

III

(Förberedande akter)

REVISIONSRÄTTEN

YTTRANDE nr 4/2012

över kommissionens rapport med utvärdering av unionens finanser på grundval av de resultat som uppnått i enlighet med artikel 318 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt

(2012/C 179/01)

INLEDNING

1. I februari 2012 offentliggjorde kommissionen en rapport till Europaparlamentet och rådet med utvärdering av unionens finanser på grundval av de resultat som uppnått⁽¹⁾ (utvärderingsrapporten). Fördraget föreskriver att kommissionen ska utarbeta en sådan rapport och att rapporten ska vara en del av underlaget för parlamentets årliga beslut om beviljande av ansvarsfrihet till kommissionen för budgeten⁽²⁾.

2. Med hänvisning till lagstiftarens specifika avsikter påpekade parlamentet i sitt beslut i maj 2011 om ansvarsfrihet för 2009 att det

”anser att utvärderingsrapporten ska utarbetas så att förhållandet mellan de centrala resultatindikatorerna, deras rättsliga/politiska grund, utgiftsbeloppet och de uppnådda resultaten är tydligt och transparent⁽³⁾.”

I samma dokument betonade parlamentet också att om allmänheten ska ha förtroende för unionens budget är det lika viktigt att utgifterna leder till de resultat som de var avsedda för som att de är lagliga och korrekta och att räkenskaperna är tillförlitliga. I detta sammanhang uppmanade parlamentet kommissionen att ”se över sina system för utvärdering av utgiftsprogrammens effektivitet i syfte att bedöma huruvida de tillför ett mervärde, ger valuta för pengarna och uppnår de mål för vilka de inrättades⁽⁴⁾”.

⁽¹⁾ COM(2012) 40 final.

⁽²⁾ Artiklarna 318 och 319 i EUF-fördraget.

⁽³⁾ Europaparlamentets beslut av den 10 maj 2011 om ansvarsfrihet för genomförandet av Europeiska unionens allmänna budget för budgetåret 2009, avsnitt III – Kommissionen (SEK(2010) 963 – C7-0211/2010 – 2010/2142(DEC)), punkt 200.

⁽⁴⁾ Europaparlamentets beslut av den 10 maj 2011 om ansvarsfrihet för genomförandet av Europeiska unionens allmänna budget för budgetåret 2009, avsnitt III – Kommissionen (SEK(2010) 963 – C7-0211/2010 – 2010/2142(DEC)), punkterna 71 och 72.

3. Parlamentet har uppmanat revisionsrätten att yttra sig över utvärderingsrapporten⁽⁵⁾. Detta yttrande är ett svar på den begäran. Eftersom kommissionens första utvärderingsrapport är preliminär har revisionsrätten inte för avsikt att kommentera rapportens innehåll i detalj.

Revisionsrättens uppfattning om den första utvärderingsrapporten och utvecklingen av den i framtiden

4. Den första utvärderingsrapporten är vag, innehåller inte särskilt mycket konkret och ger därför endast ett begränsat mervärde. Det är tydligt⁽⁶⁾ att kommissionen ännu inte har en klar bild av hur den ska fullgöra sin uppgift enligt fördraget. Kommissionen säger att den undersöker hur innehållet kan utvecklas vidare och kommer att ta hänsyn till alla eventuella synpunkter från parlamentet och rådet. Revisionsrätten anser att kommissionen bör gå längre än så och aktivt rådfråga dessa båda institutioner.

5. Revisionsrätten anser att utvärderingsrapporten skulle kunna bidra till att öka kommissionens möjligheter att fullgöra sin redovisningsskyldighet inför den myndighet som beviljar ansvarsfrihet och därmed inför EU-medborgarna. För att det ska kunna ske på ett ändamålsenligt sätt måste dock kommissionen tänka igenom utvärderingsrapportens syfte, innehåll och räckvidd samt lämplig tidpunkt för rapporten. Dessa aspekter beskrivs mer detaljerat i punkterna nedan.

Syfte och innehåll

6. Det krav i fördraget som ligger till grund för utvärderingsrapporten utgör ytterligare ett steg i en stegvis utveckling mot att i högre grad fokusera rapporterings- och redovisningssystemen på resultatuppfyllelse och inte bara på regelefterlevnad. Lagstiftarna vill veta om EU:s utgifter verkligen får någon effekt.

⁽⁵⁾ Europaparlamentets beslut av den 10 maj 2011 om ansvarsfrihet för genomförandet av Europeiska unionens allmänna budget för budgetåret 2009, avsnitt III – Kommissionen (SEK(2010) 963 – C7-0211/2010 – 2010/2142(DEC)), punkt 201.

⁽⁶⁾ Se exempelvis de två sista styckena på sidan 16 i kommissionens rapport COM(2012) 40 final.

Revisionsrätten påpekar regelbundet i sina särskilda rapporter och yttranden att kommissionens system inte är särskilt väl ägnade för detta syfte.

7. Det finns ett antal potentiella källor till bevis på resultat – i utvärderingsrapporten räknar man till exempel upp enskilda utvärderingar av specifika program, konsekvensbedömningar, de årliga verksamhetsrapporterna, den sammanfattande förvaltningsrapporten, verksamhetsberättelserna och rapporten om uppföljningen av beslutet om beviljande av ansvarsfrihet. Till dessa kan läggas revisionsrättens särskilda rapporter. Dessa olika källor har dock inte förts samman på ett konsekvent sätt och är alltför ofta inriktade på vilka resultat som har uppnåtts genom slutförda fleråriga program, när det är sent att justera genomförandet för att öka effekten av dem.

8. I utvärderingsrapporten påpekas att karaktären på EU:s utgifter innebär att resultaten inte kan utvärderas årligen⁽⁷⁾. Det stämmer, men rapporteringen om sannolikheten för att de långsiktiga målen kommer att uppfyllas skulle kunna förbättras. Utvärderingsrapporten utgör en möjlighet att ta itu med detta problem.

9. Under dessa förutsättningar föreslår revisionsrätten att denna utvärderingsrapport blir kommissionens utgångspunkt för ett helt nytt sätt att tänka när det gäller rapporterings- och redovisningssystem. Kommissionen hävdar i sin utvärderingsrapport att de nuvarande systemen där utvärderingarna görs relativt sällan inte är särskilt väl lämpade för en årlig analys av uppnådda resultat⁽⁸⁾. Revisionsrätten instämmer i detta och anser att utvärderingar endast bör vara en del av underlaget för denna rapport i framtiden.

10. Om utvärderingsrapporten ska kunna fylla den funktion som nämns i punkterna ovan och uppfylla förväntningarna från den myndighet som beviljar ansvarsfrihet behövs andra, men inte nödvändigtvis ytterligare, rapporteringsrutiner som är utformade på ett sådant sätt att den myndighet som beviljar ansvarsfrihet och andra berörda parter får den information de behöver om vilka resultat som uppnåtts. Inom ramen för de nuvarande begränsade resurserna bör kommissionen framför allt börja att systematiskt fastställa resultatindikatorer och milstolpar i sina fleråriga program så att den vid viktiga mellanstationer kan utvärdera om det är sannolikt att de fastställda målen och avsedda effekterna kommer att uppnås⁽⁹⁾. Detta skulle utgöra ytterligare ett steg på vägen mot att mäta ändamålsenligheten. De rådfrågningar som nämns i punkt 4 borde även göra det möjligt för kommissionen att bedöma vad som förväntas av rapporteringen om sparsamhet och effektivitet.

⁽⁷⁾ COM(2012) 40 final, s. 3, andra och tredje stycket.

⁽⁸⁾ COM(2012) 40 final, s. 16, andra stycket.

⁽⁹⁾ Revisionsrätten konstaterar att lagstiftaren har en viktig roll att spela när det gäller att garantera att kommissionens förslag innehåller SMART-mål (specifika, mätbara, uppnåbara, realistiska och tidsbundna mål) så att resultatet kan mätas.

11. Revisionsrätten har offentliggjort yttranden om kommissionens förslag till förordningar för två av EU:s största utgiftsområden, sammanhållning och jordbruk, för perioden 2014–2020⁽¹⁰⁾. I båda fallen har revisionsrätten uppmärksammat att kommissionen inte har lyckats fastställa mål för resultatet av politiken – vad EU-finansieringen förväntas leda till. Utan tydliga mål för det förväntade resultatet kommer det även i fortsättningen att vara svårt för kommissionen att visa att utgifterna ger ett europeiskt mervärde – och därmed svårt att ge garantier för att utgifterna är ändamålsenliga och effektiva.

12. Kommissionen måste även ägna särskild uppmärksamhet åt kvaliteten på de uppgifter den använder i sina årliga utvärderingsrapporter, däri inbegripet de uppgifter som kommer från medlemsstaterna. Som revisionsrätten påpekade i punkt 39 i sitt yttrande nr 7/2011⁽¹¹⁾ bör

”[k]ommissionen [...] överväga hur långt det är möjligt att garantera att de uppgifter som tas fram av medlemsstaterna om programövervakning, programutvärdering och programresultat är av en acceptabel kvalitet vad avser relevans, jämförbarhet och tillförlitlighet.”

Räckvidd

13. Kommissionens utvärderingsrapport täcker skenbart resultaten inom två politikområden: utbildning och kultur och forskning. Den faktiska räckvidden är dock ännu mer begränsad. Rapporten nämner exempelvis fem allmänna mål för utbildning och kultur, men lämnar sedan endast vag utvärderingsinformation för det sista av dem. Det ges ingen förklaring till varför de första fyra målen inte ingår i analysen.

14. Kommissionen har påpekat⁽¹²⁾ att om man försöker täcka alla program som finansieras av EU varje år finns det en risk för att rapporten blir lång och saknar fokus. Detta är en av flera frågor som parlamentet och rådet skulle kunna tänka igenom tillsammans med kommissionen. Andra frågor gäller huruvida utvärderingen bör täcka enbart resultat och därmed ändamålsenlighet eller om även sparsamhet och effektivitet bör ingå. Utvärderingen skulle kunna vara tematisk och enbart täcka frågor över en längre tidsperiod eller utgöra en bred analys av vad kommissionen har uppnått under det gångna året. När man överväger alternativen måste man beakta till vilken nytta informationen i utvärderingsrapporten är för det årliga förfarandet för ansvarsfrihet.

⁽¹⁰⁾ Se även punkt 10 i yttrande nr 7/2011 (EUT C 47, 17.2.2012, s. 1), punkterna 8 och 151 i yttrande nr 1/2012 samt punkt 8.54 i revisionsrättens årsrapport för budgetåret 2010 (EUT C 326, 10.11.2011, s. 1).

⁽¹¹⁾ Detta yttrande gällde visserligen strukturfonderna, men revisionsrättens påpekande kan tillämpas generellt på alla områden med delad förvaltning.

⁽¹²⁾ COM(2012) 40 final, s. 3.

Lämplig tidpunkt

15. Utvärderingsrapporten är ett av de dokument som Europaparlamentet och rådet enligt artikel 319 i EUF-fördraget ska granska som ett led i förfarandet för ansvarsfrihet. Följaktligen har kommissionen meddelat att den i fortsättningen tänker anta rapporten i mitten av november⁽¹³⁾. Detta sammanfaller med tidpunkten för offentliggörandet av revisionsrättens årsrapport. Parlamentet⁽¹⁴⁾ har dock bett revisionsrätten att lägga fram sina iakttagelser om utvärderingsrapporten samtidigt som sin årsrapport. Om revisionsrätten ska kunna göra det behöver den få rapporten betydligt tidigare.

SLUTSATS

16. Kommissionens första utvärderingsrapport föreskrivs i artikel 318 i EUF-fördraget. Rapporten är vag, innehåller inte särskilt mycket konkret och ger därför endast ett begränsat mervärde. Revisionsrätten anser dock att den ger parlamentet, rådet och kommissionen en möjlighet att diskutera och komma överens om hur utvärderingsrapporten kan bli till nytta för den

myndighet som beviljar ansvarsfrihet. Revisionsrätten föreslår att bland annat följande frågor bör tas upp vid en sådan diskussion:

- Huruvida utvärderingen bör täcka enbart resultat och därmed ändamålsenlighet eller om även sparsamhet och effektivitet bör ingå.
- Vad varje års utvärderingsrapport ska omfatta.
- Lagstiftarens förväntningar på revisionsrättens granskning av rapporten.

Om revisionsrätten ombeds lägga fram sina iakttagelser på utvärderingsrapporten samtidigt som den lägger fram sin årsrapport (som Europaparlamentet redan har bett om) påpekar revisionsrätten att den skulle behöva få rapporten betydligt tidigare än vad kommissionen har föreslagit.

Detta yttrande har antagits av revisionsrättens CEAD-avdelning, med ledamoten Igors LUDBORŽS som ordförande, vid dess sammanträde i Luxemburg den 14 maj 2012.

För revisionsrätten

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

Ordförande

⁽¹³⁾ COM(2012) 40 final, s. 2.

⁽¹⁴⁾ Budgetkontrollutskottets betänkande A7-0098/2012 om ansvarsfrihet för den allmänna budgeten för 2010.