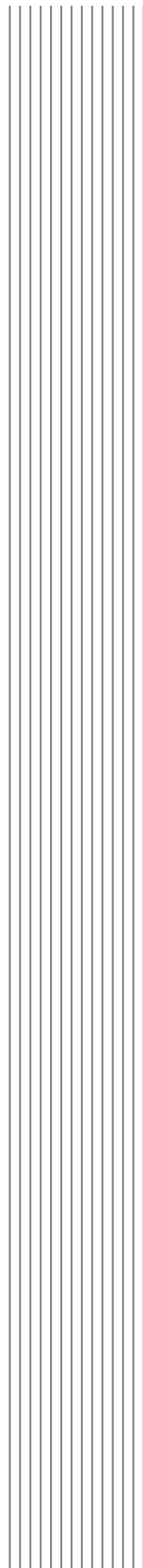


10

# Revision av EU-medel





## 10 Revision av EU-medel

### 10.1 Bakgrund

Regeringen skall varje år informera riksdagen om hur regeringen agerar med anledning av Europeiska revisionsrättens rapporter (prop. 1994/95:40, rskr. FiU 94/95:67). Regeringen lämnar härmed för tredje året i rad en sådan redovisning.

Revisionsrätten svarar för den externa revisionen inom EU och avger i november varje år en årsrapport i vilken rätten redovisar sina iakttagelser från sin granskning av hur EU-budgeten genomförts. I årsrapporten lämnas också den s.k. revisionsförklaringen om huruvida redovisningen varit rättvisande och om de underliggande transaktionerna varit lagliga och korrekta.

Revisionsrätten kan också närhelst avge s.k. särskilda rapporter. Nytt för verksamhetsåret 1997 var att rätten fattat ett strategiskt beslut om att redovisa en större del av sina granskningar för att därigenom kunna fördjupa iakttagelserna jämfört med de redovisningar som lämnas i årsrapporten. Detta möjliggör också för Europeiska unionens råd (rådet) och Europaparlamentet (parlamentet) att snabbare kunna ta del av rätterns iakttagelser eftersom årsrapporten ej behöver avvaktas. Denna nya strategi ledde till en stor ökning i antalet specialrapporter som presenterades under 1998, från åtta rapporter år 1997 till ca 25 år 1998.

Årsrapporten innehåller iakttagelser rörande finansiell förvaltning inom de olika sektorer som finansierar eller finansieras av EU-budgeten. De presenterade iakttagelserna är inte heltäckande för hela budgeten utan avser resultatet av olika granskningar inom respektive sektor. Nytt för i år är att rätten har indelat sina iakttagelser efter

EU-budgetens olika utgiftskategorier. Årsrapporten innehåller även, under respektive utgiftskategori, sammanfattningar av de viktigaste iakttagelserna i specialrapporterna.

Årsrapporten och specialrapporterna skall, vid sidan av Europeiska kommissionens (kommissionen) ekonomiska redovisning mot budgeten, utgöra underlaget för rådets rekommendation till Europaparlamentet om beviljande av ansvarsfrihet för kommissionen beträffande genomförandet av budgeten (art. 206 i fördraget). Parlamentet kan sedan inför sitt beslut om ansvarsfrihet, till skillnad från rådet, också beakta annat underlag än vad revisionsrätten tagit upp i sina rapporter. Av fördraget följer nämligen att parlamentet också kan begära ytterligare redogörelser från kommissionen om hur utgifterna verkställts och hur det finansiella kontrollsystemet fungerar. Kommissionen har också en uttalad skyldighet att tillmötesgå parlamentets önskemål genom att överlämna alla nödvändiga uppgifter.

Rådets sakberedning av årsrapporten med revisionsförklaringen samt särskilda rapporter avseende beviljande av ansvarsfrihet sker i rådets budgetkommitté och beslutas slutligen av Ekonomi- och finansministerrådet (Ekofin-rådet). För år 1997 behandlades rekommendationen till parlamentet med tillhörande slutsatser i Ekofin-rådet den 15 mars 1999.

Europaparlamentet har ännu ej tagit ställning till rådets rekommendation och det är i dagsläget oklart när så kommer att ske. Ställningstagandet påverkas såvitt kan bedömas av hur parlamentet bedömer att ansvarsfrihetsprövningen för 1997 skall hanteras i ljuset av att man inte beviljat ansvarsfrihet för 1996 och inte heller slutligt tagit ställning till hur det ärendet skall avslutas. En annan påverkansfaktor är den oberoende expert-

grupp som tillsattes av parlamentet i samråd med kommissionen i samband med parlamentets misstroendeomröstning i januari 1999. Expertgruppens första rapport om hantering av interna oegentligheter inom kommissionen presenterades den 15 mars 1999 (efter Ekonomi- och finansministerrådets beslut om rekommendation om ansvarsfrihet). Den kom att leda till att samtliga kommissionsledamöter avgick dagen därpå, den 16 mars. Ytterligare en rapport från expertgruppen väntas i september 1999 som skall handla om hur förvaltningen inom kommissionen har skötts mer i detalj.

Regeringen redovisar i föreliggande proposition de viktigaste iakttagelserna i revisionsrättens rapporter, vilka alltså är de som, enligt fördraget, skall ligga till grund för rådets rekommendation i ansvarsfrihetsprövningen. Vidare redovisas hur regeringen agerat vid behandlingen av revisionsrättens rapporter och regeringens bedömning av iakttagelserna som berör Sverige.

## **10.2 Utgångspunkter för Sveriges agerande rörande revisionsrättens iakttagelser**

En effektiv och korrekt användning av gemenskapsmedlen är en prioriterad fråga för Sverige i EU-samarbetet. Det är av avgörande vikt för legitimiteten i EU:s verksamhet att medlen går till rätt ändamål och inte slösas bort - av EU:s institutioner eller på nationell nivå i EU:s medlemsstater eller i tredje land - på grund av bristande administration och kontroll. Revisionsrätten har därför en viktig roll att fylla genom sina granskningar av den EU-finansierade verksamheten, och regeringen lägger stor vikt vid rättens iakttagelser och hur kommissionen tar till sig dessa. Eftersom 80-85 procent av EU:s medel administreras på nationell nivå är det också avgörande att medlemsstaterna tar till sig de brister som rätten upptäckt i sina granskningar på plats i medlemsstaterna.

## **10.3 Iakttagelser i rapporterna för 1997 presenterade under 1998 samt svenskt agerande i rådet**

Revisionsrättens iakttagelser i årsrapporten för 1997 publicerades i Europeiska gemenskapernas

officiella tidning 98/C 349/01. Sammanfattningar av årets specialrapporter samt en förteckning över dessa lämnas i årsrapporten. Revisionsrätten har även publicerat ett informationsmeddelande som ger en översiktlig information om innehållet i rapporten. De brister i redovisning och förvaltning som redovisas återfinns många gånger även i årsrapporten för 1996, även om åtgärder har vidtagits från såväl kommissionens som medlemsstaternas sida för att förbättra läget.

Regeringen avstår från att göra en närmare beskrivning av iakttagelserna då dessa finns väl beskrivna i de refererade källorna. Sammanfattningsvis kan dock sägas att de främsta problemen som revisionsrätten pekar på är följande. Det saknas tydliga mål för verksamheten vilket försvårar och minskar värdet av uppföljning och utvärdering. Den finansiella kontrollen i kommissionen men särskilt i medlemsstaterna behöver utvecklas, bl.a. vad gäller riskanalys. Även tillämpningen av sanktioner vid oegentligheter måste utvecklas. Här efterlyses klarare riktlinjer och regler för förbättrat genomförande. Revisionsrätten pekar även i år på områden inom vilka onödigt stora bidrag utgår, t.ex. för durumvete och olika exportbidrag. En ny fråga revisionsrätten tar upp är att flerårsprogram hanteras stelbent i budgetarbetet genom att det endast i mycket liten utsträckning tas hänsyn till faktisk effektivitet och absorptionsförmåga. Genomgående för de flesta sektorerna, inte minst vad gäller intern och extern politik, är också avsaknad av ett väl utvecklat samarbete mellan kommissionen och medlemsstaterna.

Några av specialrapporterna är inte knutna till specifika inkomst- och utgiftsområden varför de inte återges i årsrapporten. Rätten har härvidlag avgivit en rapport om gemenskapens bedrägeribekämpning, särskilt kommissionens bedrägeribekämpningsenhet UCLAF. Här kritiseras främst bristande utnyttjande och analys av insamlade data, för hög andel temporär personal och behov av tydligare ansvar i fråga om ansvaret för utredning av interna oegentligheter och bedrägerier. I en annan rapport följer revisionsrätten upp fusket inom Ekonomiska och sociala kommittén (ESK) vad gäller ledamöternas reseersättningar. Revisionsrätten konstaterar att kommittén endast i ringa omfattning återkrävt felaktigt utbetalade belopp och rekommenderar att kommittén går vidare för att driva in så mycket som möjligt av dessa belopp. Rätten bedömer dock de åtgärder som kommittén vidtagit

för att undvika att detta återigen sker verkar adekvata, även om ytterligare åtgärder borde vidtas.

I revisionsförklaringen avstår revisionsrätten även detta år från att avge en positiv förklaring vad gäller lagligheten och korrektheten i de underliggande transaktionerna vad gäller utbetalningar av anslagsmedel. En sådan kan dock lämnas för budgetåtagandena på EU-budgetens utgiftssida, för betalningarna på inkomstsidan liksom för redovisningen mot budgeten.

Utöver dessa rapporter beaktas i ansvarsfrihetsprövningen rapporterna som rätten avgivit avseende den ekonomiska förvaltningen under budgetåret 1997 vid Europeiska fonden för förbättring av levnads- och arbetsvillkor (Dublin-fonden) och vid Europeiskt centrum för utveckling av yrkesutbildning.

Kommissionen har i sitt svar på iakttagelserna reagerat positivt på många av rättens påpekanden. Den medger ofta behov av åtgärder och redovisar många gånger vilka åtgärder man avser att vidta. Detta har dock inte hindrat rådet från att begära en lång rad åtgärder från kommissionen för förbättrad styrning och kontroll inom de olika sektorerna. Ekonomi- och finansministerrådet beslutade den 15 mars 1999 enhälligt att, på grundval av innehållet i revisionsrättens rapporter och under förutsättning att kommissionen vidtar de åtgärder som rådet begär av kommissionen, rekommendera Europaparlamentet att bevilja kommissionen ansvarsfrihet.

Rådets beslut rörande förslag till rekommendationer stämmer väl överens med den svenska uppfattningen. Innehållet i revisionsrättens rapporter, som enligt fördraget är det som rådets prövning skall grundas på, ger i sig inte grund för att inte bevilja ansvarsfrihet. Detta förhållande betyder inte på något sätt att de brister som revisionsrätten pekar på negligeras. Tvärtom fäster regeringen mycket stor vikt vid rättens iakttagelser och har aktivt verkat för att dessa tas upp i rådets rekommendationer med långtgående krav på åtgärder från kommissionen och i förekommande fall medlemsstaterna. Det är i sammanhanget betryggande att revisionsrätten i rådet uttalat att dessa rekommendationer tar upp rättens iakttagelser på ett mycket bra sätt. Det ankommer nu på kommissionen att vidta erforderliga åtgärder.

Det bör slutligen noteras att rådets beslut att på grundval av revisionsrättens rapporter rekommendera parlamentet att bevilja ansvarsfrihet inte kan tolkas som att rådet därmed tagit ställning till expertkommitténs slutsatser om kommissio-

nens bristande förmåga att hantera kommissionsinterna oegentligheter. Det kan inte heller tolkas som att regeringen anser att kritiken i kommitténs rapport (vilken för övrigt publicerades efter rådets beslut om rekommendationen) inte är mycket grav. Regeringens åsikt är istället att kommissionens beslut att avgå var den logiska följden av den skarpa kritik som riktades mot kommissionen.

#### 10.4 Bedömning av iakttagelser som rör Sverige i årsrapporten

Sedan 1997 (avseende genomförandet av 1995 års budget) omfattas samtliga medlemsstater, i enlighet med ett beslut av Europeiska rådet i december 1996, av en skyldighet att redovisa vilka åtgärder som vidtagits mot brister revisionsrätten uppdatat och som är direkt hänförliga till medlemsstaten i fråga.

I årsrapporten som avsåg 1996 omnämndes Sverige uttryckligen i tre fall. Regeringen redovisade därför till kommissionen och i föregående års redogörelse till riksdagen sin bedömning av dessa fall och vilka åtgärder som i förekommande fall vidtagits.

Årets redogörelse måste med nödvändighet bli annorlunda då revisionsrätten för år 1997, med något enstaka undantag, avstått från att redovisa i vilken eller vilka medlemsstater iakttagelserna har gjorts. Kommissionen har i denna situation bett Sverige kommentera revisionsrättens mer generella bedömningar som antas kunna ha bäring även på svenska förhållanden. Mot denna bakgrund blev årets redogörelse väsentligt mer generell än föregående års. I det följande lämnas en sammanfattning av regeringens bedömning och vidtagna åtgärder.

##### *Egna medel*

Revisionsrätten konstaterar bl.a. att medlemsstaterna ofta är sena att tillhandahålla medlen och att förluster uppstår på grund av att fordringar preskriberats efter tre år. Vidare återstår betydande arbete för att säkerställa att ändamålsenliga, effektiva och enhetliga riskanalyssystem används i samtliga medlemsstater. Rätten kritiserar också att det gamla nationalräkenskapssystemet ENS 79 används som grund för att beräkna medlemsstaternas BNI-baserade avgift, och inte den nya standarden ENS 95.

Några betydande förseningar finns inte i de svenska inleveranserna. Det pågår dock en översyn av rutinerna och eventuella brister kommer att åtgärdas. Vad gäller riskanalys inom tullarbetet avser kritiken inte Sverige eftersom Sverige redan är bland de ledande länderna i Europa i och med införandet av ett datoriserat riskanalyssystem. Skälet till att rådet inte tillämpar ENS 95 för beräkning av BNI-avgiften är att det skulle innebära en oavsiktlig men automatisk höjning av det nominella värdet på egna medelstaket (1,27 procent av EU:s samlade BNI) vilket i sin tur skulle kunna leda till en ökning av medlemsstaternas avgifter. Det är inte heller självklart att den nya standarden skulle medföra ett bättre avgiftsunderlag. Rådet beslutade därför med svenskt stöd att ta ställning till tillämpning av den nya nationalräkenskapsstandard vid nästa revidering av det s.k. egna medelsbeslutet.

#### *Den gemensamma jordbrukspolitiken*

Revisionsrätten påpekar att kontrollen av de förskott, som betalas till medlemsstaterna, måste ske hos dessa eftersom underlagen finns där. Dessutom noteras att 13 medlemsstater inte överför nödvändiga uppgifter elektroniskt, vilket medför att dessa data måste registreras manuellt. Rätten konstaterar också att betydande utrymme finns för utveckling av riskanalys i arbetet med kontroll av exportbidrag.

Det bör noteras att berörd förordning än så länge anger att rekvisition av förskott måste skickas via fax till kommissionen. Sverige hoppas dock på att rekvisitionerna i framtiden skall kunna sändas elektroniskt. Så länge sänds enbart den månatliga utfallsredovisningen elektroniskt. I fråga om riskanalys delar Sverige till fullo revisionsrättens syn, där en ökad tillämpning som komplement till stickprovsvisa efterkontroller borde leda till mer målinriktade kontroller med ökad effektivitet som följd. Jordbruksverket och Tullverket har tillsammans redan utvecklat ett gemensamt riskanalyssystem för fysiska kontroller i detta syfte vilket accepterats av kommissionen.

#### *Strukturella åtgärder*

Revisionsrätten lyfter fram flera generella iakttagelser, där flera redan beaktats av kommissionen inom ramen för Agenda 2000. Det gäller bl.a. behovet av att minska antalet strukturfondsprogram, att åtgärda i tid utdragna revideringar av program, samt att införa harmoniserade kontrollmetoder och finansiella sanktioner rik-

tade mot medlemsstater som inte vidtar åtgärder mot oegentligheter. Revisionsrätten efterlyser ökat samarbete mellan kommissionens finanskontroll och de nationella internrevisorerna. Rätten kritiserar också bl.a. bristen på tydliga urvalskriterier i programmen samt konstaterar stora förseningar i genomförandet. Avslutningsvis konstaterar revisionsrätten att det finns stora risker för att en rad medlemsstater inte kommer klara av att uppfylla additionalitetskravet.

Sverige har givit aktivt stöd till kommissionens arbete inom ramen för programmet SEM 2000, vilket rymt ett antal åtgärder för förbättrad styrning och kontroll av strukturfonderna och som nu med svenskt stöd tas in i reglerna för nästa strukturfondsperiod. Samarbetet mellan de svenska internrevisorerna och kommissionens finanskontroll har institutionaliserats genom samarbetsavtal. När det gäller frågan om urvalskriterier innehåller samtliga svenska programplaneringsdokument urvalskriterier vilka godkänts av kommissionen. I vissa fall är emellertid dessa kriterier otydliga, vilket i huvudsak får hänföras till att detta för vår del är den första programperioden. Sverige har av samma skäl lidit av stora förseningar i genomförandet av programmen. Regeringen är fast besluten att undvika detta för den kommande perioden genom att redan nu aktivt förbereda de nya programmen. En viktig utgångspunkt är därvid den samlade kunskap som nu finns i genomförandeorganisationen och som givetvis måste föras vidare in i den nya perioden.

När det gäller frågan om additionalitet bör det understrykas att revisionsrätten inte baserat sina iakttagelser på granskning utförd i Sverige. Enligt den information regeringen har föreligger för svensk del endast vissa metodmässiga problem vid redovisningen av additionaliteten av Mål 5a. Detta är dock ett problem vi delar med ett flertal andra medlemsstater. För övriga program tyder alla beräkningar idag på att vi mer än väl kommer att klara de additionalitetsåtaganden som det ankommer på oss att uppfylla. Det finns dock anledning att noggrant följa de åtgärder kommissionen avser att vidta med anledning av de problem som vissa länder har på området.

#### *Inre politik*

Revisionsrätten konstaterar att även nya projekt inom avloppsvattensektorn, i syfte att genomföra avloppsvattendirektivet, inte överensstämmer med de krav som anges i direktivet. Underlåtelse i byggande av reningsverk medför också

att avloppsslam kan komma att spridas på dåligt skyddade platser eller dumpas. Det skall först konstateras att kommissionen inte funnit anledning att vidta åtgärder gentemot Sverige i denna fråga. Regeringen delar emellertid revisionsrättens analys av situationen. Kommissionen har vid olika tillfällen påbörjat rättsliga åtgärder gentemot medlemsländer som inte införlivat direktivet. Även från ett svenskt perspektiv är det angeläget med ett skyndsamt genomförande av de berörda direktiven i dessa medlemsländer. Ett skäl är att föroreningarna så småningom når svenska kustområden där de orsakar övergödning med följderna bl.a. för nyttjande av inhemska naturresurser som t.ex. fisk.

När det gäller en granskning av genomförandet av det femte åtgärdsprogrammet för miljön konstaterar revisionsrätten att målen i vissa delar eventuellt inte kommer att nås. Detta beror delvis på bristerna i genomförandet av gällande direktiv. Regeringen delar även på denna punkt revisionsrättens syn, men konstaterar samtidigt att både mer preciserade och realistiska mål är under utarbetande inom gemenskapen, bl.a. inom förslaget till ramdirektiv för vatten.

#### *Extern politik*

Revisionsrätten konstaterar sammanfattningsvis att det råder stora brister när det gäller samordningen mellan kommissionen och andra internationella biståndsgivare inklusive medlemsstaterna. Detta leder till en inkonsekvent politik och dåligt utnyttjande av de totala resurserna för biståndet.

Regeringen delar revisionsrättens syn och menar att det finns utrymme för betydande förbättringar när det gäller samordningen mellan kommissionen och medlemsländerna. Bristande samordning innebär inte bara att de totala resurserna utnyttjas ineffektivt, utan även att en ökad administrativ börda läggs på mottagarländerna. Sverige verkar därför aktivt för att förbättra samordningen och anordnade bl.a. år 1998 ett seminarium i Stockholm där kommissionen och medlemsländerna diskuterade hur man kunde fördjupa samarbetet när det gäller landstrategiprocessen. Rätten konstaterar att betydande ansträngningar har gjorts från kommissionens sida för att förbättra samordningen. Sverige välkomnar detta, men menar samtidigt att samordningen mellan medlemsländerna och kommissionen ute på fältet försvåras på grund av EU-delegationernas begränsade befogenheter att fatta beslut och i vissa fall bristande kompetens och kapacitet på biståndsområdet.