

III

(Forberedende retsakter)

REVISIONSRET TEN

UDTALELSE Nr. 4/2012

om Kommissionens rapport om evalueringen af Unionens finanser på grundlag af de resultater, der er opnået, jf. artikel 318 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde

(2012/C 179/01)

INDLEDNING

1. I februar 2012 offentliggjorde Kommissionen en rapport til Europa-Parlamentet og Rådet om evalueringen af Unionens finanser på grundlag af de resultater, der er opnået⁽¹⁾ (evalueringsrapporten). Ifølge traktaten skal Kommissionen udarbejde en sådan rapport, og rapporten skal være en del af den dokumentation, som danner grundlaget for den decharge, som Parlamentet hvert år meddeler Kommissionen for gennemførelsen af budgettet⁽²⁾.

2. Lovgivers, her Parlamentets, specifikke intentioner er udtrykt i afgørelsen om decharge for 2009 fra maj 2011, hvori det udtaler, at det:

»mener, at evalueringsrapporten skal udarbejdes således, at forholdet mellem nøgleresultatindikatorerne, deres juridiske/politiske grundlag, udgiftsbeløbet og de opnåede resultater fremgår tydeligt og gennemskueligt⁽³⁾.«

I det samme dokument understregede Parlamentet også, at for at borgerne kan have tillid til Unionens budget, er det lige så vigtigt, at udgifterne leverer de resultater, som det var hensigten, som at de er lovlige og formelt rigtige, og at regnskabet giver et retvisende billede. I den forbindelse opfordrede Parlamentet Kommissionen til »at gennemgå sine systemer for at vurdere effektiviteten af udgiftsprogrammerne for at vurdere, om de tilføjer værdi, der giver mest muligt for pengene, og opnår de mål, som de blev oprettet for«⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ COM(2012) 40 endelig.

⁽²⁾ Artikel 318 og 319 i TEUF.

⁽³⁾ Europa-Parlamentets afgørelse af 10. maj 2011 om decharge for gennemførelsen af Den Europæiske Unions almindelige budget for regnskabsåret 2009, Sektion III — Kommissionen (SEK(2010) 963 — C7-0211/2010 — 2010/2142(DEC)), punkt 200.

⁽⁴⁾ Europa-Parlamentets afgørelse af 10. maj 2011 om decharge for gennemførelsen af Den Europæiske Unions almindelige budget for regnskabsåret 2009, Sektion III — Kommissionen (SEK(2010)0963 — C7-0211/2010 — 2010/2142(DEC)), punkt 71 og 72.

3. Parlamentet har inviteret Retten til at fremlægge sin udtalelse om evalueringsrapporten⁽⁵⁾. Med denne udtalelse efterkommer Retten denne anmodning. Men i betragtning af denne første evalueringsrapports foreløbige karakter undlader Retten at komme med detaljerede kommentarer til dens indhold.

Retten mening om den første evalueringsrapport og om, hvordan den fremover vil kunne videreudvikles

4. Den første evalueringsrapport er vag og mangler substans, og dens nytteværdi er derfor begrænset. Det fremgår klart⁽⁶⁾, at Kommissionen endnu ikke har et klart overblik over, hvordan den skal gøre, hvad den bliver pålagt i traktaten. Kommissionen anfører, at den undersøger, hvordan indholdet af rapporten kan videreudvikles, og at den vil tage hensyn til de synspunkter, som Parlamentet og Rådet giver udtryk for. Retten mener, at Kommissionen bør gå endnu videre og aktivt høre disse to institutioner.

5. Det er Retten opfattelse, at evalueringsrapporten potentielt vil kunne være med til at øge Kommissionens ansvarlighed over for dechargemyndigheden og dermed over for Unionens borgere. Men for effektivt at kunne gøre dette, er Kommissionen nødt til at overveje evalueringsrapportens formål, indhold og anvendelsesområde samt tidsplanen for den. I de følgende punkter redegøres der nærmere for disse aspekter.

Formål og indhold

6. Den bestemmelse i traktaten, som er baggrunden for evalueringsrapporten, er endnu et led i en tilgang, hvor der i forbindelse med rapportering og ansvarlighed gradvist sættes større fokus på resultatopnåelse i stedet for kun at koncentrere sig om, at reglerne overholdes. Lovgiverne ønsker at vide, om

⁽⁵⁾ Europa-Parlamentets afgørelse af 10. maj 2011 om decharge for gennemførelsen af Den Europæiske Unions almindelige budget for regnskabsåret 2009, Sektion III — Kommissionen (SEK(2010)0963 — C7-0211/2010 — 2010/2142(DEC)), punkt 201.

⁽⁶⁾ Jf. for eksempel de sidste to afsnit på side 17 i Kommissionens rapport COM(2012) 40 endelig.

Unionens udgiftsprogrammer rent faktisk har en effekt. Rettens egne særberetninger og udtalelser påpeger regelmæssigt, at Kommissionens systemer ikke er særlig godt gearet til at sikre dette.

7. Der er en række potentielle beviskilder, der kan anvendes som dokumentation for de opnåede resultater — evalueringsrapporten peger selv på de individuelle evalueringer af specifikke programmer, konsekvensanalyserne, de årlige aktivitetsrapporter, den sammenfattende rapport, aktivitetsredegørelserne og rapporten om opfølgning på dechargeafgørelsen, hvortil kan føjes Rettens særberetninger. Men disse forskellige kilder samles ikke kohærent og har for ofte fokus på resultaterne af flerårige programmer, som er afsluttet, og det derfor er for sent at foretage justeringer, som kan øge virkningerne af dem.

8. Evalueringsrapporten påpeger, at Unionens udgifter er af en sådan art, at det ofte ikke vil være muligt at vurdere resultaterne hvert år⁽⁷⁾. Det er rigtigt, men der vil kunne redegøres bedre for, om det er sandsynligt, at de langsigtede mål vil kunne opfyldes. Evalueringsrapporten giver mulighed for at tage dette spørgsmål op.

9. På den baggrund vil Retten foreslå, at denne evalueringsrapport kommer til at danne udgangspunkt for en grundlæggende nytænkning af Kommissionens systemer for rapportering og ansvarlighed. I den evalueringsrapport, som Kommissionen har fremlagt, fremføres det argument, at relativt sjældne programmevalueringer er dårligt egnede til en årlig analyse af de opnåede resultater⁽⁸⁾. Retten er enig heri og ser kun evalueringerne som en del af det fremtidige evidensgrundlag for denne rapport.

10. For at evalueringsrapporten skal kunne opfylde de behov, der er beskrevet i de foregående punkter, og forventningerne hos dechargemyndigheden, kræves der en række anderledes, men ikke nødvendigvis yderligere rapporteringsordninger, som er udformet til at sikre, at dechargemyndigheden og andre interessenter får de oplysninger om de opnåede resultater, som de har brug for. Specielt bør Kommissionen inden for de nuværende ressourcebegrænsninger systematisk begynde at indbygge resultatindikatorer og milepæle i sine flerårige programmer, så den på centrale mellemliggende stadier vil kunne evaluere sandsynligheden for, at de definerede mål og de tilsigtede virkninger vil kunne nås⁽⁹⁾. Det vil være endnu et skridt i retning af effektivitetsmåling. De høringer, der nævnes i punkt 4, skulle også give Kommissionen mulighed for at vurdere, hvilke forventninger der er med hensyn til rapportering om sparsommelighed og produktivitet.

11. Retten har offentliggjort udtalelser om Kommissionens forslag til forordninger for Unionens to største udgiftsområder, samhørighed og landbrug, for perioden 2014-20⁽¹⁰⁾. Retten har i begge tilfælde gjort opmærksom på, at Kommissionen ikke har defineret de politiske mål udtrykt i resultater, der tilsigtes opfyldt ved hjælp af EU-midlerne. Uden klare mål for de forventede resultater vil det fortsat være svært for Kommissionen at dokumentere, at dens udgifter tilfører europæisk merværdi — og dermed svært at give sikkerhed for, at udgifterne anvendes effektivt og produktivt.

12. Kommissionen skal endvidere være særlig opmærksom på kvaliteten af de data, den anvender i sine årlige evalueringsrapporter, herunder de data, der kommer fra medlemsstaterne, jf. punkt 39 i udtalelse nr. 7/2011⁽¹¹⁾, hvor Retten påpegede:

»Kommissionen bør (...) overveje, i hvilken udstrækning det er muligt at sikre, at medlemsstaternes data i relation til overvågning og evaluering af programmerne og disses resultater er af tilstrækkelig god kvalitet for så vidt angår relevans, sammenlignelighed og pålidelighed.«

Anvendelsesområde

13. Den evalueringsrapport, som Kommissionen har fremlagt, dækker angiveligt de opnåede resultater på to politikområder, Uddannelse og kultur og Forskning. Dens faktiske dækning er imidlertid endnu mere begrænset. Rapporten angiver for eksempel fem generelle mål for Uddannelse og kultur, men kommer så kun med vage evalueringsoplysninger om det sidste af dem. Der er ingen forklaring på, hvorfor de fire første mål ikke er med i analysen.

14. Kommissionen har påpeget⁽¹²⁾, at hvis den hvert år skal dække alle de programmer, som EU finansierer, vil der være risiko for, at rapporten bliver meget omfattende og uden fokus. Det er et af flere spørgsmål, som Parlamentet og Rådet eventuelt vil kunne overveje i samarbejde med Kommissionen. Et andet spørgsmål er, om evalueringen kun skal omhandle resultater og dermed effektivitet, eller om aspekterne sparsommelighed og produktivitet også skal behandles. Evalueringen kunne være tematisk og kun dække forskellige emner over tid, eller den kunne være en bredere analyse af, hvad Kommissionen har opnået i det foregående år. Under alle sådanne overvejelser bør der tages hensyn til, om de oplysninger, der medtages i evalueringsrapporten, er nyttige i forbindelse med den årlige dechargeprocedure.

⁽⁷⁾ COM(2012) 40 endelig, s. 3, andet og tredje afsnit.

⁽⁸⁾ COM(2012) 40 endelig, s. 17, andet afsnit.

⁽⁹⁾ Retten noterer, at lovgiver har en vigtig rolle at spille ved at sikre, at Kommissionens forslag kommer til at omfatte "SMART"-mål (specifikke, målbare, accepterede, realistiske og tidsbundne), som muliggør resultatmåling.

⁽¹⁰⁾ Jf. også udtalelse nr. 7/2011 (EUT C 47 af 17.2.2012, s. 1), punkt 10, nr. 1/2012, punkt 8 og 151 samt punkt 8.54 i Revisionsrettens årsberetning for 2010 (EUT C 326 af 10.11.2011, s. 1).

⁽¹¹⁾ Selvom udtalelsen omhandlede strukturfondene, gælder dette punkt generelt alle de områder, hvor der er delt forvaltning.

⁽¹²⁾ COM(2012) 40 endelig, s. 3.

Tidsplan

15. Evalueringsrapporten er et af de dokumenter, som Rådet og Europa-Parlamentet ifølge artikel 319 i TEUF skal gennemgå som led i dechargeproceduren. I overensstemmelse hermed har Kommissionen udtalt, at den fremover vil sigte på at vedtage den omkring midten af november hvert år⁽¹³⁾. Det er samtidig med, at Rettens årsberetning offentliggøres. Parlamentet har⁽¹⁴⁾ imidlertid bedt Retten om at fremlægge sine bemærkninger til evalueringsrapporten samtidig med Rettens årsberetning. Hvis Retten skal kunne gøre dette, er det nødvendigt, at den modtager dokumentet på et væsentligt tidligere tidspunkt.

KONKLUSION

16. Kommissionens første årlige evalueringsrapport er udarbejdet i overensstemmelse med artikel 318 i TEUF. Rapporten er vag og mangler substans, og den tilføjer derfor kun begrænset nytteværdi. Retten er imidlertid af den opfattelse, at den giver Parlamentet, Rådet og Kommissionen lejlighed til at

drøfte og blive enige om, hvordan evalueringsrapporten kan blive til nytte for dechargemyndigheden. Retten vil foreslå, at det herunder drøftes:

- om evalueringsrapporten kun skal omhandle resultater og dermed effektivitet, eller om aspekterne sparsommelighed og produktivitet også skal behandles
- hvad evalueringsrapporten for hvert enkelt år skal dække og rapportens anvendelsesområde og
- lovgivernes forventninger med hensyn til Revisionsrettens rolle i forbindelse med gennemgangen af rapporten.

Skulle Retten blive anmodet om at fremlægge sine bemærkninger til evalueringsrapporten samtidig med årsberetningen (således som Europa-Parlamentet allerede har bedt den om), skal den påpege, at den vil være nødt til at modtage dokumentet på et væsentligt tidligere tidspunkt, end det, som Kommissionen har foreslået.

Vedtaget af CEAD-Afdelingen, som ledes af Iğors LUDBORŽS, medlem af Revisionsretten, i Luxembourg den 14. maj 2012.

På Revisionsrettens vegne
Vitor Manuel da SILVA CALDEIRA
Formand

⁽¹³⁾ COM(2012) 40 endelig, s. 2.

⁽¹⁴⁾ Budgetkontroludvalgets betænkning A7-0098/2012 om decharge for gennemførelsen af det almindelige budget for 2010.