



EUROOPA ÜHENDUSTE KOMISJON

Brüssel 7.6.2006
KOM(2006) 277 lõplik

**KOMISJONI TEATIS
EUROOPA PARLAMENDILE, NÕUKOGULE JA EUROOPA
KONTROLLIKOJALE**

Komisjoni 2005. aasta haldustegevuse koondaruanne

SISUKORD

1.	Sissejuhatus	4
2.	Aasta tegevusaruannetest saadud kinnitus	5
2.1.	Üldpilt: tugevam ja laialdasem kinnitus	5
2.2.	... mis rajaneb edasiarendatud metoodikal	6
2.3.	Korduvad reservatsioonid	7
3.	Iga-aastastest tegevusaruannetest ja soovitustest tulenevad peamised valdkondadevahelised küsimused	9
3.1.	Tulemusjuhtimine ja sisekontroll	9
3.1.1.	Komisjoni sisekontrolli tulemuslikkus	9
3.1.2.	Riskijuhtimine ühitab sisekontrolli haldamisega	10
3.1.3.	Tulemusjuhtimine	10
3.2.	Juhtimine	11
3.2.1.	Auditiaruannete alusel võetavad järelmeetmed	11
3.2.2.	Välis teenuse kasutamine ja ametid	11
3.2.3.	Ühistalitused	12
3.2.4.	Lihtsustamine	12
3.3.	Finantshaldus ja aruandlus	13
3.3.1.	Finantseeskirjad	13
3.3.2.	Ühtse kontrolliraamistiku loomise tegevuskava	14
3.3.3.	Eel- ja järelkontroll	14
3.3.4.	Raamatupidamis- ja finantsaruandlus	15
3.4.	Infotehnoloogilised süsteemid ja tegevuse järjepidevus	17
3.4.1.	Infotehnoloogilised süsteemid	17
3.4.2.	Kriisijuhtimine ja tegevuse järjepidevus	18
3.5.	Inimressursid	18
3.5.1.	Pädevuse piisavus	18
3.5.2.	Töölevõtmine	19
3.5.3.	Liikuvus	19
3.5.4.	Komisjoni aruandlus inimressursi kohta	20

4.	Järeldused.....	20
	LISA 1	
	LISA 2	
	LISA 3	
	LISA 4	

1. SISSEJUHATUS

Käesolevas **igaaastases koondaruandes** esitab komisjon ülevaate poliitika elluviimise tulemustest ning inim- ja finantsressursi kasutamisest ühenduse poliitika elluviimiseks. Esimest korda esitatakse eraldi **poliitiliste saavutuste kokkuvõte** (COM(2006)124), milles antakse ülevaade edusammudest komisjoni strateegiliste eesmärkide saavutamisel 2005. aastal ja esitatakse möödunud aasta poliitiliste saavutuste aruanne. **Komisjoni 2005. aasta haldustegevuse koondaruanne** täiendab poliitilist kokkuvõtet. Käesolevas aruandes antakse ülevaade sellest, kuidas komisjon on täitnud oma haldusülesandeid ja kinnitusest, mida annavad sisekontrollisüsteemid. Vastavalt finantsmääruse artikli 60 lõikele 7 esitab komisjon aasta koondaruande eelarvepädevatele institutsioonidele hiljemalt iga aasta 15. juuniks.

Käesoleva koondaruande heakskiitmisega ja vastavalt aasta tegevusaruannetes esitatud kinnitustele ja reservatsioonidele **võtab komisjon poliitilise vastutuse** selle eest, kuidas tema peadirektorid ja talituste juhatajad on täitnud haldusülesandeid. Komisjon tunnistab, et mitme puuduse kõrvaldamiseks on vaja võtta täiendavaid meetmeid. Käesolevas koondaruandes võtab komisjon seisukoha valdkondadevahelistes küsimustes, mis tekkisid kõnealuste aruannete läbivaatamisel, ning küsimustes, mille on tõstatanud siseaudiitor, Euroopa Kontrollikoda, eelarve täitmist kinnitav asutus ja auditi järelevalvekomitee ning eelarve peadirektor oma aruandes „Komisjoni peadirektoraatide ja talituste sisekontrolli olukorra ülevaade“ [SEK(2006) 567].

Komisjon võtab ELi eelarve täitmise eest üldvastutuse vastavalt EÜ asutamislepingu artiklile 274. Käesolevas koondaruandes esitatakse komisjoni järeldused peamiste haldusvaldkondade ja süsteemsete valdkondadevaheliste küsimuste kohta. See on komisjoni aruandekohustuse konstruktsiooni tipp, kui alussammasteks pidada volitatud eelarvevahendite käsutajate aasta tegevusaruandeid. Koondaruandes esitatakse ka 2005. aastal **komisjoni haldus- ja kontrollisüsteemide võimaluste täieliku rakendamise** edusammude ülevaade.

- *Komisjoni aruandekohustuse edendamine:* 2005. aasta tegevusaruanded põhinesid tugevamal metoodikal ja neis käsitleti järjekindlamalt ühiseid probleeme (vt punkt 2.2). ELi eelarve suhtes kohaldati esimest korda täielikult tekkepõhist raamatupidamisarvestust, hoolimata sellest, et lahendada tuli hulk üleminekuprobleeme (punkt 3.3.4).
- *Tulemusjuhtimise tõhususe suurendamine:* sisekontrolli tulemuslikkust suurendati ja seda tõstetakse veelgi, kui keskendutakse kontrollimise proportsionaalsusele ja tasuvusele (punkt 3.1.1). 2005. aasta oli esimene aasta, kui kasutati uut tervet komisjoni hõlmavat riskijuhtimismeetodit (punkt 3.1.2). Alustati eesmärkide ja näitajate parandamist (punkt 3.1.3).
- *Komisjoni vastutavuse ja järelevalvesuutlikkuse tugevdamine:* esitati ja rakendati lihtsustamisettepanekuid (punkt 3.2.4). Esitati ühtse sisekontrolliraamistiku kasutuselevõtu tegevuskava (punkt 3.3.2). Täiustati tegevuskavade järelmeetmeid (punkt 3.2.1) ning sisekontrollistrateegiate usaldatavust ja töökindlust (punkt 3.3.3).

Koondaruandes käsitletakse 2005. aastat, mis on esimene aasta, kui eelarve täitmise kinnitamise menetlus viiakse läbi niisuguse eelarve suhtes, mida on hallanud ainult Barroso komisjon.

2. AASTA TEGEVUSARUANNETEST SAADUD KINNITUS

2.1. Üldpilt: tugevam ja laialdasem kinnitus...

Komisjon märgib rahuldustundega, et reformi põhimõtted on nüüd kindlalt juurdunud peadirektoorate ja talituste igapäevases haldustegevuses. Komisjon väljendab heameelt, et 2005. aasta tegevusaruannetele lisatud, volitatud eelarvevahendite käsutajate allakirjutatud deklaratsioonid **annavad senisest parema kinnituse**. Reservatsioonid (vt 3. lisas esitatud loetelu) on täpsemad ja põhjendatumad kui möödunud aastatel ja neist paljudes on esitatud ka selgitusi mõju kohta, mida reservatsioon avaldab üldise piisavale kinnitusele.

Aruanded on üldiselt kontsentreeritumad ja selgesõnalisemad kui varem, mis suurendab nende kui aruandekohustuse täitmise ja teabevahetuse vahendite tähtsust. Komisjon märgib pärast tutvumist iga-aastaste tegevusaruannetega, eriti peadirektorite ning talituste juhatajate allakirjutatud kvaliteedi tagamise kinnitustega, et kõik volitatud eelarvevahendite käsutajad on andnud kinnituse. Analüüsi käigus kerkis mitu esiletõstmist väärivat üldküsimumst:

- *Liikmesriikidega ühine haldamine.* Komisjon märgib, et reservatsioonid on varasemate aastatega võrreldes asjakohasemad. Näiteks on 2005. aasta aruannetes nimetatud, millistes programmides ja geograafilistes piirkondades esineb puudusi. Komisjon on seisukohal, et reservatsioonides käsitletud valdkondades on võimalik piisava kvaliteedi kinnituse küsimuses saavutada läbimurre ainult siis, kui riikide ametiasutused teevad täielikult koostööd ja jõupingutusi vastavalt ühtse sisekontrolli raamistiku tegevuskavale (vt allpool). Ühtse sisekontrolli raamistiku tegevuskavas (vt allpool) on ette nähtud ühtlustada liikmesriikidega auditistrateegiaid, kavandamist ja riskijuhtimist, tugineda teiste kontrollijate tegevusele ja järjekindlalt kasutada liikmesriikide ametiasutuste haldustegevuse aruandeid. Sama on soovitanud ka siseaudiitor.

Komisjon jätkab tööd selle nimel, et ELi vahendeid haldavad riikide ametiasutused esitaksid usaldusväärsema kinnituse. Nii paraneks veelgi tegevuse õiguspärasuse ja nõuetekohasuse kohta saadav üldine kinnitus.

- *Välistegevus, mida hallatakse keskselt, detsentraliseeritult või ühiselt.* Suured riskid, mis on seotud tegevusega kolmandates riikides, tunduvad olevat ohjatud. Ainus selles valdkonnas tehtud reservatsioon on seotud komisjoni ja ÜRO ülesannete jaotusega ÜRO Kosovos asuva esinduse (UNMIK) IV samba raames.

Komisjon jätkab koostööd ÜRO esindajatega, et see küsimus 2006. aastal lahendada.

- *Keskselt hallatavad sisemeetmed.* Komisjon on teadlik, et uurimistegevuse valdkonnas ja sisepoliitika valdkonnas üldiselt esineb kulude hüvitamise, eeskätt personalikulude hüvitamisega seotud süsteemseid kontrolliprobleeme, mille tulemusel tekivad pidevalt ühed ja samad vead. Kuid on oodata, et kuuenda raamprogrammi raames võetud lihtsustamise ja kontrolli tugevdamise meetmetega saavutatakse märgatav edasimineku. Sellele aitavad kaasa ka programmide väljakujunemine ja uue süsteemi rakendamine, mille kohaselt muutub kohustuslikuks sõltumatute audiitorite tõendite esitamine kuludeklaratsioonide kohta. Kuid põhiprobleemi lahendab ainult kogu rahastamismehhanismi lihtsustamine. Parandada tuleb ka riikides kaudselt keskse juhtimise all olevate asutuste kinnituse esitamist.

Komisjon jätkab ühenduse programmide rakendamise lihtsustamist ja uurib

süsteemset kulude hüvitamise kontrollimise probleemi. Komisjoni esitatud 7. raamprogrammis osalemise eeskirjades on ette nähtud lihtsustada rahastamismehhanisme, mis ühtaegu põhinevad kontrolli proportsionaalsusel ja tasuvusel ning kaitsevad ELi finantshuve (näiteks kasutada rohkem ühekordseid makseid, ühikukulude astmestikke ja keskmisi kulumäärasid). Vastavalt ühtse sisekontrolli raamistiku loomise tegevuskavale (vt punkti 3.3.2) jätkab komisjon õigusaktide raamisiku lihtsustamist ja auditeerimistõendite kasutamise lihvimist ning selles valdkonnas osakondade tegevuse kooskõlastatuse tugevdamist. Nimetatud vahenditega, millele lisaks kehtestatakse vajaduse korral sanktsioone, suurendatakse kuludeklaratsioonide kontrolli tõhusust ja tulemuslikkust.

- *Halduskulud.* Individuaalsete maksete haldamise ja maksmise amet on asjakohaste meetmetega stabiliseerinud palkade ja pensionide arvutamise infosüsteemi töö ja 2005. aasta aruandes ei esine enam reservatsioone, mille vahendite üksuse juht oli esitanud seoses 2004. aasta aruandega. Mis puutub kavandamise valdkonda, siis infrastruktuuri- ja logistikaamet Brüsselis on teatanud lepingute ja hangete haldamise raskustest. Need raskused loodetakse ületada 2006. aastal.

Komisjon on seisukohal, et halduskulude valdkonna tegevusaruannetes on esitatud piisav kinnitus. Kuigi delegatsioonide hangete kavandamise ja haldusassigneeringute kohta esitatud reservatsioonid ei sea ohtu peadirektori esitatud piisavat kinnitust, tagab komisjon, et kõnealune talitus võtab tulemuslikud parandusmeetmed, et vähendada tulevikus samalaadsete olukordade tekkimise tõenäosust.

Järeldus

Komisjon on seisukohal, et kuigi 2005. aasta tegevusaruannetes on kirjeldatud kitsaskohti, tagavad olemasolevad sisekontrollisüsteemid piisava kinnituse tegevuse õiguspärasuse ja nõuetekohasuse kohta, mille saavutamine on asutamislepingu artikli 274 kohaselt komisjoni ülesanne. Kuid komisjon tunnistab, et mitme puuduse, eeskätt volitatud eelarvevahendite käsutaja esitatud reservatsioonis esile tõstetud puuduste kõrvaldamine nõuab rohkem tööd.

Komisjon tagab, et volitatud eelarvevahendite käsutajad jätkavad jõupingutusi, et tagada niisuguste asjakohaste sisekontrollisüsteemide kehtestamine, mille alusel saab aastaaruannetele lisatud deklaratsioonides esitada piisava kvaliteedi kinnituse.

2.2. ... mis rajaneb edasiarendatud metoodikal

Täiustamise ja lihtsustamise nimel tehti 2005. aasta tegevusaruandeid käsitlevas eeskirjas järgmisi muudatusi:

- 2005. aasta aruande koostamise nõuded olid kergemad ja nendega nähti ette keskendumine põhitegevusele. Seega esitati **poliitilised tulemused ning sisekontrolli ja finantsjuhtimise küsimused aruannetes tasakaalustatumalt**. Seetõttu muutusid aruanded selgemaks ja konkreetsemaks, mille tõttu neid on võimalik lihtsamini kasutada otsuste tegemiseks ja tulemuste teatavakstegemiseks.
- **Aruandekohustuse paremaks täitmiseks tuli esitada selgesõnalised kinnitavad deklaratsioonid ja kehtestati peadirektoraatide tegevuse haldus-, riskide ja**

kontrollikeskkonna ning kinnitavate deklaratsioonide aluseks olevate haldus- ja kontrollisüsteemi koostisosade ja nende abil saavutatud tulemuste kohustuslik hindamine.

- 2005. aastal alustati puuduste, sealhulgas süsteemsete puuduste olulisuse hindamise suuniste andmist ja julgustati peadirektoraatide „perekondi“ kasutama **peadirektoraatide vajadustele kohandatud ühist metoodikat ja olulisuse künniseid**. Seda tegevust jätkati ka 2006. aastal kuni aastaaruannete vastuvõtmiseni. Ühise haldamise „perekonna“ ühtne metoodika lepiti kokku ja uuringutega seotud „perekonna“ ühtse metoodika kohta esitati eelnõu. Edusamme tegi ka sisepoliitika „perekond“.
- Kõikidel peadirektoraatidel paluti ka **esitada olulisuse kriteeriumid** ja lisada neile oma seisukoht ühismõju kohta, mida reservatsioonid avaldavad tervele kinnitavale deklaratsioonile.

Palju kasu **oli võimalike reservatsioonide esitamise vastastikusest hindamisest**, mida tehti arvukatel „perekondlikel“ ja kahepoolsetel kohtumistel, millel selgitati välja sarnaste probleemidega seotud reservatsioonide sisu ja määrati kindlaks, kuidas sarnaste probleemidega järjekindlalt tegeleda. Vastastikuse hindamisega viidi olulisuse kriteeriumide kasutamine ning reservatsioonide mõju suuruse määramine uuele kvaliteeditasemele. Meetodite alal on eesmärk tugevdada reservatsioonide mõju ilma nende hulka vähendamata. Selles küsimuses on volitatud eelarvevahendite käsutajad järgmisel seisukohal:

- *riski* olemasolu ei ole tingimata põhjus, et esitada reservatsiooni. Reservatsioon tuleb esitada vaid siis, kui aruandeperioodil probleem tegelikult ilmnes või kui kontrollisüsteem ei suutnud ära hoida olulise mõjuga sündmusi;
- *audiitori kriitiline soovitus* on reservatsiooni esitamise põhjus vaid juhul, kui 1) põhiline puudus esineb valdkonnas, mida käsitletakse kinnitavas deklaratsioonis, 2) kui volitatud eelarvevahendite käsutaja nõustub seisukohaga, et olemasoleva sisekontrollisüsteemiga ei saa kindlakstehtud puudusi kõrvaldada, ning 3) ta on seisukohal, et olulisuse künnis on ületatud.

Järeldus

2005. aastal saavutati suurt edu aruandekohustuse täitmise parandamise ja peadirektoraatide „perekondade“ sarnase tegevuse puhul kasutatava lähenemisviisi ühtlustamise alal. Töö erinevate „perekondadega“ jätkub ja selle eesmärk on saavutada, et konkreetset ja ühtset metoodikat rakendataks kõikides valdkondades, ka neis, milles see seni puudub. „Perekonnad“ jätkavad tööd kontrolli ja kinnituse tasemega seotud indikaatoritega (vt punkti 3.1.1).

2.3. Korduvad reservatsioonid

Reservatsioonide eesmärk on määratleda valdkonnad, milles esineb probleeme ja milles tuleb võtta meetmeid tegevuse õiguspärasuse ja nõuetekohasuse ning vahendite veatu kasutamise tagamiseks. Reservatsioonide kordumine võib olla omaette probleem. Komisjon märgib, et leidub erinevat laadi korduvaid reservatsioone:

- Reservatsioonid, mille **ulatus** aasta-aastalt **väheneb** või millega seoses vastu võetud tegevuskava annab tulemusi (näiteks regionaalpoliitika peadirektoraadi reservatsioonid ERFi ja Ühtekuuluvusfondi kohta teatavates liikmes- ja kandidaatriikides), põllumajanduse

ja maaelu arengu peadirektoraadi reservatsioon Kreeka ühtse haldus- ja kontrollisüsteemi kohta, vabaduse, turvalisuse ja õiguse peadirektoraadi reservatsioonid järelkontrolli meetmete ulatuse ja Euroopa Pagulasfondi kohta, eelarve peadirektoraadi reservatsioon Euroopa Arengufondi tekkepõhise raamatupidamisarvestuse kohta).

Komisjon märgib, et mõnel juhul eeldab põhiprobleemi lahendamine kolmandate isikute (ühishaldamise puhul liikmesriikide) täiendavaid jõupingutusi.

- Esitatud küsimustele **kehtivate õigusaktide raamistikus täieliku ja püsiva lahenduse leidmist takistavate struktuuriprobleemidega** seotud reservatsioonid (näiteks mitme peadirektoraadi tõstatatud küsimused viienda teadustegevuse raamprogrammi kohta, ettevõtluse ja tööstuse peadirektoraadi reservatsioon Euroopa standardiorganisatsiooni kohta, põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraadi reservatsioon kvaliteetse veiseliha eelisimpordi kohta).

Komisjon jätkab olukorra parandamist ja võtab rahastamise mehhanismi väljatöötamiseks uuenduslikke meetmeid (näiteks teadustegevuse raamprogrammide alal kavatakse rohkem toetusi maksta ühekordsete maksetena ja rohkem kasutada ühikukulude astmestikke).

- Reservatsioonid niisuguste puuduste kohta, **mis on seotud väljapool peakontorit toimuva tegevusega või niisuguse peakontoris toimuva tegevusega, mis on omakorda seotud niisuguse tegevusega, mida hallatakse väljapool peakontorit** ja mille lahendamine on raske suure kauguse tõttu ning seetõttu, et asjaomased üksused on väga väikesed (näiteks teabevahetuse peadirektoraadi reservatsioon toetuste järjekindla järelkontrolli puudumise kohta, kaks välissuhete peadirektoraadi reservatsiooni haldussigneeeringute kohta).

Komisjon on seisukohal, et neil reservatsioonidel on ainult väike mõju terve komisjoni tasandil, kuna kõnealused summad ei ole suured, ja tagab, asjaomased peadirektorid võtavad 2006. aastal vajalikud meetmed kõnealuste küsimuste lahendamiseks.

- Peadirektoraadi või talituse puudused või suutmatuse, mis **ei kuulu kinnitava deklaratsiooni käsituslusalasse** (siseauditi talituse reservatsioon suutmatuse kohta auditeerida ühenduse asutusi), energia ja transpordi peadirektoraadi reservatsioon tuumaohutuse kohta, individuaalsete maksete haldamise ja maksmise ameti reservatsioon nõukogu ravikindlustuse ameti kohta. Tuleb märkida, et kinnitavas deklaratsioonis käsitletakse ainult vahendite eesmärgipärast kasutamist vastavalt usaldusväärse finantsjuhtimise põhimõtetele ning et kehtestatud kontrollimenetlused pakuvad vajalikke tagatise põhiliste toimingute õiguspärasuse ja nõuetele vastavuse kohta.

Komisjon on seisukohal, et kõnealused probleemid tuleks esitada aasta tegevusaruande tekstis, arvestades nende probleemide laadi ja seda, et need ei kuulu täielikult kinnitava deklaratsiooni käsituslusalasse.

Esitatud on ka mõned uued reservatsioonid, nimelt valdkondadevahelise raamatupidamisarvestuse ja finantsaruandluse kohta ning andmekeskuse hoone puuduste kohta, mis avaldavad mõju IT süsteemide tegevuse järjepidevusele. Neid käsitletakse osades 3.3.4 ja 3.4.1.

3. IGA-AASTASTEST TEGEVUSARUANNETEST JA SOOVITUSTEST TULENEVAD PEAMISED VALDKONDADEVAHELISED KÜSIMUSED

3.1. Tulemusjuhtimine ja sisekontroll

3.1.1. Komisjoni sisekontrolli tulemuslikkus

Nagu märgib siseaudiitor ning märgitakse ülevaatearuandes, on peadirektoraadid ja talitused saavutanud **sisekontrolli valdkonnas olulist edu**. Aasta tegevusaruannetest selgub, et enamuse peadirektoraate ja talitusi on mitmekesistanud ja kohandanud raharinglust vastavalt erinevatele vajadustele ja riskidele, mõned peadirektoraadid püüavad vähendada eelarvetoimingute kuhjumist aasta lõpu ja jälgivad, et kohustused ja maksed jaotuksid aasta jooksul ühtlaselt, riskijuhtimist käsitletakse üha haldusprotsessi osana ning kontrolli tulemusi ja saadud kogemusi jälgitakse üha tähelepanelikumalt. Nii siseaudiitor kui ka kontrollikoda on märkinud mõningaid allesjäänud puudusi ning palunud komisjoni peadirektoraatidel ja talitustel jätkata uute töö- ja kontrollivahendite kasutamist. Selles valdkonnas tugevdatakse peadirektoraatide vahel kogemuste ja vahendite vahetamist sisekontrolli koordinaatorite võrgustiku raames.

Sisekontrollisüsteem on tulemuslik ja tõhus siis, kui seatakse selgelt sõnastatud ja saavutatavad **kontrollieesmärgid ja sihtnäitajad** eesmärkide täitmise mõõtmiseks ning tagatakse **kontrolli proportsionaalsus ja tasuvus**. Täpsemalt:

- Järelevalvet sisekontrollisüsteemide tulemuslikkuse ja tõhususe üle, sealhulgas eelarve täitmise õiguspärasuse ja nõuetekohasusega seotud riskide juhtimise üle, jälgitakse **kvalitatiivsete ja kvantitatiivsete näitajate** abil. Tulemustabeleid kasutatakse paindlikumalt ning näitajate kasulikkust ja asjakohasust jälgitakse korrapäraselt.
- **Kontrolli proportsionaalsuse ja tasuvuse** huvides lihtsustatakse ja kohandatakse haldamise meetodeid, et saavutada kontrollimise vajaduse ja ettenähtud vahendite tasakaal. Vahetult komisjoni poolt tehtavate kontrollide keerukust vähendab see, kui toetusi makstakse ühekordsete ja kindlasummaliste maksetena ja kui eelarve täitmise eest vastutavad kolmandad isikud esitavad kinnitavad deklaratsioonid ja auditeerimistõendid. Kuid näiteks ühekordsete maksete õigusaktide ja tehnilise raamistiku määratlemiseks on vaja uut lähenemisviisi.

Sisekontroll ja riskijuhtimine tuleb koondada ühtsesse raamistikku, milles arvestatakse rahvusvahelist tava. Seejuures tuleb aluseks võtta 24 sisekontrolli standardi rakendamisest saadud kogemus ja möödunud aastal kehtestatud ühise riskijuhtimise metoodika.

Järeldus

Komisjon töötab välja kontrolli eesmärkide näitajad, mis hõlmavad eeskätt tegevuse õiguspärasuse ja nõuetekohasusega seotud riskide juhtimist sisekontrollisüsteemi abil. Vajaduse korral parandatakse veelgi sisekontrolli tulemuslikkuse küsimuste käsitlemist tegevuse aastaaruannetes. Komisjon kutsub Euroopa Parlamenti ja nõukogu toetama õigusaktide raamistiku kohandamist, et tagada kontrolli läbiviimise proportsionaalsuse ja tasuvuse põhimõtte tulemuslik rakendamine.

3.1.2. Riskijuhtimine ühitab sisekontrolli haldamisega

Vastavalt 2004. aasta koondaruandes esitatud koondaruande koostamise suunistele võttis komisjon 2005. aastal vastu komisjoni **riskijuhtimise raamistiku**, millega kehtestatakse ühine lähenemisviis riskijuhtimises. Raamistikus esitatud ühismeetodit hakkasid komisjoni peadirektoraadid ja talitused kasutama planeerimisel. Nad selgitasid välja suured riskid ja arvestasid saadud tulemusi 2006. aasta halduskavades. Raamistiku katseline rakendamine suurendas peadirektoraatide vastutustunnet, aitas kaasa riskiteadlikkuse suurenemisele komisjonis ning avaldas mõju peadirektoraatide kontrollistrateegiale ja kontrolli suunitlusele.

Peamised riskid on seotud strateegiaga, kavandamise ja süsteemidega (ebatõhusad kontrollistrateegiad, IT rakenduste ebapiisavus, ebapiisav hooldus ja turvalisus), inimeste ja organisatsiooniga (teatavate asjatundjate vähesus, aegavõttev töölevõtumenetlus, liigne sõltumine lepingulistest töötajatest, selgelt määratlemata rollid ja ülesanded, hoonete ja personali turvalisuse probleemid) ja välisteguritega (poliitilise toetuse puudumine väljapool komisjoni, epideemiad, väär arusaamine eeskirjadest ja määrustest ning nende vale rakendamine välispartnerite poolt).

Sisekontrolli ülevaatest võib järeldada, et laiendada tuleb riskijuhtimise kasutamist ja selle võimaluste ärakasutamist. Lõpptulemusena tuleb riskijuhtimisega arvestada igapäevases haldustegevuses, mitte ainult tegevuse kavandamises. Selleks hakatakse rohkem kaasama tipp- ja keskastme juhte, jagatakse kogemusi osakondades ning arutatakse selle üle, kuidas hallata riske peadirektoraatide „perekondade“ tasandil.

Järeldus

Komisjon arvestab riskijuhtimisega üha rohkem igapäevases haldustegevuses ja ühendab riskihindamise sisekontrollisüsteemiga. Komisjon jätkab riskijuhtimise tugevdamist ühiste probleemidega peadirektoraatide „perekondades“.

3.1.3. Tulemusjuhtimine

Läbi on viidud 2004. aasta koondaruande alusel algatatud tulemuslikkuse kontrolli *esimene etapp*. Selle tulemusel kehtestati esimene **tüüpeesmärkide ja -näitajate** loetelu, mida saab kasutada kahe kõikidele peadirektoraatidele ühise horisontaalse tegevusvaldkonna („poliitiline strateegia ja koordineerimine“ ning „haldustoetus“) tulemuslikkuse kontrollimiseks. 2006. aastal alanud *teisel etapil* keskendutakse **rahastamiskavade eesmärkidele ja näitajatele**. Vastavalt **kontrollikoja ja Euroopa Parlamendi** ettepanekule (vaata ka punkti 3.1.1) käsitletakse selles etapis esmakordset õiguspärasuse ja nõuetele vastavusega seotud näitajaid.

Komisjon julgustab sarnase tegevusega peadirektoraate tegema tulemusjuhtimise valdkonnas tihedamat koostööd ja vahetama tulemusjuhtimise alaseid kogemusi, et **ühtlustada ja tõhustada oma lähenemisviise**. Täiustatakse olemasolevaid vahendeid, nagu halduskavad ja tegevusaruandeid, et muuta need **tulemuslikeks haldusvahenditeks**, mis annavad lisaväärtust kõikidel tasanditel ning võimaldavad teha tõhusat järelevalvet ja kiiresti võtta parandusmeetmeid.

Järeldus

Komisjon jätkab eesmärkide ja näitajate läbivaatamist. 2006. aastal keskendutakse eriti rahastamiskavadele ja 2007. aastal teistele komisjoni ülesannetele.

3.2. Juhtimine

3.2.1. Auditiaruannete alusel võetavad järelmeetmed

Komisjoni **auditi järelevalvekomitee** tähtis ülesanne on teostada **auditijärgsete meetmete ja auditi käigus esitatud soovitude** alusel võetavate meetmete järelevalvet ning esitada komisjonile igakülgne ülevaade auditi peamistest tulemustest ja parandusmeetmetest. 2005. aasta märtsis otsustas komisjon laiendada selle komitee pädevust ja lisada sellele kontrollikoja ja eelarve täitmist kinnitava asutuse soovitude täitmise. Komisjonile alluva auditi järelevalvekomitee poolt komisjonile aruandmise tulemuslikkust suurendas nende organite soovitude jälgimise andmebaasi loomine.

Sisekontrolli ülevaate kohaselt teatavad peaaegu kõik peadirektoraadid, et nad on vastu võtnud siseaudiitori ja siseauditi üksuse väljaselgitatud puuduste kõrvaldamise tegevuskavad ning et nad jälgivad korrapäraselt nende rakendamist. Siseaudiitor märgib, et kuigi peadirektoraadid **võtavad siseauditi käigus esitatud ettepanekud väga hästi vastu**, hakatakse **tegevuskavu sageli hilja rakendada**. Siseaudiitor teeb ettepaneku, et tippjuhtkond peaks soovitude järelmeetmete täitmist korrapäraselt jälgima ning järelmeetmete võtmine tuleks lisada tavapärasele kavandamisele. Auditi järelevalvekomitee ülesanne on siseaudititalituse auditijärgse töö käigus teavitada asjaomaseid komisjoni liikmeid ja talitusi, kui tegevuskavade valmimine hilineb märgatavalt. Komisjon märgib ka, et tulles vastu peadirektoraatide taotlustele, on siseaudiitor võtnud eesmärgi esitada vähem, kuid kontsentreeritumaid soovitusi.

Järeldus

Komisjon tagab, et peadirektoraadid koostavad täpse tegevuskava, arvestades prioriteetide ja olemasolevate vahenditega, ning võtavad selle alusel õigel ajal järelmeetmeid.

3.2.2. Välisteenuse kasutamine ja ametid

2005. aastal olid esimesed kolm *täitevasutust* peaaegu stardivalmis ja üks neist alustas täies ulatuses tööd 2005. aasta teisel poolel. Nende käivitamise **peamine raskus** oli töötajate töölevõtmine. Personalivärbamise probleemide tõttu ei tööta üks täitevasutus ikka veel täiel määral. Olemasolevad täitevasutused esitavad esimesed igakülgsed tegevusaruanded 2006. aasta kohta. Neid võetakse arvesse järgmiste koondaruannete koostamisel.

Üleminekuperioodil tegid täitevametid toimikute üleandmise ettevalmistamisel tihedat koostööd peadirektoraadiga, kellele nad alluvad. Uute asutuste loomise lihtsustamiseks uuel kavandamisperioodil ja selleks, et võtta arvesse saadud kogemusi, on komisjon algatanud sisesuuniste läbivaatamise. Tulevikus loodavad asutused sõlmivad komisjoni horisontaalsete osakondadega standardsed teenuselepingud. Uuele kavandamisperioodile ülemineku, uute asutuste loomise ja olemasolevate asutuste hindamise üle tuleb teostada hoolikat järelevalvet, et tagada saadud kogemuse ja hea tava kasutuselevõtmine.

Nagu eelmises koondaruandes märgitud, esitas komisjon 2005. aastal institutsioonidevahelise kokkuleppe eelnõu kujul *reguleerivate asutuste* toimimisraamistiku. Kõnealuse eelnõu

eesmärk on kehtestada **hea valitsemistava miinimumstandard ja eeskirjad**, milles käsitletakse reguleerivate asutuste moodustamist, toimimist ja aruandlust. Euroopa Parlament tervitas komisjoni esitatud institutsioonidevahelist kokkulepet, kuid nõukogu ei võtnud seda kokkulepet vastu.

Kehtivate eeskirjade kohaselt peab komisjoni siseaudiitor auditeerima kõiki reguleerivaid asutusi igal aastal. Oma **tegevuse aastaaruandes** märgib siseaudiitor, et kõnealust kohustust ei suudetud täielikult täita. Komisjon esitatud finantsmääruse muudatuse kohaselt peab iga reguleeriv asutus ise täitma siseauditi ülesannet. See peaks probleemi lahendama alates 2007. aastast.

Järeldused

Komisjon vaatas hiljuti läbi täitevasutuste moodustamise ja toimimise suunised, et olemasolevad ja uued täitevasutused saaksid areneda stabiilses ja täielikus raamistikus. Suunistes on ette nähtud eeskätt kõnealuste asutuste ja nende komisjoni peadirektoraatide, kellele nad alluvad, vahelise ladusa volitamise ja aruandluse kord.

Kõik institutsioonid peavad andma oma panuse igakülgse raamistiku läbiarutamiseks ning institutsioonide ja reguleerivate asutuste ülesannete selgitamiseks. Kõnealust raamistikku kohaldatakse uute asutuste moodustamisel ja hiljem ka olemasolevate asutuste suhtes. Komisjon kutsub nõukogu üles vastu võtma kavandatava reguleerivate asutuste raamistiku või esitama selle kohta parandusi või muid ettepanekuid.

3.2.3. Ühitalitused

Tuues näiteid IT teenuste, teabevahetuse ning rahaliste vahendite ja personali haldamise valdkonnast, soovib siseaudiitor uurida võimalust luua **ühitalitused haldamise tõhususe ja tulemuslikkuse suurendamiseks**.

Sisekontrolli olukorra ülevaatest ilmneb, et eeskätt väikestel osakondadel ja ametitel on raske tagada tegevuse järjepidevust, töötajate pädevust ja liikuvust. Ülevaates osutatakse võimalikele teistsugustele lahendustele, näiteks luua peadirektoraatide ühitalitused ja kasutada kesksete osakondade kindla otstarbega abitalitusi eri tegevusvaldkondade osakondade teatavate ülesannete täitmiseks.

Järeldus

Komisjon tunnistab, et väikestele osakondadele võib ühitalituste kasutamine pakkuda lisaväärtust, kui nende kasutamine rajaneb tasuvusanalüüsil, kehtivatel eeskirjadel ja see ei mõjuta volitatud eelarvevahendite käsutajate pädevust. Komisjoni keskosakonnad töötavad välja praktilised lahendused ja tagavad seejuures, et peadirektoraatide ja talituste ülesannete ja aruandekohustuse jaotus on tasakaalus.

3.2.4. Lihtsustamine

21. detsembri 2005. aasta reformi arengu aruandes nimetatakse lihtsustamist komisjoni sisehalduse kõiki valdkondi hõlmava valdkondadevahelise tähtsa prioriteedina. Lihtsustamisel on neli peamist tahku: *õigusaktide* lihtsustamine, *kavakohase kontrolli* lihtsustamine, *tulevase rahastamise kavade* lihtsustamine ning *sisemenetluse* ja *töömeetodite* lihtsustamine.

Õigusaktide lihtsustamise alal tegi komisjon teatavaks **esitatud õigusaktide eelnõude läbivaatuse tulemused** ja teatas 2005. aasta septembris oma kavatsusest võtta tagasi 68 eelnõu. Huvirühmadega toimunud nõupidamiste tulemusel alustas komisjon oktoobris õigusaktide lihtsustamise programmi uut etappi. Komisjon esitas ka oma seisukoha ELi seadusandlike algatuste mõju hindamise ühismetoodika kohta, millega ELi institutsioonid ja liikmesriigid saavad mõõta algatuste mõju haldusülesannete hulgale.

2007.–2013. aasta finantsraamistiku üle peetavatel läbirääkimistel esitas komisjon oma ettepanekud, mille üldine eesmärk on **lihtsustada õigusvahendeid ja rahastamiskavasid**. Näiteks esitas komisjon ettepaneku lihtsustada tervet komplekti määrusi, et parandada ühenduse välispoliitika sidusust ja tulemuslikkust. Üldiselt otsitakse järjekindlalt programmide kokkupuutepunkte, et suurendada programmide mõju ja tagada, et Euroopa rahastatud programmidesse paigutatud raha annaks võimalikult häid tulemusi.

Peadirektoraatide 2006. aasta halduskavade koostamisega seoses läbiviidud riskianalüüsides on järjekindlalt osutatud, et peamiste ohtude hulka kuulub see, et toetuse vahendajad ja saajad mõistavad ja kohaldavad ühenduse eeskirju ja määrusi vääralt. Seda riski saaks maandada eeskirjade lihtsustamisega. On oluline, et seadusandja arvestaks **kavandatavate kontrollimiste teostatavuse** ja nende tasuvusega. Komisjoni esitatud seitsmendas raamprogrammis osalemise eeskirjades on näiteks ette nähtud kasutada rohkem kindlasummalisi makseid (sealhulgas ühikukulude astmestikke) ja ühekordseid makseid finantsmääruse tähenduses. Teine võimalus oleks teha kindlaks õigustatud tegelikud kulud, kuid neid on väga raske kontrollida ja sel juhul suureneks ka komisjoni halduskoormus.

2005. aastal lihtsustati paljusid *sisemenetlusi*. **Finantsjuhtimise** valdkonnas muudeti finantsmääruse rakenduseeskirju, et lihtsustada lepingute sõlmimise ja toetuste andmise eeskirju, eriti väikeste summade korral. Komisjon algatas ka **inimressursside haldamise ja haldusmenetluste** lihtsustamise. Moodustati töörühm, mille ülesanne on pidada nõu töötajatega ning esitada ettepanekuid liiga keeruliste ja pikaldaste menetluste lihtsustamiseks võetavate meetmete kohta.

Järeldus

Komisjon peab kõigi 2007.–2013. aasta finantsperspektiiviga seotud õigusakte ja programme käsitlevatel läbirääkimistel silmas õigusaktide raamistiku lihtsustamist.

Komisjon jätkab sisemenetluste lihtsustamist ja kutsub seadusandjat üles pöörama sellele küsimusele tähelepanu.

3.3. Finantshaldus ja aruandlus

3.3.1. Finantseeskirjad

2005. aastal muutis komisjon finantsmääruse rakenduseeskirju. Sellega **lihtsustati hankeid ja toetusi käsitlevaid eeskirju**, mis kehtivad pakkujate, taotlejate ja toetusesaajate ning institutsioonide osakondade suhtes. Komisjon esitas ka muid finantseeskirjade muutmise ettepanekuid: *esiteks*, finantsmääruse rakenduseeskirjade muutmise ettepaneku, muu hulgas nende lihtsustamiseks (muudatused jõustuvad 2006. aasta keskel), ja *teiseks*, kavakohased, iga kolme aasta järel esitatavad finantsmääruse ja selle rakenduseeskirjade muudatused (jõustuvad 1. jaanuaril 2007).

Viimaste ettepanekute hulgas on ka ettepanek lisada **finantsmäärusesse uus eelarvepõhimõte – tulemusliku ja tõhusa sisekontrolli põhimõte**. Ettepaneku eesmärk on parandada tegevuse tulemuslikkust ja tõhusust, finantsaruannete usaldatavust, ühenduse finantshuvide kaitset ning aluseks olevate tehingute õiguspärasuse ja nõuetele vastavusega seotud riskide juhtimist. Põhiõigusakti rakendamisel esinevat põhiliste tehingute ebaseaduslikkuse või korrapäratuse riski maandatakse piisava kontrollitasemega, et oleks tagatud **aktsepteeritav riskitase**, võttes arvesse programmide mitmeaastast iseloomu ja asjaomaste maksete laadi.

Järeldus

Komisjon kutsub seadusandjat alusaktid vastu võtma 2006. aasta jooksul ja finantsmääruse hiljemalt 2006. aasta keskel, et komisjon saaks 2006. aasta sügisel võimalikult varakult vastu võtta finantsmääruse rakenduseeskirjad ja alustada nende rakendamist õigel ajal, uue kavandamisperioodi alguses. Komisjon alustab juba varem ettevalmistustööd ja määrab kindlaks oma haldus- ja kontrollistrateegia korralduse ja vahendid.

3.3.2. Ühtse kontrolliraamistiku loomise tegevuskava

2005. aastal võttis komisjon vastu ühtse sisekontrolli raamistiku loomise tegevuskava ning hindas, kui suur on komisjoni sisekontrolliraamistiku ja kontrollikoja ühekordset audiitorkontrolli käsitleva arvamuse *erinevus*. 2006. aasta jaanuaris andis komisjon välja *ühtse sisekontrolli raamistiku loomise tegevuskava*, milles loetletakse 16 meetet järgmistes valdkondades: lihtsustamine ja ühine kontrollimenetlus, haldusdeklaratsioonid ja auditi kinnitavad deklaratsioonid, auditi ja tasuvusanalüüsi tulemuste avaldamine ning tühikute täitmine teatavates valdkondades. Loetletud meetmetega tagatakse **tulemuslikum ja tõhusam sisekontroll ELi vahendite üle** ning luuakse alus, millele kontrollikoda saab rajada kindlama õiguspärasuse ja nõuetekohasuse kinnituse.

Komisjon on seisukohal, et ühtne sisekontrolli raamistik on edukas vaid juhul, kui liikmesriigid ja kolmandad isikud, keda komisjon on volitanud täitma eelarvet, teevad omavahel koostööd, kuna just koostöö kaudu saadakse kinnitus, et ELi vahendeid hallatakse õigesti. Hiljuti vastuvõetud eelarvedistsipliini ja usaldusväärset finantsjuhtimist käsitlevas institutsioonidevahelises kokkuleppes on kooskõlas tegevuskavaga sätestatud, et liikmesriikide asjaomased auditiasutused esitavad hinnangu selle kohta, kas haldus- ja kontrollisüsteemid vastavad ühenduse määrustele, ning liikmesriigid esitavad asjakohasel riiklikul tasemel iga-aastase kokkuvõtte audititest ja deklaratsioonidest.

Järeldus

Komisjon on seadnud eesmärgi luua ühtne sisekontrolli raamistik. Komisjon märgib, et selle õnnestumine sõltub suurel määral koostööst teiste pooltega, kelleks on eeskätt nõukogu ja Euroopa Parlament, riikide asutustega, kes haldavad ELi vahendeid ja kontrollivad nende kasutamist, ning liikmesriikide kõrgeimate kontrolliasutustega.

3.3.3. Eel- ja järelkontroll

2005. aasta **tegevusaruanded** annavad tunnistust eel- ja järelkontrolli paranemisest. Nii näiteks kasutatakse kontrollimiste ühtlustamiseks ja dokumenteerimiseks laialdasemalt kontroll-lehti; eel- ja järelkontrolli tulemused ja kinnitava deklaratsiooni koostamiseks kasutatavad järeldused on täpsemad. Aruannetest selgub ka, kuidas kontrollimine on ühitatud

sisekontrolli strateegia ja raamistikuga ning kuidas kontrollimist kasutatakse järelevalve- ja haldamise vahendina.

Auditeerimistõendite esitamise muutmine kohustuslikuks (näiteks teadustegevuse kuuenda raamprogrammi puhul) võimaldab otsese haldamise korral suurendada eelkontrolli läbiviimiseks esitatavate kulutaotluste täpsust. Selles valdkonnas on oodata edusamme, kuna 2005. aastal avaldas **järelduskontrolli võrgustik** suunised, milles käsitletakse järelduskontrolli aruannete koostamiseks ja vigade liigitamiseks kasutatavat ühisterminoloogiat ning järelduskontrolli mõju piisavale kinnitusele.

Eelkontrolli võib olla mõttekas kasutada ka ennetava mõju avaldamiseks, millega samuti vähendatakse summade hilisemast tagasinõudmisest tulenevaid asjatuid kulusid. 2007. aastal, uue kavandamisperioodi algul, keskendutakse kululiikidele ja kontrollitakse teatud liiki toetusesaajaid, et välja selgitada valdkonnad, kus vigade ja puuduste risk on kõige suurem. Tähelepanu tuleks pöörata ka eelkontrolli põhjalikkuse kohandamisele vastavalt väljaselgitatud riskidele.

Parandada tuleb ka **sisekontrollistrateegiate ja sisekontrolli struktuuri usaldatavust ja töökindlust**. Parema tasakaalu eel- ja järelduskontrolli vahel võib leida näiteks dokumentaalse eel- ja järelduskontrolli tulemuslikumaks muutmisega (eeskätt viies dokumentaalse kontrolli läbi siis, kui veel on võimalik võtta parandusmeetmeid, keskendudes seejuures kõige olulisemale, teatud kululiikidele või seda tüüpi toetusesaajatele, kes teevad kõige rohkem vigu või kellega on seotud suurem risk, ning tagades, et kontroll oleks piisavalt põhjalik), tehes kokkuvõtteid kontrollitulemuste kohta saadud tagasisidest, et muuta kontrolli tõhusamaks, tugevdades kontrolli järelevalvet ja tulemuslikkust, parandades audititõendite ja haldusdeklaratsioonide kasutatavust ning edendades sarnase tegevusega peadirektoraatide sidusust ja koostoimet.

Vastavalt 4. lisas esitatud aruandele tuleb erilist tähelepanu pöörata tingimustele, kui võib kasutada läbirääkimistega menetlust, kuna selle menetlusega sõlmitud lepingute hulk ja nende väärtus on suurenenud.

Järeldus

Komisjon arendab edasi oma sisemenetlusi. Järelduskontrollivõrgustiku raames tehakse seda hea tava kohta teabe vahetamise teel. Muu hulgas võetakse vastu valimi tegemise meetodeid käsitlevad ühissuunised, et tagada valimi usaldatavus. Kontrolli piisavuse strateegia raames aga arendatakse sisemenetlusi, eesmärgiga tagada eel- ja järelduskontrolli tasakaal.

3.3.4. Raamatupidamis- ja finantsaruandlus

Vastavalt rahvusvahelistele avaliku sektori raamatupidamise standarditele ja finantsmääruses sätestatud õiguslikele kohustustele läks EL komisjoni juhtimisel 1. jaanuaril 2005 kassapõhiselt üldiselt raamatupidamisarvestuselt üle **tekkepõhisele arvestusele**. Üleminek, eriti esimest korda algsaldode ja finantstulemuste arvutamine kujunes komisjoni peadirektoraatidele väga töömahukaks.

31. märtsil 2006 teatas komisjoni peaarvepidaja Euroopa Kontrollikoja, et koostatakse esimesed Euroopa ühenduste rahvusvaheliselt tunnustatud raamatupidamisstandarditele vastavad aruanded. Need kroonisid kõikide komisjoni osakondade ning teiste institutsioonide ja asutuste kolme aasta tihedat tööd, mille käigus:

- töötati välja komisjoni tegevusega kokkusobivad ja rahvusvaheliste standarditele vastavad raamatupidamiseskirjad ning nende rakendamise juhendid;
- töötati välja uute raamatupidamisnõuetega kokkusobivad IT süsteemid;
- komisjoni kõikide talituste haldusmenetlusi kohandati tekkepõhise arvestuse võimaldamiseks nii, et kõik raamatupidamissündmused registreeritakse nende toimumise, mitte alles raha laekumise või maksmise ajal või üksnes aasta lõpul;
- määrati kindlaks esimese tekkepõhise arvestusperioodi algsaldod.

Kogu töö lõpetati õigel ajal 2005. aasta jaanuaris, mille tõttu oli võimalik rahandusaastat 2005 alustada õigel alusel. Alates 2005. aasta jaanuarist on:

- algsaldod kontrollitud ja eelarvevahendeid käsutavad osakonnad need kinnitanud;
- kõik osakonnad arvestanud iga aasta alguse ja lõpu tekkepõhised kulud;
- komisjoni peaarvepidaja läbi vaadanud kõikide osakondade süsteemid, et olla kindel, et need on võimelised registreerima ja edastama nõutavat arvepidamisteavet;
- ette valmistatud komisjoni raamatupidamisaruanded ja need konsolideeritud teiste institutsioonide ja asutuste aruannetega.

Seega esitas komisjon finantsmäärusega kehtestatud tähtajal raamatupidamisaruanded, mis vastavad rahvusvaheliste standarditele, ning pidas kinni Euroopa Parlamendile ja nõukogule antud lubadusest anda aru kõnealuse eesmärgi¹ (mida Euroopa Parlament ja nõukogu pidasid eriti suurejooniliseks) suunas liikumisest.

Kuid kogu töö ei ole veel tehtud, kuna avansikontod ja Euroopa Arengufond on veel ajakohastatud IT süsteemidele üle viimata. Viivitused on tingitud uute süsteemide juurutamise ja hajusalt paiknevate talituste töötajate väljaõpetamisega seotud raskustest. Viivitustel ei ole arvepidamisele olulist mõju.

Kuigi **üleminek on olnud edukas** ja läbi on viidud kõikehõlmavad katsed, ilmnes kohtsüsteemide katsetamisel 2005. aasta lõpul, et kolm süsteemi ei vastanud nõuetele. Vähemalt ühe peadirektoraadi esitatud arvandmetes leiti olulisi vigu ja teda paluti esitada parandatud andmed.

Kaks peadirektoraati esitasid reservatsiooni, milles avaldati kahtlust mitme **uute raamatupidamisarvestuse eeskirjade** alusel tehtud kirje suhtes, kuid nad kinnitasid juba 31. märtsil 2006, et süsteemi sisestatud tehinguandmed on kvaliteetsed. Eelarve peadirektoraat esitas 2005. aasta **tegevusaruandes** süsteemse, esialgse ning tähtajalise reservatsiooni eelnimetatud põhjustel ja ka seetõttu, et esialgseid aruandeid kontrollib praegu kontrollikoda ning neid võib olla vaja parandada enne lõplike konsolideeritud aruannete heakskiitmist hiljemalt 31. juulil 2006. Selleks et kontrollida raamatupidamisarvestust, parandada selle kvaliteeti ning teha selles vajalikke parandusi, analüüsivad eelarve peadirektoraat ja teised peadirektoraadid praegu ühist raamatupidamisarvestust.

¹ Komisjon esitas poolaasta arenguaruandeid kuni 31. maini 2005.

Hoolimata sellest, et komisjoni talitused kontrollisid algsaldosid ja tekkepõhiseid kulusid mitu korda, võib kontrollikoda neis ikkagi vigu leida. Need vead tuleb parandada lõpparuannetes, mille esitamise tähtaeg on 31. juuli 2006. Vigade tekkimise ohtu võivad veelgi suurendada asjaolud, et väljaõppinud raamatupidamispersonali on komisjonis võrdlemisi vähe, et mõned talitused jäid ajahätta, mille tõttu nad pidid kiirustama, ning et teatavate IT süsteemi arvestus- ja aruandlusvahendite valmimine hilines. Edasise töö käigus liidetakse komisjoni välisdelegatsioonide avansikontod keskse raamatupidamisarvestuse süsteemiga ja **Euroopa Arengufond** võtab kasutusele tekkepõhise raamatupidamisarvestuse. Pärast uuendatud finantsraamistiku jõustumist **kirjutab lõplikele raamatupidamisaruannetele alla** peaarvepidaja, kes sellega kinnitab, et aruanded on koostatud aruannete koostamise eeskirjade ning raamatupidamispõhimõtete, -eeskirjade ja -korra kohaselt.

Vastavalt siseaudiitori taotlusele on komisjon läbi viinud niisuguste pangakontode inventuuri, mida küll kaashaldavad komisjoni töötajad, kuid mida ei ole avanud komisjoni peaarvepidaja. Inventuurist tehti järeldus, et on vaja ametlikku registrit nendest toetust saava riigi ametiasutuste kontodest, mille kasutamisel komisjoni töötajatel on teise allkirja õigus. Registrit tuleks korrapäraselt läbi vaadata, et sulgeda mitteaktiivsed kontod.

Järeldus

Komisjon tunnustab erakordselt pingelist tööd, mida osakonnad on teinud tekkepõhisele arvepidamisele üleminekul. Kuid olenemata iga talituse suurest pingutusest püsib oht, et esialgsetes aruannetes on vigu ja lünki, kuna ülesanne on tohutult suur ja talitustele on uued raamatupidamismenetlused võõrad. Komisjon teeb kõik endast oleneva, et tagada audiitorite leitud oluliste vigade parandamine lõplikes aruannetes, mille esitamise tähtaeg on 31. juuli 2006. Võttes arvesse tekkepõhise raamatupidamise esimesel aastal probleemidest ja tähtaegade ületamisest saadud õppetunde, kavatab komisjon tugevdada oma raamatupidamisarvestuse protsesse ja süsteeme, et parandada finantsteabe kvaliteeti ja edaspidi pidada kinni aruannete esitamise tähtaegadest.

3.4. Infotehnoloogilised süsteemid ja tegevuse järjepidevus

3.4.1. Infotehnoloogilised süsteemid

Infotehnoloogiast (IT) on komisjonile saanud põhiline abivahend, mis toetab otseselt haldustegevust ja suuremat osa, kui mitte kogu põhitegevust ja poliitikat. 2005. aasta novembris võttis komisjon vastu läbivaadatud e-komisjoni strateegia, mille eesmärk on pakkuda **kvaliteetsemaid ja läbipaistvamaid IT teenuseid** nii komisjoni töötajatele kui ka huvitatud isikutele väljaspool komisjoni. Komisjoni sisekontrolli raamistik on võetud kasutusele uued infotehnoloogiale esitatavad põhinõuded.

Informaatika peadirektoraat on IT infrastruktuuri valdkonna tegevuse järjepidevuse kohta oma **aasta tegevusaruandes** esitanud horisontaalse reservatsiooni, milles käsitletakse andmekeskuse hoone infrastruktuuri puudusi (tehniliste andmeruumide ebapiisav füüsiline turvalisus ja halvad majutustingimused). Reservatsioon hõlmab kõiki selle keskuse tähtsaid IT süsteeme. Siseaudiitor rõhutab vajadust täpsustada IT valdkonna horisontaalsete ja operatiivosakondade rolli ja ülesandeid, sealhulgas turbe, kavandamise, tegevuse järjepidevuse tagamise, arendamise ning infotehnoloogiliste infosüsteemide haldamise alal.

Järeldus

IT süsteeme majutava andmekeskuse hoone infrastruktuuri jätkusuutlikkusega tegeletakse esimeses järjekorras. 2006. aastal tuleks rakendada praegu IT haldamise parima korralduse üle kestva mõttevahetuse käigus pakutavad lahendused haldamise tõhususe ja tulemuslikkuse parandamiseks ning vahendite kokkuhoidlikuks kasutamiseks.

3.4.2. Kriisijuhtimine ja tegevuse järjepidevus

2005. aastal rakendati komisjoni uute töökorra eeskirjadega tegevuse järjepidevuse põhimõte. Mitmes **tegevuse aastaaruandes** on tõstatatud tegevuse järjepidevuse küsimus. Kaks operatiivküsimustega tegelevat peadirektoraati esitasid selles valdkonnas reservatsiooni seoses ohuga, et tervet ühendust hõlmavate programmide läbiviimisel ei saa liikmesriigid kasutada IT teenuseid ja osaleda teabevahetuses.

Peasekretariaat töötab epideemiaks valmistumise käigus tehtud töö tulemusi kasutades asjaomaste peadirektoraatide abil välja poliitikaraamistikku, mille eesmärk on komisjoni tegevuse katkemise korral tagada tegevuse järjepidevus. Vastavalt Euroopa Ülemkogu ettepanekule arendada nii liikmesriigi kui ka ELi tasandil välja suutlikkus reageerida õnnetustele rakendas komisjon 2005. aasta detsembris uue asjakohase koordineerimismenetluse, et tagada komisjoni ühtne ja sidus tegutsemine suure kriisi olukorras, kui meetmeid tuleb võtta terve Euroopa tasandil.

Järeldus

Komisjon võtab vastu poliitilised suunised tervele komisjonile ja jätkab asjakohaste tegevuse järjepidevuse kavade väljatöötamist.

3.5. Inimressursid

2005. aasta tähtsaimad ülesanded olid laienemine ja uuendatud personalieeskirjade rakendamine (uus karjääristruktuur, töötingimuste ajakohastamine ja võrdsed võimalused, kutse- ja eetiliste standardite järgimine). Erilist rõhku pöörati suuniste andmisele komisjoni osakondadele, et tagada uute eeskirjade õige ja ühtne täitmine. Tehti ka uusi algatusi, nagu administratiivmenetluste lihtsustamine ja „kutselisuse“ suurendamine inimressursside haldamise valdkonnas.

3.5.1. Pädevuse piisavus

Mõne peadirektoraadi tegevusaruandes ja sisekontrolli ülevaates on sedastatud, et finantsjuhtimise ja teatavate muude ülesannete täitmiseks ei jätku erialapersonali (näiteks kirjaliku ja suulise tõlke, informaatika, tolli, maksude, teadusuuringute ja tuumajärelevalve valdkonnas). Nimetatud töötajaid on vähe hoolimata sellest, komisjonil tuleb tööle võtta mitme valdkonna kitsalt spetsialiseerunud töötajaid ja sellele vastavalt kohandada töölevõtmise poliitikat.

Järeldus

Komisjon selgitab välja puudused ja edastab oma erivajadused, et neid saaks kohe hakata arvestama ja lisada institutsioonidevahelise Euroopa Personalivaliku Talituse tegevuskavasse. Jätkatakse asjatundjate töölevõtmise ja koolituse edasiarendamise tegevuskava täitmist.

3.5.2. Töölevõtmine

Uute liikmesriikide kodanike töölevõtmise üldtulemused on head. Kuid keskastme juhte, AST/B* kategooria personali ja AD kategooria lingviste ei ole leitud nii palju kui vaja. Tõenäoliselt on 2004.–2006. aasta eesmärgid raske täita 2006. aasta lõpuks ning tööd jätkatakse 2007. aastal ja veelgi hiljem.

Alates 1995. aastast on komisjon kehtestanud naisjuhtide ja teiste A*/AD kategooria naistöötajate töölevõtmise ja ametisse nimetamise aastaeesmärgid. Alates sellest ajast on saavutatud märkimisväärset edu. Kuid selles vallas tuleb jõupingutusi jätkata. Tippjuhtide alal võetud 20% eesmärk on täidetud ja ületatud. Tippjuhtide hulgas on nüüd naisi 32,8%. Veidi on ületatud ka A*/AD kategooria personali kohta seatud eesmärk 50%. Nende hulgas on naisi 51,4%. Kuid keskastme naisjuhte on ametisse nimetatud eesmärgist 30% vähem. Neid on vaid 24,4%.

Komisjoni üldine vabade töökohtade arv vähenes 2005. aastal oluliselt, kuid täitevasutuste loomise käigus esines probleeme personali leidmisega.

3.5.3. Liikuvus

2005. aastal liikus peadirektoraatide ja teenistuste vahel sama suur osa personali kui 2004. aastal (umbes 15% alalisest personalist). See kehtib nii väljakuulutatud ametikohtadele kui ka tundlikele ametikohtadele ja üksuse juhatajaks liikumise suhtes. 2005. aastal olid tundlikud ametikohad 12,5% ametikohtadest, kuid raha kulutamisega seotud peadirektoraatides ulatus nende osatähtsus üle 40%.

Sisekontrolli ülevaates osutatakse, et hulgaliselt raskusi põhjustab sundliikuvus, kuna sellega kahjustatakse osakondade ja personali tööd (st tegevuse järjepidevust, personali pädevust ja strateegilist järjekindlust ning inimressursside haldamist). Raskusi põhjustavad peamiselt tundlike ametikohtadega seotud sundliikuvus, suur liikuvus mõnes osakonnas ja ajutise vilunud personali lühiajalised lepingud.

Kuna liikuvust soodustatakse aina rohkem, suurendas komisjon 2005. aastal karjäärinõustamist, pakkus personalile mitmesuguseid kursusi, et aidata neil liikumiseks valmistuda, kogus ja levitas head tava ning valmistas ette personali karjääri juhtimise strateegiat. Komisjon on moodustanud töörühma, et pidada aru selle üle, kuidas paremini hallata töötajate liikuvust, et saavutada lõppeesmärk – õige inimene teeb õiget tööd. Töörühm uurib sund- ja vabatahtliku liikumise ning keskastme juhtide liikumise probleeme. Sundliikuvus on eriti suur probleem väikestele talitustele, kus tundlikel kohtadel töötajate osakaal on suur.

Järeldus

Komisjon kohandab vastavalt vajadusele liikuvuse haldamist, eriti seoses tundlike ametikohtadega, et saavutada lõppeesmärk – õige inimene teeb õiget tööd. 2006. aastal esitatakse ettepanekud liikuvuse mõju leevendamiseks. Erilist tähelepanu pööratakse kitsastele erialadele, väikestele peadirektoraatidele ja asukohtadele, kus on vähe töötajaid.

3.5.4. Komisjoni aruandlus inimressursi kohta

2005. aastal selgitas komisjon kahel korral välja välise teabevahetusega seotud personali ning sisekontrolli ja finantsjuhtimisega seotud personali. Töökohtade infosüsteemist selle praegusel kujul ei saa usaldusväärset ülevaadet mõne kindla tegevusega seotud personalist (näiteks teabevahetus, finantshaldus, ELi õiguse järelevalve ja kohaldamine jne). Selleks et oleks võimalik teha komisjoni inimressursi kasutamise üksikasjalik analüüs, tuleb süsteemi edasi arendada.

Järeldus

Selleks et organisatsioonil oleks terviklik ja usaldatav ülevaade oma inimressursist ning et oleks võimalik teha üksikasjalikku analüüsi organisatsiooni protsessidest, võtab komisjon meetmeid, et täiustada inimressursiga seotud IT süsteemi, eriti töökohtade infosüsteemi.

4. JÄRELDUSED

Käesoleva koondaruande heakskiitmisega ja vastavalt aasta tegevusaruannetes esitatud kinnitustele ja reservatsioonidele **võtab komisjon poliitilise vastutuse** selle eest, kuidas tema peadirektorid ja talituste juhatajad on täitnud haldusülesandeid. Komisjon tunnistab, et mitme puuduse kõrvaldamiseks on vaja võtta täiendavaid meetmeid. Käesolevas koondaruandes võtab komisjon seisukoha valdkondadevahelistes küsimustes, mis tekkisid kõnealuste aruannete läbivaatamisel, ning küsimustes, mille on tõstatanud siseaudiitor, Euroopa Kontrollikoda, eelarve täitmist kinnitav asutus ja auditi järelevalvekomitee ning eelarve peadirektor oma aruandes „Komisjoni peadirektoraatide ja talituste sisekontrolli olukorra ülevaade“ [SEK(2006) 567].

Komisjon on seisukohal, et kuigi 2005. aasta tegevusaruannetes on kirjeldatud kitsaskohti, tagavad olemasolevad sisekontrollisüsteemid piisava kinnituse tegevuse õiguspärasuse ja nõuetekohasuse kohta, mille saavutamine on asutamislepingu artikli 274 kohaselt komisjoni ülesanne. Kuid komisjon tunnistab, et mitme puuduse, eeskätt volitatud eelarvevahendite käsutaja esitatud reservatsioonis esile tõstetud puuduste kõrvaldamine nõuab rohkem tööd.

Komisjon tagab, et volitatud eelarvevahendite käsutajad jätkavad jõupingutusi, et tagada niisuguste asjakohaste sisekontrollisüsteemide kehtestamine, mille alusel saab aastaaruannetele lisatud deklaratsioonides esitada piisava kvaliteedi kinnituse.

Annex 1

2005 Synthesis' multiannual objectives

This Annex summarises and updates the Commission's objectives addressing the major cross-cutting issues. To meet these objectives, a series of initiatives have and will be launched, some of which were already identified in 2004 synthesis.

Performance management and internal control		
Objective	Initiative(s) to meet the objective	Responsible service(s) and timetable
1. Achieving an effective internal control system and ownership of internal control concepts and processes at all levels 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 at least, in the context of the twice-yearly information to Commissioners and of the annual activity report. ➤ The Commission will for the first time look to develop the indicators for legality and regularity of transactions. ➤ The Commission will continue its efforts to adapt the legal framework to ensure the effective application of the principles of proportionality and cost-effectiveness of controls.	All services, continuous action with the support and guidance of DG BUDG and the ICC network. All services, continuous action by 'families' with the support of BUDG and SG. All services, continuous action in their legislative proposals.
2. Promoting Commission's accountability through annual activity reports and their synthesis solidly based on assurances from managers.	➤ Some 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 should be made more explicit and in most cases fuller explanations should be given on the overall impact of reservations on the reasonable assurance. ➤ With the assistance of central services, work by 'families' will be continued, so that each area benefits from a specific, coherent methodology.	All services in the 2006 annual reporting exercise. Services concerned, SG and DG BUDG before completion of the 2006 annual activity reports.
3. Establishing effective and comprehensive risk management making it possible to identify and deal with all major risks at 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.	➤ The Commission will further embed risk management in its regular management process and integrate risk assessment in its internal control systems. ➤ The Commission will address how to deal with risk management within 'families' of similar activities in services.	All services, with the assistance of DG BUDG, continuous action as specified in SEC(2005) 1327. By 2007 the Commission should have gained sufficient experience to submit concrete proposals in this context.

4. 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.	➤ The Commission will continue its review of objectives and indicators, with a particular attention on spending programmes in 2006 and on other Commission tasks in 2007.	Services concerned with the support of SG and BUDG should feed progressively into the 2007 and 2008 annual management plans.
--	---	--

Governance		
Objective	Initiative(s) to meet the objective	Responsible service(s) and timetable
5. Ensuring a smooth implementation of accepted internal audit recommendations.	➤ Follow-up of action plans stemming from internal audit recommendations should be regularly monitored at senior management level, and fully integrated into regular management planning.	All services, continuous action.
6. Clarifying the respective roles and responsibilities of Commission services and <i>regulatory agencies</i> .	➤ The input of all institutions is necessary to negotiate a comprehensive framework, to clarify the respective responsibilities of the institutions and of the regulatory agencies. This framework would be applicable to the creation of future agencies and, at a later stage, to those already in existence. The Commission calls on the Council to adopt the proposed framework on regulatory agencies, suggest amendments, or reflect on new possibilities.	Ongoing action. All services concerned with the assistance of SG and DG BUDG.
7. Ensuring that inter-service arrangements for small services are based on a cost-benefit analysis and made in accordance with applicable rules, while preserving the responsibility of each delegated authorising officer.	➤ The Commission will develop practical solutions respecting the balance of responsibilities and accountability.	Interested DGs with the support of BUDG and SG, by the end of 2006.
8. Ensuring strong follow-up of action plans related to the expressed reservations, notably for the progress to be made in 2006.	➤ The Commission will integrate the follow-up of action plans related to the expressed reservations in the regular follow-up procedures by senior management and for the deadlines foreseen in 2006 will report on, progress to the respective Commissioner in the context of the regular follow-up meetings on audit and control.	Concerned DGs.

Financial management and reporting		
Objective	Initiative(s) to meet the objective	Responsible service(s) and timetable
9. Enhancing accountability by establishing a comprehensive integrated internal control framework in line with the requirements set out in the ECA's opinions on 'single audit'.	Implementation of the action plan adopted towards an Integrated Internal Framework.	DG BUDG together with the services and external partners concerned. Progressively up to the end of 2008.
10. Improving efficiency and strengthening accountability by ensuring proportionality and a sound balance between ex-ante and ex-post controls and 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 and ensure proportionality between ex ante and ex post controls, at least at the level of 'families' of services operating in the same budget area. ➤ Common guidelines on sampling methods and related level of confidence should be finalised.	All services with the assistance of DG BUDG, continuous action. Concerned services with the support of DG BUDG, progressively up to the end of 2007.
11. Increasing responsibility and accountability at the level of the Commission as a whole by the signing-off of the accounts by the Accounting Officer and by improved quality of financial information.	➤ Under the proposed amendments to the Financial Regulation submitted to the legislator, the Accounting Officer will sign off the accounts. ➤ The Commission will further strengthen its accounting processes and systems to improve the quality of the financial information and the respect of deadlines.	Accounting Officer by the entry into force of the amendments to the Financial Regulation. All services, continuous action with the assistance of the services of the Accounting Officer.
12. Making financial management more efficient by applying simplification measures.	➤ Services are called upon to apply the simplification measures that are being introduced by the basic acts proposed under the next generation of programmes (2007-2013) and the amendments to the financial rules. ➤ In order to ensure that the new programming period can start under the new legislative framework, the Commission calls on the legislative authority to adopt the basic acts and Financial Regulation so that it can adopt in due time its Implementing Rules.	All services concerned as from the entry into force of these legal provisions. Legislative authority for the basic acts and Financial Regulation. DG BUDG and concerned services by the end of 2006.

Human resources		
Objective	Initiative(s) to meet the objective	Responsible service(s) and timetable
13. Simplifying procedures to increase both efficiency and employee satisfaction.	➤ The Task Force for the simplification of administrative procedures will propose specific measures to simplify and improve human resource management and administrative procedures. ➤ In parallel, the Commission will present specific measures to simplify and improve the Commission's staff appraisal system (Career Development Review). These measures will complement those presented early 2006 which were already implemented in the current exercise.	DG ADMIN by the end of 2006.
14. 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.	➤ Following the conclusions of the evaluation on the Strategic Alignment of Human Resources, various measures are being prepared. ➤ The Commission will identify any shortfalls and communicate its specific needs so that they are promptly taken into consideration and included in the work-programme of the inter-institutional European Personnel Selection office. Provision of specialised training and measures to improve the recruitment procedures and, in particular in areas where a shortage of skilled staff is identified. ➤ The Commission will take measures to improve its Job Information System so that it enables the organisation to have a global view of its current human resources and to produce easily detailed analysis by corporate processes. ➤ The Commission will adjust its management of mobility, where necessary, so as to achieve the ultimate objective of 'the right person in the right job', in particular as regards sensitive posts. Proposals will be made during 2006 to mitigate the impact of mobility, with particular attention for specialised functions and small DGs and sites.	DG ADMIN by the end of 2006 DG ADMIN and EPSO, ongoing tasks. DG ADMIN in collaboration with DIGIT, SG and DG BUDG. DG ADMIN in collaboration with SG and DG BUDG, by the end of 2006.

IT systems and continuity of operations		
Objective	Initiative(s) to meet the objective	Responsible service(s) and timetable
15. Ensuring the suitability of the data centre hosting IT systems and business continuity.	➤ The Commission will address the issue of the suitability of the data centre hosting IT systems and ensure that current reflections on the best IT governance arrangements lead to operational conclusions in 2006. ➤ The Commission will adopt Commission-wide policy guidelines and continue to develop corresponding business continuity plans.	DIGIT, OIB and OIL in 2006 All services with the support of SG and ADMIN, by the end of 2006.

Annex 2

State of play of the 2004 Synthesis' multiannual objectives

This Annex reports on the progress realised in 2005 against the reference framework laid down by the 2004 Synthesis containing the Commission's multiannual objectives to address the major crosscutting management issues.

Governance issues			
Objective	Initiative(s) to meet the objective	Responsible service(s) and timetable	Progress made in 2005
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.	Continuous action. The culture of effectiveness of internal control continued to gather pace, as results from the annual activity reports (see in particular Part 2 thereof) and as the 2005 Synthesis summarises under Part 3.1.1. Exchanges of experiences and good practices took place regularly within the Internal Control Coordinators' Network and training, tools and support have continued to be provided with the assistance of DG BUDG.
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.	Continuous action. By adopting the 2005 synthesis, the Commission assumed its political responsibility for management by its Directors-General and Heads of services, on basis of the assurances and reservations issued by them in their annual activity reports, acknowledging that further efforts are needed to solve a number of weaknesses. The Commission has also adopted conclusions on each main management area and on systemic crosscutting issues.
3. Establishing effective and comprehensive risk management making it possible to identify and deal with all major risks at service and Commission level and to lay down appropriate action to keep	➤ The Commission-wide methodology which will be set up by the autumn of 2005 will introduce risk assessment into the decision-making process on priorities and resource allocation. This will be given firmer shape in the management plans and annual activity reports of services. ➤ In a medium term perspective,	DG BUDG, SG and IAS for methodology by the autumn of 2005, all services for application, starting from 2006 annual management plans.	Action finished, objective continuous. The Commission established the Commission-wide methodology for risk management by adopting the Communication "Towards an effective and coherent risk management in the Commission services" [SEC(2005) 1327] in October 2005. As a result, risk management has started to be included in the decision making process on priorities and resources allocation through the annual management plan 2006. It contributed to broader awareness raising of risk management and to defining and monitoring action plans to manage critical risks.

them under control, including disclosing resources needed to bring major risks to an acceptable level.	the methodology should also address how to deal with risk management within 'families' of similar activities in services.	By 2007 the Commission should have gained sufficient experience to submit concrete proposals in this context.	To be launched in 2007, as foreseen
4. Clarifying the respective roles and responsibilities of Commission services and regulatory agencies.	➤ 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.	SG, BUDG and services concerned, starting in 2005.	Ongoing. Inter-institutional work is progressing. The EP has designated a "rapporteur" and adopted a resolution in 2005, whereas the Council was not able to adopt the draft interinstitutional agreement.

Activity-based management			
Objective	Initiative(s) to meet the objective	Responsible service(s) and timetable	Progress made in 2005
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.	➤ 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.	SG, BUDG and services concerned, continuous task, starting from the 2006 annual management plans and the 2005 annual activity reports.	Ongoing. The peer review exercise has been launched in 2005. Three different phases are foreseen. The first phase aiming at establishing a repository of standard objectives and indicators for the two horizontal ABB activities has been completed in 2005. The second phase, started in 2006, will aim at producing more focussed and far-reaching objectives and indicators for spending programmes, including indicators that have a direct link to legality and regularity.
6. Reinforcing annual activity reports to ensure better accountability.	➤ 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 management and controls should be made more explicit and in most cases fuller	All services in the 2005 annual reporting exercise.	Continuous action. Guidelines on the annual activity reports for 2005 indicate that reports should always disclose the materiality criteria used and include overall conclusions on the combined impact of the reservations on the declaration as a whole. The 2005 annual activity reports better underpin the assurance contained in the attached declarations signed by the delegated authorising officers. Reservations are more precise and reasoned than in previous years and explanations are also often given on the overall

	explanations should be given on the overall impact of reservations on the reasonable assurance. ➤ 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>.	SG, DG BUDG and all services before end 2005. Services concerned, SG and DG BUDG by November 2005.	impact on the reasonable assurance. Action completed. Guidelines for 2005 AARs introduced several simplifications and consolidation in order to strike for a better balance between policy results and management issues. For the first time, a synthesis of the policy achievements in 2005 has been established and presented to Parliament in March with the annual policy strategy for 2007. Action completed. Guidelines for 2005 AARs have been reinforced and stabilised, and contain all relevant instruction stemming from other sources (e.g. Commissioners' Code of Conduct). Action ongoing. Work was undertaken in 2005, and pursued in 2006 prior to the adoption of the annual activity reports on assessing materiality of weaknesses (including systemic one) and encouraging a common methodology and materiality thresholds by 'families' of services adapted to their specific situation. Preliminary conclusions on materiality and on determination of reservations impact were introduced into the guidelines for 2005 AARs. A common methodology has been agreed for shared management family and proposed for the research family. Progress was also made by the internal policies family.
--	---	--	---

Financial management and reporting			
Objective	Initiative(s) to meet the objective	Responsible service(s) and timetable	Progress made in 2005
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 audit'.	➤ 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 adopted by the Commission and submitted to the other institutions concerned for approval.	DG BUDG and other services concerned by the end of 2005.	Action completed, objective ongoing. Following the adoption by the Commission of the roadmap towards an integrated internal control framework in June 2005, the Commission services have assessed the gap between the existing control framework and the internal control principles set out by the Court of Auditors in its opinion 2/2004. Based on the work carried out by its service and the synthesis established by the Commission, a panel of Member States' experts, the ECOFIN Council, the Court of Auditors and the Commission services have validated the Commission analysis and proposed practical solutions to the weaknesses observed. The action plan towards an integrated internal control framework, adopted by the Commission in January 2006 [COM(2006) 9 and SEC(2006) 49], summarises the conclusions of this work and identifies the main actions to be undertaken.

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.	Continuous action. Guidelines were issued in 2005 by the ex-post control network on a common terminology for ex-post controls, a template for ex-post control reports and on the classification of errors and their impact on the reasonable assurance. Efforts were also made in the services to reinforce strategy and methodology for ex-post controls.
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.	Ongoing. The proposed revision of the Financial Regulation, due to enter into force by 1 January 2007, contains a provision in this respect.
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.	Ongoing. Simplification measures contained in the amendments already adopted are being implemented, in particular by services managing grants and contracts of a limited amount. The basic acts proposed under the next generation of programmes (2007-2013) and the further amendments to the financial rules foresee principles (e.g. proportionality) and measures (e.g. concerning lump sum payments and scales of unit costs) that should allow further simplification.

Human resources			
Objective	Initiative(s) to meet the objective	Responsible service(s) and timetable	Progress made in 2005
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 Review).	DG ADMIN by the end of 2005.	Ongoing. First simplification measures to the Commission's staff appraisal system were put in place for the 2006 staff appraisal exercise. In the longer term, the system could be upgraded in order to better align two objectives, namely the search for optimum performance and career development for staff while retaining the positive components of the current system.

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.	➤ 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	DG ADMIN, by the end of 2005. DG ADMIN, EPSO, ongoing tasks. All services, based on guidelines to be drawn up by DG ADMIN, SG and DG BUDG by the end of 2005.	Ongoing. As a result of the evaluation on the strategic alignment of Human Resources (HR) Management, DG ADMIN launched an initiative to improve the HR Management in the Commission. Concrete results are plans for an HR professional training programme or modules as well as ideas for certification in this area. One of the groups also identified HR good initiatives and best practices (Induction, Knowledge management, staff surveys, communication, flexi-time arrangements, etc). Other concrete results were further improvements to the HR database system for staff (Sysper2) and the establishment of the e-CV system, which is a database development containing the professional profiles of Commission staff. Ongoing. On the basis of the specific requests by services DG ADMIN coordinates and regularly updates the input of the Commission to the planning of selection procedures by EPSO. As regards specialised training DG ADMIN is constantly adjusting its training planning to the identified needs. In 2005, the area “e-Commission” was maintained, while training courses in the finance, budget and audit field were added to the priority training domains. Ongoing. The Job Study finalised in June 2005 showed that the data in the Job Information System (JIS) needed restructuring in order to permit data searches that would give the required results. Therefore, work continued in to develop an approach which would allow the institution to conduct better analysis of the allocation of human resources. This approach foresees that the updating of data in JIS starting with the job descriptions of staff involved in management and control issues will be pursued through the Heads of Human Resources network. The first results will be available in 2006.
---	---	--	--

Annex 3

Trends in services' reservations

This Annex sums up the reservations expressed by Commission services. In services' 2005 annual activity reports, 31 reservations were expressed (after 32 in 2004 and 49 in 2003).

The table set out below gives an overview of the reservations issued by the services in 2003, 2004 and 2005 by 'families' of services.

DG	Reservations 2005		Reservations 2004		Reservations 2003	
AGRI	2	1. Preferential import of high quality beef ("Hilton" beef) – risk of non-respect of product definition; 2. Insufficient implementation of IACS in Greece	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
REGIO	3	1. Management and control systems for ERDF in UK-England; 2. Management and control systems for ERDF in Spain; 3. Management and control systems for the Cohesion Fund in Spain	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 of ISPA in one candidate country	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. 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. Systèmes de gestion et de contrôle des programmes opérationnels en Angleterre (UK)	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
FISH	0	0	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
JRC	1	1. Status and correctness of the closing balance	1	1. Cash flow - competitive activities	1	1. Cash flow, assets and liabilities from competitive activities

RTD	1	1. Exactitude des déclarations de coûts et leur conformité avec les clauses des contrats de recherche du 5ème PCRD	1	1. Frequency of errors in shared cost contracts	1	1. Frequency of errors in shared cost contracts
INFSO	2	1. Errors relating to the accuracy and eligibility of cost claims and their compliance with the provisions of research contracts under FP5; 2. Allocation of research personnel	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
ENTR	2	1. Errors relating to accuracy and eligibility of costs claims and their compliance with the provisions of research and eligibility of costs claims and their compliance with the provisions of the research contracts under the 5th Research Framework Programme; 2. Uncertainty regarding cost claims of the European Standardisation Organisations	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
TREN	2	1. Risque de surpaiement concernant le 5ème Programme Cadre; 2. Sécurité nucléaire	4	1. Frequency of errors in shared cost contracts; 2. Contractual environment of DG TREN LUX; 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 Luxembourg; 4. Expertise for control of nuclear security; 5. Nuclear safety; 6. Verifications under Art. 35 of the Euratom Treaty
EAC	2	1. Insuffisante assurance quant à la gestion à travers les agences nationales 2. Insuffisante assurance quant à la fiabilité et l'exhaustivité des montants inscrits au bilan de la Commission et au compte de résultat économique	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
ENV	0	0	0	0	2	1. Potentially abnormal RAL; 2. Grants- Eligible costs
SANCO	1	1. Health crisis management (crisis management tools and systems, in particular IT systems, not adapted to support highly critical activities in case	0	0	0	0

		of a Public Health crisis).				
JLS	2	1. Insufficient number of ex-post controls missions and lack of a fully-fledged methodology in the area of direct management in 2005; 2. Management and control systems for the European Refugee Fund for the UK for 1002-2004	2	1. Faiblesse des systèmes de gestion du Fonds européen pour les Réfugiés au Royaume-Uni et au Luxembourg; 2. Mise en œuvre encore incomplète des contrôles ex-post sur place	0	0
ESTAT	0	0	2	1. Errors in the declaration of eligible costs in relation to grants; 2. Insufficient number of ex-post controls carried out in 2003	3	1. Errors in the declaration of eligible costs in relation to grants; 2. Weakness in project management procedures; 3. Insufficient number of ex-post controls carried out in 2003
ECFIN	0	0	0	0	0	0
TRADE	0	0	0	0	0	0
AIDCO	0	0	0	0	1	1. Partnership with an NGOs association
ELARG	1	1. Legal status and liability of contractual partner in the framework of implementation of EU EU contribution to UNMIK Pillar IV in Kosovo	1	1. Gaps in Roumania'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
ECHO	0	0	1	1. Non respect of the contractual procurement procedures by a humanitarian organisation for projects funded by ECHO	0	0
DEV	0	0	0	0	0	0
RELEX	2	1. Insuffisances du contrôle et de l'information de gestion ; 2. Insuffisances de la gestion administrative en délégations, et principalement au niveau de la mise en place et du respect des circuits financiers (1) Les réserves exprimées par la DG RELEX s'inscrivent dans la continuité des réserves émises lors des deux exercices précédents ; leur formulation a été affinée.	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

TAXUD	1	1. Trans-European networks for customs and tax: availability and continuity	0	0	1	1. Monitoring of the application of the preferential treatments
MARKT	0	0	0	0	0	0
COMP	0	0	0	0	0	0
COMM	1	1. Supervision (ex-post controls on grants)	2	1. Relays and networks - grands centres; 2. Functioning of Representations EUR-15	3	1. Relays and networks; 2. Representations; 3. Copyrights - press cuts
ADMIN	0		0	0	0	0
DIGIT	1	1. Business continuity risks due to inadequacy of the data centres building infrastructure	0	0		-
PMO	1	1. Council's antenna for sickness insurance	1	1. Council's antenna for sickness insurance	2	1. Council's antenna for sickness insurance; 2. Paul Finet Foundation
OIB	1	1. Deficiency in OIB's contracts & procurement management	0	0	1	1. Lack of long term planning of the buildings policy.
OIL	0	0	0	0	0	0
EPSO	0	0	0	0	0	0
OPOCE	0	0	0	0	0	0
BUDG	2	1. Accrual accounting for the European Development Fund; 2. Accrual accounting of the Community Budget - three local systems	2	1. Accrual accounting for the Community and the EDF budgets; 2. Subsystems of SINCOM 2: accesses control	3	1. Accrual accounting; 2. Syncom subsystems; 3. Accounting management of European Development Fund
SG	0	0	0	0	0	0
BEPA	1	1. Weak general internal control environment	0	0	0	0.
SJ	0	0	0	0	0	0
SCIC	0	0	0	0	0	0
DGT	0	0	0	0	0	0
IAS	1	1. Audit of community bodies (traditional agencies)	1	1. Audit of Community agencies	1	1. Audit of Community agencies
OLAF	0	0	0	0	0	0
TOTAL	31		32		49	

Rapport sur les procédures négociées – exercice 2005

1. BASE LEGALE

L'article 54 des Modalités d'Exécution (ME) du Règlement Financier (RF) établit l'obligation, pour les ordonnateurs délégués, de recenser les marchés faisant l'objet de procédures négociées. En outre la Commission doit annexer au résumé des Rapports Annuels d'Activités (RAA) visé à l'art. 60.7 du RF un rapport sur les procédures négociées.

2. METHODOLOGIE

2.1. Les données concernant le nombre des marchés suivant une procédure négociée et le nombre des marchés toutes procédures confondues, ainsi que la valeur de ces marchés, sont fournies par les DG, Services ou Offices concernés.

Pour la première fois dans cet exercice de recensement, l'outil informatique « ABAC-Contracts » a été mis à la disposition des Services. Cette base de données a été mise en exploitation au début de l'exercice budgétaire 2005 et les Services sont tenus d'y intégrer l'ensemble des contrats signés à partir du 1^{er} janvier 2005.

2.2. Une distinction a été faite entre les 37 DG, Services et Offices qui n'octroient pas d'aide extérieure, et les 3 DG (AIDCO, ELARG et RELEX) passant des marchés dans le cadre d'actions extérieures (base légale différente: Chapitre 3 du Titre IV de la Deuxième Partie du RF) ou pour compte de la Commission mais en dehors du territoire de l'UE.

En effet, ces 3 DG présentent des aspects particuliers en ce qui concerne la collecte des données (déconcentration des services, absence d'accès direct de certaines délégations à ABAC), le nombre total (très élevé) de marchés passés, l'application d'autres seuils pour les procédures négociées, ainsi que la possibilité de recours à la procédure négociée dans le cadre du mécanisme de réaction rapide (urgence impérieuse). Pour ces raisons, les marchés de ces DG nécessitent une approche statistique distincte.

3. RESULTATS GLOBAUX DU RECENSEMENT

3.1. Les DG, Services ou Offices en général

Sur base des réponses reçues des 37 DG, Services ou Offices, les statistiques suivantes ont été établies: 454 marchés négociés pour une valeur totale de 295 087 502 euros ont été attribués sur un ensemble de 2.191 marchés toutes procédures confondues, pour une valeur totale de 945 627 435 euros.

La proportion moyenne pour l'Institution du nombre de procédures négociées par rapport au nombre de marchés passés s'élève dès lors à 20,7%. La moyenne de l'Institution calculée par rapport au montant des marchés attribués (au lieu du nombre de marchés) s'élève à 31,2%.

Il a été considéré que la proportion pour une DG/Service doit être estimée comme "notablement plus élevée que la moyenne enregistrée au niveau de son Institution", quand elle dépasse de moitié la proportion moyenne, c'est-à-dire lorsqu'elle est supérieure à 31,1%. Ainsi, 7 DG, Services ou Offices sur 37 ont dépassé le seuil de 31,1% en 2005.

Par ailleurs, l'évolution par rapport à la moyenne des deux exercices précédents (2003-2004) pour l'ensemble de ces DG est la suivante: augmentation de 4,1% en nombre de procédures et de 20% en montant. Ainsi, 8 DG présentent une augmentation interannuelle qui peut être considérée comme sensible par rapport aux années précédentes (supérieure à 10%).

3.2. Les DG opérant hors Union Européenne

Une DG n'a pas fourni les données ventilées de la manière adéquate, ce qui a empêché d'établir un calcul global pour ce groupe de DG. Sur la base des réponses reçues des 2 autres DG concernées, les statistiques sont les suivantes : 295 marchés négociés pour une valeur totale de 177.436.732 euros ont été attribués sur l'ensemble de 3 102 marchés toutes procédures confondues, pour une valeur totale de 1 316 129 953 euros. La proportion moyenne pour ces 2 DG du nombre de procédures négociées par rapport au nombre de marchés passés s'élève dès lors à 9,5%. La moyenne des 2 DG calculée par rapport au montant des marchés attribués (au lieu du nombre de marchés) s'élève à 13,5%.

4. ANALYSE DES JUSTIFICATIONS ET MESURES CORRECTIVES

Quatre catégories de justifications sont évoquées par les DG ayant dépassé les seuils susmentionnés. En premier lieu, les **déviations statistiques** résultant d'un faible nombre de marchés passés (toutes catégories confondues) ou de l'utilisation intensive de contrats cadres (ce qui, en intégrant dans un seul contrat « cadre » un nombre élevé de contrats « spécifiques », réduit le nombre total de marchés passés) par les DG concernées. Ces situations peuvent avoir pour conséquence d'augmenter le pourcentage de procédures négociées par réduction de la base applicable (ensemble de marchés, toutes catégories confondues). Dans ces cas, un pourcentage élevé n'équivaut pas nécessairement à un recours excessif aux procédures négociées.

Une deuxième série d'arguments met en évidence des **situations objectives du secteur d'activité économique** où le nombre d'opérateurs (candidats ou soumissionnaires) peut être fort limité, voire en situation de monopole. Il arrive de ne pas avoir d'offres suite à un appel d'offres avec publication. Des situations de captivité technique peuvent également apparaître. Ceci est notamment le cas de certaines prestations dans le domaine informatique et de la maintenance des immeubles. En particulier, l'augmentation de la proportion de procédures négociées, mesurée en montant, relève d'un nombre limité de marchés se trouvant dans cette situation.

En troisième lieu, les **marchés complémentaires**, lorsqu'ils ne peuvent pas être techniquement ou économiquement séparés du marché principal (initial), sont évoqués.

Finalement, certaines procédures négociées sont expressément prévues comme des **procédures ordinaires**, non spéciales, par les dispositions applicables (services juridiques et services de l'annexe II-B de la directive 2004/18/CE).

Plusieurs mesures sont proposées par les DG pour infléchir la situation. D'une part, le **renforcement de leur structure interne**, soit par le transfert de ressources internes vers l'activité contractuelle, soit par l'introduction ou l'amélioration des instruments de contrôle ; d'autre part **l'amélioration de la formation du personnel et l'établissement de documents types**. Les procédures de marchés devront être intégrées dans la revue régulière sur l'efficacité du contrôle interne, notamment l'analyse de la dépendance éventuelle envers certains contractants. En tout état de cause, les procédures et contrôles doivent être correctement documentés pour assurer la piste d'audit.