EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 25.06.2002
KOM(2002) 339 slutlig

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL RÅDET OCH EUROPAPARLAMENETET

om upprättande av en databas över utbetalningar från garantisektionen vid Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket

1. INLEDNING

Denna rapport har gjorts i enlighet med artikel 11 a i rådets beslut nr 96/411/EG om förbättring av gemenskapens jordbruksstatistik, ändrat genom beslut 2298/2000/EG[1] där följande anges: "*Kommissionen skall fortsätta de pågående genomförbarhetsstudierna som syftar till att bestämma de tekniska möjligheterna att bygga upp en databas över utbetalningar från garantisektionen vid EUGFJ som för varje stödmottagare bland annat skall innehålla uppgifter om det mottagna stödets storlek, arealer och antal djur som berörs samt lämpligaste datasystemet för att behandla dessa uppgifter. Senast den 31 december 2001 skall kommissionen lägga fram en rapport till Europaparlamentet och rådet om resultaten av genomförbarhetsstudierna och om vilka resurser (tekniska, ekonomiska, mänskliga) som är nödvändiga för att upprätta databasen och statistiskt behandla uppgifterna*".

2. ÖVERSIKT ÖVER FRAMSTEG OCH ARBETE SOM UTFÖRTS

Såsom beräknat fortsatte kommissionen under 2000 den genomförbarhetsstudie som inleddes 1999 om hur man skall gå tillväga för att upprätta en omfattande databas för finansiella uppgifter för garantifonden vid EUGFJ, med utgångspunkt i det system för registrering av medlemsstaternas summerade månatliga räkenskapsuppgifter (AGREX) som då fanns tillgängligt. Genomförbarhetsstudien var ett svar på kommissionens önskan att upprätta ett system för att samla in, lagra och bearbeta uppgifter som skulle skapa enhetlighet vad gäller databehandlingsregler och finansieringsprognoser samtidigt som man behöll möjligheten till en pragmatisk anpassning av dessa uppgifter med hänsyn till utvecklingen inom den rättsliga ramen. Studien tog också upp fördelar och nackdelar med olika tekniska lösningar samt konsekvenserna för budgeten.

I studien utvecklades också de olika möjligheter som står till buds när det gäller att upprätta en fullständig databas, som på månadsbasis skulle innehålla detaljerade uppgifter om enskilda finansiella transaktioner mellan de 86 utbetalningställena och enskilda stödmottagare. I studien drogs slutsatsen att införandet av en så detaljerad och sammansatt databas skulle kräva omfattande resurser i fråga om personal, inte bara på gemenskapsnivå utan också nationellt, och att det kommer att ta lång tid innan en sådan databas kan tas i bruk.

Samtidigt som resultaten av genomförbarhetsstudien redan har hjälpt kommissionen att fatta flera grundläggande beslut rörande förbättringar av den nuvarande informationstekniken och systemet för dataöverföring har kommissionen ännu inte fattat något slutgiltigt beslut i fråga om upprättandet av en helt ny databas för detaljerade uppgifter om de månatliga utbetalningarna genom garantisektionen vid EUGFJ. Detta har flera orsaker:

– Eftersom utvecklingen av en sådan databas skulle kräva omfattande resurser ansåg kommissionen först och främst att det skulle löna sig att göra grundliga överväganden av olika alternativ innan det slutgiltiga beslutet fattades.

– Eftersom en omfattande ändring av budgetnomenklaturen förväntades träda i kraft under de kommande åren föredrog kommissionen för det andra att vänta tills följderna av dessa ändringar för nya databaser framstod klarare. Dessutom kräver den anslutning av flera nya medlemsstater som planeras till 2004 lämpliga förberedelser.

---

[1] EGT L 263, 18.10.2000, s. 1.

– Med hänsyn till att en parallell databas för årliga utbetalningar från garantisektionen vid EUGFJ under 2000 togs i drift inom kommissionen i revisions- och kontrollsyfte, samt för att undvika dubbel och icke optimal resurstilldelning, föredrog kommissionen slutligen, och framför allt, att undersöka de möjligheter som erbjuds av denna redan befintliga databas innan man fattade beslut om en uppföljning av ovannämnda genomförbarhetsstudie. Denna undersökning krävde ytterligare tid, särskilt som förutsättningen för att använda denna databas i andra syften än att kontrollera utbetalningar var att den rättsliga grunden för databasen ändrades så att detta blev möjligt.

Under 2001 vidtog kommissionen nödvändiga åtgärder för att få godkännande för de ändringar av den rättsliga grunden som krävdes. Mot bakgrund av detta, och trots att det hela kunde leda till vissa förseningar, ansåg kommissionen att en något försenad rapport till parlamentet och rådet i vilken man skulle ha möjlighet att rapportera att ett fungerande system som kunde utgöra grunden för att ta fram den information som krävs redan fanns på plats, skulle vara av mycket större värde än en rapport före utgången av 2001 som inte kunde ge ett definitivt svar i detta hänseende.

3. GENOMFÖRBARHETSSTUDIER UTFÖRDA AV KOMMISSIONEN

Såsom redan nämnts inledde Europeiska kommissionen 1999 en studie särskilt om hur man skulle gå tillväga för att upprätta en omfattande databas med finansiella uppgifter för utbetalningar från garantisektionen vid EUGFJ, som byggde på det system som redan fanns. Studien genomfördes av en extern konsult och analyserade de olika möjligheterna när det gäller att organisera dataöverföring mellan utbetalningsställena i de olika medlemsstaterna och kommissionen. Studien inriktades på följande frågor:

– Den allmänna rättsliga ram som definierar Europeiska gemenskapens och medlemsstaternas rättigheter och skyldigheter samt möjliga slutsatser kring hur den nuvarande rättsliga ramen kan ändras med hänsyn till framtida utveckling.

– Organisatoriska aspekter inom de olika medlemsstaterna särskilt med hänsyn till utbetalningsställenas centraliserings- eller decentraliseringsnivå.

– Tekniska medel i relation till modern informationsteknik och möjligheterna att förbättra kommunikationsmedlen.

Studien slutfördes 2000 och gav en lång rad rekommendationer, bland annat om hur man skall gå tillväga för att förbättra den finansiella förvaltningen. Tyngdpunkten lades på frågor som riktighet, fullständighet och hastighet i fråga om dataöverföring, rapportering och slutligen kapaciteten inom kommissionen att utföra de nödvändiga kontrollerna av de månatliga betalningsdeklarationerna. Allt detta gjordes i syfte att tilldela ekonomiska resurser och personalresurser på ett optimalt sätt.

Kommissionen använde studiens slutsatser till att förbättra den informationsteknik som då fanns på plats och som var inriktad på AGREX-systemet för månadsredovisning. I linje med studiens rekommendationer kommer nästan all program- och hårdvara att ersättas med modern utrustning under budgetåret 2002. Denna investering är ett resultat av besluten rörande reformen av den finansiella förvaltningen inom kommissionen, och förbättringarna kommer att leda till att personalkapaciteten utnyttjas på ett bättre sätt. Dessutom kommer kapaciteten för snabb och ännu mer uppdaterad rapportering om budgetgenomförandet att ökas. Allt detta kommer att leda till en ny version av det system som används för

räkenskaperna vid EUGFJ:s garantisektion (AGREX2), vilket också i fortsättningen kommer att vara baserat på de sammanlagda månatliga redovisningsuppgifter som tillhandahålls av medlemsstaterna, och som förväntas kunna tas i full drift för 2003 års budget.

Såsom anges ovan utvecklar studien också möjliga tillvägagångssätt för att upprätta en fullständig databas som skulle innehålla detaljerade uppgifter om enskilda transaktioner mellan utbetalningsställena och de enskilda stödmottagarna på månadsbasis. I studien dras slutsatsen att om detta steg tas skulle det krävas omfattande investeringar både nationellt och på gemenskapsnivå. Ur teknisk synvinkel skulle det dessutom krävas omkring 40 månader (dvs mer än tre år) från projektstarten fram till det faktiska införandet av databasen, under förutsättning att alla problem rörande tillgänglighet och kvalitetskontroller i fråga om uppgifter har lösts.

Mot bakgrund av detta och med tanke på att det finns ett alternativ till en sådan databas, nämligen den databas som under tiden tagits fram för att fylla behovet av kontroll av jordbruksutgifterna (det så kallade "Clearance Audit Trail System" eller "CATS"-databasen), beslutade kommissionen att för ögonblicket inte utveckla denna möjlighet vidare. I stället koncentrerade man ansträngningen till kärnverksamheten för överföring av finansiella uppgifter, huvudsakligen förbättringen av redan existerande kommunikationsmedel. Detta betyder inte nödvändigtvis att AGREX-systemet inte i framtiden kommer att kunna användas för överföring av uppgifter om enskilda betalningar och kommissionen är beredd att analysera frågan vidare om uppgifterna om enskilda betalningar i CATS visar sig inte motsvara kraven.

4. DET SÄRSKILDA BEHOVET AV EN DATABAS MED INFORMATION OM BETALNINGAR RÖRANDE VARJE ENSKILD STÖDMOTTAGARE

När det gäller det särskilda behovet av en databas som innehåller information om hur stort stöd som mottagits av varje enskild stödmottagare tillsammans med uppgifter om areal och antal djur som berörs, har ansträngningar gjorts i riktning mot att använda CATS-databasen. Denna förefaller nämligen kunna motsvara de informationsbehov som uttryckts av Europaparlamentet och rådet.

CATS är en mycket detaljerad databas för betalningar genom EUGFJ:s garantisektion (i databasen ingår omfattande årliga uppgifter rörande betalningar, stödmottagare, deklarationer/ansökningar, produkter, inspektioner, exportbidrag och offentlig lagring) och skapades som stöd för att bistå kommissionen i dess revisioner av jordbruksutgifterna och särskilt vid godkännande och avslutande av räkenskaperna. Databasen är baserad på ORACLE och den togs i drift 2000. Den har kapacitet att ta emot och behandla de standardiserade elektroniska datafiler som medlemsstaterna skickar i enlighet med kommissionens förordning (EG) nr 2390/1999 av den 25 oktober 1999. 2001 började programvaran STATEL/STADIUM att användas för att möjliggöra elektronisk dataöverföring från medlemsstaterna.

Ur en rent teknisk synvinkel finns det inga större operativa problem i systemet, förutom att det är relativt långsamt vid behandlingen av medlemsstaternas uppgifter. Detta beror på begränsningar i den hårdvara som för närvarande används i detta syfte.

Kommissionen skall, inom ramen för förfarandet för "godkännande och avslutande av räkenskaperna" årligen få uppgifter från medlemsstaterna om alla enskilda utbetalningar via garantisektionen vid EUGFJ till stödmottagarna. Eftersom de obehandlade uppgifter som inkommer innehåller konfidentiell information begränsas utnyttjandet av obehandlade

uppgifter till det syfte för vilket de tillhandahålls, nämligen avstämning mot de årliga räkenskaperna för varje utbetalningsställe samt planeringen av kommissionens revisionsbesök. Kommissionen har undersökt hur denna typ av uppgifter skulle kunna användas för att fylla den typ av behov som uttrycks av Europaparlamentet och rådet, samtidigt som man beaktar att de ansvariga myndigheterna i medlemsstaterna samlar in dessa uppgifter huvudsakligen i andra syften.

För att kunna tillhandahålla den begärda informationen måste kommissionen ha tillgång till omfattande, uttömmande och tillförlitliga uppgifter från alla 15 medlemsstaterna och deras 86 godkända utbetalningsställen. Detta kräver också att alla utbetalningsställena får nödvändiga uppgifter från sina lokala kontor och utdelegerade organ, vilka är betydligt fler till antalet. Under 2001 närgranskade kommissionen kvaliteten på de obehandlade uppgifter som de traditionellt får från medlemsstaterna, i syfte att utröna om denna typ av räkenskapsuppgifter, vilka rör räkenskapsåret den 16 oktober - 15 oktober, är tillräckligt tillförlitliga som grund för att svara mot de nya informationsbehoven.

Denna undersökning har visat att samtidigt som CATS-databasen i princip redan kan stå till tjänst med den information som krävs, kvarstår några frågor rörande datakvalitet som måste lösas. Detta betyder att de uppgifter som för närvarande tas fram för att täcka de nya informationsbehoven måste behandlas med försiktighet. Dessutom har en medlemsstat underlåtit att inkomma med detaljerade uppgifter i den utsträckning som krävs (den tillhandahåller samlade uppgifter snarare än mycket detaljerad information), vilket påverkar möjligheten att få fram viss information på EU15-nivå.

Medan uppgifternas kvalitet i allmänhet uppfyller kraven för att kunna användas vid godkännande och avslutande av räkenskaperna måste försiktighet för närvarande iakttagas när det gäller att använda uppgifterna i andra analytiska syften. Kvalitetskontroll av CATS-uppgifter görs redan i viss grad, men för närvarande gäller detta endast i fråga om de rapporterade uppgifternas fullständighet, avstämning mot årliga och månatliga deklarationer, förenlighet med standardkraven för tabellrapportering samt iakttagande av kodförteckningen. Ytterligare förbättringar kommer att bli nödvändiga på detta område, särskilt i fråga om ytterligare harmonisering vad gäller rapportering, sannolikhetskontroller samt dubbelkontroller mot andra uppgiftskällor.

När det gäller detta har kommissionen redan delat ut det material till medlemsstaterna som behövs för att garantera en tillförlitlig och homogen dataöverföring, vilket är förutsättningen för tillförlitligheten hos alla typer av aggregat. Medan det i databasen finns uppgifter till exempel om de arealer och det antal djur som berörs för varje stödmottagare kommer den brist på alternativa uppgiftskällor för jämförelse och dubbelkontroll som förutses emellertid med all säkerhet att minska och i vissa fall till och med hindra möjligheterna att kontrollera resultaten av en sammanställning av enskilda siffror. Däremot, vilket också nämnts ovan, kommer uppgifterna om betalningsbeloppen att kunna kontrolleras och i skälig mån godkännas på nationell nivå, på grundval av tillförlitliga alternativa källor.

Förutom det eviga problemet att inte alla uppgifter inkommer i fullt harmoniserat format, har inte alla medlemsstaterna ännu börjat använda ett system där varje stödmottagare har ett eget identifieringsnummer. Därför är det för närvarande inte möjligt att få fram de sammanlagda utbetalningar via EUGFJ-garanti som gjorts till varje enskild stödmottagare. Detta krav har emellertid förts in i tillämpningsförordningen för det nya integrerade systemet för

administration och kontroll (IAKS)[2] som träder i kraft den 1 januari 2003. Det kommer dock att vara möjligt att ta fram preliminära siffror före det datumet.

Generellt sett visar ovannämnda undersökningar att det är möjligt att använda CATS-databasen som grund för att täcka de informationsbehov som uttrycks av Europaparlamentet och rådet. Vissa juridiska frågor behövde dock lösas innan uppgifter som ursprungligen samlats in i andra syften kunde användas för detta ändamål. Kommissionen utarbetade därför ett första utkast med de juridiska ändringar som krävdes för att CATS-uppgifter skall kunna användas för att "bevaka utvecklingen på och utarbeta prognoser för jordbruksområdet". Detta var en nödvändig åtgärd för att en sådan informationskälla skulle kunna användas i denna typ av andrahandssyfte. Diskussioner om detta ändringsutkast med medlemsstaternas representanter ägde rum under 2001 och i början av 2002 och ändringarna antogs slutligen den 6 mars 2002 (se kommissionens förordning (EG) nr 419/2002[3]).

I avvaktan på det formella antagandet av ändringarna arbetade kommissionen på de grundläggande riktlinjer som behövdes för att säkerställa att uppgifter rörande enskilda personer skulle förbli konfidentiella.

När det gäller de resurser (tekniska, ekonomiska och mänskliga) som krävs för att behandla uppgifterna enligt de nya informationsbehoven kommer tyngdpunkten att ligga på personalsidan. När det gäller tekniska frågor kommer den för närvarande långsamma behandlingen av uppgifter från medlemsstaterna att åtgärdas under 2002, genom att den nuvarande hårdvaran för CATS-systemet byts ut. Mer omfattande investeringar kan komma att krävas om kommissionen beslutar att genomföra alla slutsatserna av genomförbarhetsstudien om upprättande av en databas över utbetalningar från garantisektionen vid EUGFJ. Detta gäller även om CATS-databasen skulle få utgöra den centrala punkten i denna mer ambitiösa strategi.

För att på ett tillförlitligt sätt samla enskilda data centralt inom kommissionen i syfte att täcka de nya informationskraven krävs högt kvalificerad och erfaren personal. Även om sådana resurser delvis finns tillgängliga är deras ansträngningar för närvarande inriktade på godkännande och avslutande av räkenskaperna samt, när så krävs, utarbetandet av de finansiella korrigeringar som skall tillämpas på de utgifter som genomförts av medlemsstaterna. De nya databehandlingskraven kommer att skapa behov av ytterligare resurser. Resursernas storlek kommer naturligtvis att bero på graden av ansträngningar som krävs för att täcka de nya datautdragen, analyser och kontroller vid sådan begäran, tillsammans med frekvensen av denna typ av begäran. Behovet av ytterligare resurser kan minskas om utdragen ur databasen kan begränsas till en gång om året och om de åtminstone i inledningsfasen begränsades till att omfatta de utbetalda beloppen per storleksklass av mottaget stöd, utan att omfatta fysiska uppgifter om areal och antal djur.

---

[2] Kommissionens förordning (EG) nr 2419/2001av den 11 december 2001 (EGT L 327, 12.12.2001, s. 11).

[3] EGT L 64, 7.3.2002, s. 8.

5. SLUTSATSER

På grundval av alla beaktanden och faktorer som beskrivs i denna rapport drar kommissionen nedanstående slutsatser när det gäller att upprätta en databas över utbetalningar från garantisektionen vid EUGFJ för varje stödmottagare samt för att behandla enskilda betalningsuppgifter med hänsyn till omfattningen på det stöd som mottagits, i fråga om arealer och antalet djur:

- Även om det kan komma att krävas vissa ytterligare förbättringar, särskilt i fråga om datakvalitet, fullständighet i rapporteringen samt kontroll av resultat, förefaller den nuvarande CATS-databasen ("Clearance Audit Trail System") kunna utgöra grunden för att täcka de informationsbehov som uttryckts av Europaparlamentet och rådet.

- De juridiska ändringar som krävs för att CATS-uppgifter skall kunna användas till att "bevaka utvecklingen på och utarbeta prognoser för jordbruksområdet" har antagits och de trädde i kraft i mars 2002. En annan ändring av den nuvarande lagstiftningen har också antagits, i syfte att genomföra ett heltäckande system där varje stödmottagare i alla medlemsstater har ett eget identifieringsnummer. Detta krav träder i kraft den 1 januari 2003, vilket inte kommer att hindra att preliminära siffror tas fram före det datumet.

- Under förutsättning att medlemsstaterna kan inkomma med de begärda uppgifterna och i överensstämmelse med kraven i gällande lagstiftning kommer kommissionen att upprätta en samling tabeller som för varje medlemsstat visar fördelningen av betalningar per storleksklass av mottaget stöd, så snart de uppgifter från det föregående räkenskapsåret som ligger till grund för dessa har kontrollerats och godkänts.

- AGREX-systemet för redovisning och finansiell förvaltning kommer att förbättras och finslipas ytterligare. Detta omfattar också frågor om hur enskilda finansiella transaktioner skall registreras, om så önskas, samt frågor knutna till en eventuell integrering av informationen från CATS och AGREX.