



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 25.06.2002
KOM(2002) 339 endelig

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

**om oprettelse af en database vedrørende udbetalingerne fra
Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget, Garantisektionen**

1. INDLEDNING

Denne rapport er udarbejdet i overensstemmelse med artikel 11a i Rådets beslutning 96/411/EF om forbedring af Fællesskabets landbrugsstatistik, ændret ved beslutning 2298/2000/EF¹, som har følgende ordlyd: "*Kommissionen fortsætter de igangværende forundersøgelser med henblik på at fastlægge de tekniske muligheder for oprettelsen af en database vedrørende udbetalingerne fra EUGFL, Garantisektionen, der for hver enkelt modtager skal indeholde oplysninger om bl.a. modtagne støttebeløb, arealer og antal berørte dyr, samt finde ud af, hvilket edb-system der er bedst egnet til behandlingen af disse oplysninger. Kommissionen forelægger senest den 31. december 2001 Europa-Parlamentet og Rådet en rapport om resultaterne af forundersøgelserne samt om, hvilke ressourcer (tekniske, finansielle og menneskelige), der er nødvendige for anvendelse af databasen og behandlingen af de statistiske oplysninger.*"

2. OVERSIGT OVER DE OPNÅEDE FREMSKRIDT OG DE GENNEMFØRTE AKTIVITETER

I år 2000 fortsatte Kommissionen som planlagt den i 1999 indledte forundersøgelse af, hvordan der kan oprettes et omfattende finansielt datasystem for EUGFL's Garantifond med udgangspunkt i det system for registrering af medlemsstaternes månedlige sammenfattende regnskabsdata, der på daværende tidspunkt var til rådighed (AGREX). Forundersøgelsen var foranlediget af Kommissionens ønske om at oprette et system for indsamling, lagring og behandling data, som kunne skabe større ensartethed, hvad angår behandlingsregler og finansielle overslag, og samtidig bevare muligheden for pragmatiske tilpasninger heraf under hensyntagen til ændringer af bestemmelserne. Undersøgelsen omhandlede også fordelene og ulemperne ved forskellige tekniske løsninger og de budgetmæssige følger i forbindelse hermed.

Undersøgelsen behandlede desuden mulighederne for at oprette en fuldstændig database, som for hver måned kunne indeholde detaljerede oplysninger om de individuelle finansielle transaktioner mellem de 86 udbetalende organer og de individuelle støttemodtagere. I undersøgelsen konkluderedes det, at indførelsen af en så detaljeret og kompleks database ville kræve betydelige menneskelige og finansielle ressourcer, ikke blot på EF-plan, men også på nationalt plan, og at der ville hengå lang tid, inden en sådan database kunne blive driftsklar.

Selv om resultaterne af denne forundersøgelse allerede har været nyttige for Kommissionen i forbindelse med forskellige operationelle beslutninger vedrørende forbedringen af den informationsteknologi og det datatransmissionssystem, der i øjeblikket anvendes, har Kommissionen endnu ikke truffet nogen endelig beslutning med hensyn til oprettelsen af en helt ny database med detaljerede månedlige oplysninger om udbetalingerne fra EUGFL's Garantisektion. Det skyldes forskellige grunde:

- For det første mente Kommissionen i betragtning af de betydelige ressourcer, som udviklingen af en sådan database ville kræve, at det var være umagen værd først at foretage en tilbundsgående overvejelse af de mulige alternativer, inden der blev truffet en endelig beslutning.
- For det andet foretrak Kommissionen under hensyntagen til, at der forventes væsentlige ændringer af budgetnomenklaturen i de kommende år, at afvente et

¹ EFT L 263 af 18.10.2000, s. 1.

tidspunkt, hvor det står mere klart, hvilke virkninger sådanne ændringer vil få for en ny database. Desuden kræver den planlagte tiltrædelse af adskillige nye medlemsstater i 2004 også en passende forberedelse.

- Endelig, og det er den vigtigste grund, foretrak Kommissionen som følge af, at der med henblik på revision og kontrol i år 2000 i Kommissionens tjenestegrene blev taget en parallel database i brug med de årlige betalinger under EUGFL's Garantisektion, og for at undgå en sideløbende og mindre optimal tildeling af ressourcer at undersøge de muligheder, der ligger i denne allerede eksisterende database, inden der blev truffet beslutning om en opfølgning af ovennævnte forundersøgelse. Der var behov for yderligere tid til denne undersøgelse, navnlig fordi en anvendelse af den pågældende database til andre formål end kontrol af betalinger forudsætter, at retsgrundlaget tilpasses, så der åbnes mulighed herfor.

I løbet af 2001 tog Kommissionen de skridt, der var nødvendige for en godkendelse af den påkrævede ændring af retsgrundlaget. På denne baggrund, og selv om det kunne medføre en vis forsinkelse, konkluderede Kommissionen, at en lidt forsinket rapport til Parlamentet og Rådet, hvori det kunne rapporteres, at der allerede findes et driftsklart system, som vil kunne danne grundlag for tilvejebringelsen af de ønskede oplysninger, ville være til meget større nytte end en rapport inden udgangen af 2001, hvori der ikke kunne gives noget endeligt svar i så henseende.

3. FORUNDERSØGELSER GENNEFØRT AF KOMMISSIONEN

Som nævnt ovenfor iværksatte Europa-Kommissionen i 1999 en undersøgelse af, hvordan der på grundlag af det daværende system kunne oprettes en omfattende finansiel database vedrørende EUGFL, Garantisektionens udbetalinger. Undersøgelsen blev foretaget af en ekstern kontrahent og omfattede en analyse af de forskellige muligheder for, hvordan dataoverførslen mellem medlemsstaternes udbetalende organer og Kommissionens tjenestegrene kunne tilrettelægges. Undersøgelsen var koncentreret om følgende punkter:

- De generelle rammebestemmelser, som fastlægger Europa-Kommissionens og medlemsstaternes rettigheder og pligter, samt eventuelle konklusioner om, hvordan det bestående retsgrundlag kunne tilpasses med henblik på den fremtidige udvikling.
- De organisatoriske aspekter i de enkelte medlemsstater, navnlig hvad angår niveauet for de udbetalende organers centralisering eller decentralisering.
- De tekniske muligheder i relation til de moderne IT-teknologier og mulighederne for at forbedre kommunikationsfaciliteterne.

Denne undersøgelse blev afsluttet i år 2000, og der blev givet en lang række anbefalinger, bl.a. om hvordan der kunne opnås en bedre finansiel forvaltning. Hovedvægten blev lagt på sådanne aspekter som nøjagtighed, fuldstændighed, datatransmissionshastighed og rapportering og endelig kapaciteten i Kommissionens tjenestegrene med hensyn til den nødvendige kontrol af de månedlige betalingsanmeldelser. Der blev i den forbindelse overalt taget hensyn til, hvordan der kunne opnås en optimal anvendelse af de finansielle og menneskelige ressourcer.

Kommissionens tjenestegrene iværksatte på grundlag af undersøgelseskonklusionerne forbedringer af den informationsteknologi, der benyttedes på daværende tidspunkt, navnlig i forbindelse med AGREX-systemet for de månedlige regnskaber. I overensstemmelse med undersøgelsens anbefalinger vil næsten alt programmel og materiel blive udskiftet med

moderne udstyr i løbet af regnskabsåret 2002. Denne investering er et resultat af beslutningerne om reformen af den finansielle forvaltning inden for Kommissionens tjenestegrene, og forbedringerne vil føre til en bedre udnyttelse af de menneskelige ressourcer. Desuden vil kapaciteten med hensyn til en hurtig og tillige endnu mere ajourført rapportering om budgetgennemførelsen blive forbedret. Alt dette vil føre til en ny version af regnskabssystemet for EUGFL, Garantisektionen (AGREX2), som fortsat vil være baseret på sammenfattende månedlige regnskabsdata, der leveres af medlemsstaterne, og denne version forventes at være fuldt driftsklar i forbindelse med 2003-budgettet.

Som tidligere nævnt vurderedes det også i undersøgelsen, hvordan der kunne oprettes en fuldstændig database, som for hver måned indeholder de detaljerede data om de individuelle transaktioner mellem udbetalingsorganerne og de enkelte støttemodtagere. Det konkluderedes i undersøgelsen, at hvis dette skulle ske, ville de nødvendige investeringer kræve betydelige ressourcer, såvel på nationalt plan som på EF-plan. Teknisk set ville der desuden være behov for en periode på ca. 40 måneder (dvs. mere end tre år) fra projektets iværksættelse til den faktiske ibrugtagning af databasen, idet man gik ud fra, at alle problemer vedrørende dataenes disponibilitet og kvalitetskontrollen af data så ville være løst.

På denne baggrund og med det alternativ til en sådan database, som udgøres af den database, der i mellemtiden var blevet udviklet til at klare behovet for kontrol af landbrugsudgifterne (det såkaldte "Clearance Audit Trail System" eller "CATS"-databasen), besluttede Kommissionens tjenestegrene i første omgang at undlade at arbejde videre med denne særlige mulighed. Bestræbelserne koncentreredes i stedet om kerneaktiviteterne vedrørende overførsel af finansielle data, specielt en forbedring af de bestående kommunikationsmidler. Det betyder ikke nødvendigvis, at AGREX-systemet ikke i fremtiden vil kunne anvendes til overførsel af data om de individuelle betalinger, og Kommissionen er rede til at foretage en yderligere analyse af denne mulighed, hvis de data om individuelle betalinger, der findes i CATS, viser sig ikke at kunne opfylde behovet.

4. DET SÆRLIGE BEHOV FOR EN DATABASE, DER INDEHOLDER BETALINGSOPLYSNINGER FOR DE ENKELTE STØTTEMODTAGERE

Hvad angår imødekommelsen af det særlige behov for en database, der for hver enkelt modtager indeholder oplysninger om modtagne støttebeløb, arealer og antal berørte dyr, er bestræbelserne blevet koncentreret om at anvende "Clearance Audit Trail System" (CATS-databasen) hertil, da den synes at være i stand til at opfylde det informationsbehov, som Europa-Parlamentet og Rådet har givet udtryk for.

CATS er en database med meget detaljerede oplysninger om betalingerne fra EUGFL's Garantisektion (den indeholder omfattende årlige data vedrørende betalinger, støttemodtagere, erklæringer/ansøgninger, produkter, inspektioner, eksportrestitutioner og offentlig oplagring) og blev oprettet som et hjælpemiddel for Kommissionens tjenestegrene til brug ved revisionen af landbrugsudgifter, navnlig i forbindelse med regnskabsafslutningen. Databasen, der er baseret på ORACLE, blev driftsklar i 2000 og er i stand til at modtage og behandle de standardiserede datafiler, som fremsendes af medlemsstaterne i henhold til Kommissionens forordning (EF) nr. 2390/1999 af 25. oktober 1999. I 2001 blev det muligt at anvende programmet STATEL/STADIUM, så der kan foretages elektronisk overførsel af dataene fra medlemsstaterne.

Ud fra en rent teknisk vurdering giver systemet ingen nævneværdige driftsproblemer bortset fra en vis langsommelighed ved behandlingen af de data, der modtages fra medlemsstaterne, hvilket skyldes begrænsningerne ved det materiel, der i øjeblikket anvendes hertil.

I forbindelse med regnskabsafslutningsproceduren skal Kommissionen hvert år fra medlemsstaterne modtage detaljerede oplysninger om alle de individuelle betalinger, der er foretaget til støttemodtagere under EUGFL's Garantisektion. Da de rådata, der modtages, indeholder fortrolige oplysninger, må de i ubearbejdet form kun anvendes til det formål, til hvilket de er stillet til rådighed, dvs. afstemningen af de enkelte udbetalende organers årsregnskaber og planlægningen af de revisionsbesøg, som Kommissionens tjenestegrene aflægger. Kommissionens tjenestegrene har undersøgt, hvordan disse foreliggende data kunne anvendes til at imødekomme det behov, som Europa-Parlamentet og Rådet har givet udtryk for, når det betænkes, at de ansvarlige myndigheder i medlemsstaterne først og fremmest har samlet dataene til andre formål.

For at kunne give de ønskede oplysninger, skal Kommissionen være i besiddelse af omfattende, udtømmende, pålidelige data fra alle 15 medlemsstater og deres 86 godkendte udbetalende organer. Det forudsætter også, at alle udbetalende organer modtager de nødvendige data fra deres lokale kontorer og fra de organer, de har uddelegeret beføjelser til, hvilket er et langt større antal. I 2001 foretog Kommissionens tjenestegrene en grundig undersøgelse af kvaliteten af de rådata, der normalt modtages fra medlemsstaterne, for at vurdere, om sådanne regnskabsdata, der vedrører regnskabsåret fra 16. oktober til 15. oktober, kan anvendes som et pålideligt grundlag for imødekommelsen af de nye informationsbehov.

Denne undersøgelse har vist, at selv om CATS-databasen i princippet allerede indeholder de ønskede oplysninger, så er der visse problemer med datakvaliteten, som må løses, og som betyder, at de data, der i øjeblikket hentes fra basen for at imødekomme de nye informationsbehov, må tages med et vist forbehold. Desuden medfører det forhold, at en enkelt medlemsstat ikke rapporterer dataene i den ønskede detaljeringsgrad (der sendes sammenfattede data, men ikke de meget detaljerede data, der ønskes), at muligheden for at give visse oplysninger for EUR-15 svækkes.

Selv om datakvaliteten således normalt opfylder behovet i forbindelse med regnskabsafslutningen, må der i øjeblikket udvises forsigtighed, når dataene anvendes til andre analytiske formål. Der foretages allerede i en vis udstrækning kvalitetskontrol af CATS-dataene, men i øjeblikket vedrører denne kontrol kun de rapporterede datas fuldstændighed og deres overensstemmelse med årsregnskaberne og de månedlige anmeldelser, samt opfyldelsen af kravene til de standardtabeller, der rapporteres, og overholdelsen af kodelisterne. En yderligere forbedring er nødvendig på dette område, navnlig hvad angår en yderligere harmonisering af rapporteringen, sandsynlighedscheck og krydskontrol med andre datakilder.

Med henblik herpå har Kommissionen allerede forsynet medlemsstaterne med det materiel, der er nødvendigt for at sikre en pålidelig, ensartet overførsel af data, hvilket er en absolut forudsætning for, at sammenfattede tal er pålidelige. Selv om databasen f.eks. indeholder data om de enkelte støttemodtageres arealer og antal husdyr, vil det forhold, at der formentlig ikke vil være alternative datakilder, som dataene kan sammenholdes eller krydscheckes med, imidlertid betyde, at muligheden for at verificere resultaterne efter en sammenfatning af de individuelle tal, begrænses eller slet ikke består. Derimod kan dataene vedrørende de udbetalte beløb som tidligere nævnt på nationalt plan kontrolleres og verificeres i rimeligt omfang på grundlag af pålidelige alternative kilder.

Bortset fra det stadig tilbagevendende problem med, at ikke alle data modtages i et fuldt harmoniseret format, er det i øjeblikket ikke alle medlemsstater, der anvender et system med entydige identifikationsnumre for alle støttemodtagere. Det er derfor ikke på nuværende tidspunkt muligt at beregne summen af de betalinger, der er foretaget til hver enkelt støttemodtager under EUGFL's Garantifond. Et krav herom er imidlertid medtaget i den nye forordning om gennemførelsesbestemmelser for det integrerede system for forvaltning og kontrol af visse EF-støtteordninger², og det får virkning fra den 1. januar 2003. Det vil dog inden denne dato være muligt at tilvejebringe omtrentlige tal.

Ovennævnte undersøgelse viste, at CATS-databasen i princippet kunne danne grundlag for en imødekommelse af det informationsbehov, som Europa-Parlamentet og Rådet har givet udtryk for. Der var imidlertid visse retlige problemer, som måtte løses, inden de indsamlede oplysninger kunne anvendes til andre formål end de oprindeligt forudsete. I den forbindelse udarbejdede Kommissionens tjenestegrene et første udkast til den fornødne ændring af bestemmelserne, som skulle gøre det muligt at anvende CATS-databasen til "kontrol med udviklingen og udarbejdelse af prognoser i landbrugssektoren", og som var nødvendig, inden en sådan datakilde kunne anvendes til et sekundært formål. Drøftelserne med medlemsstaternes repræsentanter om dette ændringsudkast fandt sted i 2001 og begyndelsen af 2002, og ændringen blev endeligt vedtaget den 6. marts 2002 (se Kommissionens forordning (EF) nr. 419/2002³).

I afventning af den officielle vedtagelse af ændringen påbegyndte Kommissionens tjenestegrene udarbejdelsen af visse hovedretningslinjer, som var nødvendige for at sikre, at dataene vedrørende enkeltpersoner fortsat kunne holdes fortrolige.

Hvad angår de (tekniske, finansielle og menneskelige) ressourcer, der vil være påkrævede for tilvejebringelsen af de data, der skal imødekomme det nye informationsbehov, vil det væsentligste behov vedrøre de menneskelige ressourcer. Med hensyn til de tekniske aspekter skulle problemet med den langsommelige behandling af dataene fra medlemsstaterne kunne løses i løbet af 2002 ved en udskiftning af det materiel, som i øjeblikket anvendes til CATS-systemet. Større investeringer kan blive nødvendige, hvis Kommissionen måtte beslutte at gennemføre alle konklusionerne i forundersøgelsen vedrørende oprettelsen af en database for betalingerne under EUGFL's Garantisektion, også selv om CATS-databasen fortsat anvendes som det centrale element ved en sådan mere ambitiøs løsning.

For at Kommissionens tjenestegrene centralt kan foretage en pålidelig sammenfatning af de individuelle data med henblik på en imødekommelse af de nye informationsbehov, er der behov for højt kvalificerede, erfarne menneskelige ressourcer. Selv om man allerede i et vist omfang råder over sådanne ressourcer, så er disses indsats i øjeblikket hovedsageligt koncentreret om regnskabsafslutningen samt, hvor der er behov herfor, om fastlæggelsen af de finansielle korrektioner, der skal foretages af de af medlemsstaterne afholdte udgifter, og de nye bearbejdningsbehov vil kræve yderligere ressourcer. Omfanget af de ekstra ressourcer, der er behov for, vil selvfølgelig afhænge af den indsats, der er nødvendig i forbindelse med ekstraktionen af de nye data, analyserne og kontrollen heraf, og hyppigheden for deres udarbejdelse. Behovet for yderligere ressourcer vil dog måske kunne begrænses, hvis ekstraktionen af data fra databasen kan begrænses til en enkelt gang om året, og hvis den i det mindste i en indledende fase kan begrænses til kun at vedrøre betalte beløb pr. størrelsesklasse, uden at omfatte fysiske data vedrørende arealer og antal husdyr.

² Kommissionens forordning (EF) nr. 2419/2001 af 11. december 2001 (EFT L 327 af 12.12.2001, s. 11).

³ EFT L 64 af 7.3.2002, s. 8.

5. KONKLUSIONER

På grundlag af de overvejelser og forhold, der er beskrevet i denne rapport, drager Kommissionen følgende konklusioner vedrørende spørgsmålet om oprettelse af en database for EUGFL, Garantisektionens betalinger til de enkelte støttemodtagere og tilvejebringelsen af data om de individuelle betalinger, opdelt efter størrelsen af den modtagne støtte og de pågældende arealer og antal husdyr:

- Selv om der kan være behov for nogle yderligere forbedringer, navnlig hvad angår datakvaliteten, rapporteringens fuldstændighed og verifikationen af resultaterne, ser den nuværende database "Clearance Audit Trail System" (CATS) ud til at kunne danne grundlag for en imødekommelse af de informationsbehov, som Europa-Parlamentet og Rådet har givet udtryk for.
- Med henblik på at gøre det muligt at anvende CATS-dataene til "kontrol med udviklingen og udarbejdelse af prognoser i landbrugssektoren" er der vedtaget de nødvendige ændringer af bestemmelserne, som vil træde i kraft i marts 2002. Der er også vedtaget en anden ændring af de nugældende bestemmelser med henblik på at indføre et altomfattende system med "entydige identifikationsnumre" for støttemodtagerne i alle medlemsstater. Dette krav får virkning fra den 1. januar 2003, hvilket dog ikke vil forhindre udarbejdelsen af omtrentlige tal inden denne dato.
- Under forudsætning af, at medlemsstaterne er i stand til at sende de nødvendige data, og at disse opfylder de krav, der er fastsat i de gældende bestemmelser, vil Kommissionen udarbejde en række tabeller, der for hver medlemsstat viser betalingernes fordeling på størrelsesklasser for modtagen støtte, når de tilgrundliggende data for det foregående regnskabsår er blevet valideret.
- AGREX-systemet for regnskabsføring og finansiel forvaltning vil blive yderligere forbedret og tilpasset. Hvis det ønskes, kan sådanne ændringer også vedrøre registreringen af de individuelle transaktioner og forholdene i forbindelse med en eventuel integrering af de oplysninger, der er til rådighed i CATS og AGREX.