

Medlemmerne af Folketingets Europaudvalg  
og deres stedfortrædere

Asiatisk Plads 2  
DK-1448 København K  
Tel. +45 33 92 00 00  
Fax +45 32 54 05 33  
E-mail: um@um.dk  
Telex 31292 ETR DK  
Telegr. adr. Etrangeres  
Girokonto 300-1806



Bilag  
1

Journalnummer  
400.C.2-0

Kontor  
EU-sekr.

23. december 2002

Til underretning for Folketingets Europaudvalg vedlægges Finansministeriets  
notat i opfølgning af samråd i Folketingets Europaudvalg den 29. november  
2002 vedr. Kommissionens finansforvaltning m.v.

Poul Nyrup

18. december 2002  
7. kontor GGI/HKI  
J.nr. 02-07/341-19

## Notat til Folketingets Europaudvalg om Kommissionens finansforvaltning m.v.

### Rollefordeling ved gennemførelsen af EU's budget

#### *Hovedbestemmelser i EF-traktaten*

Når Rådet og Europa-Parlamentet i deres egenskab af budgetmyndigheder har vedtaget EU's budget gennemføres budgettet af Kommissionen på dennes eget ansvar, jf. artikel 274 i EF-traktaten.

Kommissionen administrerer budgettet inden for rammerne af de givne bevillinger og i overensstemmelse med bestemmelserne i Finansforordningen vedrørende De Europæiske Fællesskabers almindelige budget og de af denne forordning afledte mere detaljerede bestemmelser. Endvidere skal Kommissionen gennemføre budgettet i overensstemmelse med princippet om forsvarlig økonomisk forvaltning, dvs. i overensstemmelse med principperne om sparsommelighed, produktivitet og effektivitet.

Kommissionen skal hvert år forelægge Rådet og Europa-Parlamentet regnskabet vedrørende anvendelsen af budgettets poster i det forløbne regnskabsår samt en oversigt over Fællesskabernes aktiver og passiver, jf. artikel 275 i EF-traktaten. De nærmere regler for indhold og opstilling af regnskabet m.m. fremgår af Finansforordningens bestemmelser om regnskabsaflæggelse og regnskabsføring.

Medlemsstaterne samarbejder med Kommissionen med henblik på at sikre, at bevillingerne anvendes i overensstemmelse med princippet om forsvarlig økonomisk forvaltning, jf. ligeledes artikel 274 i EF-traktaten. Der skal derfor tilrettelægges et snævert, løbende samarbejde mellem de kompetente nationale myndigheder og de relevante tjenestegrene i Kommissionen

Endvidere træffer medlemsstaterne de samme foranstaltninger til bekæmpelse af svig, der skader Fællesskabets finansielle interesser, som til bekæmpelse af svig, der skader deres egne finansielle interesser, jf. artikel 280 i EF-traktaten. Med denne bestemmelse sidestilles beskyttelsen af de finansielle interesser på nationalt niveau og på fællesskabsniveau.

EF-traktatens bestemmelser om gennemførelsen af EU's budget ligger på linje med det partnerskab mellem Kommissionen og medlemslandene om gennemførelsen af Fællesskabets politikker, som traktaten i øvrigt forudsætter. Kommissionen skal således sikre Fællesmarkedets funktion og udvikling (artikel 211) og medlemsstaterne skal loyalt sikre opfyldelsen af traktatlige og andre retlige forpligtelser (artikel 10).

#### *Direkte forvaltning*

En række fællesskabsprogrammer forvaltes direkte af Kommissionen uden at det kræver inddragelse af medlemsstaternes administrationer. Denne direkte forvaltning omfatter knapt 20% af EU-budgettet på områder som interne politikker (uddannelse og kultur, turisme, energi, forskning og udvikling m.m.), eksterne aktioner (humanitær bistand, fødevarehjælp m.m.) og en del af førtiltrædelsesstøtten til kandidatlandene.

#### *Delt forvaltning*

Størsteparten af Fællesskabets politikker gennemføres i partnerskab mellem Kommissionen og medlemsstaterne. Denne delte forvaltning af fællesskabsprogrammerne indebærer, at Kommissionen og medlemsstaterne har hver deres administrative opgaver, der som nævnt forudsættes udført i tæt samarbejde. Den delte forvaltning omfatter godt 80% af EU-budgettet med den fælles landbrugspolitik og strukturforanstaltningerne som hovedområder.

Denne kompetence- og opgavemæssige tvedeling mellem Kommissionen og medlemslandene komplicerer selvsagt gennemførelsen af EU's budget, der i praksis er fordelt på mange forskelligartede og geografisk spredte forvaltningsorganer, der rækker fra Kommissionens centrale forvaltning over national, regional og lokal forvaltning. Dertil kommer det meget store antal lokale støttemodtagere (institutioner, enkeltpersoner m.m.) på de forskellige politikområder.

De komplicerende forhold ved delt forvaltning kræver særlige foranstaltninger fra Kommissionens side, for at Kommissionen kan leve op til traktatens bestemmelse om, at Kommissionen gennemfører budgettet på eget ansvar. Det skal her understreges, at selvom budgetforvaltningen af fællesskabets politikker måtte være delt, er Kommissionens finansielle ansvar over for Unionens øvrige institutioner - Ministerrådet, Europa-Parlamentet og Revisionsretten - helt og udeleligt.

For at kunne løfte dette ansvar fører Kommissionen kontrol med medlemsstaternes bevillingsanvendelse ved bl.a. at stille omfattende krav til medlemsstaterne om regnskabsmæssig og anden rapportering. Endvidere foretager Kommissionen - i samarbejde med de nationale kontrol- og tilsynsmyndigheder - inspektion på stedet af såvel tilvejebringelsen af EU's egne indtægter som gennemførelsen af programmer og projekter (med)fi-

nansieret af EU. Såfremt der konstateres fejl, uregelmæssigheder eller be-  
svigelser opstår krav om tilbagebetaling af midler, henholdsvis  
iværksættelse af administrative, finansielle eller eventuelt strafferetlige  
sanktioner.

## **Kommissionens reform af finansforvaltningen**

### *Den Uafhængige Ekspertgruppes beretninger*

På baggrund af fremkomne oplysninger om lemfældig finansforvaltning i  
Kommissionen vedtog Europa-Parlamentet den 14. januar 1999 en be-  
slutning om forbedring af Kommissionens økonomiske forvaltning. Som  
led i beslutningen blev der nedsat en Uafhængig Ekspertgruppe, der fik til  
opgave at søge fastlagt, i hvilket omfang Kommissionen som organ eller  
de enkelte kommissærer bar et særligt ansvar for de eksempler på svig, fejl  
og forsømmelser eller nepotisme, som var blevet rejst under Parlamentets  
drøftelser.

Den Uafhængige Ekspertgruppe offentliggjorde sin beretning om påstan-  
de om svig, fejl og forsømmelser og nepotisme i Kommissionen den 15.  
marts 1999. På baggrund af undersøgelsen af en række konkrete sager  
vedrørende Kommissionens direkte forvaltning fandt ekspertgruppen til-  
fælde, hvor kommissærer eller Kommissionen som helhed bar ansvaret  
for stærkt kritisable dispositioner. I beretningen konkluderedes bl.a., at  
der var behov for en "ansvarliggørelse" på alle niveauer i Kommissionen.  
Ekspertgruppens kritik førte til, at Kommissionen samme dag besluttede  
at træde tilbage.

Efterfølgende afgav Den Uafhængige Ekspertgruppe den 10. september  
1999 yderligere en beretning om svagheder i Kommissionens forvaltning  
og behovet for reformer.

Hermed var startskuddet givet til den omfattende reform af Kommissio-  
nens samlede administration, der blev lanceret af den nytiltrådte Kommissi-  
on ved årsskiftet 1999/2000.

### *Kommissionens Hvidbog*

Kommissionen offentliggjorde i april 2000 sin Hvidbog om reformen af  
Kommissionen. Hvidbogen med tilhørende handlingsplan lagde op til om-  
fattende reformer for at realisere følgende fire overordnede mål: En an-  
svarsbevidst forvaltningskultur; bedre prioritering og ressourcestyring; ud-  
bygget personalepolitik samt styrkelse af finansforvaltningen.

Som led i ansvarliggørelsen af den finansielle forvaltning på alle niveauer  
har Kommissionen - siden Hvidbogens fremkomst - gennemført følgende  
større tiltag med henblik på at forbedre økonomistyringens kvalitet:

- Afskaffelsen af den centraliserede forudgående påtegning af udgiftsdispositioner, idet beføjelser til at godkende udgifter som hovedregel er uddelegeret til de enkelte generaldirektorater m.v.
- Etableringen af en central, uafhængig intern revisionstjeneste, der refererer direkte til Kommissionens næstformand samt nedsættelse af et revisionsopfølgingsudvalg med budgetkommissæren som formand.
- Oprettelsen af en central finanstjeneste i Generaldirektoratet for Budget, der kan yde rådgivning m.v. til alle enheder i økonomiforvaltningen.
- Indførelsen af en revisionsfunktion i de enkelte generaldirektorater med direkte referat til generaldirektøren.
- Udarbejdelsen af årlige aktivitetsrapporter i de enkelte generaldirektorater om opnåede resultater, ressourceanvendelsen, regnskabet m.m. Aktivitetsrapporterne skal forsynes med en erklæring af hver generaldirektør om pålideligheden af økonomistyringen under vedkommendes ressort. Rapporterne forelægges for Rådet, Parlamentet og Revisionsretten.
- Styrkelsen af samarbejdet mellem de relevante tjenestegrene i Kommissionen og Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF).

Med disse tiltag har Kommissionen gennemført de væsentligste elementer i Hvidbogens reformpakke vedrørende finansforvaltningen (foranstaltningerne 63-98 i Hvidbogens handlingsplan).

#### *Generaldirektørernes årsrapportering og opfølgningen herpå*

De nævnte årlige aktivitetsrapporter og de erklæringer, som generaldirektørerne afgiver, er et centralt element i ansvarliggørelsen af Kommissionens finansforvaltning. Dette nye rapporteringsinstrument blev anvendt første gang for året 2001.

Kommissionen offentliggjorde i juli 2002 en sammenfatning af de enkelte generaldirektørers årsrapporter. I sammenfatningen redegøres for fremkomne kritiske bemærkninger og forbehold angående bl.a. den finansielle forvaltning, ligesom der opstilles en handlingsplan på 18 punkter til imødegåelse af de påpegede svagheder. Handlingsplanen indeholder bl.a. følgende foranstaltninger:

- Styrkelse af Kommissionens direkte forvaltning ved bedre kontraktstyring.

- Klargøring af ansvars- og opgavefordelingen mellem Kommissionen og medlemsstaterne ved den delte forvaltning af strukturfondene.
- Forbedring af metoder m.v. ved udarbejdelsen af generaldirektøernes erklæringer til brug for næste års rapportering.
- Effektivisering af overvågningen af den interne kontrol i økonomiforvaltningen.
- Modernisering af de regnskabsmæssige rammer og systemer, jf. også nedenfor.

Sammenfatningen af generaldirektøernes årsrapporter behandler med stor åbenhed de svagheder i Kommissionens finansforvaltning, der bør rettes op på. Samtidig vidner den fremlagte handlingsplan om Kommissionens vedvarende engagement, når det gælder ansvarliggørelsen af finansforvaltningen.

### **Kommissionens modernisering af regnskabsvæsenet**

#### *Revisionsrettens kritik*

Som et vigtigt led i udarbejdelsen af årsberetningen om EU's regnskaber afgiver Revisionsretten en revisionserklæring om regnskaberne's rigtighed. Regnskabserklæringen er overvejende baseret på Rettens finansielle revision af, om regnskabsførelsen er korrekt.

Revisionsretten har gennem årene anerkendt, at regnskaberne giver et retvisende billede af Fællesskabernes indtægter og udgifter samt finansielle stilling ved regnskabsårets udgang. Retten har dog knyttet en række forbehold og bemærkninger til regnskabserklæringerne, der primært udspringer af svagheder ved Kommissionens regnskabsførelse. Det drejer sig efter Rettens opfattelse i hovedsagen om følgende svagheder:

- Kommissionens regnskabsaflæggelse bør inkludere løbende udarbejdelse af et omkostningsregnskab til brug for opgørelsen af Fællesskabets konsoliderede balance i det almindelige regnskab, selvom det ikke er udtrykkeligt fastsat i den gældende finansforordning. Det drejer sig bl.a. om afskrivninger på bygninger, lagre og investeringer i øvrigt samt ændret periodisering af lånetransaktioner m.v.
- Kommissionens centrale regnskabssystem SINCOM 2 med tilhørende undersystemer lider af en række operationelle mangler, der skaber tvivl om datasammenhænge (overensstemmelse mellem data i de forskellige systemer) og datasikkerhed (adgangskontroller m.m.). Der burde derfor være udført flere løbende afstemninger mellem de finansielle data i SINCOM 2 og de lokale systemer. Dertil kommer mangler ved rappor-

teringsfaciliteterne vedrørende f.eks. indtægter og kontrol af fordringer.

#### *Den ny finansforordning*

Med Rådets vedtagelse i juni 2002 af den omarbejdede Finansforordning vedrørende De Europæiske Fællesskabers almindelige budget er der skabt det fornødne lovmæssige grundlag for Kommissionens kommende regnskabsreform. Bestemmelserne om regnskabsaflæggelse og regnskabsføring i den ny finansforordning rummer en række forbedringer vedrørende anvendelsen af internationalt anerkendte regnskabsprincipper og -metoder for den offentlige sektor.

Som en væsentlig nydannelse på regnskabsområdet fastlægges, at Fællesskabets almindelige regnskab - der inkluderer balancen over Fællesskabets formuemæssige stilling - skal være omkostningsbaseret, jf. også Revisionsrettens ønske herom. Der er dog fortsat mulighed for, at det såkaldte bevillingsregnskab, der viser resultatet af budgettets gennemførelse, aflægges som et kasseregnskab baseret på indgåede udgiftsforpligtelser samt foretagne indbetalinger og udbetalinger.

Den ny finansforordning træder som hovedregel i kraft den 1. januar 2003. Da en overgang til delvist omkostningsbaseret regnskabsaflæggelse m.m. imidlertid er et stort projekt indføres bestemmelserne herom gradvist, afhængigt af de tekniske muligheder, og anvendes først fuldt ud i regnskabsåret 2005.

#### *Kommissionens moderniseringsovervejelser*

Kommissionens omfattende reform af finansforvaltningen er af betydning for alle hovedfaserne i den finansielle styring og kontrol, der omfatter såvel budgettering, bevillingsanvendelse og regnskabsførelse som intern kontrol og revision. Dermed har gennemførte og igangværende reformtiltag også i sig selv medvirket til moderniseringen af Kommissionens regnskabsvæsen. Det gælder dels styrkelsen af regnskabsvæsenets organisation og de skærpede kravene til regnskabsrapporteringen, og dels den udbyggede interne overvågning af systemer og rutiner på området, bl.a. ved etableringen af interne revisioner på centralt og lokalt niveau.

Det der på denne baggrund først og fremmest udestår i den fortsatte modernisering af Kommissionens regnskabsvæsen er indførelsen af nye regnskabsstandarder, regnskabsmetoder og regnskabssystemer. Der er her - særligt på IT-systemsiden - tale om komplicerede og omkostningskrævende (udvikling)opgaver og projekter, hvis planlægning og gennemførelse tager tid og i øvrigt er behæftet med ikke ubetydelige risici.

Parallelt med reformen af finansforvaltningen som helhed har Kommissionen derfor gennem længere tid overvejet, hvorledes regnskabsvæsenets videre modernisering skal gribes an. Overvejelserne herom har selvsagt

også indbefattet Revisionsrettens kritik af Kommissionens regnskabsførelse og kravene til regnskabsaflæggelse og regnskabsføring i den ny finansforordning. Kommissionens overvejelser blev i juli 2002 fremlagt af budgetkommissær Michael Schreyer i et memorandum om Kommissionens reform af de regnskabsmæssige rammer og systemer. Memorandumet indeholder hovedelementerne i den handlingsplan, som Kommissionen efter det oplyste forventer at træffe beslutning om i januar 2003. Det drejer sig om følgende elementer:

- Fællesskabets almindelige regnskab aflægges som omkostningsregnskab, jf. den ny finansforordnings bestemmelse herom. I overensstemmelse hermed skal omkostningerne - og dermed ressourceforbruget - forbundet med Fællesskabets forskellige aktiviteter opgøres, uanset hvornår betalingen for aktiviteterne finder sted. Dermed kan Fællesskabets økonomiske stilling beskrives mere fuldstændigt og præcist, ligesom regnskabspraksis tilnærmes den private sektors årsregnskabsaflæggelse.
- Udvikling af et integreret regnskabssystem, som indeholder alle nødvendige oplysninger til brug for udarbejdelsen af regnskaberne, hvorfra alle regnskabsdata hentes direkte, og som løfter datakvalitet og datasikkerhed. Denne udviklingsopgave indebærer nogle grundlæggende valg som led i fastlæggelsen af en edb-strategi, der både tager hensyn til allerede foretagne systeminvesteringer (i SINCOM 2 og SAP/R3), nye teknologiske muligheder og kravet om delvis overgang til omkostningsbaseret regnskabsaflæggelse i 2005.
- Indpasning af lokale økonomisystemer i den ny edb-arkitektur, således at der sikres en klar arbejdsdeling mellem håndteringen af forskellige typer regnskabsdata efter styringsbehovene på centralt niveau (herunder krav om samlet regnskabsaflæggelse) og lokalt niveau (herunder særlige krav til økonomistyringen af forskelligartede ordninger fra sektorområde til sektorområde).

Budgetkommissær Schreyer understreger i sit memorandum, at moderniseringen af regnskabsvæsenet er et omfattende arbejde, der kræver tid, ekspertise og finansielle ressourcer at gennemføre. Det er hensigten at iværksætte det detaljerede arbejde for udviklingen af de regnskabsmæssige rammer og systemer i 2003 og afvikle test- og gennemførelsesfaser i 2004, således at den lovbestemte frist for reformens indførelse kan overholdes.

### **Reform af EU's personalevedtægt: Adgang til at indberette uregelmæssigheder**

Ved oprettelsen af Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF) i juni 1999 vedtog Kommissionen regler, der forpligter tjenestemænd, som under

deres arbejde opdager uregelmæssigheder - herunder svig og korrupsion - til at rapportere disse uregelmæssigheder ("whistle blowing"), og som giver tjenestemænd, der efterlever denne pligt, beskyttelse mod negative følger i forhold til egen ansættelse.

I den førnævnte Hvidbog om reformen af Kommissionen anbefales, at rettigheder og pligter i forbindelse med rapportering af uregelmæssigheder indskrives i personalevedtægten for alle ansatte i EU (foranstaltning 59 i handlingsplanen). I forlængelse heraf foreslår Kommissionen, at den eksisterende juridiske ramme suppleres og inkorporeres i personalevedtægten, således at "whistle blowing" bliver en integreret del af Unionens personalepolitik. Dette sker bl.a., fordi man fra ledelseshold vil signalere, hvor alvorligt man tager kampen mod svig og andre uregelmæssigheder. Forslaget til ny personalevedtægt blev fremlagt af Kommissionen i april 2002 og behandlingen heraf forventes afsluttet inden 1. juli 2003.

Som tidligere skal tjenestemændene straks underrette OLAF direkte om alvorlige forseelser, de har opdaget. Alternativt kan de underrette deres kontorchef, generaldirektør eller institutionens generalsekretær, som herefter har en pligt til at informere OLAF. Tjenestemænd, der har videregivet sådanne oplysninger, må fortsat ikke udsættes for negative konsekvenser heraf, såfremt de har handlet rimeligt og ærligt.

De hidtidige regler forudså ikke en situation, hvor tjenestemænd underretter personer eller institutioner udover de ovenfor angivne. Via de nye regler i personalevedtægten får tjenestemændene nu mulighed herfor i form af rapportering til Ombudsmanden eller formanden for Kommissionen, Rådet, Parlamentet eller Revisionsretten. Tjenestemændene vil fortsat blive beskyttet mod negative følger, såfremt de mener, at de informationer, som de er i besiddelse af, og de beskyldninger, de måtte indebære, er sande.

Herudover skal tjenestemændene have givet både OLAF og ansættelsesinstitutionen en rimelig frist til at foretage undersøgelser og evt. tage andre passende skridt med hensyn til den påståede forseelse. I første omgang informerer OLAF eller ansættelsesinstitutionen tjenestemændene om længden af den periode, som skal anvendes hertil, og hvorunder tjenestemændene ikke må informere andre parter. I fald tjenestemændene kan demonstrere, at denne periode er for lang, kan de ignorere den angivne tavshedsperiode.

Det skal understreges, at beskyttelsen mod negative konsekvenser ikke gælder, såfremt tjenestemændene i forbindelse med "whistle blowing" gør sig skyldig i overtrædelse af nationale regler som f.eks. injurielovgivningen. Ligeledes er tjenestemændene i forbindelse med "whistle blowing" underlagt krav om overholdelse af øvrige tjenesteregler i personalevedtægten for ansatte i EU.