



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 24.7.2002
KOM(2002) 426 endelig

UDKAST

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN
TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET**

**Sammenfatning af generaldirektørernes og kontorchefernes årlige
aktivitetsrapporter og erklæringer**

INDHOLDSFORTEGNELSE

1.	Indledning	3
2.	Samlet vurdering af Kommissionens virksomhed i 2001	4
2.1.	Vigtigste politiske resultater i 2001	4
2.2.	Tværgående elementer fra årsrapporterne	7
3.	Gennemførelse af reformen i 2001	11
3.1.	Prioritering, tildeling og effektiv udnyttelse af ressourcerne	12
3.2.	Ændringer i personalepolitikken.....	13
3.3.	Revision, finansforvaltning og kontrol	14
3.4.	Tværgående elementer vedrørende reformen i årsrapporterne	16
4.	Implementering af standarder for intern kontrol i 2001	17
4.1.	Oversigt over implementeringen af den interne controls nøgleelementer	18
4.1.1.	Kontrolmiljøet	18
4.1.2.	Resultater og risikostyring.....	19
4.1.3.	Information og kommunikation	20
4.1.4.	Kontrolaktiviteter	20
4.1.5.	Revision og evaluering	20
4.2.	Overordnede konklusioner og aktioner til støtte for yderligere gennemførelse af intern kontrol	21
5.	De delegerede anvisningsberettigedes forbehold.....	22
5.1.	Typer forbehold.....	23
5.2.	Hovedtemaer/-tendenser	24
5.2.1.	Finansielle systemer og decentralisering af det finansielle ansvar	24
5.2.2.	Delt forvaltning/generaldirektørens manglende muligheder for at få indflydelse.....	25
5.2.3.	Revision og kontrol.....	25
5.2.4.	Ansættelse og uddannelse	26
5.2.5.	Modernisering af Kommissionens regnskabsmæssige rammer og systemer	26
6.	Generelle konklusioner.....	28
6.1.	Kommissionens situation	28
6.2.	Planlagte aktioner til løsning af problemerne.....	29

1. INDLEDNING

I hvidbogen om reformen af Kommissionen¹ blev der peget på behovet for større ansvarlighed og ansvar i forbindelse med effektiviteten af Kommissionens aktiviteter. I forbindelse med indførelsen af aktivitetsbaseret management (ABM)² og charteret om delegerede anvisningsberettigede blev generaldirektørerne og kontorcheferne derfor bedt om at udarbejde en årlig aktivitetsrapport indeholdende en revisionserklæring og årsregnskaber.

ABM gennemføres i Kommissionens organisation som en politikstyret integreret cyklus i fire faser:

- Ved begyndelsen af den strategiske planlægning og programmering bliver der i den årlige politikstrategi fastlagt prioriteter med tilhørende initiativer samt de overordnede ressourcerammer.
- Ud fra disse rammer specificeres ressourcebehovene nærmere i det foreløbige budgetforslag, mens Kommissionens lovgivnings- og arbejdsprogram omsætter de politiske prioriteter i konkret handling.
- Kommissionens tjenestegrene fastlægger driften i deres årlige forvaltningsplaner, som viser sammenhængen mellem de tilgængelige ressourcer og de aktiviteter og aktioner, der er planlagt på den pågældende politikområde.
- Cyklussen sluttes med, at hver generaldirektør eller kontorchef udarbejder en rapport over det udførte arbejde, anvendelsen af ressourcerne og de opnåede resultater i den pågældende tjenestegren sammen med en erklæring om ansvar³.

2001 blev det første år, hvor alle generaldirektører og kontorchefer udarbejdede en fuldstændig årlig aktivitetsrapport inden 1. maj det følgende år (2002). Disse rapporter skal derfor af flere årsager ses som det første skridt mod en fuldstændig konstant cyklus. Først og fremmest indføres ABM løbende (f.eks. havde kun få tjenestegrene i 2001 en færdig forvaltningsplan, og den første årlige politikstrategi, der blev vedtaget, gjaldt for 2002). For det andet skal der fortsat indføres standarder for intern kontrol i de kommende år. Og for det tredje var det første gang, at generaldirektørerne underskrev en revisionserklæring.

Derfor kan den første samling årsrapporter ikke blive ensartet. De er noget forskellige, men det ville også være urealistisk at forvente et perfekt resultat første gang. Hvis man ser bort fra disse forståelige skønhedsfejl, er den første rapportskrivning et positivt resultat af reformen, idet indførelsen af årsrapporterne forbedrer åbenheden og ansvarligheden, i og med at Kommissionen hermed for første gang udstiller positive såvel som negative sider af sin virksomhed.

¹ KOM(2000) 200 af 1.3.2000.

² Se meddelelsen (SEK(2001)1197/6&7) af 25.7.2001

³ Hvidbog om reformen af Kommissionen, Aktion 82.

Sammenfatningens formål er at præsentere Kommissionens vigtigste resultater (og uløste opgaver) i forhold til dens strategiske mål for indeværende femårsperiode⁴. Dernæst vil sammenfatningen indeholde en gennemførelsesstatus for reformen i almindelighed og standarderne for intern kontrol i særdeleshed. Tjenestegrenenes forbehold og bemærkninger sammenfattes for hvert hovedemne og efter deres overordnede betydning for Kommissionen som helhed.

I sammenfatningen fremhæves de vigtigste tværgående elementer fra årsrapporterne, og der fremlægges specifikke aktioner til håndtering heraf. **Kommissionen støtter disse aktioner og vil i næste års sammenfatning af årsrapporterne berette om fremskridtene.** Kommissionen noterer sig ligeledes de handlingsplaner, der knytter sig til de resterende forbehold, og kræver, at de ansvarlige generaldirektører og kontorchefer gør rede for disses status i den årlige rapport for 2002. Det skal bemærkes, at denne sammenfatning også tager udgangspunkt i det arbejde, som den interne revisionstjeneste har udført, og at resultaterne af dette arbejde er indarbejdet i vedlagte handlingsplan.

Sammenfatningen vil blive sendt til Europa-Parlamentet, Rådet og Revisionsretten bilagt alle årsrapporterne fra generaldirektørerne og kontorcheferne.

2. SAMLET VURDERING AF KOMMISSIONENS VIRKSOMHED I 2001

På baggrund af årsrapporterne for 2001 kan Kommissionen berette, at den i sit andet år overholdt tidsplanen med hensyn til at nå de strategiske mål, den havde fastlagt for perioden 2000-2005⁵, omend der var specifikke vanskeligheder på visse områder.

I nedenstående afsnit:

- 1) gennemgås de vigtigste politiske resultater i 2001, som Kommissionen har opnået inden for rammerne af sine strategiske mål for perioden, og
- 2) sættes der fokus på de vigtigste tværgående elementer fra de årlige aktivitetsrapporter.

2.1. Vigtigste politiske resultater i 2001

Fremme af nye styreformer

Dette mål omfatter fire hovedaspekter, nemlig øget institutionel deltagelse på nationalt, regionalt og lokalt plan i udformningen og gennemførelsen af fællesskabspolitikkerne, bedre regulering, Kommissionens bidrag til forberedelsen af den næste regeringskonference og fuldførelsen af den interne reformproces (under pkt. 3 gøres der status over den interne reform i 2001).

⁴ Europa-Kommissionens strategiske mål 2000-2005. "Udformning af det ny Europa" (KOM(2000) 154).

⁵ KOM(2000) 154 endelig udg. af 9.2.2000 kan ses på adressen: http://europa.eu.int/comm/index_da.htm.

Kommissionen vedtog i juli måned en **hvidbog om nye styreformer i EU** hvori den argumenterer for reformbehovet i alle institutioner inden for rammerne af de nuværende traktater, og igangsatte derefter en bred høringsprocedure sammen med de øvrige EU-institutioner, de nationale regeringer, regionerne, byerne og civilsamfundet. Da Europa-Parlamentet udtrykte ønske om at vedtage en holdning, før Kommissionen tog initiativ til aktioner med lovgivningsmæssige konsekvenser, intensiverede Kommissionen dialogen med Parlamentet og udsatte arbejdet med "bedre regulering" i et halvt år. Under hensyntagen til de indløbne kommentarer forelagde Kommissionen i november 2001 et høringsdokument om "bedre regulering" for Det Europæiske Råd i Laeken.

Der blev gjort et andet vigtigt, konkret fremskridt på dette område med vedtagelsen af en forordning (nr. 1049/2001) om aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter. Denne nye forordning sikrer en større grad af gennemsigtighed på dokumentniveau og danner dermed grundlag for bedre embedsførelse i Unionen.

I 2001 blev der også skabt enighed om oprettelse af konventet, der den 28. februar 2002 indledte sit arbejde med at forberede den næste regeringskonference, som skal udforme det nye Europa.

Den nye økonomiske og sociale dagsorden

Blandt sine strategiske mål for 2000-2005 pegede Kommissionen på, at en væsentlig prioritet vil blive at skabe en ny økonomisk og social dynamik i Unionen. En optimal udnyttelse af det indre markeds potentiale skulle komme alle borgere og virksomheder til gode i kraft af nye beskæftigelsesmuligheder og øget konkurrencedygtighed.

Kommissionen forberedte og koordinerede nøje indførelsen af euroen den 1. januar 2002, hvilket nu vurderes at have været en stor succes.

Der blev taget positive skridt i 2001 til udformningen af statutten for det europæiske selskab og truffet foranstaltninger, som skal fremme og befordre iværksætterånd. Der er endvidere sket store fremskridt med de mange initiativer, der blev lovet i handlingsplanen for finansielle tjenesteydelser. Der blev taget vigtige initiativer til at modernisere konkurrencepolitikken, f.eks. en reform af antitrustpolitikken, der nu betyder et fælles ansvar for håndhævelse.

En grøn bog om reformen af den fælles fiskeripolitik blev offentliggjort, og der fandt intense udvekslinger sted mellem Kommissionen og de forskellige berørte kredse for at sikre grundlaget for Kommissionens forslag, der blev vedtaget i 2002.

I forbindelse med oprettelsen af det europæiske forskningsrum vedtog Kommissionen en række forslag om det flerårige rammeprogram for forskning og teknologisk udvikling 2002-2006 og igangsatte debatten og initiativerne vedrørende forskernes mobilitet, forskningsinfrastrukturer og internationale og regionale dimensioner med henblik på en mere effektiv og sammenhængende forskning i Europa.

De nye rammebestemmelser for elektronisk kommunikation blev vedtaget i december 2001.

Mod slutningen af 2001 blev alle strukturfondinterventioner vedtaget, hvormed samhørighedspolitikken fik ny næring.

Kommissionens intense bestræbelser har også udmøntet sig i, at man på Rådets topmøde i Göteborg vedtog en strategi for bæredygtig udvikling i Den Europæiske Union og dermed indførte miljødimensionen i de økonomiske og sociale kapitler i Lissabonprocessen. I denne forbindelse kunne man notere store fremskridt på det indre marked for gas og el, det fælles europæiske luftrum, Galileo og udviklingen af de transeuropæiske net. Kommissionen tog også initiativ til at befordre adgangen til eLearning og livslang uddannelse for at fremme udviklingen af vidensamfundet og støtte de arbejdsløse i deres bestræbelser på at blive erhvervsaktive igen. Endvidere blev bæredygtig udvikling udpeget som en af prioriteterne af Kommissionen for 2002 og 2003.

Kommissionen indledte gennemførelsen af EU's **social- og arbejdsmarkedspolitiske dagsorden** med støtte fra Det Europæiske Råd i Nice. Den europæiske beskæftigelsesstrategi blev ført videre, og den åbne koordinationsmetode blev indført på området social integration. Rådet og Europa-Parlamentet har ført forhandlinger om en række af Kommissionens lovforslag inden for bl.a. sundhed og sikkerhed på arbejdspladsen, inddragelse af arbejdstagere og ligestilling mellem mænd og kvinder.

Et stabilt Europa med en stærk stemme på verdensscenen

Dette mål udspringer af de tre store udfordringer, nemlig de geopolitiske ændringer, globaliseringen og svagheden i det internationale system. På disse tre områder har Kommissionens virksomhed i 2001 været vellykket.

På udvidelsesområdet gik det væsentligt fremad i Unionen med de 18 kapitler af udvidelsesforhandlingerne, som indgik i køreplanen for 2001. Det satte Unionen i stand til indtil videre at overholde tidsplanen for afslutning af forhandlingerne med op til ti kandidatlande inden udgangen af 2002. Der var også stor aktivitet i Kommissionens tjenestegrene med at overvåge gennemførelsen af gældende fællesskabsret, og denne aktivitet skal fortsættes og styrkes i 2002 og 2003, samtidig med at kandidatlandenes tiltrædelse forberedes. Denne dobbeltopgave vil kræve en større investering i menneskelige ressourcer fra Kommissionens side, som det allerede er blevet påpeget i den årlige politikstrategi og i det foreløbige budgetforslag for 2003.

På det handelspolitiske område bidrog Kommissionen aktivt til den vellykkede lancering af en ny multilateral handelsrunde (Doha-agendaen for udvikling) på WTO's ministerkonference i Doha i november 2001. Sammen med fortsatte fremskridt i andre bilaterale og regionale forhandlinger, navnlig handelsforhandlingerne mellem EU og Mercosur, har det medvirket til at genoprette offentlighedens tillid til den globale økonomi i fremtiden og imødekomme dens berettigede bekymring for, om den globale økonomi er forenelig med bæredygtig udvikling.

Inden for udviklingssamarbejdet vedtog Rådet i februar 2001 Kommissionens initiativ "Alt undtagen våben", som giver told- og kvotefri importadgang til EU for de mindst udviklede lande. FN's medlemmer tilsluttede sig på FN's tredje konference i maj 2001 målet om at give de mindst udviklede lande en tilsvarende adgang.

Kommissionen reagerede hurtigt på begivenhederne den 11. september. Den bidrog til bekæmpelsen af terrorisme og koordinerede en politik- og finansieringspakke til genopbygningen af Afghanistan, på trods af at de eksisterende procedurer trænger til en revision for at sikre hurtige og effektive reaktioner på større internationale kriser. Begivenhederne afslørede også de begrænsede ressourcer under udgiftsområde 4 i de finansielle overslag og understregede behovet for et specifikt og effektivt fleksibelt instrument, der ville give Kommissionen mulighed for at reagere hurtigt på uforudsete internationale kriser og spille en hovedrolle på verdensscenen.

Bedre livskvalitet for alle

Unionens hovedmål på dette område er at opfylde de europæiske borgeres forventninger og træffe valg, der effektivt forbedrer deres dagligdag.

Kommissionen styrkede med sine aktioner sikkerheden til søs, i luften og på vejene samt energiforsyningsikkerheden. Inden for forbrugerbeskyttelse, folkesundhed og fødevarerikkerhed foreslog Kommissionen en forordning om sporbarhed og mærkning af genmodificerede organismer, offentliggjorde en grønbog om forbrugerbeskyttelse, fremlagde forslag til en forordning om salg fremme i det indre marked og fortsatte forberedelserne af oprettelsen af den nye Europæiske Fødevarerikkerhedsautoritet.

For så vidt angår miljøet, vedtog Kommissionen et forslag til det 6. handlingsprogram på miljøområdet for perioden 2001-2010. Kommissionen ydede et stort bidrag til EU's succes med at redde Kyoto-protokollen om klimaændringer og vedtog i oktober forslag til ratificering af protokollen og gennemførelse af Unionens forpligtelser.

Terroristangrebet den 11. september bragte sikkerhedsspørgsmålet øverst på den politiske dagsorden. EU-aftalen om den europæiske arrestordre og rammeafgåelsen om definition af terrorhandlinger illustrerer, hvordan Unionen **hurtigt kan reagere på** større begivenheder, der berører alle borgere. Kommissionen vedtog desuden en meddelelse om beredskab over for katastrofesituationer og tog initiativer til at imødegå trusler mod sundheden fra biologisk terrorisme, sådan som Det Europæiske Råd krævede på sit møde i Gent. Rådets fremskridt med gennemførelsen af målene fra Tammerfors **om at skabe et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed** har imidlertid været for ringe, og det bør tages seriøst op i 2002 og de efterfølgende år.

2.2. Tværgående elementer fra årsrapporterne

Der viser sig en række tværgående elementer i de årlige aktivitetsrapporter fra generaldirektørerne:

Gennemførelse af forskningsprogrammer med omkostningsdeling

Flere generaldirektører, som forvalter sådanne programmer, peger som et vigtigt punkt på, at finansforvaltningen af indirekte aktioner er meget kompleks som følge af den lovgivning, de falder ind under, hvilket giver en risiko for overbetaling. Generaldirektørerne efterlyser en fælles tilgang i de forskellige tjenestegrene, der forvalter rammeprogrammerne for forskning. De vigtigste problemer er:

- at der findes mange systemer for godtgørelse af udgifter og dertil knyttede gennemførelsesbestemmelser, og at de er komplicerede
- at standardkontrakterne ikke indeholder sanktionsmuligheder i tilfælde af, at støttemodtagerne afgiver overdrevne erklæringer.

Flere gennemsyn i forskellige tjenestegrene og resultaterne af Revisionsrettens undersøgelser har påvist, at det er nødvendigt at træffe supplerende foranstaltninger på dette område.

Aktion 1: Kommissionen vil inden udgangen af 2002 vedtage en detaljeret handlingsplan for håndtering af den komplekse finansforvaltning af indirekte aktioner gennem forenkling og øget overensstemmelse mellem de forskellige systemer, der for øjeblikket findes, og gennem bedre kontraktforvaltning. Med henblik på at imødegå eksisterende risici forbedres effektiviteten af den kontrol, som de relevante tjenestegrene udøver, og arbejdet med at beskytte Fællesskabets økonomiske interesser intensiveres.

Eksterne forbindelser

I forbindelse med forbedringen af forvaltningen af den eksterne støtte og dennes virkning har Kommissionen gennemført en vidtrækkende **reform af forvaltningen af EU's eksterne hjælpeprogrammer**, navnlig i kraft af oprettelsen af Samarbejdskontoret EuropeAid. Der blev gjort gode fremskridt i gennemførelsen af reformen, som bl.a. omfattede iværksættelse af en ny programmeringsmetode med henblik på at forbedre kvaliteten, en ny evalueringsstrategi og større gennemsigtighed inden for de ansvarsområder, der er fordelt på de forskellige generaldirektorater, der tager sig af de eksterne forbindelser. De første positive resultater var en bedre profil for budgetgennemførelsen i 2001 og en betydelig nedbringelse af de ophobede gamle og sovende forpligtelser. Det understreges imidlertid i adskillige årsrapporter, at da 2001 var det første år efter reformen, er det nødvendigt med yderligere bestræbelser på at nå reformens mål. Desuden blev der i 2001 igangsat en decentraliseringsproces med det formål at øge EU-delegationernes ledelsesmæssige og finansielle ansvar med hensyn til eksterne hjælpeprogrammer. Processen fortsætter i 2002 og 2003, hvorfor det fulde udbytte først vil vise sig efter færdiggørelsen.

De eksterne forbindelser kræver specifik opmærksomhed på to områder. På det politiske område stilles der i en række forbehold spørgsmål om den delegerede anvisningsberettigedes reelle ansvar for fælles initiativer i forbindelse med den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, fordi de udelukkende tages af Rådet. Disse forbehold har væsentlige politiske

konsekvenser, som Kommissionen vil drøfte i interinstitutionel forbindelse. På det ledelsesmæssige område understreger man i forbeholdene den risiko, der er forbundet med direkte budgetstøtte til tredjelande, og som der specifikt skal tages hensyn til i vurderingen af virkningerne af denne form for støtte. Andre forbehold understreger de generelle risici, der er forbundet med forvaltningen af den eksterne støtte.

Aktion 2: Selv om Kommissionen kan bekræfte, at reformen i forbindelse med de eksterne forbindelser har været omfattende, har den ved flere lejligheder og som opfølgning på den interne revisors årsberetning bemærket, at det er nødvendigt at skabe mere synergi mellem de tjenestegrene, der har med de eksterne forbindelser at gøre. De kommissærer, der tager sig af de eksterne forbindelser, bør efter aftale med formanden, Romano Prodi, og næstformanden, Neil Kinnock, igen overveje, om ressourcerne og strukturerne i Generaldirektoraterne for Eksterne Forbindelser, Udvikling og EuropeAid kan organiseres bedre på længere sigt, så de bedre kan betjene de pågældende kommissærer i udførelsen af deres opgaver, som ikke skal ændres. Kommissionen vil inden årets udgang overveje, om der bør fremsættes forslag herom. Under hensyntagen til, at 2001 stadig kun var opstartsfasen, er det Kommissionens vurdering, at organisationen skal strammes op for at blive mere effektiv. I denne forbindelse vil Kommissionen desuden vurdere og klarlægge risikoen ved ekstern støtte og navnlig direkte budgetstøtte som en form for udviklingsstøtte og meddele de øvrige institutioner sine eventuelle vigtige konklusioner. Den vil yderligere gennemføre en evaluering af decentraliseringsprocessen næste år for at høste erfaring af den ændrede effektivitet og målrettethed efter gennemførelsen af reformen i den eksterne støtte.

Nuklear sikkerhed

På dette komplekse område, der både omfatter sikkerheden på nukleare anlæg og det globale miljø, er der sat fokus på vigtige spørgsmål i mange årsrapporter, nemlig spørgsmålet om, hvorvidt der i Kommissionen er sagkyndig bistand til rådighed til en effektiv overvågning af støtteaktiviteter på det nukleare område, de problemer, der er knyttet til kontrolniveauet for radioaktiviteten i miljøet inden for rammerne af Euratom-traktatens artikel 35, midlerne til nedlukning af Kommissionens nukleare anlæg samt spørgsmålet om Fællesskabets kompetence inden for nuklear sikkerhed.

Alle disse forbehold kan ses på en politisk baggrund, hvor Kommissionens juridiske kompetence på området betvivles af en række medlemsstater, mens den samtidig anmodes om f.eks. sagkyndig bistand til forbedringen af den nukleare sikkerhed i kandidatlandene. De pågældende årsrapporter påpeger, at Kommissionen ikke er tilstrækkelig kompetent på det nukleare område, og dens kompetence skal derfor klarlægges for at opfylde borgernes forventninger på dette punkt og sikre, at de højeste sikkerhedsnormer overholdes i alle (nuværende og fremtidige) medlemsstater.

Aktion 3: De specifikke forbehold vil Kommissionen tage fat på inden årets udgang, dels gennem en samling forslag til operationelle rammebestemmelser for identificering af EU's sikkerhedsstandarder og

bevaring af nedlukningsfonde, dels gennem en nøje gennemgang af, hvordan den nukleare ekspertise er fordelt på de kompetente tjenestegrene, for at gøre den mere effektiv.

Strukturfonde (regioner, beskæftigelse, landbrug og fiskeri)

Nogle af årsrapporterne afspejler Kommissionens vanskeligheder med at håndtere decentraliseringen af forvaltningen af fællesskabsfondene til medlemsstaterne, samtidig med at den beholder det fulde ansvar for gennemførelsen af Fællesskabets budget. Kommissionen vurderer, at de nuværende bestemmelser om ansvarlighed og ansvarsdeling med medlemsstaterne ikke er tilstrækkelige og burde revideres for bedre at passe til de nuværende forhold. I så henseende skal det bemærkes, at subsidiaritetsprincippet betyder, at Kommissionen skal operere med fuld politisk myndighed og samtidig efter traktaten bevare det fulde ansvar for de udbetalte penge. De forvaltningsmæssige aspekter af disse emner behandles særskilt under aktion 12.

Aktion 4: Kommissionen vil sammen med Rådet søge at klarlægge sin del af ansvaret for at opfylde de målsætninger, der er fastlagt for den delte forvaltning af strukturfondene. Kommissionen vil også udfærdige lovgivningsforslag med henblik på at afstemme sine overvågnings- og kontrolbeføjelser med sine ansvarsområder.

Udvidelsen

For at sikre en smidig integration af kandidatlandene skal Kommissionens tjenestegrene garantere, at en række aktiviteter også kommer til at omfatte de nye medlemsstater, og være villige til at sikre, at EU-politikkerne fuldt ud gælder disse lande fra dag ét efter tiltrædelsen. Desuden udtrykker adskillige generaldirektører i deres årsrapporter bekymring både med hensyn til den nuværende overvågning af gennemførelsen af gældende fællesskabsret i kandidatlandene og den reelle kapacitet i en række tjenestegrene til, med det nuværende antal medarbejdere, at garantere en effektiv udstrækning af aktiviteterne til de nye medlemsstater. Derfor har Kommissionen efter en nøje gennemgang af behovet i alle tjenestegrene forelagt en meddelelse for budgetmyndigheden om virkningen af udvidelsen på dens aktiviteter og personale og det deraf følgende samlede behov for perioden 2003-2008. For 2003 har Kommissionen brug for 500 ekstra ansatte som et absolut minimum.

Kommissionen understreger, at det er absolut nødvendigt at sørge for, at den i 2003 får de nødvendige finansielle midler til at dække udgifterne til 500 medarbejdere, som skal forberede udvidelsen. I denne forbindelse bør budgetmyndigheden og Kommissionen sammen undersøge alle muligheder for i 2002 at foregribe visse administrative udgifter (frontloading) og så vidt muligt stille supplerende bevillinger til rådighed ved hjælp af overførsler mellem institutionerne. Det er vigtigt for Kommissionen at råde over tilstrækkelige bevillinger, hvis den skal være i stand til at garantere, at udvidelsen forberedes ordentligt, og at gældende fællesskabsret anvendes i de tiltrædende lande i fuldt omfang fra dag ét. Kommissionen gør de andre institutioner, medlemsstaterne og kandidatlandene opmærksom på, at disse

forberedelser er meget vigtige.

Styreformer

Kommissionen arbejder videre med gennemførelsen af de aktioner, der er planlagt i hvidbogen om nye styreformer i EU, og agter at fremlægge en pakke foranstaltninger i efteråret sammen med den endelige rapport om høringsprocessen.

På baggrund af den positive reaktion på Kommissionens høringsdokument fra Det Europæiske Råd i Laeken i december 2001 foreslog Kommissionen den 5. juni 2002 en handlingsplan for "bedre regulering" med henblik på bedre og enklere lovgivningsmæssige rammer uden at ændre traktaten. Sammen med handlingsplanen vedtog Kommissionen to meddelelser om henholdsvis *konsekvensanalyse* og *minimumsstandards for høring* (som er genstand for en separat offentlig høringsproces indtil udgangen af juli 2002).

Kommissionen har understreget, at iværksættelsen af handlingsplanen for "bedre regulering", som den foreslog i juni 2002, kræver en samlet indsats af de tre institutioner og medlemsstaterne. Kommissionen har derfor foreslået, at gennemførelsen af handlingsplanen skal støttes af en interinstitutionel aftale mellem Parlamentet, Rådet og Kommissionen om de aktioner, der vedrører alle tre institutioner. Det Europæiske Råd i Sevilla bakkede tiltaget op og opfordrede institutionerne til at fuldføre aftalen inden udgangen af 2002.

Kommissionen vil iværksætte de foranstaltninger, der er fastlagt i handlingsplanen for bedre regulering af 5. juni 2002, og vil arbejde hen imod en interinstitutionel aftale om de foranstaltninger, som falder ind under Parlamentets, Rådets og Kommissionens kompetence. Kommissionen vil i efteråret som opfølgning på hvidbogen om nye styreformer fremlægge endnu en pakke foranstaltninger, som skal omfatte forslag til behandling af overtrædelser, udvalgsprocedurer, regulerende organer og trepartsaftaler.

3. GENNEMFØRELSE AF REFORMEN I 2001

Efter en omfattende intern høringsproces præsenterede Kommissionen sin hvidbog om reform i begyndelsen af 2000. Målet er at modernisere forvaltningen i Kommissionen. Hvidbogens strategiske fokus ligger på tre hovedmålsætninger:

- Forbedring af effektiviteten i hele organisationen gennem bedre prioritering og matchning af opgaver og ressourcer.
- Maksimering af personalets præstationer ved hjælp af gennemgribende ændringer i personaleledelsen og personalepolitikken.
- En grundig gennemgang og revision af finansforvaltningen på baggrund af en præcis definition af hver aktørs ansvar. Herved sikres det, at skatteydernes penge anvendes bedst muligt takket være bedre finansforvaltning, højere effektivitet og øget ansvarlighed.

Hvidbogen omfattede en ambitiøs handlingsplan for, hvordan ovennævnte overordnede målsætninger skulle omsættes i konkret handling efter en krævende tidsplan. Set ud fra den oprindelige plan om, at reformen skulle være fuldført inden udgangen af 2002, blev 2001 et centralt år for reformens indpas i Kommissionen. Her bør man huske, at årsrapporterne er et af de vigtige resultater af reformens gennemførelse, ikke mindst for så vidt angår principperne om åbenhed og ansvarlighed.

3.1. Prioritering, tildeling og effektiv udnyttelse af ressourcerne

For at garantere effektiviteten i alle aktiviteterne ønskede Kommissionen at koncentrere sig om kernepolitiske målsætninger og omsætte dem i prioriterede aktioner med de tilhørende nødvendige ressourcer, hvorved den bekræftede de politiske prioriteters fortrinsstilling. Det betyder, at Kommissionen ved årets begyndelse først fastlægger sine egne prioriteter og dernæst igangsætter budgetproceduren for det følgende år. I 2001 medførte dette, at der blev skabt en strategisk planlægnings- og programmeringscyklus, som på baggrund af en nøje matchning af aktiviteter og ressourcer (ABM) skulle være en vejledning for alle Kommissionens aktiviteter i forbindelse med fastlæggelse af prioriteter, budgetprocedure og forberedelse af lovgivnings- og arbejdsprogrammet.

Det skal bemærkes, at et af de aspekter, som Kommissionen nu har givet en tydeligere profil i den årlige politikstrategi, er den interinstitutionelle dialog. Det er besluttet, at Kommissionen hvert år, efter at have vedtaget den årlige politikstrategi for det kommende år, skal indlede en dialog med Europa-Parlamentet og Rådet om de prioriteter, der er fastlagt i den årlige politikstrategi. Kommissionen vil på dette grundlag fremlægge et statusdokument, der afspejler dialogen med institutionerne inden vedtagelsen af Kommissionens arbejds- og lovgivningsprogram. Kommissionen og Europa-Parlamentet har i denne forbindelse indgået en aftale om praktiske detaljer og tidsfrister for dialogen.

Som det fremgår af de fleste årsrapporter, skete der store fremskridt på dette område i 2001 med hensyn til gennemførelse: Tjenestegrene fastlagde og afstak kursen mod milepælene i cyklussen (se indledningen). Især bør udarbejdelsen af årlige forvaltningsplaner i alle tjenestegrene nævnes som et godt eksempel. I visse rapporter udtrykkes det synspunkt, at indførelsen af ABM har bidraget til, at aktiviteterne er blevet fokuseret på klare prioriteter med klare målsætninger. Det kan derfor konkluderes, at Kommissionen i 2001 gennemførte det, den havde lovet i hvidbogen, og at dette var et betydningsfuldt resultat set på baggrund af det tidspres og de svære ressourcemæssige vilkår, som dens tjenestegrene måtte arbejde under, og at sådanne større forandringer kun kan virkeliggøres i en fortløbende proces.

I et mere langsigtet perspektiv er det klart, at indførelsen af den strategiske planlægning og programmering og ABM er en "kulturel forandring". Det er imidlertid meget positivt, at gennemførelsen har fulgt den oprindelige plan uden større forsinkelser eller problemer og afdækket vigtige aspekter, der ikke som sådan var nævnt i hvidbogen.

Det er vigtigt også at huske de forskellige tjenestegrenes hidtidige erfaringer på reformområdet: Nogle få havde allerede avancerede forvaltningsinstrumenter, de fleste havde kun daglige programmeringsværktøjer, og meget få rådede slet ikke over noget væsentligt instrument. Selv om ABM med held blev indført på Kommissionsplan i 2001, kunne der alligevel ikke skabes et ensartet omfang af ejerskab på tværs af Kommissionens tjenestegrene.

Vedrørende eksternalisering vedtog Kommissionen i december 2001 et revideret udkast til Rådets forordning, hvor den indførte begrebet "forvaltningsorganer" til at administrere fællesskabsprogrammerne på grundlag af den decentraliserede form af eksternalisering og dermed tog Revisionsrettens og Parlamentets forslag og ændringer til følge. Kommissionen vedtog også i november 2001 en meddelelse om den decentraliserede form af eksternalisering med en definition af vilkår og betingelser for brug af net af nationale organer. Endelig blev der udarbejdet en intern vejledning med angivelse af de opgaver, som kan sendes i "underentreprise", og en standardkontrakt.

3.2. Ændringer i personalepolitikken

Reformens anden hovedmålsætning drejede sig om en gennemgribende modernisering af Kommissionens personalepolitik. For det første iværksatte Kommissionen en række aktioner for fuldt ud at udnytte mulighederne i den eksisterende personalevedtægt for at gennemføre en reform. Der blev truffet beslutninger om et stort antal aspekter af den nye personalepolitik i 2001. For det andet udarbejdede Kommissionen et forslag til en forordning om ændring af visse aspekter af personalevedtægten. Alene på grund af arten af denne vedtægt krævedes der en høring af en vis længde blandt personalet og "samråd" med fagforeningerne for at sætte Kommissionen i stand til at forelægge en afbalanceret forslagspakke om ændringer af personalevedtægten for Rådet med følgende hovedmål:

- Princippet om kvalifikationer som grundlag for forfremmelse i det europæiske tjenestemandssystem skal styrkes gennem en bedre sammenhæng mellem præstationer og karriereforløb.
- Politikken for lige muligheder, sociale vilkår for personalet samt arbejdsforhold skal moderniseres. En sådan modernisering har afgørende betydning for mulighederne for at ansætte og fastholde det bedste personale i et stadig mere konkurrencepræget miljø med højt kvalificeret flersproget personale.
- Under gennemførelsen af reformen skal budgettet følges stramt. De foreslåede omkostninger er beskedne i forhold til reformens omfang og er i overensstemmelse med Kommissionens løfte om at respektere udgiftsloftet for udgiftsområde 4 i de finansielle overslag. Desuden vil foranstaltningerne føre til varig omkostningskontrol på mellemlangt sigt.

I 2001 opstod der forsinkelser med hensyn til den oprindelige tidsplan for forberedelsen af en bred samling dokumenter om retningslinjer. Ikke desto mindre gav drøftelserne i den højtstående forhandlingsgruppe under forsæde

af Rådets tidligere generalsekretær, Niels Ersbøll, et meget positivt udbytte, nemlig aftalen om helhedspakken for reformen af personalepolitikken, der blev indgået mellem Kommissionen og fagforeningerne, som i stemmemæssig henseende repræsenterede størsteparten af personalet. Aftalen omfatter et løfte fra Kommissionen om at trække forslagspakken tilbage efter aftale med fagforeningerne og de faglige organisationer, i tilfælde af at Rådet enstemmigt foreslår at fravige nogen af de garantier, der indgår i pakken. Aftalen udgør et solidt grundlag for processens videreførelse.

Høringen af personalet og "samrådene" med fagforeningerne gav følgende resultater:

- "Helhedspakken for reformen af personalepolitikken" fra oktober 2001, som omfattede 15 kapitler. De første ni skulle endeligt vedtages af Kommissionen og omhandlede sociale vilkår, herunder ordninger for dækning af familierelateret orlov og fleksible arbejdsordninger, lige muligheder, socialpolitik og personalefaciliteter, mobning, uddannelse, mobilitet, rapportering af uregelmæssigheder, disciplin, opretholdelse af det faglige niveau, ansættelse, mellemlidelse samt løn og pension. De sidste seks kapitler blev drøftet med henblik på at fastlægge Kommissionens endelige holdning til: bedømmelse og forfremmelse, karrierestruktur, løstansat personale, mæglingsfunktion, fleksibel pensionering samt en generel revision af personalevedtægten.
- Den 20. december vedtog Kommissionen et udkast til forordning om ændringer af personalevedtægten og gennemførelsesbestemmelser for bedømmelse og forfremmelse med det formål at forelægge disse for det interinstitutionelle vedtægtsudvalg med henblik på udtalelse. Alle de ændringer af de grundlæggende bestemmelser for EU's tjenestemandssystem, som Kommissionen finder nødvendige, er indarbejdet i udkastet til forordning.

Det arbejde, der blev udført i 2001, satte Kommissionen i stand til at vedtage de resterende beslutninger i løbet af første kvartal af 2002 (retningslinjer for stillingsbeskrivelser, retningslinjer for mobilitet, gennemførelse af administrative undersøgelser og disciplinærsager, regler for Kommissionens uafhængige nationale eksperter, rapportering af uregelmæssigheder, socialpolitik, mæglingsfunktion, retningslinjer for uddannelse og opretholdelse af det faglige niveau samt bedømmelse og forfremmelse) og at forelægge udkastet til forordning for Rådet med henblik på at afslutte lovgivningsprocessen inden medio 2003.

3.3. Revision, finansforvaltning og kontrol

Denne del af reformen var dikteret af behovet for at genskabe offentlighedens tillid til forvaltningen af EU's budget og kontrollen med udgifterne. Målet med reformen er at gøre procedurerne enklere, hurtigere og mere kontrollerbare ved at decentralisere ledelsesansvaret til dem, der er tættere på beslutningsprocessen, og øge gennemsigtigheden. Hovedpunkterne på dette reformområde er:

- Øget ansvarlighed i forbindelse med godkendelse af udgifter: reglerne skal være enklere og gøres lettere at forstå, og de ansvarlige for forvaltningsprocessen bør også være ansvarlige for udgiftsgodkendelsen. I 2001 indførte tjenestegrenene nye finansforvaltningskredsløb på baggrund af en vurdering af den dermed forbundne risiko, organisationsstruktur og omkostningseffektivitet. Hovedfaserne i godkendelsen af finansielle transaktioner blev således skitseret, samtidig med at tjenestegrenene overholdt det grundlæggende princip om, at initiering og verificering af en transaktion skal være adskilte funktioner. Hver af Kommissionens tjenestegrene etablerede desuden en intern revisionsfunktion til at bistå generaldirektøren eller kontorchefen med at verificere den interne kontrols effektivitet.
- Adskillelse af finanskontrol og revision: indtil 2000 blev både den forudgående påtegning af udgiften og en del af den efterfølgende revision af aktiviteten udført af den samme centrale enhed, hvilket kunne give anledning til interessekonflikter. Medio 2001 blev den interne revisionstjeneste gjort uafhængig af finanskontrollen. Den interne revisionstjeneste har stor betydning for erklæringerne til Kommissionen i kraft af sin uafhængige holdning til kvaliteten af forvaltnings- og kontrolsystemerne.
- Den centrale finanstjeneste, der blev oprettet medio 2000, fokuserede i 2001 sin indsats på forslaget om omarbejdelse af finansforordningen, definition af standarder for intern kontrol og risikostyring og vejledning til Kommissionens tjenestegrene heri samt styrkelse af kontraktforvaltningen og de offentlige indkøb i tjenestegrenene. Herudover blev der rettet særlig opmærksomhed mod det meddelte støttebehov i form af help-desk, uddannelse og information. Endelig blev der på grund af behovet for at styrke de centrale finansinformationssystemer arbejdet mere målrettet med det nuværende systems overordnede kvalitet og udviklingen af nye funktioner som beskrevet i hvidbogen (kontraktdatabase, centralt fakturaregister og geninddrivningsforvaltning).
- Krav til alle generaldirektører og kontorchefer om at afgive en årlig revisionserklæring om de underliggende transaktioners lovlighed og formelle rigtighed og om anvendelsen af ressourcerne i overensstemmelse med principperne for forsvarlig finansforvaltning.

Denne del af reformen er længst fremme, eftersom dette fik førsteprioritet på baggrund af de temmelig detaljerede anbefalinger fra den uafhængige ekspertgruppe. Indførelsen af de reviderede finansforvaltnings- og kontrolprocedurer i tjenestegrenene krævede et anseligt antal aktioner. Selvom der er sket store fremskridt på disse områder, mangler der imidlertid stadig meget, som det også anføres i årsrapporterne, før der er skabt varige forbedringer i finansforvaltningen. I deres årsrapporter understregede en række tjenestegrene de problemer, der var forbundet med at reagere på sådanne grundlæggende forandringer på grund af begrænsede kvalificerede ressourcer og uddannelsesmuligheder og interne organisatoriske vanskeligheder. I erkendelse af tjenestegrenenes problemer vil der blive taget hensyn til behovet for finansspecialister i de kommende ansættelsesplaner (se Aktion 14).

Området intern kontrol og finansforvaltning har fået ny næring gennem den nye finansforordning, som afspejler nøgleprincipperne for finansreformen, og som træder i kraft 1. januar 2003. Flytningen af den centrale forhåndsgodkendelsesfunktion betyder, at tjenestegrenene skal finde ud af, i hvor høj grad de er parate til at overtage det fulde decentraliserede ansvar (se Aktion 12). Herudover skal støttesystemerne i form af de centrale finans- og regnskabsinformationssystemer, som stadig er kendetegnet ved nogen svaghed, forbedres tilsvarende (se Aktion 16 og 17).

3.4. Tværgående elementer vedrørende reformen i årsrapporterne

Mangel på menneskelige ressourcer

I et stort antal årsrapporter påpeges det, at man havde undervurderet personalebehovet i forbindelse med gennemførelsen af reformen. Man skal huske, at det normalt er i forbindelse med den årlige politikstrategi, at Kommissionen analyserer og træffer beslutninger om personalebehov, hvorefter det foreløbige budgetforslag og beslutningen om ressourcefordeling vedtages.

Kommissionen har allerede taget en del initiativer i denne forbindelse. I juli 2000 fik Kommissionens afdelinger tildelt 230 stillinger til befordring af reformens gennemførelse. I 2000 erkendte Kommissionens såkaldte 'Peer Group', at der var behov for 1254 stillinger, hvoraf 580 blev afsat til styrkelse af programforvaltning og -kontrol af ekstern bistand og strukturforanstaltninger. Her må man huske, at Kommissionen allerede i sin årlige politikstrategi for 2003 for at gennemføre reformen besluttede at lave en omfordeling blandt tjenestegrenene af en tredjedel af de stillinger, der ville blive ledige som følge af tidlig pensionering. Der er imidlertid enighed om, at det tager tid, før en række af disse aktioner får den fulde virkning. Mere generelt er det nødvendigt med en mere systematisk indsats for at identificere ressourcebehovene inden for de enkelte aktiviteter, navnlig i lyset af de nye roller, som de forskellige tjenestegrene og aktører i Kommissionen har fået gennem reformprocessen.

Aktion 5: Vedrørende manglen på menneskelige ressourcer i gennemførelsen af reformen vil Kommissionen i forbindelse med den næste strategiske planlægnings- og programmeringsproces, som indledes ultimo 2002, se på de behov, som generaldirektørerne har givet udtryk for i deres årsrapporter. I denne forbindelse vil generalsekretariatet udforme en ny metode til vurdering af ressourcebehovene inden for såvel nuværende som kommende aktiviteter.

Mangel på vejledning

I adskillige årsrapporter klager generaldirektørerne over manglen på vejledning fra de centrale tjenestegrene i forskellige aspekter af reformen. Det bør erindres, at Kommissionen allerede er opmærksom på, at væsentlige aspekter af reformen kræver intern kommunikation, uddannelse og en ny metodik. Imidlertid vil Kommissionen af hensyn til en fuldstændig og tilstrækkelig vejledning øge sine bestræbelser på området, navnlig vedrørende aktivitetsbaseret management. Det skal bemærkes, at

udarbejdelsen af de årlige forvaltningsplaner for 2003 er et væsentligt element i tjenestegrenenes indsats for at opnå mere resultatorienteret ledelse.

Aktion 6: Generalsekretariatet vil i tæt samarbejde med GD for Budget og GD for Personale og Administration gennemgå koordineringsmekanismerne mellem de centrale tjenestegrene for at forbedre den service og rådgivning, der ydes til de operationelle tjenester. Desuden vil generalsekretariatet udarbejde en detaljeret ABM-vejledning inden oktober 2002 og bistå tjenestegrenene med udfærdigelsen af deres årlige forvaltningsplaner for 2003.

Informationssystemer

I mange årsrapporter peges der på endnu et mål for konkret handling, nemlig behovet for at løse problemerne med informationssystemernes interoperabilitet. I øjeblikket hindres brugerne i at udnytte de eksisterende systemers potentiale fuldt ud. Kommissionen vil i fortsættelse af sit eEurope-initiativ arbejde aktivt for at opfylde målsætningen om at etablere fuldt integrerede systemer, der sætter alle tjenestegrene i stand til at forbedre deres effektivitet og præstationer.

Aktion 7: En tværtjenestelig arbejdsgruppe vil blive pålagt at koordinere de eksisterende forvaltningsinformationssystemers interoperabilitet. Gruppen skal inden november 2002 udarbejde en handlingsplan og overvåge gennemførelsen heraf.

4. IMPLEMENTERING AF STANDARDER FOR INTERN KONTROL I 2001

Intern kontrol omfatter samtlige politikker og procedurer, der udformes og gennemføres af ledelsen af en enhed for at sikre økonomisk, effektiv og resultatorienteret opfyldelse af enhedens målsætninger. Den interne kontrol gælder også overholdelse af eksterne regler og af forvaltningsmæssige politikker og bestemmelser, beskyttelse af værdier og oplysninger, hindring og påvisning af svindel og fejl, kvaliteten i regnskaberne og den rettidige tilvejebringelse af pålidelige finansielle og ledelsesmæssige oplysninger.

Den 13. december 2000 vedtog Kommissionen sammen med charteret om de ved henholdsvis delegation og subdelegation anvisningsberettigede et sæt internationale standarder for kontrol, der skulle afspejle denne brede definition på intern kontrol (SEK(2000) 2203). Standarderne skulle ses som de grundlæggende krav, som alle Kommissionens tjenestegrene skulle opfylde i alle aspekter af forvaltningen i Kommissionen og ikke kun i finansielle sager. I denne forbindelse er det vigtigt at bemærke, at der i kontrolsystemerne bør tilstræbes ligevægt mellem de risici, der skal tages hensyn til, og omkostningerne ved at minimere disse risici. Intet system kan til en acceptabel pris levere en fuldstændig garanti for, at alle fejl bliver fundet, og bevidst svindel forhindret.

Alle generaldirektører og kontorchefer udarbejdede pr. 30. juni 2001 en foreløbig statusrapport over gennemførelsen af reformen inden for

finansforvaltningen med særligt fokus på, i hvor høj grad standarderne var blevet indført. Den 7. november 2001 vedtog Kommissionen et dokument, der sammenfattede disse foreløbige rapporter (SEK(2001) 1723/6). Denne sammenfatning påviste, at der var sket betydelige fremskridt med hensyn til at opfylde en række umiddelbare, grundlæggende krav pr. ultimo juni 2001, men at der stadig manglede noget på en række vigtige områder, før standarderne for kontrol var indført til fulde. Yderligere fremgik det tydeligt af meddelelsen om aktivitetsbaseret management, der understøttede en række af kontrolstandarderne, at man forventede, at et antal nøgleforanstaltninger ville blive gennemført gradvis, og at det ville strække sig ud over den 31. december 2001.

I tråd med den løbende gennemførelse af standarderne for kontrol og de tilhørende tidsplaner og for at bistå tjenestegrenene med at gøre rede for fremskridtene i det første rapporteringsår fastlagde Kommissionen yderligere et sæt umiddelbare grundlæggende krav, der skulle opfyldes inden 31. december 2001, og vedtog en ajourført tidsplan herfor (SEK(2001) 2037/4). Det gjorde det muligt for generaldirektørerne og kontorcheferne at måle det, der stadig skulle gennemføres inden denne frist, og det, der skulle gennemføres løbende - naturligvis med forbehold for, hvornår Kommissionen kunne vedtage visse beslutninger, og for, om der fandtes tilgængelige centrale retningslinjer.

4.1. Oversigt over implementeringen af den interne controls nøgleelementer

Ansvaret for etablering og fastholdelse af en effektiv intern kontrol beror hos generaldirektørerne og kontorcheferne. I årsrapporternes kapitel 3 om forvaltnings- og kontrolspørgsmål og standarder for intern kontrol skulle generaldirektørerne og kontorcheferne gøre rede for fremskridtene inden for alle forvaltningsrelaterede områder og give nærmere oplysninger om væsentlige svagheder eller risici, som måtte kunne påvirke deres årlige erklæring. De skulle f.eks. gøre rede for, i hvor høj grad de grundlæggende krav til standarderne for intern kontrol var blevet opfyldt pr. 31. december. De enkelte rapporter varierede betragteligt i forhold til hinanden med hensyn til, hvor godt forvaltnings- og kontrolspørgsmålene var analyseret, og i hvor høj grad disse ville påvirke den overordnede erklæring, men i alle rapporter forsøgte man at angive nogle nøglefremskridt, og nogle rapporter omfattede endog udviklingen i første kvartal af 2002. Det bør også bemærkes, at erklæringerne fra generaldirektørerne for det første år i store træk var baseret på en vurdering af situationen ved udgangen af 2001 snarere end af året som helhed.

Fremskridtene i Kommissionens tjenestegrene gennemgås nedenfor for hvert af de fem hovedområder, der dækker standarderne for intern kontrol i Kommissionens tjenestegrene, nemlig kontrolmiljøet, resultat- og risikostyring, information og kommunikation, kontrolaktiviteter samt revision og evaluering.

4.1.1. Kontrolmiljøet

Ved kontrolmiljø forstås de grundlæggende betingelser, som tjenestegrenen fungerer under, herunder organisatorisk og administrativ struktur og

personaleforvaltning. Kontrolstandarden dækker nærmere bestemt følgende områder: etik og integritet, definition af mission, rolle og opgaver, sikring af personalekompetence, personalets præstationer, delegering samt ledelse af følsomme funktioner.

Med hensyn til standarderne for kontrol på dette område vurderede 75% af generaldirektørerne, at de havde været i stand til at opfylde i hvert fald de grundlæggende krav pr. 31. december 2001.

En del krav, f.eks. behovet for at få stillinger og personalets præstationer beskrevet hyppigere, kan kun realistisk gennemføres i sammenhæng med en række nye initiativer, der endnu ikke har fået fuld virkning. Visse andre nøgleområder kræver yderligere bestræbelser, f.eks. identificering og ledelse af følsomme funktioner. Næsten halvdelen af Kommissionens tjenestegrene mangler endnu at foretage den nøjere analyse, der skal til for at identificere den slags stillinger, og evt. udøve den dermed forbundne forebyggende kontrol. I tilfælde af følsomme stillinger, hvor de forebyggende kontroller vurderes at være utilstrækkelige, bør der anvendes obligatorisk mobilitet. På grund af vanskelighederne med at indføre denne standard bliver Kommissionens centrale tjenestegrene nødt til at gøre en fælles indsats for at bistå tjenestegrene med opgaven gennem praktisk rådgivning og vejledning.

4.1.2. Resultater og risikostyring

Resultater og risikostyring omfatter forvaltningsmæssige nøglespørgsmål knyttet til planlægning, programmering og overvågning af resultater og understøtter principperne i ABM-strategien. Kontrolstandarden dækker nærmere bestemt fastlæggelse af målsætninger, flerårig programmering, udarbejdelse af årlige forvaltningsplaner, sammenligning af resultater med målsætninger og indikatorer samt risikoanalyse og -styring.

Ca. 75% af generaldirektørerne mente, at de havde opfyldt i hvert fald de grundlæggende krav til disse kontrolstandarde pr. 31. december 2001. Det bør imidlertid bemærkes, at mange standarder, navnlig vedrørende planlægning og overvågning, underbygger igangværende ABM-initiativer og forventes indført løbende over en længere periode.

Inden for risikovurdering og risikostyring foretog de fleste tjenestegrene i 2001 en meget nøje gennemgang af deres risikoprioriteter, hvilket i Kommissionens øjne var et vigtigt skridt hen imod indførelse af en risikostyringskultur. Det bør understreges, at det for mange generaldirektører var første gang, de vurderede risici på et så formelt grundlag, og første gang risici af ikke-finansiel art blev analyseret så udførligt. Selvom det i sig selv er en betydningsfuld udvikling, er det klart, at der stadig er tale om et tidligt udviklingstrin. De oplysninger, der gives i årsrapporterne om risici, varierer meget og antyder, at der hersker en vis usikkerhed om, hvordan man skal vurdere og styre risici, og især hvordan de skal vurderes i forhold til den overordnede erklæring. Indtil videre er risikostyring ikke blevet en integreret del af Kommissionens arbejdspraksis, og der skal ydes en fortsat indsats af både de største og de centrale tjenestegrene for at sikre, at dette sker.

4.1.3. Information og kommunikation

Information og kommunikation omfatter etablering af passende procedurer for styring af den interne information og rapportering om forskellige emner såsom gennemførelsen af budgetter og forvaltningsplaner og anvendelsen af ressourcerne. Nærmere bestemt skal kontrolstandarden afdække, om ledelsesinformationen og systemerne for postregistrering, arkivering og rapportering af fejl er tilstrækkelige.

Ca. 70% af generaldirektørerne vurderede, at de havde været i stand til at opfylde i hvert fald de grundlæggende krav pr. 31. december 2001. På de nævnte områder regner man med løbende at indføre en række kontrolstandarde, navnlig vedrørende tilstrækkelig ledelsesinformation og postregistrering.

4.1.4. Kontrolaktiviteter

Kontrolaktiviteter gælder de vigtige, dagligdags kontrolfunktioner, der udføres som en del af tjenestegrenenes normale forretningsgang. Nærmere bestemt dækker kontrolstandarden områderne proceduredokumentation, fornuftig adskillelse af arbejdsopgaver, overvågningsfunktioner, registrering af undtagelser og kontinuiteten i operationerne.

Ca. 70% af generaldirektørerne mente, at de havde opfyldt i hvert fald de grundlæggende krav pr. 31. december 2001. Der er sket store fremskridt på en række områder, især inden for adskillelse af arbejdsopgaver og kontinuiteten i operationerne, mens andre vigtige områder fortsat skal udvikles i de fleste tjenestegrene. I praksis er proceduredokumentationen et område, der kræver løbende revision og ajourføring. Imidlertid har man umiddelbart prioriteret at få dokumenteret de finansielle procedurer. Der er udfoldet store bestræbelser her, omend 15 tjenestegrene angiver, at de endnu ikke er færdige. Det skal da også erkendes, at det kan være en kompliceret og meget tidkrævende opgave. Yderligere skal tjenestegrenene sikre, at også arbejdsgangene dokumenteres.

Effektiv overvågning af andre er nøglen til udvikling af en stærk intern kontrol, og de fleste tjenestegrene er i øjeblikket i gang med at definere og gennemføre det, der er nødvendigt hos dem. Der er oprettet en central vejledningsservice for dem, men de centrale tjenestegrene bliver nødt til at sikre, at denne vejledning øges og suppleres med praktisk bistand.

4.1.5. Revision og evaluering

Revision og evaluering dækker god forvaltning af intern og ekstern revision, evalueringsfunktionen og processerne for ledelsens selvevaluering. Nærmere bestemt dækker kontrolstandarden registrering og korrigerende af svaghederne i den interne kontrol, korrekt opfølgning på (eksterne og interne) revisionsrapporter, etablering og drift af en intern revisionsfunktion, oprettelse af eller adgang til en egentlig evalueringsfunktion samt ledelsens årlige gennemgang af dens egne interne kontrolprocedurer.

Ca. 75% af generaldirektørerne mente, at de havde opfyldt i hvert fald de grundlæggende krav pr. 31. december 2001.

Den stabile fremgang afspejler, at mange af de meget specifikke grundlæggende krav i store træk er opfyldt, f.eks. etablering af den interne revisionsfunktion og den årlige gennemgang af de interne kontrolprocedurer. Det skal imidlertid bemærkes, at selv om de interne revisionsfunktioner blev etableret i 2001, kan mange generaldirektorater på grund af ansættelsesproblemer først gennemføre et fuldt revisionsprogram, når der er ansat nyt kompetent personale (fra 2002).

Der er gjort fremskridt i tjenestegrenene med indførelsen af procedurer for registrering og korrigerende af svaghederne i den interne kontrol, for så vidt angår finansielle procedurer, men der skal fortsat ydes en indsats i 2002 for også at dække arbejdsgangene.

Nogle tjenestegrene mangler stadig at etablere en egentlig evalueringsfunktion, der kan yde en effektiv bistand i forbindelse med den politiske beslutningstagning. Desuden vil resultaterne af evalueringerne blive anvendt til støtte for fastlæggelsen af målsætninger og prioriteter i forbindelse med de årlige forvaltningsplaner.

4.2. Overordnede konklusioner og aktioner til støtte for yderligere gennemførelse af intern kontrol

De overordnede konklusioner, der kan drages af rapporterne, er generelt positive og opmuntrende med hensyn til, hvordan tjenestegrenene vurderer deres egne fremskridt i forhold til de specifikke krav til intern kontrol. Alligevel skal fremgangen fortsættes for at sikre, at standarderne for intern kontrol gennemføres fuldt ud, og at Kommissionens tjenestegrene bevæger sig stabilt fremad mod etablering af gode og solide rammer for intern kontrol.

2001 blev et overgangsår, hvor tjenestegrenene stod over for en række større forandringer og blev nødt til at forholde sig til mange udfordrende nye initiativer. Betydningen af disse faktorer bør ikke undervurderes. Udviklingen af solide rammer for intern kontrol er en løbende proces, som skal holdes i gang ved hjælp af ledelsens konstante engagement og indsats.

Oplysningerne i årsrapporterne afspejler den øgede forståelse for behovet for intern kontrol. Det skal dog også erindres, at det er første gang, at ledelsen formelt er blevet afkrævet en rapport på dette grundlag, og det er til en vis grad afspejlet i de forskellige måder, hvorpå tjenestegrenene har gjort rede for deres egne ledelsesmæssige og kontrolrelaterede forhold. Som ovenfor anført var de interne revisionsstrukturer i de fleste tjenestegrene ikke fuldt operationelle i hele det pågældende år. Man må for fremtiden forvente, at der henvises mere udførligt til revisionsresultaterne, virkningerne for den interne kontrolsituation og navnlig virkningerne for den årlige erklæring. Betydningen af de centrale støttetjenester bør heller ikke undervurderes. Tjenestegrenene har fået pålagt at forvalte adskillige initiativer, og selvom det endelige ansvar for den interne kontrol klart ligger hos dem, skal de have vejledning og støtte hele vejen igennem. Det vil navnlig være tilfældet med den nye finansforordning.

Ovenstående evaluering af gennemførelsen af standarderne i 2001 afføder følgende aktioner:

Aktion 8: GD for Budget vil, i samarbejde med Generalsekretariatet og GD for Personale og Administration, inden udgangen af 2002 øge sin støtte og praktiske vejledning med hensyn til de standarder, der dækker følsomme funktioner og overvågning, hvilke anses for meget vigtige for en smidig arbejdsgang i Kommissionens tjenestegrene.

Aktion 9: Alle Kommissionens tjenestegrene skal i særlig grad have opmærksomheden rettet mod udformning og dokumentation af de interne kontrolprocedurer, navnlig de finansielle procedurer, som skal hindre fejl og påvise uregelmæssigheder, og registrering af undtagelser.

5. DE DELEGEREDE ANVISNINGSBERETTIGEDES FORBEHOLD

I charteret om de delegerede anvisningsberettigede kræves det, at hver generaldirektør eller kontorchef underskriver en erklæring, hvori den pågældende med *rimelig* forvisning erklærer, hvorvidt ressourcerne, der er tildelt de aktiviteter, der er beskrevet i den ledsagende årlige rapport, er blevet anvendt til deres formål og i overensstemmelse med principperne for forsvarlig finansforvaltning, og at de indførte kontrolprocedurer giver den fornødne garanti for de underliggende transaktioners lovlighed og formelle rigtighed. På dette punkt bør det noteres, at retningslinjerne for erklæringerne ikke blev fortolket på helt samme måde i de forskellige tjenestegrene. Man kunne have bedt generaldirektørerne og kontorcheferne om at overveje deres erklæringer igen for at opnå en mere ensartet fortolkning, men denne form for dobbeltarbejde ville have været kompliceret og tidrøvende. Desuden kunne man løse problemet i forbindelse med selve processen ved at kræve, at tjenestegrenene forholdt sig til både forbehold og bemærkninger, uanset om de optræder i erklæringen eller i rapporten.

Det fastsættes i charteret, at erklæringen kan indeholde forbehold til belysning af de risici, der er forbundet med opgaver og aktioner, der varetages af generaldirektoratet eller tjenestegrenen. I disse forbehold skal der påpeges dårlig udformning eller anvendelse af ledelsessystemer og interne kontrolsystemer. Der skal også gøres rede for trufne eller planlagte afhjælpende foranstaltninger. Det skal dog være klart, at man ved at fremsætte forbehold ikke må gøre erklæringen meningsløs, men tværtimod skal foreslå yderligere initiativer til at mindske kendte risici.

Vejledningen til tjenestegrenene forud for udarbejdelsen af erklæringerne omfatter de specifikke kriterier herfor. Forbeholdene skulle altså dække væsentlige problemer eller mangler, som kunne begrænse den delegerede anvisningsberettigedes evne til at udstede sin erklæring med den påkrævede rimelige forvisning. I forberedelsesprocessen blev det også aftalt, at generaldirektørerne kunne gøre bemærkninger i rapportens konklusioner for at sætte fokus på emner af betydning for en velfungerende drift i deres tjenestegren eller hele Kommissionen, men som ikke i erklæringens forstand kunne anses for et forbehold.

I dette afsnit af sammenfatningen

- resumeres de forskellige typer bemærkninger og forbehold, som alle tjenestegrene har fremsat
- fokuseres der på ledelsessystemer og interne kontrolsystemer
- uddrages der hovedtemaer og fælles emner, det vurderes, hvilken virkning og betydning de har for Kommissionen som helhed, og der drages konklusioner om de fornødne aktioner.

5.1. Typer forbehold

Forbeholdene i erklæringerne varierer betragteligt i omfang og indhold. Ni generaldirektører fremsatte hverken forbehold eller bemærkninger i selve erklæringerne. Andre indarbejdede 'forbehold' og/eller 'bemærkninger' i deres erklæring, og nogle skelnede ikke klart mellem dem. Da det er det første år, hvor denne proces foregår i hele Kommissionen, vil der af hensyn til sammenfatningens formål ikke blive skelnet mellem forbehold og bemærkninger. For nemheds skyld vil udtrykket "betingende udsagn" blive anvendt for både forbehold og bemærkninger.

I alt 27 tjenestegrene betingede deres revisionserklæringer i selve erklæringen eller ved direkte henvisning til materiale andetsteds i deres rapporter. Hvis man medtager forbehold og bemærkninger i såvel erklæringen som rapportens hoveddel, blev der fremsat i alt 135 betingende udsagn af 31 tjenestegrene.

I vejledningen blev generaldirektørerne for hvert forbehold afkrævet en analyse af problemet, en virkningsvurdering (om muligt kvantificerbar) og en konklusion (herunder fornødne aktioner og tidsplaner). Generaldirektørerne blev også anbefalet at definere det grundlag, de havde anvendt til vurdering af væsentligheden⁶. Det forudsættes, at ethvert forbehold, der fremsættes i erklæringen, pr. definition eller på grund af sin art eller sammenhæng er af væsentlig betydning, hvadenten den er kvantitativ eller kvalitativ. Ca. halvdelen af det samlede antal betingende udsagn, der blev fremsat af generaldirektørerne, blev faktisk ledsaget af klart definerede handlingsplaner eller oplysninger om foranstaltninger, der allerede var iværksat på det pågældende område. Alligevel var der kun få tilfælde, hvor de mulige virkninger var klart identificerede og kvantificerede, og meget få om nogen henvisninger til væsentlighed. I det hele taget var der kun meget få specifikke henvisninger til væsentlighed i erklæringernes ordlyd eller i den ledsagende tekst i rapportens hoveddel.

Det skal dog bemærkes, at ikke alle betingende udsagn blev vurderet til at kræve en specifik handlingsplan, enten på grund af deres art eller deres begrænsede væsentlighed, fordi de havde midlertidig karakter, eller fordi omkostningerne ved at forbedre de eksisterende forhold oversteg de forventede fordele. I mange af disse tilfælde indgår handlingsplanen i en af de overordnede aktioner, som der stilles forslag om i denne sammenfatning. I

⁶ En nøjagtig definition af "væsentlighed" (materiality) findes i SEK(2002) 401, s. 14.

andre tilfælde kunne det betingende udsagn være en mere generel bemærkning om det politiske miljø og derfor ikke som sådan kræve en handlingsplan.

Ganske vist var det første gang, at generaldirektørerne blev afkrævet disse erklæringer, men det bliver nødvendigt med en mere sammenhængende indsats i selve processen og for at få erklæringerne til at afspejle virkeligheden så korrekt som muligt. Meget vil afhænge af den øgede forståelse, der følger med større erfaring. Der er tydeligvis en række emner, der forårsagede særlige problemer. For mange generaldirektører var væsentlighed et vanskeligt begreb at håndtere, og der skal helt klart gøres et forsøg på at løse dette problem i god tid inden næste år, da der her er tale om en grundlæggende vurdering, som er nøglen til en troværdig årlig erklæringsproces i det hele taget. Man må ikke desto mindre forvente af tjenestegrenene, at de bliver mere konsekvente i deres måde at håndtere disse anliggender på fremover, efterhånden som de får en større forståelse af den årlige rapporteringsproces og navnlig af behovet for at begrænse forbeholdene til egentligt væsentlige emner.

På grund af den forskelligartede måde, hvorpå forbehold og bemærkninger er blevet fremsat, skal der satses på mere vejledning til generaldirektørerne i, hvad deres forbehold skal omfatte. Nogle emner er måske af forbigående art, såsom tværtjenestelig delegering, hvilket ni generaldirektører fremsatte betingende udsagn om. Dog skal sådanne emner nævnes af hensyn til fremtidig behandling. En række tjenestegrene oplevede udskiftninger blandt de delegerede anvisningsberettigede i 2001 og noterede dette i deres erklæring eller selve rapporten uden specifikt at konkludere noget om f.eks. virkningen heraf. Emnet var med i vejledningen til generaldirektørerne og er blevet udbygget i en ny vejledning, som skal klarlægge ordningerne i de kommende år (SEK(2002) 657).

Aktion 10: Generalsekretariatet vil, i samarbejde med GD for Budget, GD for Personale og Administration og den interne revisionstjeneste, inden udgangen af 2002 gennemgå og styrke metoderne og vejledningen vedrørende udarbejdelsen af årsrapporterne for 2002 med særligt fokus på spørgsmålet om væsentlighed, en definition af, i hvilket omfang eventuelle forbehold skal indarbejdes i de ledsagende erklæringer, samt håndteringen af tværtjenestelig delegering.

5.2. Hovedtemaer/-tendenser

Emner, der er fælles for mange tjenestegrene, analyseres nærmere nedenfor sammen med deres mulige betydning for Kommissionen som helhed.

5.2.1. Finansielle systemer og decentralisering af det finansielle ansvar

Næsten halvdelen af de generaldirektører, der fremsatte betingende udsagn, var bekymrede over finansforvaltningssystemerne og over, om den interne kontrol var tilstrækkelig (21 udsagn). Blandt de nævnte emner var aspekter ved udformning af bestemte finansielle kredsløb, dokumentation af procedurer, kontrol af kontraktforvaltningsprocedurer, overvågningsordninger samt, hvorvidt tjenestegrenene får de fornødne ressourcer til at håndtere det

fuldt decentraliserede finansielle ansvar. Dette spørgsmål er naturligvis blevet ekstra aktuelt på grund af den reviderede finansforordning, som skal træde i kraft 1. januar 2003, og som ikke længere omfatter en central forhåndsgodkendelsesfunktion.

Aktion 11: Forud for ikrafttrædelsen af den nye finansforordning er generaldirektørerne og kontorcheferne allerede i færd med at oprette passende systemer for intern kontrol. De skal inden november 2002 vurdere, hvor sikre de er på, at de oprettede systemer for intern kontrol er klar, navnlig om de finansielle kredsløb er tilstrækkelige, og Kommissionens centrale tjenestegrene vil støtte dem i det fornødne omfang. Nærmere bestemt vil de nye eller ændrede bestemmelser i den nye finansforordning og gennemførelsesbestemmelserne hertil inden oktober 2002 blive indarbejdet i de nuværende rammer for intern kontrol. GD for Budget vil fortsætte med at udforme værktøjer i samarbejde med generalsekretariatet og GD for Personale og Administration for at bistå Kommissionens tjenestegrene med at tilpasse de eksisterende kontrolsystemer, så de kan opfylde de nye krav, og der vil blive udarbejdet et omfattende uddannelsesprogram til at underbygge processen.

5.2.2. Delt forvaltning/generaldirektørens manglende muligheder for at få indflydelse

Ud af det samlede antal betingende udsagn lå 23 tydeligvis uden for generaldirektørens direkte kontrol. Dog falder en række betingende udsagn, der kunne være særdeles afhængige af eksterne organers virksomhed, ikke desto mindre enten delvis eller fuldt ud ind under Kommissionens eller tjenestegrenens forvaltning. Spørgsmålet om delt eller decentraliseret forvaltning i forhold til medlemsstaterne optog en række generaldirektører i høj grad. Nogle af dem nævnte også problemerne med decentraliserede kontorer, som generaldirektøren ikke har noget klart mandat til at udføre en effektiv kontrol med, selvom han eller hun måtte være den delegerede anvisningsberettigede for dette kontor.

Aktion 12: GD for Budget skal i samarbejde med GD for Personale og Administration og de pågældende tjenestegrene bestemme problemets omfang inden marts 2003. GD for Budget skal forelægge Kommissionen et forslag om de begrænsninger, der skal sættes for den anvisningsberettigedes ansvar på hvert område med delt forvaltning. Dette skulle gøre det muligt for generaldirektørerne at træffe de fornødne foranstaltninger i tilfælde af usikkerhed eller påviste problemer.

5.2.3. Revision og kontrol

Næsten halvdelen af generaldirektørerne henviste enten direkte eller indirekte til revisionsrelaterede emner, herunder vanskeligheder med de kontroller på stedet, der kræves som led i ledelsens egne kontrolaktiviteter, samt deres egen interne revisionsfunktions opgaver og rolle. Mulighederne for at opfylde det forventede niveau for kontroller på stedet blev ofte begrænset af ressourceproblemer eller vanskeligheder med at opnå de nødvendige systemoplysninger fra medlemsstaterne. Flere generaldirektører påpegede, at deres interne revisionsfunktion var præget af, at den var

nyetableret, og de erkendte, at erklæringerne, navnlig de årlige, hidtil var afgivet med begrænset forvisning. Området revision og kontrol udvikler sig til stadighed og har været genstand for mange drøftelser i hele Kommissionen, herunder den interne revisionstjenestes og finanskontrollens årsberetninger. I denne forbindelse bliver det nødvendigt for hver tjenestegren at være klar med en tilstrækkelig kontrolstruktur inden udgangen af 2002 og få defineret en række sammenhængende centrale overvågningsordninger. Der vil blive skelnet tydeligt mellem revision og kontrol i tråd med de internationalt anerkendte principper om god embedsførelse.

Aktion 13: Kommissionen vil sikre, at fordelingen af ansvaret mellem nøgleaktørerne inden for revisions- og kontrolområdet, herunder kontrol på stedet, inden 1. december 2002 fastlægges i overensstemmelse med principperne i hvidbogen om reform og den nye finansforordning, optimal praksis og internationalt anerkendte principper om god embedsførelse.

5.2.4. Ansættelse og uddannelse

Manglen på personale blev nævnt af omkring halvdelen af generaldirektørerne (32 betingende udsagn). En lang række specifikke emner blev berørt, herunder mangler i selve ansættelsesproceduren, mangel på kandidater med de rette kvalifikationer på reservelisterne og det heraf følgende behov for at uddanne uerfarent personale. For at løse disse tilbagevendende problemer vil Kommissionen iværksætte følgende aktion:

Aktion 14: GD for Personale og Administration vil snarest muligt i 2002 gennemgå profilerne for nyansættelse i tjenestegrenene inden for finansforvaltning og dertil hørende områder, sammenligne dem med de nuværende udvælgelsesprocedurer på området og om fornødent iværksætte yderligere åbne ansættelsesprøver. I så henseende vil GD for Personale og Administration opstille en plan, der skal gennemføres af det nye europæiske personaleudvælgelseskontor (EPSO) allerede fra begyndelsen af 2003. Som en foreløbig foranstaltning vil midlertidige ansættelser i ledige faste stillinger være en mulighed, indtil der fra de pågældende ansættelsesprøver er etableret tilstrækkeligt lange reservelister.

Aktion 15: GD for Budget vil give personalet den fornødne uddannelse i finansforvaltning og en specialuddannelse med henblik på gennemførelsen af den nye finansforordning. Sammen med tjenestegrenene vil GD for Personale og Administration og GD for Budget afholde de nødvendige kurser for de forskellige aktører, der er involveret i udgiftskredsløbet. Der er allerede taget initiativer på området, og arbejdet vil blive udbygget.

5.2.5. Modernisering af Kommissionens regnskabsmæssige rammer og systemer

Adskillige generaldirektører afgav betingende udsagn herom, og GD for Budget havde selv to vigtige forbehold på området. Der er tre nøglespørgsmål til moderniseringen af Kommissionens regnskabsførelse, nemlig modernisering af de regnskabsmæssige rammer og de tilhørende procedurer, problemer knyttet til det centrale støtteinformationssystem

Sincom samt problemer vedrørende lokale informationssystemer og navnlig disses forbindelser til det centrale system.

- Behovet for modernisering af Kommissionens regnskabsmæssige rammer skyldes et krav om at vide, hvor pålidelige finansrapporteringsoplysningerne er, når de kommer fra andre kilder end det centrale regnskabssystem, og i hvilken grad disse rammer stemmer overens med internationalt anerkendte regnskabsprincipper og -standarder. Løsningen forventes at ligge i en modernisering af regnskabssystemet ved hjælp af indførelsen af et omkostningsregnskab - "accrual accounting" - som forudsat i den omarbejdede finansforordning, mens der til stadighed fokuseres på kvaliteten i det eksisterende operationelle system.
- Det er en kilde til stor bekymring, at de samme data forekommer flere gange i Sincom's informationssystemstruktur, og navnlig at der risikerer at mangle sammenhæng i de oplysninger, som dels de anvisningsberettigede, dels de centrale tjenestegrene modtager. I den forbindelse igangsatte GD for Budget allerede ultimo 2001 et "sammenhængsprojekt". Det vil også gavne sammenhængen, at kontrolfunktionerne bliver decentraliseret i medfør af den reviderede finansforordning. Desuden har GD for Budget taget initiativer til at styrke de sikkerhedskontroller og det revisionsspor, der skal findes i systemet. Kommissionen agter snarest muligt at tage fat på disse spørgsmål på baggrund af en sammenhængende og realistisk projektplan.
- Endelig henvises der i nogle af de betingende udsagn til begrænsninger i lokale systemer og til behovet for at øge kvaliteten af deres grænseflader med det centrale informationssystem. I denne forbindelse accepterer Kommissionen de forskellige handlingsplaner, der er angivet i de forskellige årsrapporter. Tjenestegrenene tilskyndes også til om muligt at pege på fælles løsninger og indgå i et tæt samarbejde med den centrale finanstjeneste for at optimere førnævnte overordnede projektplan, navnlig vedrørende de centrale systemers potentielle funktionalitet og med hensyn til effektiv projektstyring.

Aktion 16: Inden udgangen af 2002 vil Kommissionen vedtage og tilsende de øvrige institutioner en sammenhængende plan for moderniseringen af de regnskabsmæssige rammer, herunder den løbende udvikling hen imod et system baseret på "accrual accounting".

Aktion 17: Kommissionen vil inden udgangen af 2002 vedtage en meddelelse om de strategiske retningslinjer for de vigtigste fremtidige finansinformationssystemer. Når projektplanen fastlægges, vil følgende tre mål få absolut højeste prioritet: undgå inkonsekvens som følge af dobbeltforekomst af data og applikationer, styrke sikkerhedskontrollen og revisionssporet i systemet yderligere og gennemføre den nye finansforordning pr. 1. januar 2003.

6. GENERELLE KONKLUSIONER

De generelle konklusioner, der kan drages af rapporterne og erklæringerne, er i hovedsagen positive i betragtning af, at det er Kommissionens første erfaring hermed.

6.1. Kommissionens situation

Aflæggelsen af årsrapporterne med erklæringer er indført og udformet som et vigtigt reform- og strukturværktøj for ansvarlighed i forvaltningen. Nyhedsværdien ligger i den enkle og effektive måde at øge ansvarligheden og åbenheden på kombineret med den grundlæggende selvevaluering og ejerskabet af de undtagelser, som ledelsen selv har noteret. Dette giver igen ekstra drivkraft i ledelsens ejerskab af afhjælpende foranstaltninger på de områder, der falder ind under Kommissionens kontrol.

Det overordnede billede, der tegner sig ud fra nærværende sammenfatning, er måske ikke betryggende, idet det giver et meget skarpere og mere foruroligende billede end nogensinde af det aktuelle niveau i Kommissionens kontrolsystemer. Men et sådant afslørende billede betyder i sig selv, at der er en reform i gang. Og det skal ses i tilgift til de aktioner, der i øjeblikket gennemføres i forbindelse med reformen, som viser, at der er sket fremskridt med indførelsen af en mere effektiv organisation, selvom der tydeligvis stadig i den kommende tid skal arbejdes på at afbøde de påpegede risici.

Proceduren har også affødt strukturelle spørgsmål, der vil kræve, at Kommissionen yder en ekstra indsats, der muligvis ligger uden for reformens rammer, såsom videreudvikling af de interne styreformer, udbedring af svaghederne i de institutionelle regnskabs- og informationskontrolsystemer, overvejelser om de personalemæssige begrænsninger og spørgsmålet om, hvordan man skal imødegå de delegeringsrisici, der er knyttet til alle driftsstrukturer, der hviler på subsidiaritetsprincippet, mens Kommissionen stadig har budgetansvaret.

Mens processen skrider frem, noterer Kommissionen sig også den indlæringskurve, der følger med indførelsen af nye ledelsesværktøjer som f.eks. årsrapporter og erklæringer, der er så godt som ukendte for mange medlemsstater. Den er også meget glad for de indhøstede erfaringer og de fremsatte anbefalinger til, hvordan processen fremover kan forbedres. Trods disse forbedringer kan det ikke udelukkes, at der fremsættes andre bemærkninger og forbehold i de kommende år. Kommissionen har ikke kendskab til noget, der i væsentlig grad skulle kunne påvirke det billede, der tegner sig efter det første års prisværdige indsats. Billedet er naturligvis baseret på de oplysninger, som Kommissionen har til rådighed. Visse elementer, f.eks. den delte forvaltning, kan bevirke indskrænkninger af oplysningerne.

Timing af hele proceduren for aflæggelse af den årlige rapport skal også gennemgås. I medfør af den nye finansforordnings artikel 60, stk. 7, og artikel 181, stk. 4, skal sammenfatningen af rapporterne gøres tilgængelig for de øvrige institutioner inden den 15. juni det følgende år fra 2004. Derfor vil Kommissionen måske allerede i 2003 delvis fremskynde tidsplanen for

årsrapporterne og sammenfatningen. Forslag i så henseende vil blive medtaget i de reviderede retningslinjer, der er planlagt ifølge aktion 9.

Det er også nødvendigt at påpege, at problemer eller svagheder, der er afdækket i forbindelse med erklæringens indførelse i Kommissionen, ikke skal ses som en forværring af forvaltningen i Kommissionen. Alle de angivne problemer eksisterede før reformen, men Kommissionens erkendelse og ejerskab af dem sikrer nu, at der tages effektive initiativer, som vil blive overvåget og fulgt op.

6.2. Planlagte aktioner til løsning af problemerne

I denne forbindelse bemærker Kommissionen, at spektret af de emner, som generaldirektørerne nævner i deres forbehold, er så stort, at man naturligvis ikke kan løse alle problemerne på en gang. Kommissionen har da også begrænsede finansielle og menneskelige ressourcer. Den skal også opretholde en passende balance mellem at investere flere ressourcer i bedre forvaltning og ledelse og at øge sin kapacitet til at udforme og gennemføre politikker. Det kan betyde, at der skal vælges mellem forskellige prioriteter, og at dette kræver nogle justeringer af tidsrammen for de aktioner, der er fastlagt i sammenfatningen.

Kommissionen har noteret sig alle de betingende udsagn, der er fremsat, og alle de heraf afledte aktioner, som generaldirektørerne har planlagt. Med hensyn til betingende udsagn, der ikke er omfattet af ovenstående generelle aktioner, opfordrer Kommissionen indtrængende de pågældende tjenestegrene til at sikre, at de fornødne handlingsplaner med tilhørende tidsplaner bliver udarbejdet inden september 2002.

Endelig bemærker Kommissionen, at generaldirektørerne bør forelægge handlingsplanerne i detaljer for den ansvarlige kommissær, som på baggrund af den årlige rapport og enhver anden tilgængelig information giver sin tilslutning til den endelige udformning af den detaljerede handlingsplan. De enkelte kommissærer vil herefter være ansvarlige for at overvåge, at generaldirektørerne iværksætter de aftalte foranstaltninger.

De kommissærer, der er ansvarlige for budgettet og den administrative reform, vil i overensstemmelse med princippet om Kommissionens politiske ansvar som kollegium og i henhold til rammeaftalen om forbindelserne mellem Europa-Parlamentet og Kommissionen forelægge denne sammenfatning for de kompetente organer i Europa-Parlamentet, navnlig Budgetudvalget og Budgetkontroludvalget.

De andre kommissærer fremlægger deres politiske vurdering af deres eget ansvarsområde i henhold til aftaler indgået med parlamentsudvalgene. De kan bede generaldirektøren om at gøre rede for sin årsrapport over for de pågældende parlamentsudvalg.

Aktion 18: Handlingsplanerne i de årlige aktivitetsrapporter vil inden september 2002 blive indarbejdet i de årlige forvaltningsplaner for 2002 og, hvor det er hensigtsmæssigt, overført til forvaltningsplanerne for 2003. Fremskridtene vil blive overvåget af den ansvarlige kommissær og

gennemgået i forbindelse med aflæggelsen af den følgende årlige rapport.

Handlingsplan

Aktionerne er opført i samme rækkefølge som i sammenfatningen og er således ikke opført i prioriteret rækkefølge.

A) Tværfaglige politiske spørgsmål

Aktion 1: For så vidt angår forskningsprogrammerne vil Kommissionen inden udgangen af 2002 vedtage en detaljeret handlingsplan for håndtering af den komplekse finansforvaltning af indirekte aktioner gennem forenkling og øget overensstemmelse mellem de forskellige systemer, der for øjeblikket findes, og gennem bedre kontraktforvaltning. Med henblik på at imødegå eksisterende risici forbedres effektiviteten af den kontrol, som de relevante tjenestegrene udøver, og arbejdet med at beskytte Fællesskabets økonomiske interesser intensiveres.

Aktion 2: Selv om Kommissionen kan bekræfte, at reformen i forbindelse med de eksterne forbindelser har været omfattende, har den ved flere lejligheder og som opfølgning på den interne revisors årsberetning bemærket, at det er nødvendigt at skabe mere synergi mellem de tjenestegrene, der har med de eksterne forbindelser at gøre. De kommissærer, der tager sig af de eksterne forbindelser, bør efter aftale med formanden, Romano Prodi, og næstformanden, Neil Kinnock, igen overveje, om ressourcerne og strukturerne i Generaldirektoraterne for Eksterne Forbindelser, Udvikling og EuropeAid kan organiseres bedre på længere sigt, så de bedre kan betjene de pågældende kommissærer i udførelsen af deres opgaver, som ikke skal ændres. Kommissionen vil inden årets udgang overveje, om der bør fremsættes forslag herom. Under hensyntagen til, at 2001 stadig kun var opstartsfasen, er det Kommissionens vurdering, at organisationen skal strammes op for at blive mere effektiv. I denne forbindelse vil Kommissionen desuden vurdere og klarlægge risikoen ved ekstern støtte og navnlig direkte budgetstøtte som en form for udviklingsstøtte og meddele de øvrige institutioner sine eventuelle vigtige konklusioner. Den vil yderligere gennemføre en evaluering af decentraliseringsprocessen næste år for at høste erfaring af den ændrede effektivitet og målrettethed efter gennemførelsen af reformen i den eksterne støtte.

Aktion 3: De specifikke forbehold vedrørende nuklear sikkerhed vil Kommissionen tage fat på inden årets udgang, dels gennem en samling forslag til operationelle rammebestemmelser for identificering af EU's sikkerhedsstandarder og bevaring af nedlukningsfonde, dels gennem en nøje gennemgang af, hvordan den nukleare ekspertise er fordelt på de kompetente tjenestegrene, for at gøre den mere effektiv.

Aktion 4: Kommissionen vil sammen med Rådet søge at klarlægge sin del af ansvaret for at opfylde de målsætninger, der er fastlagt for den delte forvaltning af strukturfondene (FISCHLER). Kommissionen vil også udfærdige lovgivningsforslag (BARNIER) med henblik på at afstemme sine overvågnings- og kontrolbeføjelser med sine ansvarsområder.

B) Gennemførelse af reformen

Aktion 5: Vedrørende manglen på menneskelige ressourcer i gennemførelsen af reformen vil Kommissionen i forbindelse med den næste strategiske planlægnings- og programmeringsproces, som indledes ultimo 2002, se på de behov, som generaldirektørerne har givet udtryk for i deres årsrapporter. I denne forbindelse vil

generalsekretariatet udforme en ny metode til vurdering af ressourcebehovene inden for såvel nuværende som kommende aktiviteter.

Aktion 6: Med hensyn til reformens fortsatte gennemførelse vil Generalsekretariatet i tæt samarbejde med GD for Budget og GD for Personale og Administration gennemgå koordineringsmekanismerne mellem de centrale tjenester for at forbedring den vejledning og rådgivning, der ydes til de operationelle tjenester. Desuden vil generalsekretariatet udarbejde en detaljeret ABM-vejledning inden oktober 2002 og bistå tjenestegrenene med udfærdigelsen af deres årlige forvaltningsplaner for 2003.

Aktion 7: En tværtjenestelig arbejdsgruppe vil blive pålagt at koordinere de eksisterende forvaltningsinformationssystemers interoperabilitet. Gruppen skal inden november 2002 udarbejde en handlingsplan og overvåge gennemførelsen heraf.

Aktion 8: GD for Budget vil, i samarbejde med Generalsekretariatet og GD for Personale og Administration, inden udgangen af 2002 øge sin støtte og praktiske vejledning med hensyn til de standarder, der dækker følsomme funktioner og overvågninger, hvilke anses for meget vigtige for en smidig arbejdsgang i Kommissionens tjenestegrene.

Aktion 9: Alle Kommissionens tjenestegrene skal i særlig grad have opmærksomheden rettet mod udformning og dokumentation af de interne kontrolprocedurer, navnlig de finansielle procedurer, som skal hindre fejl og påvise uregelmæssigheder, og registrering af undtagelser.

Aktion 10: Generalsekretariatet vil, i samarbejde med GD for Budget, GD for Personale og Administration og den interne revisionstjeneste, inden udgangen af 2002 gennemgå og styrke metoderne og vejledningen vedrørende udarbejdelsen af årsrapporterne for 2002 med særligt fokus på spørgsmålet om væsentlighed, en definition af, i hvilket omfang eventuelle forbehold skal indarbejdes i de ledsagende erklæringer, samt håndteringen af tværtjenestelig delegering.

Aktion 11: Forud for ikrafttrædelsen af den nye finansforordning er generaldirektørerne og kontorcheferne allerede i færd med at oprette passende systemer for intern kontrol. De skal inden november 2002 vurdere, hvor sikre de er på, at de oprettede systemer for intern kontrol er klar, navnlig om de finansielle kredsløb er tilstrækkelige, og Kommissionens centrale tjenestegrene vil støtte dem i det fornødne omfang. Nærmere bestemt vil de nye eller ændrede bestemmelser i den nye finansforordning og gennemførelsesbestemmelserne hertil inden oktober 2002 blive indarbejdet i de nuværende rammer for intern kontrol. GD for Budget vil fortsætte med at udforme værktøjer i samarbejde med generalsekretariatet og GD for Personale og Administration for at bistå Kommissionens tjenestegrene med at tilpasse de eksisterende kontrolsystemer, så de kan opfylde de nye krav, og der vil blive udarbejdet et omfattende uddannelsesprogram til at underbygge processen.

C) Horisontal ledelse

Aktion 12: Inden marts 2003 skal GD for Budget i samarbejde med GD for Personale og Administration og de pågældende tjenestegrene analysere de problemer, der opstår som følge af delt forvaltning. GD for Budget skal forelægge Kommissionen et forslag om de begrænsninger, der skal sættes for den anvisningsberettigedes ansvar på hvert område med delt forvaltning. Dette skulle

gøre det muligt for generaldirektørerne at træffe de fornødne foranstaltninger i tilfælde af usikkerhed eller påviste problemer.

Aktion 13: Kommissionen vil sikre, at fordelingen af ansvaret mellem nøgleaktørerne inden for revisions- og kontrolområdet, herunder kontrol på stedet, inden 1. december 2002 fastlægges i overensstemmelse med principperne i hvidbogen om reform og den nye finansforordning, optimal praksis og internationalt anerkendte principper om god embedsførelse.

Aktion 14: GD for Personale og Administration vil snarest muligt i 2002 gennemgå profilerne for nyansættelse i tjenestegrenene inden for finansforvaltning og dertil hørende områder, sammenligne dem med de nuværende udvælgelsesprocedurer på området og om fornødent iværksætte yderligere åbne ansættelsesprøver. I så henseende vil GD for Personale og Administration opstille en plan, der skal gennemføres af det nye europæiske personaleudvælgelseskontor (EPSO) allerede fra begyndelsen af 2003. Som en foreløbig foranstaltning vil midlertidige ansættelser i ledige faste stillinger være en mulighed, indtil der fra de pågældende ansættelsesprøver er etableret tilstrækkeligt lange reserverlister.

Aktion 15: GD for Budget vil give personalet den fornødne uddannelse i finansforvaltning og en specialuddannelse med henblik på gennemførelsen af den nye finansforordning. Sammen med tjenestegrenene vil GD for Personale og Administration og GD for Budget afholde de nødvendige kurser for de forskellige aktører, der er involveret i udgiftskredsløbet. Der er allerede taget initiativer på området, og arbejdet vil blive udbygget.

Aktion 16: Inden udgangen af 2002 vil Kommissionen vedtage og tilsende de øvrige institutioner en sammenhængende plan for moderniseringen af de regnskabsmæssige rammer, herunder den løbende udvikling hen imod et system baseret på "accrual accounting".

Aktion 17: Kommissionen vil inden udgangen af 2002 vedtage en meddelelse om de strategiske retningslinjer for de vigtigste fremtidige finansinformationssystemer. Når projektplanen fastlægges, vil følgende tre mål få absolut højeste prioritet: undgå inkonsekvens som følge af dobbeltforekomst af data og applikationer, styrke sikkerhedskontrollen og revisionssporet i systemet yderligere og gennemføre den nye finansforordning pr. 1. januar 2003.

Aktion 18: Manglende eller utilstrækkelige handlingsplaner vil inden september 2002 blive indarbejdet i de årlige forvaltningsplaner for 2002. Disse handlingsplaner vil ligesom andre handlingsplaner blive overført til forvaltningsplanerne for 2003 i nødvendigt omfang. Fremskridtene vil blive overvåget af den ansvarlige kommissær og gennemgået i forbindelse med aflæggelsen af den følgende årlige rapport.