

I

(Meddelanden)

REVISIONSRÄTTEN

YTTRANDE nr 8/2001

om ett förslag till rådets förordning med instruktion för genomförandekontor med vissa förvaltningsuppgifter inom gemenskapsprogrammen

(i enlighet med artikel 248.4 andra stycket i EG-fördraget)

(2001/C 345/01)

EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS REVISIONSRÄTT HAR ANTAGIT
DETTA YTTRANDE

med beaktande av Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen, särskilt artikel 248.4 andra stycket i detta,

med beaktande av Europeiska unionens råds begäran av den 15 mars 2001 om att revisionsrätten skall yttra sig, vilken mottogs av revisionsrätten den 21 mars 2001,

med beaktande av kommissionens förslag till omarbetning av den allmänna budgetförordningen ⁽¹⁾, samt revisionsrättens yttrande om detta förslag ⁽²⁾, och av följande skäl:

Förslaget till rådets förordning utgör en del av utläggningen av gemenskapsprogrammets förvaltning.

Detta förslag avser instruktionen för genomförandekontor med vissa förvaltningsuppgifter inom gemenskapsprogrammen.

Inledning

1. Det åtagande som kommissionen gjorde i december 1999 ⁽³⁾ om att utveckla en välordnad och sammanhängande politik för att lägga ut arbete, i syfte att rätta till avvikelser till följd av dålig kontroll av vissa kontor för tekniskt stöd, fyller ett behov som revisionsrätten under flera år har uppmärksammat i sina årsrapporter och särskilda rapporter ⁽⁴⁾. Mot bakgrund av sina tidigare kommentarer välkomnar revisionsrätten i stort detta förslag till förordning. Det utgör en central del av kommissionens politik för att lägga ut arbete och ställer upp rättsliga ramar för delegering av ansvar för genomförande och förvaltning av gemenskapsprogram till genomförandekontor.

2. Revisionsrätten anser emellertid att flera bestämmelser i förslaget till förordning behöver förtydligas eller i mer väsentlig grad ändras. Dessa tas upp i nedanstående punkter, vars uppläggnings följer förslaget till förordning.

Artikel 3: Inrättande och avveckling

3. Revisionsrätten noterar att artikel 3.1 och 3.2 i förslaget till förordning återspeglar ett genomförandekontors tillfälliga natur genom att kommissionen enligt denna artikel får fastställa att

⁽¹⁾ KOM(2000) 461 slutlig, 17.10.2000.

⁽²⁾ Yttrande nr 2/2001 av den 8 mars 2001 från Europeiska gemenskapernas revisionsrätt (EGT C 162, 5.6.2001, s. 1).

⁽³⁾ Riktlinjerna för kommissionens politik för att lägga ut uppdrag, SEK(1999) 2051/7, 14.12.1999.

⁽⁴⁾ Se exempelvis särskild rapport nr 1/96 om MED-programmen.

kontoret skall finnas under en begränsad tid och besluta om att avveckla kontoret om den inte längre anser sig behöva utnyttja det. Revisionsrätten vill betona att det kommer att bli nödvändigt för kommissionen att faktiskt utnyttja denna befogenhet i fråga om kontor som inte längre behövs.

4. När ett genomförandekontor som utför uppgifter som det ålagts av kommissionen avvecklas enligt artikel 3.2 bör kommissionen omedelbart föra tillbaka kontorets resterande tillgångar och skulder till sina räkenskaper utan att invänta att avvecklingsprocessen slutförs.

Artikel 5: Säte

5. Även om det är uppenbart att ett genomförandekontor och kommissionen bör ha mycket nära förbindelser är det inte lämpligt att specificera att ett genomförandekontor endast kan ha sitt säte på någon plats där kommissionens tjänstenheter har sin verksamhet. Det skulle vara bättre att fastställa att ett sådant säte bör inrättas där genomförandekontoret mest effektivt kan utföra sina uppgifter.

Artikel 6: Uppgifter

6. Med tanke på att kommissionen i sin egenskap av delegerande institution förblir ansvarig för kontorens genomförande av uppgifter inom kommissionens ansvarsområde vore det önskvärt att det i förordningen fastställdes allmänna regler avseende kommissionens kontroller av kontorens verksamhet för att möjliggöra ett ingripande i händelse av att ett kontor vidtar åtgärder som strider mot det berörda gemenskapsprogrammets mål eller, mer generellt, handlar lagstridigt. Kontrollförfarandena skulle kunna preciseras i det dokument genom vilket delegeringen beslutas (med hänsyn till varje enskilt kontors särskilda förhållanden), men de allmänna kontrollramarna bör fastställas i förordningen om instruktionen för genomförandekontor.

Artikel 9: Styrelsens uppgifter

7. När det gäller artikel 9.2, enligt vilken styrelsen senast i början av varje år skall anta genomförandekontorets arbetsprogram, skulle det vara önskvärt att mer uttryckligen föreskriva att styrelsen när ett kontor inrättas skall anta klara mål för kontoret, tillsammans med resultatindikatorer som skall användas för att bedöma hur väl kontoret utför sina arbetsuppgifter. Detta skulle från starten betona den vikt som skall fästas vid kontorets uppnådda resultat, i enlighet med kommissionens riktlinjer inom den aktuella reformprocessen.

8. På liknande sätt bör det i denna ramförordning specificeras att årsrapporterna om kontorets verksamhet (artikel 9.7) bör innehålla uppgifter om samtliga finansiella medel som erhållits, oavsett om de kommer från gemenskapen eller från andra källor, och om hur de utnyttjas. Rapporterna bör dessutom innehålla tillräckliga uppgifter och analyser för en bedömning av hur väl det berörda kontorets mål har uppfyllts och av effektiviteten i kontorets förvaltning.

9. Förordningen bör även omfatta regelbundna utvärderingar av kontorets effektivitet och ändamålsenlighet. För närvarande ingår ingen bestämmelse om detta i förslaget till förordning. Kommissionen bör ha ansvaret för sådana utvärderingar, men de bör utföras i nära samarbete med kontoret och dess styrelse, och de resulterande rapporterna bör översändas till rådet, Europaparlamentet och revisionsrätten.

10. Styrelsen bör godkänna genomförandekontorets detaljerade redovisning, som direktören lägger fram för denna, innan redovisningen i enlighet med artikel 14.2 läggs fram för Europaparlamentet, revisionsrätten och kommissionen.

Artikel 11: Direktörens uppgifter

11. Det skulle vara lämpligt att uttryckligen föreskriva att ett genomförandekontors direktör måste säkerställa att ett effektivt system för internkontroll införs inom kontoret.

Artiklarna 12 till 16: Kontorets driftsbudget samt driftsanslagen för det eller de program som kontoret bidrar till att förvalta ⁽¹⁾

12. Enligt förslaget till förordning skall ett genomförandekontors driftsbudget omfatta kontorets löpande kostnader (driftskostnader) endast för det berörda året. Denna budget kommer att finansieras dels av ett bidrag från kommissionen som motsvarar en fast andel av årsanslaget för de gemenskapsprogram som kontoret bidrar till att förvalta, dels av eventuella inkomster från andra källor. Driftsanslagen för genomförandet av själva gemenskapsprogrammen kommer att tas upp i Europeiska unionens allmänna budget och inte i kontorets driftsbudget. Utgifter för genomförandet av dessa program kommer att bokföras direkt i lämpliga budgetposter i den allmänna budgeten.

⁽¹⁾ Den engelska texten till förslaget till förordning hänvisar till "the operating budget" (på svenska "driftsbudget") för de löpande kostnaderna (driftskostnaderna) och till "operating appropriations of the Community programmes" (på svenska "gemenskapsprogrammens driftsanslag") för kostnaderna för själva insatserna. Detta är tämligen förvirrande. Det skulle vara bättre om kommissionen kunde finna en terminologi som gör en tydligare åtskillnad mellan de två utgiftsslagen. Exempelvis skulle det på engelska vara bättre med "operational appropriations" för den senare kategorin.

13. Enligt förslaget kommer ett genomförandekontors räkenskaper därmed endast att omfatta kontorets administrativa utgifter och övriga löpande kostnader, samt inkomster för att täcka dessa kostnader. De kommer inte att omfatta utgifterna för genomförande av de gemenskapsprogram som kontoret förvaltar.

14. Det är välkommet att utgifterna för de insatser som förvaltas av kontoret direkt belastar den allmänna budgeten. På detta sätt undviks risken för att betalningar ur den allmänna budgeten endast utgör en omfördelning av medel från kommissionen till förmedlande organisationer⁽¹⁾. Det betyder emellertid att ett kontors finansieringsöversikter eventuellt inte omfattar utgifter för insatser vars förvaltning kontoret ansvarar för. Att utarbeta finansieringsöversikter som endast omfattar driftsutgifter för löpande kostnader skulle inte överensstämma med kommissionens åtgärder för att införa aktivitetsbaserad förvaltning och budgetering (Activity Based Management/Activity Based Budgeting) för sina program. Aktivitetsbaserad förvaltning och budgetering innebär att de finansiella medel som är avsedda för programgenomförande skall föras samman med de medel som krävs för att täcka kostnaderna för att förvalta dessa program. Det är viktigt att ett genomförandekontor har skyldighet att ge en övergripande redovisning av de driftsanslag för genomförande av program som det förvaltar.

15. Kommissionen skulle också kunna överväga att inkludera budgetarna för ett genomförandekontors löpande kostnader i den allmänna budgeten, tillsammans med driftsanslagen för genomförande av de program som kontoret förvaltar. I detta fall skulle även utgifterna för löpande kostnader bokföras direkt i den allmänna budgeten.

16. En sådan lösning skulle kunna underlätta utarbetandet av fullständiga finansieringsöversikter för ett kontor, vilka skulle innehålla både löpande kostnader och driftsutgifter för genomförande av de program som kontoret förvaltar. Det är emellertid viktigt att bibehålla de eventuella fördelar i form av flexibilitet som ges av att ett genomförandekontors driftsbudget flyttas ut utanför budgetförordningens räckvidd. I förordningen bör det minst krävas att ett kontors årsredovisning skall innehålla en ekonomisk rapport med en utförlig redogörelse för utnyttjandet av driftsanslag för genomförande av gemenskapsprogrammen i termer av åtaganden och betalningar (se punkt 8).

17. Flera punkter behöver förtydligas i de föreslagna artiklarna 12 till 16:

⁽¹⁾ Det kan noteras att detta inte är det sätt på vilket Europeiska byrån för återuppbyggnad fungerar. Byrån erhåller stora transfereringar av medel från kommissionen för att finansiera de insatser den förvaltar och sina löpande kostnader. Varje överföring bokförs som en enskild utbetalning i kommissionens räkenskaper, medan byrån bokför detta som en inkomst och ställer upp räkenskaper som visar vilka åtaganden och betalningar den har gjort avseende både insatser och löpande kostnader.

a) Det bidrag som avses i artiklarna 12 och 13, och som utgörs av de medel som kommissionen skall göra tillgängliga för ett genomförandekontor för att kontoret skall täcka sina löpande kostnader (driftskostnader), bör på engelska benämnas "contribution" hellre än "grant". Anledningen till detta är att den typ av bidrag som avses med "grant", enligt definitionen i anvisningarna för förvaltning av bidrag, till stor del skiljer från vad som avses i detta förslag.

b) Det är inte heller klart huruvida detta bidrag (contribution), beräknat som en andel av årsanslaget för det gemenskapsprogram som genomförandekontoret bidrar till att förvalta, är att betrakta som kontorets förvärvade inkomster även om det inte gjorts några åtaganden eller betalningar för de planerade beloppen. Syftet borde vara att finansiera kontorets nödvändiga löpande kostnader, eventuellt med tillämpning av ett utgiftstak. Bestämmelserna i artikel 13 behöver av denna anledning förtydligas.

c) Ett genomförandekontor kommer att kunna ha andra inkomstkällor än kommissionens bidrag ur den allmänna budgeten (artikel 12.3 och artikel 17). Enligt förslaget till förordning skulle den detaljerade årsredovisning som föreskrivs i artikel 14.2 omfatta endast de löpande kostnader som är knutna till sådana övriga inkomster, men det är inte klart hur de av programmets utgifter som finansieras genom dessa övriga inkomster skall redovisas. I linje med argumentationen i punkt 14 bör ett genomförandekontor vara skyldigt att redogöra för hur det har utnyttjat samtliga medel som det är satt att förvalta.

Artikel 19: Kontroller

18. Enligt artikel 14 skall ett genomförandekontors direktör lägga fram en detaljerad årsredovisning avseende inkomster och driftsutgifter (de löpande kostnaderna) för Europaparlamentet, revisionsrätten, kommissionen och styrelsen (se punkt 10 för revisionsrättens förslag till ändring av denna bestämmelse så att styrelsens godkännande av redovisningen skall krävas innan denna läggs fram för institutionerna). Europaparlamentet beviljar ett genomförandekontor ansvarsfrihet.

19. Enligt artikel 19 skall revisionsrätten granska räkenskaperna i enlighet med artikel 248 i fördraget.

20. Om kommissionens politik för utläggning av arbete leder till att det inrättas ett betydande antal genomförandekontor kommer granskningen av kontorens årsredovisningar att bli en omfattande uppgift, som skulle kräva ökade resurser för revisionsrätten. Enligt villkoren i förslaget till förordning skulle räkenskaperna endast omfatta kontorens löpande kostnader (driftskostnader). Årliga granskningar av dessa räkenskaper skulle inte vara den mest kostnadseffektiva användningen av revisionsrättens begränsade resurser. För att minimera problemen, och underlätta för den mest kostnadseffektiva användningen av revisionsrättens resurser, bör

det i ramförordningen föreskrivas att genomförandekontorens samtliga utgifter, både utgifter för programgenomförande och utgifter för kontorets löpande kostnader, skall granskas av oberoende revisorer innan de införlivas i kommissionens konsoliderade räkenskaper. Detta skulle inte påverka revisionsrättens befogenheter enligt artikel 248 i fördraget. Revisionsrätten skulle granska användningen av de driftsanslag för genomförande av gemenskapsprogram som förvaltas av ett genomförandekontor, och denna granskning skulle inbegripa effektiviteten och ändamålsenligheten i kontorets förvaltning. När det gäller revisionsrättens uttalande avseende de löpande kostnaderna bör revisionsrätten kunna uppnå säkerhet i fråga om laglighet och korrekthet utifrån denna förhandsgranskning.

21. Mot denna bakgrund skulle det kunna ifrågasättas om det är lämpligt att Europaparlamentet beviljar ansvarsfrihet för varje enskilt genomförandekontor endast avseende deras löpande kostnader. Under sådana omständigheter skulle den externa granskningen av ett genomförandekontor kunna anses vara en del av kommissionens interna kontroll av arbetet inom de organ som den har ålagt eller till vilka den har delegerat vissa uppgifter. Inom

ramen för sitt allmänna beviljande av ansvarsfrihet för kommissionen skulle Europaparlamentet granska det arbete som utförts inom kommissionen och dess genomförandeorgan, snarare än separat bevilja ansvarsfrihet för varje enskilt genomförandekontor. En sådan uppläggning skulle bättre återspegla kommissionens fortsatta yttersta ansvar under ansvarsfrihetsförfarandet när det gäller driftsutgifter för programgenomförande som delegerats till genomförandekontoren.

Artikel 21: Legalitetskontroll

22. I artikel 230 i EG-fördraget förutses ingen möjlighet att dra kontorens handlingar i sig inför rätta. Eftersom domstolens granskningsbehörighet är fastställd i EG-fördraget kan den inte ändras eller utvidgas genom en rådets förordning. För att inte ge intryck av att det i förslaget till förordning föreslås en sådan ändring eller utvidgning skulle det alltså vara önskvärt att det i denna artikel föreskrivs att kommissionen – i sin egenskap av delegerande institution – är juridiskt ansvarig för genomförandekontorets handlingar.

Detta yttrande har antagits av revisionsrätten vid dess sammanträde i Luxemburg den 25 oktober 2001.

För revisionsrätten

Jan O. KARLSSON

Ordförande
