



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 17.12.2002
KOM(2002) 755 endelig

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN

Modernisering af De Europæiske Fællesskabers regnskabssystem

Indhold

INDLEDNING	4
Behovet for modernisering	4
Retsgrundlaget	4
Ændringerne i international offentlig regnskabsføring	5
Ændringerne af regnskabsprincipperne i De Europæiske Fællesskaber	5
Det nuværende datasystem	6
Formålet med denne meddelelse	6
I. DEL I: REGNSKABSSYSTEMET	7
I.1. Den nuværende situation	7
I.2. Den nødvendige udvikling	8
I.3. Situationen i medlemsstaterne	9
I.4. Det fremtidige system	10
I.4.1. Det dobbelte system	10
I.4.2. Anvendelse af bestående standarder: IPSAS	11
I.5. Kommende aktioner	12
I.5.1. Udarbejdelse af det nye regnskabssystem	12
I.5.2. Integration af regnskabsdata	17
I.5.3. Tilrettelæggelsen af den interne kontrol af regnskabsdata	22
I.5.4. Videreuddannelse og øget interesse hos de involverede	26
II. DEL II: DATASYSTEMET	28
II.1. Nuværende situation	28
II.1.1. Beskrivelse af den nuværende situation	28
II.1.2. Behovet for oprettelse af en funktion for periodiseret regnskabsføring	29
II.1.3. Sammenhængen mellem subsystemerne	29
II.1.4. Forvaltningsfunktionen	30
II.1.5. Udgifterne til det nuværende system	30
II.2. Situationen i medlemsstaterne	30
II.3. De fremtidige muligheder	31
II.3.1. Mulighed 1: Forsat anvendelse af det nuværende system	33

II.3.2.	Mulighed 2: En enkelt standardpakke	33
II.3.3.	Mulighed 3: Et nyt integreret system	34
II.3.4.	Systemernes interoperabilitet	36
II.3.5.	Evaluering af systemmulighederne	37
II.4.	Kommende aktion	39
II.4.1.	Forbedring af det nuværende system	39
II.4.2.	Udviklingen af det nye system	40
II.4.3.	Tidsplan.....	41
III.	DEL III: PROJEKTFORVALTNING	42
III.1	Projekttilrettelæggelse.....	42
III.2	Projektressourcer.....	43
III.3.	Tidsplan.....	45
	KONKLUSION.....	50
	<u>BILAG A: INTERNATIONALE REGNSKABSSTANDARDE FOR DEN</u> <u>OFFENTLIGE SEKTOR (IPSAS).....</u>	51
	<u>BILAG B: OPGØRELSE</u>	55
	<u>BILAG C: Meddelelsen i forhold til Revisionsrettens bemærkninger.....</u>	56
	<u>BILAG D: Foranstaltninger med henblik på modernisering af regnskabssystemet.....</u>	60

INDLEDNING

Behovet for modernisering

Kommissionen har gennemført væsentlige forbedringer i sin finansielle forvaltning og sine kontrolsystemer siden vedtagelsen af hvidbogen om reformerne i marts 2000. Det er dog nødvendigt med yderligere ændringer for at få reformmålene realiseret, især inden for regnskab, hvor den omarbejdede finansforordning kræver, at regnskaberne udarbejdes efter periodiseringsprincippet fra 2005. Dette nødvendiggør på sin side, at Kommissionen gennemfører væsentlige ændringer af sine informationssystemer og udvikler et integreret datasystem til de yderligere krævede funktioner. Kommissionen erkender de store udfordringer, der er forbundet med et så komplekst projekt af så store dimensioner, og selve håndteringen af dem bliver en integreret del af processen.

Korrekt planlægning er meget vigtig for, at projektet kan gennemføres med held. På grundlag af nærværende meddelelse kan man danne sig et klart overblik over målene for projektet og i givet fald over, hvorledes de kan nås. Den redegør ligeledes for de resultater og fordele, der forventes, og for tidsplanerne samt for elementerne i projektstyringen og rapporteringslinjerne.

Revisionsretten har i sin årsberetning for regnskabsåret 2001 anført, at der, på trods af at regnskaberne nøje afspejler Fællesskabernes indtægter og udgifter samt finansielle situation, er behov for en øjeblikkelig, dybtgående indsats i Kommissionens tjenestegrene for at tage højde for de risici, der skyldes manglerne ved regnskabssystemet (se afsnit 9.6-9.8). Det skal bemærkes, at Revisionsrettens kritik grundlæggende går på det almindelige regnskab og i mindre omfang på budgetregnskaberne.

Kommissionen har påtaget sig at forbedre og modernisere Fællesskabets regnskabssystem. Således anerkender den i sit svar på punkt 9.7-9.8, "at de regnskabsmæssige problemer, som Revisionsretten påpeger, fortsat er til stede. Der vil hurtigst muligt blive iværksat en reform af regnskabssystemet. Kommissionen lægger stor vægt på moderniseringen af regnskabssystemet. Inden udgangen af 2002 vil Kommissionen træffe beslutning om mulighederne for ændringer, den foreslåede tidsplan for gennemførelsen samt de forventede omkostninger og bevillinger. Da det i henhold til den nye finansforordning desuden er et krav, at regnskabet fra og med 2005 skal udarbejdes efter periodiseringsprincippet, er det tvingende nødvendigt at træffe de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at de nødvendige bestemmelser og procedurer er på plads i Kommissionen".

Retsgrundlaget

Kommissionens forpligtelser med hensyn til regnskaberne følger direkte af EF-traktaten. Således fastsættes følgende i artikel 275: "Kommissionen forelægger hvert år Rådet og Europa-Parlamentet regnskabet vedrørende anvendelsen af budgettets poster i det forløbne regnskabsår. Den forelægger endvidere en oversigt over Fællesskabets aktiver og passiver." Disse bestemmelser er af særlig betydning, fordi Rådet og

Europa-Parlamentet i forbindelse med dechargeproceduren i artikel 276 gennemgår de i artikel 275 nævnte regnskaber og oversigter og Revisionsrettens årsberetning.

Grundlaget for det nye regnskabssystem er den nye finansforordnings artikel 125: "Ifølge periodiseringsprincippet skal årsregnskaberne omfatte udgifter og indtægter, der vedrører regnskabsåret, uanset betalings- og inkasseringstidspunkt". I overensstemmelse med artikel 181 indføres "Bestemmelserne gradvis ... og anvendes fuldstændigt i regnskabsåret 2005".

Ændringerne i international offentlig regnskabsføring

Som i de fleste øvrige regnskabssystemer i den offentlige sektor var Fællesskabets system ikke udformet til at overholde principperne for periodiserede regnskaber. Med de nye regler vil Kommissionen imidlertid være blandt de offentlige myndigheder og institutioner, der har taget store skridt med henblik på at forbedre deres regnskabspraksis.

Der har i de seneste år været stor interesse for at få moderniseret den offentlige forvaltning. Offentlig regnskabspraksis, hvor der oftest kun foregik en registrering af udgifter og indtægter, skal nu til at være et ægte forvaltningsinstrument, hvormed forståelsen lettes, og pålideligheden øges af myndighedernes eller det offentliges finansielle situation.

Kommissionen er ikke alene om at gå over til at anvende det almindeligt anerkendte periodiseringsprincip. Mange udviklede lande er med i samme proces og er, opmuntret af internationale organer som OECD og IFAC¹, i de seneste år begyndt at modernisere deres regnskabssystemer, således at de fra et system baseret på kasseregnskabsprincippet går over til et, der er baseret på periodiseringsprincippet.

Erfaringerne i medlemsstaterne viser, at det medfører store omvæltninger at reformere de offentlige regnskabssystemer, når der skal indføres en ny praksis, der kræver en stor indsats, både finansielt og menneskeligt.

Ændringerne af regnskabsprincipperne i De Europæiske Fællesskaber

Kommissionen har på samme måde følt, at den måtte med i denne internationale regnskabsreform, og besluttede for nogle år siden at udvikle sit system fra blot at være en registrering af udgifts- og indtægtstransaktionerne over budgettet (kasseregnskab) til et regnskab baseret på periodiseringsprincippet, som giver et mere fuldstændigt billede af Fællesskabets finansielle situation, fordi det viser alle regnskabsårets aktiver og passiver samt udgifter og indtægter.

Kommissionen satte i 2000 en flerårig plan i gang med henblik på modernisering af sin regnskabspraksis. Denne omfattede

- en undersøgelse afleveret medio 2000 udarbejdet af højtstående eksperter i offentlig regnskabsføring af opstillingen og præsentationen af EU's regnskaber

¹ IFAC: International Federation of Accountants

- udarbejdelsen i juni 2001 af en handlingsplan for modernisering, der drøftedes med Revisionsretten, der var tilfreds med hovedlinjerne i dokumentet
- indførelse af elementer af periodiseret regnskabsføring i præsentationen af årsopgørelserne og beregningen af det økonomiske resultat fra 2000, hvilket er et skridt fremad, og i overensstemmelse med den almindelige tendens i den offentlige sektor på internationalt plan², samt indførelse af en regnskabs- og konsolideringshåndbog for alle institutioner
- analyse af adskillige medlemsstaters erfaringer (Det Forenede Kongerige, Frankrig, Sverige, Spanien og Nederlandene)
- vedtagelse af den ny finansforordning, herunder indførelse af de nye principper for periodiseret regnskab
- den 24. juli fremlagde det medlem af Kommissionen, der har ansvar for budgettet, en meddelelse (SEK(2002) 853) for Kommissionen med redegørelse for det omfattende arbejde med modernisering af regnskabspraksis og data-systemet.

Det nuværende datasystem

Opbygningen af Kommissionens centrale finansforvaltning og regnskabssystem er kompleks og omfatter tre forskellige systemer, der er indbyrdes sammenkoblede og ligeledes forbundet med de udbetalende tjenesters interne systemer, der hovedsagelig benyttes til administrative formål i de forskellige sektorer. Systemet opfylder ikke kravene i den nye finansforordning, fordi det i sin tid ikke blev udformet til at behandle regnskabsdata efter periodiseringsprincippet, således som det kræves fra regnskabsåret 2005 efter de nye bestemmelser.

Det skal understreges, at regnskabsreglerne skal opstilles først, hvorefter datasystemet skal udformes i overensstemmelse med disse regler.

Formålet med denne meddelelse

De etaper, der beskrives i meddelelsen af 24. juli 2002, er de elementer, der skal gøre det muligt fra regnskabsåret 2005 at skifte fra et system baseret på kasseregnskabsprincipper til det integrerede regnskabssystem baseret på periodiseringsprincippet, således som det kræves i finansforordningen.

Kommissionen er klar over, at der må gennemføres flere analyser og evalueringer som led i den normale projektforvaltningsproces.

² Revisionsretten - Årsberetning vedrørende regnskabsåret 2000 (2001/C 359/01)- 9.36

Der er et dobbelt formål med denne meddelelse, nemlig

- at få et detaljeret forslag vedtaget, således at Kommissionen kan træffe beslutning om regnskabsreglerne, især om, hvorledes de almindeligt accepterede periodiseringsprincipper kan gennemføres
- at planlægge, hvorledes projektets gennemførelse skal organiseres, hvilke ressourcer der er nødvendige til arbejdet, og efter hvilken tidsplan et integreret datasystem kan etableres. Mulighederne skal vurderes nøje, og den foretrukne løsning udpeges.

Målet er i begyndelsen af 2003 at indlede en detaljeret udvikling af både regnskabs- og datasystemet, idet den relevante afprøvning og gennemførelse skal foregå fra 2004.

I. DEL I: REGNSKABSSYSTEMET

I.1. Den nuværende situation

Kommissionens regnskaber føres i overensstemmelse med finansforordningen af 21. december 1977³.

Regnskaberne omfatter budgetregnskabet og det almindelige regnskab. Budgetregnskabet giver et detaljeret billede af det årlige budgets gennemførelse. Det er baseret på et modificeret kasseregnskab (inkl. fremførsler). Budgettets resultat for året beregnes på grundlag af de udbetalte og opkrævede beløb (inkl. fremførsler).

Kommissionen har allerede via de årlige tilpasninger indført elementer af periodiseringsregnskabet med henblik på opstillingen af årsopgørelserne. Disse tilpasninger vedrører hovedsagelig anlægsaktiver (erhvervelser, afhændelser, tilbagebetalinger), lagre, gæld, lån, aktiebeholdninger, nedskrivninger, henlæggelser og afskrivninger. Herved bliver det muligt at beregne det økonomiske resultat.

Formålet med beregningen af det økonomiske resultat er at skabe en forbindelse mellem budgetregnskabet baseret på kasseregnskabsprincippet og det almindelige regnskab, der i stadig højere grad opstilles efter periodiseringsprincippet. Det viser den virkning, de udgifter og indtægter, der ikke kommer fra budgetregnskabet, har på balancen.

Alle data, der benyttes til opstilling af en balance efter periodiseringsprincippet, er imidlertid ikke direkte baseret på regnskabsposter, men kommer fra data uden for regnskaberne, der er baseret på regnskabs- og konsolideringshåndbogen, og som videregives til GD Budget af Kommissionens øvrige generaldirektorater. For fuldstændighedens og pålidelighedens skyld indsamles alle disse data fortrinsvis ved kilden i de forskellige generaldirektorater.

³ Og i overensstemmelse med gennemførelsesbestemmelserne hertil, forordningen om de ikke-finansielle anlægsaktiver samt regnskabs- og konsolideringshåndbogen.

Revisionsretten har i sin seneste årsberetning fremhævet den indsats, som Kommissionen har gjort for at forbedre regnskabssystemet, men har også opfordret den til gå et skridt videre og indføre et integreret regnskabssystem i overensstemmelse med internationale regnskabsstandarder.

I.2. Den nødvendige udvikling

Hovedformålet med Kommissionens nye regnskabssystem er at frembringe finansielle data til regnskabsbrugere, og at stille bedre forvaltningsredskaber til rådighed.

De vigtigste brugere af De Europæiske Fællesskabers regnskabsberetninger er:

- **Internt:** Overordnede ledere og udbetalingstjenester har behov for adgang til detaljerede interne finansberetninger som et redskab ved beslutningstagningen og for at forbedre projektforvaltningen og foretage intern kontrol.
- **Eksternt:** Europa-Parlamentet, Rådet, Revisionsretten, offentligheden og andre brugere, f.eks. myndigheder, ratingorganer, økonomiske, politiske og finansielle analytikere, herunder medierne.

Set som samlet gruppe forventer brugerne, at finansberetningerne afspejler De Europæiske Fællesskabers ansvar for den finansielle situation og for de midler, Fællesskaberne betros, og at de indeholder de nødvendige informationer til brug ved beslutningstagningen.

Kvaliteten af oplysningerne i finansberetningerne er afgørende for, hvor nyttige disse beretninger er for brugerne. De grundlæggende krav er følgende: forståelighed, relevans, væsentlighed, pålidelighed, korrekt opstilling, indhold over form, neutralitet, forsigtighed, fuldstændighed, sammenlignelighed og rettidighed.

Kasseregnskaber giver oplysninger, der opfylder nogle af målene for finansberetningerne. Det er imidlertid ikke den mest hensigtsmæssige måde at give finansielle oplysninger på. Med kasseregnskaber er der intet krav om at afstemme udgifter og indtægter i den relevante periode, og anlægsudgifter bogføres med det samlede beløb det år, hvor købet eller salget foretages. Kasseregnskaber mangler også struktur til opførelse af aktiver og passiver.

Regnskaber baseret på periodiseringsprincippet⁴ skulle give brugerne finansielle oplysninger om f.eks., hvilke ressourcer der kontrolleres af enheden, dens driftsudgifter (udgifterne ved køb af varer og tjenester), avancerede oplysninger om cash flow og andre oplysninger til nytte både til vurdering af den finansielle situation og ændringer deri og til at vurdere, om den rapporterende enhed fungerer økonomisk og effektivt. Brugere kan

⁴ Periodiseringsprincippet betyder, at transaktioner og andre begivenheder opføres, når de gennemføres (indræder) (og ikke blot ved modtagelsen/betalingen af kontanter eller tilsvarende). Derfor registreres transaktionerne og begivenhederne i regnskaberne og indskrives i årsregnskaberne for den periode, som de vedrører. De elementer, der anerkendes under periodiseringsprincippet, er aktiver, passiver samt indtægter og udgifter" (IPSAS 1).

også benytte finansberetningerne til at vurdere Kommissionens ressourceforvaltning, overholdelse af lovgivningen og EF's finansielle stilling.

Periodiseringsregnskaber kræver, at organisationerne fører fuldstændigt regnskab over aktiver og passiver og at de identificerer og registrerer alle transaktioner uden for balancen. For at Kommissionen kan følge principperne for periodiseret regnskabsføring og overholde regnskabsstandarderne, må de relevante aktiver og passiver, der skal indgå i balancen, identificeres.

For at kunne få stillet pålidelige finansielle oplysninger til rådighed skal regnskabs-systemet ændres på forskellige områder. Disse ændringer vil medføre,

- at der vedtages almindeligt accepterede periodiserede regnskabsprincipper
- at der sker en udvikling af et integreret regnskabssystem, der indeholder alle de oplysninger, der er nødvendige for opstillingen af regnskaber baseret på periodiseringsprincippet (se del II i denne meddelelse)
- at der sker en udvikling af et almindeligt regnskabssystem, der baseres på periodiserede regnskaber, og opretholdes et kasseregnskabsbaseret budgetregnskab
- at der indføres regnskabsmetoder og evalueringsregler, der opfylder de vedtagne regnskabsprincipper
- at årsopgørelserne forbedres, så de giver et nøjagtigt billede af aktiver og passiver, budgetgennemførelsen, resultatet og cash flow
- at konsolideringens omfang udvides.

I.3. Situationen i medlemsstaterne

Den offentlige sektors regnskaber er traditionelt kasseregnskabsbaserede. Dette blev først overvejet ændret for nylig, da der i OECD-landene opstod krav om, at principperne om god regeringsførelse og ny offentlig forvaltning skulle indføres.

Denne nye tendens har ført til en lang række ændringer, som f.eks. udskiftning af indlæsningskontrol med resultatkontrol, resultatmåling, decentralisering, outsourcing, bemyndigelse af medarbejdere og periodiseringsregnskaber. Denne metode støttes af internationale organer som International Federation of Accountants (IFAC), Verdensbanken og OECD.

Flere EU-medlemsstater er i denne forbindelse begyndt at udarbejde deres regnskaber efter periodiseringsprincippet. Det sker imidlertid ujævnt, og mange regeringer, f.eks. den tyske og danske, fremlægger stadig deres årsopgørelser på kasseregnskabsgrundlag. De fleste medlemsstater opstiller ikke samlede konsoliderede årsopgørelser. Selv Det Forenede Kongerige, der er et af de mest fremskredne lande, indførte først periodiseringsprincippet i regnskabsåret 2000/2001. Det opstiller først konsoliderede årsopgørelser i 2005/2006.

Overgangen til periodiseringsprincippet sker også i forskelligt tempo. Nogle regeringer, f.eks. Det Forenede Kongerige, Nederlandene og Sverige, er de første der er gået over til periodiseringsprincippet i årsopgørelserne og har derefter i anden fase baseret deres budgetter på samme principper. Andre, f.eks. Frankrig og Spanien, har besluttet kun at anvende dette princip for årsopgørelserne og at føre budgettet efter kasseprincippet.

Ifølge en IFAC-undersøgelse⁵ varierer reformperioderne fra embedsomsråde til embedsomsområde og afhænger af de disponible ressourcer og det politiske engagement. Reformperioderne kan være korte (et til tre år), mellemlange (fire til seks år) eller lange (over seks år). I Det Forenede Kongerige, hvor der både har været ressourcer og et stærkt politisk engagement, tog det f.eks. seks år at indføre periodiseringsprincippet fuldstændigt for de fleste offentlige regnskaber i Det Forenede Kongerige. Ifølge rapporten fra marts 2002 fra National Audit Office er der stadig problemer med nogle regnskaber.

En OECD-undersøgelse⁶ fra 2002 foretaget af Public Management Committee under OECD viste, at kun tre EU-medlemsstater opstiller alle deres nationale årsopgørelser med fuldstændig anvendelse af periodiseringsprincippet. Ses der på årsopgørelser på afdelingsniveau eller i organer kommer tre medlemsstater til. Således anvender kun seks af femten medlemsstater på et eller andet niveau periodiseringsprincippet fuldstændigt.

I.4. Det fremtidige system

Der skal i fremtiden anvendes et dobbeltsystem og IPSAS' regnskabsstandarder.

I.4.1. Det dobbelte system

De to vigtigste muligheder ved overgangen til periodiseringsprincippet er følgende:

- enten anvendes periodiseringsprincippet for både budgetregnskabet og det almindelige regnskab, hvor budgetbalancen vil svare til forskellen mellem de budgetmæssige fordringer, der er opstået i løbet af regnskabsåret, og forpligtelserne opstået i løbet af samme år, uanset de beløb, der er blevet udbetalt eller opkrævet. Dette svarer ikke til strukturen i finansforordningen.
- eller periodiseringsprincippet anvendes kun for det almindelige regnskab, medens budgettet gennemføres efter kasseprincippet. I dette tilfælde er der tale om et "**dobbelt**" system.

I den nye finansforordning fastsættes et regnskabssystem baseret på et sådant "dobbelt" system. Dette dobbelte system kræver, at budgetgennemførelsen baseres på principper (budgetudnyttelsen falder sammen med udbetaling eller opkrævning), der er forskellige fra det almindelige regnskab (baseret på periodiseringsprincippet).

⁵ IFAC Public Sector Committee Study, 14. april 2002.

⁶ PUMA/SBO (2001) 3/ ANN2. OECD Public Management Service. The OECD budgeting management database.

Dette system kræver,

- at det tidspunkt fastsættes, når en regnskabsbegivenhed skal medtages i de forskellige regnskaber
- at budgetgennemførelsen og resultatet afstemmes
- at der foretages en sammenligning mellem de regnskaber, der er udarbejdet efter periodiseringsprincippet, og dem, der er baseret på kasseregnskaber.

I.4.2. Anvendelse af bestående standarder: IPSAS

Det fastsættes i finansforordningens artikel 133, at Kommissionens regnskabsfører ved fastsættelsen af regler og metoder tager udgangspunkt i de internationalt anerkendte regnskabsstandarder, der anvendes i den offentlige sektor, men kan fravige derfra, når den særlige karakter af Fællesskabets virksomhed berettiger det.

Kommissionens regnskabsfører vil derfor udarbejde og offentliggøre årsopgørelserne i overensstemmelse med International Public Sector Accounting Standards (IPSAS - se bilag A), der er afledt af International Accounting Standards (IAS)⁷ og udstedt af Public Sector Committee (PSC) under International Federation of Accountants (IFAC - en organisation af nationale organisationer af regnskabsførere med medlemsorganisationer i 114 lande, og som repræsenterer 2 mio. regnskabsførere).

PSC er det stående udvalg, der med henblik på at udvikle et fast sæt af regnskabsstandarder for den offentlige sektor på verdensplan samordner behovene hos dem, der beskæftiger sig med regnskabsaflæggelse, bogholderi og revision i denne sektor. IPSAS betragtes som central for initiativer med henblik på at øge det offentliges gennemsigtighed og pålidelighed. PSC har stærkt opfordret organer og enheder i den offentlige sektor til at indføre IPSAS og aktivt deltage i udviklingen deraf inden for en omfattende verdensomspændende konvergens- og harmoniseringsproces.

IAS' betydning anerkendes ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1606/2002 af 19. juli 2002 om anvendelse af internationale regnskabsstandarder. Ifølge denne forordning skal selskaber, der er registreret i EU, fra 2005 udarbejde deres koncernregnskaber i overensstemmelse med IAS.

Kommissionen anerkender imidlertid, at IPSAS-standarderne skal tilpasses og suppleres i nogle henseender for at kunne tjene som egnet regnskabssystem for De Europæiske Fællesskaber. De regnskabsbegivenheder, der stadig ikke dækkes af IPSAS, skal identificeres i henhold til IAS.

⁷ IAS er udstedt af International Accounting Standards Board (IASB). IASB er et uafhængigt, privat finansieret regnskabsstandardiseringsorgan, der i offentlig interesse skal udvikle et sæt forståelige regnskabsstandarder af høj kvalitet, som kan gælde på globalt plan og som opstilles på grundlag af gennemsigtige og sammenlignelige oplysninger i almindelige regnskaber. Desuden samarbejder IASB med nationale regnskabsstandardiseringsorganer med henblik på at få indført konvergens i regnskabsstandarderne i verden. Alle medlemmer af IFAC er medlemmer af IASB.

I.5. Kommende aktioner

I.5.1. Udarbejdelse af det nye regnskabssystem

I.5.1.1. Opstilling af de regnskabsstandarder, der skal anvendes af De Europæiske Fællesskaber

IPSAS fastsætter kravene til regeringernes og andre offentlige organisationers regnskabsførelse og regnskabsaflæggelse. Ikke alle IPSAS-regler passer dog til Fællesskabets særlige situation. I øjeblikket er der udstedt 20 IPSAS-regler⁸, og to andre forventes at blive offentliggjort snarest, således at et omfattende område inden for regnskabsvæsen og regnskabsaflæggelse allerede dækkes. Den første IPSAS blev vedtaget i maj 2000 og den seneste i oktober 2002.

Både IPSAS og IAS refererer ofte til meget tekniske udtryk og begreber. De bliver ikke en "regnskabshåndbog" med regler og forklaringer, der kan anvendes for de enkelte regnskabstransaktioner eller -begivenheder i et generaldirektorat, men en kilde til almindelig vejledning med generelle definitioner.

Der vil på grundlag af standarder blive udviklet regnskabspraksis, der skal følges for hver transaktionstype. Følgende vil blive nødvendigt:

- at identificere de ansvarlige (regnskabsførerens tjenester i samarbejde med andre institutioner og organer) for udviklingen og revisionen af regnskabspraksis før den endelige regnskabsgodkendelse. Udvalget for regnskabsstandarder (punkt I.5.1.2.) spiller en vigtig rolle i denne sammenhæng
- at fastlægge tidsrammer for udviklingen og godkendelsen
- at identificere autoritative regnskabsstandarder. På områder, hvor der ikke findes en IPSAS om et særligt emne, må andre kilder identificeres
- at udvikle et fuldt sæt regler for regnskabspraksis til intern brug som følger:
 - identificering af de transaktioner og balancer, for hvilke der vil kræves regnskabspraksis både til konsolidering og for de konsoliderede enheder
 - fastlæggelse af det vejledningsniveau, der vil være nødvendigt vedrørende regnskabspraksis. Minimal vejledning er tilstrækkelig, hvis medarbejderne er fortrolige med periodiseringsprincippet og de anvendte standarder. Detaljeret vejledning omfatter et resumé af hovedkrav i forbindelse med en regnskabsstandard og eksempler på anvendelsen af denne standard på bestemte transaktioner

⁸ IPSAS-standarder i bilaget.

- revision af gældende regnskabspraksis for at afgøre, om den er hensigtsmæssig med det nye regnskabsgrundlag
 - anvendelse af relevante regnskabsstandarder eller andre kilder for autoritativ vejledning for bestemte regnskabstransaktioner og -begivenheder.
- at udvikle vejledninger og tilbyde uddannelse i anvendelsen af regnskabspraksis.

Virkningerne for generaldirektoraterne

Regnskabsførerens tjeneste identificerer og nedfælder skriftligt de standarder, der skal fastsættes.

Generaldirektoraterne skal gøre sig fortrolige med regnskabsstandarderne for at sikre, at de anvendes korrekt.

I.5.1.2. Oprettelse af Udvalget for regnskabsstandarder

I finansforordningen af 25. juni 2002 fastsættes de regnskabsprincipper, der danner grundlag for årsopgørelserne. Disse principper skal imidlertid specificeres i regnskabsstandarder og -regler, der kan anvendes på De Europæiske Fællesskabers aktiviteter. I denne forbindelse fastsættes det i artikel 133 i finansforordningen, at Kommissionens regnskabsfører fastsætter de regnskabsregler og -metoder og den harmoniserede regnskabskontoplan, der skal anvendes af alle institutioner.

Det ville ikke være hensigtsmæssigt, hvis de, der er ansvarlige for at opstille årsopgørelserne, har eneansvar for at beslutte, hvilke standarder der skal gælde for sådanne opgørelser. Regnskabsføreren bør have hovedansvaret for opstillingen af regnskabsstandarder, men andre regnskabsbrugere bør have et ord med ved fastsættelsen af disse krav.

Der er derfor oprettet et rådgivende udvalg for regnskabsstandarder, der skal have til opgave:

- at fremkomme med en uafhængig faglig vurdering af de regnskabsstandarder og regler, der foreslås af Kommissionens regnskabsfører
- at rådgive regnskabsføreren om anvendelsen af de principper og standarder, der gælder for regnskabsaflæggelsen.

Udvalget kommer til at spille en vigtig rolle ved fastsættelsen og harmoniseringen af regnskabsstandarder og -regler samt ved fastlæggelsen af regnskabssystemet. Kommissionens regnskabsfører anvender regnskabsstandarderne og -reglerne efter høring af de andre institutioners og organers regnskabsførere og udvalget.

Det rådgivende udvalg forventes i det mindste at omfatte følgende repræsentanter:

- Kommissionens regnskabsfører

- en anden institutions regnskabsfører
- regnskabsføreren for et organ (konsolidering)⁹
- en repræsentant for den centrale finanstjeneste, der er ekspert i finansielle bestemmelser og regnskabsuddannet
- en repræsentant for kontor F3, afdelingen for finansielle beretninger og selskabsret, i Generaldirektoratet for Det Indre Marked
- en repræsentant for den interne revisionstjeneste
- to eksterne anerkendte eksperter i offentlige regnskaber.

Juridisk Tjeneste kan høres. Nettet af regnskabsmedarbejdere i generaldirektoraterne høres, før standarderne forelægges udvalget til vedtagelse.

Det skal foreslås Revisionsretten at deltage i dette udvalg, fordi der, på trods af at det er væsentligt, at revisorerne forbliver uafhængige, er mange fordele ved et samarbejde med en revisor ved overgangsperiodens begyndelse. En revisor vil sandsynligvis ikke give absolut sikkerhed for, at et bestemt system eller en bestemt proces er i overensstemmelse med revisionskravene, men han/hun kan give nyttig rådgivning med hensyn til de kriterier, der kunne lægges til grund ved vurderingen af systemet eller processen¹⁰.

I.5.1.3. Tilpasning af kontoplanerne

En kontoplan er et systematisk registreringssystem til klassificering og registrering af transaktioner og begivenheder i et regnskab.

Kontoplanen skal analyseres for at bestemme, hvilke tilpasninger der er nødvendige for at opføre alle regnskabsbegivenheder, så den kan afspejle alle nye aktiv- og passivposter, udgifter og indtægter samt formålsbestemte reserver.

Den nye centrale kontoplan skal:

- imødekomme både individuelle og centrale enheders behov
- have en ensartet kodestruktur til registrering af finansielle transaktioner
- give de enkelte enheder en fleksibilitet, der er tilstrækkelig til at imødekomme deres individuelle behov
- indeholde alle elementer, der er nødvendige for beregningen af de økonomiske resultater.

⁹ Finansforordningens artikel 185 (1605/2002 af 25. juni 2002).

¹⁰ IFAC Study 14, kap. 2, punkt 2.30.

Virkningerne for generaldirektoraterne

De forskellige regnskabsbegivenheder, der registreres i et operativt generaldirektorat, er afgørende for kontoplanens struktur.

Regnskabsføreren vedtager den nye kontoplan, der skal anvendes for alle generaldirektorater, institutioner og organer.

I.5.1.4. Definition af udløsende begivenheder

Den udløsende begivenhed er nøgleelementet i overgangen til periodiseret regnskabsføring.

Transaktionen skal opføres, når den indtræder, og ikke kun, når en pengesum modtages eller betales. En regnskabsbegivenhed opføres i regnskaberne i det regnskabsår, som den vedrører. Elementer, der opføres på denne måde i regnskaberne, er aktiver og passiver, udgifter og indtægter samt eventualaktiver og -passiver.

Hvad angår transaktionernes omfang, er den udløsende begivenhed og således definitionen deraf særlig vigtig for udgifterne. Målet er at harmonisere de relevante regler.

En indledende analyse har vist forskellig praksis med fælles træk i den offentlige sektor. De fælles træk er, at overførsler skal godkendes og kvalifikationskriterierne være opfyldt, ligesom det skal være muligt at vurdere beløbene rimeligt.

Svarene på det spørgeskema, der er sendt til generaldirektoraterne (se I.5.2.1), vil gøre det lettere at definere den udløsende begivenhed. Indledende samtaler mellem regnskabsafdelingerne og de anvisningsberettigede tjenester har vist, at fortolkningen af standarderne afviger betydeligt mellem afdelinger, aktivitetsområde og forvaltningstype (direkte eller delt ansvar).

Som konklusion skal den udløsende begivenhed for registreringen af fordringer og indtægter samt for gæld og udgifter defineres.

Forbindelsen mellem den udløsende begivenhed for udgiften og regnskabet drøftes videre i I.5.2.5: "Oprettelse af en forbindelse mellem det centrale fakturaregister og regnskabet".

Virkningerne for generaldirektoraterne

Definitionen er særlig vigtig i forbindelse med udgifterne og indebærer for GD Budget, at det i samarbejde med andre generaldirektorater vedtager indholdet af standarderne for alle regnskabsposter, der udgør aktiver, passiver, udgifter, indtægter samt eventualaktiver og -passiver.

Foruden at definere begrebet skal generaldirektoraterne i fremtiden enten direkte eller via deres lokale systemer indlæse alle nødvendige data i det centrale regnskabssystem, når de forskellige udløsende begivenheder optræder.

I.5.1.5. Udvidelse af konsolideringsbegrebet

Konsolideringen omfatter ifølge sin definition alle selskaber eller organer, der indgår i den gruppe, der skal konsolideres.

Konsolideringen er den proces, hvor åropgørelserne for alle enheder, der indgår i den regnskabsaflæggende enhed, præsenteres, som om der var tale om opgørelser fra en enkelt enhed. Den indebærer, at alle poster, konto for konto, adderes, og at alle transaktioner og balancer mellem de enkelte medlemmer af de regnskabsaflæggende enheder elimineres. Enhederne skal holde sig til praksis med hensyn til standarder og klassifikation, når de afgiver finansielle oplysninger til konsolidering. Konsoliderede opgørelser omfatter i øjeblikket regnskaberne for Europa-Parlamentet, Ombudsmanden, Rådet, Kommissionen, Domstolen, Revisionsretten, Det Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget. Kriteriet for fastlæggelsen af konsolideringens omfang er grundlæggende de enkelte budgetter med ovennævnte institutioners udgifter og indtægter indeholdt i et enkelt budget, nemlig EU's budget. Denne definitionen af konsolideringen er ikke i overensstemmelse med internationale standarder. Der er oprettet organer til udførelse af forskellige opgaver, der er overdraget EU. De finansieres fuldstændig eller delvis af Fællesskabets almindelige budget. Det er derfor logisk at sige, at det er EU, der har fordel af deres aktiviteter og at disse organer bør konsolideres som anført i finansforordningens artikel 121, ifølge hvilken det konsoliderede årsregnskab omfatter institutionernes og organernes årsregnskaber.

Desuden fastsættes det i artikel 185, at Kommissionen skal vedtage en rammefinansforordning for organer nedsat af Fællesskaberne, der er juridiske personer og rent faktisk modtager tilskud over budgettet. De omhandlede organer skal overholde samme regnskabsregler med henblik på konsolidering af deres regnskaber med Kommissionens.

Virkningerne for GD Budget, institutionerne og organerne

Alle institutioner og organer skal anvende de regnskabsregler og -metoder, som Kommissionens regnskabsfører har fastsat. Der er oprettet et forum for debat med organerne. Dette forum har samme grundlag som møderne mellem Kommissionens og de andre institutioners regnskabsførere. Det skal sikres, at regler for udarbejdelse og opstilling af disse organers årsopgørelser er i overensstemmelse med dem, der anvendes af den konsoliderende institution.

Dette betyder, at Kommissionen og især GD Budget må gøre en meget stor indsats for at forklare, opnå støtte til og harmonisere det nye regnskabssystem og de nye standarder og regler. Enighed er afgørende for succes.

Der bliver GD Budget, der må påtage sig det meste af det yderligere arbejde med at fastsætte regnskabsprocedurerne og konsolidere regnskaberne.

De øvrige institutioners og organers arbejde vil, selv om det svarer til Kommissionens, blive af mindre omfang.

I.5.1.6. Årsopgørelser

Årsopgørelserne er vigtige elementer i regnskabssystemet. De har til formål at vise et sandt billede af den finansielle situation med hensyn til aktiver og passiver, budgetgennemførelsen, enhedens resultater og årligt cash flow.

For at opfylde disse mål og med henblik på at bringe disse opgørelser i overensstemmelse med IFAC-henstillingerne skal De Europæiske Fællesskabers årsregnskaber omfatte følgende:

- (1) Resultatregnskab for budgettet
- (2) Balance
- (3) Økonomisk resultatregnskab (nyt)
- (4) Kasseregnskab
- (5) Opgørelse over kapitalændringer (ny)
- (6) Anmærkninger.

I.5.2. *Integration af regnskabsdata*

I.5.2.1. Analyse af regnskabsbegivenheder og fastsættelse af åbningsbalancer

I øjeblikket sendes ikke-regnskabsmæssige oplysninger, der opbevares i overensstemmelse med regnskabs- og konsolideringshåndbogen, til den centrale regnskabsafdeling ved årets udgang med henblik på opstilling af regnskaberne.

For at få en komplet liste over alle regnskabsbegivenheder (både på og uden for balancen) for hele Kommissionen sendte GD Budget den 17. september 2002 et spørgeskema til de øvrige generaldirektorater for at få identificeret de forskellige transaktioner, der kan have virkning på regnskabet. På grundlag af denne undersøgelse skal der udarbejdes en liste over alle aktiver, passiver og ikke-balanceførte poster. På grundlag af oplysningerne fra tjenestegrenene kan oplysningerne integreres i regnskaberne.

Denne indsamling af oplysninger er første skridt i retning af oprettelsen af en åbningsbalance. Dette er en afgørende forudsætning for at integrere regnskabsbevægelser vedrørende aktiver. Fastsættelse af åbningsbalancen kræver en fuldstændig regnskabsafslutning.

Virkningerne for generaldirektoraterne

Opstillingen af den konkrete åbningsbalance medfører en betydelig arbejdsindsats for generaldirektoraterne, fordi de interne kontrolprocedurer - indført i de enkelte GD'er - må sikre, at oplysningerne bliver nøjagtige og fuldstændige.

Inden registreringen af GD'ernes forskellige regnskabsbevægelser i overensstemmelse med principperne i det nye integrerede regnskabssystem må regnskaberne afsluttes, således som ved udgangen af året pr. 31. december, med henblik på at integrere åbningsbalancen i regnskabet.

I.5.2.2. Sammenkædning af det almindelige regnskab og budgetregnskabet via "object codes"

For at etablere en ny integreret regnskabsramme skal budgettransaktionerne have en ny kodning, således at oplysningerne kan overføres direkte til det almindelige regnskab. Dette kan opnås ved hjælp af "object codes", der forbindes med budgetkonti og således gør det muligt at opføre indtægter og udgifter i regnskaberne korrekt og automatisk.

Denne overførsel af oplysninger fra budgetkonti til det almindelige regnskab vil i betydelig grad nedbringe behovet for ikke-regnskabsmæssige informationer og for omklassificering og tilpasninger af konteringer.

Der må indføres en klassifikation af budgetudgifter og -indtægter

Denne skal for udgifterne baseres på forskellige kriterier, organiske (hvem giver pengene ud?), økonomiske (hvad skal udgifterne dække?) og funktionelle (hvilket formål er der med udgifterne?). Også indtægterne skal klassificeres på grundlag af økonomiske og organiske kriterier. Den økonomiske klassifikation er ny, medens den organiske og funktionelle allerede har været til rådighed.

I den **økonomiske klassifikation** af indtægter og udgifter skelnes der mellem løbende udgifter og indtægter og anlægsudgifter og -indtægter. Denne klassifikation gør det muligt at skabe en klarere forbindelse mellem budgetregnskabet og det almindelige regnskab, fordi de løbende udgifter og indtægter bliver knyttet til årets udgifter og indtægter, medens anlægsudgifterne knyttes til balanceposterne.

Ved hjælp af den **organiske klassifikation** (hvem giver pengene ud?) kan budgetressourcerne allokeres til de anvisningsberettigede og GD'erne udarbejde deres årlige aktivitetsberetninger (reformaktion 82). Detaljeringsgraden i den organiske klassifikation kan øges på længere sigt.

Den **funktionelle klassifikation** (hvilket formål er der med udgifterne?) gør det muligt at foretage en vurdering af økonomien, ressourceudnyttelsen og effektiviteten ved gennemførelsen af institutionens mål. Budgetstrukturen baseret på ABB (aktivitetsbaseret budgetlægning) kan anvendes til funktionel klassifikation.

Virkningerne for generaldirektoraterne

GD Budget skal udarbejde en tabel over "object codes", og de øvrige GD'er skal derefter indsætte dem i systemet. Forvaltnings- og anvisningsberettigede medarbejdere skal give alle transaktioner en kode og kontrollere den.

I.5.2.3. Integrering af eventualaktiver og -passiver (poster uden for balancen)

Et "eventualaktiv eller -passiv" er et muligt aktiv eller passiv, hvis eksistens først bekræftes ved indtræden af en usikker fremtidig begivenhed, der ikke ligger fuldstændig inden for enhedens kontrol¹¹.

Disse poster skal opføres i regnskabet og årsopgørelsen foruden dem, der vedrører balancen og resultatregnskabet.

I øjeblikket sendes de fleste oplysninger vedrørende eventualaktiver og -passiver af GD'erne ved årets afslutning med henblik på regnskabsafslutningen, og de opføres under "forpligtelser uden for balancen".

Bankgarantier (modtagne eller eventuelt givne) fortjener særlig opmærksomhed, fordi de rejser særlige problemer. Foruden problemet med opførelsen er der forvaltnings-spørgsmålet. Et datasystem skulle muliggøre en effektiv forvaltning, idet der kan oprettes "links" til løbende kontrakter, således at der foretages effektivering af garantiene og fjernelse fra regnskaberne ved udløb eller annullering.

Der kræves i denne forbindelse følgende tiltag:

- analyse af de eventualaktiver og -passiver, der skal opføres i overensstemmelse med de internationale regnskabsstandarder
- de anvisningsberettigede tjenesters opførelse af disse transaktioner i regnskabs-systemet enten direkte eller via deres lokale systemer ved hjælp af posteringer uden for balancen
- tilpasning af systemet og de regnskabsmæssige rammer, så disse posteringer, som der ikke er nogen budgetkonto til, kan opføres. Den nye regnskabsklasse "0" skal anvendes til disse posteringer uden for balancen.

Virkningerne for generaldirektoraterne

GD'erne skal i fremtiden være ansvarlige for at identificere, forvalte og regelmæssigt opføre eventualaktiver og -passiver i regnskaberne.

Forvaltningen af bankgarantier vil regelmæssigt kræve ekstraarbejde, men gøre det muligt at anvende denne procedure mere systematisk til inddrivelse af forfinansiering.

¹¹ Den fulde definition findes i IAS 37.

I.5.2.4. Forvaltning og opførelse i regnskabet af forfinansiering, mellemliggende betalinger og saldobetalinger

De Europæiske Fællesskaber yder som led i sine aktiviteter forfinansiering til tredjepart. Formålet dermed er at stille kontanter til rådighed for modtagerne. De skal udlignes enten ved mellemliggende betalinger, saldobetalinger eller via opkrævningsordre¹².

For at sikre sund forvaltning af de midler, der udbetales på denne måde, og for at opnå et fuldstændigt klart billede af regnskabssituationen skal oplysningerne opføres i data-regnskabssystemet. Det skal også påpeges, at *al* ydet forfinansiering skal "clears" i budgetkontiene. Ved vedtagelsen af regnskabsstandarderne skal regnskabsføreren udpege forfinansiering, der skal opføres på aktivsiden af balancen.

Der skal oprettes en forbindelse mellem udgifts- og indtægtsmiljøet, når forfinansieringen afvikles ved tilbagebetaling.

For at få et fuldstændigt billede af situationen med hensyn til forfinansiering må nye kontrakter omfatte en bestemmelse, hvorefter kontrahenten skal sende Kommissionen regelmæssige rapporter om forfinansieringens anvendelse. Målet er at kunne bestemme ændringerne i forfinansieringen på grundlag af regnskabet.

Virkningerne for generaldirektoraterne

For at sikre, at forfinansieringen opføres og afvikles korrekt i regnskabet, skal de enkelte mellemliggende betalinger og/eller saldobetalinger vise, hvor stor en del af forfinansieringen der udlignes.

GD Budget skal udarbejde en procedure for udligning af forfinansiering, der skal gøres operativ så hurtigt som muligt. Generaldirektoraterne har dog indtil senest 1. januar 2005 til at udarbejde en åbningsopgørelse over alle løbende forfinansieringer. Således kan regnskaberne vise et fuldstændigt billede af situationen med hensyn til forfinansiering for 2005.

I.5.2.5. Oprettelse af en forbindelse mellem det centrale fakturaregister og regnskabet

Der er under det nuværende system udviklet et centralt fakturaregister. Alle betalingsordrer udstedes på grundlag af opførte fakturaer. Denne facilitet, som gør det lettere at kontrollere betalingsfristerne, vil spille en vigtig rolle i overgangen til periodiserede regnskaber for udgifter og udeståender.

Det centrale fakturaregister skal integreres i det almindelige regnskab til at opføre gæld på regnskaberne, så snart den opstår.

¹² I artikel 81 i finansforordningen og artikel 102 i gennemførelsesbestemmelserne dertil.

Det skal anføres, at begrebet faktura af Kommissionen anvendes i bredere forstand end om blot fakturaer, som modtages fra tredjepart. Begrebet anvendes om alle betalingsanmodninger, der fører til udbetalinger.

Generelt skal alle udgifter opføres i det centrale fakturaregister. Ingen udbetalinger godkendes, medmindre betalingsanmodningen tidligere er blevet opført. Der vil blive fastlagt undtagelser for særlige tilfælde, f.eks. lønninger til personalet¹³.

Opførelsen af betalingsanmodninger i det centrale fakturaregister gør det muligt at finde fuldstændige oplysninger vedrørende den samlede gæld til tredjepart og at afstemme udgifter opført i det almindelige regnskab (når den udløsende begivenhed indtræder) med den afholdte budgetudgift (når betalingen foretages).

Balancen over leverandørkonti kommer til at omfatte udestående betalingsanmodninger.

Det skal desuden bemærkes i denne forbindelse, at det nuværende "tredjepartskartotek" baseret på bankkonti skal omdannes til et "leverandørkartotek" baseret på retlige enheder (se punkt I.5.2.6).

Virkningerne for generaldirektoraterne

Den almindelige regel er, at en officiel betalingsanmodning altid skal sendes til Kommissionen, og brug af det centrale fakturaregister er obligatorisk.

Der skal fastsættes regler for, hvad der svarer til "betalingsanmodning" inden for bestemte områder, der skal fastsættes senere.

Generaldirektoraterne skal sikre, at oplysninger, der opføres i fakturaregistret, stemmer nøjagtigt med støttedokumenterne. De kan enten indføre oplysningerne direkte i det centrale fakturaregister eller via en interface med deres lokale systemer.

GD Budget skal udvikle en forbindelse mellem det centrale fakturaregister og regnskabet. Derved får generaldirektoraterne de nødvendige redskaber til at afstemme budgetgennemførelsen (kasseregnskabsbaseret) og det almindelige regnskab (periodiseret regnskab) og til at bestemme de udestående beløb, som hver enkelt leverandør skal betales.

Anvendelse af det centrale fakturaregister for udgifter bliver obligatorisk undtagen i visse særlige tilfælde, hvor der er en meget lille tidsafstand mellem den for udgiften udløsende begivenhed og gældens betaling.

I.5.2.6. Debitormasse og kunde- og leverandørkartotek

Alle udestående beløb, der konstateres sikre, faste og forfaldne skal fastlægges og regnskabsføres. I øjeblikket opføres de i regnskabet via indtægtsordrer.

¹³ Det skal undersøges, om delegationernes betalinger kan opføres i det centrale fakturaregister.

Det vil derfor blive nødvendigt at skelne mellem forskellige typer udestående beløb og tredjeparter.

En kritisk analyse er nødvendig, fordi det nuværende regnskabssystem fører til dobbelt-opførelser, der skal fjernes ved regnskabsafslutningen.

Regnskabsføringen af debitormassen skal analyseres. Der skal identificeres forskellige typer indtægtsordrer, alt efter om de involverer en fordring på egne indtægter, en fordring vedrørende en bøde inden for rammerne af konkurrenceretten, opkrævning af et beløb fra tredjepart (f.eks. et medlem af personalet) eller en fordring, der vedrører tilbagebetaling af et tilgodehavende (f.eks. i tilfælde af långivning).

Det bliver også nødvendigt at skelne mellem forskellige kundetyper. Der kan blive tale om en sand "kunde", der betaler penge til Kommissionen (i forbindelse med bøder) eller om en "leverandør", som Kommissionen har betalt penge til i forbindelse med gennemførelsen af et program, og som skal tilbageføre overskydende beløb til Kommissionen.

Behandlingen af disse forskellige typer tredjeparter skal analyseres. Et eller flere kartoteker skal indeholde leverandørerne og kunderne. Inden for denne ramme skal tredjeparterne identificeres efter retsenhed. I øjeblikket er tredjepartskartoteket baseret på partnernes bankkonti.

Virkningerne for generaldirektoraterne

Generaldirektoraterne skal identificere typen af udestående beløb og typen af tredjepart på tidspunktet for indtægtsordrens indsendelse.

Det nuværende tredjepartskartotek skal tilpasses, så det kommer til at omfatte Kommissionens parter med status som juridiske personer. Den nuværende database over kontrahenter (Icon-B) skal også tilpasses for at undgå tilstedeværelsen af dobbelte data.

I.5.3. Tilrettelæggelsen af den interne kontrol af regnskabsdata

I.5.3.1. Udvidelse af den interne kontrol i generaldirektoraterne, så den omfatter regnskabsaspekter

Integrering af regnskabstransaktionerne i den interne kontrol er væsentlig for at sikre de finansielle informationers pålidelighed. I forbindelse med reformen defineres intern kontrol bredt som al praksis og alle procedurer indført af organisationens ledelse især for at sikre aktiver og information, kvaliteten af regnskabsposter og rettidig forelæggelse af pålidelige finansielle og ledelsesmæssige oplysninger.

Sikringen af kvaliteten af regnskabsposterne vedrører ikke blot de årlige konsoliderede regnskaber, men også den årlige erklæring og den årlige beretning. Herved skal generaldirektørerne og tjenestecheferne udtrykkeligt afgive en rimelig forsikring om, at midlerne er blevet anvendt til de tilsigtede formål og i overensstemmelse med principperne for forsvarlig økonomisk forvaltning (sparsommelighed, ressourceudnyttelse og

effektivitet), og at det interne kontrolsystem sikrer, at de underliggende transaktioner er forskriftsmæssige og lovlige.

En ikke-udtømmende liste over aktioner, der indgår i regnskabsdimensionen i denne forbindelse:

- i den procedurehåndbog, som er udarbejdet af den centrale finanstjeneste, og som vedrører regnskabsaflæggelse og finansielle beretninger, skal moderniseringen af regnskabsmiljøet integreres i disse risici og i de relevante kontroller, der skal afværge dem
- de kontoplaner, der udarbejdes af den anvisningsberettigede ved delegation eller subdelegation, skal tilpasses det moderniserede regnskabssystem
- det fremtidige system skal sikre maksimal kvalitet for de data, der indlæses i systemet, og dermed styrke den interne kontrol
- den interne evaluering som led i den interne kontrol og risikovurdering skal omfatte disse ændrede retningslinjer, procedurehåndbøger og andre relevante procedurer
- generaldirektoraternes forudgående kontrol skal omfatte de rammer, som fornys ved hjælp af moderniseringen af regnskabssystemet.

I.5.3.2. Dokumentation til støtte for balancen i form af opgørelser

Det er meget vigtigt, for så vidt angår den interne kontrol til sikring af regnskabsoplysningernes pålidelighed, at alle regnskabsbalancer dokumenteres ved opgørelser.

Det er almindeligt accepteret inden for regnskabsføring, at hver enhed i hvert fald en gang om året skal udarbejde opgørelser samt gennemføre kontroller, undersøgelser og evalueringer for på et udvalgt tidspunkt at udarbejde en **fuldstændig** opgørelse over alle aktiver af enhver art, gældsætning og forpligtelser af enhver art vedrørende dens aktiviteter og over de egne indtægter, som tildeles den til dækning af dem. Opgørelsen bør derfor ikke begrænses til fysiske lagre og materielle anlægsaktiver.

Sammen med dagbogen og hovedbogen er lagerbogen blandt de regnskabsbøger, der kræves i henhold til regnskabsdirektiver og national regnskabslovgivning.

Formuefortegnelsen omfatter opgørelser og vurderingsregler. Opgørelsen involverer to aspekter:

- fysiske aspekter: konstateringen af aktiver og passiver og
- kvalitative aspekter: den værdi, der tilskrives forskellige genstande, afskrivning eller værditilpasninger, der tages i betragtning, lageropbygning osv.

Oplysningerne vedrørende institutionens aktiver og passiver omfatter generelt tre adskilte dimensioner: virkeligheden, forvaltningsdatabasen og regnskabet.

- **Virkeligheden:** fysiske varer og adkomstpapirer, kontrakter og aftaler, Kommissionens beslutninger, Domstolens domme osv.
- **Databasen:** skal indeholde alle oplysninger, der er nødvendige til forvaltning og regnskabsføring, f.eks. datoer, registreringsnumre, leverandører, beskrivelser, dokumentation, ordresedler osv.
- **Regnskaberne:** registrering af dag-til-dag-transaktioner og balancer.

Et konkret eksempel findes i bilag B.

Formueopgørelsen kræver en indbyrdes afstemning af disse tre dimensioner. En effektiv formueopgørelse sammenligner periodisk transaktioner i de tre dimensioner og tjener som grundlag for opførelse af tilpasninger med henblik på at korrigere afvigelser¹⁴.

I øjeblikket har hverken de anvisningsberettigede tjenester eller regnskabstjenesterne adgang til alle tre dimensioner samtidig. De anvisningsberettigede tjenester har kun adgang til "virkeligheden" og forvaltningsdatabasen (regnskabsvurderinger registreres sjældent i databaser). Regnskabstjenesterne har kun adgang til balancerne og transaktionerne i hovedbogen og dagbogen og må af og til indføre data i regnskaberne på grundlag af ikke-regnskabsmæssige oplysninger fra forvaltningsmæssige opgørelser. Fælles adgang til og kontrol af data er nøglefaktorer for at sikre pålidelige regnskabsbalancer.

Virkningerne for generaldirektoraterne

Grundlaget for fastsættelsen af vurderingsregler for de forskellige aktiver og passiver beskrives i punkt I.5.1.1.: "Opstilling af de regnskabsstandarder, der skal anvendes af De Europæiske Fællesskaber". GD Budget skal indføre en intern minimumstandardkontrol for udarbejdelsen af opgørelser: dokumenter, der skal udarbejdes, godkendte personer, dobbelt optælling, standse lagertilførsler og -fraførsler under opgørelsen osv.

De anvisningsberettigede tjenester vil kræve adgang til hovedbogen med henblik på til enhver tid at kunne kontrollere balancerne og transaktionerne i forbindelse med ejendom under deres forvaltning. Mere specifikt skal generaldirektoraterne:

- bestemme den fysiske opgørelse for at fastsætte åbningsbalancen for de forskellige aktiver, passiver og eventualaktiver og -passiver

¹⁴ I gennemførelsesbestemmelserne til den nye finansforordning fastsættes der et treårigt kontrolprogram for formuefortegnelsen. *Artikel 222 - Kontrol med fortegnelsen - (artikel 138 i finansforordningen): Institutionerne fører kontrol med fortegnelsen for at sikre sig, at hvert enkelt aktiv rent faktisk eksisterer og stemmer overens med den tilsvarende post i fortegnelsen.* Kontrollen udføres som led i et treårigt kontrolprogram.

- fastsætte specifikke opgørelsesprocedurer inden for hvert GD efter en egen-vurdering af risiciene i forbindelse med evalueringen af deres aktiver og passiver
- som led i de interne kontrolstandarder analysere opgavedelingen mellem dem, der godkender transaktioner, dem, der er ansvarlige for bevarelse af aktiverne, og dem, der er ansvarlige for opgørelsen.

I.5.3.3. Godkendelse af lokale systemer

Ifølge den nye finansforordnings artikel 61 har regnskabsføreren ansvaret for udformningen og godkendelsen af regnskabssystemer og, når det er relevant, godkendelse af de systemer, som den anvisningsberettigede har udformet med henblik på at levere eller dokumentere regnskabsmæssige oplysninger.

Når de finansielle forvaltningssystemer, som den anvisningsberettigede har fastsat, indeholder oplysninger vedrørende Kommissionens regnskaber, eller hvis det kræves, at de dokumenterer oplysninger, skal regnskabsføreren godkende deres indførelse samt ændring deraf.

Regnskabsføreren skal også høres, hvis de anvisningsberettigede indfører eller ændrer opgørelsessystemerne eller vurderingen af aktiver og passiver.

I dag udføres vurderingen ved vurdering af grænsefladerne mellem de lokale systemer og det centrale system. I 2005 skal regnskabsføreren vurdere de lokale systemers mulighed for at forsyne det centrale system med data, der opfylder de nye regnskabsregler. Efter denne vurdering accepterer det centrale system ikke længere data fra ikke-godkendte lokale systemer.

Det er den anvisningsberettigedes ansvar at beslutte, hvorledes disse data skal behandles. Kravene til de regnskabsoplysninger, som regnskabsføreren skal have, er at de er til rådighed, er fuldstændige, fortrolige og nødvendige, således at årsopgørelsen kan udarbejdes i overensstemmelse med de nye standarder baseret på principperne om data-integration og periodiseret regnskabsføring.

Virkningerne for generaldirektoraterne

GD Budget skal i Kommissionen identificere de lokale systemer, der anvendes, og som kræver godkendelse fra regnskabsføreren. Derfor bør GD Budget have de revisionsressourcer til rådighed, som er nødvendige for at gennemføre godkendelsen af disse systemer. I princippet bliver de lokale systemer godkendt af eksterne revisionsvirksomheder.

Generaldirektoraterne skal sikre, at deres lokale systemer tilpasses rettidigt, således at de kan fremlægge de data, som kræves af det nye regnskabssystem, som GD Budget har fastlagt i tilstrækkelig god tid forinden.

I.5.3.4. Generaldirektoraternes regnskabsoplysninger

Anvisningsberettigede generaldirektorater vil få det fulde ansvar for deres regnskabs-transaktioner. Tjenestegrene skal have adgang til forvaltningsinformation af høj kvalitet, som er nøjagtig, klar, hensigtsmæssig, let tilgængelig, fuldstændig og ajourført.

Hvert generaldirektorats årlige aktivitetsrapport skal indeholde både dets årsregnskaber og en erklæring fra generaldirektøren, hvori han attesterer, at der er indført hensigtsmæssige interne kontrolforanstaltninger, og at midlerne er blevet brugt som tilsigtet.

Foruden forvaltningsoplysninger kræver en godkendelse foretaget på grundlag af en opgørelse af alle balancekonti, at de ansvarlige anvisningsberettigede afdelinger foretager en fordeling af balancesaldiene. Det system, der skal indføres, skal derfor muliggøre, at den anvisningsberettigede kan opdele balancer og regnskabstransaktioner.

Virkningerne for generaldirektoraterne

Generaldirektørerne skal øremærke de ressourcer, der er nødvendige til at analysere og dokumentere regnskabsdataene.

GD Budget skal stille brugervenlige systemer til rådighed for de operative generaldirektorater til deres udnyttelse af regnskabsdataene. Generaldirektoraternes krav med hensyn til forvaltningsinformation skal tages i betragtning.

I.5.4. Videreuddannelse og øget interesse hos de involverede

En væsentlig faktor for, at det fremtidige system kan fungere gnidningsløst, er at de involverede får den nødvendige videreuddannelse, og at der gennemføres foranstaltninger til bevidstgørelse blandt dem.

Bevidstgørelse

Indsatsen skal fokusere ikke blot på de tekniske aspekter, men også på behovet for en regnskabsstrategi i hvert GD. Hvis det nye regnskabssystem skal have den ønskede virkning, er det væsentligt, at alle i de operative tjenestegrene bevidstgøres om betydningen af, at der fremlægges pålidelige og fuldstændige regnskabsdata og om, at de har et stort ansvar i denne forbindelse.

Der er allerede i Kommissionens tjenestegrene truffet foranstaltninger til at øge bevidstheden herom via netværket af ansvarlige for de finansielle enheder og ved oprettelse af arbejdsgrupper, der har til opgave at udarbejde juli-memorandummet og nærværende meddelelse. De øvrige institutioner, organer og Kommissionens tjenestegrene vil blive holdt underrettet om, hvorledes projektet forløber.

Videreuddannelse

Den nødvendige videreuddannelse omfatter forskellige områder.

Under overgangen til det nye regnskabssystem skal der udpeges personalemålgrupper med ens videreuddannelsesbehov. For at påvise selve behovene skal der udarbejdes en oversigt over de kvalifikationer, der er til rådighed i de operative tjenestegrene, og den skal sammenlignes med listen over de kvalifikationer, der kræves under reformen. Disse kan udtrykkes som produktion og aktioner til gennemførelse eller som en gradueret skala.

Under alle omstændigheder skal der gives mulighed for to videreuddannelses-typer: generelle kurser og supplerende moduler til imødekommelse af de specifikke behov i de generaldirektorater, der forvalter særlige regnskabsbegivenheder. Ved at vurdere videreuddannelsens effektivitet kan det afgøres, hvilken yderligere uddannelse der er behov for.

Det vil kræve konstant videreuddannelse, personalemobilitet og ansættelsen af nyt personale at imødekomme de krav, der er opstået som følge af ændringerne i metoderne og systemerne.

Ansættelse

Der skal tilstrækkeligt tidligt tages højde for ansættelsesbehovene for eksternt personale med regnskabskvalifikationer på grund af fristerne for tilrettelæggelsen af udvælgelsesprøver. Jobbeskrivelserne skal ajourføres i overensstemmelse med de igangværende reformer.

Netværk

Den øgede bevidsthed blandt personalet i de anvisningsberettigede tjenestegrene kan også forstærkes ved en række nye ordninger. Der kan i hvert generaldirektorat udpeges en regnskabskontaktperson, og der kan oprettes et netværk af regnskabsansvarlige svarende til nettet af finansielle enheder. Der kan oprettes en help desk for regnskabsspørgsmål til besvarelse af de praktiske spørgsmål, som de forvaltende tjenestemænd står over for i deres daglige arbejde.

Endelig vil der blive krævet en stor indsats til affattelsen af skriftlige meddelelser om procedurer og det nye system.

Virkningerne for generaldirektoraterne

Det bliver generaldirektoraterne og de øvrige involverede enheder, der skal foretage opgørelsen over, hvilke kvalifikationer de har til rådighed med henblik på påvisningen af deres videreuddannelsesbehov og for at beslutte, hvorledes de bedst kan imødekomme dem. I den forbindelse skal følgende punkter bemærkes:

- Det er hensigtsmæssigt at forudse personalerøkonomier under reformgennemførelsen, idet denne har en virkning på videreuddannelsen og kan føre til forsinkelser ved indførelsen af ordningen.

- Det er hensigtsmæssigt at søge at nå frem til en integreret videreuddannelsesstrategi, hvorved deltagere fra forskellige sektorer bringes sammen, og derved sættes i stand til at udveksle oplysninger om deres erfaringer og viden.

II. DEL II: DATASYSTEMET

II.1. Nuværende situation

II.1.1 Beskrivelse af den nuværende situation

Kommissionens centrale finansforvaltning og regnskabsføring foregår via et centralt computersystem (SINCOM2), der for første gang blev indført i 1997 og udvidet til at omfatte alle Kommissionens tjenester i 1999. Dette system er komplekst og omfatter tre forskellige systemer, der er sammenkoblede og ligeledes forbundet til systemerne i udbetalingstjenesterne for at imødekomme forvaltningsbehovene inden for de forskellige sektorer. Disse systemer kan benyttes til at indlede finanstransaktioner.

SINCOM2 omfatter to centrale systemer i interface til imødekommelse af de forskellige brugeres behov, nemlig:

- SAP R/3, der anvendes af revisionstjenesten og finanskontrollørens tjenester. Systemet er Kommissionens officielle regnskabssystem, hvor budgetregnskabet, det almindelige regnskab, kasseforvaltningen, valideringen af tredjepart, opkrævningerne og udbetalingerne via SWIFT-netværket udføres
- Si2, der er de betalingsanvisendes tjenesters forvaltningsredskab. Generaldirektoraterne indlæser transaktionerne i Si2 enten direkte eller indirekte ved en overførsel fra computersystemet i en sektor via en standardinterface. Uanset transaktionernes oprindelse skal den anvisningsberettigede validere dem i Si2 inden overførsel til SAP.

Det nuværende system suppleres af den regnskabsaflæggelsesfunktion, der stilles til rådighed via "data warehouse". Der er blevet oprettet et "data warehouse" for budgettet, der indeholder data fra Si2 og som anvendes af de anvisningsberettigede tjenester. Revisionstjenestens lovbestemte aflæggelse af beretning udføres på grundlag af SAP-data, der kopieres til "data warehouse".

SAP (standardregnskabsføringspakken) er Kommissionens officielle regnskabssystem. Kommissionen udarbejder sine finansopgørelser på grundlag af dette system. Kommissionens formål med SINCOM2-projektet var at oprette et system (Si2), hvori de forvaltende tjenestegrene før godkendelse kunne indlæse deres transaktioner, der ikke behøvede at være detaljerede regnskabsposter, og hvormed de derefter kunne sende dem til det central regnskabssystem. På grund af at de forskellige udbetalingstjenester arbejder efter forskellige sektorbestemte regler, kan tjenesterne på grundlag af det nuværende system udvikle deres egne sektorbestemte informationssystemer og (via en standardgrænseflade og efter strenge regler) overføre transaktionerne fra disse systemer til Si2, som er det system, hvori de anvisningsberettigede skal give deres godkendelse.

Ifølge den nye finansforordning skal revisoren i fremtiden godkende disse sektorbestemte systemer.

II.1.2. Behovet for oprettelse af en funktion for periodiseret regnskabsførelse

SINCOM2 blev udviklet for at understøtte udarbejdelsen af kasseregnskabsbaserede årsopgørelser i overensstemmelse med almindelig praksis i den offentlige sektor på det tidspunkt. Systemet understøtter derfor ikke udarbejdelsen af regnskaber efter periodiseringsprincippet, således som det kræves ifølge finansforordningen fra regnskabsåret 2005. Der er derfor behov for både at udvikle det regnskabssystem, der beskrives i del I af denne meddelelse, og at etablere en funktion i dataregnskabssystemet til at understøtte dette system.

Mange af de krævede regnskabsredskaber findes i SAP, men nogle af dem indgår i øjeblikket ikke i Kommissionens gennemførelse af SAP. Blandt de redskaber, der skal oprettes for at understøtte regnskabsførelse efter periodiseringsprincippet, er et opgørelsessystem og kunde- og leverandørbøger. Gennemførelsen afhænger af, hvilke regler regnskabsføreren fastsætter i regnskabssystemet.

II.1.3. Sammenhængen mellem subsystemerne

Efter den nuværende systemopbygning overføres der data mellem Si2 og SAP i overensstemmelse med fastlagte arbejdsgange. Når der foretages ændringer i en transaktion i et system, synkroniseres disse med det andet. Grænsefladen tillader imidlertid potentielle uoverensstemmelser mellem systemerne, idet samme centrale **budget**regnskabsdata findes og behandles i begge systemer - dette har f.eks. virkning, hvor den automatiske synkronisering ikke arbejder korrekt, eller hvor visse beregninger (f.eks. i forbindelse med opvurdering af forpligtelser) foretages separat i begge systemer.

Siden indførelsen af SINCOM2 og især på baggrund af decentraliseringen af ansvaret som led i den finansielle reform har brugerne været bekymret for sammenhængen mellem de Si2-data, som de har adgang til, og de centrale regnskabsdata i SAP, som de ikke har adgang til. Til undersøgelse af dette spørgsmål har Kommissionen indledt et kvalitets-sikringsprojekt, hvis formål i første fase er at bringe data i Si2 og i SAP i overensstemmelse med hinanden for regnskabsåret 2001. Denne undersøgelse har vist, at de to systemer er konsistente - systemerne er blevet fuldstændigt afstemte for forpligtelser, betalinger og indtægter. Projektet har medført en forbedring af synkroniseringsmekanismen mellem de to systemer.

Som følge af det heldige udfald af kvalitets-sikringsundersøgelsen i 2001 har Kommissionen udviklet redskaber, der muliggør en sammenligning for regnskabsåret 2002. Dette arbejde er i gang. Når denne undersøgelse er afsluttet, vil Kommissionen indføre en regelmæssig kvalitetskontrolmekanisme for at sikre, at forskellene kan identificeres, undersøges og korrigeres, når de optræder. Dette arbejde og forbedringen af systemet vil fortsætte, indtil det er udskiftet med en ny systemarkitektur.

II.1.4. Forvaltningsfunktionen

Ud over den rene regnskabsfunktion i SINCOM2 er Kommissionen i forbindelse med den finansielle reform begyndt at udvikle en forvaltningsfunktion, der integreres i SINCOM2. Hidtil er der blevet produceret et centralt fakturaregister (hvor i tjenesterne kan registrere modtagne fakturaer og forvalte betalingsfrister). Der er også udviklet en central database over kontrakter og kontrahenter (ICON). Den er nu ved at blive etableret på forsøgsgrundlag inden for to specifikke områder. Begge disse redskaber er integreret i SINCOM2, og begge anvender "web"-teknologi. Disse to systemers funktioner skal integreres i den nye systemopbygning, fordi aspekter af begge systemer kan anvendes til at understøtte regnskabsførelse efter periodiseringsprincippet. Denne integration skal foretages på både funktionelt og teknisk niveau.

Kommissionen har også udviklet andre særskilte moduler inden for Si2 - især en "workflow motor", der aktiverer sikkerhedsforvaltningen i det nye og mere komplekse finansielle kredsløb i de udbetalende tjenester, der kræves oprettet ifølge den nye finansforordning. Denne "workflow motor" tilpasses de specifikke behov i forbindelse med Kommissionens finansielle forvaltning og skal også integreres i det reviderede system.

II.1.5. Udgifterne til det nuværende system

Udviklingen mellem 1994 og 1997 af SINCOM2-systemet kostede ca. 10,4 mio. EUR, inklusive afprøvning, dokumentation og uddannelse af brugerne. Disse udgifter er relativt lave i forhold til andre organisationers investeringer ved etablering af deres datasystemer. Budgettet er også konkurrencedygtigt i forhold til systemer, som nogle udbetalende tjenestegrene har udviklet for at imødekomme behovene inden for deres egne sektorer. Vedligeholdelsesomkostningerne for systemet (nyudvikling, uddannelse af nye brugere) andrager ca. 2,6 mio. EUR om året.

II.2. Situationen i medlemsstaterne

Som nævnt i det foregående afsnit I.3 er Kommissionen ikke alene om at foretage dette skridt i retning af periodiseret regnskabsføring, idet mange medlemsstater er inde i en lignende proces.

Myndigheder i medlemsstaterne er således på forskellige trin i gennemførelsen af nye datamatiserede finansforvaltnings- og regnskabssystemer, både nationalt og lokalt. Disse systemer er altid baseret på egne pakked løsninger - interne systemer er ikke længere løsningen. Hovedbegrundelserne for at indkøbe pakked løsninger er følgende:

- de giver større fleksibilitet end tidligere, og det er derfor lettere at imødekomme specifikke krav ved at tilpasse pakken
- de samlede udgifter til en pakked løsning betragtes som lavere end udviklingen af interne løsninger
- anvendelsen af en standardpakke betyder øget harmonisering mellem forskellige ministerier eller afdelinger.

Pakkerne suppleres altid med specifikke moduler, der gennemsnitligt tegner sig for en fjerdedel af de disponible funktioner. De resterende krævede funktioner leveres ved udvikling af særlige funktioner eller pakker eller af såkaldte "legacy systems" - bestående gennemprøvede systemer, som organisationen beslutter at beholde og integrere i den nye systemopbygning. På grund af at en betydelig del af systemets funktioner skal leveres uden for pakkelsen, er det vigtigt at sikre, at systemerne let kan kobles sammen og integreres. Web-baseret teknologi er nu blevet standarden for disse systemer.

Tidsplanerne for projekterne til tilpasningen til regnskabsførelse efter periodiseringsprincippet kan blive lange, og de krævede ressourcer store. Projektholdene tæller generelt mellem 20 og 30 og helt op til 200 personer. Datasystemet kan implementeres i løbet af 18 måneder, men hele projektet, herunder gennemførelsen af regnskabsreglerne, tager generelt seks til ti år.

II.3. De fremtidige muligheder

Uanset det endelige systemvalg skal nogle afgørende principper følges. Erfaringerne med SINCOM2 viser, at det fremtidige regnskabsystem skal integreres fuldstændig (alle regnskabsdata skal leveres direkte fra systemet), uanset om løsningen er en enkelt standardløsning eller en pakkelse med andre forenelige moduler, der påsættes eller udvikles specielt. Den enkelte pakkelse er **væsentlig** for den grundlæggende regnskabsfunktion. Inden for områder, hvor den centrale standardpakke ikke imødekommer brugernes behov for **forvaltningsbrugbarhed**, eller hvor det ikke er omkostnings-effektivt at anvende den relevante funktion, kan Kommissionen påtænke at købe supplerende software eller at udvikle sine egne systemer for at imødekomme identificerede behov - men altid under overholdelse af integrations- og interoperabilitetsprincipperne.

Hvor der er tale om sektorbestemte snarere end om fælles behov, kan disse imødekommes ved udvikling eller opretholdelse af sektorsystemer, der dog også skal overholde integrations- og interoperabilitetsprincipperne.

Det nye system skal omfatte en hensigtsmæssig periodiseret regnskabsfunktion i overensstemmelse med regnskabsførerens definitioner. Det skal også garantere dataenes sikkerhed og pålidelighed og sikre et fuldt revisionsspor. Kravene til det nye system vises i følgende tabel.

Tabel 1: Vigtigste krav til det fremtidige regnskabssystem

Sikring af fuld kapacitet for periodiseret regnskabsføring
<ul style="list-style-type: none">• den centrale standardpakke skal sikre fuld periodiseret regnskabsføring• fuldstændig overholdelse af almindeligt godkendte regnskabsprincipper
Sikring af dataenes integritet
<ul style="list-style-type: none">• ingen dobbeltbehandling af data i systemets forskellige dele• fjernelse af overflødige data og sikkerhed for integritet• sektorsystemerne skal integreres i den generelle systemopbygning• systemet skal være sømløst - når der oprettes en særlig forvaltningsfunktion, må denne overholde reglerne med hensyn til dataenes præsentation og skal sikre fuld kohærens• overholdelse af interoperabilitetsprincipperne som fastsat af e-Kommission-initiativet• alle tjenester bør have adgang til samme pålidelige regnskabsdata - systemet skal være eneste kilde til regnskabsdata
Sikkerheden skal være effektiv
<ul style="list-style-type: none">• standardsikkerhedspolitikken skal gennemføres fuldstændigt
Andre krav
<ul style="list-style-type: none">• risiciene ved overgangen til det nye system skal reduceres til det mindst mulige• der foretrækkes en central standardfunktionsmåde (inkl. forvaltningsredskaber), således som indeholdt i standardpakken. Andre løsninger skal kun udvikles, hvis standardpakkeløsningen ikke er omkostningseffektiv eller ikke imødekommer brugernes behov• let at vedligeholde, portabilitet og brugervenlighed

Prisen for det nye system betragtes ikke som hovedelement. Projektet skal føre til et integreret pålideligt system, og derfor er prisen ikke den vigtigste faktor, hvis det sikres, at man får noget for pengene. Det nye system skal imødekomme brugernes behov, og herunder omfatte periodiseret regnskabsføring, integreret drift og avanceret sikkerhed. Projektets formål skal være etableringen af et sådant system, samtidig med at det sikres, at Kommissionen får mest for pengene.

I meddelelsen fra juli blev der påpeget tre muligheder for fremtiden:

- anvendelse af det nuværende SINCOM2-system, samtidig med at dets ydelse søges forbedret
- anvendelse af en enkelt standardpakke til alle funktioner, og
- anvendelse af elementer i det bestående system som led i en udvikling mod en ny opbygning baseret på den standardpakke, der allerede bruges i Kommissionen, hvorved grundene til inkohærens fjernes, og hvor dataene kun oplagres én gang.

I denne afdeling af meddelelsen vurderes hver mulighed for sig, og der konkluderes vedrørende mulighedernes ønskelighed og gennemførlighed.

II.3.1. Mulighed 1: Forsat anvendelse af det nuværende system

Denne mulighed vil betyde, at der ikke bliver ændringer i det nuværende systems opbygning. Si2 og SAP vil forblive uændret i drift, samtidig med at synkroniseringen af data forbedres, og sikkerheden yderligere styrkes. Der må i så fald naturligvis tilføjes yderligere funktioner til imødekommelse af kravene i forbindelse med periodiseret regnskabsføring. I SAP-systemet kunne denne yderligere funktion sandsynligvis let oprettes ved at anvende bestående moduler inden for systemet, men Si2 må så ændres betydeligt for at sikre, at alle periodiserede regnskabsdata kan integreres i systemet.

Mens dette naturligvis vil vise sig at være den billigste løsning, anbefales den ikke af to grunde. For det første er systemets opbygning ikke optimal, idet den bygger på to adskilte systemer i interface, og for det andet integreres sektorbegrænsede systemer ikke i den generelle systemopbygning.

Af disse grunde **afvises** denne løsning. Det er imidlertid klart, at forbedringen af den måde, hvorpå det nuværende system fungerer, skal fortsætte, indtil et nyt er etableret, især med henblik på dataenes konsistens og systemets sikkerhed (se afsnit II.4.1).

II.3.2. Mulighed 2: En enkelt standardpakke

Anvendelsen af en enkelt standardpakke vil betyde, at der ikke længere kan overføres finansielle data via de bestående sektorsystemer til det centrale system. Alle udbetalings-tjenester må i så fald bruge pakkens standardfunktion på samme måde til forvaltning som til regnskaber. Denne mulighed ville fjerne risikoen for inkohærens, da alle brugere vil komme til at anvende samme system på samme måde, og deres egne sektorsystemer for finansforvaltning ville blive afbrudt, da denne funktion ville blive leveret af det centrale system.

På grund af at Kommissionens forskellige aktivitetssektorer styres efter specifikke sektorbestemte regler, som sektorerne er pålagt af lovgivningen, er det imidlertid usikkert, i hvilket omfang denne løsning ville blive anvendt i praksis, og dette må undersøges nærmere. Finansforordningen indeholder specifikke og forskellige bestemmelser

for de forskellige sektorer. Det kan kun efter yderligere undersøgelser opklares, om disse forskellige sektorbestemte behov kan imødekommes af en enkelt standardpakke.

Således må mulighed for at udvikle en fælles procedure under hensyn til alle sektorbestemte regler undersøges nærmere. Omfanget af nødvendig tilpasning vil naturligvis påvirke gennemførelsesmuligheden og effektiviteten af denne mulighed. Denne løsning er tiltrækkende på papir, men der er et antal praktiske aspekter, der skal tages i betragtning, før der kan træffes beslutning herom.

Denne pakke kunne på samme betingelser for offentligt udbud, som anvendtes ved købet af SAP-pakken i SINCOM2, anvendes uden yderligere indkøb, **hvis den skulle bruges udelukkende til regnskabsformål**. Hvis løsningen imidlertid skulle udvides og dække andre funktioner (forvaltning og sektorbestemte), måtte der sandsynligvis gennemføres en fuld offentlig udbudsprocedure. En sådan procedure ville blive nødvendig, hvis den nuværende pakke skulle udskiftes. Dette ville føre til en ny og langvarig indkøbsprocedure, der sandsynligvis ville udskyde indførelsen af det periodiserede regnskabsprincip til efter 2005.

Anvendelse af en enkelt standardpakke som eneste system ville kræve, at de forskellige sektorbestemte regler og fremgangsmåder integreredes i pakkens standardprocedure. Denne mulighed overvejes stadig, og yderligere analyser er nødvendige for at finde frem til, om det er muligt at integrere alle krævede sektorbestemte funktioner i en enkelt standardpakke. Det er usikkert, om disse analyser viser, at muligheden er gennemførlig eller omkostningseffektiv. Derfor må en anden løsning overvejes.

II.3.3. Mulighed 3: Et nyt integreret system

Denne mulighed er forskellig fra mulighed 2, fordi den, samtidig med at den sikrer alle regnskabsfunktioner via den centrale regnskabspakke, viser, at den krævede forvaltningsfunktion måske ikke kan leveres af den centrale pakke, og at sektorsystemerne derfor skal opretholdes og udvikles inden for den generelle opbygning. Denne mulighed, og hvorledes den skal gennemføres, vil blive undersøgt i første kvartal af 2003. Muligheden indebærer anvendelse af den nuværende pakke til det oprindelige udbud (indkøb af regnskabsfunktionen). Den yderligere regnskabsfunktion kan opnås ved udvidelse af den gældende kontrakt. Alle nye forvaltningsfunktioner, der skal integreres i systemet, kan medføre, at der må gennemføres et udbud, der koordineres med IT-direktoratet. Afhængigt af, hvor mange yderligere funktioner der købes, kunne mulighed 3 teknisk set ligne mulighed 2 for så vidt angår anvendelsen af udbud og med hensyn til den tid, der medgår til dens fuldstændige gennemførelse.

Sektorbestemte systemer, der integreres i den generelle systemstruktur, kunne godkendes af regnskabsføreren i overensstemmelse med artikel 61, stk. 2 i finansforordningen. Herved skulle interoperabiliteten og integreringsreglerne nøje overholdes af sikkerhedsgrunde og af hensyn til dataenes konsistens. Denne mulighed ville overholde artikel 206 i gennemførelsesbestemmelserne til finansforordningen, idet regnskabsførelsen ville foregå i et integreret system, og **alle** regnskabsfunktioner ville blive leveret af det centrale system. Følgende løsning kan anvendes for den finansielle forvaltning:

- for det første skal muligheden for at etablere dette inden for den nuværende pakke vurderes. Hvor dette kan gøres i overensstemmelse med brugernes behov og til en rimelig pris, skal funktionen etableres i det fælles SAP-system
- for det andet skal muligheden for at anvende en standardpakke, der fuldstændig integreres med den nuværende pakke, overvejes i tilfælde, hvor det ikke er muligt at anvende den nuværende pakke tilfredsstillende uden videre udvikling. Denne løsning skal anvendes, hvor den er omkostningseffektiv
- for det tredje skal der i tilfælde, hvor pakkeløsningen ikke er mulig, træffes beslutning om, hvorvidt der er tale om et fælleskrav, som nogle eller alle sektorer har, eller om der er tale om et sektorbestemt behov. Hvis der er tale om et fælles behov, kan der udvikles en intern løsning, der integreres i den generelle opbygning, således at det undgås, at de enkelte tjenester skal investere i at udvikle deres egne særskilte løsninger
- endelig skal de ansvarlige tjenestegrene i de tilfælde, hvor der er tale om et sektorbestemt behov, opfordres til at udvikle deres egen løsning, der imidlertid skal overholde principperne for interoperabilitet fuldstændigt. Disse systemer skal godkendes af regnskabsføreren og skal overholde strenge specifikationer med henblik på at sikre kohærens med det centrale system.

Ved denne mulighed kan alle funktioner (uanset om de stilles til rådighed af det fælles system eller af sektorbestemte systemer, der er integreret i den samlede opbygning) fuldstændig integreres, således at dataenes konsistens hele tiden sikres. Regnskabsfunktionen skal leveres inden for pakken, men data fra andre systemer, der er godkendt af regnskabsføreren, kan ved anvendelse af en "web front-end" vises på skærmen.

Ovennævnte løsning vil betyde, at der bliver et fælles centralt finans- og regnskabs-system, der bliver integreret og fuldstændig kohærent. Dette bliver den **eneste kilde** til regnskabsdata, der deles af alle brugere. Omkring denne centrale kerne vil andre systemer levere den forvaltningsfunktion, der er nødvendig i de forskellige sektorer for at imødekomme specifikke behov, der ikke er relevante for alle Kommissionens tjenestegrene. Det centrale system skal indeholde en passende forvaltningsfunktion for de tjenester, der ikke har specifikke sektorbestemte behov. Der skal under systemets udformningsfase gennemføres en driftsprocesanalyse sammen med de udbetalende tjenestegrene for at vurdere deres brugerbehov.

Den fulde kohærens bliver ved denne mulighed sikret ved, at data deles mellem de forskellige systemmoduler efter interoperabilitetsprincipperne. F.eks. vil alle data om forpligtelser og betalinger, uanset om de ses i sektorsystemer eller i det fælles system, være ens. Alle brugere vil således se samme data fra sektorsystemerne eller det fælles system. For at sikre dataenes pålidelighed skal der fastsættes regler vedrørende kilden til de endelige data på alle trin i en transaktions forløb. Før en transaktion, der igangsættes i et sektorsystem, godkendes af den anvisningsberettigede, er den eneste kilde til pålidelige data om den pågældende transaktion sektorsystemet (fordi den endnu ikke vil findes i det fælles system). Når først transaktionen er godkendt af den anvisningsberettigede og

registreret i regnskaberne, vil det fælles system blive eneste kilde til finansiel information om transaktionen. Transaktionens historiske data opbevares i sektorsystemet af hensyn til revisionen, men i alle tilfælde vil brugeren, når først transaktionen er afsluttet, kun se de finansielle elementer af den i det centrale regnskabssystem.

Fordelen ved denne løsning er, at den gør det muligt at udnytte en enkelt standard-regnskabspakke, men det anerkendes også, at nogle forvaltningsbehov måske imødekommes mere effektivt af andre løsninger. Den vil sikre dataenes kohærens ved på hvert enkelt trin af en transaktions livscyklus at definere, hvilket system er mastersystemet. Brugere af alle andre tilkoblede systemer vil kun blive i stand til at se masterdataene. Beslutninger om, hvorledes der kan gives mulighed for denne yderligere funktion, kan træffes fra sag til sag på grundlag af omkostningseffektiviteten og operative aspekter. I intet tilfælde vil udviklingen af en ekstern løsning på den centrale pakke få lov til at kompromittere kohærens. Alle beslutninger vil blive underbygget fuldstændigt.

II.3.4. Systemernes interoperabilitet

E-Kommission-projektet blev igangsat i 2001 med henblik på at undersøge, hvorledes informations- og kommunikationsteknologier kan anvendes til at forbedre administrationen. En foreløbig rapport vedrørende projektet i 2002 konkluderede, at manglen på interoperabilitet i forbindelse med de samlede og sektorielle forvaltningsinformations-systemer er en effektivitetsbegrænsende faktor. Det anerkendes i rapporten, at der kræves bedre samarbejde mellem tjenestegrene for at nå en kvalitetsforvaltning, selv om det også anføres, at der i øjeblikket kun er begrænset opmuntring for de enkelte tjenestegrene til at deltage i samlede strategier. I rapporten, der dækker alle fælles samlede systemer, noteres det, at følgende risici fører til manglende interoperabilitet:

- datainkonsistens mellem de forskellige informationssystemer
- data er ofte "låst" i et informationssystem og kan ikke deles mellem brugerne, og
- informationssystemerne er beregnet til visse funktioner uden hensyn til kontinuiteten i brugerens opgaver.

Kommissionen fremlagde i juli 2002 en handlingsplan vedrørende generaldirektørernes og kontorchefernes årlige aktivitetsrapporter og erklæringer (KOM(2002) 426). Det fremgik af nogle af erklæringerne, at systemernes mangel på interoperabilitet medførte forvaltningsvanskeligheder i nogle tjenestegrene. På denne baggrund og for at sikre datakvalitet er det vitalt, at den nye systemopbygning, der er udviklet til at understøtte regnskabsformen, overholder interoperabilitetsprincipperne.

Det fremtidige regnskabssystem skal derfor sikre, at:

- en bruger kun har et enkelt dataadgangssted, der er tilpasset den pågældendes behov
- der kun bliver en enkelt adgang til information, og at denne information bliver fælles for alle systemer (overholdelse af sikkerhedsregler), og

- der bliver fælles og ensartede datadefinitioner for hver enkelt data, og at disse definitioner deles på tværs af systemerne.

Opnåelse af interoperabilitet er både et teknisk spørgsmål (sikrer, at den teknologi, der anvendes i systemet, tillader deling af data med andre systemer) og et spørgsmål om funktionsopbygning (sikrer, at systemet virkelig imødekommer brugernes behov). Interoperabilitet betyder også, at der centralt skal fastsættes strenge tekniske og funktionelle regler for styringen af systemernes drift og udvikling. For at opfylde sidstnævnte krav skal systemet udformes, så det støtter alle brugernes arbejdsprocesser. Der skal også indføres procedurer, der sikrer, at alle regnskabsmæssige og finansielle data i andre systemer, hvor det er relevant, kommer direkte fra det centrale regnskabssystem.

Andre aspekter i forbindelse med interoperabilitet skal også overholdes - især oprettelsen af fælles dataforvatningsprincipper (for at sikre, at samme begreb i et system betyder det samme i et andet, uanset om dette system er fælles eller sektorielt). På linje med udviklingen vedrørende interoperabiliteten skal systemet kunne acceptere anvendelsen af en enkelt portal, hvorigennem brugerne kan få adgang til det centrale system.

II.3.5. Evaluering af systemmulighederne

En foreløbig vurdering af de tre nævnte systemmuligheder resumeres i nedenstående tabel under hensyn til kriterierne i tabel 1.

Tabel 2: Evaluering af mulighederne i forhold til de vigtigste krav til det fremtidige regnskabssystem.

Der må sikres fuldstændig periodiseret regnskabskapacitet	Mulighed 1	Mulighed 2	Mulighed 3
fuld periodiseret regnskabsfunktion i central standardpakke	Nej	Ja	Ja
fuld overholdelse af almindeligt accepterede regnskabsprincipper	Nej	Ja	Ja
Sikring af dataenes konsistens			
ingen dobbelt behandling af data i systemets forskellige dele	Nej	Ja	Ja
fjernelse af overflødige data og sikring af konsistens	Nej	Ja	Ja
sektorbrugbarheden skal integreres i den generelle systemstruktur	Nej	Ja	Ja
systemet skal være sømløst - hvor der oprettes specifik forvaltningsfunktion, skal reglerne med hensyn til præsentation af data overholdes, og fuld kohærens sikres	Nej	Måske	Ja
overholdelse af de interoperabilitetsprincipper, som fastsættes i e-Kommission-initiativet	Nej	Måske	Ja
tjenesterne bør alle have adgang til samme pålidelige data - systemet skal være eneste kilde til regnskabsdata	Ja, senest 2003	Ja	Ja

Sikring af effektiv sikkerhed			
standardsikkerhedspolitikken skal gennemføres fuldstændigt	Kun fælles systemer	Måske	Ja
Andre krav			
overgangsrisiciene skal være mindst mulige	-	Nej	Ja
præference for centrale standardfunktioner (herunder forvaltningsredskaber) i en standardpakke. Andre løsninger kan udvikles, hvis standardpakkeløsningen ikke er omkostnings-effektiv eller ikke imødekommer brugernes behov	Nej	Nej	Ja
let vedligeholdelse og portabilitet og brugervenlighed	Nej	Måske	Ja

Tabel 2 viser, at selv om forbedringen af det nuværende system med hensyn til dataenes konsistens og sikkerhed er højt prioriteret i det kommende år, overholder denne aktion ikke principperne i forbindelse med regnskabsreformen fra 2005. Denne mulighed kan derfor elimineres som en langsigtet løsning.

Tabellen viser også, at valget mellem mulighed 2 og 3 er mindre enkelt. De to muligheder har næsten samme fordele - hovedforskellen er, at ved mulighed 2 findes alle funktioner i det fælles system, og der er derfor usikkerhed om, hvorvidt visse af kriterierne kan opfyldes af denne løsning. Dette skyldes hovedsagelig, at mulighed 2 ville betyde, at de forskellige sektorielle regler skulle integreres i det fælles system, medens de procedurer og den arbejdspraksis, der findes i de forskellige sektorer, skulle tilpasses for at opfylde kravene i dette fælles system. Mulighed 2 ville således betyde store ændringer, der skulle gennemføres i en enkelt fase. Data skulle konverteres fra de bestående sektorsystemer, og input i det nye system og sektorsystemerne samtidig fjernes. Dette ville øge risiciene i forbindelse med overgangen til det nye system og øge omkostningerne.

Fordelen ved mulighed 3 er, at den giver mulighed for, at flest mulige funktioner (og hele regnskabsfunktionen) kan rummes i det fælles system, selv om det må erkendes, at den fælles pakke måske ikke rummer alle krævede forvaltningsfunktioner, eller at det måske er mere omkostningseffektivt at benytte andre integrerede løsninger til nogle elementer af disse funktioner. Mulighed 3 anerkender også de sektorielle systemer, der allerede består, og som er tilpasset de specifikke forvaltningsbehov i de tjenestegrene, der anvender dem. Denne mulighed ville give fuldstændig kohærens, fordi de centrale regnskabsdata kun ville komme fra det fælles regnskabssystem. Stramme regler kunne sikre, at alle systemer, der har grænseflade med det fælles system, fuldstændigt overholder principperne for interoperabilitet (herunder brugen af standarddatadefinitioner, der beskriver alle dataposter (navn, detaljeret beskrivelse/mening, format, regler for dem) og en integreret datamodel).

Udviklingen af denne nye opbygning er en stor opgave for Kommissionen, således som for alle andre organisationer. Det er vitalt, at denne udvikling bliver en succes. Risikoen må derfor begrænses til det absolutte minimum, og løsningen skal baseres på afprøvede og testede løsninger - uanset om disse kommer udefra eller er interne. De vigtigste

principper, der må overholdes, er systemernes integration (og dermed dataenes kohærens) og opretholdelse af effektiv sikkerhed. Disse principper er projektets hovedoverskrift.

Både de fælles systemer og sektorsystemerne skal være interoperable. Derfor skal der gennemføres en undersøgelse af, hvorledes systemer, der er udviklet til at imødekomme sektorielle behov, kan integreres i den fælles finansielle forvaltnings- og regnskabsfunktion. Især skal der så tidligt som muligt bestilles en ekstern undersøgelse, der skal foretages af anerkendte eksperter på området, der skal undersøge mulighed 2 og 3, og især sidstnævnte med hensyn til, hvorledes sektorsystemer kan integreres i den generelle systemstruktur. Undersøgelsen, hvis resultater skal deles med IT-direktoratet med henblik på at få bemærkninger herfra, skal evaluere mulighederne både teknisk og praktisk. Der skal i andet kvartal af 2003 på grundlag af denne undersøgelse udarbejdes en detaljeret "road map" vedrørende udviklingen og gennemførelsen af den nye struktur. Denne "road map" skal vurderes af eksperter.

II.4. Kommende aktion

II.4.1. Forbedring af det nuværende system

For at sikre adgang for Kommissionens personale til finansielle data og regnskabsdata af høj kvalitet må Kommissionen forbedre det nuværende SINCOM2-systems funktion, samtidig med at den udvikler det nye system. Denne forbedring har været en prioritering i 2002 og vil også være det i 2003. De specifikke konkrete aktioner, der skal gennemføres i 2003 i samarbejde med eksterne eksperter, omfatter følgende:

- udvikling og gennemførelse af en web-baseret version af Si2-systemet for at lette interoperabiliteten (på samme måde som den nye forvaltningsfunktion, der er udviklet inden for SINCOM2 – ICON-kontrahent databasen og det centrale fakturaregister)
- fjernelse af overflødige data ved at integrere muligheden for at se regnskabsdata fra SAP i web-versionen af Si2
- afstemning af Si2- og SAP-data for 2002 og indførelse af en regelmæssig kvalitetskontrol af data i systemet
- udvikling på grundlag af principperne for "best international practice"¹⁵ af en skriftlig sikkerhedspolitik for sikkerhedsforvaltningen i systemet, der nøje skal overholdes
- fastsættelse af reglerne for integrering af sikkerhedselementer på udviklingsstadiet af nye funktioner. Dette vil sikre, at al fremtidig udvikling fuldstændig overholder sikkerheden

¹⁵ Herunder British Standard 7799 - Information security management systems, specification with guidance for use.

- udviklingen af datamatiserede redskaber for at lette forvaltningen og kontrollen af adgangsrettigheder til systemet.

II.4.2. Udviklingen af det nye system

Detaljeret planlægning bliver nødvendig afhængig af, hvilket system der vælges. Visse fælles faser kan imidlertid påpeges. De ses i nedenstående tabel 3. Tidsplanen for udviklingen af systemet er klart afhængig af forløbet af den generelle regnskabsreform og tidspunktet for oversendelsen af brugerspecifikationer til projektholdet. Arbejdet med at forbedre det nuværende systems funktion vil fortsætte, indtil det nye system er funktionsdygtigt, og de nye funktioner kan først udvikles, når brugernes behov er bestemt (uanset om der er tale om regnskabsregler fra regnskabsføreren eller forvaltningsmæssige behov fra andre brugere).

Sideløbende med udviklingen af den web-baserede Si2 vil Kommissionen indlede overgangen fra den nuværende version af SAP til det nye modul - SAP Enterprise. Overgangen til dette modul fra den nuværende SAP-version 4.0 er nødvendig, da SAP, uafhængigt af systemskiftet, opgiver version 4.0 ved udgangen af 2004. Selv om SAP Enterprise version 4.7 har samme funktioner, giver denne version yderligere mulighed for adgang til systemet via en web-baseret flade, hvilket giver større brugerfleksibilitet. Denne overgang er under alle omstændigheder obligatorisk og vil i sidste ende gøre det muligt at etablere et sømløst system, der er fuldstændig integreret i de web-baserede forvaltningssystemer, samtidig med at man også undgår de specifikt tekniske begrænsninger, der er forbundet med brugen af det nuværende modul. Målet er at indlede forbedrelsen af denne overgang i 2003 med henblik på at afslutte forberedelsen af gennemførelsen af det nye system i august 2004. Det skal noteres, at selv om problemerne med kohærens og sikkerhed bliver løst tidligere i projektet, er det først ved den fuldstændige gennemførelse af det nye system, at det fuldstændigt integrerede system vil blive sat i drift.

Prioriteringen for 2004 vil, bortset fra færdiggørelsen af nævnte overgang, blive færdig-etableringen af det fremtidige system (med sikkerhed for, at de funktioner, som regnskabsføreren kræver, er på plads) sammen med den efterfølgende testning, videreuddannelse og dokumentation. Hvis testningen og godkendelsen af det nye system falder heldigt ud, gennemføres det fra januar 2005 for alle transaktioner vedrørende 2005-budgettet.

Bestående data fra SINCOM2 skal naturligvis integreres i det nye system. Dette vil betyde, at alle bestående data skal tilpasses de nye datastrukturer og -indhold. Efter mulighed 3 vil dette blive en udviklingsproces, men der skal foretages en konvertering. Tid og ressourcer bliver nødvendige for at sikre, at denne proces kan udføres korrekt og effektivt. Især er det nødvendigt med en stor tidsinvestering, netop før det fuldstændige system sættes i produktion, og dette skal forudses i den generelle tidsplan. Alle tjenestegrene i Kommissionen skal forberede deres transaktioner til ændringen.

Tabel 3: Aktioner med henblik på gennemførelsen af det nye system

Aktion/resultat
Regnskabsføreren foretager en indledende analyse af de regnskabsmæssige krav baseret på Kommissionens beslutning
Feasibility-undersøgelse af det nye system - og især en undersøgelse af, hvorledes de sektorielle systemer kan integreres (mulighed 3)
Detaljeret "road map" for etableringen af det næste datasystem
Opgørelse og analyse af bestående sektorsystemer og analyse af brugernes forvaltningsbehov
Udformningen af foreslåede løsninger - progressiv funktionsmæssig og teknisk definition af systemet
Indledningen af overgangen til SAP Enterprise
Fjernelse af overflødige data
Bruger-workshops og feedback
Gradvis etablering af nye funktioner - når yderligere funktioner er til rådighed til imødekommelse af brugernes behov, bliver de sat i gang i stedet for at vente på fristen, januar 2005
Fuldstændig overgang til SAP Enterprise
Nye funktioner tilpasses under hensyn til afprøvning
Videreuddannelse for superbrugere
Ibrugtagning af det nye system

II.4.3. Tidsplan

Der er kun kort tid til at gennemføre de krævede ændringer, hvis systemet skal kunne understøtte udarbejdelsen af regnskaber baseret på periodiseringsprincippet fra 2005. Meget vil afhænge af den valgte mulighed - i princippet vil mulighed 2 tage længere tid at etablere end mulighed 3. Desuden skal der i forbindelse med mulighed 2 oprettes infrastrukturen til kontrol af funktioner og data i forbindelse med overgangen fra sektorsystemet til det centrale system, og, i forbindelse med mulighed 3, skal de godkendte sektorsystemer både teknisk og funktionelt integreres i den nye systemopbygning.

Uanset hvilke mulighed der vælges, er det sandsynligt, at ikke alle periodiserede regnskabsdata fra 2005 vil komme fra det centrale regnskabssystem. Dette afspejler situa-

tionen i de medlemsstater, hvor der er indført periodiseret regnskabsføring, men hvor datasystemerne endnu ikke er færdigudviklede. I disse tilfælde komme de periodiserede regnskabsdata fra kilder uden for systemet. Det er vigtigt så hurtigt som muligt at identificere de funktioner, der ikke kan etableres i 2005, således at regnskabsføreren kan indføre andre procedurer og sikre kvaliteten af regnskabsdataene.

III. DEL III: PROJEKTFORVALTNING

Det er klart, at denne regnskabsreform er et stort projekt. Ved vedtagelsen af denne meddelelse giver Kommissionen et klart mandat til reformerne og tidsplanen og bemyndiger generaldirektoraterne til at indlede de krævede ændringer. Risiciene i forbindelse med gennemførelsen af så store ændringer i en organisation, der er så kompleks som Kommissionen og med en så snæver tidsplan, bør ikke undervurderes. For at begrænse risiciene skal alle tjenestegrene fuldt ud engagere sig i det store projekt, så det kommer til at opfylde alle brugeres krav, og Kommissionen får et system af høj kvalitet, der imødekommer dens forvaltningsbehov og stiller korrekt, rettidig og pålidelig information til rådighed for budgetmyndigheden og andre interesserede parter. Det er vitalt for projektets heldige gennemførelse, at der er tilstrækkelige og kompetente interne ressourcer til rådighed, og at der kan disponeres over velkvalificeret og erfaren eksternt støtte. Sidste frist er overholdelse af den nye finansforordningen - de nye regnskabsregler skal være indført i begyndelsen af 2005, og det datamatiserede regnskabssystem skal være på plads til at understøtte så mange af disse regler som muligt.

I dette afsnit beskrives de strukturer, der skal indføres til projektstyringen, de nødvendige ressourcer - både menneskelige og finansielle - og tidsplanen for gennemførelsen.

III.1 Projekttilrettelæggelse

Nøglen til en heldig gennemførelse af projektet ligger i forvaltningen og tilrettelæggelsen af det. Projekttilrettelæggelsen kræver ejerskab til projektet, klar ansvars- og opgavefordeling og stort engagement fra alle interesserede parter, ligesom et smidigt samarbejde mellem underprojekterne.

På grund af de risici, som projektet indebærer, vil den øverste ledelse i GD Budget tage sig af styringen. Der skal oprettes et projektilsynsudvalg, der har generaldirektøren for GD Budget som formand, og som skal sammensættes af repræsentanter fra de horisontale tjenestegrene (Generalsekretariatet og GD for Personale og Administration) og fra hver enkelt sektor af Kommissionens aktivitetsområder¹⁶. Dette rådgivende udvalg skal levere feedback og vejledning ved forvaltningen af projektet. Revisionsretten og den interne revisionstjeneste opfordres til at blive observatører i udvalget.

Regnskabsføreren får det centrale ansvar for projektets gennemførelse, for fastlæggelsen af regnskabsstandarderne og for godkendelsen af informationssystemerne. Alle

¹⁶ Fælles landbrugspolitik, strukturfonde, interne politikker (med forskning på et tilsvarende grundlag) og forbindelser udadtil.

ressourcer og kompetencer, herunder IT-tjenesterne i GD Budget og Kommissionen, samt ekstern ekspertise skal stilles til rådighed for regnskabsføreren, således at projektet kan opfylde sin målsætning. Endelig skal regnskabsføreren være formand for udvalget for regnskabsstandarder (se 5.1.2.).

Udviklingen og gennemførelsen af det nye regnskabssystem skal følge en tredelt strategi, hvorved områdeeksperter (fra regnskabsafdelingen og udbetalingstjenesterne), bruger-serviceforvalteren (der repræsenterer alle brugerinteresser) og systemleverandøren indgår i et projektteam, hvortil IT-direktoratet knyttes tæt. Alle aspekter af projektet vil involvere velkvalificeret assistance udefra.

Endelig vil brugerrepræsentanterne fra generaldirektoraterne regelmæssigt blive hørt via netværkene af regnskabskontaktpersoner og finansenheder.

III.2 Projektressourcer

Den foreslåede udvikling kræver en stor indsats af Kommissionen, og for at det kan blive en succes, må der mobiliseres betydelige ressourcer - både menneskelige og finansielle.

Dette afsnit indeholder overslag over de nødvendige ressourcer, som bliver ajourført, efterhånden som projektet gennemføres.

Følgende behov skal opfyldes:

- der må besættes stillinger til projektforvaltningen i GD Budget og personale til at gennemføre de fremtidige regnskabsoperationer baseret på periodiseringsprincippet i GD Budget og i alle generaldirektoraterne
- der må skaffes teknisk bistand til udviklingen af IT-systemer, forvaltning af projekter og videreuddannelse
- der må indkøbes software, betales licenser og gennemføres tekniske undersøgelser.

GD Budget har anslået, at behovet for 2003 er 15 vedtægtsstillinger (4 A, 8 B og 3 C) til opgaver i forbindelse med moderniseringen af regnskaberne og 22,5 (8 A og 14,5 B) til opgraderingen af det nuværende IT-system. Mulighederne for interne omrokeringer vil blive undersøgt, og anmodningen om nye stillinger vil blive fremsat som led i personale-tildelingsproceduren for 2003. Udførelsen af de fremtidige regnskabstransaktioner baseret på periodiseringsprincippet i generaldirektoraterne vil først kræve yderligere ressourcer, enten ved nyansættelser eller videreuddannelse, fra 2004 (1-3 stillinger for hvert generaldirektorat afhængigt af kompleksiteten af dets finansielle transaktioner). Ressourcerne vil blive opført til dette formål på det foreløbige budgetforslag for 2004, og de vil blive allokert til generaldirektoraterne som led i proceduren for tildeling af personale i 2004.

De anslåede eksterne ressourcer til udvikling af IT-systemet er følgende:

	2003	2004	2005	Total
Drift og vedligeholdelse af det nuværende system	1 040 600	1 051 600	1 051 600	3 143 800
Funktioner til overholdelse af den nye finansforordning og ABB-gennemførelse	528 000	0	0	528 000
Periodiseret regnskabsførelse (med ICON-DB)	1 149 200	1 897 200	1 897 200	4 943 600
Nyt system: teknisk og web-baseret opgradering	1 336 200	822 600	484 000	2 642 800
Kvalitetssikring – datakohærens – tests	660 000	759 000	479 600	1 898 600
Drift – produktion	588 500	748 000	748 000	2 084 500
Videreuddannelse	600 000	700 000	800 000	2 100 000
Projektforvaltningsstøtte	107 800	107 800	53 900	269 500
Pakkelicenser	260 000	260 000	510 000	1 030 000
I alt	6 270 300	6 346 200	6 024 300	18 640 800

De eksterne ressourcer til underprojektet til regnskabssystemet for 2003-2005 anslås til 1 900 000 EUR. Der vil til indkøb af særundersøgelser om offentlig regnskabsførelse blive behov for en yderligere rammebevilling på 400 000 EUR for 2003-2005.

Dette budget omfatter driften og forbedringen af de nuværende SINCOM2-systemer, udgifterne til overgangen til SAP Enterprise og videreuddannelsen af brugerne til det nye system. Desuden skal der afsættes midler til udvikling af lokale finansforvaltningsfunktioner, dækning af udgifterne til nye SAP-licenser og tilpasningen af de sektorielle systemer til integrering i det nye system.

Dette budget vedrører mulighed 3. Udgifterne til mulighed 2 ville omfatte nogenlunde samme beløb plus udgifterne til nye SAP-licenser (eller anden leverandørlicens) til de nuværende brugere af de lokale systemer, som skal udskiftes med en fælles standardpakke.

Flere generaldirektorater kan tænkes at have behov for eksterne ressourcer i 2004 til tilpasningen af de sektorsystemer, der eventuelt fortsat skal fungere inden for den nye systemopbygning (under mulighed 3). Udgifterne hertil vil ligeledes blive opført på det foreløbige budgetforslag for 2004.

III.3. Tidsplan

De nødvendige aktioner, som beskrives i del 1 og 2 i denne meddelelse, skal gennemføres ifølge følgende tidsplan:

Regnskabssystem - tidsplan

Aktion	2003				2004				2005
	01	02	03	04	01	02	03	04	01
Udformningen af det nye regnskabssystem									
Regnskabsførerens fremlæggelse af en første analyse af regnskabsbehovene baseret på Kommissionens beslutning	▲								
Fastsættelse af de regnskabsstandarder, som De Europæiske Fællesskaber skal benytte		△ udkast		▲ prioriteret standard		▲ andre standarder			
Oprettelse af et udvalg for regnskabsstandarder	▲								
Tilpasning af kontoplaner		△ udkast		▲					
Definition af den udløsende begivenhed		△ udkast		▲					
Udvidelse af konsoliderings omfang									▲
Årsopgørelser									▲
Integrationen af regnskabsdata									
Fastsættelse af åbningsbalancer				△ foreløbig				▲ endelig	
Fastlæggelse af "object codes" og sammenkobling af budgetregnskabet og det generelle regnskab				▲ plan			▲ sammenkobling		
Integration af eventualaktiver og -passiver (poster uden for balancen)				▲ opgørelse	▲ garantier				▲ integration i SAP

Forbedring af de nuværende system

Aktion	2003				2004				2005
	01	02	03	04	01	02	03	04	01
Samkøring af Si2 og R/3-data for 2002		▲							
Udvikling af en nedskreven sikkerhedspraksis		▲							
Sammenholdelse af principperne for sikkerhedsforvaltning		▲							
Fastsættelse af reglerne for integrering af sikkerhedselementer			▲						
Udvikling af edb-redskaber for at lette forvaltningen og revisionen af adgangsrettigheder			▲						
Udvikling og gennemførelse af en web-baseret version af Si2				▲					
Fjernelse af overflødige data				▲					

KONKLUSION

De forskellige skridt til modernisering af regnskaberne, der er blevet taget med henblik på at realisere den flerårige plan, der blev igangsat i 2000, indgår alle i denne detaljerede meddelelse, der beskriver udviklingen mod et integreret regnskabssystem baseret på internationalt godkendte regnskabsstandarder.

De nye lovgivningsrammer træder i kraft den 1. januar 2003 og indeholder de nødvendige retsinstrumenter for denne udvikling. Det fastsættes således i den nye finansforordning, at det ovenfor beskrevne regnskabssystem skal tages i brug senest i regnskabsåret 2005.

Målet er derfor både at udvikle det nye regnskabssystem og, i størst muligt omfang, datasystemet senest ved udgangen af 2004.

Det fremtidige system bliver et dobbeltsystem baseret på principperne for periodiserede regnskaber, for så vidt angår det almindelige regnskab, og på kasseregnskabsprincippet, for så vidt angår budgetgennemførelsen.

Det nye system vil få integrerede funktioner, der sikrer datakonsistens og -sikkerhed. I mellemtiden skal det nuværende SINCOM2-system forbedres. Nøglen til, at denne reform kan lykkes, ligger i videreuddannelse, bevidstgørelse, projektförvaltning og -tilrettelæggelse.

I denne meddelelse redegøres der for de forskellige aktioner, der skal gennemføres, og der opstilles en tidsplan for opnåelsen af de vidtrækkende foreslåede reformer.

Kommissionen giver højeste prioritering til reformen af regnskaberne og til det nye regnskabssystem, der skal etableres, og den har tillid til, at De Europæiske Fællesskabers finansforvaltning bliver forbedret derved. Denne videreudvikling af systemerne fortsætter og uddyber i betydelig grad de initiativer i retning af en finansreform, som Kommissionen indledte i 2000.

BILAG A: INTERNATIONALE REGNSKABSSTANDARDE FOR DEN OFFENTLIGE SEKTOR (IPSAS)

IPSAS 1 I *præsentationen af opgørelserne (IAS1)* findes en beskrivelse af den begrebsramme, som udarbejdelsen af et regnskab skal baseres på, af retningslinjerne for den grundlæggende struktur i et regnskab samt af minimumskrav til indholdet af regnskaber baseret på periodiseringsprincippet.

IPSAS 2 I *cash flow-opgørelserne (IAS7)* kræves der fremlæggelse af oplysninger om ændringer i kassebeholdning og tilsvarende i perioden som følge af drift, investering og finansiering.

IPSAS 3 *Nettooverskud eller -underskud i perioden, grundlæggende fejl og ændringer i regnskabspraksis (IAS8)*: her specificeres de regnskabsmæssige ændringer i overslag, ændringer i regnskabspraksis og berigtigelsen af grundlæggende fejl; yderligere defineres ekstraordinære poster, og der kræves særskilt redegørelse for visse poster i årsopgørelserne.

IPSAS 4 *Virksomheder af ændringer i valutaomregningskurser (IAS21)*: vedrører regnskaber for transaktioner i fremmed valuta og med udlandet. I IPSAS 4 beskrives kravene for fastsættelsen af, hvilken valutakurs der skal anvendes ved opførelsen af visse transaktioner og balancer, og der redegøres for, hvorledes den finansielle virkning af ændringer i valutakurserne skal tages i betragtning i årsopgørelserne.

IPSAS 5 *Låntagningsomkostninger (IAS23)*: her beskrives regnskabsføringen af låntagningsomkostninger, idet der enten kræves øjeblikkelig udligning af låntagningsomkostninger eller alternativt kapitalisering af de låntagningsomkostninger, der direkte kan tilskrives køb, anlægsarbejder eller produktion af relevante aktiver.

IPSAS 6 *Konsoliderede opgørelser og regnskaber for kontrollerede enheder (IAS27)*: heri kræves, at alle kontrollerede enheder skal udarbejde konsoliderede opgørelser for alle kontrollerede enheder konto for konto. Standarden indeholder også en detaljeret redegørelse for begrebet kontrol i den offentlige sektor og vejledning om, hvorledes det afgøres, om der er tale om kontrol til regnskabsaflæggelsesformål.

IPSAS 7 *Investeringer i datterselskaber (IAS28)*: heri kræves, alle investeringer i datterselskaber skal opføres i de konsoliderede regnskaber efter equity-metoden, undtagen hvis investeringen er erhvervet og opretholdt udelukkende med henblik på salg i nær fremtid, hvor omkostningsmetoden anvendes.

IPSAS 8 *Interesser i joint ventures (IAS31)*: heri kræves som hovedprincip proportional konsolidering for joint ventures, som offentlige enheder deltager i. Ifølge IPSAS 8 tillades det dog som alternativ, at equity-metoden kan anvendes for joint ventures.

IPSAS 9 Indtægter fra valutatransaktioner (IAS18): heri fastsættes betingelserne for indregning af indtægter fra valutatransaktioner, der skal måles pålideligt i forhold til modydelsen og gøres til genstand for redegørelse.

IPSAS 10 Opgørelser i økonomier med hyperinflation (IAS29): definerer, hvad der forstås ved en økonomi med hyperinflation, og kræver fornyede regnskaber over enheder, der opererer i sådanne økonomier.

IPSAS 11 Anlægskontrakter (IAS11): heri defineres anlægskontrakter, og der opføres krav til indregning af indtægter og udgifter i forbindelse med sådanne kontrakter, ligesom der fastsættes visse indberetningskrav.

IPSAS 12 Varebeholdning (IAS2): heri defineres varebeholdning, fastsættes krav til måling efter anskaffelsessværdi (herunder opgørelser af varer, der føres med henblik på distribution til nulværdi eller nominel værdi), og den omfatter krav om fremlæggelse af regnskabsmæssige forhold.

IPSAS 13 Leasing (IAS17): omfatter krav til leasingtagers og leasinggivers regnskabsføring af både operationel og finansiel leasing.

IPSAS 14 Begivenheder efter beretningsdatoen (IAS10): heri fastsættes krav til regnskabsføring af visse begivenheder, der indtræder efter beretningsdatoen, og der skelnes mellem justerbare og ikke-justerbare begivenheder.

IPSAS 15 Finansielle instrumenter: offentliggørelse og præsentation (IAS32): heri fastsættes krav til præsentationen af balanceførte finansielle instrumenter, og det fastlægges, hvilken information der bør gives om både balanceførte (anerkendte) og ikke-balanceførte (ikke anerkendte) finansielle instrumenter.

IPSAS 16 Investeringsejendomme (IAS40): heri fastsættes regnskabsførelsen og den relevante fremlæggelse af de regnskabsmæssige forhold vedrørende investeringsejendomme. Der fastsættes anvendelse af enten dagsværdi eller anskaffelsessværdi.

IPSAS 17 Faste anlægsaktiver (IAS16): heri fastsættes regnskabsføringen af faste anlægsaktiver, herunder basis og tidsplan for deres første indregning og for bestemmelsen af deres restværdi og afskrivning. Standarden kræver eller forbyder ikke indregning af arveaktiver.

IPSAS 18 Segment-rapportering (IAS14): heri fastsættes kravene til fremlæggelse af regnskabsoplysninger om enheders særskilte aktiviteter.

IPSAS 19 Hensatte forpligtelser, eventualforpligtelser og eventualaktiver (IAS37): heri anføres krav til indregning af hensatte forpligtelser og fremlæggelse af regnskabsoplysninger om eventualforpligtelser og eventualaktiver.

IPSAS 20 Fremlæggelse af regnskabsmæssige forhold vedrørende afhængige parter: heri foreslås krav til fremlæggelse af oplysninger om transaktioner med parter, der er

afhængige af den regnskabsaflæggende enhed, herunder ministre, overordnet ledelse og deres nærmeste familiemedlemmer.

Andre IPSAS, der forventes udstedt efter 2002:

- ***Regnskabsaflæggelse efter kasseregnskabsprincippet:*** heri foreslås krav om udarbejdelse og præsentation af pengestrømsopgørelsen og bemærkninger vedrørende regnskabspraksis efter kasseregnskabsprincippet. Standarden omfatter krav vedrørende identifikation af den regnskabsaflæggende enhed og strukturen og minimumsindholdet af pengestrømsopgørelsen.
- ***Værdiforringelse af aktiver*** (på grundlag af IAS36)
- ***Medarbejdergoder*** (på grundlag af IAS19)
- ***Regnskabsaflæggelse vedrørende udviklingshjælp***

De IPSAS, som sandsynligvis vil finde anvendelse på Fællesskabernes særlige situation, er som følger:

<i>IFAC</i> <i>Internationale regnskabsstandarder for den offentlige sektor (IPSAS)</i>
IPSAS 1 – Præsentation af opgørelserne
IPSAS 2 – Cash flow-opgørelser
IPSAS 3 – Nettooverskud eller -underskud i perioden, grundlæggende fejl og ændringer i regnskabspraksis
IPSAS 4 – Virkninger af ændringer i valutaomregningskurser
IPSAS 5 – Låntagningsomkostninger
IPSAS 6 – Konsoliderede opgørelser og regnskaber for kontrollerede enheder
IPSAS 7 – Investeringer i datterselskaber
IPSAS 8 – Interesser i joint ventures
IPSAS 9 – Indtægter fra valutatransaktioner
IPSAS 10 - Opgørelser i økonomier med hyperinflation
IPSAS 11 – Anlægskontrakter
IPSAS 12 – Varebeholdning

IPSAS 13 – Leasing
IPSAS 14 – Begivenheder efter beretningsdatoen
IPSAS 15 – Finansielle instrumenter: offentliggørelse og præsentation
IPSAS 16 – Investeringsejendomme
IPSAS 17 – Faste anlægsaktiver
IPSAS 18 – Segment-rapportering
IPSAS 19 – Hensatte forpligtelser, eventualforpligtelser og eventualaktiver
IPSAS 20 – Fremlæggelse af regnskabsmæssige forhold vedrørende afhængige parter

Nødvendige yderligere IAS:

Følgende IAS bør anvendes vedrørende spørgsmål, som IPSAS stadig ikke har nogen standard for:

- (1) IAS 19 - Medarbejdergoder (indtil der udstedes en IPSAS-standard)
- (2) IAS 36 - Nedskrivning af aktiver (indtil der udstedes en IPSAS-standard)
- (3) IAS 38 - Immaterielle anlægsaktiver

BILAG B: OPGØRELSE

Oplysningerne om aktiver og passiver placeres normalt i tre forskellige dimensioner: virkeligheden, ledelsesdatabaser og regnskaber.

F.eks. præsenteres oplysningerne om disponible aktiver, låntagning og hardware på følgende måde:

	Virkeligheden	Ledelsesdatabase	Regnskaber
Disponible aktiver	Bankopgørelser fra banken, kontrakter om åbning af konti, osv.	Database, hvor bankopgørelser og data vedrørende bankkontrakter indlæses.	Balancer og transaktioner registreret i dagbogen og hovedbogen.
Låntagning	Kontrakter, bankopgørelser, juridiske udtalelser osv.	Database, der omfatter detaljer om låntagning, datoer, beløb, forfald, rentesatser osv.	Balancer og transaktioner registreret i dagbogen og hovedbogen.
Hardware	Fysiske PC'er, forsikringskontrakter, ordresedler, fakturaer osv.	Database med detaljer, købsdato, afskrivningsperiode, opgørelsesnr. osv.	Balancer og transaktioner registreret i dagbogen og hovedbogen.

BILAG C: Meddelelsen i forhold til Revisionsrettens bemærkninger

BEMÆRKNINGER FRA REVISIONSRETEN VEDRØRENDE FÆLLESSKABETS REGNSKABSSYSTEM I FORBINDELSE MED DAS FRA 1994-2000¹⁷	AKTIONER BESKREVET I MEDDELELSEN MED HENBLIK PÅ AT IMØDEKOMME REVISIONSRETTENS BEMÆRKNINGER
<p>Regnskabssystemet</p> <p><u>Harmonisering af regnskabsmetoderne</u></p> <p>Der optrådte indtil 1998 vanskeligheder med konsolideringen af de enkelte institutioners regnskaber, fordi regnskabsmetoderne og vurderingsreglerne var forskellige. Siden 1999 har der kun lejlighedsvis været vanskeligheder, fordi disse metoder nu gradvis er blevet harmoniseret.</p> <p><u>Regnskabsstandarder og -praksis</u></p> <p>Mellem 1996 og 2000 fastholdt Revisionsretten, at der måtte anvendes klare regnskabsprincipper og en klar regnskabspraksis, der overholdt de almindeligt accepterede internationale regnskabsstandarder (IAS) tilpasset til den offentlige sektors særlige forhold. Fællesskabets regler var alt for ofte en hindring for en fuldstændig og korrekt registrering af fællesskabsaktiver og -passiver, hovedsagelig fordi udgiftsbegrebet sammenblandes med betalingsbegrebet. Med vedtagelsen af den nye finansforordning den 25. juni 2002 forventes situationen gradvis at forbedres efter 1. januar 2003.</p>	<p>I meddelelsen beskrives følgende foranstaltninger til en bredere konsolidering og forbedring af konsolideringsproceduren:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Øget bevidstgørelse og videreuddannelse for regnskabsførere i institutionerne og organerne. • Analyse af organernes regnskaber, forklaringer til konsolideringshåndbogen og på de regnskabsprocedurer, der skal anvendes. • Bestemmelse af konsolideringsprocedurer. • Fastsættelse og udvikling af et automatiseret konsolideringssystem. <p>Vedrørende regnskabspraksis og -principper anføres følgende aktioner i meddelelsen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Oprettelse af et udvalg for regnskabsstandarder. • Identifikation af prioriterede regnskabsstandarder, der skal defineres og forelægges standardudvalget. • Udarbejdelse af standarder og forelæggelse for standardudvalget til høring. • Fastlæggelse af regnskabsprocedurer for hver begivenhedstype. • Forslag til kontoplan. • Definition af udløsende begivenhed for hver transaktionstype.
<p><u>Regnskabsprocedurer</u></p> <p>Det kasseregnskabsbaserede system, der hidtil har været anvendt til registrering af Fællesskabets transaktioner, er ikke egnet til præsentation af regnskaber efter periodiseringsprincippet, der kræver registrering af aktiver og passiver. Desuden er sondringen mellem budgetregnskaber og almindelige regnskaber i sig selv en</p>	<p>Ud over vedtagelsen af ovennævnte internationale principper planlægges følgende aktioner med henblik på at føre budgetregnskabet som kasseregnskab og det almindelige regnskab efter periodiseringsprincippet:</p>

¹⁷ Bemærkninger fra DAS-sektoren under Revisionsretten af 17. oktober 2002 oversendt til hr. Casaca, ordføreren for den forestående decharge, vedrørende Revisionsrettens bemærkninger til Fællesskabernes regnskabssystemer i dens DAS-erklæring for 1994-2000.

<p>hindring for en korrekt og fuld registrering af aktiver og passiver. Kommissionen udarbejdede i juni 2001 et udkast til en handlingsplan for at afhjælpe manglerne i sit regnskabssystem, men siden har der ikke været truffet konkrete foranstaltninger.</p> <p><u>Økonomiske resultater</u></p> <p>Siden 1999 skal Kommissionen ikke blot fremlægge sine regnskaber i egentlig forstand, men også redegøre for de økonomiske resultater i bredere forstand, hvorved der tages hensyn til poster med virkning for passiver og aktiver ved årets udgang. Denne beregning vanskeliggøres både af manglerne ved visse regnskabsmæssige metoder og af selve regnskabssystemet, der ikke gør det muligt at udtrække de nødvendige data. Der synes ikke at være truffet nogen specifikke konkrete foranstaltninger for at forklare, hvorledes dette bredere resultat skal beregnes, og hvad det skal bestå af.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Undersøgelse af regnskabsbegivenhederne i alle GD'er og identifikation af de relevante budgetkonti. • Oprettelse af en struktur med "object codes" og udvidelse af kontoplanen, så de kan indføres deri. • Oprettelse af forbindelser mellem de forskellige object codes og kontiene i de almindelige regnskaber og ajourføring af kontoplanen i hvert enkelt regnskabsår. • Afstemning mellem den kasseregnskabsbaserede budgetgennemførelse og regnskaberne baseret på periodiseringsprincippet. • Den fulde opgørelse over eventualaktiver og -passiver bør foreligge til afslutningen af regnskabsåret 2003. Deres integrering i regnskaberne vil fortsætte.
<p>Forbehold og bemærkninger vedrørende Fællesskabets regnskaber</p> <p><u>Forskud og acontobetaling</u></p> <p>Registrering af betalinger som udgifter rejser problemet med forudbetalinger eller mellemliggende betalinger, der reelt blot er en kasseoverførsel uden reel modydelse. Revisionsretten har siden 1994 ønsket en løsning på dette spørgsmål, således at der for det første kan foretages en sondring mellem de forskellige typer betalinger og derefter gives garanti for, at de registreres utvetydigt i regnskaberne og i årsafslutningen. Dette spørgsmål er kun besvaret delvis. Men nogle foreløbige betalinger behandles stadig som udgifter. Dette er ikke sammenhængende med de almindeligt accepterede internationale regnskabsprincipper, som Fællesskabet har til hensigt at anvende.</p> <p><u>Likviditetsstyring</u></p> <p>Spørgsmålet om opførelse af kontanttransaktioner er delvis koblet sammen med udbetalingen af forskud til finansielle mellemmand eller til projekter i tredjelande. Kommissionen har endnu ikke indført et kontrolsystem, der giver den sikkerhed for, at de fordringer, som den søger at udarbejde en liste over ved årets udgang, virkelig findes og er til rådighed.</p>	<p>Ifølge meddelelsen skal forfinansieringen og regnskabsafslutningen herfor på budgetplan opføres i regnskabet og integreres i det almindelige budget, ligesom der skal oprettes en åbningsbalance.</p> <p>Det fastsættes ligeledes, at der skal indsendes dokumentation for balanceposter via opgørelser og åbningsbalance.</p>

<p><u>Anlægsaktiver</u></p> <p>Bygningsspørgsmålet var mellem 1994 og 1997 hovedsagelig koncentreret om udarbejdelsen af en fortegnelse over ejendoms- og leasingrettigheder. Siden 1998 har der været fokuseret på regnskabsmetoder til nedskrivning af aktiver. Da der er tale om meget få transaktioner, drejer de sidste vanskeligheder sig om værdien af nogle bygninger. For udstyr og møbler er de tilbagevendende spørgsmål genstandenes fysiske tilstedeværelse og afstemningen af administrationens opgørelser med virkeligheden.</p>	<p>Ud over at integrere anlægsaktiver i regnskaberne som beskrevet tidligere skal der ifølge meddelelsen fremlægges dokumentation for regnskabsbalancer i form af opgørelser og en åbningsbalance.</p>
<p><u>Tredjepartsdebitorer</u></p> <p>Fortegnelsen over tredjepartsdebitorer er et tilbagevendende problem, som der endnu ikke er fundet nogen løsning på. Spørgsmålet er tæt forbundet med spørgsmålet om opkrævning, som Kommissionen har foreslået en specifik foranstaltning for i sin hvidbog (aktion 96). Sidste dato for denne aktion blev udskudt, fordi der opstod uventede vanskeligheder. Et andet spørgsmål er vurderingen af de udestående beløb enten som traditionelle egne indtægter (særskilt regnskab) eller under EUGFL, Garantisektionen. I begge tilfælde får Kommissionen kun meget få oplysninger fra medlemsstaterne om, hvorvidt beløbene reelt kan opkræves.</p>	<p>Der foreslås i meddelelsen følgende aktioner til løsning af dette spørgsmål:</p> <ul style="list-style-type: none"> • At sondre mellem de forskellige typer debitorposter og tredjeparter. • At bestemme typen af RO afhængigt af, om de indebærer en fordring vedrørende egne indtægter, bøder, opkrævning af et beløb fra tredjepart eller et krav, der vedrører tilbagebetaling af et aktiv. • At sondre mellem de forskellige kundetyper. Der kan være tale om en rigtig "kunde", der betaler penge til Kommissionen (bøder), eller en "leverandør", til hvem Kommissionen har udbetalt et beløb med henblik på gennemførelsen af et program, og som skal tilbageføre penge til Kommissionen. • At betragte tredjepart som juridisk person.
<p><u>Forpligtelser uden for balancen</u></p> <p>Opførelsen af forpligtelser uden for balancen er stadig en uacceptabel nødløsning for poster, der efter regnskabsprincipperne reelt burde opføres i regnskaberne (balancen, indtægter eller udgifter), men som efter fællesskabsreglerne ikke eller ikke nødvendigvis opføres i balancen. Der er visse retlige forpligtelser, der optræder uden for balancen, medens andre opføres i regnskaberne. Rationalisering af regnskabsmetoderne kunne tydeliggøre omfanget og opførelsen af forpligtelserne uden for balancen.</p>	<p>I meddelelsen foreslås en fuld oversigt over eventualaktiver og -passiver, at de integreres i regnskaberne, og at der skaffes IT-redskaber til brug for de anvisningsberettigedes garantiforvaltning.</p>
<p><u>Udestående forpligtelser</u></p> <p>Siden 1994 har Revisionsretten fremhævet, at de udestående forpligtelser ikke kontrolleres tilstrækkeligt, og at nogle poster i regnskaberne, der fremtræder som</p>	<p>Skønt der ikke i meddelelsen forudses nogen specifik aktion, kan en forbedring af kvaliteten af regnskabsaflæggelsen og regnskabsystemet klart betyde en hjælp for</p>

<p>løbende, ikke længere reelt eksisterer. Der er tale om betydelige beløb. Kommissionen begyndte for nylig en systematisk analyse af de udestående forpligtelser og planlægger at gennemføre regnskabsafslutningen herfor i 2003. Det skal imidlertid understreges, at en sådan regnskabsafslutning ikke kun bør være sporadisk, idet der kræves en konstant indsats.</p>	<p>det igangværende arbejde med at analysere de udestående forpligtelser.</p>
<p>SINCOM 2</p> <p>SINCOM 2-systemet blev indført i 1999. De hidtidige data blev gradvis indlæst i systemet, og det førte til en afbrydelse af driften. Systemets komplekse opbygning skyldes den måde, tingene har udviklet sig på. Tre undersystemer¹⁸ opererer i virtuel uafhængighed med kun indbyrdes løse forbindelser. Afstemning af data mellem undersystemerne, der er den eneste garanti for en overordnet sammenhæng, er en vanskelig proces, og resultaterne er endnu ikke helt tilfredsstillende, især for så vidt angår fuldstændigheden af de oplysninger, der vedrører aktiv- og passivopgørelserne ved årets udgang (se punkt 4).</p> <p>Procedurerne for ajourføring af systemet er ikke tilstrækkeligt konsekvente. For mange mennesker har adgang til oplysningerne. Justeringerne af systemet er ikke tilstrækkeligt dokumenteret. Planerne for en genoptagelse af driften efter neutraliseringen af hovedsystemet blev testet i 2000 under forhold, der ikke helt fuldstændig simulerede nedbrydning af hovedsystemet.</p> <p>Antallet af brugere med administratorprofiler er stadig for højt.</p> <p>Kommissionen har forpligtet sig til at foretage ændringer.</p>	<p>Kommissionen vil udvikle et nyt finansforvaltnings- og regnskabssystem. Hovedprincipper, der skal overholdes, er systemernes integration (dvs. datakohærens) og opretholdelse af sikkerheden.</p> <p>Det nye system skal have fordele med hensyn til funktioner og ydelser i forhold til det nuværende system - ikke mindst må funktionen, der tillader regnskabsførelse efter periodiseringsprincippet, indgå.</p> <p>En enkelt standardpakke (SAP Enterprise) skal stille alle regnskabsfunktioner til rådighed. Beslutninger om andre funktioner (til forvaltning) skal træffes med følgende præferencer i tankerne - for det første, anvendelse af SAP Enterprise-funktionen; for det andet, indkøb af en ikke-SAP-standardpakke, der opfylder integrationskriterierne, og for det tredje intern udvikling af en funktion, der overholder samme regler.</p>

¹⁸ SI2: budgetregnskab; R3/SAP: almindeligt regnskab; DWH: posteringer.

BILAG D: Foranstaltninger med henblik på modernisering af regnskabssystemet

HORISONTALE FORANSTALTNINGER

- Vedtagelse af Kommissionens meddelelse (efteråret 2002)
- Regelmæssig underretning af nettet af repræsentanter for de finansielle enheder (en første præsentation blev foretaget på dets møde i oktober). På mødet i januar 2003 vil regnskabsføreren redegøre for følgerne af denne meddelelse. Løbende opgave.
- Regelmæssige samtaler med den interne revisionstjeneste. GD Budget skal regelmæssigt rapportere om projektets fremskridt til den interne revisions-tjeneste med henblik på drøftelse og udtalelse. Ligeledes præsentation for nettet af interne revisorer. Løbende opgave.
- Oprettelse af et regnskabsprojektteam.

Frist: december 2002. For underprojektlede og -hold: februar 2003.

- Oprettelse af et net af regnskabschefer i hvert GD. Dette net skal mødes regelmæssigt med Kommissionens regnskabsfører som formand med henblik på at modtage information og drøfte projektets fremskridt og specifikke aspekter.

Frist: januar 2003

- Oprettelse af et udvalg for regnskabsstandarder.

Frist: februar 2003. Første møde skal afholdes i marts 2003. Desuden en præsentation af projektet, hvis formål bliver at undersøge den foreslåede liste over standarder, der skal udarbejdes, samt at definere prioriteringerne inden for dette område samt strukturerne derfor.

Frist: der vil blive afholdt regelmæssige møder, afhængigt af hvor langt man er nået med behandlingen af standarderne.

- Regelmæssig underretning af institutionernes og organernes regnskabsnet.

Frist: et første møde blev afholdt i 2002. Andre møder skal afholdes i 2003 med henblik på at fremlægge denne meddelelse, foreslå en tidsplan for møder og fastsætte de bidrag, der kan forventes fra institutionernes og organernes regnskabsførere.

- Regelmæssige kontakter med Revisionsretten.

Kommissionen holder regelmæssigt Revisionsretten informeret om projektets fremskridt og vil høre dens mening.

FORANSTALTNINGER VEDRØRENDE REGSKABSSYSTEMET

- Definition af "udløsende begivenhed" for hver transaktionstype.

Frist: oktober 2003

- Identificering af de prioriterede regnskabsstandarder, der skal fastsættes, og forelægges standardudvalget.

Frist: ultimo februar 2003

- Udarbejdelse af standarder og forelæggelse med henblik på udtalelse for standardudvalget.

Frist: opdelt tidsplan: målet er at udarbejde og forelægge de prioriterede regnskabsstandarder for udvalget for regnskabsstandarder senest ultimo 2003. Standarder, der ikke er identificeret som prioriterede, bør foreligge senest juni 2004.

- Fastlæggelse af regnskabsproceduren for hver begivenhedstype.

Frist: samme tidsramme som for foregående foranstaltning.

- Forslag til kontoplan.

Frist: et første udkast forventes klar senest oktober 2003. Udkastet skal kunne forbedres i takt med de vedtagne standarder og procedurer.

- Tilrettelæggelse af mulighed for at gøre regnskabsinformation tilgængelig for generaldirektoraterne.

INTEGREREDE REGSKABER

- Undersøgelse af regnskabsbegivenheder i alle generaldirektorater og identifikation af de relevante budgetkonti.

Frist: juli 2003

- Opstilling af strukturen for "object codes" og udvidelse af kontoplanen med henblik på disses opførelse deri.

Frist: kontoplan med "object codes": oktober 2003

- Oprettelse af en forbindelse mellem de forskellige "object codes" og kontiene i det almindelige regnskab, ajourføring af kontoplanen i løbet af hvert enkelt regnskabsår.

- Opførelser i forfinansieringsregnskabet og tilsvarende regnskabsafslutninger i budgettet.

Frist: januar 2004 for regnskabsafslutning på budgetniveau; december 2004 for deres integration i det almindelige regnskab: 31. december 2004 for åbningsbalancen.

- Afstemning af den kasseregnskabsbaserede budgetgennemførelse og regnskaberne baseret på periodiseringsprincippet.

Frist: afslutning for regnskabsåret 2005. Tests for juni 2005

- Den fuldstændige opgørelse over eventualaktiver og -passiver bør foreligge med henblik på afslutningen af regnskabsåret 2003. Deres integrering i regnskaberne bliver en løbende opgave.

Frist: begyndelsen af 2004, indførelse af IT-redskaber til brug for regnskabsførere med henblik på garantiforvaltningen. Regnskabsåret 2005 for integrationen af eventualaktiverne og -passiverne i regnskaberne.

INTERN KONTROL AF REGNSKABSDATA

- Dokumentation for balancer ved hjælp af opgørelser og åbningsbalance.

Frist: 31. august 2004 (foreløbig åbningsbalance), 31. december 2004 endelig åbningsbalance.

- Udvidelse af den interne kontrol i de enkelte generaldirektorater til at omfatte regnskabsaspekter.

Frist: et forslag til tilrettelæggelse af den interne kontrol i generaldirektoraterne skal udarbejdes senest december 2003; det skal gradvis gennemføres i 2004, så de nødvendige ændringer kan gennemføres inden den endelige iværksættelse i 2005.

- Godkendelse af lokale systemer. Regnskabsførerne skal godkende de lokale systemer på grundlag af de data, som de kan stille til rådighed.

Frist: juni 2005

EFTERUDDANNELSE OG BEVIDSTGØRELSE

- Behovsanalyse på baggrund af bestående viden i generaldirektoraterne.
- Udarbejdelse af dokumentation til generelle og specifikke kurser.

Frist: for generelle kurser: juni 2003; for specifikke kurser: marts 2004.

- Tilrettelæggelse af generelle og specifikke kurser. Forberedelse af effektive og interaktive uddannelseskurser baseret på ny informationsteknologi.

Frist: fra oktober 2004 for generelle og maj 2004 for specifikke kurser.

- Tilrettelæggelse af udvælgelsesprøver i regnskabsførelse.

Frist: juli 2003

ÅRSOPGØRELSE (FØR KONSOLIDERING)

- Forbedring af bestående årsopgørelser. Kommissionen vil gradvis indføre forbedringer i årsopgørelserne på linje med de forbedringer, der har været gennemført i de seneste år. Forbedringerne skal vedrøre dataenes kvalitet og læselighed.

Frist: løbende opgave.

- Udvikling af nye opgørelser: pengestrømsopgørelse (efter standardmønstret), økonomiske resultater og kapitalændringer. De nye opgørelser skal fremlægges første gang i 2005, samtidig med at de informationer, der findes i "object codes", foreligger.

Frist: januar 2005. De to nye opgørelser skal testes mellem 1.9.2004 og 31.12.2004 (begyndelsen af testningsperioden for "object codes").

KONSOLIDERINGENS OMFANG

- Bevidstgørelse og efteruddannelse af institutionernes og organernes regnskabsførere.
- Analyse af organernes regnskaber, uddybning af konsolideringshåndbogen og af de regnskabsprocedurer, der skal anvendes.
- Fastlæggelse af konsolideringsproceduren.

Frist: juni 2004. Redskaberne til rådighed for regnskabsføreren: januar 2005.

- Udarbejdelse og udvikling af et automatiseret konsolideringssystem.

FINANSIERINGSOVERSIGT

Politikområde(r): BUDGET

Aktivitet(er): Regnskabssystemet

TITEL: MODERNISERING AF EF'S REGNSKABSSYSTEM

1. BUDGETPOST(ER) + BENÆVNELSE(R)

A-7 og A-2420.

2. SAMLEDE TAL

2.1. Samlet rammebevilling (del B): ... mio. EUR til forpligtelser

2.2. Gennemførelsesperiode:

(Begyndelses- og afslutningsår)

2.3. Samlet flerårigt skøn over udgifterne:

a) Forfaldsplan for forpligtelses- og betalingsbevillinger (finansieringstilskud) *(jf. punkt 6.1.1)*

mio. EUR (3 decimaler)

	2003	2004	2005	I alt
Forpligtelser				
Betalinger				

b) Teknisk og administrativ bistand og støtteudgifter *(jf. punkt 6.1.2)*

Forpligtelser				
Betalinger				

a+b i alt				
Forpligtelser				
Betalinger				

c) Personale- og andre driftsudgifters samlede budgetvirkninger *(jf. punkt 7.2 og 7.3)*

Forpligtelser/ Betalinger	11,614	11,390	10,668	33,673
------------------------------	--------	--------	--------	--------

a+b+c I ALT				
-------------	--	--	--	--

Forpligtelser	11,614	11,390	10,668	33,673
Betalinger	11,614	11,390	10,668	33,673

2.4. Forenelighed med den finansielle programmering og de finansielle overslag

- Forslaget er foreneligt med den gældende finansielle programmering
- Forslaget kræver omprogrammering af de relevante poster i det finansielle overslag
- Omprogrammeringen kan betyde, at bestemmelserne i den interinstitutionelle aftale må tages i brug.

2.5. Virkninger for budgettets indtægtsside¹⁹:

- Ingen (vedrører tekniske aspekter ved en foranstaltnings gennemførelse)

ELLER

- Virkningerne er følgende:

Bemærk: Alle oplysninger og bemærkninger om beregningsmetoden for virkningerne på indtægtssiden skal vedlægges i et særskilt bilag.

Mio. EUR (*én decimal*)

Budgetpost	Indtægter	Forud for aktionen (år n-1)	Efter aktionens iværksættelse						
			År n	n+1	n+2	n+3	n+4	n+5	
	a) Indtægter i faste priser								
	b) Ændringer i indtægterne	Δ							

(Angiv her hver af de berørte budgetposter, og indsæt de nødvendige antal linjer i tabellen, hvis virkningen gør sig gældende for flere budgetposter)

3. BUDGETSPECIFIKATIONER

Udgifternes art		Nye	EFTA-deltagelse	Kandidatlandenes deltagelse	Udgiftsområde i de finansielle overslag
OU/IOU IOU	OB/IOB IOB	JA/ NEJ NEJ	JA/NEJ NEJ	JA/NEJ NEJ	5

¹⁹ Nærmere oplysninger i særskilt orienterede dokument.

4. RETSGRUNDLAG

(Kun hovedretsgrundlaget angives.)

5. BESKRIVELSE OG BEGRUNDELSE

5.1. Behov for EU-foranstaltninger²⁰

5.1.1. Mål

Behovet for foranstaltninger

Kommissionen har gennemført væsentlige forbedringer af sin finansforvaltning og sine kontrolsystemer siden vedtagelsen af hvidbogen om reformen i marts 2000. Det er nødvendigt med en yderligere indsats for at nå reformens mål, især inden for regnskaberne, hvor omarbejdelsen af finansforordningen kræver, at der indføres regnskaber ført efter periodiseringsprincippet senest i 2005. Dette mål vil igen kræve, at der udvikles et integreret datasystem til de nødvendige yderligere funktioner.

Desuden har Revisionsretten i sin årsberetning for 2001 givet udtryk for, at der, på trods af at regnskaberne pålideligt afspejlede Fællesskabets indtægter og udgifter samt dets finansielle situation, er påtrængende behov for dybtgående indgreb i Kommissionens afdelinger med henblik på at fjerne risiciene i forbindelse med manglerne ved regnskabssystemet (se afsnit 9.6 – 9.8). Det skal noteres, at Revisionsrettens kritik grundlæggende vedrører det almindelige regnskab og kun i mindre omfang budgetregnskabet.

Kommissionen har på sin side forpligtet sig til at forbedre og modernisere Fællesskabets regnskabssystem. Den erkender således i sit svar på punkt 9.7-9.8, at "de regnskabsmæssige problemer, som Revisionsretten påpeger, fortsat er til stede. Der vil hurtigst muligt blive iværksat en reform af regnskabssystemet. Kommissionen lægger stor vægt på moderniseringen af regnskabssystemet. Inden udgangen af 2002 vil Kommissionen træffe beslutning om mulighederne for ændringer, den foreslåede tidsplan for gennemførelsen samt de forventede omkostninger og bevillinger. Da det i henhold til den nye finansforordning desuden er et krav, at regnskabet fra og med 2005 skal udarbejdes efter periodiseringsprincippet, er det tvingende nødvendigt at træffe de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at de nødvendige bestemmelser og procedurer er på plads i Kommissionen."

De retlige rammer

Kommissionens forpligtelser til at føre regnskaber er nedfældet i traktatens artikel 275 med følgende ordlyd: "Kommissionen forelægger hvert år Rådet og Europa-Parlamentet regnskabet vedrørende anvendelsen af budgettets poster i de forløbne regnskabsår. Den forelægger endvidere en oversigt over Fællesskabets aktiver og passiver". Disse bestemmelser er meget vigtige, fordi Rådet og Europa-Parlamentet i forbindelse med dechargeproceduren ifølge artikel 276 skal gennemgå de i artikel 275 nævnte regnskaber og oversigter samt Revisionsrettens årsberetning.

Grundlaget for det nye regnskabssystem er den nye finansforordnings artikel 125: "Ifølge periodiseringsprincippet skal årsregnskaberne omfatte udgifter og indtægter, der vedrører

²⁰ Nærmere oplysninger i særskilt orienterede dokument.

regnskabsåret, uanset betalings- og inkasseringstidspunkt". I overensstemmelse med artikel 181 indføres "bestemmelserne i ... gradvis ... og anvendes fuldstændigt i regnskabsåret 2005".

5.1.2. Dispositioner, der er truffet på grundlag af forhåndsevalueringen

(Herunder

a) forklares det, hvordan og hvornår forhåndsevalueringen blev foretaget (af hvem, tidsplan) og om rapporten/rapporterne foreligger, eller hvordan de pågældende oplysninger er indsamlet²¹.

b) sammenfattes forhåndsevalueringens resultater og konklusioner ganske kort.)

5.1.3. Dispositioner, der er truffet på grundlag af den efterfølgende evaluering

(Er der tale om videreførelse af et program, skal også konklusionerne af en midtvejs- eller efterfølgende evaluering gengives i kort form)

5.2 Indsatsområder og nærmere bestemmelser for støtten

(Under dette punkt beskrives logikken i den foreslåede foranstaltning. Det anføres, hvilke hovedaktioner der skal gennemføres for at nå det overordnede mål. Hver aktion skal have et eller flere delmål, som skal angive de resultater, der forventes i løbet af den foreslåede periode. Målene bør sigte videre end til de umiddelbare resultatkrav, men skal være konkrete nok til at resultaterne bliver identificerbare. For hver hovedaktion anføres:

- en eller flere målgrupper (angiv om muligt antal begunstigede)
- delmål for programperioden (målbare)
- konkrete foranstaltninger til gennemførelse af aktionen
- umiddelbare resultatkrav
- resultaternes forventede virkninger for realiseringen af det overordnede mål.

Endelig skal det oplyses, hvordan finansieringsstøtte ydes (støttesats og -form).

²¹ Hvilke oplysninger der mindst skal gives om nye initiativer, fremgår af dokument SEK (2000)1051.

5.3 Gennemførelsesmetoder

(Her anføres det, hvilke metoder der skal benyttes til at gennemføre aktionerne: Skal de forvaltes direkte af Kommissionen med vedtægtsmæssigt eller eksternt personale, eller skal forvaltningen overdrages til eksterne parter? Er det sidste tilfældet, oplyses det, hvordan det sker (overdragelse til kontorer for teknisk bistand, agenturer, kontorer eller decentrale forvaltningsenheder; deling af forvaltningsopgaverne med medlemsstaterne: nationale, regionale, lokale myndigheder).

Det oplyses, hvordan den valgte eksternaliseringsmodel påvirker ressourceforbruget til finansieringstilskud, forvaltning og støtte samt til personale (udstationerede tjenestemænd m.v.).

6. FINANSIELLE VIRKNINGER

6.1. Samlede finansielle virkninger for budgettets del B - (hele programperioden)

(Beregningsmetoden for det samlede beløb i nedenstående tabel skal fremgå af fordelingen i tabel 6.2.)

6.1.1 Finansieringsstøtte

Forpligtelser i mio. EUR (3 decimaler)

Fordeling	År N	N + 1	N + 2	N + 3	N + 4	N + 5 ff.	I alt
Aktion 1							
Aktion 2							
Osv.							
I ALT							

6.1.2. Teknisk og administrativ bistand, støtteudgifter og IT-udgifter (forpligtelsesbevillinger)

	År N	N + 1	N + 2	N + 3	N + 4	N + 5 ff.	I alt
1) Teknisk og administrativ bistand							
a) Kontorer for teknisk bistand							
b) Anden teknisk og administrativ bistand: - intern: - eksternt:							
<i>Heraf til opbygning og vedligeholdelse af administrative edb-systemer:</i>							
1 i alt							
2) Støtteudgifter							

a) Undersøgelser							
b) Ekspertmøder							
c) Informations- og publikationsvirksomhed							
2 i alt							
I ALT							

6.2. Beregning af omkostningerne pr. foranstaltning i budgettets del B (hele programperioden)²²

(Når der er flere aktioner, skal der for de konkrete foranstaltninger under hver aktion gives de oplysninger, der er nødvendige for at anslå arbejdets omfang og omkostninger.)

Forpligtelsesbevillinger i mio. EUR (3 decimaler)

Fordeling	Type resultater (projekter, dossierer ...)	Antal resultater (i alt år 1.....n)	Gennemsnitlige enhedsomkostninger	Samlede omkostninger (i alt år 1...n)
	1	2	3	4=(2X3)
<u>Aktion 1</u> - Foranstaltning 1 - Foranstaltning 2 <u>Aktion 2</u> - Foranstaltning 1 - Foranstaltning 2 - Foranstaltning 3 Osv.				
SAMLEDE OMKOSTNINGER				

Om nødvendigt forklares beregningsmetoden.

7. VIRKNINGER FOR PERSONALERESSOURCER OG ADMINISTRATIONSUDGIFTER

7.1. Personalemæssige virkninger

Stillingstyper	Eksisterende og/eller nyt personale til forvaltning af foranstaltningen		I alt	Opgavebeskrivelse
	Faste stillinger	Midlertidige stillinger		
Tjenestemænd	A	11 a	1 A	Ressourcerne bruges til:

²² Nærmere oplysninger i særskilt orienterede dokument.

eller midlertidigt ansatte	B C	22.5 B 3 C			<ul style="list-style-type: none"> - drift og vedligeholdelse af nuværende system - nyudvikling (NRF, ABB) - teknisk videreudvikling, der muliggør web - regnskabsføring efter periodiseringsprincippet
Andre personaleressourcer			2 A, 2 B		
I alt					

7.2. Samlede finansielle virkninger af personaleforbruget

Arten af personaleressourcer	Beløb i EUR 2003	Beløb i EUR 2004	Beløb i EUR 2005	Beregningsmetode *
Tjenestemænd Midlertidigt ansatte	3 942 000	3 942 000	3 942 000	(11A+22.5B+3C)*108 000
Andre personaleressourcer (A-7000)	107 800	107 800	53 900	Projektforvaltningsstøtte
	302 000	302 000	302 000	(2A*95 000)+(2B*56 000)
I alt	4 351 800	4 351 800	4 297 900	

Beløbene modsvarer de samlede udgifter i en tolv månedersperiode.

7.3. Andre administrative udgifter som følge af foranstaltningen

Budgetpost (nummer og benævnelse)	Beløb i EUR 2003	Beløb i EUR 2004	Beløb i EUR 2005
Samlet bevilling (Afsnit A7)			
A0701 – Tjenesterejser			
A07030 – Møder			
A07031 – Udvalg, der skal høres ⁽¹⁾			
A07032 – Udvalg, som det ikke er obligatorisk at høre ⁽¹⁾			
A07040 – Konferencer			
A07050 – Undersøgelser og konsultationer	300 000	100 000	
	349 200	149 600	
A07060 – Videreuddannelse	600 000	700 000	800 000
Informationssystemer (A-7070)	4 953 300	5 128 800	4 660 400
Andre udgifter - Del A			
A07002 – Teknisk bistand	800 000	700 000	400 000
A02420 – Datacenter	260 000	260 000	510 000
I alt	7 262 500	6 888 400	6 520 400

Beløbene modsvarer de samlede udgifter i en tolv månedersperiode.

⁽¹⁾ Det specificeres, hvilken udvalgstype der er tale om, og hvilken gruppe det tilhører.

I.	Samlet årligt beløb (7.2 + 7.3)	2003: 11 614 300 EUR
		2004: 11 390 200 EUR
		2005: 10 668 300 EUR

II.	Foranstaltningens varighed	3 år
III.	Foranstaltningens samlede omkostninger (I x II)	33 672 800 EUR

(I skønnet over, hvilke personale- og administrationsressourcer indsatsen kræver, skal tjenestegrenene tage hensyn til, hvad Kommissionen har vedtaget under de orienterende drøftelser, i den årlige politiske strategi (APS) eller ved godkendelsen af det foreløbige budgetforslag (FBF). Det skal således vises, at personalebehovet kan dækkes inden for den foreløbige vejledende fordeling af midlerne som fastsat i det FBF.)

Når aktionerne undtagelsesvis ikke kunne forudses under udarbejdelsen af FBF, skal sagen forelægges for Kommissionen, som skal afgøre om og hvordan (ved ændring af den foreløbige vejledende fordeling, ved en ad hoc-omplacering, ved et tillægs- og ændringsbudget eller ved en ændringsskrivelse til budgetforslaget) den kan godkende, at den foreslåede indsats gennemføres.)

8. RESULTATOPFØLGNING OG EVALUERING

8.1. Resultatopfølgning

Se Kommissionens meddelelse om modernisering af De Europæiske Fællesskabers regnskabssystem.

8.2. Hvordan og hvor ofte skal der evalueres?

Se Kommissionens meddelelse om modernisering af De Europæiske Fællesskabers regnskabssystem.

9. FORHOLDSREGLER MOD SVIG

(Finansforordningens artikel 3, stk. 4: "Kommissionen giver, for at forebygge risiko for svig og uregelmæssigheder, i finansieringsoversigten oplysning om eksisterende eller påtænkte forebyggende og beskyttende foranstaltninger.")

—