YTTRANDE nr 4/2010

(i enlighet med artikel 322 i EUF-fördraget)

över förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av rådets förordning (EG, Euratom) nr 1605/2002 med budgetförordning för Europeiska gemenskapernas allmänna budget med avseende på den europeiska avdelningen för yttre åtgärder

(2010/C 145/02)

EUROPEISKA UNIONENS REVISIONSRÄTT HAR ANTAGIT DETTA YTTRANDE

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, särskilt artikel 322, och fördraget om upprättandet av Europeiska atomenergigemenskapen, särskilt artikel 106a,

med beaktande av förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning [1] om ändring av rådets förordning (EG, Euratom) nr 1605/2002 av den 25 juni 2002 med budgetförordning för Europeiska gemenskapernas allmänna budget [2] (nedan kallad *budgetförordningen*) med avseende på den europeiska avdelningen för yttre åtgärder,

med beaktande av rådets begäran om att revisionsrätten ska yttra sig över detta förslag, vilken togs emot av revisionsrätten den 8 april 2010.

Strukturen hos den europeiska avdelningen för yttre åtgärder

1. Det förslag till Europaparlamentets och rådets förordning som revisionsrätten ska yttra sig om syftar till att ändra den gällande budgetförordningen så att dess bestämmelser anpassas till den specifika karaktären hos den europeiska avdelningen för yttre åtgärder som ska inrättas i enlighet med artikel 27.3 i fördraget om Europeiska unionen, ändrat genom Lissabonfördraget som trädde i kraft den 1 december 2009. Den europeiska avdelningen för yttre åtgärder ska vara en fristående enhet inom unionen, lyda under den höga representanten och vara ett stöd när han eller hon uppfyller sitt mandat. Hur den europeiska avdelningen för yttre åtgärder ska organiseras och arbeta ska anges i ett beslut som antas av rådet. Ett förslag till detta beslut lämnades den 25 mars 2010.

2. För att kontinuiteten i de nuvarande delegationernas verksamhet ska garanteras kommer driftsutgifter som verkställs av cheferna för unionens delegationer att anses motsvara kommissionens genomförande av budgeten genom direkt centraliserad förvaltning, även om den europeiska avdelningen för yttre åtgärder är en fristående institution.

3. Den europeiska avdelningen för yttre åtgärder ska bestå av en central förvaltning och av unionens delegationer i tredje länder och i internationella organisationer. Varje unionsdelegation ska ledas av en delegationschef med bestämmanderätt över delegationens hela personal.

4. Personalen vid den europeiska avdelningen för yttre åtgärder ska bestå av tjänstemän från rådets generalsekretariat, tjänstemän från kommissionen och utsänd personal från medlemsstaternas nationella diplomattjänster. De ska vara tillfälliga tjänstemän enligt tjänsteföreskrifterna. När det gäller personalfrågor ska den europeiska avdelningen för yttre åtgärder behandlas som en institution i den mening som avses i tjänsteföreskrifterna.

Allmänna kommentarer

Hur den europeiska avdelningen för yttre åtgärder ska behandlas vid tillämpningen av budgetförordningen

5. Revisionsrätten noterar att den europeiska avdelningen för yttre åtgärder, i enlighet med vad ordförandeskapet begärde i sin rapport till Europeiska rådet om den europeiska avdelningen för yttre åtgärder från den 23 oktober 2009 [3], kommer att bli en fristående enhet som ska behandlas som en institution vid tillämpningen av budgetförordningen, med ett eget avsnitt i budgeten, och som sådan beviljas ansvarsfrihet av Europaparlamentet. Samtidigt ska den europeiska avdelningen för yttre åtgärder på delegationsnivå förbli en avdelning inom kommissionen som genomför en mängd olika driftsanslag från ”kommissionens” budgetavsnitt.

Förvaltningen av den nya strukturen

6. Personalen vid delegationerna ska bestå av personal från den europeiska avdelningen för yttre åtgärder och personal från kommissionen. Delegationschefen mottar en delegation från kommissionen, den institution som verkställer budgeten och förvaltar programmen i enlighet med artikel 17 i EU-fördraget och artikel 317 i EUF-fördraget, för att genomföra driftsanslagen för dess räkning. Den nya europeiska avdelningen för yttre åtgärder och delegationschefens uppgifter innebär att han eller hon kommer att vara rapporteringsskyldig inför två olika organ. En lösning tycks eftersträvas i förslaget till ny artikel 60a.2 och 60a.3. Revisionsrätten konstaterar att den nya strukturen måste förvaltas uppmärksamt, så att bland annat konflikter rörande prioriteringar förhindras.

[1] KOM(2010) 85 slutlig av den 24 mars 2010.
[2] EGT L 248, 16.9.2002, s. 1.
[3] Ordförandeskapets rapport till Europeiska rådet om den europeiska avdelningen för yttre åtgärder, rådets dokument 14930/09.

Genomförandemekanismer

7. Revisionsrätten konstaterade i sin särskilda rapport nr 10/2004 att det skett en betydande utveckling av förvaltningen av externt bistånd inom ramen för ”delegeringsprocessen”. Bland annat hade delegationernas drifts- och finansenheter stärkts och de finansiella förfarandena hade blivit tillförlitligare och sundare, vilket hade förbättrat biståndsförvaltningen när det gällde korrekthet, tidsplanering och kvalitet. Revisionsrätten anser att det är av yttersta vikt att upprätthålla och förbättra redovisningsskyldigheten, ansvaret och kvaliteten när det gäller den finansiella förvaltningen på delegationsnivå. Den framtida organisatoriska strukturen för unionens delegationer bör inte äventyra ändamålsenligheten hos delegationernas drifts- och finansfunktioner eller deras åtskillnad av funktioner.

8. Mot denna bakgrund kan förslaget ses som ett försök att så långt det är möjligt skydda de interna förfaranden och standarder som kommissionen använder vid genomförandet av sina anslag inom en ny och mer komplex institutionell ram.

9. Revisionsrätten oroar sig dock över det faktum att man försöker uppnå detta mål genom a) betydande avvikelser från budgetförordningen, eftersom vidaredelegering av kommissionens befogenheter för budgetgenomförandet kommer att ske till utanordnare (delegationschefer) som inte längre kommer att tillhöra kommissionens avdelningar; b) ökad komplexitet inom delegationernas uppdrag och verksamhet när det gäller ekonomisk förvaltning och rapportering; c) betydande osäkerhet kring tilldelningen av budgetanslag och förvaltningen av unionsdelegationernas administrativa anslag och stödanslag, en fråga som inte klargörs i förslaget.

Särskilda kommentarer

10. Revisionsrätten hyser särskilda farhågor när det gäller fyra av de ändrade bestämmelserna och föreslår de ändringar i texten som finns i tabellen i bilagan till detta yttrande.

Den föreslagna ändringen kommer att få konsekvenser för allt ”indirekt centraliserat” budgetgenomförande, inte bara för den europeiska avdelningen för yttre åtgärder

11. *Artikel 30.* Kommissionen föreslår att artikel 30.3 första stycket ska ersättas med ny text med innebörden att kommissionen på ett lämpligt sätt ska ge tillgång till informationen om mottagare av sådana medel ur budgeten som den förfogar över när budgeten genomförs centralt enligt artikel 53a. I den nya artikel 53a anges det att när kommissionen genomför budgeten centralt kan detta ske genom kommissionens avdelningar eller genom unionens delegationer direkt eller indirekt i enlighet med artiklarna 54 till 57.

12. Enligt de nya artiklarna 30.3 första stycket och 53a i kombination blir kommissionens skyldighet att inneha information om mottagare av medel ur budgeten tillämplig på alla situationer där budgeten genomförs centralt, både när det sker direkt och indirekt. Men i den nu gällande versionen av artikel 30.3 första stycket begränsas kommissionens skyldighet att inneha information om mottagare av medel ur budgeten enbart till de fall där budgeten genomförs centralt och direkt.

13. En utökning av skyldigheten att inneha information om mottagare av medel ur budgeten till situationer där budgeten genomförs centralt och indirekt är inte kopplad till den specifika situation som gäller för den europeiska avdelningen för yttre åtgärder. Därför skulle en sådan utökning gå utanför förslagets ämne och gälla all indirekt central förvaltning. För att den nya artikel 30.3 första stycket ska vara förenlig med gällande praxis bör texten ändras enligt följande:

”Kommissionen ska på lämpligt sätt ge tillgång till informationen om mottagare av sådana medel ur budgeten som den förfogar över när budgeten genomförs centralt och direkt av kommissionens avdelningar eller unionens delegationer i enlighet med artikel 51 andra stycket, samt till informationen om mottagare av sådana medel ur budgeten som tillhandahålls av organ till vilka uppgifter som avser budgetgenomförande delegerats i enlighet med andra förvaltningsmetoder.”

Delegationschefernas redovisningsskyldighet skärps men ändringen om intressekonflikter kan vara oförenlig med budgetförordningen

14. *Artikel 60a.* Syftet med artikel 60a verkar vara att stärka principen om att de chefer för unionens delegationer som fungerar som utanordnare genom vidaredelegering är underkastade samma regler för redovisningsskyldighet som andra utanordnare genom vidaredelegering (i enlighet med artikel 60 i budgetförordningen). Revisionsrätten anser att det är viktigt att framhålla de skyldigheter som cheferna för unionens delegationer har i detta hänseende.

15. I andra stycket görs dock cheferna för unionens delegationer bland annat ansvariga för att lösa potentiella intressekonflikter. Hänvisningen till begreppet ”intressekonflikt” i detta sammanhang bör undvikas, eftersom det verkar avse en annan typ av ”intressekonflikt” som definieras i artikel 52 i budgetförordningen. För konsekvensens skull bör ett begrepp behålla samma definition i alla bestämmelser i budgetförordningen. Revisionsrätten föreslår att artikel 60a.1 ändras i enlighet med detta.

Ett klargörande av internrevisorns befogenheter behövs

16. *Artikel 85.* Med hänsyn till konsekvensen, effektiviteten och ändamålsenligheten samtycker revisionsrätten till valet av kommissionens internrevisor som internrevisor för den europeiska avdelningen för yttre åtgärder. Ordalydelsen i det föreslagna tillägget till artikel 85 i budgetförordningen ger dock intryck av att kommissionens internrevisor inte har samma befogenheter

när det gäller den europeiska avdelningen för yttre åtgärder som när det gäller kommissionens avdelningar och att dessa befogenheter kan variera beroende på vilka budgetavsnitt – avdelningens eller kommissionens – som genomförs. För att undvika otydlighet om internrevisorns befogenheter föreslår revisionsrätten att det föreslagna tillägget ersätts med följande text:

”Kommissionens internrevisor ska i förhållande till den europeiska avdelningen för yttre åtgärder som avses i artikel 1 ha samma ansvar som han eller hon har i förhållande till kommissionens egna avdelningar.”

Vissa av de föreslagna ändringarna verkar sakna syfte, eller ha ett mycket oklart syfte

17. *Artikel 165*. Innebörden av den föreslagna ändringen av artikel 165 är oklar. Revisionsrätten anser inte att det är nödvändigt att ändra artikel 165 efter ändringen av artikel 53a.

18. *Artikel 185*. Den föreslagna ändringen av artikel 185 saknar syfte. Analogin när det gäller vilka befogenheter kommissionens internrevisor har måste hänvisa endast till kommissionens avdelningar. Revisionsrätten föreslår därför att artikel 185 inte ändras.

Detta yttrande har antagits av revisionsrätten vid dess sammanträde i Luxemburg den 29 april 2010.

För revisionsrätten

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

Ordförande

BILAGA

Kommissionens förslag	Revisionsrättens rekommendation
Artikel 1	*Artikel 1*
(3) I artikel 30.3 ska första stycket ersättas med följande:	(3) I artikel 30.3 ska första stycket ersättas med följande:
”Kommissionen ska på lämpligt sätt ge tillgång till informationen om mottagare av sådana medel ur budgeten som den förfogar över när budgeten genomförs centralt enligt artikel 53a, samt till informationen om mottagare av sådana medel ur budgeten som tillhandahålls av organ till vilka uppgifter som avser budgetgenomförande delegerats i enlighet med andra förvaltningsmetoder.”	”Kommissionen ska på lämpligt sätt ge tillgång till informationen om mottagare av sådana medel ur budgeten som den förfogar över när budgeten genomförs centralt ~~enligt artikel 53a~~ och direkt av kommissionens avdelningar eller unionens delegationer i enlighet med artikel 51 andra stycket, samt till informationen om mottagare av sådana medel ur budgeten som tillhandahålls av organ till vilka uppgifter som avser budgetgenomförande delegerats i enlighet med andra förvaltningsmetoder.”
(9) I avsnitt 2 ska följande artikel 60a läggas till:	(9) I avsnitt 2 ska följande artikel 60a läggas till:
”Artikel 60a	*”Artikel 60a*
1. Om chefer för unionens delegationer fungerar som utanordnare genom vidaredelegering i enlighet med artikel 51 andra stycket ska de samarbeta nära med kommissionen för ett korrekt genomförande av budgeten, särskilt för att garantera att finansiella transaktioner genomförs lagligt och korrekt, att principen om sund ekonomisk förvaltning efterlevs i samband med förvaltningen av medlen och att unionens ekonomiska intressen skyddas effektivt.	1. Om chefer för unionens delegationer fungerar som utanordnare genom vidaredelegering i enlighet med artikel 51 andra stycket ska de samarbeta nära med kommissionen för ett korrekt genomförande av budgeten, särskilt för att garantera att finansiella transaktioner genomförs lagligt och korrekt, att principen om sund ekonomisk förvaltning efterlevs i samband med förvaltningen av medlen och att unionens ekonomiska intressen skyddas effektivt.
I detta syfte ska de vidta nödvändiga åtgärder för att förhindra alla situationer som kan äventyra kommissionens ansvar för genomförandet av den budget som vidaredelegerats till dem och för att förhindra intressekonflikter eller konflikter rörande prioriteringar som kan påverka fullgörandet av det ekonomiska förvaltningsansvar som vidaredelegerats till dem.	I detta syfte ska de vidta nödvändiga åtgärder för att förhindra alla situationer som kan äventyra kommissionens ansvar för genomförandet av den budget som vidaredelegerats till dem och för att förhindra ~~intressekonflikter eller~~ konflikter rörande prioriteringar som kan påverka fullgörandet av det ekonomiska förvaltningsansvar som vidaredelegerats till dem.
Om det uppstår en situation eller konflikt som avses i andra stycket ska cheferna för unionens delegationer utan dröjsmål underrätta den ansvariga kommissionsavdelningen och unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik.”	Om det uppstår en situation eller konflikt som avses i andra stycket ska cheferna för unionens delegationer utan dröjsmål underrätta den ansvariga kommissionsavdelningen och unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik.”
(12) I artikel 85 ska följande stycken läggs till:	(12) I artikel 85 ska följande stycke läggs till:
”Vid intern revision av den europeiska avdelningen för yttre åtgärder ska chefer för unionens delegationer som fungerar som utanordnare genom vidaredelegering i enlighet med artikel 51 andra stycket omfattas av de kontrollbefogenheter som kommissionens internrevisor har vad gäller den ekonomiska förvaltning som vidaredelegerats till dem.	”Kommissionens internrevisor ska i förhållande till den europeiska avdelningen för yttre åtgärder som avses i punkt 1 ha samma ansvar som han eller hon har i förhållande till kommissionens egna avdelningar.”
Av omtanke om konsekvensen, ändamålsenligheten och kostnadseffektiviteten ska kommissionens internrevisor också fungera som internrevisor för den europeiska avdelningen för yttre åtgärder beträffande genomförandet av det budgetavsnitt som gäller denna.”	
(14) I artikel 165 ska första meningen ersättas med följande:	(14) I artikel 165 ska första meningen ersättas med följande:
”Kommissionen ska i enlighet med artikel 53a övervaka de åtgärder som genomförs av mottagande tredje länder eller internationella organisationer.”	”Kommissionen ska ~~i enlighet med artikel 53a~~ övervaka de åtgärder som genomförs av mottagande tredje länder eller internationella organisationer.”
(15) Artikel 185.3 ska ersättas av följande:	~~(15) Artikel 185.3 ska ersättas av följande:~~
”3. Kommissionens internrevisor ska i förhållande till de organ som avses i punkt 1 ha samma befogenheter som han eller hon har i förhållande till unionens delegationer eller kommissionens egna avdelningar.”	”~~3. Kommissionens internrevisor ska i förhållande till de organ som avses i punkt 1 ha samma befogenheter som han eller hon har i förhållande till unionens delegationer eller kommissionens egna avdelningar~~”