftsudgifter fra afsnit til afsnit uden tilladelse fra budgetmyndigheden. ØSU hilser denne ændring velkommen.

4.1.5.1. I den gældende finansforordning er bevillingsoverførsler kun mulige uden budgetmyndighedens tilladelse, hvis de foretages mellem kapitler og artikler inden for samme budgetsektion.

4.1.6. I artikel 27 indføres der to nyskabelser:

- princippet om klarhed og åbenhed fastslås (artikel 27, stk. 1);
- kravet om, at det konsoliderede forvaltningsregnskab og den konsoliderede balance også skal offentliggøres i EF-Tidende (Artikel 27, stk. 3).

4.1.7. I artikel 38, stk. 1, specificeres det, at Kommissionens og de øvrige institutioners indtægter og udgifter fordeles af budgetmyndigheden.

4.1.8. I lyset af målet om klarhed og gennemsigtighed er det nyttigt, at artikel 38, stk. 2, i forbindelse med fordelingen af indtægter og udgifter fastslår, at et »afsnit« skal svare til et politikområde, og et »kapitel« normalt skal svare til en aktivitet.

4.1.9. Artikel 39 indbefatter en stor nyskabelse, nemlig forbuddet mod at medtage negative indtægter eller udgifter i budgettet.

4.1.9.1. Det, at man i budgettet tillod eksistensen af negative beløb, blev kritiseret kraftigt i Revisionsrettens udtalelse⁽¹⁾. Retten fandt, at sådanne negative beløb ikke blot bidrager til manglende gennemsigtighed i budgetprocessen, men at de også krænker bruttoprincippet. Derudover gør de det mere vanskeligt at læse og forstå budgettet.

4.1.10. De sektorspecifikke forordninger for landbruget, hvor der er taget højde for meget høje »negative udgifter« (f.eks. beløb, der inddrives efter svig eller uregelmæssigheder, den ekstra afgift på mælk osv.) fastsætter, at sådanne udgifter skal ændres til øremærkede indtægter. Finansforordningen (artikel 17 i forslaget) forudsætter to typer øremærkede indtægter:

- indtægter, som er defineret i finansforordningen (og som der allerede tages højde for i den gældende forordning) og
- indtægter, der er taget højde for i specifikke forordninger.

4.1.11. I relation til de negative beløb er der kun taget højde for en »negativ reserve« på højst 200 mio. EUR, som der kan trækkes på før udgangen af hvert finansår (artikel 41 i forslaget).

4.1.11.1. Kommissionen vurderer det som nødvendigt at bibeholde denne »negative reserve«, som blev indført af budgetmyndigheden som et forhandlingsredskab med henblik på at lette indgåelsen af en aftale mellem de institutioner, der deltager i budgetproceduren. ØSU deler dette synspunkt.

4.1.12. I artikel 44 i forslaget indføres der et vist mål af fleksibilitet i forvaltningen af EU-institutionernes stillingsfortegnelser.

4.1.12.1. Kommissionen fastslår nu — efter endnu en gang at stadfæste princippet (som knæsat i den gældende finansforordning) om, at stillingsfortegnelsen skal udgøre en for hver institution ufravigelig grænse, og at ingen udnævnelser kan finde sted ud over denne grænse — at hver institution »inden for de grænser, der sættes af budgetbevillingerne«, kan ændre sin stillingsprocent med op til 10 %, dog undtagen i relation til lønklasse A1 og A2.

⁽¹⁾ Udtalelse nr. 4/97/EØF af 10.7.1997 — EFT C 57 af 23.2.1998, s. 1.

4.1.13. I artikel 50-53 indføres princippet om delt forvaltning med medlemsstaterne, navnlig i relation til EUGFL-Garantisektionen og Strukturfondene, som, når alt kommer til alt, jo tegner sig for den største del af Fællesskabernes driftsbudget.

4.1.13.1. Delt forvaltning kræver, at finansforordningen definerer et sæt regler, som medlemsstaterne skal anvende, når det gælder budgetforvaltningsprincipper og -mekanismer, og om deres forpligtelser til at aflægge regnskab for deres ressourceforvaltning.

4.1.14. For så vidt angår budgetforvaltningsprincipperne, indeholder forslaget en eksplicit forpligtelse for medlemsstaterne til at respektere princippet om god økonomisk forvaltning — artikel 45, stk. 2 — men det anerkender behovet for samarbejde mellem medlemsstaterne og den interne revisor (se artikel 81, stk. 2).

4.1.15. I kapitlet om finansielle aktører — artikel 55-59 — følger forslaget Revisionsrettens linje og dropper det nuværende system med centraliseret ex ante-kontrol. Mere specifikt

- afskaffes stillingen som finansinspektør med tilhørende opgaver, som spillede en vigtig rolle i forbindelse med gennemgangen af de budgetmæssige forpligtelser og forskudsbetalinger;
- afskaffes regnskabsførerens verifikation af gyldigheden af decharge, retsakter og procedurer og med overholdelsen af finansforordningens bestemmelser — en proces, der gav ham beføjelse til at udsætte betalinger.

4.1.16. Afskaffelsen af den centraliserede forudgående finanskontrol vil styrke den anvisningsberettigedes pligter og ansvar.

4.1.17. Under den gældende finansforordning intervenserer den anvisningsberettigede ganske vist ikke kun i budgetgennemførelsesprocedurerne, men også i institutionernes egentlige økonomiske forvaltning. Ifølge det nye forslag vil han imidlertid ikke længere dele disse opgaver og dette ansvar med regnskabsføreren.

4.1.18. ØSU mener, at denne udvidelse af den anvisningsberettigedes beføjelser og ansvar berettiger, at der i finansforordningen indføres regler vedrørende hans ansvar for korrektheden og lovligheden af de procedurer, han anvender, samt for de interne revisionssystemer, der skal iværksættes.

4.1.19. ØSU er forbeholden over for afskaffelsen af finansinspektørstillingen, da finansinspektøren eksplicit nævnes i artikel 279 i traktaten om Oprettelse af Det Europæiske Fællesskab som en af de aktører, der er involveret i Fællesskabets finansiering, medmindre — som Kommissionen synes at være inde på — finansinspektørens opgaver skal varetages af den interne revisor.

4.1.20. Den anvisningsberettigede skal således varetage det fulde ansvar for den interne kontrol udført af hans afdeling og for de forvaltningsgennemførelses- og kontrolmetoder, som han finder passende for afdelingen.

4.1.21. I artikel 57 og 58 lægges den anvisningsberettigedes og regnskabsførerens pligter fast. Regnskabsføreren (artikel 58) er især ansvarlig for bogføring og likviditetsstyring, og hans beføjelser skal udvides til også at omfatte fastsættelsen af regler for regnskabsføring og indhentningen af regnskabsmæssige oplysninger.

4.1.22. ØSU mener generelt, at de funktioner, som de i budgetgennemførelsen og -kontrollen involverede aktører — dvs. den anvisningsberettigede, regnskabsføreren og den interne revisor — varetager, skal formuleres mere eksplicit. Hvad angår regnskabsføreren, bør der være en skarp sondring mellem bogføring og likviditetsstyring.

4.1.23. I artikel 60, 61 og 62, stk. 2 og 3, findes der nye bestemmelser om de finansielle aktørers ansvar. Bestemmelserne gør det muligt at suspendere og iværksætte disciplinære foranstaltninger mod anvisningsberettigede, regnskabsførere og forskudsbestyrere. Der fastslås også principper vedrørende disse personers hierarkiske ansvar.

4.1.24. ØSU mener, at der bør være regler for anvisningsberettigede, som tjener det samme formål som reglerne vedrørende regnskabsførere (artikel 63) og forskudsbestyrere (artikel 64).

4.1.25. ØSU glæder sig over den nye bestemmelse i artikel 67 vedrørende betaling af renter til Fællesskabets budget på »enhver fordring, der er sikker, opgjort og forfalden til betaling«.

4.1.26. Som modstykke hedder det i en ny bestemmelse i artikel 77, at kreditorer skal modtage renter over Fællesskabets budget.

4.1.27. Der er en ny bestemmelse i forslagets artikel 68, stk. 1, om, at fordringer til Fællesskaberne kan inddrives ved modregning.

4.1.28. I artikel 69 bibeholdes bestemmelsen om, at bøder og tilsvarende sanktioner ikke skal bogføres som budgetindtægter, så længe beslutningerne herom kan annulleres af EF-Domstolen.

4.1.28.1. Forslaget er imidlertid forskelligt fra den nuværende finansforordning, ved at man giver tilladelse til, at beslutninger om regnskabsafslutning og om finansielle korrektioner ikke er omfattet af denne bestemmelse.

4.1.29. Artikel 70 indeholder et nyt begreb om »indgåelse af udgiftsforpligtelser«. Dette hilses velkommen på baggrund af ønsket om at forbedre gennemsigtigheden. Indgåelsen af udgiftsforpligtelser skal bestå af en budgetmæssig og en retlig forpligtelse, dvs. at man påtager sig en forpligtelse over for en tredje part. ØSU foreslår, at begrebet retlig forpligtelse afklares.

4.1.30. Specifikationen i artikel 75, stk. 1, af hvilke forskellige transaktioner en betaling kan dække, hilses også velkommen.

4.1.31. ØSU mener, at den nye interne revisorstilling (artikel 80-82) er vigtig. Den interne revisors rolle er at sikre kvaliteten i de interne forvaltnings- og kontrolsystemer.

4.1.32. Den interne revisors betydning er øget på baggrund af afskaffelsen af finansinspektørstillingen som nævnt ovenfor.

4.1.33. ØSU støtter Revisionsretten i, at den interne revisors uafhængighed på grund af dennes vigtige rolle skal anføres klart og eksplicit i artikel 80 med den af Revisionsretten foreslåede ordlyd:

»Den interne revisor er i forbindelse med udførelsen af sine opgaver kun ansvarlig over for den institution, der har udpeget ham, og han refererer direkte til institutionen.«

4.1.34. Det påpeges, at den interne revisor allerede er gjort til en af de finansielle aktører i nogle af de senest udgivne ændringer til den nuværende finansforordning⁽¹⁾. Udover at ændre den interne revisors rolle adskiller disse ændringer kontrol- og regnskabsfunktionerne, som begge har været udført af finansinspektøren tidligere.

4.1.35. Mange af bestemmelserne vedrørende indgåelse af offentlige aftaler (afsnit 4 under del I i forslaget) er nye.

4.1.36. Medtagelsen af offentlige aftaler [artikel 83, stk. 1, samt principperne gældende for sådanne aftaler (artikel 84, stk. 1)] er på baggrund af målsætningerne vedrørende budgetmæssig disciplin og gennemsigtighed velbegrundede.

4.1.37. I lyset af Fællesskabets erfaringer og behovet for at sætte kraftigere ind mod svig og korrupsion glæder ØSU sig over bestemmelsen i artikel 84, stk. 3, som giver fællesskabsinstitutionerne ret til at suspendere, afvise eller inddrive udbetalte beløb, hvis de finder, at indgåelsen af den pågældende aftale er behæftet med fejl, uregelmæssighed eller svig.

4.1.38. Af samme grund glæder det sig også over, at der i sektion 4 i kapitel 1 (artikel 88-90) er indføjet bestemmelser vedrørende reguleringen af udelukkelsen fra at deltage i aftaler.

4.1.39. Man har i forslaget vedrørende dette instrument, der regulerer Fællesskabernes økonomiske forvaltning, valgt at inkorporere nogle af de regler, der allerede findes i Fællesskabernes direktiver om indgåelse af offentlige aftaler, hvorved Fællesskaberne forpligtes til at følge de regler og procedurer, der allerede påhviler medlemsstaterne (via direktiverne).

4.1.40. Det er med dette mål for øje, at der er nye grundlæggende bestemmelser i sektion 6, kapitel 1 (artikel 92-95), om afgivelse, åbning og vurdering af bud, og nye bestemmelser i kapitel 2 (artikel 97-100) om aftaler indgået af fællesskabsinstitutionerne for egen regning.

4.1.41. Der fastsættes for første gang i forslaget bestemmelser for tilskud (afsnit 5 i del I, artikel 101-114) som følge af disses stigende betydning som et fællesskabsstøtteinstrument.

4.1.42. ØSU ønsker at fremhæve følgende positive aspekter på dette fuldstændigt nye område:

- kravet om, at tilskud skal være dækket af en skriftlig aftale — artikel 101, stk. 1;
- det forhold, at tilskud ikke må føre til gevinst for modtageren, og at de skal underkastes principperne om klarhed og åbenhed samt ligebehandling, og at de ikke kan kumuleres eller ydes med tilbagevirkende kraft, samt at der skal være tale om samfinansiering — artikel 102;
- muligheden for undtagelser til princippet om samfinansiering, ved at man tillader, at en aktion kan finansieres i sin helhed over budgettet »hvis dette er nødvendigt for dens gennemførelse« — artikel 155;

⁽¹⁾ Rådets forordning (EF, EKSF, EURATOM) nr. 762/2001 af 9. april 2001, EFT L 111 af 20.4.2001.

- bestemmelsen om, at et tilskud forudsætter en indkaldelse af forslag — artikel 103, stk. 1;
- en årlig offentliggørelse af programmerne for tilskud og de tilskud, som bevilges i de pågældende regnskabsår — artikel 103, stk. 1 og 2;
- det overordnede princip, at tilskud kun kan ydes til aktioner, der endnu ikke er påbegyndt — artikel 105;
- den kendsgerning, at de foretrukne modtagere af tilskud skal være juridiske personer, der arbejder uden gevinst for øje — artikel 108, stk. 1.

4.1.43. Trods sin generelt positive vurdering af de foreslåede økonomiske regler for tilskud, anbefaler ØSU dog, at vurderingen i den nærmeste fremtid (på baggrund af den påtænkte gennemgang af finansforordningen hvert tredje år) kommer til at gå på, hvordan de nye regler har været anvendt i praksis.

4.1.44. Noget andet nyt er listen i artikel 115 over, hvad de finansielle oversigter skal bestå af. Iværksættelsen af principperne om åbenhed og klarhed og forsvarlig økonomiske forvaltning vil uvægerligt nyde godt af:

- bilaget, som skal supplere den information, der er indeholdt i balancen og forvaltningsregnskabet;
- præsentationen af samtlige finansielle oversigter i konsolideret form;
- listen over regnskabsprincipper, som skal gælde for opstillingen af finansielle oversigter — artikel 116, stk. 1 og 2;
- fællesskabsinstitutionernes mulighed for at kunne indføre korrektioner i deres finansielle oversigter, efter at de først er indgivet til Revisionsretten, som »provisoriske« oversigter — artikel 118, stk. 1.

4.1.45. Princippet om delt forvaltning med medlemsstaterne, som allerede er omtalt ovenfor i punkt 4.1.13, skal involvere medlemsstaterne i:

- forberedelsen af Revisionsrettens årsberetning — artikel 128, stk. 3 og 4;
- særberetninger udarbejdet af Revisionsretten — artikel 130, stk. 2;
- foranstaltninger truffet som svar på bemærkninger fra Europa-Parlamentet i forbindelse med decharge-proceduren — artikel 133, stk. 2.

4.2. Forslagets del II — særlige bestemmelser — indeholder syv afsnit: afsnit I (artikel 134-140) »Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget, Garantisektionen«; afsnit II (artikel 141-145) »Strukturfondene«; afsnit III (artikel 146-147) »Forskning«; afsnit IV (artikel 148-156) »Foran-

staltninger udadtil«; afsnit V (artikel 157-161) »Kontoret for De Europæiske Fællesskabers Officielle Publikationer«; afsnit VI (artikel 162-165) »Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig«; og afsnit VII (artikel 166-168) »Driftsbevillinger«.

4.2.1. Der skal indføres to nye bestemmelser for EUGFL, Garantisektionen — artikel 135 og 140.

4.2.2. I artikel 135 fastlægges der en række specifikke bestemmelser i relation til fondens økonomiske forvaltning, dvs.:

- princippet om, at forpligtelsesbevillinger og betalingsbevillinger skal være af samme størrelsesorden;
- muligheden for at fremføre betalingsbevillinger fra det ene regnskabsår til det andet (undtagelse fra princippet om etårighed).

4.2.3. Ligeledes i erkendelse af fondens særlige rolle, dens betydning og virkning på udformningen af EU's politikker kan de forudgående forpligtelser for udgifter til løbende forvaltning af EUGFL, Garantisektionen (hjemlet i artikel 136, stk. 3) være højere end det beløb, der normalt er fastsat for forudgående forpligtelser til løbende forvaltning (se forslaget artikel 167, stk. 1).

4.2.4. Artikel 140 indeholder bestemmelser om et system af øremærkede indtægter til EUGFL, Garantifonden, hvorved der introduceres en undtagelse til bruttoprincippet.

4.2.5. Der er tilføjet et nyt afsnit »Strukturfondene« — til del II. Afsnittet indbefatter Samhørighedsfonden og førtiltrædelsesforanstaltningerne på struktur- og landbrugsområdet (artikel 141-145).

4.2.6. Skønt de sektorspecifikke forordninger for disse fonde og landbrugsforanstaltninger formentlig fortsat vil indeholde deres egne finansielle bestemmelser, så hilses det velkommen, at finansforordningen skal fastslå de relevante grundprincipper for økonomisk forvaltning.

4.2.6.1. ØSU mener, at de sektorspecifikke forordninger for fonde og landbrugsforanstaltninger fortsat bør indeholde specifikke bestemmelser, men at det er vigtigt at sikre, at disse specifikke bestemmelser ikke reelt er undtagelser fra principperne.

4.2.7. Der bør gives tilladelse til decentraliseret forvaltning af visse eksterne aktioner i eksterne modtagerlande efter kontrol gennemført af Kommissionen [artikel 150-151 (ny)].

4.2.8. Der er indført et nyt afsnit (artikel 162-165). I dette afsnit fastlægges de grundlæggende regler for forvaltningen af budgettet for Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF) oprettet ved Kommissionens afgørelse af 28. august 1999.

4.2.9. Det specificeres i forslaget i relation til driftsbevillinger, at forpligtelses- og betalingsbevillinger skal svare til hinanden — artikel 168, stk. 1 — idet løbende forvaltningsudgifter dog kan indgås forudgående pr. 15. november hvert år (denne mulighed eksisterer allerede i den gældende finansforordning).

4.3. Forslagets del III — overgangsbestemmelser og afsluttende bestemmelser — indeholder to afsnit: afsnit I (artikel 169-170) »Overgangsbestemmelser« og afsnit II (artikel 171-176) »Afsluttende bestemmelser«.

4.3.1. Bevillinger til udvikling af landdistrikterne og ledsageforanstaltninger skal underkastes reglerne for EUGFL, Garantisektionen, indtil 31. december 2006 (artikel 170).

4.3.2. Endelig bestemmes det i artikel 173, at samrådsproceduren mellem Rådet og Europa-Parlamentet skal anvendes på Fællesskabets økonomiske bestemmelser. Proceduren er fastlagt i den gældende finansforordnings artikel 140. I betragtning af dette forholds betydning for Fællesskabernes funktionsmåde hilses kravet om principiel enighed mellem Europa-Parlamentet og Rådet velkommen.

5. Konklusion

5.1. På baggrund af analysen af dette forslag til finansforordning hilser ØSU generelt forslaget velkommen.

5.2. Forslaget indeholder bestemmelser, som vil gøre det muligt at udmønte de otte grundlæggende budgetretlige principper mere effektivt.

5.2.1. Med dette formål for øje har Kommissionen foreslået, at der tages afgørende skridt med hensyn til åbenhed og klarhed samt med hensyn til at sikre, at de juridiske, økonomiske og regnskabsmæssige definitioner forbedres betydeligt. Dette skulle ligeledes garantere retssikkerhed.

5.3. Forslaget afspejler nogle af de nye realiteter i Fællesskabets liv, som det bør gøre (tilskud, strukturfonde, OLAF).

5.4. I et så ekstremt teknisk og praktisk vigtigt et område som EU's økonomiske regler bør der stræbes efter effektivitet og fleksibilitet, men uden at det lige så vigtige hensyn til disciplin tilsidesættes. Det er på baggrund af behovet for at sikre balance mellem disse mål, man skal anskue en række af de overvejelser, Revisionsretten har gjort sig i sin vurdering af forslaget, og som ØSU har taget sig nøje ad notam.

5.5. ØSU er enig med Kommissionens forslag i, at alle institutioner skal have beføjelse til at foretage overførsler mellem kapitler på deres egne budgetter uden forudgående tilladelse fra budgetmyndigheden.

5.6. Det bør haves in mente, at en vurdering af Fællesskabernes økonomiske bestemmelser ikke kun kan fokusere på finansforordningen. Der er også et eller flere andre sæt (sekundære) gennemførelsesbestemmelser, som bør udgøre et samlet og harmonisk hele. Derfor burde forslaget til finansforordning have været ledsaget af et udkast til eller et sæt af procedureregler for iværksættelse af grundforordningen.

5.7. ØSU er endelig overbevist om, at den nye finansforordning vil udgøre et aktivt og effektivt instrument på vejen mod et større omfang af delt økonomisk forvaltning mellem Fællesskaberne og medlemsstaterne. Dette er det ideelle fremtidsscenario.

Bruxelles, den 11. juli 2001.

Göke FRERICHS

Formand for

Det Økonomiske og Sociale Udvalg