



EUROPEISKA REVISIONÄTTENS INTERNATIONELLA SAKKUNNIGBEDÖMNING



Förord

Till ordföranden för Europeiska revisionsrätten

På det internationella sakkunnigbedömningsteamets vägnar har jag glädjen att presentera resultatet av sakkunnigbedömningen (*peer review*) av Europeiska revisionsrätten. En internationell sakkunnigbedömning är ett tillfälle för högre revisionsorgan att genomgå en frivillig bedömning grundad på internationella standarder av hur de fullgör sina uppgifter. Revisionsrätten bad de högre revisionsorganen i Frankrike, Tyskland och Sverige att göra denna sakkunnigbedömning, som bygger på de tre partnernas samlade erfarenheter. Den grundas dessutom på allmänt vedertagna kriterier för de högre revisionsorganens arbete och följer den vägledning som finns i Internationella standarder för högre revisionsorgan (Issai).

De särskilda villkoren och bestämmelserna för sakkunnigbedömningen fastställdes i ett samförståndsavtal. Enligt det skulle bedömningen ha följande två mål: För det första att bedöma revisionsrättens metoder för effektivitetsrevision och för det andra att följa upp rekommendationerna från den förra sakkunnigbedömningen av revisionsrätten från 2008.

Rapporten består av följande fyra kapitel:

- **Inledningen** ger en närmare beskrivning av arrangemangen kring och tillvägagångssättet vid sakkunnigbedömningen. Här ges bakgrundsfakta om revisionsrättens uppdrag, ställning och organisation såsom oberoende revisionsorgan .

- Kapitlet **Allmänna iakttagelser** innehåller en översikt över sakkunnigbedömningens viktigaste resultat och rekommendationer. Bedömarna visar inom vilka områden revisionsrätten har gjort betydande framsteg sedan den förra sakkunnigbedömningen och förklarar var de har identifierat områden där det finns utrymme för förbättringar som kan kräva särskild uppmärksamhet av revisionsrätten för att den ska kunna öka effektiviteten och ändamålsenligheten ytterligare.
- I huvudavsnittet **Effektivitetsrevision** presenteras resultaten om revisionsrättens metoder för effektivitetsrevision. Här behandlas urval och planering av granskningsteman, utförande av granskningsuppgifter, rapportering av resultat samt uppföljning och bedömning av revisionens effekter. Bedömarna koncentrerade sig på frågan i vilken utsträckning revisionsrättens effektivitetsrevisioner gav intressenterna objektiv och relevant information i linje med revisionsrättens egna – och internationellt erkända – standarder och goda rutiner.
- I det sista kapitlet **Genomförande av rekommendationerna i sakkunnigbedömningen från 2008** undersöker bedömarna hur revisionsrätten har genomfört de centrala resultatindikatorerna och förbättrat sin kommunikationspolicy och olika aspekter av sin ram för ledning av revisionsarbetet.

I det sista kapitlet **Genomförande av rekommendationerna i sakkunnigbedömningen från 2008** undersöker bedömarna hur revisionsrätten har genomfört de centrala resultatindikatorerna och förbättrat sin kommunikationspolicy och olika aspekter av sin ram för ledning av revisionsarbetet.

Vi som ansvarade för sakkunnigbedömningen vill tacka revisionsrätten för att vi har fått möjlighet att genomföra den. Den erbjöd ett utmärkt tillfälle att lära av varandra

och att stärka det goda samarbetet mellan alla inblandade högre revisionsorgan.

Jag skulle för bedömningsteamets räkning också vilja uttrycka min stora uppskattning till revisionsrättens ledamöter och personal för deras utomordentliga samarbete och stöd. Teamet vill även tacka revisionsrättens viktigaste externa intressenter för att de tog sig tid att besvara våra många frågor. Deras bidrag var ovärderligt och hjälpte oss att fullgöra vår uppgift.

Bonn i januari 2014



Prof. Dr. Dieter Engels

President of the German SAI - Bundesrechnungshof

Bedömningsteamets medlemmar

**Bundesrechnungshof
(Germany)**

Horst Erb
Dr. Matthias Mähring
Werner Pelzer
Dr. Petra Müller
Gereon Ziller
Achim Wörsdörfer
Stephanie Hild

**Cour des Comptes
(France)**

Marie-Pierre Cordier
Pierre Brouder
Marie Ange Mattei
Claude Thélot

**Riksrevisionen
(Sweden)**

Tony Angleryd
Bengt E. W. Andersson

Innehållsförteckning

| | |
|--|-----------|
| Inledning | 1 |
| Förutsättningarna för sakkunnigbedömningen (<i>peer review</i>) | 1 |
| Tillvägagångssätt vid sakkunnigbedömningen | 2 |
| Revisionsrättens uppdrag och ställning | 3 |
| Revisionsrättens organisation | 4 |
| | |
| Allmänna iakttagelser | 7 |
| Förbättringar som uppnåtts | 7 |
| Viktiga områden där effektivitetsrevisionen kan bli bättre | 9 |
| | |
| Effektivitetsrevision | 13 |
| Val och planering av granskningsteman | 13 |
| Att utföra revisioner | 17 |
| Rapportering och kommunikation av resultat | 28 |
| Uppföljning och konsekvensbedömning | 33 |
| | |
| Genomförande av rekommendationerna i sakkunnigbedömningen från 2008 | 38 |
| Centrala resultatindikatorer (KPI) | 38 |
| Mediebevakning | 41 |
| Genomförande av ytterligare rekommendationer från 2008 års sakkunnigbedömning | 42 |



INLEDNING

ALLMÄNNA IAKTTAGELSER

EFFEKTIVITETSREVISION

GENOMFÖRANDE AV YTTERLIGARE REKOMMENDATIONER FRÅN 2008 ÅRS SAKKUNNIGBEDÖMNING

Inledning

Förutsättningarna för sakkunnigbedömningen (*peer review*)

- 1 På Europeiska revisionsrättens begäran har *Bundesrechnungshof* (Tyskland), *Cour des Comptes* (Frankrike) och Riksrevisionen (Sverige) genomfört en sakkunnigbedömning (*peer review*) av revisionsrätten. En internationell sakkunnigbedömning erbjuder ett tillfälle för högre revisionsorgan att genomgå en frivillig bedömning grundad på internationella standarder av hur de fullgör sina uppgifter. Bedömningen görs av kolleger från andra högre revisionsorgan som utnyttjar sin egen experterfarenhet.

Denna bedömning grundas på allmänt vedertagna kriterier för de högre revisionsorganens arbete och följer vägledningen i Issai 5600. Bedömarna och revisionsrätten har enats om sakförhållandena.

- 2 I november 2012 fastställde revisionsrätten och partnerorganisationerna villkoren och bestämmelserna för samarbetet i ett samförståndsavtal. Innehållet och strukturen i denna slutrapport följer den ram som fastställts där. Bedömarna riktade i enlighet med samförståndsavtalet in sin bedömning på följande två mål:

- Första målet :

Bedömning av revisionsrättens metoder för effektivitetsrevision

Det första målet var att bedöma i vilken utsträckning revisionsrättens metoder för effektivitetsrevision ger intressenterna objektiv och relevant information i linje med revisionsrättens egna – och internationellt erkända - standarder och goda rutiner.

Europeiska Revisionsrättens internationella sakkunnigbedömning

Bedömningen omfattade följande frågor:

- Urval och planering av effektivitetsrevisionsteman,
- Utförande av effektivitetsrevisioner,
- Rapportering av resultaten av effektivitetsrevisioner,
- Uppföljning och bedömning av effekten av effektivitetsrevisioner.

➤ Andra målet :

Uppföljning av rekommendationerna från sakkunnigbedömningen 2008

Den andra delen handlar om genomförandet av rekommendationerna från den förra sakkunnigbedömningen. Den genomfördes 2008 av de högre revisionsorganen i Kanada, Österrike, Norge och Portugal. Sakkunnigbedömarna kom överens om att bedöma i vilken utsträckning rekommendationerna hade genomförts och lett till förbättringar av revisionsrättens ram för ledning av revisionsarbetet.

Tillvägagångssätt vid sakkunnigbedömningen

- 3 Insamlingen av bevis skedde framför allt under det första halvåret av 2013. Ett urval av rapporter om effektivitetsrevisioner granskades också. För det ändamålet valde bedömarna ut åtta av 30 särskilda rapporter från 2010 och 2011 för granskning. Omfattande fältarbete utfördes vid revisionsrätten för att bedöma i vilken utsträckning rapporterna gav intressenterna objektiv och relevant information. Bevis samlades in på följande sätt:
 - Intervjuer med företrädare för revisionsrätten: ordföranden, doyenerna eller doyennerna i samtliga avdelningar, ett stort antal andra ledamöter av revisionsrätten, direktörerna vid avdelningarna och ett antal gransknings-team, personal vid avdelningen för samordning, utvärdering, revisionsförklaring och utveckling (CEAD) samt annan personal vid revisionsrätten,

- Intervjuer med intressenter: ledamöter av Europaparlamentet, bland annat de föredragande för utvalda särskilda rapporter och ordföranden i budgetkontrollutskottet,
- Intervjuer med många kommissionsanställda vid olika generaldirektorat (särskilt i deras roll som revisionsobjekt) och företrädare för rådet,
- Analys av akter och register vid revisionsrätten och en enkät i syfte att undersöka 51 särskilda rapporter från åren 2010–2012. Avsikten med detta var göra en samlad bedömning av revisionsrättens effektivitetsrevisionsarbete,
- Ett fokusgruppmöte med direktörerna vid alla fyra avdelningarna, en direktör vid CEAD och direktören vid ordförandens avdelning. Genom den strukturerade diskussionen kunde mer information samlas in om metoder och förfaranden för effektivitetsrevision vid revisionsrätten och hänsyn tas till olika perspektiv. Mötet bekräftar till stor del resultaten och de behov av förbättringar som bedömningsteamet har konstaterat.

Revisionsrättens uppdrag och ställning

- 4 Revisionsrätten är EU:s oberoende externa revisor. Enligt fördraget om Europeiska unionen är revisionsrätten en EU-institution med liknande ställning som parlamentet, rådet och kommissionen. Enligt artikel 287.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt ska revisionsrätten pröva om samtliga inkomster och utgifter varit lagliga och korrekta och om den ekonomiska förvaltningen varit sund. För att genomföra bestämmelserna i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt har revisionsrätten åtagit sig uppgiften att bidra till att förbättra EU:s ekonomiska förvaltning; den fungerar som väktare av unionsmedborgarnas ekonomiska intressen. Revisionsrättens främsta uppgift är att granska EU:s räkenskaper och genomförandet av EU-budgeten. Revisionsrätten kontrollerar om räkenskaperna är tillförlitliga (finansiell revision), om inkomster-

Europeiska Revisionsrättens internationella sakkunnigbedömning

na och utgifterna är lagliga och korrekta (regelefterlevnadsrevision) och om EU-medlen, EU-programmen och EU-tjänsterna har förvaltats på ett sparsamt, effektivt och ändamålsenligt sätt (**effektivitetsrevision**).

- 5 Förutom årsrapporten offentliggör revisionsrätten även särskilda rapporter med resultaten av utvalda effektivitets- och regelefterlevnadsrevisioner av specifika budgetområden eller **förvaltningsteman**.¹ Revisionsrätten avger också yttranden över lagstiftningsförslag med effekter på den ekonomiska förvaltningen och ståndpunktsdokument.
- 6 Revisionsrätten utför revisioner för att bedöma EU:s inkomster och utgifter och resultatet av de program och tjänster som genomförs av EU:s institutioner, medlemsstaternas myndigheter och de slutliga stödmottagarna. På grund av detta måste revisionsrätten kunna kommunicera med myndigheter och stödmottagare på EU:s alla officiella språk.

Revisionsrättens organisation

- 7 Revisionsrätten fungerar som ett kollegium och består av en ledamot från varje medlemsstat. Ledamöterna ska fullgöra sina skyldigheter under full oavhängighet och i unionens allmänna intresse. Enligt artikel 286.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionsätt ska EU:s medlemsstater utse ledamöterna av revisionsrätten bland personer som i sina respektive stater hör till eller har hört till externa revisionsorgan eller som är kvalificerade för detta ämbete. Deras oavhängighet får inte kunna ifrågasättas. De utses av rådet efter det att rådet har hört Europaparlamentet.

¹ Alla effektivitetsrevisionsrapporter kallas nedan *särskilda rapporter*.

- 8 I praktiken har en del ledamöter yrkeserfarenhet från högre revisionsorgan, medan andra har det från ministerier och organ i den offentliga sektorn, företag i den privata sektorn, universitet eller som parlamentsledamot. Det är visserligen inte ämnet för denna sakkunnigbedömning men man kan konstatera att det, till skillnad från domstolen, inte finns ett förfarande som garanterar att de ledamöter som medlemsstaterna föreslår har lämpliga kunskaper på och erfarenheter från revisionsområdet och den oavhängighet och kompetens som krävs för att fullgöra skyldigheterna. Ledamöterna bidrar med den erfarenhet som de samlat i nationell miljö och med en mångfald av yrkesbakgrunder. Revisionsrättens ledamöter utses för en tid av sex år och kan utnämnas på nytt (se artikel 286.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt).
- 9 En följd av dessa bestämmelser är att ledamöter ofta avgår från revisionsrätten och att nya ledamöter tillträder. På grund av EU:s utvidgning har antalet ledamöter vid revisionsrätten ökat fortlöpande. Varje ledamot får stöd av ett eget kansli med flera anställda.
- 10 Revisionsrätten består av fyra specialiserade revisionsavdelningar och en avdelning för samordning, utvärdering, revisionsförklaring och utveckling (CEAD). De fyra specialiserade revisionsavdelningarna ansvarar för följande:
- Avdelning I: Bevarande och förvaltning av naturresurser,
 - Avdelning II: Strukturpolitik, transporter och energi,
 - Avdelning III: Externa åtgärder,
 - Avdelning IV: Inkomster, forskning och inre politik, EU-institutioner och EU-organ.
- 11 Inom sina respektive ansvarsområden antar de specialiserade avdelningarna särskilda rapporter, beslutar om centrala aspekter på förfaranden och fullgör viktiga styrfunktioner. En avdelning består av minst fem ledamöter. De får stöd

och råd från sina kanslier. I varje avdelning ansvarar en direktör för samordningen av revisionsarbetet och förvaltningen av resurserna. Direktörerna har lång yrkeserfarenhet från revisionsrätten. De deltar i avdelningarnas möten och kan rådfrågas. Revisionerna utförs av revisionsrättens revisionspersonal. Revisorer kommer från alla EU:s medlemsstater; alla effektivitetsrevisorer hade inte erfarenhet av effektivitetsrevision innan de deltog i revisionsrättens effektivitetsrevisioner.



INLEDNING

ALLMÄNNA IAKTTAGELSER

EFFEKTIVITETSREVISION

GENOMFÖRANDE AV YTTERLIGARE REKOMMENDATIONER FRÅN 2008 ÅRS SAKKUNNIGBEDÖMNING

Allmänna iakttagelser

Förbättringar som uppnåtts

- 12 Sedan den förra sakkunnigbedömningen 2008 har revisionsrätten gjort betydande framsteg. Den har analyserat de utmaningar som följer av EU:s komplexa institutionella ram och vidtagit ett antal åtgärder för att göra sina revisioner och kvaliteten på sina granskningsrapporter ännu ändamålsenligare och effektivare.

Processen för att följa upp sakkunnigbedömningen 2008 fastslagen

- 13 Revisionsrätten godtog de viktigaste rekommendationerna i den senaste sakkunnigbedömningen och har tagit utvecklingsprocessen på allvar. Att systematiskt följa upp rekommendationerna var en av de viktigaste delarna av revisionsrättens övergripande strategi för 2009–2012, som främst syftade till att maximera den samlade effekten av revisionerna och öka effektiviteten. För att mäta om de strategiska och operativa målen har uppnåtts införde revisionsrätten tio centrala resultatindikatorer. Därmed följde revisionsrätten rekommendationen från sakkunnigbedömningen 2008, nämligen att övervaka och bedöma de centrala resultatindikatorernas ändamålsenlighet. En ny uppsättning indikatorer har utarbetats för strategiperioden 2013–2017.

Revisionsstandarderna har förbättrats successivt

- 14 Sedan sakkunnigbedömningen 2008 har revisionsrätten successivt utvecklat sina revisionsstandarder och handböcker och riktlinjer för revision, med vederbörlig hänsyn till att internationella standarder för yrkesutövningen följs. Till stöd för genomförandet av standarderna har revisionsrätten vidtagit flera ytter-

ligare åtgärder. Revisionsrätten erbjuder till exempel personalen utbildning i hur standarderna ska tillämpas och har utökat sitt system för kvalitetsledning.

Strategisk planering av och inriktning på revisionsrättens aktiviteter

- 15 I strategin för perioden 2013–2017 fastställde revisionsrätten själv målet att göra sitt bidrag som extern revisor till EU:s redovisningsskyldighet så värdefullt som möjligt. Revisionsrätten har som mål att identifiera risker avseende unionsmedborgarnas ekonomiska intressen, ge oberoende garantier om EU:s ekonomiska förvaltning och ge de politiskt ansvariga råd om hur de kan använda de offentliga medlen bättre samt dra slutsatser om vilka resultat offentliga utgifter och tjänster ger. För att kunna göra det har revisionsrätten tagit fram ”översiktliga analyser” som är en ny typ av produkt som återspeglar revisionsrättens samlade kunskaper och expertis. De två analyser som planeras under den nya periodens två första år (2013 och 2014) är inriktade på offentlig redovisningsskyldighet och revisionsarrangemang samt risker avseende EU:s ekonomiska förvaltning.

- 16 Ett av Intosais (Internationella organisationen för högre revisionsorgan) främsta mål är att förbättra medborgarnas liv genom att öka och främja värdet och nyttan av de högre revisionsorganens arbete. Intosai underströk ännu en gång denna inställning i en resolution som den antog vid sin XX:e kongress 2010. Revisionsrätten eftersträvar detta mål i sin strategi och uppfyller därmed en grundläggande förutsättning för att nå erkännande som en viktig aktör inom den komplexa struktur som EU:s institutioner bildar och bidra med ett mervärde genom sitt revisionsarbete.

Viktiga områden där effektivitetsrevisionen kan bli bättre

- 17 Enligt samförståndsavtalet var en central punkt i sakkunnigbedömningen att bedöma revisionsrättens effektivitetsrevisionsarbete. I den internationella revisionsstandarden Issai 300 definieras effektivitetsrevision som en oberoende, objektiv och tillförlitlig granskning av om offentliga företag, system, insatser, program, aktiviteter eller organisationer sköts och drivs i enlighet med principerna om sparsamhet, effektivitet och ändamålsenlighet och om det finns utrymme för förbättringar.² Enligt Intosais standard om effektivitetsrevision syftar sådan revision till att ge ny information, nya kunskaper eller ett nytt värde genom att erbjuda en bredare eller djupare analys eller nya perspektiv och göra information mer tillgänglig för olika intressenter.

- 18 Tidigare var revisionsrätten inriktad på regelefterlevnadsrevision och finansiell revision. Under det senaste årtiondet har man dock ägnat sig mer åt effektivitetsrevisioner. Till stöd för denna utveckling har revisionsrätten tagit fram riktlinjer och utbildningsprogram. Det är naturligt att det tar tid att bygga upp en kapacitet att utföra avancerade effektivitetsrevisioner. Bedömningsteamet har också kunnat konstatera att en del av de effektivitetsrevisioner som det har bedömt ännu är starkt påverkade av den metodik som tillämpas vid regelefterlevnadsrevision. Revisionsrätten strävar dock efter att öka antalet effektivitetsrevisionsprojekt. Bedömningsteamet anser att det krävs ännu större ansträngningar för att revisionsrätten ska uppfylla sina mål och bygga upp en hållbar kapacitet att utföra effektivitetsrevisioner. Bedömarna kom fram till att revisionsrätten har gjort goda generella framsteg men identifierade även områden där förbättringar kan ske. De områdena kan behöva uppmärksammas särskilt av revisionsrätten när den försöker arbeta mer effektivt och ändamålsenligt.

Göra effektivitetsrevisionerna effektivare och ändamålsenligare

- 19 I genomsnitt tar revisionsrättens effektivitetsrevisioner, inklusive en förstudie, två år. Revisionsrätten har konstaterat att effektivitetsrevisionernas längd är ett problem och försöker hitta sätt att påskynda processerna. Om förfarandet förenklades skulle tidsåtgången kunna minska markant, vilket skulle öka såväl relevansen hos som effekten av revisionsrättens granskningsresultat. Enligt bedömningsteamets uppfattning måste interna ansvarsområden också avgränsas tydligare för att beslutsfattandet ska effektiviseras och påskyndas

- 20 Vid intervjuer med personal vid EU-kommissionen framkom det att revisionsrättens rekommendationer ibland är vaga. Bedömningsteamets egen analys av rekommendationerna ger samma bild. När revisionsrätten utarbetar revisionsrekommendationer skulle den mer systematiskt kunna fundera över om de är övertygande och hur de kan genomföras. Bedömningsteamet anser att revisionsrätten skulle kunna bidra med ett mervärde för intressenterna om den lade större vikt vid att analysera orsakerna till problem, fel och brister, till exempel när resultaten är dåliga eller varierar mellan medlemsstaterna .

- 21 Det är av strategisk betydelse att revisionsrätten utvecklar specialiserad och enhetlig kompetens så att den får en avancerad och hållbar effektivitetsrevisionsfunktion. Bedömningsteamet noterade revisionsrättens insatser för att uppfylla det målet. Det är viktigt att revisionsrätten vidtar åtgärder och ser till att de revisorer som får i uppdrag att utföra en viss revision har både det tekniska kunnandet på de granskade områdena och den metodikkompetens som krävs och inte behöver börja från noll i något revisionsärende. Sådana åtgärder skulle kunna grundas på kunskapsutbyte med andra högre revisionsorgan och forskningsinstitutioner. Förstärkta åtgärder kan också vidtas för att skapa en

gemensam och bättre förståelse av effektivitetsrevision bland revisionsrättens ledamöter.

Förtydliga roller och ansvar i förhållande till revisionsobjekten

- 22 Att utveckla goda och lämpliga förbindelser med revisionsobjekten är av central betydelse för ändamålsenliga och effektiva effektivitetsrevisionsresultat. I överensstämmelse med revisionsrättens interna regler och föreskrifter och internationell god praxis meddelar revisionsrätten revisionsobjekten revisionsmål, revisionsfrågor, revisionskriterier och revisionens inriktning och omfattning samt granskningsresultaten. Detta öppna tillvägagångssätt utgör enligt bedömningsteamets uppfattning en solid grund för rättvisande revisioner.
- 23 Det finns dock en risk för att ett sådant tillvägagångssätt tillämpas på bekostnad av revisorernas oberoende. För att skydda sin egen roll i förhållande till revisionsobjekten bör revisionsrätten fortsätta att klart och tydligt meddela revisionsobjekten revisionernas innehåll, kriterier och resultat och begära att få deras kommentarer. Även om det är viktigt att vara rättvis och att nämna revisionsobjektens argument i rapporten, är det inte nödvändigt att nå samförstånd med dem.

Förtydliga rollen och uppdraget i förhållande till externa intressenter

- 24 Bedömningsteamet är medvetet om att revisionsrätten har börjat ta bättre hänsyn till intressenternas, särskilt Europaparlamentets och medborgarnas, synpunkter när den fastställer prioriteringar för sitt arbete. Detta framgår framför allt av den övergripande strategin för 2013–2017. Revisionsrätten använder förfarandet för beviljande av ansvarsfrihet som en av flera källor till att inhämta intressenternas synpunkter. Men revisionsrätten har inte kunnat visa att de

teman som är av intresse för intressenterna har inhämtats och bedömts på ett strukturerat sätt. Därför kan det inte finnas några garantier för att revisionsrättens årliga plan återspeglar intressenternas synpunkter på ett riktigt sätt.

- 25 Enligt bedömarnas uppfattning kan revisionsrätten uppnå sitt strategiska mål för effektivitetsrevision på ett ännu bättre sätt om den är öppen med hur den reagerar på intressenters informationsbehov när den prioriterar och fastställer granskningsteman och meddelar de resultat som den har fått fram. Särskilt i unionsmedborgarnas intresse skulle revisionsrätten kunna lägga större vikt vid revisionsprinciperna effektivitet och sparsamhet utöver ändamålsenlighet.
- 26 Vid tidpunkten för sakkunnigbedömningen var revisionsrätten i färd med att ta en rad olika initiativ för att förbättra sin effektivitetsrevision med avseende på de problem som tas upp i denna bedömning. Beskrivningen nedan innehåller detaljerade uppgifter om revisionsrättens initiativ och bedömarnas iakttagelser och rekommendationer.



INLEDNING

ALLMÄNNA IAKTTAGELSER

EFFEKTIVITETSREVISION

GENOMFÖRANDE AV YTTERLIGARE REKOMMENDATIONER FRÅN 2008 ÅRS SAKKUNNIGBEDÖMNING

Efektivitetsrevision

Val och planering av granskningsteman

Det årliga arbetsprogrammet

- 27 Revisionsrätten upprättar ett årligt arbetsprogram som omfattar alla granskningsuppgifter och andra uppgifter. Detta förfarande grundas nu på *Consolidated Guidelines for Programming the Court's Work* (konsoliderade riktlinjer för planering av revisionsrättens arbete) från juli 2012.
- 28 Planeringen av revisionsarbetet kännetecknas av en bottom-up-strategi som syftar till att identifiera potentiella granskningsteman och av principen att planeringsaktiviteterna vid revisionsrättens avdelningar är oberoende av varandra. Enligt denna strategi ställer revisorerna vid de fyra specialiserade avdelningarna, under överinseende av sina direktörer, samman en preliminär samling av potentiella granskningsuppgifter. Granskningsförslagen utvärderas med avseende på de fyra kriterierna risk, väsentlighet, relevans och täckning och inordnas därefter på en av följande tre prioriteringsnivåer: låg, mellan eller hög.
- 29 När avdelningarna är medvetna om granskningsönskemål eller granskningsfrågor av stort intresse, särskilt för Europaparlamentet, återspeglas de i samlingen av potentiella granskningsuppgifter men de varken inhämtas på ett strukturerat sätt eller ges företräde.
- 30 Med utgångspunkt från samlingen av potentiella granskningsuppgifter samråder ledamöterna i varje avdelning med varandra för att besluta vem av dem som ska vara föredragande ledamot för enskilda granskningsuppgifter. Ledamöterna är inte bundna av de prioriteringar som fastställts tidigare. Avdelningen väljer därefter ut granskningsteman för sitt årliga arbetsprogram. Ordförandens

² ISSAI 300, No. 9.

direktorat ställer samman avdelningarnas årliga arbetsprogram i det som blir revisionsrättens konsoliderade årliga arbetsprogram. Det övergripande årliga arbetsprogrammet antas först av förvaltningskommittén och sedan av revisionsrättens ledamöter.

- 31 I strategin för 2013–2017 tog revisionsrätten med målet att göra revisionsrättens bidrag till EU:s offentliga redovisningsskyldighet så värdefullt som möjligt och beslutade att anpassa sina granskningsuppgifter till det. I detta sammanhang har revisionsrätten blivit medveten om att dess nuvarande planeringssystem i allt väsentligt styrs av de fyra revisionsavdelningarnas fastställande av prioriteringar och identifiering av teman, vilket gör det svårt att ta hänsyn till prioriteringar för hela revisionsrätten, göra större ändringar av avdelningarnas årliga arbetsprogram under innevarande revisionsår och reagera på lämpligt sätt på prioriteringar som uppkommer med kort varsel.
- 32 Revisionsrätten avser därför att ändra sitt planeringsförfarande och tillämpa en top-down-strategi på revisionsrättsnivå som komplement till bottom-up-strategin för sammanställningen av de första förslagen till samlingen av potentiella granskningsuppgifter. Avdelningarna ska ta fram lämpliga granskningsförslag utifrån de granskningsprioriteringar som revisionsrätten har identifierat och fastställt i ett tidigt skede. Denna samling av hela revisionsrättens prioriteringar ska ha ett flerårigt perspektiv och också vara mer öppen för intressenternas prioriteringar. Som ett första steg kräver förfarandet en avdelningsövergripande policyöversyn och riskbedömning utifrån vilka revisionsrätten kommer att fastställa prioriteringar, däribland förslag till uppgifter för avdelningar och en uppskattning av resursbehovet. Avdelningarna ska därefter ändra sitt årliga arbetsprogram och stämma av det mot den inriktning som revisionsrätten har lagt fast.³

³ Denna passus bygger på information från revisionsrätten om att det nya planeringssystemet har antagits. Överläggningarna och beslutsprocessen inom revisionsrätten hade ännu inte avslutats när fältarbetet slutfördes..

- 33 *Bedömningsteamet anser att som ett resultat av revisionsrättens bottom-up-strategi och avdelningarnas interna urval garanterar revisionsrättens urvalsprocess att revisorernas professionella synpunkter och erfarenheter återspeglas i det årliga arbetsprogrammet. Potentiella granskningsteman bedöms med hjälp av lämpliga och allmänt vedertagna kriterier.*
- 34 *Bedömarna delar dock revisionsrättens uppfattning att det nuvarande systemet inte på ett adekvat sätt återspeglar revisionsrättens samlade perspektiv. De ser en risk för att övergripande frågor eventuellt inte beaktas på ett adekvat sätt i planeringen av arbetet. Bedömarna uppmanar revisionsrätten att införa bindande krav i enlighet med de prioriteringar som fastställts på högsta verkställande nivå när det gäller vilka specifika granskningsområden och granskningsteman som ska behandlas.*
- 35 *När revisionsrätten ändrar sitt planeringsförfarande skulle den på ett mer uttömmande vis kunna hantera riskerna och utmaningarna med EU:s verksamhet, såsom de kommer till uttryck i intressenternas uppfattningar eller i samhället. Revisionsrätten rekommenderas att stärka de professionella nätverken och identifiera och fördjupa kunskapen om och förståelsen av intressenternas synpunkter och behov. Detta kommer att vara ett stöd i revisionsrättens uppbyggande av strategiska planer utan att minska dess oberoende. Revisionsrätten bör ta fram tydliga och koncisa regler för att identifiera och hantera intressenternas intressen. Bedömningsteamet anser att det är viktigt för revisionsrätten att ägna större uppmärksamhet åt granskningsönskemål från Europaparlamentet och ge dem företräde när de är rimliga.*
- 36 *Ibland kan det dock bli nödvändigt att avvika från ett antaget program med kort varsel för att man ska uppnå de strategiska målen. Vad beträffar risk och relevans anser bedömarna att det inte är osannolikt att ett relativt stort antal oförutsedda problem kan uppstå som eventuellt kräver uppmärksamhet och ett*

*snabbt svar. Detta gäller också granskningsönskemål från intressenter. Bedö-
marna rekommenderar revisionsrätten att se till att den snabbt kan planera och
genomföra lämplig revisionsverksamhet närhelst den upplever att flexibilitet
behövs.*

Granskningsteman och granskningsfokus

37 Bedöarna har analyserat teman och fokus för de särskilda rapporter som offentliggjordes 2008–2012. Revisionsrätten har skaffat sig en god kompetens när det gäller att granska förvaltnings- och kontrollfunktioner. När det har skett har den ofta fokuserat på EU-program och bara i ett fåtal fall granskat förvaltningen av EU-institutioner, till exempel på områdena upphandling, organisationsstrukturer, fastighetsförvaltning och personalförvaltning. Vid granskningen av EU-program har revisionsrätten i hög grad fokuserat på regelefterlevnad och, i viss utsträckning, på ändamålsenlighet, men mindre ofta på sparsamhet och effektivitet.

38 Under sina revisioner utför revisionsrätten vanligtvis fältarbete i flera medlemsstater. Enligt revisionsrättens interna riktlinjer bör urvalet av stater göras på ett sätt som ger en representativ bild. Bedömningsteamet stötte inte på något urval som omfattade *alla* medlemsstater som berördes av det granskade programmet. Mycket sällan begränsades fältarbetet till en *enda* medlemsstat.

Trots revisionsrättens ansträngningar för att se till att urvalet av medlemsstater är motiverat och relevant, har intressenter ofta ifrågasatt det. Vissa uttryckte önskemålet att granskningsbesök borde göras i fler eller till och med i alla medlemsstater, medan andra ansåg det lämpligare att begränsa besöken till en eller några få medlemsstater. Diskussionerna inom revisionsrätten gör dessutom att

man kan dra slutsatsen att valet av medlemsstater ofta beror på vilka språkkunskaper som finns tillgängliga vid revisionsrätten.

- 39 *Bedömningsteamet föreslår att revisionsrätten lägger större tonvikt vid det som Intosai definierar som "problemorienterade effektivitetsrevisioner" och närmare studerar orsakerna till problemen och deras konsekvenser som utgångspunkt för rekommendationer. Detta bör resultera i en "mix" av revisioner av EU-programs ändamålsenlighet, effektivitet och sparsamhet och revision av EU-institutionernas ekonomiska förvaltning. När det gäller att identifiera lämpliga teman skulle revisionsrätten i större utsträckning kunna använda resultaten från revisionsförklaringen.*
- 40 *Med tanke på den miljö som revisionsrätten verkar i är det urval av medlemsstater som ska omfattas av granskningarna utan tvekan en utmaning. Men representativitet och språkkunskaper får inte vara de avgörande aspekterna. I en del revisioner kan det vara en fördel att granska alla berörda medlemsstater, medan det i andra fall kan vara lämpligt eller till och med nödvändigt att fokusera fältarbetet på endast en medlemsstat. Under alla förhållanden bör urvalet dokumenteras så att de rationella överväganden som ligger till grund för det blir öppna för insyn.*

Att utföra revisioner

Regelverk

- 41 Revisionsrätten har reglerat sin effektivitetsrevisionsverksamhet utförligt och i detalj i handböcker och riktlinjer. Revisionshandboken har formulerats i nära överensstämmelse med de internationella standarderna för högre revisionsorgan (Issai). Dess praktiska ram med tonvikt på tekniska aspekter av revisionsförberedelsen och revisionsprocessen kan anses värdefull framför allt för nya revisorer .

42 Enligt regelverket ska följande åtgärder vidtas under loppet av en revision:

Förberedelse och planering av revisionen:

- Förstudie,
- Problemanalys,
- Revisionsplan.

Under insamlingen av revisionsbevis och rapporteringen:

- Sammanställning(ar) av preliminära granskningsresultat,
- Slutsatser,
- Preliminär rapport,
- Kontradiktoriskt förfarande.

43 Handboken för effektivitetsrevision⁴ reglerar också förhållandet mellan revisionsrätten och kommissionen. Den uppmanar revisorerna att kontakta kommissionen så tidigt som möjligt och att lyfta fram alla viktiga aspekter av revisionen, såsom granskningsfrågor och granskningskriterier under alla skeden av revisionsprocessen i enlighet med strategin att ”inga överraskningar” ska förekomma. Denna strategi leder till en praxis som innebär att man försöker minska åsiktskillnaderna under revisionen och uppnå samförstånd närhelst det är möjligt

Revisionens löptid

44 Som ett första steg i förberedelserna inför en revision gör granskningsteamet en förstudie. Det tar i genomsnitt fyra månader men variationerna är stora beroende på revision och avdelning. Efter det upprättar revisorerna en revisionsplan med uppgifter om löptid, tidpunkter för granskningsbesök, tidsfrister och resurser som effektivitetsrevisionen förbrukar. Den tid som förflyter mellan förstu-

⁴ Punkt 2.4.8.

dien och godkännandet av revisionsplanen varierar mellan några dagar och upp till fem månader; i enstaka fall kan den till och med vara betydligt längre.

- 45 Revisionens löptid definieras som perioden mellan avdelningens godkännande av revisionsplanen och offentliggörandet av en särskild rapport. Tiden fram till avdelningens godkännande av revisionsplanen beaktas inte i revisionsrättens statistik över revisionens löptid. Enligt handboken för effektivitetsrevision bör en revision inte ta längre tid än 18 månader. Vår undersökning visade att revisionernas genomsnittliga löptid minskade med 3,8 månader till 21,1 månader mellan 2010 och 2012. Följaktligen överskreds även 2012 det mål som fastställts i handboken för effektivitetsrevision. Alla avdelningar överskred dessutom kraftigt de tidsramar som de själva fastställt för revisionerna.
- 46 Revisionsrätten är sedan tidigare medveten om att revisionernas längd är ett problem. Granskningsresultat riskerar nämligen att vara inaktuella när de offentliggörs och därför inte få full verkan. I början av 2013 tillsatte revisionsrätten en arbetsgrupp med uppgift att lägga fram förslag till hur revisions- och rapporteringsprocesserna skulle kunna effektiviseras.⁵ Bedömarna har också identifierat möjligheter till förbättringar och lämnar specifika förslag till hur revisionernas löptid kan förkortas i uttalandena nedan om de enskilda stegen i processen.

Förstudie och revisionsplan

- 47 Enligt handboken för effektivitetsrevision tjänar förstudien och revisionsplanen olika syften. Förstudien ska göra det möjligt för den ansvariga ledamoten eller avdelningen att bedöma om en föreslagen revision är realistisk, genomförbar och sannolikt kommer att vara till nytta och, om så är fallet, ge en grund för detaljplaneringen av revisionen i revisionsplanen.

5 Överläggningarna om detta hade inte avslutats när insamlingen av fakta och uppgifter till stöd för denna rapport slutfördes..

- 48 Enligt revisionshandboken ska revisorerna kontakta kommissionen i dess egenskap av revisionsobjekt när de genomför studien, ibland till och med innan den officiella skrivelse som annonserar förstudien har skickats. Eftersom kriterier, frågor och metodik ännu inte har tagits fram vid den tidpunkten, är huvudsyftet att samla ytterligare grundläggande kunskap om granskningstemat. Från den berörda kommissionspersonalens synvinkel leder detta ofta till en tidskrävande dialog för att dela med sig av kunskaper, vilket även kräver stora personalresurser. Enligt den kommissionspersonal som intervjuades använder kommissionen detta skede till att försöka påverka revisionens förlopp, särskilt vilka medlemsstater som ska ingå.
- 49 Revisionsplanen innehåller detaljplaneringen av väsentliga aspekter av revisionen. Den centrala revisionsfrågan, som ofta är namnet på revisionen, definieras framför allt och delas upp i tre eller fler ytterligare nivåer, så att en frågepyramid uppstår. Enligt riktlinjerna ska frågorna vara ja/nej-frågor och bidra till fokusering och tydlighet. Många av de intervjuade anser att den centrala revisionsfrågan ofta är för bred, vilket senare kan resultera i rekommendationer av ganska allmän karaktär. I detta skede tas också en detaljerad plan fram för vilka revisionsbevis som krävs och var granskningsteamet kan inhämta dem.
- 50 Det är svårt att se grundläggande innehållsmässiga skillnader mellan resultatet av de två första faserna, förstudien och revisionsplanen. Efter flera månader av förberedelser utarbetas två dokument som delvis överlappar varandra innan revisionsarbetet börjar.
- 51 *Revisionsrätten förbereder sina effektivitetsrevisioner noggrant och allsidigt och avsätter stora resurser till det. Handboken för effektivitetsrevision ger revisorerna värdefull vägledning för förberedelsearbetet. Bedömarna uppmanar revisionsrätten att överväga att ändra förberedelsestadiet för att påskynda förfarandena och göra dem effektivare. Ett första steg mot detta mål skulle kunna vara*

att avstå från en separat förstudie, för det första på grund av den överlappning med revisionsplanen som nämndes ovan och för det andra på grund av att en revisions genomförbarhet och potentiella nytta redan bör ha fastställts när den tas med i det årliga arbetsprogrammet. Alla väsentliga fakta och uppgifter, detaljer om revisionens inriktning och omfattning och specifika revisionsåtgärder kan införlivas i revisionsplanen.

Enligt bedömningsteamet är det god revisionspraxis att föra en öppen diskussion med revisionsobjekten i revisionens inledande faser. Beslutet om revisionens utformning och revisionsmål är dock uteslutande revisionsrättens ansvar.

- 52 Enligt bedömarnas uppfattning och den tillämpliga Issai-standarderna är effektivitetsrevision en kunskapsbaserad aktivitet där arbete av hög kvalitet är mycket viktigt. På grund av effektivitetsrevisionens speciella karaktär erfordras särskild kompetens. Det är en undersökande och utredande verksamhet som kräver flexibilitet, fantasi och analytisk förmåga. Alltför detaljerade förfaranden, metoder och standarder kan i praktiken leda till att effektivitetsrevisionen inte kan utföras på ett ändamålsenligt sätt.⁶ Detta är en nyckelfråga som revisionsrätten rekommenderas att ta itu med.
- 53 Mot bakgrund av det ovan sagda skulle bedömarna vilja väcka frågan om revisionsrättens detaljerade revisionsförberedelser alltid är lämpligaste sättet att planera effektivitetsrevision på. Pyramiden av frågor är en ofta använd planeringsteknik. Bedömningsteamet ser dock risker med en flitig användning av endast en teknik och föreslår därför att revisionsrätten är mer selektiv i användningen av planeringsmodeller. Revisionsmål kan visserligen utformas som en hierarki av revisionsfrågor, men revisorerna kan också välja att ta fram flera revisionsmål som inte alltid måste delas upp i delfrågor.⁷ Bedömningsteamet anser också att om kreativitet och flexibilitet ska främjas är det viktigt att man inte upprättar närmast sofistikerade effektivitetsrevisionsplaner. Sammantaget skiljer sig inte förberedelsestadiet för effektivitetsrevisionsprojekt nämnvärt från

⁶ Punkt 3.4 i bilaga till Issai 3100.

⁷ Issai 300, nr 25

den process som följs vid regelefterlevnadsrevision. Det förefaller som om en del särskilda rapporter ger stort utrymme åt regelefterlevnadsaspekter i stället för att mäta resultateffekten av initiativ eller administrativa beslut.

- 54 *Revisionsrätten skulle också kunna se till att revisionsenheterna inom avdelningarna bygger upp en lämplig kunskapsbas inom sina respektive ansvarsområden så att de kan ta fram de principiella utgångspunkterna för revisionsarbetet utan stöd av EU-kommissionen som är det granskade organet. Revisionsrätten har utvecklat ganska omfattande utbildningsprogram, och det finns forum för kunskapsdelning. Det förefaller bedömningsteamet som om dessa instrument skulle kunna användas mer ändamålsenligt och konsekvent. Eventuella kunskapsluckor som kvarstår kan man komma till rätta med under revisionsarbetet .*

Sammanställning av preliminära granskningsresultat

- 55 Enligt handboken för effektivitetsrevision ska revisorerna göra en sammanställning av preliminära granskningsresultat för varje granskningsuppdrag eller serie av granskningsuppdrag och överlämna den till det granskade organet. Sammanställningen av preliminära granskningsresultat ska förtydliga underliggande fakta och uppgifter. Enligt handboken för effektivitetsrevision ska endast de resultat som har meddelats i en sammanställning av preliminära granskningsresultat tas med i den preliminära särskilda rapporten och därmed bli föremål för behandling vid det kontradiktoriska förfarandet.
- 56 Sammanställningarna av preliminära granskningsresultat skiljer sig åt kraftigt i antal och längd. Beroende på vilken revision eller avdelning det handlar om kan de omfatta upp till 200 sidor. De är inte alltid begränsade till en presentation av sakförhållandet. En del av dem innehöll redan slutsatser eller rekommendationer. I vissa fall kunde bedömningsteamet konstatera att det tog lång tid innan

revisionsrätten fick svar från kommissionen och medlemsstatens myndigheter, vilket resulterade i att slutförandet av revisionen försenades.

- 57 Bland de berörda parterna gick åsikterna isär om vilken betydelse och funktion som sammanställningarna av preliminära granskningsresultat har. Revisorerna ansåg det nödvändigt med en omfattande dokumentation av fakta med hjälp av sammanställningarna av preliminära granskningsresultat. De hävdade att revisionshandboken angav att endast de resultat som tidigare hade meddelats kommissionen skulle tas med i den preliminära rapporten. Det uppgavs också att ledningen beslutade om det faktiska innehållet först senare. Enligt ledningens förmenande syftade sammanställningarna av preliminära granskningsresultat främst till att tillgodose revisorernas behov av att vara "på den säkra sidan" genom att registrera det arbete som de utfört, vilket bidrog till att göra sammanställningarna längre.
- 58 Vad beträffar medlemsstaterna fann bedömningsteamet att sammanställningarna av preliminära granskningsresultat användes till att förmedla relevant information med en förväntan att medlemsstaterna skulle åtgärda de konstaterade bristerna. I en del fall syftade sammanställningarna även till att meddela kommissionen granskningsresultat i avvaktan på den särskilda rapport som skulle offentliggöras mycket senare. Vissa av de tjänstemän som intervjuades betraktade alternativet att inkludera rekommendationer i sammanställningarna av preliminära granskningsresultat som ett standardförfarande, medan andra föreslog att bestämmelser skulle införlivas i budgetförordningen, som reglerar förfarandet.
- 59 *Den omfattande användningen av sammanställningar av preliminära granskningsresultat återspeglar det noggranna och transparenta sätt på vilket revisionsrätten fullgör sina uppdrag. Revisionsrätten och kommissionen lägger mycket tid och resurser på att utarbeta, kommentera och analysera sammanställ-*

ningar av preliminära granskningsresultat. Bedömarna anser att detta kraftigt fördröjer revisionsprocessen. Revisionsrätten skulle därför kunna se över hur sammanställningarna av preliminära granskningsresultat fungerar och används och besluta att ändra deras utformning.

- 60 *Bedömarna anser att en mer differentierad användning av sammanställningarna av preliminära granskningsresultat i framtiden skulle kunna hjälpa till att göra processen mycket snabbare. Vid revisioner som inte avser delad förvaltning⁸ kan all information som behövs för svaren i det kontradiktoriska förfarandet meddelas kommissionen i den preliminära rapporten. Före det skedet är det för tidigt att avgöra vilka fakta som är relevanta.*
- 61 *Att diskutera granskningsresultat med revisionsobjektet i ett enda skede av förfarandet står inte på något sätt i strid med allmänt vedertagna standarder och metoder. Enligt bedömningsteamet skulle man på det viset spara en hel del tid och resurser som går åt till att utarbeta och kommentera sammanställningarna av preliminära granskningsresultat utan att för den skull ge avkall på förtydliganden av viktiga fakta, som bedömarna också anser är nödvändigt.*
- 62 *Å andra sidan är bedömarna väl medvetna om att de sammanställningar av preliminära granskningsresultat som vidarebefordras till medlemsstaternas myndigheter kan tjäna ett annat syfte. De kan nämligen ha ett särskilt värde när det gäller att förtydliga fakta eller meddela viktiga resultat och förslag. För att effektivisera förfarandet också i dessa fall skulle revisionsrätten kunna överväga om en kommentar till sammanställningen av preliminära granskningsresultat verkligen är en nödvändig förutsättning för att man ska kunna gå vidare till nästa steg i revisionsarbetet. Bedömningsteamet anser också att det vore bättre om sammanställningarna av preliminära granskningsresultat begränsades till en presentation av fakta.*

⁸

Delad förvaltning betyder att budgetgenomförandet delegeras till medlemsstaterna.

- 63 *De föreslagna ändringarna kan bidra till en betydligt snabbare revisionsprocess och till tillförlitliga uppskattningar av samordningen i tiden av revisioner. Revisionsrätten skulle kunna leverera sina särskilda rapporter snabbare och därmed också bidra till de politiska eller administrativa diskussionerna på ett mer ändamålsenligt sätt.*
- 64 *Bedömarna tvivlar vidare på om det är lämpligt att använda sammanställningar av preliminära granskningsresultat som internt arbetsbevis för det revisionsarbete som utförts.*

Preliminär rapport

- 65 Utifrån granskningsfrågorna⁹ ska granskningsledaren ta fram ett förslag till rapport redan under revisionen. I detta förslag ska de viktigaste granskningsresultaten och preliminära gransknings slutsatserna anges. Vid ett särskilt sammanträde dras slutsatser, varefter förslaget till rapport utvecklas till en mer detaljerad plan för utarbetandet. Enligt revisionsrättens handbok för effektivitetsrevision ska granskningsledaren nå enighet med enhetschefen, direktören och den föredragande ledamoten. Därefter utarbetas ”preliminära iakttagelser”. Enhetschefen, direktören och den föredragande ledamoten går igenom förslagen till preliminära iakttagelser.
- 66 I regel deltar även de föredragande ledamöternas kanslier i utarbetandet och/eller finslipningen av de preliminära rapporterna. Innan avdelningens förslag läggs fram för ett första godkännande görs en självbedömning av den preliminära rapporten med hjälp av en checklista. Självbedömningen görs av granskningsteamet eller av enhetschefen i första rummet och därefter av den särskilda kvalitetsgranskaren för uppdraget. Den ansvariga CEAD-ledamoten presenterar

⁹ Punkt 5.3.2 i handboken för effektivitetsrevision.

också sin bedömning av den preliminära rapporten för den föredragande ledamoten.

- 67 Många av dem som intervjuades vid revisionsrätten drar slutsatsen att det stora antalet inblandade interna parter och överläggningar hindrar snabba beslut om rapporten. Dessutom hävdade många av de intervjuade att medvetenheten om de talrika ändringar som olika parter kan förväntas göra har en negativ inverkan på revisorernas ansträngningar att skapa produkter av hög kvalitet.
- 68 *Bedömarna föreslår att revisionsrätten minskar antalet parter som deltar i genomgången av de preliminära rapporterna och klart och tydligt avgränsar deras respektive ansvar. Detta kan bidra till en betydligt snabbare revisionsprocess genom att repetitiva och upprepade överläggningar undviks. Det skulle också öka revisorernas engagemang i rapporterna och hjälpa till att höja kvaliteten.*

Det kontradiktoriska förfarandet

- 69 Enligt allmänt vedertagna standarder kräver principerna för öppenhet och rättvisa att, såsom i det kontradiktoriska förfarandet, revisionsobjektet ges möjlighet att kommentera det högre revisionsorganets iakttagelser innan revisionen avslutas. I enlighet därmed föreskriver artikel 163 i budgetförordningen följande: "Revisionsrätten ska till den institution eller det organ som berörs överlämna eventuella iakttagelser som enligt dess bedömning kan komma att tas upp i den särskilda rapporten".
- 70 Det har visat sig att revisionsrättens ledning har en ganska bred syn på det kontradiktoriska förfarandet. För att processen ska bli helt ändamålsenlig med det perspektivet måste den börja på planeringsstadiet av revisionen och inte be-

gränsas till den period på två och en halv månad som anges i budgetförordningen. Det har lett till att revisionsrätten i praktiken tenderar att lösa alla omtvistade frågor före det slutliga, formella kontradiktoriska mötet på ett för båda parter tillfredsställande sätt.

- 71 I praktiken vidarebefordrar revisionsrätten den preliminära rapport som avdelningen har antagit till revisionsobjektet för kommentarer under iakttagande av tidsfristen på två och en halv månad. Samtidigt fastställer revisionsrätten ett datum för ett kontradiktoriskt möte. Revisionsrätten måste få kommissionens svar fem dagar före mötet. Normalt sett förbereds det kontradiktoriska mötet till stor del på förberedande möten. Enligt etablerad praxis (se punkt 71) tjänar redan insatserna för att meddela, kommentera och samordna sammanställningarna av preliminära granskningsresultat syftet att lösa eventuella åsiktsskillnader som uppstår.
- 72 Kommissionens svar är ofta mycket omfattande, ibland till och med längre än den särskilda rapporten. De behandlar rekommendationerna, sakfrågan och slutsatserna och ibland även inledningen, metodiken eller sammanfattningen. I vissa fall hävdade de intervjuade vid kommissionen att de delarna ibland innehöll bedömningar.
- 73 På det kontradiktoriska mötet försöker parterna slutgiltigt komma överens om formuleringarna i rapporten och om svaren samt lägga sista handen vid den särskilda rapporten. Enligt många företrädare som intervjuades gör såväl revisionsrätten som kommissionen ofta stora ansträngningar för att undvika oenighet.
- 74 *Revisionsrättens policy att "inga överraskningar" ska förekomma utgör, enligt bedömningsteamets uppfattning, en solid grund för att motiverade revisioner ska utföras. Men utifrån sin egen erfarenhet av revisioner anser bedömnings-*

teamet att revisionsrätten riskerar att gå för långt i dialogen för att uppnå samförstånd med revisionsobjektet. Det kan uppmuntra kommissionen att försöka påverka enskilda aspekter av revisionen. Bedömningsteamet ser en risk för att ett sådant tillvägagångssätt kanske inte rättsligen men i praktiken begränsar revisorns oberoende. Att tillsammans med revisionsobjektet komma fram till lösningar som är tillfredsställande för båda parter bör enligt bedömarnas uppfattning inte vara ett mål för det kontradiktoriska förfarandet.

- 75 *Bedömningsteamet anser i stället att förfarandet syftar till att identifiera avvikelser i resultaten, slutsatserna och rekommendationerna innan revisionsarbetet avslutas så att de kan beaktas och eventuellt åtgärdas när den slutgiltiga rapporten utarbetas. Bedömarna tycker att det är viktigt för revisionsrätten att se till att kommissionen såsom granskat organ inte medverkar i rapportskrivandet och påverkar ordalydelsen genom att lämna omfattande svar och argument till revisionsrätten. Till syvende och sist är det enbart revisionsrätten som ska bestämma vad som står i dess slutgiltiga dokument.*
- 76 *För att processen ska påskyndas föreslår bedömningsteamet att det kontradiktoriska förfarandet bantas ner till sin kärna. Förfarandet behöver bli effektivare och enklare. Det är naturligtvis viktigt att diskutera centrala frågor och tvistefrågor, men det innebär inte att allt måste diskuteras i detalj.*

Rapportering och kommunikation av resultat

Rapportering

- 77 *Revisionsrätten meddelar intressenterna resultaten av effektivitetsrevisionerna i särskilda rapporter. Den överlämnar rapporterna till kommissionen, Europaparlamentet och rådet samt offentliggör dem. Merparten av intressenterna anser*

att de särskilda rapporterna är ett värdefullt verktyg för att få information om resultatfrågor. De sade att rapporterna var värdefulla för överläggningarna i samband med förfarandet för beviljande av ansvarsfrihet och innehöll förslag till hur program och förfaranden skulle kunna utformas av respektive ansvarig institution. Denna positiva samlade bedömning återspeglas också i den vanligtvis positiva utvärdering av rapporterna som revisionsrättens externa experter gör.

- 78 Synpunkterna bland externa och interna intervjupersoner går isär om kvaliteten på och informationen i enskilda särskilda rapporter. Ett av de problem som man pekade på är ordalydelsen och språket i rapporterna. Revisionsrätten har försökt komma till rätta med detta genom utförliga riktlinjer för rapportskrivning för praktisk användning, som dock inte följs konsekvent. Under intervjuerna påpekade intressenter att rapporterna inte var genomgående läsarvänliga och ofta innehöll alltför många tekniska termer. Trots att revisionsrätten styrker de rapporterade resultaten med exempel från medlemsstaterna, ger inte ordalydelsen klart och tydligt vid handen vilket organ inom det europeiska flernivåsystemet som är ansvarigt för de brister som påpekas i granskningsrapporterna.
- 79 Såväl interna som externa intervjupersoner kritiserade dessutom ofta kvaliteten på rekommendationerna. De sade att rekommendationerna ofta var ganska oklara, grundade på otillräcklig analys och inte tydligt angav vad exakt revisionsrätten förväntade sig av det granskade organet. Analysen av de särskilda rapporter som bedömarna valde ut bekräftar den bedömningen.
- 80 Särskilt de externa intressenterna diskuterade tidssamordningen av rapporterna med bedömarna. Företrädare för Europaparlamentet underströk att man hade fått vissa rapporter först efter det att överläggningarna i parlamentet om de frågor som den särskilda rapporten behandlade hade avslutats och att det därför inte hade gått att utnyttja resultaten på ett ändamålsenligt sätt.

- 81 En analys av de särskilda rapporterna visar dessutom att i en del fall hade centrala rekommendationer redan genomförts av kommissionen när rapporten presenterades. Intressenterna betecknade därför ofta rekommendationer som "förutsägbara" eller till och med "inaktuella".
- 82 I sina särskilda rapporter infogar revisionsrätten kommissionens fullständiga svar efter resultaten, slutsatserna och rekommendationerna. Revisionsrätten utnyttjar inte möjligheten att analysera, bedöma och utvärdera dessa svar mot bakgrund av de resultat som den har kommit fram till i en slutreplik. Intressenterna kan därför inte urskilja att revisionsrätten gör en slutgiltig bedömning.
- 83 *Revisionsrättens särskilda rapporter behandlar på ett rättvisande och objektivt sätt de frågor som är viktiga för intressenterna. Rapporterna kan dock vara olika tydliga och begripliga. Bedömarna rekommenderar revisionsrätten att försöka göra språket i rapporterna tydligare och lättare att förstå. Revisionsrätten skulle kunna överväga nyttan med att införa en centraliserad process för redaktionell kvalitetssäkring.*
- 84 *Tidssamordningen uppges samstämmigt vara bristfällig i det nuvarande systemet och revisionsrätten är medveten om detta. För att de särskilda rapporterna ska få en större verkan uppmanar bedömarna revisionsrätten att förbättra tidsamordningen av dem. Revisionsrätten bör överväga flera sätt att få till stånd en sådan förbättring. Till exempel kan revisionsrätten kraftigt minska revisionernas generella löptid, och därmed förenkla planeringen av dem, och slutföra dem inom de fastställda tidsfristerna. Revisionsrätten kan också beakta intressenternas agendor redan när den väljer ut och planerar granskningsteman. När så sker är det möjligt att revisionsrätten också kan komma att anse det nödvändigt att utföra revisioner som inte ingår i det årliga arbetsprogrammet med kort varsel.*

- 85 *Bedömarna rekommenderar revisionsrätten att alltid avsluta de särskilda rapporterna med en slutreplik som tydligt visar revisionsrättens egen ståndpunkt med hänsyn till revisionsobjektets svar.*
- 86 *Rekommendationerna bör vara tydligare i en del fall så att hänsyn tas till intressenternas olika intressenivåer. Europaparlamentet är i första hand intresserat av en övergripande analys av den EU-politik som genomförts, särskilt av den förväntade outputen och effektiviteten i EU:s program, förfaranden och förvaltningsverktyg. Kommissionens huvudansvar gäller dessa verktyg och förfaranden och hur de kan förbättras.*
- 87 *Revisionsrätten skulle därför på ett tydligare sätt kunna skilja mellan följande olika typer av rekommendationer:*
- (a) Detaljerade tekniska rekommendationer som ska följas av kommissionens avdelningar,*
 - (b) Allmän vägledning om insatser eller ledning på högsta nivå som kräver politiska åtgärder av EU:s organ.*
- 88 *Bedömarna rekommenderar också revisionsrätten att meddela medlemsstaternas myndigheter brister och bästa praxis. Revisionsrätten skulle kunna göra sina rekommendationer kraftfullare om den på ett mer konsekvent sätt redovisade bästa praxis i EU-länderna och vid behov nämnde länder med en otillfredsställande praxis.*

Kommunikation

- 89 Revisionsrätten vidarebefordrar regelbundet sina särskilda rapporter till Europaparlamentets budgetkontrollutskott och ibland även till de specialiserade utskotten. I samband med förfarandet för beviljande av ansvarsfrihet för kommissionen diskuterar budgetkontrollutskottet revisionsrättens årsrapport och särskilda rapporter. Budgetkontrollutskottets kommentarer till de särskilda rapporterna blir en del av parlamentets dokument om ansvarsfrihet, nämligen betänkandet om revisionsrättens särskilda rapporter i samband med ansvarsfriheten för kommissionen för 20XX. Under överläggningarna kan budgetkontrollutskottet be kommissionen om kompletterande kommentarer till betänkandet.
- 90 Det åligger revisionsrättens föredragande ledamöter med ansvar för respektive särskild rapport att förbereda och följa budgetkontrollutskottets överläggningar om de särskilda rapporterna. I denna uppgift ingår att upprätta en kontakt med den föredragande som budgetkontrollutskottet har utsett och som lämnar information om den särskilda rapporten under överläggningarna. Revisionsrätten har inte skriftligen lagt fast en sammanhängande strategi för hur och när detta ska ske. I praktiken leder det till olika tillvägagångssätt.
- 91 *Revisionsrättens rapporter får stor uppmärksamhet när de diskuteras av Europaparlamentet. Bedömningsteamet anser att om revisionsrätten lyckas bidra med specifika och relevanta rekommendationer vid rätt tidpunkt till Europaparlamentets överläggningar och ser till att ha bra direkt kommunikation med Europaparlamentets specialiserade utskott kan rekommendationerna få större verkan.*
- 92 *Revisionsrätten bör uppmärksamma sina ledamöter på betydelsen av att arbeta nära samman med Europaparlamentet och se till att förfarandet är konsekvent. Revisionsrätten bör även utveckla sina kontakter med budgetkontrollutskottet.*

Till exempel skulle revisionsrätten kunna föreslå att genomförandet av dess rekommendationer diskuteras i parlamentet även utanför förfarandet för beviljande av ansvarsfrihet.

Uppföljning och konsekvensbedömning

- 93 Revisionsrätten analyserar om och i vilken utsträckning kommissionen har genomfört rekommendationerna i de särskilda rapporterna. För detta uppföljningsförfarande har revisionsrätten fastställt bindande bestämmelser. Uppföljningen syftar till att ge i första hand Europaparlamentet och revisionsrätten information om effekterna av revisionsrättens revisionsarbete.
- 94 Med jämna mellanrum väljer revisionsrätten ut ett antal särskilda rapporter och kontrollerar om kommissionen på ett effektivt sätt har planerat och genomfört korrigerande åtgärder som svar på granskningsresultaten. År 2012 offentliggjorde revisionsrätten resultaten i en första årlig uppföljningsrapport, en praxis som den avser att följa. Tidigare offentliggjorde revisionsrätten uppföljningsresultaten i årsrapporten.
- 95 Revisionsavdelningarna utför de regelbundna uppföljningsrevisionerna av sina särskilda rapporter. Innan de gör det upprättar de en arbetsplan med uppgifter om tidsramar och de personalresurser som behövs. I ett första steg förtydligar avdelningarna sina resultat för revisionsobjektet i en sammanställning av preliminära granskningsresultat.
- 96 Det centrala målet med avdelningarnas uppföljningsarbete är att ta reda på om det granskade organet har vidtagit korrigerande åtgärder och att kontrollera dessa åtgärder i förhållande till rekommendationerna. Uppföljningsrevisioner

utgår från it-systemet RAD (*Recommendation, Action and Discharge*, rekommendation, åtgärder och ansvarsfrihet) som sköts av kommissionen. Kommissionen använder detta it-system även till att registrera revisionsrättens rekommendationer och anger för varje rekommendation om den har godtagit och genomfört den. Revisionsrättens uppgift är att använda detta register och kontrollera om de åtgärder som anges faktiskt har vidtagits och om genomförandet överensstämmer med rekommendationen. Bedömningsteamet konstaterade att revisionsrätten vid flera olika tillfällen upptäckte att kommissionen endast hade genomfört delar av rekommendationerna, men sådant partiellt genomförande kan inte registreras i RAD.

- 97 I det andra steget av uppföljningen konsoliderar CEAD-A de resultat som avdelningarna har kommit fram till i en uppföljningsrapport och genomför ett kontradiktoriskt förfarande. I framtiden avser CEAD-A även att utvärdera kvaliteten på de rekommendationer som kommissionen har förkastat och inte genomfört.
- 98 I RAD-systemet redovisar kommissionen också rekommendationer som föreslagits av Europaparlamentet och rådet under förfarandet för beviljande av ansvarsfrihet. Av principiella skäl tar revisionsrätten inte upp sådana rekommendationer i sitt uppföljningsarbete.¹⁰
- 99 *De senaste åren har revisionsrätten utformat sitt uppföljningsarbete på ett nytt sätt. Bedömarna är av den åsikten att resultaten kan vara till nytta när det gäller att bedöma effektivitetsrevisionernas effekter. För att öka granskningsresultatens verkan skulle revisionsrätten kunna förklara varför bristerna behöver åtgärdas och hur det bör ske. Bedömarna anser att detta inte bara skulle underlätta genomförandet utan också göra det enklare att genomföra en tillförlitlig uppföljningsverksamhet.*

¹⁰ Överläggningarna om detta hade inte avslutats när insamlingen av fakta och uppgifter till stöd för denna rapport slutfördes..

- 100 *Revisionsrätten skulle också kunna överväga att följa upp alla rekommendationer i alla särskilda rapporter. Bedömarna tror att det skulle kunna vara ett bra sätt att använda uppföljningsprocessen som en mekanism för kvalitetssäkring av de rekommendationer som lämnats.*
- 101 *Revisionsrätten skulle kunna överväga om kommissionens RAD-system är ett ändamålsenligt och tillförlitligt verktyg för uppföljningsarbetet. Ett oberoende, internt system skulle kunna hjälpa revisionsrätten att i rätt tid och på ett tillförlitligt sätt bedöma de åtgärder som vidtagits som svar på revisionsrekommendationer.*

Kvalitetsledning

- 102 Revisionsrätten har fastställt höga kvalitetskrav för sina processer och produkter. Stort avseende fästs därför vid kvalitetsledning, som består av verktyg för både kvalitetskontroll och kvalitetssäkring. Sakkunnigbedömningen 2008 resulterade i ett antal relevanta rekommendationer om kvalitetsledning. Bedömarna kunde konstatera att revisionsrätten har godtagit och till stor del genomfört dem. Därför var det först nyligen som revisionsrätten såg över sina regler och bestämmelser om kvalitetsledning i syfte att följa kraven i Issai 40.
- 103 Kvalitetskontroll inbegriper övervakning och genomgång under den närmast överordnades ansvar. I enlighet med 2008 års sakkunnigbedömning har revisionsrätten även infört ett verktyg som kallas ”uppdragsanknuten kvalitetskontroll”. Det är en ”varm” genomgång som görs medan revisionen pågår av en anställd från samma avdelning som inte deltar i revisionsarbetet. Vid den uppdragsanknutna kvalitetskontrollen ska avdelningarna kontrollera och verifiera vissa kvalitetsaspekter av revisionsplanen och den preliminära rapporten.

- 104 När uppdragsanknuten kvalitetskontroll infördes var ett av revisionsrättens mål att säkerställa ett konsekvent tillvägagångssätt inom hela revisionsrätten. Avdelningarna fick ansvar för viktiga delar av kvalitetskontrollen och har utfärdat kompletterande bestämmelser om den uppdragsanknutna kvalitetskontrollen. De har fördelat ansvaret för denna funktion och, i varierande grad, utvidgat tillämpningen av den till andra dokument.
- 105 Utöver avdelningarnas uppdragsanknutna kvalitetskontroll används fortfarande de tidigare CEAD-kommentarerna om förslag till revisionsplaner och preliminära rapporter som ett verktyg för kvalitetskontroll. CEAD-ledamöternas råd ska innehålla förslag till hur avdelningarnas särskilda rapporter kan förbättras. Bedömningsteamet konstaterade att CEAD-kommentarerna har en oklar formell status, och avdelningarna ger inte CEAD systematiskt feedback om hur råden har använts. CEAD analyserar inte systematiskt huruvida och i vilken utsträckning dess vägledning följs. Vad beträffar specifika fall som bedömningsteamet undersökte ansåg mottagarna av CEAD-kommentarerna att sådana icke bindande råd ibland var värdefulla, ibland mindre relevanta och att nyttan med dem ofta och till stor del berodde vilka CEAD-tjänstemän som var involverade.
- 106 Som ett led i kvalitetssäkringen gör revisionsrätten också genomgångar i efterhand ("kalla" genomgångar). De senaste åren har CEAD:s genomgångar inte gällt slutförda revisioner utan i stället systematiska aspekter. Revisionsrätten inhämtar också olika experters synpunkter på ett antal särskilda rapporter som väljs ut varje år. Bedömarna konstaterade att man varken analyserade resultaten systematiskt eller drog lärdomar på ett strukturerat sätt.
- Ledamöterna uppdrar dessutom ofta åt sin kanslipersonal att göra kvalitetskontroller.

- 107 *Revisionsrätten eftersträvar hög kvalitet. Bedömarna anser dock att revisionsrättens olika verktyg för kvalitetsledning skulle kunna användas effektivare om de vore mer konsekventa och grundades på en helhetssyn på kvalitet inom effektivitetsrevision.*
- 108 *Bedömarna är medvetna om att kvalitetssäkringsåtgärder är en känslig fråga. Revisionsrätten skulle kunna använda resultaten av en "kall" genomgång för att genomföra en uppdragsanknuten kvalitetskontroll, som redan planerats, och sålunda ompröva systemet en gång till. Bedömarna rekommenderar revisionsrätten att ställa sig frågan om det bästa alternativet verkligen är att ha parallella verktyg och ansvarsområden. Detta gäller särskilt samförkomsten av uppdragsanknuten kvalitetskontroll och CEAD-kommentarer. Enligt bedömarnas uppfattning är det endast meningsfullt att CEAD deltar i processen för att utarbeta dokument om dess bidrag åtföljs av ett visst medansvar och är bindande.*
- 109 *Samtidigt skulle revisionsrätten även kunna överväga alternativ för att bringa alla särskilda rapporters läsbarhet i överensstämmelse med riktlinjerna för rapportskrivning. Bedömningsteamet kunde konstatera att vissa särskilda rapporter var mycket välskrivna medan andra var mindre läsarvänliga. Revisionsrätten skulle kunna överväga om relevanta aktiviteter, till exempel fortbildning i språk, skulle kunna förbättra revisorernas språkkunskaper.*
- 110 *Bedömarna uppmanar revisionsrätten att analysera och på ett lämpligt sätt meddela resultaten och utfallet av alla kvalitetssäkringsåtgärder så att de lärdomar som dras faktiskt beaktas i det framtida arbetet. Bedömarna anser att detta är en grund för en successiv organisatorisk läroprocess för att förbättra verktyg, avskaffa verktyg och införa nya verktyg. Om revisionsrätten anser att ett visst verktyg inte är meningsfullt kan den besluta att avstå från att använda det.*



INLEDNING

ALLMÄNNA IAKTTAGELSER

EFFEKTIVITETSREVISION

GENOMFÖRANDE AV YTTERLIGARE REKOMMENDATIONER FRÅN 2008 ÅRS SAKKUNNIGBEDÖMNING

Genomförande av rekommendationerna i sakkunnigbedömningen från 2008

111 Bedömningsteamet välkomnar revisionsrättens ansträngningar för att genomföra rekommendationerna från 2008 års sakkunnigbedömning. Rekommendationerna om aspekter av effektivitetsrevision har behandlats i de föregående kapitlen. Bedömarnas slutsatser om de viktigaste rekommendationerna tas upp i punkterna 114–131 nedan.

Centrala resultatindikatorer (KPI)

112 I punkt 99 i sakkunnigbedömningen från 2008 rekommenderades revisionsrätten att inrätta formella mekanismer för att övervaka och bedöma resultatindikatorernas ändamålsenlighet.

113 I överensstämmelse med Issai 20 hade revisionsrätten redan börjat ta fram och genomföra centrala resultatindikatorer vid tidpunkten för den förra sakkunnigbedömningen. Enligt Issai 20 ska de högre revisionsorganen bedöma och i rätt tid, tillförlitligt, tydligt och offentligt rapportera om sin ställning, sitt uppdrag, sin strategi, sina aktiviteter, sin ekonomiska förvaltning, sina insatser och sina resultat. Deras arbetsprocesser, aktiviteter och produkter ska vara transparenta.

114 Sedan 2008 har revisionsrätten tillämpat ett system med tio centrala resultatindikatorer och offentliggjort de samlade resultaten i sin årliga verksamhetsrapport. Ytterligare analyser har ställts till interna intressenters förfogande. Revisionsrätten har följt rekommendationen från den förra sakkunnigbedömningen om att övervaka och bedöma de centrala resultatindikatorernas ändamålsenlig-

het. Med utgångspunkt från sin strategi för 2013–2017 gjorde revisionsrätten nyligen en systematisk översyn av indikatorerna med hänsyn till de lärdomar som hittills dragits.

- 115 Revisionsrättens strategiska mål för perioden 2013–2017 är att ”göra revisionsrättens bidrag till EU:s offentliga redovisningsskyldighet så värdefullt som möjligt”. Den interna och externa acceptansen för de centrala resultatindikatorerna beror till stor del på om de logiskt kan härledas ur de strategiska målen. Revisionsrätten har föresatt sig att definiera förhållandet mellan centrala resultatindikatorer och måluppfyllelse tydligare.
- 116 Fram till 2012 var en viktig indikator som användes till att mäta effekterna av revisionsrättens revisioner antalet rekommendationer som *godtagits* respektive *genomförts* av revisionsobjekten jämfört med det totala antalet lämnade rekommendationer (se KPI 4a och 4b). Vid den senaste översynen beslutade revisionsrätten att beräkna antalet *genomförda* rekommendationer i förhållande till antalet *godtagna* rekommendationer
- 117 *Bedömarna anser att även om detta kan vara en bra måttstock för revisionsobjektets aktiviteter kan den specifika indikatorn inte i sig ge tillförlitlig information om i vilken utsträckning revisionsrätten har påverkat resultaten. Oavsett detta bör revisionsrätten fortsätta använda andelen rekommendationer som genomförts i förhållande till det totala antalet rekommendationer.*
- 118 Revisionsrätten mäter också de viktigaste användarnas och revisionsobjektets bedömning av kvaliteten på och effekterna av revisionsrättens revisioner. För det ändamålet skickar revisionsrätten frågeformulär till sina externa intressenter. Det är revisorerna som avgör vilka kommissionsanställda som ska få frågeformuläret. Fram till 2012 analyserades och offentliggjordes svar från kommiss-

ionen och från andra intressenter separat. Utvärderingar som revisionsrätten gjorde visade att antalet svar från intressenter *utanför* kommission var för få för att giltiga slutsatser skulle kunna dras. Revisionsrätten planerar därför att konsolidera feedback från externa intressenter inom och utanför kommissionen i en enda central resultatindikator i framtiden.

- 119 *På grund av sina specifika roller har parlamentet och rådet å ena sidan och kommissionen som det granskade organet å andra sidan olika intressen och perspektiv när det gäller revisionsrättens revisioner. Bedömarna rekommenderar att revisionsrätten fortsätter att beakta dessa olika perspektiv när den presenterar sina resultat. Bedömarna avråder därför revisionsrätten från att konsolidera feedbacken från alla intressenter i en enda central resultatindikator.*
- 120 *Bedömarna föreslår att revisionsrätten väljer ut svarande enligt bättre definierade regler. Att överlåta enbart åt revisorerna att välja ut svarande minskar den centrala resultatindikatorns tillförlitlighet. Revisionsrätten skulle också kunna använda kvalitativa intervjuundersökningstekniker, såsom fokusgrupper.*
- 121 *De intervjuer som bedömarna gjorde visar att den interna acceptansen av de centrala resultatindikatorerna i hög grad beror på i vilken utsträckning revisionsrätten använder utvärderingarna till att förbättra sina processer och produkter ytterligare. Detta gäller framför allt de centrala resultatindikatorer som kan ge direkt feedback om kvaliteten på granskningsresultat (till exempel den nya KPI 3 om extern bedömning av revisionsrättens produkter) eller om granskningsåtgärder (till exempel den nya KPI 6 om effektivitetsrevisioners längd). När revisionsrätten fortsätter att utveckla centrala resultatindikatorer skulle den närmare kunna studera indikatorernas potentiella roll i den interna styrningen.*

Mediebevakning

- 122 I punkt 78 i rapporten från sakkunnigbedömningen 2008 rekommenderades revisionsrätten att kontrollera om mediebevakningen av rapporterna var riktig och se till att dess budskap kommunicerades klart och tydligt.
- 123 *Bedömarna noterade att vissa förbättringar hade skett när det gäller antalet presskommentarer. Bedömarna anser dock att en tillfredsställande mediebevakning kräver en mer aktiv och framåtsyftande politik för att revisionsrätten ska nå sina intressenter och på ett mer ändamålsenligt sätt leverera tydligare budskap om hur EU:s ekonomiska förvaltning, program och tjänster ska förbättras.*
- 124 Revisionsrätten har varit medveten om de behov som nämns ovan och bedrev ett intensivt arbete för att förbättra sin kommunikation mellan september 2012 och juni 2013. Den 24 juni 2013 lades förslag om åtgärder som skulle vidtas 2013–2014 fram för beslut av revisionsrättens förvaltningskommitté.
- 125 När denna rapport från sakkunnigbedömningen utarbetades (i mitten av juli 2013) höll revisionsrätten ännu på att behandla andra förslag om kommunikation med "professionella" intressenter, till exempel de högre revisionsorganen, Eurosai och Intosai.
- 126 *Bedömarna anser att starkare förbindelser med högre revisionsorgan kan uppmuntra revisionsrätten att börja tillämpa konstruktiva metoder och visa att det går att få till stånd en omfattande och ändamålsenlig mediebevakning med en begränsad kommunikationsbudget. Revisionsrätten rekommenderas att bedöma hur effektiv och ändamålsenlig den nya kommunikationspolicyn är.*

Genomförande av ytterligare rekommendationer från 2008 års sakkunnigbedömning

Personligt oberoende

127 I punkt 43 i rapporten från sakkunnigbedömningen 2008 rekommenderades revisionsrätten att ytterligare stärka sin ram för ledning av revisionsarbetet genom att kräva att ledamöterna och personalen uppdaterar sin förklaring om oberoende varje år och meddelar eventuella hot mot sitt oberoende så snart de uppstår. För detta ändamål har revisionsrätten infört förfaranden för årliga förklaringar (beslut 36-2011 och beslut 33/1/11/rev1), tagit fram en utbildningskurs och gjort en översyn av både *Kodex för god förvaltningssed för anställda vid Europeiska revisionsrätten* och *Uppförandekod för revisionsrättens ledamöter*. Revisionsrätten har dessutom antagit *Etiska riktlinjer för Europeiska revisionsrätten*, som har ersatt kodexen för god förvaltningssed.

128 *Detta visar att revisionsrätten har vidtagit relevanta åtgärder. Bedömnarna föreslår att revisionsrätten utvärderar effekten av dessa åtgärder.*

Utbildning

129 I punkt 45 i rapporten från sakkunnigbedömningen 2008 rekommenderades revisionsrätten att införa en politik för den obligatoriska rotationen av personal. År 2010 införde revisionsrätten bestämmelser om personalrotation som fastställer den planerade kortaste och längsta tjänstgöringstiden för varje personalkategori.

130 *Bedömarna anser att rekommendationen har genomförts.*

Utbildning

131 I punkt 92 i rapporten från sakkunnigbedömningen 2008 rekommenderades att ledningen skulle ge tydlig vägledning och ledning som bekräftade betydelsen av utbildning som ett sätt uppnå revisionsrättens revisions- och personalutvecklingsprioriteringar. Revisionsrätten har vidtagit åtgärder för att förbättra situationen, till exempel har man upprättat en utbildningsplan på medellång sikt som innehåller en analys av nuläget och fastställer utbildningsmål i enlighet med den övergripande strategin samt åtgärder, resurser och anställda med ansvar för genomförandet av dem.

132 *Bedömningsteamet anser att detta är en solid grund för skräddarsydda lösningar som kan tillgodose de konstant stora utbildningsbehoven när det gäller såväl chefstjänstemän som övrig personal. Trots det skulle bedömarna vilja understryka behovet av vidare- och fortbildning i effektivitetsrevision för revisorerna och ledamöterna. Som nämndes ovan uppmanar bedömarna revisionsrätten att arbeta närmare samman med de högre revisionsorganen i denna fråga.*



Vítor Caldeira
PRESIDENT
EUROPEAN COURT OF AUDITORS

Luxembourg, 7 February 2014
DOP001011EN01-14PP-OR.doc

Prof. Dr. Dieter Engels
Präsident
Bundesrechnungshof
Adenauerallee 81
53113 Bonn

Subject: 2013 ECA peer review report

Lieber Prof. Engels,

Dear Colleague,

Thank you for the report of the peer review, led by your institution. I would like to thank your team, as well as the team members from the SAIs of France and Sweden for their dedication and hard work during the process.

The Court notes with satisfaction the peers' conclusion that we have systematically followed up on the recommendations of the previous peer review of 2008, and have taken a number of steps to enhance the efficiency and effectiveness of our performance audits.

The Court also is encouraged that the peers found that we have progressively developed our performance audit standards, manuals and guidelines in close compliance with international professional standards. Furthermore, we support the observation that our strategic commitment to enhancing EU accountability is a prerequisite for gaining recognition as a relevant player within the complex structure of European institutions and for adding value by means of our audit work.

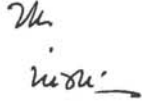
The Court appreciates the peers' constructive comments and recommendations which identify opportunities and challenges for us to further strengthen our performance audit practice. Among them is the need to streamline and speed up decision making; to formulate more practical recommendations that should be clearly addressed to specific bodies at EU or national level; to review the nature and content of the exchanges with the Commission as the main auditee; and to better take into account the perspectives of the Court's stakeholders when selecting and prioritising audits.

As the peers recognise, we are undertaking as part of the Court's 2013 – 2017 strategy a range of initiatives designed to improve our performance audit practices with respect to the issues raised in the review. We intend to consider the conclusions and recommendations of the peer

review report in these initiatives after a dialogue with our staff and stakeholders. We will then examine how best to address the recommendations in the period covered by our strategy.

On behalf of the Court, I would once again like to thank the peer review team for its competence, professionalism and constructive approach.

Yours sincerely,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'V. Caldeira', with a small flourish at the end.

Vítor Caldeira



ISBN 978-92-9237-998-8
DOI 10.2865/56810

EUROPEISKA REVISIONSRÄTTEN
12, rue Alcide De Gasperi - 1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-45410
Fax +352 4398-46410
Twitter: @EUAuditorsECA
Internet: eca.europa.eu
E-mail: eca-info@eca.europa.eu