



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 15.6.2005
KOM(2005) 256 endgültig

MITTEILUNG DER KOMMISSION

Synthese 2004

INHALTSVERZEICHNIS

1.	Einführung.....	4
1.1.	Kontext der Synthese	4
1.2.	Die Synthese 2004.....	5
1.3.	Der durch die Synthese 2004 gesetzte Bezugsrahmen.....	6
2.	Hauptfragestellungen der Jährlichen Tätigkeitsberichte	7
2.1.	Gesamtübersicht.....	7
2.2.	Ausbau des Verfahrens zur Erstellung der Jährlichen Tätigkeitsberichte	9
2.3.	Synthesebericht und Erklärung über die Zuverlässigkeit der Rechnungsführung.....	10
3.	Wichtige Querschnittsaufgaben, die sich aus den eingegangenen Jährlichen Tätigkeitsberichten und Empfehlungen ergeben.....	11
3.1.	Governance-Angelegenheiten.....	11
3.1.1.	Vom Prinzip der Normeneinhaltung zum Effektivitätsansatz bei den internen Kontrollen	11
3.1.2.	Kommissionsweites Risikomanagement.....	13
3.1.3.	Leistungsmessung	14
3.1.4.	Externalisierung und Agenturen	14
3.2.	Finanzmanagement und Berichterstattung.....	15
3.2.1.	Ablaufplan für einen integrierten Kontrollrahmen	16
3.2.2.	Ex-ante- und Ex-post-Kontrollen.....	18
3.2.3.	Rechnungsführung und Finanzberichterstattung.....	19
3.2.4.	Verfahren des Haushaltsvollzug	19
3.3.	Humanressourcen.....	20
3.3.1.	Mangel an Fachpersonal	21
3.3.2.	Einstellung von Beamten aus den neuen Mitgliedstaaten und Fortbildungsmaßnahmen.....	22
3.3.3.	Feinabstimmung der Reforminstrumente.....	22
3.3.4.	Mobilität.....	22
4.	Schlussfolgerungen	23

Anhang 1	24
Anhang 2	28
Anhang 3	32

1. EINFÜHRUNG

1.1. Kontext der Synthese

Bei der **Synthese** handelt es sich um die letzte Phase des Strategieplanungszyklus, der jedes Jahr mit der **Jährlichen Strategieplanung** einsetzt, mit der die Kommission die Prioritäten sowie den Strategie- und Haushaltsrahmen für das Folgejahr festlegt. Diese Rahmenbedingungen dienen als Ausgangspunkt für die Ausarbeitung des **Legislativ- und Arbeitsprogramms der Kommission** sowie **des Haushalts** und zur Erstellung der **Jährlichen Managementpläne** der Dienststellen. Am Ende jedes Jahres verfasst jeder Generaldirektor und jeder Dienststellenleiter einen **Jährlichen Tätigkeitsbericht**, der die politischen Ergebnisse und die Lage im Bereich Management und Kontrolle beschreibt. Diese Berichte gehen einher mit einer **Zuverlässigkeitserklärung** zum ordnungsgemäßen Gebrauch von Ressourcen und zur Qualität des Finanzmanagements.

Während der Jährliche Tätigkeitsbericht sowohl die politischen als auch die managementbezogenen Ergebnisse einbezieht, stehen bei dieser Synthese Managementfragen im Mittelpunkt; es handelt sich nicht um eine Darstellung der politischen Leistungen während des Vorjahres.

Hierzu ist zu bemerken, dass die Kommission über die politischen Ergebnisse auf unterschiedliche Weise Bericht erstattet:

- Die Kommission berichtet jährlich dem Europäischen Parlament über ihre politischen Leistungen, wenn sie ihre Jährliche Strategieplanung für das Folgejahr vorlegt;
- zu Anfang jedes Jahres wird eigens ein Bericht über die Durchführung des Arbeitsprogramms der Kommission herausgegeben;
- eine vollständige Beschreibung der Aktivitäten der EU im Jahr 2004 wird gemäß Artikel 212 EG-Vertrag von der Kommission in der Form eines Gesamtberichts veröffentlicht;
- die Jahresberichte der Generaldirektionen und Dienststellen stellen in der Summe eine detaillierte Darlegung der politischen Leistungen der Kommission dar.

Angesichts des Vorstehenden und der Tatsache, dass die neu eingeführte Kommission die Bilanz der Leistungen ihrer Vorgängerin bereits gezogen hat, wenn sie ihre strategischen Zielsetzungen für ihr Mandat festlegt, wurde es als angemessen erachtet, dass die Synthese Managementfragen in den Mittelpunkt stellt. Es wird Überlegungen geben, um zu identifizieren, wie jährlich in angemessener Weise über die politischen Resultate der Kommission Bericht erstattet werden kann

Die jährliche Synthese ist das Instrument, mit dessen Hilfe die Kommission das Fazit des Umgangs ihrer Dienststellen mit Managementfragen zieht und angemessene Maßnahmen zur Bewältigung von Querschnittsproblemen beschließt. Sie ist auch ein wichtiges Instrument der Rechenschaftslegung, mit dem die übrigen Institutionen über den Stand ihres Managements informiert werden.

Die Synthese stützt sich auf die von allen Generaldirektoren und Dienststellenleitern ausgearbeiteten **Jährlichen Tätigkeitsberichte** und **Zuverlässigkeitserklärungen**.

Außerdem greift sie auf eine Reihe von Instrumenten zurück, mit denen die Kommission ihre internen Verfahren überwacht – um sicher zu stellen, dass sie ordnungsgemäß ablaufen:

- Die Halbjahres-**Übersicht** über den Stand der internen Kontrolle in der Kommission, der unter der Federführung der Generaldirektion Haushalt herausgegeben wird, ist im April 2005 zum zweiten Mal erstellt worden.
- Die Auditarbeit und Beratung des **Internen Auditdienstes**, der insbesondere einen jährlichen Auditbericht herausgibt, beendete 2004 den Auditzyklus für Management- und Kontrollsysteme in allen Dienststellen. Ebenfalls im Jahre 2004 gab der Interne Prüfer den ersten Halbjahresbericht über die Ergebnisse der Audits heraus, die von den internen Auditstellen der Dienststellen vorgenommen worden waren.
- Der **Auditbegleitausschuss** hält die Mitglieder der Kommission über Angelegenheiten auf dem Laufenden, die sich aus internen und externen Audits oder aus auditbezogenen Aspekten der jährlichen Entlastungsentschließung des **Europäischen Parlaments** ergeben und stellt sicher, dass auf entsprechende Empfehlungen hin angemessene Folgemaßnahmen durchgeführt werden.

Durch die Annahme der jährlichen Synthese zieht die Kommission eine Bilanz des Managements der Kommissionsdienststellen und setzt sich mit wichtigen Querschnittsproblemen auseinander, die in deren **Jährlichen Tätigkeitsberichten** angesprochen worden sind. Sie trifft auch Entscheidungen über die wichtigsten Empfehlungen, die von **internen wie externen Prüfern** und der **Entlastungsbehörde** ausgesprochen wurden und berücksichtigt die wichtigsten Schlussfolgerungen der **Übersicht über den Stand der internen Kontrolle**.

Sind die Kommissare der Auffassung, dass Abhilfemaßnahmen auf Kommissionsebene erforderlich sind, werden in der Synthese auch die angemessenen Aktionen festgelegt, wobei man, sofern erforderlich, auch Aktionen aktualisiert, die in früheren Synthesen oder sonstigen bereichsübergreifenden Unterlagen niedergelegt worden sind.

1.2. Die Synthese 2004

Mit der Synthese 2004 bietet sich für die neue Kommission die erste Gelegenheit, sich mit der Situation zu befassen, wie sie sich aus den **Jährlichen Tätigkeitsberichten** ihrer Generaldirektionen und Dienststellen für 2004 ergibt.

In diesen Berichten wird anerkannt, dass im Jahr 2004 sehr viel erreicht worden ist, und sie zeigen Gebiete auf, bei denen noch Verbesserungsbedarf besteht. Sie sprechen auch eine Reihe von Schlüsselthemen an, die im zweiten Teil dieser Synthese behandelt werden. Die Kommission stellt insgesamt eine qualitative Verbesserung der Jährlichen Berichte fest.

Aus den Empfehlungen der **internen und externen Prüfer** sowie den Schlussfolgerungen der **Übersicht über die interne Kontrolle** geht hervor, dass die Kommissionsdienststellen bei Management- und Kontrollmaßnahmen sowie hinsichtlich der Rechenschaftslegung Fortschritte erreicht haben. Eine eindeutigere Definition der Zuständigkeiten auf allen Ebenen, grundlegende Rahmenbedingungen, unter denen die Dienststellen zwecks Verbesserung der Rechenschaftslegung tätig werden sollten und Vorkehrungen für die politische Überwachung der Arbeit der Verwaltung durch die Kommissare – all dies ist nun gegeben. In denselben Texten werden auch Gebiete ausgewiesen, auf denen die Dienststellen

noch weitere Anstrengungen unternehmen sollten, und es werden entsprechende Lehren aufgezeigt. Im dritten Teil dieser Synthese beschäftigt man sich mit wichtigen Querschnittsaufgaben in diesem Kontext.

Die Synthese 2004 wird zu einem Zeitpunkt fällig, zu dem das im Jahre 2000 eingeleitete, ehrgeizige Reformprogramm der Kommission im Wesentlichen sein Ziel erreicht hat: ihre Tätigkeit wird durch die vorgegebenen strategischen Prioritäten gesteuert und die Dezentralisierung des Finanzmanagements und der Kontrolle hat dazu geführt, dass die Verantwortlichkeit auf allen Ebenen erhöht wurde, von den Kommissaren bis zu den einzelnen Personalmitgliedern – dadurch werden die Interessen der EU-Bürger effizienter gewahrt.

Die Kommission ist der Auffassung, dass der vorhandene Rahmen sie in die Lage versetzen wird, ihr Ziel einer Verbesserung von Effektivität, Effizienz und Qualität ihrer Arbeit zu erreichen. In Zukunft wird die Hauptaufgabe darin bestehen, die auf diesem Rahmen beruhenden Verfahren kontinuierlich anzupassen, wobei strenger vorgegangen wird, sofern erforderlich, und die Kontrollen vereinfacht werden, sofern möglich.

1.3. Der durch die Synthese 2004 gesetzte Bezugsrahmen

Von den Querschnitts- oder sektoriellen Themen, zu denen die Kommission in dieser Synthese Stellung nimmt, stammen einige aus den **Jährlichen Tätigkeitsberichten** der Dienststellen, insbesondere ergeben sie sich aus ausdrücklich erwähnten Defiziten (Vorbehalten). Dazu gehören folgende Erfordernisse: Verstärkung der internen Kontrolle in den Fällen, in denen Aufgaben des Haushaltsvollzugs an Stellen außerhalb der Kommission delegiert werden; gesteigerte Aufmerksamkeit bezüglich Ex-post-Kontrollen und Überwachung sowie Weiterentwicklung einer gemeinsamen Methodik zur Quantifizierung von Mängeln in „Familien“ von Dienststellen, die in demselben Umfeld tätig sind.

Zu anderen **Empfehlungen** in Berichten, wie dem Jahresbericht des Internen Prüfers oder der Übersicht über die interne Kontrolle, gehören ein denkbares kommissionsweites Risikomanagement, bei dem die Rechenschaftslegung der Kommission über die Jährlichen Tätigkeitsberichte und die Synthese gefördert wird, die Abzeichnung des Abschlusses durch den Rechnungsführer und der Ablaufplan für einen integrierten Kontrollrahmen.

Wie die angemessene Reaktion gefunden werden soll, muss als Aufgabe auf mittlere Sicht angesehen werden. Darum legt diese Synthese eine Reihe von Zielen fest (siehe Anhang 1), die bereichsübergreifende Anliegen in Betracht ziehen, die für die Managementleistung von entscheidender Bedeutung sind. Durch einen integrierten Kontrollrahmen, ein umfassenderes Risikomanagement, die Bescheinigung der Ordnungsmäßigkeit, Geschlossenheit und Zuverlässigkeit des Abschlusses und sonstige Maßnahmen verpflichtet die Kommission sich darauf, die durch die Reform ermöglichten Leistungsverbesserungen vorzunehmen. Ob die Bestrebungen der Kommission erfolgreich sind, hängt davon ab, dass die internen Kontrollprozesse effektiv funktionieren, was durch andere EU-Institutionen, wie den Rechnungshof, zu bestätigen ist.

2. HAUPTFRAGESTELLUNGEN DER JÄHRLICHEN TÄTIGKEITSBERICHTE

2.1. Gesamtübersicht

Nach Überprüfung der Jährlichen Tätigkeitsberichte, und insbesondere der von allen Generaldirektoren und Dienststellenleitern unterzeichneten Zuverlässigkeitserklärung, stellt die Kommission in diesem Zusammenhang fest:

- Bezüglich der *Verwaltungsausgaben* in einer Dienststelle (Amt für die Abwicklung finanzieller Ansprüche) hat der „Direktor für Ressourcen“ seine Erklärung nicht unterzeichnet, da er fühlte, dass Schwierigkeiten im Zusammenhang mit der Handhabung des neuen Informationssystems für die Berechnung von Gehältern und Ruhegehältern – das sich immer noch in ständiger Entwicklung befindet – durch das Amt zu schwerwiegend waren. Nach einer Überprüfung der dieser Weigerung zu Grunde liegenden Punkte kam der Dienststellenleiter zu dem Schluss, dass diese – bereits bekannten – Probleme nicht von einer Art seien, dass sie die angemessene Zuverlässigkeitsgewähr beeinträchtigen könnten, die mit dem Jährlichen Tätigkeitsbericht einhergeht. Die Frage wurde an den zuständigen Kommissar verwiesen, der beschloss, eine unabhängige Analyse anzufordern, mit der Richtigkeit und Erheblichkeit der Probleme überprüft werden sollten, und die vorhandenen internen Kontrollinstanzen ersuchte, die damit einhergehenden Risiken zu begrenzen.
- Was *unmittelbar von Kommissionsdienststellen durchgeführte* Aktionen betrifft, so konnten bei den meisten Dienststellen die früheren Vorbehalte in Bezug auf Ex-post-Kontrollen rückgängig gemacht werden. Mit Hilfe einer eindeutigeren Definition der annehmbaren Fehlerquote ließe sich ein besseres Gleichgewicht zwischen den tatsächlich vorhandenen Risiken und den durchzuführenden Kontrollen erreichen, insbesondere hinsichtlich Ex-post-Kontrollen. Im *Forschungsbereich* liegt ein fortbestehendes Problem in der Fehlerhäufigkeit bei Finanzhilfen, die auf der Erstattung der von den Empfängern gemeldeten tatsächlichen Kosten beruhen. Dieses Problem ließe sich durch Vereinfachungsmaßnahmen, die durch die von der Kommission vorgeschlagene überarbeitete Haushaltsordnung eingeführt werden müssten, durch gezieltere und stärker harmonisierte Ex-post-Kontrollen sowie verbesserte Managementbedingungen innerhalb des 6. Rahmenprogramms besser in den Griff bekommen, auch wenn Schwierigkeiten, die mit dem derzeitigen Rechtsrahmen zusammenhängen, wie die Erstattung anhand der tatsächlichen Kosten, zum gegenwärtigen Zeitpunkt weiterhin bestehen. Zusätzlich sind im 7. Rahmenprogramm weitere Massnahmen, die auf eine Vereinfachung abzielen, angekündigt worden und werden zu gegebener Zeit durchgeführt.
- In den Fällen, in denen EU-Mittel nach dem *Prinzip der geteilten Verwaltung zusammen mit Mitgliedstaaten* verwendet werden, waren die betreffenden Dienststellen eher in der Lage, die die Haushaltsdurchführung durch nationale Stellen betreffenden Mängel ausfindig zu machen und in einigen Fällen ihre Auswirkungen in finanzieller Hinsicht sowie auch auf die angemessene Zuverlässigkeitsgewähr zu beschreiben. Es sind weitere Arbeiten im Gange, die auch fortgeführt werden sollten, um die Erheblichkeit von Schwachstellen, die Management- und Kontrollsysteme – und nicht so sehr einzelne Vorgänge – betreffen, sowie deren Auswirkungen sachgemäß aufzuzeigen. Mit Hilfe von Maßnahmen, die im Rahmen des Ablaufplans für einen integrierten Kontrollrahmen angeregt werden müssten oder die im Kontext der Finanziellen Vorausschau 2007-2013 bereits vorgeschlagen worden sind, wäre es möglich, eine höhere Zuverlässigkeit von Mitgliedstaaten zu gewährleisten.

- Im Bereich der *dezentralen Verwaltung mit Drittländern* ist angesichts des erheblichen, dieser Verwaltungsmethode innewohnenden Risikos eine verstärkte Beachtung des Kontrollrahmens erforderlich, damit gewährleistet wird, dass bei dieser Art von Operationen die erforderliche Zuverlässigkeit erreicht wird.
- Die hinsichtlich der *Vertretungen* in den Mitgliedstaaten und der *Delegationen* in den Drittländern bereits in vorangegangenen Jahren geltend gemachten Vorbehalte sind aufrechterhalten worden. Die Dienststellen legen derzeit Aktionen hinsichtlich der Management- und Kontrollsysteme fest, die in Delegationen und Vertretungen eingeführt werden sollen, damit die Vorbehalte schnellstmöglich aufgehoben werden können. So ist insbesondere nach einer Evaluierung der Organisation des Außendienstes und einem speziellen Bericht des Rechnungshofs zur Externalisierung der Außenhilfen in Delegationen, die 2004 durchgeführt bzw. erstellt wurden, für 2005 eine Umstrukturierung geplant, vor allem hinsichtlich der Informationssysteme und der Kontrolldienstreisen.

Anhang 3 dieser Synthese enthält einen Überblick über die Entwicklungstrends bei allen Vorbehalten in den letzten Jahren.

Schlussfolgerungen

Nach ihren Jährlichen Tätigkeitsberichten zu schließen, ist die Situation in den Dienststellen im Großen und Ganzen zufrieden stellend. Die wichtigsten Probleme, die in den Vorbehalten hervorgehoben wurden, sind im Allgemeinen altbekannte Schwachstellen, auf die bereits in den Vorjahren hingewiesen wurde und hinsichtlich derer Abhilfemaßnahmen im Gang sind. Daher muss noch eine Reihe von Maßnahmen entwickelt oder verbessert und sachgemäß durchgeführt werden, damit die angemessene Zuverlässigkeitsgewähr der Dienststellen sinnvoller unterstützt werden kann, was die Rechtmäßigkeit und Ordnungsgemäßheit der zu Grunde liegenden Vorgänge betrifft, insbesondere – aber nicht ausschließlich – im Rahmen der geteilten und dezentralen Verwaltung. Hier kommt dem Ablaufplan für einen integrierten internen Kontrollrahmen und der entsprechenden Verpflichtung aller betroffenen Finanzakteure grundsätzliche Bedeutung zu, wenn es darum geht, dem Rechnungshof eine fundierte Grundlage für seine Stellungnahme anzubieten. Im weiteren Verlauf dieser Synthese werden spezielle Querschnittsprobleme angesprochen, die Maßnahmen auf Kommissionsebene erfordern.

2.2. Ausbau des Verfahrens zur Erstellung der Jährlichen Tätigkeitsberichte

Die entsprechenden Prozesse sind ergänzt und stabilisiert worden. Bei den Tätigkeitsberichten für 2004 wurden die Dienststellen aufgefordert, das Managementumfeld und die hauptsächlichen Risiken detaillierter zu beschreiben. Generell sind die Vorbehalte genauer und kohärenter und ihre Auswirkungen auf die angemessene Zuverlässigkeitsgewähr der Dienststellen für die Verwendung der Mittel sowie auf die Rechtmäßigkeit und Ordnungsgemäßheit der Arbeit werden häufig durch eine ausdrückliche Argumentation unterstützt.

Der Rechnungshof hat empfohlen, dass im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung die Ergebnisse der Kontrollen der Mitgliedstaaten in den Jährlichen Tätigkeitsberichten aufgeführt werden sollten. Dieser Empfehlung haben die betreffenden Dienststellen entsprochen.

Im Zuge der Peer Review potenzieller Vorbehalte gegenüber den Jährlichen Tätigkeitsberichten der Dienststellen für 2004 und im Anschluss daran haben drei Gruppen von Dienststellen-, „Familien“ damit begonnen, sich einen konsistenteren Ansatz zu erarbeiten, um den Schweregrad (die Erheblichkeit) der in ihrem Haushaltsbereich festgestellten Schwachstellen zu bewerten und die potenziellen finanziellen Auswirkungen von Schwachstellen des Systems zu bestimmen.

Zwar hat der **Rechnungshof** die anhand der Jährlichen Tätigkeitsberichte der Dienststellen für 2003 ermittelten, bereits erreichten Fortschritte anerkannt, jedoch trotzdem angemerkt, dass das Ausmaß der von einigen Abteilungen vorgebrachten Vorbehalte mit der zum Ausdruck gebrachten angemessenen Zuverlässigkeitsgewähr nicht vereinbar ist. Darüber hinaus müssen, wie dies in der **Übersicht über die interne Kontrolle** angegeben ist, einige Dienststellen in ihren Jährlichen Tätigkeitsberichten das Umfeld, in dem sie tätig sind, noch genauer beschreiben, einschließlich der Risiken, mit denen sie konfrontiert sind, insbesondere der Risiken, die auch nach der Durchführung von Aktionen zur Risikobegrenzung immer noch vorhanden sind.

Schlussfolgerungen

Konzentriertere und ausführlichere Jährliche Tätigkeitsberichte: Auch wenn in einigen Fällen ansehnliche Fortschritte erreicht worden sind, sollten die Kommissionsdienststellen weiterhin ihr Arbeitsumfeld und die entsprechenden Risiken mit mehr Nachdruck erklären, einschließlich von Risiken, die auch nach der Durchführung von Aktionen zur Risikobegrenzung immer noch vorhanden sind. Die Auswirkungen ihres Umfelds und der Risiken auf Management und Kontrollen müssen verständlicher gemacht werden und die Erklärungen der Gesamtauswirkungen der Vorbehalte auf die angemessene Zuverlässigkeitsgewähr sollten in den meisten Fällen vollständiger sein.

Ausgewogenere Berichterstattung: Ein Denkprozess über die möglichen Vereinfachungen, um einen besseren Ausgleich von Maßnahmenergebnissen einerseits und Fragen der internen Kontrolle und der Finanzverwaltung andererseits zu erreichen, und zwar auf der Ebene der Jährlichen Tätigkeitsberichte wie der der Synthese, soll in der zweiten Hälfte des Jahres 2005 stattfinden. Außerdem will man den Dienststellen mehr Anleitung zugute kommen lassen und dabei alle Anweisungen, auf die in mehreren Kommissionsbeschlüssen verwiesen worden ist, in einem Gesamtpaket zusammenfassen.

Gemeinsame Methodik von Dienststellen-, „Familien“: Mit Hilfe zentraler Dienststellen soll für die Jährlichen Tätigkeitsberichte für 2005 eine gemeinsame Methodik festgelegt werden, mit der man die Erheblichkeitsschwelle von Schwachstellen, einschließlich von systemischen, bestimmen kann, damit ihre Auswirkungen auf die angemessene Zuverlässigkeitsgewähr für die „Familien“ in den Bereichen *geteilte Mittelverwaltung, Forschung und interne Politikbereiche* kohärenter beurteilt werden können.

2.3. Synthesebericht und Erklärung über die Zuverlässigkeit

In seiner Entlastungsentschließung für 2003 ersuchte das **Europäische Parlament** die Kommission, die jährliche Synthese der Jährlichen Tätigkeitsberichte der Dienststellen in eine konsolidierte Zuverlässigkeitserklärung über das Finanzmanagement und die Kontrollen der Kommission insgesamt umzuwandeln.

Dieser Vorschlag zielt darauf ab, das Konzept der Rechenschaftslegung stärker zum Ausdruck zu bringen, anhand derer der Rechnungshof seine Zuverlässigkeitserklärung formulieren kann. Der Jährliche Synthesebericht enthält bereits die Haltung der Kommission zu den wichtigsten Management- und Kontrollfragen, und der Rechnungshof hat in seinem Jahresbericht für 2003 angemerkt, dass der Synthesebericht zum ersten Mal die durch die Kontroll- und Überwachungssysteme gegebene Zuverlässigkeitsgewähr bereits analysiert hat.

Darüber hinaus übt die Kommission durch die Synthese ihre politische Verantwortung aus; sie analysiert die Jährlichen Tätigkeitsberichte und die zugehörigen Erklärungen und nimmt Stellung zu wichtigen Querschnittsthemen, einschließlich von angemessenen Aktionen bei Problemen, die Abhilfemaßnahmen auf Kommissionsebene erfordern. Dieser Ansatz beruht auf der Reform, mit der Managementzuständigkeiten unter der politischen Aufsicht des jeweils zuständigen Kommissars an Generaldirektoren und Dienststellenleiter delegiert worden sind.

Somit bietet das derzeitige System die vom Managementstandpunkt aus erwünschte Zuverlässigkeitsgewähr. Innerhalb dieses Systems sind weitere Fortschritte meist dadurch möglich, dass die in den Jährlichen Tätigkeitsberichten der Dienststellen zum Ausdruck gebrachte Rechenschaftslegung intensiviert wird, und zwar über genauere Vorbehalte und eine eindeutigere Definition der Auswirkungen der Vorbehalte auf die angemessene Zuverlässigkeitsgewähr, die mit den Jährlichen Tätigkeitsberichten einhergeht.

Schlussfolgerungen

Förderung der Rechenschaftslegung der Kommission: Die Qualität des Jährlichen Tätigkeitsberichts einer Reihe von Dienststellen sollte weiter erhöht werden, und zwar durch eine eindeutigere Formulierung der Vorbehalte und Definition ihrer Auswirkungen, so dass die Zuverlässigkeitsgewähr verstärkt wird, die die Kommissionsdienststellen zum Ausdruck bringen und die die Kommission in dem Synthesebericht bewertet. In diesem Zusammenhang kann an die Verantwortlichkeit der Kommissare dafür erinnert werden, dass die Durchführung der Aktionspläne und der Stand der Arbeiten in den Dienststellen ihres Zuständigkeitsbereichs verfolgt werden.

3. WICHTIGE QUERSCHNITTAUFGABEN, DIE SICH AUS DEN EINGEGANGENEN JÄHRLICHEN TÄTIGKEITSBERICHTEN UND EMPFEHLUNGEN ERGEBEN

3.1. Governance-Angelegenheiten

Durch die Reform ist ein verstärkter Management- und Kontrollrahmen gesetzt worden und sie hat neue Instrumente eingeführt, wie z. B. die Jährlichen Tätigkeitsberichte der Dienststellen, damit die Kommission in die Lage versetzt wird, über ihre Aufgaben sachgemäß Rechenschaft abzulegen. Diversifizierte Durchführungsmethoden sind eingeführt worden, insbesondere durch eine Delegation an Dritte im Haushaltsbereich.

Die Kommission sieht sich jetzt den Aufgaben gegenüber, die Wirksamkeit ihrer Überwachungs- und Kontrollsysteme zu erhöhen, das Risikomanagement auf Dienststellenebene zu intensivieren und ein kommissionsweites Risikomanagement zu entwickeln sowie auch Überwachungsvorkehrungen hinsichtlich der Agenturen zu verbessern.

3.1.1. *Vom Prinzip der Normeneinhaltung zum Effektivitätsansatz bei der internen Kontrolle*

Nach einer ersten Phase, in der sich die Bemühungen der Dienststellen hauptsächlich auf die *Gestaltung* der Systeme der internen Kontrolle und auf die *Einhaltung der Normen der internen Kontrolle* konzentrierten (nach Auffassung der Dienststellen waren am Jahresende durchschnittlich 93 % der Mindestvorgaben eingehalten worden), interessieren sich die Dienststellen jetzt hauptsächlich dafür, *wie effektiv diese Systeme arbeiten* und auf welche Weise ihre Bestandteile funktionieren.

Eingedenk des Ziels der Kommission, ein effizientes und effektives Management und ebensolche Kontrollen zu erreichen, müssen die Dienststellen ihre Kontrollsysteme kontinuierlich anpassen, damit sichergestellt ist, dass sie für die Manager eine echte Unterstützung darstellen und dass die Kontrollen sich auf die risikoträchtigen Fragen konzentrieren. Eine Konsolidierung der Kontrollsysteme durch eine bewusste Entwicklung in Richtung auf einen uneingeschränkten Effektivitätsansatz, bei dem interne Kontrolle und Risikoanalyse bei der täglichen Managementarbeit auch über den Bereich des Finanzmanagements hinaus einbezogen werden, ist eine logische Weiterentwicklung der 2000 eingeleiteten Reform.

Besondere Aufmerksamkeit muss unter anderen den Bereichen Beschaffungsverfahren, Verträge und Gewährung von Finanzhilfen zukommen, insbesondere dem Auswahlprozess. Auch müssen die Risiken einer Doppelfinanzierung und Überzahlung in Angriff genommen und die Fehlerhäufigkeit muss reduziert werden, wobei eine gewisse Verfahrensvereinfachung bei den Finanzhilfen erwünscht ist. Die Forderung nach einer stärkeren Berücksichtigung der Verhältnismäßigkeit bei der Einrichtung von kostenbewussten Management- und Kontrollsystemen ist erhoben worden; in der **Übersicht über die interne Kontrolle** werden die folgenden Bereiche mit Verbesserungsbedarf erwähnt: Überwachung im Finanzbereich, Einbeziehung des Risikomanagements bei der täglichen Managementarbeit und Erreichen eines höheren Grades von Verhältnismäßigkeit bei der Einrichtung von kostenbewussten Management- und Kontrollsystemen. Dazu gehört, dass die einschlägigen finanziellen Anzeiger und die Angemessenheit der Überwachungs- und Kontrollsysteme regelmäßig überprüft werden, dass die potenzielle Abhängigkeit von bestimmten Auftragnehmern unter Kontrolle gehalten und dass den Ergebnissen von Ex-post-Kontrollen und Auditempfehlungen Rechnung getragen wird. In diesem Zusammenhang muss ein angemessenes Risiko- oder Fehlerniveau festgelegt werden, wenn möglich in Abstimmung mit den übrigen Institutionen.

Der **Interne Prüfer** empfiehlt, der Vermeidung von Risiken auf folgenden Gebieten besondere Aufmerksamkeit zu widmen: Doppelfinanzierung, Absprachen, Interessenkonflikte, Insider-Geschäfte, Häufung von Gemeinschaftsmitteln bei bestimmten Vertragsnehmern oder Zahlungsempfängern und Abhängigkeit von Vertragsnehmern beim Outsourcing.

Darüber hinaus werden, obwohl kleine Generaldirektionen, Ämter und Delegationen unterschiedliche Erfahrungen machen, bestimmte Schwierigkeiten bei der Einhaltung von kommissionsweiten Normen in der **Übersicht über die interne Kontrolle** festgestellt. In einigen Fällen wird der Mangel an Ressourcen hervorgehoben, während in anderen die Notwendigkeit einer Anpassung von Kompetenzen und Zuständigkeiten angemerkt wird. Ein weiteres Problem im Zusammenhang mit den Ämtern besteht darin, dass sie sich auf Vertragsbedienstete verlassen (bis zu 40 %). Wird hier nicht sorgfältig vorgegangen, so

könnte es in der Übergangszeit Schwierigkeiten beim Aufbau von Kompetenzen und Know-how sowie auch Probleme bei Übergaben geben. In der Übersicht über die interne Kontrolle wird das Risiko für die Kontinuität in den Ämtern unterstrichen, das entsteht, wenn die neue Auswahl von Vertragsbediensteten nicht rechtzeitig durchgeführt wird. Schließlich ist eine Evaluierung der vor kurzem eingerichteten *Verwaltungsämter* der Kommission auf Dreijahresbasis geplant. Bei der Durchführung sollte man insbesondere Vereinfachungsmaßnahmen in Betracht ziehen.

Was die *Interinstitutionellen Ämter* anbelangt, so werden Abhilfemaßnahmen bezüglich eines denkbaren Mangels bei der Zuständigkeitsabgrenzung in der laufenden Überarbeitung der Haushaltsordnung eingeführt, und zwar in der Form einer unmittelbaren Delegation der Befugnisse eines bevollmächtigten Anweisungsbefugten jeder Institution an das betreffende Amt.

Schlussfolgerungen

Weitere Steigerung der Kostenbewusstheit der Überwachungs- und Kontrollsysteme: Die Dienststellen sollten das Monitoring der Wirksamkeit ihrer internen Kontrolle mit Unterstützung zentraler Dienststellen weiterhin verschärfen. Damit entsprechende Verfahren ausgebaut oder Kontrollsysteme verändert werden können, sollten die Koordinatoren der internen Kontrolle in jeder Dienststelle regelmäßig eine Überprüfung der Wirksamkeit der internen Kontrolle vornehmen, die auf vorhandenen Informationen über Kontrollergebnisse, vorgenommenen Ausnahmen und relevanten Anzeigern beruht. Diese Überprüfung sollte zumindest im Zusammenhang mit der halbjährlichen Unterrichtung der Kommissare und dem Jährlichen Aktivitätsbericht durchgeführt werden.

3.1.2. Kommissionsweites Risikomanagement

Regelmäßig, im Prinzip jedes Jahr, führen die Kommissionsdienststellen eine Risikobewertung durch. Dazu wird derzeit eine wirkungsvollere Methodik festgelegt, die auf einer 2004 mit mehreren Dienststellen eingeleiteten Pilotbewertung beruht, bei der eine eindeutigere Verknüpfung des Risikomanagements mit dem Planungsprozess hergestellt wurde.

Neben dem Risikomanagement auf Dienststellenebene tragen verschiedene regelmäßige Aktivitäten dazu bei, für Risiken zu sensibilisieren und geeignete Maßnahmen zu entwickeln, um die Risiken vom Standpunkt der Kommission insgesamt aus anzugehen. Dies gilt für die Zuweisung von Mitteln für prioritäre Aktivitäten zu Beginn des Strategieplanungszyklus und für die Ex-ante-Abschätzung möglicher positiver und negativer Auswirkungen wichtiger Initiativen. Im Hinblick auf Managementfragen ist jetzt eine regelmäßige Ablauforganisation eingerichtet worden; die Abläufe zwischen der Ebene der Kommissare und der Ebene der Verwaltungseinheiten, für die sie zuständig sind, funktionieren einwandfrei. Eine Kommissarsgruppe untersucht alle Ermittlungen des Amtes für Betrugsbekämpfung, um das Kollegium auf ernsthafte Probleme aufmerksam zu machen. Die Prüfer und die Übersicht über die interne Kontrolle weisen jährlich auf bereichsübergreifende und systembedingte Mängel hin. Der Auditbegleitausschuss ist derzeit damit befasst, den Prozess der Folgearbeiten zu den hauptsächlichen Auditempfehlungen mit Auswirkungen auf Kommissionsebene zu verbessern.

Allerdings sind der **Interne Prüfer** und das **Europäische Parlament** der Auffassung, dass die Risikomanagementkultur der Kommission ausgebaut werden muss; ihrer Meinung nach ist eine Methodik für ein kommissionsweites Risikomanagement erforderlich.

Der **Interne Prüfer** merkt an, dass das Risikomanagement in jeder Dienststelle in den normalen Managementprozess eingebettet sein sollte und schlägt einen kommissionsweiten Ansatz für das Risikomanagement vor, der zu einer konsolidierten Risikoübersicht auf Kommissionsebene führt, die eine vollständige Sicht auf Schlüsselrisiken „von oben nach unten“ ermöglicht.

Schlussfolgerungen

Entwicklung eines kommissionsweiten Risikomanagements: Durch die bis zum Herbst 2005 zu erwartende kommissionsweite Methodik wird eine Risikobewertung in den Entscheidungsprozess zu Prioritäten und Mittelzuweisungen eingeführt. Diese Entwicklung wird in den Managementplänen und Jährlichen Tätigkeitsberichten der Dienststellen festere Gestalt annehmen. Mittelfristig sollte man mit Hilfe der Methodik auch die Frage in Angriff nehmen, wie mit dem Risikomanagement innerhalb von „Familien“ von ähnlichen Aktivitäten in Dienststellen umzugehen ist.

3.1.3. Leistungsmessung

Die Mehrzahl der Dienststellen führte eine Überprüfung der Zielsetzungen und Indikatoren auf der Planungs- wie auf der Berichterstattungsebene mit Hilfe zentraler Dienststellen durch, um insbesondere die Qualität der Unterlagen und Berichte („Tätigkeitsübersichten“) zu verbessern, die von der Kommission der Haushaltsbehörde zusammen mit dem jährlichen Vorentwurf des Haushaltsplans vorgelegt werden.

Der **Interne Prüfer** und das **Europäische Parlament** sind der Auffassung, dass sich die Qualität der Zielsetzungen und Indikatoren noch weiter verbessern lässt und das noch zusätzliche Schritte unternommen werden können, um die Leistungen zu messen und zu evaluieren. Der Rechnungshof hat die Kommission auch aufgefordert, Indikatoren für die Rechtmäßigkeit und Ordnungsgemäßheit der Operationen und zur Ermittlung der Leistungen der internen Kontrollsysteme zu erarbeiten.

Die **Übersicht über die interne Kontrolle** und der **Interne Prüfer** weisen auch darauf hin, dass man die Lehren früherer Erfahrungen, z. B. der Evaluierungsergebnisse, im politischen Entscheidungsprozess stärker berücksichtigen muss.

Schlussfolgerungen

Überprüfung der Leistungsmessung und Evaluierung: Die Kommission wird die vorhandenen Zielsetzungen und Indikatoren im Rahmen einer Peer Review nach „Familien von Dienststellen“ analysieren, um zu überprüfen, wie Zielsetzungen und Indikatoren zu operationelleren Managementinstrumenten innerhalb der Kommission werden können.

3.1.4. Externalisierung und Agenturen

In ihrer Mitteilung vom Februar 2004 über den Finanzrahmen für 2007-2013 hat die Kommission hervorgehoben, dass sie ihre Aktivitäten auf die Entwicklung und Überwachung von Strategien im Rahmen des Vertrags konzentrieren muss und Grundsätze für eine gute

Verwaltung herausgestellt: „...weniger direktes Management, bessere Kontrolle der Durchführungsverfahren und größere Rentabilität“.

Wird die Externalisierung der Durchführungsaufgaben über *Exekutivagenturen* vorgenommen, an die die Kommission Befugnisse für die Durchführung eines Gemeinschaftsprogramms oder -projekts delegiert, so gelten dieselben Anforderungen an die interne Kontrolle wie in der Kommission, was dieser ermöglicht, ihre Überwachungsaufgaben in vollem Umfang wahrzunehmen.

Bei *Regulierungsagenturen* hingegen – d.h. bei Agenturen, die keine Exekutivagenturen sind – handelt es sich um unabhängige Einrichtungen. Zwar werden die meisten dieser Agenturen, zumindest teilweise, aus dem Einzelplan der Kommission finanziert, diese übt jedoch nur eine begrenzte Kontrolle ihrer Aktivitäten aus. Allerdings können die Aktivitäten von Regulierungsagenturen unter gewissen Umständen die Verantwortlichkeit der Kommission berühren. In dieser Hinsicht wird in der **Übersicht über die interne Kontrolle** die Frage nach den Mechanismen aufgeworfen, mit deren Hilfe die Kommission derartige Agenturen unter Aufsicht halten kann. Die Kommission hat als Nachfolgemaßnahme zu ihrem Weißbuch zum Europäischen Regieren bereits eine Initiative zur Festlegung der Rahmenbedingungen für die Errichtung, Arbeitsweise und Überwachung der europäischen Regulierungsagenturen eingeleitet, die mit dem Europäischen Parlament und dem Rat zu vereinbaren sind. Ziel des Entwurfs dieser Rahmenbedingungen ist vor allem, die jeweiligen Verantwortlichkeiten der Regulierungsagenturen und der Institutionen abzugrenzen. Darüber hinaus sollten die erforderlichen Überwachungsvorkehrungen klargestellt werden, um die Kommission in die Lage zu versetzen, falls erforderlich ihrer politischen und haushaltsmäßigen Verantwortung uneingeschränkt gerecht zu werden.

Schlussfolgerungen

Uneingeschränkte Verantwortung der Kommission für Exekutivagenturen: Bei der Arbeitsweise von Exekutivagenturen wird die Kommission ihre Überwachungsaufgaben in vollem Umfang wahrnehmen wie vorgesehen. Die nachfolgende Synthese wird zum ersten Mal einen Bericht zur Arbeitsweise der neu eingerichteten Exekutivagenturen enthalten.

Klarstellung der jeweiligen Zuständigkeiten der Kommission und der Regulierungsagenturen: Im Jahre 2005 sollten interinstitutionelle Verhandlungen auf der Grundlage des Entwurfs der Kommission für eine interinstitutionelle Vereinbarung über Rahmenbedingungen für Regulierungsagenturen geführt werden. Gleichzeitig werden die Rollen und Zuständigkeiten der Kommissionsdienststellen und der Regulierungsagenturen geklärt.

3.2. Finanzmanagement und Berichterstattung

Das Finanzmanagement ist durch eine neu gefasste Haushaltsordnung , die 2003 in Kraft getreten ist, die Einführung der tätigkeitsbezogenen Budgetierung im Jahr 2004 und den Übergang zur periodengerechten Buchführung mit Wirkung ab Januar 2005 vollkommen umgestaltet worden.

Derzeit schlägt die Kommission den anderen Institutionen einen Ablaufplan für einen integrierten Kontrollrahmen vor, der der Kommission und ihren Entscheidungsträgern eine erhöhte Zuverlässigkeitsgewähr hinsichtlich der rechtmäßigen und ordnungsgemäßen

Verwendung von EU-Mitteln verschafft, einschließlich der Verwendung im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung im Verein mit den Mitgliedstaaten. Auch werden Ex-post-Kontrollen zweckmäßiger konzentriert und harmonisiert, insbesondere dadurch, dass eine verstärkte Konsistenz auf der Ebene der „Familien“ von Dienststellen sichergestellt wird.

Zum zehnten Mal hat der Europäische Rechnungshof eine jährliche Zuverlässigkeitserklärung vorgelegt, die zwar hinsichtlich der Verlässlichkeit der Rechnungsführung, Mittelbindungen und Eigenmittel weit gehend positiv ausfiel, die aber doch erkennen ließ, dass der Rechnungshof keine angemessene Zuverlässigkeitsgewähr für alle Zahlungen leisten kann, ausgenommen für Verwaltungsausgaben.

Die Kommission ist der Auffassung, dass es eines ihrer Ziele sein sollte, Bedingungen herzustellen, die dem Rechnungshof eine Zuverlässigkeitserklärung ermöglichen, die mit nur geringfügigen kritischen Anmerkungen verbunden ist. Dafür sind nicht nur erneuerte Anstrengungen der Kommission in einer Reihe von Bereichen erforderlich, sondern auch eine aktive Beteiligung der Mitgliedstaaten, da gemäß dem Vertrag zwar die Kommission für den Haushaltsvollzug allein verantwortlich ist, der Haushalt jedoch zu etwa 80% von den Mitgliedstaaten im Rahmen der *geteilten Mittelverwaltung* durchgeführt wird.

Auf dem Gebiet der Buchführung und Rechnungslegung waren 2004 wichtige Weiterentwicklungen zu verzeichnen, als der Übergang zur periodengerechten Buchführung vorbereitet wurde, sodass die allgemeine Rechnungsführung für den Gesamthaushalt der EU ab Januar 2005 wie geplant in vollem Umfang periodengerecht erfolgen konnte. Im Jahr 2004 hat die Kommission den ersten Haushalt ausschließlich auf der Grundlage der tätigkeitsbezogenen Budgetierung durchgeführt. Die damit einher gehende Herausforderung der Anpassung der Haushaltsberichterstattung wurde ebenfalls bewältigt.

2004 war das zweite Jahr, in dem die neugefasste Haushaltsordnung zur Anwendung kam; aus den **Jährlichen Tätigkeitsberichten der Dienststellen** geht hervor, dass die neuen Regeln inzwischen Eingang in die Managementpraxis gefunden haben. Vorbehalte, in denen bestimmte im Laufe des Jahres 2003 festgestellte dringende Probleme angeführt waren, konnten in den Berichten für 2004 gestrichen werden.

In den Schlussfolgerungen der Synthese Aktion zur „Kofinanzierungs“ ist eine verstärkte Vereinfachung mit Hilfe eines weiter gehenden Einsatzes von Pauschalzahlungen propagiert worden. Die Kommission ändert derzeit die Durchführungsvorschriften der Haushaltsordnung, wobei sie insbesondere auf Vereinfachung abzielt, was Verträge mit geringer Vertragssumme und Finanzhilfen angeht, und auf angemessene Kontrollen auf der Grundlage der Risikoanalyse. Gleichzeitig ist der Vorschlag für die erste dreijährliche **Überarbeitung der Haushaltsordnung** angenommen worden, der anschließend mit den übrigen Institutionen erörtert werden soll. Im Zuge dieser Überarbeitung will man die Verfahren des Haushaltsvollzugs verschlanken, eine rechtliche Grundlage für eine erweiterte Nutzung von Finanzhilfen mit Pauschalbeträgen schaffen und sich auf weitere Vereinfachung und verstärkte Verhältnismäßigkeit konzentrieren, die eine bessere Ausgewogenheit von Kontrollanforderungen und Risiken und Kosten bewirken. Mit der Überarbeitung der Haushaltsordnung soll eine weitere Überarbeitung ihrer Durchführungsvorschriften einhergehen.

3.2.1. *Ablaufplan für einen integrierten Kontrollrahmen*

In der Stellungnahme des **Rechnungshofs** zum Modell der „Einzigsten Prüfung“ und der **Entlastungsempfehlung des Parlaments** für 2003 werden die Eckpunkte für einen *integrierten gemeinschaftlichen Kontrollrahmen* gesetzt. Dieser integrierte Kontrollrahmen wird benötigt, um eine in sich geschlossene Kontrollkette zu bilden, bei der in früheren Phasen durchgeführte Kontrollen wirksamer auf den später an die Reihe kommenden Ebenen genutzt werden können, um deren Zuverlässigkeitsgewähr für Rechtmäßigkeit und Ordnungsgemäßheit der zu Grunde liegenden Vorgänge zu untermauern. Die Kontrollen sollten dem Prinzip der Verhältnismäßigkeit entsprechen, damit eine angemessene Ausgewogenheit von Kosten und Nutzen erreicht wird (sowohl in finanzieller als auch in politischer Hinsicht).

Auf der Grundlage der durch diesen integrierten internen Kontrollrahmen erzielten Zuverlässigkeitsgewähr und der Errungenschaften der Reform möchte die Kommission eine jährliche Zuverlässigkeitserklärung des Rechnungshofs erreichen; diese würde stärker zielgerichtete und begrenzte Anmerkungen zu Rechtmäßigkeit und Ordnungsgemäßheit von Haushaltsmaßnahmen enthalten. In einer Mitteilung, die gleichzeitig mit dieser Synthese angenommen wird, werden die wichtigsten politischen Grundsätze für einen derartigen integrierten internen Kontrollrahmen und die jeweiligen Zuständigkeiten der Akteure, einschließlich derer auf Ebene der Mitgliedstaaten, festgelegt, und auch das Verfahren, mit dem bis Ende des Jahres ein Ablaufplan angenommen werden sollte.

Dadurch, dass ein integrierter interner Kontrollrahmen gesetzt wird, würde insbesondere eine Möglichkeit geschaffen, Auditsergebnisse auf allen Managementebenen auszutauschen, wodurch Effizienz und Effektivität verstärkt werden. Man muss der Frage nachgehen, wieweit man das Management von EG-Mitteln vereinfachen und gleichzeitig sicherstellen kann, dass die Kontrollanforderungen dem Risiko angemessen sind.

Schon vor der Annahme des Ablaufplans für einen integrierten internen Kontrollrahmen sind substantielle Schritte unternommen worden, unter anderem neue Bestimmungen in den Legislativvorschlägen für das Finanzmanagement in den Bereichen Landwirtschaft und Strukturhilfen im Rahmen der nächsten finanziellen Vorausschau. Ein weiterer Schritt ist die Harmonisierung, die im Zuge der oben erwähnten Peer Review potenzieller Vorbehalte eingeleitet wurde, und die ein Nachdenken über eine Grundlage zur Bestimmung der „annehmbaren Fehlerniveaus“ in Gang gesetzt hat. Wie in der **Übersicht über die interne Kontrolle** hervorgehoben wird, muss man, wenn man gemeinsame Schwellenwerte für Familien von Dienststellen festlegen will, in jeder Familie Kontrollmethodiken kalibrieren und harmonisieren.

Schlussfolgerungen

Auf dem Weg zu einem integrierten Kontrollrahmen: Die Kommission wird die betreffenden EU Institutionen auffordern, einen gemeinsamen Ansatz für diesen Kontrollrahmen zu entwickeln, der auch eine aussagekräftigere Zuverlässigkeitsgewähr auf Kommissionsebene mit Hilfe der Jährlichen Tätigkeitsberichte der Dienststellen und eine verbesserte Zuverlässigkeitsgewähr für die Mitgliedstaaten umfasst, die Teile des Haushalts im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung vollziehen. Eine derartige Zuverlässigkeitsgewähr wird dann auf eine eindeutigeren Grundlage gestellt, und zwar durch ausgereifte Verfahren der internen Kontrolle sowie Bewertungs- und

Berichterstattungsmechanismen, einschließlich eines Austauschs der Auditsergebnisse auf allen Ebenen.

3.2.2. Ex-ante- und Ex-post-Kontrollen

Ex-ante- und Ex-post-Kontrollen sind wichtige Bestandteile des von der Kommission angewendeten internen Kontrollrahmens. **Die Jährlichen Tätigkeitsberichte der Dienststellen** zeigen im Allgemeinen eine kontinuierliche Verbesserung auf, in einigen Fällen ist jedoch ein unzureichendes Ausmaß an Ex-post-Kontrollen zu verzeichnen, was zu einigen wenigen Vorbehalten geführt hat. In der **Übersicht über die interne Kontrolle** wird angemerkt, dass die Dienststellen sich darauf vorbereiten sollten, ihre Berichterstattung über ihre Kontrollstrategie und deren Umsetzung zu verbessern, damit für die Erklärung über die angemessene Zuverlässigkeitsgewähr mehr Nachweise zur Verfügung stehen. Auch der **Interne Prüfer** hat ausdrücklich auf die Notwendigkeit hingewiesen, die Ex-post-Kontrollen je nach Haushaltsbereich weiter zu harmonisieren und zu kalibrieren; er regt an, dass in den Jährlichen Tätigkeitsberichten der Dienststellen und ihrer Synthese die Ergebnisse dieser Kontrollen vollständiger dargestellt werden sollten.

In der zweiten Hälfte des Jahres 2004 hat man ein *Netz für Ex-post-Kontrollen* eingerichtet, in der Absicht, Leitlinien festzulegen, den Austausch bewährter Verfahren unter den Dienststellen zu ermöglichen sowie eine gemeinsame Sprache und ein gemeinschaftliches Verständnis hinsichtlich des Phänomens der Ex-post-Kontrollen zu gewährleisten.

Fortschritte in diesem Bereich sollten mit Hilfe des Ablaufplans für einen integrierten Kontrollrahmen ermöglicht werden, der insbesondere zu einem sinnvolleren Gleichgewicht zwischen den Kosten und dem erwarteten Nutzen der Kontrollen verhelfen wird, wie dies auch von dem **Internen Prüfer** angeregt worden ist. Dieser empfiehlt darüber hinaus, eine klarere Strategie für „abschlussbezogene Rechnungsprüfungen“ am Ende eines Programmplanungszeitraums im Rahmen der *geteilten und dezentralen Mittelverwaltung* festzulegen und präzisere Leitlinien für Ex-post-Kontrollen nationaler Agenturen im Rahmen der *indirekten zentralen Mittelverwaltung* zu formulieren.

Die Versuche einiger Dienststellen, auf Bescheinigungen unabhängiger Prüfer zu den von Zahlungsempfängern geltend gemachten Kosten zurückzugreifen, sollten fortgeführt werden, damit Schlussfolgerungen zu Auswirkungen derartiger Prüfbescheinigungen auf Ex-post-Kontrollen schnell gezogen werden können. Gleichzeitig sollte ein erweiterter Rückgriff auf Pauschalzahlungen für einige Finanzhilfen die Art von Ex-post-Kontrollen dadurch verändern, dass stärker zielgerichtete, eher qualitative und abschreckende Kontrollen möglich werden.

Schlussfolgerungen

Stärker koordinierte sowie effizientere Ex-ante- und Ex-post-Kontrollen: Harmonisierung der Methodik und Festlegung gemeinsamer Auditstrategien, zumindest auf der Ebene von „Dienststellenfamilien“, die im gleichen Haushaltsbereich tätig sind, müssen ständig weiterverfolgt werden. Im Kontext des Ablaufplans für einen integrierten internen Kontrollrahmen werden im gleichen Haushaltsbereich tätige Dienststellen nach der angemessensten Art und Weise suchen, eine gemeinsame Ressourcennutzung der „Familien“ zu organisieren, entweder durch engere Koordinierung (gemeinsame Audits, gemeinsame Methodik, Austausch der Ergebnisse) oder mittels Synergien (wobei die federführende Dienststelle Audits im Namen kleinerer Dienststellen durchführt). Auf

diese Weise werden eine Harmonisierung und stärkere Konzentrierung von Ex-post-Kontrollen sowie eine erhöhte Effizienz schrittweise möglich.

3.2.3. Rechnungsführung und Finanzberichterstattung

Der **Interne Prüfer** und die **Entlastungsbehörde** empfehlen, dass der Rechnungsführer die Abschlussrechnungen der Kommission abzeichnen und zum „leitenden Finanzbeamten“ aufgewertet werden sollte, der die Rolle eines zentralen Gegengewichts zu den Dienststellen der Kommission übernimmt.

Gemäß den Hauptgrundsätzen der Verwaltungsreform, die eine Dezentralisierung der Management- und Kontrollaufgaben und eine verstärkte Rechenschaftslegung auf Dienststellenebene vorsehen, sind die Kommissionsdienststellen weiterhin voll verantwortlich für die Rechtmäßigkeit und Ordnungsgemäßheit der zu Grunde liegenden Vorgänge. Mit der Zuverlässigkeitserklärung der Generaldirektoren in deren Jährlichen Tätigkeitsberichten sollte bestätigt werden, dass die Abschlüsse, für die sie die Verantwortung tragen, korrekt und vollständig sind.

Der Rechnungsführer sollte die Abschlussrechnungen abzeichnen, wobei er bestätigt, dass er die von ihm für erforderlich gehaltenen Kontrollen vorgenommen und zu seiner Zufriedenheit festgestellt hat, dass die Abschlussrechnungen gemäß den unter seiner Verantwortung festgelegten Regeln, Verfahren und Systemen der Rechnungsführung erstellt worden sind, dass er alle für eine zuverlässige und wirklichkeitsgetreue Darstellung der Rechnungen gemäß Artikel 136 der Haushaltsordnung erforderlichen Anpassungen vorgenommen hat und dass diese daher als zuverlässig anzusehen sind. Der Rechnungsführer sollte von den Generaldirektionen angemessen informiert werden, sodass er seine Aufgaben wahrnehmen kann, und ermächtigt werden, die von ihm für erforderlich gehaltenen Kontrollen bei den entsprechenden Daten durchzuführen. Entsprechend der bestehenden Verantwortlichkeit der Generaldirektoren für die zu Grunde liegenden Vorgänge und der Zuverlässigkeit der dem Rechnungsführer zugänglich gemachten Daten sollte mit der Zuverlässigkeitserklärung in den Jährlichen Tätigkeitsberichten bestätigt werden, dass die Abschlüsse, für die sie die Verantwortung tragen, korrekt und vollständig sind.

Schlussfolgerung

Entsprechende Vorschläge für eine Überarbeitung der Haushaltsordnung hat die Kommission am 3. Mai 2005 angenommen.

3.2.4. Verfahren des Haushaltsvollzugs

Was den Bereich *zentral verwaltete Mittel* angeht, so hat der **Interne Prüfer** strengere Regeln für die Gewährung von Finanzhilfen gefordert; diese Problematik hat auch einen Vorbehalt in dem **Jährlichen Tätigkeitsbericht** einer Dienststelle unter Verweis auf eine Nichtregierungsorganisation zu Folge gehabt. In der **Übersicht über die interne Kontrolle** wurde hervorgehoben, dass angemessene Überwachungsvorkehrungen erforderlich sind, damit man Schwachstellen ausfindig machen und umgehend beseitigen kann, die mit Beschaffungen und Finanzhilfen zusammenhängen (Auswahlprozess, Prüfpfade, Doppelfinanzierung, Überzahlungen); dies wird auch durch Vorbehalte in einigen **Jährlichen Tätigkeitsberichten von Dienststellen** bestätigt.

Zum Thema *geteilte Mittelverwaltung* und *Mittelverwaltung durch nationale Agenturen* hat der **Interne Prüfer** darauf hingewiesen, dass Zuverlässigkeitserklärungen von den Verwaltungsbehörden der Mitgliedstaaten eingeholt werden müssen, und zwar zusätzlich zur Validierung nationaler Kontrollsysteme, die von Kommissionsdienststellen vorzunehmen ist, bevor sie Zahlungen vornehmen. Die Kommission hat vergleichbare Vorschläge im Bereich der Landwirtschaftsausgaben bereits vorgelegt, für die im Rat bereits eine politische Vereinbarung getroffen wurde. Der Interne Prüfer hat auch die Bedeutung einer verstärkten Informationsübermittlung nationaler Agenturen an die Kommission hervorgehoben.

Wenn die Mitgliedstaaten den Haushaltsvollzug im Rahmen der *geteilten Mittelverwaltung* vornehmen und kontrollieren, so war es im Zuge der Maßnahmen auf die vorangegangene Synthese hin möglich, die vorhandene Kontrollkette bei Landwirtschafts- und Strukturfondsmodellen klarzustellen und verbleibende Probleme sowie entsprechende Lösungsmöglichkeiten ausfindig zu machen. Der **Rechnungshof** hat seinerseits darauf bestanden, dass es der Kommission obliegt nachzuprüfen, ob angemessene Kontrollsysteme in den Mitgliedstaaten vorhanden sind und effektiv funktionieren, und auch die Rechtmäßigkeit und Ordnungsgemäßheit der zu Grunde liegenden Vorgänge zu gewährleisten. Desgleichen hat er hervorgehoben, dass in dieser Hinsicht ein annehmbarer Vertrauensindikator und eine Erheblichkeitsschwelle festgesetzt werden müssen.

Schlussfolgerungen

Mit Hilfe des Ablaufplans für einen integrierten internen Kontrollrahmen wird der Informationsfluss transparenter werden; desgleichen sollten eindeutiger Zuverlässigkeitserklärungen aus den internen Prozessen der Kommission wie auch von Dritten möglich werden, die mit Aufgaben der Haushaltsdurchführung für die Kommission betraut sind.

Die Dienststellen werden aufgerufen, sich die Vereinfachungsmaßnahmen zu Nutze zu machen, die durch die veränderten Durchführungsbestimmungen zur Haushaltsordnung eingeführt werden sollen, insbesondere – soweit möglich – hinsichtlich pauschalierter Finanzhilfen als Alternative zur Finanzierung durch die Erstattung tatsächlich angefallener Kosten.

3.3. Humanressourcen

Das neue, im Zuge der Reform eingeführte Statut ist in Kraft getreten; es sieht unter anderem eine lineare Laufbahnstruktur und eine Modernisierung der Arbeitsbedingungen sowie neue Maßnahmen zu Disziplin und Meldung mutmaßlicher Missstände vor.

Durch die Vereinfachung einiger Instrumente, wie z. B. des Beurteilungssystems, soll ein effizientes und effektives Humanressourcenmanagement gewährleistet werden.

Das neue Statut ist zusammen mit mehreren Paketen von der Kommission angenommener Durchführungsbestimmungen am 1. Mai 2004 in Kraft getreten. Eine Reihe sonstiger Instrumente zur weiteren Effizienzsteigerung umfasste Leitlinien für die Personalumsetzung und Regeln für die Beurteilung von Führungskräften.

Darüber hinaus wurde Wert darauf gelegt, die Arbeitsbedingungen des Kommissionspersonals zu verbessern. Es wurden Lösungen vorgebracht, bei denen sowohl die Bedürfnisse des Personals als auch die vorhandenen Ressourcen berücksichtigt wurden,

und die dazu beitragen sollten, das Berufs- und Privatleben besser zu vereinbaren: Teilzeitarbeit, Gleitzeit, Telearbeit, Eltern- und Familienurlaub.

3.3.1. Mangel an Fachpersonal

Aus einigen **Jährlichen Tätigkeitsberichten von Dienststellen** ging hervor, dass ihre Funktionsweise in einigen Fällen durch Personalmangel beeinträchtigt wurde. In einem bestimmten Fall war dieser darauf zurückzuführen, dass man sich kurzfristig mit IT-Fragen im Zusammenhang mit der Durchführung des neuen Statuts auseinandersetzen musste. Einige dieser Berichte brachten auch spezifischere Probleme zur Sprache, die die Verfügbarkeit angemessener Humanressourcen, in quantitativer wie in qualitativer Hinsicht, betrafen; dabei ging es darum, dass es sich als schwierig erwies, Kandidaten – insbesondere aus den zehn neuen Mitgliedstaaten – mit bestimmten Profilen zu gewinnen (in den Bereichen Finanzen oder Rechnungsprüfung, Naturwissenschaften, Linguistik und IT).

In der **Übersicht über die interne Kontrolle** wird das Fehlen kompetenter Fachkräfte im Finanzbereich und in speziellen Bereichen ausgemacht; dies führt zu Problemen im Zusammenhang mit der Mobilität, insbesondere in kleinen Dienststellen, Delegationen und Vertretungen.

Schlussfolgerungen

Der im Juli 2004 vorgelegte Aktionsplan, mit dem die Einstellung von Experten und die Fortbildung des bereits eingestellten Personals vorangetrieben werden sollen, wird fortgeführt. Die Kommission wird einen Beitrag zum Arbeitsprogramm des interinstitutionellen Europäischen Amtes für Personalauswahl leisten, um sicherzustellen, dass aus den Auswahlverfahren weiterhin erfolgreiche Bewerber in ausreichender Zahl hervorgehen, damit freie Stellen besetzt werden können. Die Einstellungsbemühungen müssen, insbesondere in einigen Dienststellen, aufrechterhalten werden und in den Fällen, in denen Mängel zu Tage treten, sind Abhilfemaßnahmen zu treffen. Die Kommission wird auch weiterhin die Situation genau überwachen und Vorschläge zur Verbesserung der Einstellungsverfahren vorlegen.

Darüber hinaus soll die Anpassung der Ressourcen an die Politikbereiche nicht nur in quantitativer, sondern auch in qualitativer Hinsicht von statten gehen; damit will man sicherstellen, dass das bestimmten Politikbereichen zugewiesene Personal über die erforderlichen Fähigkeiten und Qualifikationen zur Durchführung der Aufgaben verfügt. Eingedenk dieser Vorgabe sollen Einstellungsverfahren weiter verbessert und Spezialfortbildungsmaßnahmen durchgeführt werden, wobei man auf bereits in Angriff genommenen Maßnahmen aufbaut.

3.3.2. Einstellung von Beamten aus den neuen Mitgliedstaaten und Fortbildungsmaßnahmen

Zahlreiche **Jährliche Tätigkeitsberichte von Dienststellen** haben hervorgehoben, dass die Ziele für die Einstellung von Beamten aus den neuen Mitgliedstaaten noch nicht erreicht worden waren, im Wesentlichen deshalb, weil Reservelisten verspätet verfügbar wurden. Die Fortbildung spielt weiterhin eine wesentliche Rolle bei der Humanressourcenpolitik der Generaldirektionen. Die meisten haben über die Annahme einer Fortbildungsrahmenstrategie berichtet und festgestellt, dass sich die durchschnittlichen Fortbildungszeiten der Beamten erhöht haben.

3.3.3. *Feinabstimmung der Reforminstrumente*

Im Jahre 2004 war die ganz überwiegende Mehrheit der für die Reform der Personalpolitik erforderlichen Rechtsinstrumente vorhanden. In kommenden Jahren wird der Schwerpunkt auf der Konsolidierung dieses Prozesses und auf einer verstärkten eigenverantwortlichen Mitwirkung sowie der Feinabstimmung und Vereinfachung der Vorschriften in den Fällen liegen müssen, in denen ein entsprechender Bedarf zu Tage tritt.

Schlussfolgerungen

Die Verfahrensvereinfachung ist ein Schlüsselziel, wenn es darum geht, Effizienz und Kundenzufriedenheit zu erhöhen. Insbesondere sollen spezifische Maßnahmen für die Vereinfachung und Verbesserung des Beurteilungssystems vorgelegt werden.

3.3.4. *Mobilität*

Die meisten Dienststellen merken an, dass sie mit Mobilitätsfragen im Rahmen ihrer Mobilitätspläne ohne ernsthafte Probleme umgehen konnten, obwohl in der **Übersicht über die interne Kontrolle** auf einige Schwierigkeiten bei der obligatorischen Mobilität bei sensiblen Dienstposten hingewiesen wird.

Im Jahre 2004 waren 15 % des Kommissionspersonals (Beamte und Zeitbedienstete) von Mobilitätsmaßnahmen innerhalb von Generaldirektionen und Dienststellen sowie zwischen diesen betroffen, einschließlich der Personalmitglieder, die von sich aus ihre Arbeitsstelle wechselten (freiwillige Mobilität), und derer, von denen ein Arbeitsplatzwechsel verlangt wurde (obligatorische Mobilität), entweder im Zuge der Umsetzungsmaßnahmen nach der Erweiterung oder weil sie über fünf Jahre lang eine sensible Planstelle innegehabt hatten.

Durch die Ergebnisse einer internen Erhebung wird bestätigt, dass die Leitlinien zur Mobilität zu einer bedeutsamen Verbesserung des Umgangs mit dieser in der Kommission geführt haben. Es kommt zur Zeit zu einer Verbreitung bewährter Verfahren, die zum Ziel hat, ein System der Laufbahnplanung zu erreichen, mit dem die Kommission sicherstellen kann, dass „die richtige Person zur richtigen Zeit am richtigen Platz ist“, damit ihre Ressourcen so wirksam und effizient wie möglich genutzt werden. Unterstützt wird diese Arbeit durch die Entwicklung von Instrumenten wie dem e-CV (elektronischer Lebenslauf), der einen Überblick über die Fähigkeiten und Kompetenzen sämtlicher Personalmitglieder der Kommission bieten soll. Während insgesamt mit der Mobilität positive Erfahrungen gesammelt wurden, sind einige nachteilige Wirkungen der obligatorischen Mobilität bei sensiblen Planstellen festgestellt worden, wie Einbußen an Fachwissen und intuitivem Wissen; eine Evaluierung der Auswirkungen dieser Maßnahme wäre den Direktoren für Ressourcen willkommen.

4. **SCHLUSSFOLGERUNGEN**

Im Synthesebericht 2004 hatte die neue Kommission zum ersten Mal die Gelegenheit, eine Bilanz des Managements ihrer Dienststellen zu ziehen und wesentliche in den Jährlichen Tätigkeitsberichten der Dienststellen für 2004 – von internen und externen Prüfern und der Entlastungsbehörde – aufgeworfene wichtige Fragen in Angriff zu nehmen.

In der vorliegenden Synthese wird der Bezugsrahmen gesetzt, mit dem Konsistenz sichergestellt und der Hintergrund der vorgeschlagenen Initiativen erläutert wird, und der

unter anderem zur Verwirklichung der Zielsetzung beiträgt, auf mittlere Sicht eine Zuverlässigkeitserklärung des Rechnungshofes zu erreichen, die mit nur geringfügigen Vorbehalten verbunden ist. Die Synthese leitet einen Prozess ein, bei dem folgende Synthesen jedes Jahr eine Bilanz des Standes der Entwicklung dieser Initiativen ziehen werden. Es geht nicht darum, eine neue Reform einzuleiten. Es ist jetzt an der Zeit, das vorhandene System voll in Gang zu bringen und sein Leistungspotenzial uneingeschränkt zu entwickeln, das auf den folgenden Aktionsbereichen beruht:

- **Förderung der Rechenschaftslegung der Kommission:** auf den Zuverlässigkeitserklärungen der Generaldirektoren und Dienststellenleiter beruhender fundierter Synthesebericht sowie Abschlussrechnungen auf der Grundlage der periodengerechten Buchführung, mit Abzeichnung durch den Rechnungsführer.
- **Ausbau des effektiven Leistungsmanagements:** Wirksamkeit von Überwachungs- und Kontrollsystemen sowie eigenverantwortliche Mitwirkung daran, vorausschauendes, solides Management im Tagesgeschehen unter Einbeziehung der Risikomanagementdimension.
- **Verstärkung der Verantwortung und Monitoringkapazität der Kommission** mit Hilfe eines integrierten internen Kontrollrahmens und einer kohärenteren Vorgehensweise im Hinblick auf Risiken durch „Familien“ von Dienststellen.

Synthesis: multiannual objectives

This annex summarises the Commission’s objectives addressing the major cross-cutting issues identified in the 2004 synthesis. To meet these objectives, a series of initiatives will be launched, some of which are already identified in this synthesis. The table below will be adapted annually on the occasion of the synthesis reports to include the progress achieved and additional initiatives as appropriate.

Governance issues		
Objective	Initiative(s) to meet the objective	Responsible service(s) and timetable
1. Achieving effective functioning of internal control system and ownership of internal control concepts and processes at all level in each DG and service.	➤ To ensure the effectiveness of internal control, with the assistance of central services, the internal control coordinator in each service should carry out a regular review of the effectiveness of internal control issues, based on available information on results of controls, exceptions made and relevant scoreboards, in order to enhance related procedures or modify control systems. This review should be conducted, at least, in the context of the twice-yearly information to Commissioners and of the annual activity report.	All services, , continuous action with the support and guidance of DG BUDG and the ICC network.
2. Promoting Commission’s accountability through a synthesis report solidly based on assurances from managers in the annual activity reports.	➤ The Commission will continue fully to exert its accountability, by using the synthesis to bring transparency to the critical crosscutting issues emerging from services’ assurances. The latter will give a full account on whether the assurance is consistent with the reservations identified.	All services, according to the guidelines on annual activity reports.
3. Establishing effective and comprehensive risk management making it possible to identify and deal with all major risks at	➤ The Commission-wide methodology which will be set up by the autumn of 2005 will introduce risk assessment into the decision-making process on	DG BUDG, SG and IAS for methodology by the autumn of 2005, all services for application, starting

<p>service and Commission level and to lay down appropriate action to keep them under control, including disclosing resources needed to bring major risks to an acceptable level.</p>	<p>priorities and resource allocation. This will be given firmer shape in the management plans and annual activity reports of services.</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ In the medium a term perspective, the methodology should also address how to deal with risk management within ‘families’ of similar activities in services. 	<p>from 2006 annual management plans.</p> <p>By 2007 the Commission should have gained sufficient experience to submit concrete proposals in this context.</p>
<p>4. Clarifying the respective roles and responsibilities of Commission services and regulatory agencies.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Interinstitutional negotiations should be pursued in 2005 based on the Commission’s draft interinstitutional agreement on a framework for regulatory agencies. The respective roles and responsibilities of the Commission services and the regulatory agencies will be clarified in parallel. 	<p>SG, BUDG and services concerned, starting in 2005.</p>

Activity-based management		
Objective	Initiative(s) to meet the objective	Responsible service(s) and timetable
<p>5. Making objectives and indicators a policy and management tool allowing, on the one hand, the Commission to monitor its performance and, on the other, stakeholders to assess the outcome of the Commission’s work and its benefit for citizens.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ The Commission will analyse the existing objectives and indicators in the context of a peer review by ‘families’ and with the support from the central services, to review how objectives and indicators can become more operational tools for management within the Commission. 	<p>SG, BUDG and services concerned, continuous task, starting from the 2006 annual management plans and the 2005 annual activity reports.</p>
<p>6. Reinforcing annual activity reports to ensure better accountability.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Commission departments should give, where needed, a fuller explanation of their environment and the risks faced, including risks that remain even after mitigating measures have been taken. The impact of their environment and risks on 	<p>All services in the 2005 annual reporting exercise.</p>

	<p>management and controls should be made more explicit and in most cases fuller explanations should be given on the overall impact of reservations on the reasonable assurance.</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ A reflection on the possible simplifications to strike a better balance between policy results and internal control and financial management issues at the level of both annual activity reports and synthesis will be held in the second half of 2005. ➤ Guidance to the services will be reinforced and will integrate all instructions referenced in several Commission decisions in one global set. ➤ With the assistance of central services, a common methodology to determine the materiality threshold of weaknesses, including systemic ones, will be prepared for the 2005 annual activity reports and in order to assess more coherently their impact on the reasonable assurance for ‘families’ of <i>shared management, research and internal policies</i>. 	<p>SG, DG BUDG and all services before end 2005.</p> <p>Services concerned, SG and DG BUDG by November 2005.</p>
--	---	--

Financial management and reporting		
Objective	Initiative(s) to meet the objective	Responsible service(s) and timetable
<p>7. Enhancing accountability by establishing a comprehensive integrated internal control framework in line with the requirements set out in the ECA’s opinions on ‘single</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ A Roadmap setting out the action which has to be taken by the Commission and by the Member States’ administrations to bridge the gap identified between the current control framework and the defined features of the integrated internal control framework will be 	<p>DG BUDG and other services concerned by the end of 2005.</p>

audit'.	adopted by the Commission and submitted to the other institutions concerned for approval.	
8. Improving efficiency and strengthening accountability by further harmonisation and better focusing of ex post controls.	➤ Further attempts have to be made to achieve closer harmonisation of methodology and definition of common ex-post control strategies, at least at the level of 'families' of services operating in the same budget area. Specific proposals and possible action in this respect will be progressively explored and the next synthesis report will clearly identify the progress made and remaining weaknesses to be addressed.	All services with the assistance of DG BUDG, continuous action.
9. Increasing responsibility and accountability at the level of the Commission as a whole by the signing-off of the accounts by the Accounting Officer.	➤ Under the proposed amendments to the Financial Regulation submitted to the legislator, the Accounting Officer will sign off the accounts.	Accounting Officer by the entry into force of the amendments to the Financial Regulation.
10. Making financial management more efficient by applying simplification measures.	➤ Services are called upon to make use of the simplification measures to be introduced by the amended rules implementing the Financial Regulation, in particular concerning small value contracts and grants and proportionate controls based on the analysis of risks. In the coming years, any further simplification introduced by the revised financial regulation will have to follow this process.	All services concerned as from the entry into force of the amendments to the rules implementing the Financial Regulation.

Human resources		
Objective	Initiative(s) to meet the objective	Responsible service(s) and timetable
11. Simplifying procedures to increase both efficiency and customer satisfaction.	➤ Specific measures will be presented to simplify and improve the Commission's staff appraisal system (Career Development Re	DG ADMIN by the end of 2005.

	view).	
12. Aligning resources and needs better to make sure that staff have the skills and qualifications necessary to perform their duties, in particular in areas such as financial management, audit, science, linguistics and IT.	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Following the conclusions of the evaluation on the Strategic Alignment of Human Resources, an action plan will be devised by the end of 2005. ➤ Provision of specialised training and measures to improve the recruitment procedures and, in particular in areas where a shortage of skilled staff is identified. ➤ An analysis of human resource devoted to internal control will be progressively carried out as requested by the Court of Auditors 	<p>DG ADMIN, by the end of 2005.</p> <p>DG ADMIN, EPSO., ongoing tasks.</p> <p>All services, based on guidelines to be drawn up by DG ADMIN, SG and DG BUDG by the end of 2005.</p>

State of play on the action under the 2003 Synthesis

This annex reports on the action based on the previous syntheses or on other documents such as the reform White Paper and summarised by the 2003 synthesis. Action still in progress will be carried over in the multi-annual objectives of the 2004 synthesis and reported on in subsequent syntheses.

INTERNAL CONTROL FRAMEWORK ISSUES

Source	Action	Status
2002 Synthesis (§ 5.4.5.)	Internal control standards: enhance ownership by DGs and services.	On-going. The Central financial service has been offering support with methodologies and training since autumn 2004. DGs should continue reinforcing and fine-tuning their control systems in order to ensure that they work effectively. Training and support provided to DGs on internal control should continue. Action included in the objectives set in Annex 1.
2002 Synthesis (§ 3.3.2.)	Communication of the revised management and control framework.	On-going. In 2004 DGs and services made efforts to communicate internally the revised management and control framework under the coordination of the Resource Directors/Internal Control Coordinators Network and with the support of DG BUDG. These efforts should be continued with a fuller focus on enhancing effective internal control systems. Action included in the objectives set in Annex 1.
2002 Synthesis (§ 5.4.1.)	Internal Controls in Delegations.	Action almost completed. An inter-service group was set up in 2003 to facilitate implementation of the internal controls. Baseline requirements were adapted to Delegations in 2004, combined with a number of trainings course for Heads of Delegation. The assessment exercises conducted by the Heads of Delegation took place in July and December 2004. The results show that implementation of the internal control standards is well on track. compliance with the baseline requirements was verified through on-the-spot control missions in 2004. Action included in the objectives set in Annex 1.
2002 Synthesis (§ 5.4.3.)	PRESS A (situation of Relays and Networks and Representations).	Action almost completed. <i>Relays and networks:</i> measures were adopted by Communication COM(2004)196, so that the new scheme could be fully operational with effect from 1 January 2005.

		<p><i>Representations:</i> A self-assessment was conducted in October/November 2004 resulting in corrective measures. Instructions have been given and implementation will be monitored.</p> <p>Action included in the objectives set in Annex 1.</p>
2002 Synthesis (§ 5.4.3.)	PRESS B (integrating the Representations in the Member States into the rotation schemes of the Directorate-General for External Relations).	Action completed. The memorandum of understanding signed between DG PRESS and DG RELEX and the solutions proposed by the working group set up by the 2002 Synthesis have been implemented and followed up.
2001 Synthesis (Action 2)	Evaluation of the devolution exercise.	Action completed. The final report on the evaluation of the devolution exercise (SEC (2004) 561) was published in May 2004. A study made by an external consultant in October 2004 identified options for further devolution of administrative matters and the implications for RELEX K in that framework. RELEX K is currently analysing the options in order to propose an action plan. These administrative aspects of the action will be included in the objectives set in Annex 1.
2001 Synthesis (Action 2)	Re-examination of the scope for synergies between the services involved in External Relations.	Action completed. The new Commission has examined the scope for synergies between the services involved in External Relations and decided on certain transfers of responsibilities between the services.

ACTIVITY-BASED MANAGEMENT/STRATEGIC PLANNING AND PROGRAMMING

Source	Action	Following steps
2002 Synthesis (§ 3.3.2.)	Management risk assessment.	<p>On-going. Alongside the regular risk management at service level performed under internal control standard No 11, several activities carried out as a daily practice contribute to acquiring awareness of the risks and to responding appropriately. Following evaluation of the pilot exercises carried out in 2004, the Commission is developing a common methodological framework for Commission-wide risk management. An interservice group was set up early in 2005 to that end.</p> <p>Action included in the objectives set in Annex 1.</p>
2002 Synthesis (§ 5.4.6.)	Follow-up by services.	Action completed. This has now become a routine action generally performed well by services and monitored by central services, and which will not deserve being specifically flagged in the syntheses

		in the future.
--	--	----------------

HUMAN RESOURCES

Source	Action	Following steps
2002 Synthesis (§ 5.3.1.)	Human resources B. (review of the situation of scarce skills by DG for Personnel and Administration).	<p>Action almost completed. The measures proposed in the Communication for DG ADMIN have largely been undertaken. In particular, DG ADMIN, in close collaboration with DG BUDG has made available a wide range of training courses in the area of financial management, audit and control resulting in a commensurate increase in the number of training days to 10 550 (53% increase compared to 2003).</p> <p>Also, a competition for candidates from new Member States was launched at the end of 2004 in the field of finance and budget. Additional competitions are planned by EPSO in 2005.</p> <p>Action included in the objectives set in Annex 1.</p>
Court of Auditors, 2002 AR, (§ 1.73)	Estimate of human resources devoted to internal control.	<p>Action to be continued. Estimate of human resources devoted to internal control, with a view to striking the right balance between the costs of control and the expected benefits, has been proven not obvious as many different aspects can be covered depending on the specific environment of DGs and related management modes. A thorough analysis of the job descriptions in the job information system will be needed in this respect.</p> <p>Action included in the objectives set in Annex 1.</p>

FINANCIAL MANAGEMENT AND REPORTING

2002 Action	Description	Status
2002 Synthesis (§ 5.3.3.A)	Shared management – Follow-up of Action 12 in the 2002 Synthesis.	<p>Action completed. The final report of the interservice group was adopted early May 2005. It identifies the current procedures in the control chain as recommended by European Court of Auditors' opinion No 2/2004 and the areas for improvements as well as possible action. The necessary action in this context will be covered in the frame roadmap towards an integrated internal control framework.</p> <p>Follow-up included in the objectives set in Annex 1.</p>

2002 Synthesis (§ 5.3.3.B)	Audit in Shared management.	Action ongoing. Action in being taken in the audit field, aiming in particular at developing the “contract of confidence” initiative between the Commission and the Member States, at setting up a network of audit units involved with shared management in the Commission and at increasing coordination on the Structural Funds and the Cohesion Fund.
2002 Synthesis (§ 5.3.4.)	Co-financing.	Action completed. The outcome of this action is reflected in the ongoing amendment of the Financial Regulation and of its Implementing Rules. Services are called upon to take benefit, where appropriate, from these simplification measures as soon as the new rules enter into force. Follow-up included in the objectives set in Annex 1.
2002 Synthesis (§ 5.3.2. A)	Recovery.	Action completed. Performance indicators (i.e. ageing balances, quality of debtor, status of the files) have been defined by the Accountant and are generally presented in the e annual management plans of the services most concerned by this issue. As any other indicators, they will be object of follow-up and quality improvement where needed. Follow-up included in the objectives set in Annex 1.
2002 Synthesis (§ 5.3.7.)	Accounting framework.	Action completed. Major steps forward were taken in 2004, where the preparations for the transition to accrual accounting were completed to allow the general accounting to start to function on a full accrual basis from 1 January 2005.
White Paper (Actions 11 and 74)	Development of a database of legal entities and of a database of contracts.	Action completed. A database of legal entities and a database of contracts have now been developed. From 1 January 2005, no payment can be made unless the recipient legal entity has been registered and validated in the FEL database. From April 2005, all contracts signed during the year must be registered in ABAC Contracts.

GOVERNANCE ISSUES

2002 Action	Description	Status
2001	Interoperability.	Action completed. communications on both

Synthesis (Action 7)		interoperability (SEC(2004) 1265) and IT governance (SEC(2004)1267) were adopted by the Commission in 2004. The implementation phase has started and a number of activities are ongoing (corporate portal and data-warehouse, IT Enterprise Architecture...) and will be monitored and reported upon.
White Paper (Action 9b)	Electronic signatures.	Action essentially completed. In the framework of the system of electronic administration and document-filing, in July 2004 the Commission adopted a decision adding provisions on the use of electronic and numeric documents to its rules of procedure. This decisions lays down the use of electronic signatures within the Commission in cases where a signed original document is required, which will be applied generally as soon as the implementing rules are adopted, by the end of 2005.
2002 Synthesis (§ 3.3.2. and § 3.3.3.)	Coordination of the Commission's audit community and Audit Progress Committee: Audit overview.	Action almost completed. Efforts have been made onto wider and more consistent use of the Audit Management Software, although it is not used by all Internal Audit Capabilities. The Audit Progress Committee reviewed its charter, specifying that it will review the IACs critical recommendations, through the bi-annual report prepared by the IAS on the basis of finalised audit reports sent by the IACs. The Internal Auditor of the Commission chairs Auditnet, the network of IACs.
2002 Synthesis (§ 3.3.3.)	Audit methodology.	Continuous action. Implementation of audit recommendations accepted has improved and remains an ongoing and continuous task for the Commission's services. This process will be facilitated by the introduction of new functions in the Audit Management Software for the follow-up. Guidelines on follow-up have been presented by the Internal Audit Service to the services' Internal Audit Capabilities and to the Audit Progress Committee.

Trends in services' reservations

This annex sums up the reservations expressed by Commission services. In services' 2004 annual activity reports, 32 reservations were expressed (after 49 in 2002 and again in 2003). The reservations are more precise and coherent, better circumscribed and, in most cases, explicit explanations are given of their impact on the services' reasonable assurance on the use of resources and the legality and regularity of operations. 'Families' of services have started working towards a more consistent approach to assess the materiality of weaknesses detected for their budgetary area and to determine the potential financial impact of systemic weaknesses.

The main deficiencies lying behind the reservations are generally recurring weaknesses, already pointed out in previous years and for which remedial action is in progress. The services provided overall conclusions on the combined impact of reservations on the declaration as a whole and, in the light of those reservations, reached a positive conclusion that the assurance provided in the declaration can be maintained.

The table set out below gives an overview of the reservations issued by the services in 2002, 2003 and 2004 by 'families' of services.

DG	2004 reservations	2003 reservations	2002 reservations
AGRI	3 1. EAGGF Guidance: MS control systems 2. IACS in Greece; 3. "Hilton" beef	5 1. EAGGF Guidance programmes; 2. International Olive Oil Council; 3. Import of Basmati rice; 4. IACS in Greece; 5. "Hilton" beef	5 1. EAGGF Guidance programmes; 2. International Olive Oil Council; 3. Import of Basmati rice; 4. IACS in Greece; 5. Export refunds
REGIO	3 1. Management and control systems for ERDF in one Member State; 2. Management and control systems for the Cohesion Fund in one Member State - 2000/06; 3. Management and control systems	5 1. Management and control systems for ERDF in Greece - 2000/06; 2. Management and control systems of URBAN & INTERREG - 2000/06; 3. Management and control systems for ERDF in Spain - 2000/06;	4 1. ERDF post-2000; 2. Cohesion Fund post-2000; 3. Community Initiatives 2000-2006; 4. Cohesion Fund pre-2000

		of ISPA in one candidate country		4. Management and control systems for the Cohesion Fund in Greece, Spain and Portugal - 2000/06; 5. Management and control systems of ISPA		
EMPL	1	1. European Social Fund - Member states' management and control systems of some operational programmes	1	1. European Social Fund - Member states' management and control systems	1	1. European Social Fund - Member states' management and control systems
FISH	1	1. FIFG: Insufficient implementation of management and control systems for two national programmes in one Member State	1	1. FIFG expenditure. Analysis of the Management and Control systems not yet completed for all Member States	1	1. FIFG expenditure. Analysis of the Management and Control systems not yet completed for all Member States
JRC	1	1. Cash flow - competitive activities	1	1. Cash flow, assets and liabilities from competitive activities	1	1. Sound financial management: income and cash management
RTD	1	1. Frequency of errors in shared cost contracts	1	1. Frequency of errors in shared cost contracts	2	1. COST secretariat; 2. Frequency of errors in shared cost contracts
INFSO	2	1. Frequency of errors in shared cost contracts; 2. Research staff working on operational tasks	2	1. Frequency of errors in shared cost contracts; 2. Research staff working on operational tasks	2	1. Frequency of errors in shared cost contracts; 2. Research staff working on operational tasks

DE

DE

ENTR	2	1. Frequency of errors in shared-cost contracts in the research area; 2. Uncertainty regarding cost claims of the European Standardisation Organisations	2	1. Frequency of errors in shared-cost contracts in the research area; 2. Financial management of conferences organised under the Innovation Programme	1	1. Frequency of errors in shared-cost contracts in the research area
TREN	4	1. Frequency of errors in shared cost contracts; 2. Contractual environment of DG TREN in Luxembourg; 3. Nuclear safety; 4. Inventory in nuclear sites	6	1. Frequency of errors in shared cost contracts; 2. Burden of the past; 3. Contractual environment of DG TREN in Luxembourg; 4. Expertise for control of nuclear security; 5. Nuclear safety; 6. Verifications under Art. 35 of the Euratom Treaty	5	1. Frequency of errors in shared cost contracts; 2. Burden of the past; 3. EURATOM security control Office; 4. Expertise for control of nuclear security; 5. Nuclear safety
EAC	0	0	3	1. Burden of the past (observation in 2002 AAR); 2. On the spot controls (observation in 2002 AAR); 3. Implementation of Art. 35 of FR Implementing Rules	0	0
ENV	0	0	2	1. Potentially abnormal RAL 2. Grants - Eligible costs	5	1. Shortcomings in the development of financial circuits ;2. Excessive potential abnormal RAL ;3. Excessive payment delays ;4. Declaration of eligible costs in relation to grants ;5. Verifications under Article. 35 of the

DE

DE

					Euratom Treaty
SANCO	0	0	0	0	0
JLS	2	1. Weakness of the systems for management of the European Refugee Fund in the United Kingdom and Luxembourg; 2. Implementation of <i>ex-post</i> on-the-spot controls still incomplete	0	0	3 1. Internal control standard 16: Separation of tasks 2. Internal control standard 17: Supervision 3. European Refugee Fund
ESTAT	2	1. Errors in the declaration of eligible costs in relation to grants; 2. Insufficient number of <i>ex-post</i> controls carried out in 2004	3	1. Errors in the declaration of eligible costs in relation to grants; 2. Weakness in project management procedures; 3. Insufficient number of <i>ex-post</i> controls carried out in 2003	2 1. Project management; 2. <i>Ex-post</i> control
TAXUD	0	0	1	1. Monitoring of the application of preferential treatment	0
MARKT	0	0	0	0	1 1. Late payment of expenses for experts
COMP	0	0	0	0	0
ECFIN	0	0	0	0	2 1. Macro-financial assistance to third countries;

DE

DE

					2. Internal financial management
TRADE	0	0	0	0	0
AIDCO	0	0	1	1. Partnership with an NGO association	0
ELARG	1	1. Gaps in Romania's and Bulgaria's capacity to manage and implement increasing amounts of aids	3	1. Inherent risk in decentralised systems; 2. Gaps in systems and transaction audits; 3. Uncertainties regarding claims of financial intermediaries	3 1. System audits in candidate countries; 2. Closure audits; 3. Uncertainties regarding claims of financial intermediaries
ECHO	1	1. Non-compliance with the contractual procurement procedures by a humanitarian organisation for projects funded by ECHO	0	0	0
DEV	0	0	0	0	1
RELEX	2	1. Internal control standards in Directorate K; 2. Internal control standards in Delegations	2	1. Internal control standards in Directorate K; 2. Internal control standards in Delegations	2 1. Internal control standards in Directorate K; 2. Internal control standards in Delegations
PRESS	2	1. Relays and networks - major centres; 2. Functioning of Representations in EUR-15	3	1. Relays and networks; 2. Representations; 3. Copyrights - press cuts	2 1. Relays and networks; 2. Representations
ADMI	0	0	0	0	1
					1. Charlemagne

N						
DIGIT	0	0		-		-
PMO	1	1. Council's sickness insurance office;	2	1. Council's sickness insurance office; 2. Paul Finet Foundation		-
OIB	0	0	1	1. Lack of long-term planning of buildings policy.		-
OIL	0	0	0	0		-
EPSO	0	0	0	0		-
OPOCE	0	0	0	0	2	1. Secondary legislation project; 2. Consolidation project
BUDG	2	1. Accrual accounting for the Community and the European Development Fund budgets; 2. Subsystems of SINCOM 2: access control	3	1. Accrual accounting; 2. Sincom subsystems; 3. Accounting management of European Development Fund	2	1. Accrual accounting; 2. Sincom subsystems
SG	0	0	0	0	0	0
GOPA	0	0	0	0.	0	0
SJ	0	0	0	0	0	0
SCIC	0	0	0	0	1	1. Freelance interpreters

DE

DE

DGT	0	0	0	0	0	0
IAS	1	1. Audit of Community agencies	1	1. Audit of Community agencies	0	0
OLAF	0	0	0	0	0	0
TOTAL	32		4		4	9

DE