



EUROOPA ÜHENDUSTE KOMISJON

Brüssel 15.6.2005  
KOM(2005) 257 lõplik

**KOMISJONI TEATIS NÕUKOGULE JA EUROOPA PARLAMENDILE**

**Aastaruanne eelarve täitmist kinnitavale asutusele 2004. aastal läbi viidud siseauditite kohta**

**(vastavalt finantsmääruse artikli 86 lõikele 4)**

**Täistekst on olemas ainult saksa, inglise ja prantsuse keeles.**

**{SEK(2005) 782 }**

## **SISUKORD**

|           |                                                                         |          |
|-----------|-------------------------------------------------------------------------|----------|
| <b>1.</b> | <b>Sissejuhatus.....</b>                                                | <b>3</b> |
| <b>2.</b> | <b>Ülevaade siseauditi talituse audititegevusest 2004. aastal .....</b> | <b>3</b> |
| <b>3.</b> | <b>Olulised tähelepanekud ja soovitused .....</b>                       | <b>5</b> |
| <b>4.</b> | <b>Järeldused .....</b>                                                 | <b>9</b> |

## 1. SISSEJUHATUS

Käesoleva kolmanda siseauditi aastaaruande eesmärk on teavitada eelarve täitmist kinnitavat asutust komisjoni siseauditi talituse tegevusest 2004. aastal.

Käesolev aruanne on lühendatud variant komisjonile esitatavast siseaudiitori iga-aastasest auditiaruandest (vastavalt finantsmääruse artikli 83 lõikele 3). Põhiliselt tugineb see siseauditi talituse töö tulemustele haldusreformi käsitleva valge raamatu meetme 87 elluviimisel,<sup>1</sup> kuid arvesse on võetud ka 2004. aastal finaliseeritud auditide, kaasa arvatud varasemate audititega seotud järelauditeid, muid asjaomaseid allikaid nagu ülevaade välispoliitikaga tegelevate peadirektoraatide tegevusest,<sup>2</sup> esimest kokkuvõtvat aruannet peadirektoraadi siseauditi üksuste tööst<sup>3</sup> ning siseaudiitori 2003. aasta süsteemsete soovitude järelmeetmeid.

Siseauditi talituse läbi viidud täieulatuslike auditite ja järelaudite kohta edastati **soovitused** asjaomasele peadirektorile, kes vastutab meetmete võtmise eest. Käesolevas aruandes keskendutakse soovitudele, mis on valdkonnaülesed ja kogu komisjoni hõlmava tähtsusega ning mis lisaks auditeeritud üksustele võivad olla asjakohased ka teiste peadirektoraatide puhul.

## 2. ÜLEVAADE SISEAUDITI TALITUSE AUDITITEGEVUSEST 2004. AASTAL

Oma ülesannete täitmisel lähtub siseauditi talitus finantsmäärusest, sisekontrolli talituse põhikirjast, sisekontrolli ja siseauditi üldtunnustatud põhimõtetest ja rahvusvahelistest standarditest, näiteks sisekontrolli integreeritud raamistikust (COSO)<sup>4</sup> ja Siseaudiitorite Instituudi kutsestandarditest ja kutsetegevuse eeskirjadest.<sup>5</sup> Siseauditi talituse töö keskendub neljale Siseaudiitorite Instituudi määratletud põhikategooriale: finants- ja operatiivteabe usaldusväärsus ja terviklikkus, tegevuse tulemuslikkus ja tõhusus, varade kaitsmine ning tegevuse vastavus õigusnormidele ja lepingutele. Lisaks keskendutakse komisjoni strateegilistele või peamistele eesmärkidele, et välja selgitada kuivõrd need on kooskõlas komisjoni üldise ülesandega ja toetavad seda.<sup>6</sup>

Siseauditi talituse töö toimub kolmeaastase jooksva strateegilise kava alusel, mis võeti vastu 2004. aastal ning mida muutuste kajastamiseks ajakohastatakse igal aastal. 2004. aastal keskenduti meetmest 87 tulenevate auditite riskihindamise ja dokumentide kontrollimise lõpuleviimisele (vt allpool esitatud tabelit) ja kokkuvõtva aruande esitamisele auditi järelevalvekomitee oluliste auditi tähelepanekute kohta nii septembris 2004 kui jaanuaris 2005.<sup>7</sup> Samuti intensiivistati 2004. aastal siseauditi talituse järelaudite programmi, kuna

---

<sup>1</sup> Haldusreformi valge raamatu meetmega 87 nähakse ette, et siseauditi talitusel tuleb peadirektoraatide sisekontrollisüsteemide parandamist ja täiustamist kontrollida ning viia kõigis peadirektoraatides läbi täieulatuslikud auditid.

<sup>2</sup>

<sup>3</sup>

<sup>4</sup>

vt [www.coso.org](http://www.coso.org); kaasa arvatud ettevõtte riskijuhtimine – integreeritud raamistik, september 2004

<sup>5</sup>

vt [www.theiia.org](http://www.theiia.org)

<sup>6</sup>

Vt COSO ettevõtte riskijuhtimine – integreeritud raamistik

<sup>7</sup>

Auditi järelevalvekomiteed teavitati esialgsetest auditi tähelepanekutest 20. septembril 2004; lõplikku ülevaadet arutati 14. jaanuaril 2005.

auditi tööks vajalikud andmed alates perioodi algusest olid nüüd olemas. Eespool öeldut arvestades on siseauditi talituse Eurostati auditi järelkontroll eriti oluline, mida on kavas jätkata ka 2005. aastal.

2004. aasta detsembris esitas siseauditi talitus esimest korda aruande peadirektooraatide siseauditi üksuste töö kohta (aruanne esitatakse kaks korda aastas), milles juhiti komisjoni tähelepanu mitmetele olulistele riskivaldkondadele.<sup>8</sup> Nagu auditi järelevalvekomitee täheldas, peaksid edaspidised aruanded komisjoni siseauditi üksustes kasutusele võetud ühtlustatud aruandluskriteeriumide tulemusena muutuma paremaks.

**Ülevaade audititegevusest 2004. aastal (ja esitamine lisades):**

| Auditeerimine                                                                                                                                        | Auditi planeerimise memorandum | Lõpparuanne        |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------|--------------------|
| <b><i>Valdkondadevahelised küsimused, haldus- ja muud tugisüsteemid</i></b>                                                                          |                                |                    |
| OPOCE                                                                                                                                                | 2. märts 2004                  | 15. oktoober 2004  |
| IT Local Control COMP                                                                                                                                | 17. juuli 2003                 | 20. juuli 2004     |
| IT Local Control SG                                                                                                                                  | 17. juuli 2003                 | 31. juuli 2004     |
| Riskide hindamine ja dokumentide kontrollid:<br>SG, SJ, OLAF, ADMIN, ADMIN/DS, EPSO, OIB, PMO, DIGIT, SCIC, OIL, DGT, GOPA, 36 ITC riskide hindamine |                                |                    |
| <b><i>Sisepoliitika, k.a. teadustöö</i></b>                                                                                                          |                                |                    |
| EAC                                                                                                                                                  | 15. märts 2004                 | 21. september 2004 |
| ENV                                                                                                                                                  | 29. märts 2004                 | 17. september 2004 |
| ESTAT II                                                                                                                                             | 17. november 2003              | 19. märts 2004     |
| INFSO                                                                                                                                                | 30. aprill 2004                | 20. oktoober 2004  |
| JRC                                                                                                                                                  | 26. märts 2004                 | 21. oktoober 2004  |
| Riskide hindamine ja dokumentide kontrollid:<br>ECFIN, ENTR, COMP, SANCO, TREN, JAI, MARKT, TAXUD                                                    |                                |                    |
| <b><i>Struktuurimeetmed ja ühine põllumajanduspoliitika</i></b>                                                                                      |                                |                    |
| EMPL                                                                                                                                                 | 22. mai 2003                   | 22. juuli 2004     |
| AGRI järelkontroll                                                                                                                                   | 20. oktoober 2004              | 25. veebruar 2005  |
| REGIO järelkontroll                                                                                                                                  | 24. september 2004             | 23. detsember 2004 |
| Riskide hindamine ja dokumentide kontrollid:<br>FISH                                                                                                 |                                |                    |
| <b><i>Välispoliitika, k.a. ühinemiseelne abi</i></b>                                                                                                 |                                |                    |
| AIDCO                                                                                                                                                | 31. juuli 2003                 | 29. aprill 2004    |
| ELARG järelkontroll                                                                                                                                  | 20. september 2004             | 21. jaanuar 2005   |
| Riskide hindamine ja dokumentide kontrollid:<br>TRADE                                                                                                |                                |                    |

<sup>8</sup>

Auditeeritavad on olnud siseauditi talituse tähelepanekute ja soovitustega nõus 84% juhtudest, sellele lisandub veel 10%, mille puhul auditeeritavad olid tähelepanekute ja soovitustega nõus, kuid lisasid täiendavaid kommentaare. See näitab, et audiitori nõu on olemasoleva süsteemi täiustamisel suureks abiks, kuid juhtkond on samas valmis ise tegema otsuseid, kuidas ja kas soovitusi järgida. Ühel juhul jättis auditeeritav otsustava tähtsusega soovitus arvestamata, sest järelmeetmete võtmine peadirektoraadi tasandil näis võimatu.

**Siseauditi talituse 2004. aasta soovitude heakskiitmine:**

|                             | <b>Heaks kiidetud</b> | <b>Heaks kiidetud kommentaari dega</b> | <b>Osaliselt tagasi lükatud</b> | <b>Tagasi lükatud</b> | <b>Kokku</b> | <b>%</b>    |
|-----------------------------|-----------------------|----------------------------------------|---------------------------------|-----------------------|--------------|-------------|
| <b>Otsustava tähtsusega</b> | 39                    | 1                                      | 0                               | 1                     | <b>41</b>    | <b>10%</b>  |
| <b>Väga oluline</b>         | 119                   | 21                                     | 0                               | 5                     | <b>145</b>   | <b>38%</b>  |
| <b>Oluline</b>              | 151                   | 22                                     | 7                               | 5                     | <b>185</b>   | <b>48%</b>  |
| <b>Soovitav</b>             | 12                    | 0                                      | 1                               | 1                     | <b>14</b>    | <b>4%</b>   |
| <b>Kokku</b>                | <b>321</b>            | <b>44</b>                              | <b>8</b>                        | <b>12</b>             | <b>385</b>   | <b>100%</b> |
| <b>%</b>                    | <b>84%</b>            | <b>11%</b>                             | <b>2%</b>                       | <b>3%</b>             | <b>100%</b>  |             |

**3. KOKKUVÕTE OLULISTEST TÄHELEPANEKUTEST JA SOOVITUSTEST (TÄIENDAV TEAVE ON ESITATUD LISAS 3)**

**1. soovitus:**

Peadirektoraadid peaksid tegema kõik jõupingutused, et tõsta oma näitajate kvaliteeti ja töötada välja oma tegevuse mõõtmiseks ja hindamiseks integreeritud lähenemisviis. Sellega seoses võiks kaaluda **ühtse hindamisraamistiku** kasutuselevõttu, mille koostamisel on peetud eelkõige silmas kvaliteedijuhtimise rakendamist avalik-õiguslikes organisatsioonides. Põhilised finants- ja tegevusnäitajad tuleb määratleda ja regulaarselt esitada juhtkonnale tulemustabelis, mille abil saab jälgida tegevuse tulemuslikkuses toimunud muutusi ja teostada nende suhtes järelevalvet. Abisaajatelt ja teistelt sidusrühmadelt nõutava tagasiside osana tuleks valikuliselt kasutada kvaliteedijuhtimise vahendeid/tehnikaid nagu **võrdlusuuringud** ja **rahulolu-uuringud**. **2. soovitus:**

**Peadirektoraadi tasandil** tuleks riskijuhtimine kaasata igapäevasesse juhtimisprotsessi, kusjuures see peaks toimima koos strateegilise planeerimisega ning tuleks seejärel lülitada juhtimisaruannetesse ja otsustamisprotsessi. Otsustava tähtsusega riskid ja juhtkonna vastused tuleb esitada peadirektoraadi aastases juhtimiskavas ja tegevusaruandes.

Lisaks peaksid **ühe valdkonna peadirektoraadid** uurima, kas ühine riskijuhtimine tõhustaks nende põhieesmärkide elluviimist. Sellega peaks paranema kooskõlastamine ja suurenema koostoeimevõimalused.

**Komisjoni tasandil tuleks koostada kogu komisjoni hõlmav riskide ülevaade (kõik olulised riskid ülevalt alla) ning seda kasutada riskijuhtimises ja otsustamisprotsessis.**

### **3. soovitus:**

Kuigi mõned peadirektoraadid on juba asunud oma tegevust turvapoliitika/suunistega kooskõlla viima, peab juhtkond tagama õnnetuse tagajärgede likvideerimise ja situatsiooniplaani koostamise ja selle testimise. Samuti tuleb kõigi oluliste infosüsteemide suhtes võtta ettevaatusabinõusid, et tagada teabeturve ja tegevuse järjepidevus.

Põhilisi haldusprotsesse (nt lepingute ja toetuste haldus) peaksid samuti toetama integreeritud juhtimisteabesüsteemid, kuna need aitavad juhtkonnal paremini jälgida projektide rakendamist.<sup>9</sup>

### **4. soovitus:**

Finantsmääruse ja rakendussätete läbivaatamisel tuleks erilist tähelepanu pöörata lihtsustamisele ja proportsionaalsusele, et saavutada **parem tasakaal riskide ja nende kontrolliga kaasnevate kulude vahel**. See kehtib näiteks ka toetuste haldamise kohta, mille puhul on kontrolliga kaasnevaid kulusid võimalik oluliselt vähendada toetuste andmise ja/või rahastamise meetodite ühtlustamise ja lihtsustamise kaudu.

Lisaks finantsmääruse läbivaatamisele tuleks samaväärset tähelepanu pöörata ka asjaomaste valdkondade õigusaktidele ning rahastamisvahendite ja -programmide väljatöötamisele.

### **5. soovitus:**

Tuleb kehtestada finantsmenetlused ja edasivolitamise tasandid ning riskitaseme ja kontrollide vastavusseviimiseks need regulaarselt läbi vaadata asjakohase riski hindamise alusel. Madala riskitasemega tehingute suhtes tuleks kasutada lihtsustatud menetlust, kuid kõrgema riskiga tehingute suhtes tuleks juhtkonnalt saada luba või eelnev heakskiit.

### **6. soovitus:**

Sisemenetluste tõhusa rakendamise suhtes, kaasa arvatud ja muu hulgas tööülesannete lahususe, edasivolitamise, asenduskorralduste ning nende vastavuse suhtes finantsmäärusele, rakenduseeskirjadele ja muudele asjaomastele määrustele tuleb tugevdada ja regulaarselt läbi viia juhtkonna järelevalvet.

Järelkontrollidele tuleks samuti tugevdada, et tagada nõuetele vastav sisekontrollide tõhus ja pidev toimimine. Seepärast peaks peadirektoraadi iga-aastane deklaratsioon käsitlema nii olemasolevate sisekontrollide ülesehituse asjakohasust kui ka nende tõhusust aruandeperioodi vältel.<sup>10</sup>

### **7. soovitus:**

---

<sup>9</sup> On antud mõista, et ABACi arendamise käigus 2005. aastal leiavad mõned eespool esitatud küsimustest lahenduse, kuid asjaomastel isikutel tuleks veenduda selle tõesuses.

<sup>10</sup> Täheledatakse, et kõnealuses valdkonnas on saavutatud edu; 3. detsembri 2004. aasta ringkirjas 2004. aasta tegevusaruannete kohta (SEC(2004)1562) tuuakse esile vajadus kirjeldada olemasolevat sisekontrollisüsteemi ning selle tõhusust oluliste riskide maandamisel (eelkõige aastaaruannete 3. ja 4. osa).

**Finantsauditite, kaasa arvatud riskihindamise meetodeid tuleks täiustada.** Igal aastal tuleks koostada tulemuste ülevaade, mis esitatakse tegevusaruandes ja konsolideeritakse peadirektoraadi koondaruandesse. Lisaks tuleks määratleda korduvad või süsteemiküsimused ning esitada meetmed, mille juhtkond on võtnud nende kordumise ärahoidmiseks.

## **8. soovitus:**

Lõpetamisauditite läbiviimiseks tuleb välja töötada selge auditistrateegia, kusjuures meetmed tuleb kavandada piisavalt ette ja lülitada üldisesse auditi kavas. Keskset elementide on: selge ja dokumenteeritud menetlus, süsteemiauditite riskihindamise mudel lõpetamisauditite valikuks, selged ja täpselt määratletud ülesanded ja vastutusalad (kaasa arvatud aruannete heakskiitmine ja järelauditi protsess), ning ülesande teostamiseks piisavad vahendid. Viivituste vältimiseks tuleks töö muuta sujuvamaks ning kehtestada protsessi eri etappide lõikes soovituslik ajakava. Lõpetamisauditite metoodika tuleks määratleda auditi käsiraamatus.

Lõpetamisauditite ning auditite tulemusena algatatud sissenõudmismenetluste suhtes tuleb tagada kohane järelevalve sobivate aruandlusvormide kasutuselevõtu kaudu.

Euroopa Komisjonis ja tema esindustes tuleb võtta parandusmeetmeid, et pakkuda lahendusi esilekerkinud küsimustele, eelkõige puudujääkidele ja vajakajäämistele komisjoni enda juhtimis- ja kontrollisüsteemides, ning algatada sissenõudmismenetlused kooskõlas finantsmääruse ja rakenduseeskirjadega.

## **9. soovitus:**

**Topeltrahastamine:** tuleks edendada ja tugevdada olemasolevate vahendite tõhusamat kasutamist peadirektoraadis, nt deklaratsioonide kasutamist, millega nähakse ette sanktsioonide võimalus vale deklaratsioonide esitamise korral, samuti toetuse saajate suhtes kohaldatavaid raamatupidamisnõudeid ja peadirektoraatide vahelisi süstemaatilisi ja valikulisi konsultatsioone.<sup>11</sup> Lisaks tuleb topeltrahastamise riski vähendamiseks võimaldada täiendavaid kontrolle ja neid toetada kogu komisjoni hõlmavate vahenditega. Sellega seoses kujutab ABACi lepingute andmebaasi ja keskse juriidiliste isikute registri loomine 2004. aasta viimases kvartalis endast olulist edasiminekut, kuid see ei taga veel täielikku ennetust. Ideaalis võiks seda süsteemi täiustada töövõtjad/toetusesaajad, kes saavad ELi vahendeid sama tegevuse jaoks mitme peadirektoraadi kaudu.

**Ekspertide valik – võimalik huvide konflikt:** parandada tuleb projektide valikusse kaasatud ekspertide määramist. Eelkõige peetakse siin silmas sõltumatute ekspertide värbamist asjakohaste pakkumismenetluste kaudu. Valitud ekspertidel tuleks allkirjastada avaldus huvide konfliktide puudumise kohta (mõnedes peadirektoraatides on selline avaldus juba kohustuslik).<sup>12</sup>

## **10. soovitus:**

---

<sup>11</sup> Vt V jaotis: finantsmääruse hange, eelkõige rakenduseeskirjade artikkel 133.

<sup>12</sup> Täheledatakse, et teatavate peadirektoraatide suhtes võib olemasolev juriidiline raamistik sisaldada erinevaid eeskirju.

**Sisekontrollide valideerimine:** enne uue programmi algust tuleb siseriiklikes asutustes lõpule viia kohustuslik sisekontrollisüsteemide valideerimine. Liikmesriikidelt tuleb saada juhtkonna tegevuse nõuetekohasust kinnitavad avaldused. Samuti tuleks parandada sõltumatute audiitorite aruannetes tõstatatud küsimuste järelkontrolli.

**Eelarve täitmine:** täieliku ülevaate saamiseks programmi rakendamise kohta tuleks teha statistikat, milles võetakse arvesse nii vastutava peadirektoraadi kui asjaomaste siseriiklike asutuste poolt tehtud maksed. Asjaomased talitused peaksid korraldama ka tugevema järelevalve ettemaksete ja intressitulu suhtes.<sup>13</sup>

**Siseriiklike asutuste läbiviidavad järelkontrollid:** tuleb koostada selged juhised siseriiklike asutuste läbiviidavate järelkontrollide miinimumnõuete ja -ulatuse kohta. Näiteks ei ole usaldusväärselt määratletud finantsriskid ja vastutus toetuse saaja maksejõuetuse tõttu tekkinud finantskahju korral.

## **11. soovitus:**

Olemasolevate kontrollide tugevdamiseks ja salajaste kokkulepete, huvide konfliktide ja siseringitehingute riski vähendamiseks tuleks teha analüüs ja kindlaks teha need töövõtjad või toetusesaajad, kelle vahendid moodustavad asjaomase peadirektoraadi eelarvest olulise osa. Selles osas tuleb pöörata tähelepanu nii era- kui valitsusvälistele organisatsioonidele, keda komisjoni talitused rahastavad regulaarselt kas siis lepingute või toetuste kaudu.

## **12. soovitus:**

Peadirektoraatides, kus märkimisväärne osa põhitegevusest toimub allhanke korras ühe töövõtja kaudu pikema ajavahemiku jooksul, tuleb sellisest sõltuvusest tulenevaid riske hoolikalt hinnata ja saada sellisele tegevusele juhtkonna ametlik heakskiit.

## **13. soovitus:**

**Tegevustoetused valitsusvälistele organisatsioonidele ja vastavus** finantsmäärusele ja rakenduseeskirjadele: tuleb tagada vastavus finantsmäärusele ja rakenduseeskirjadele.

Lisaks tuleks edasi arendada kavandamise valdkonda ja suhtlemist asjaomaste valitsusväliste organisatsioonidega, et tagada finantsmääruses sätestatud jooksevkulude rahastamise järkjärgulise vähendamise nõude järgimine.

---

<sup>13</sup> ABACi arendamisega peaksid need küsimused lahenduse leidma.

#### 4. JÄRELDUSED

2004. aastal saavutas komisjon mitu olulist eesmärki oma jätkuvas juhtimis- ja kontrollisüsteemide kaasajastamise ja tugevdamise protsessis. Uued personalieeskirjad jõustusid ning peadirektoraadid püüdsid veelgi tõhustada komisjoni reformiga kehtestatud sisekontrollisüsteeme. Siseauditi talitus viis ellu haldusreformi valge raamatu meetme 87,<sup>14</sup> tehes auditid (kaasa arvatud dokumentide kontrollid ja riskide hindamine) 33 komisjoni talituses.

Strateegilisest seisukohast vaadatuna ning arvestades auditit ja auditi käigus tehtud soovitusi, jõudis siseaudiitor **järelduse**ni, et komisjon võiks veel märkimisväärselt tõhustada nii juhtimist kui tegevust.

##### Sisekontrollisüsteem

Enesehinnangus<sup>15</sup> väitsid peadirektoraadid, et nende tegevus vastab suurel määral sisekontrolli standardite nõuetele. Ka siseauditi talituse auditid kinnitavad, et on tehtud olulisi edusamme. Samas näitasid auditid, et kontrollisüsteemis esineb endiselt märkimisväärsed puudusi ning et edu oleks vaja saavutada sellistes olulistes valdkondades nagu toetuste haldamine ja pakkumismenetlused, juhtkonnategevuse järelevalve ja järelkontrollid (nii komisjoni kui koostöös liikmesriikidega hallatavate vahendite puhul) ning et komisjon on endiselt haavatav võimalike häirete tõttu kontrollisüsteemis.

##### 1. järeldus:

Märkimisväärsed edusammude kõrval sisekontrolli valdkonnas esineb endiselt **olulisi puudusi** sellistes valdkondades nagu toetuste haldamine ja pakkumismenetlused, juhtkonnategevuse järelevalve ja järelkontrollid. Nendele puudustele tuleks reageerida kiiresti.

Kuid see küsimus on ulatuslikum ja mitmekihilisem: esiteks ei ole vastavus sisekontrollistandarditele eesmärk iseeneses. On oluline, et sisekontrollisüsteemid oleksid tõhusad ja annaksid piisava kindlustunde selle kohta, et komisjoni eesmärgid täidetakse, õigusnormidega ollakse vastavuses ning et komisjoni finantsaruandlus on usaldusväärne.<sup>16</sup> Teiseks ei peitu vastutus tingimata enamates kontrollides, vaid paremates ja tõhusamates kontrollides. Äsja kehtestatud eeskirjad peavad läbima järgmise loomuliku etapi; st neid tuleb kogemuste põhjal täiustada, **lihtsustada ning nendes arvesse võtta riskide ja kulude vahelist proportsiooni**.

See kehtib ka ühise haldamise puhul, mille tõhususe tagamiseks peavad vajaliku kindlustunde andma eelkõige liikmesriigid, mitte aga komisjoni läbiviidavad kohapealsed kontrollid. Eelkõige seepärast tegi sisekontrolli talitus oma viimases aastaaruandes ettepaneku kehtestada liikmesriikidele nõue esitada avaldused eeskirjadest kinnipidamise ja usaldusväärsuse kohta.<sup>17</sup>

<sup>14</sup> [vt eespool]

<sup>15</sup> Talituste valmisoleku ajakohastatud enesehindamine nende vastavuse kohta sisekontrolli suunistele 31. detsembri 2004. aasta seisuga; 3. märtsi 2004. aasta SEC(2004)250.

<sup>16</sup> Sama toodi esile ka peadirektoraatide ja talituste 2003. aasta tegevusaruannete koondaruandes; KOM(2004)418, 9. juuni 2004.

<sup>17</sup> See nõue kehtib ka siseriiklike asutuste kohta kaudse tsentraliseeritud haldamise puhul.

Lisaks tuleb astuda täiendavaid samme, et kaasata kontrollid ka igapäevasesse juhtimisprotsessi. Näiteks ei ole kavandamist ja eesmärkide püstitamist veel piisavalt igapäevasesse juhtimisse kaasatud, mis omakorda viitab sellele, et peadirektoraadi tasandil on nende mõju ja kasu suhteliselt madalad. Juhtkond peaks mõistma, ei õigesti rakendatud sisekontrollid aitavad neil paremini püstitatud eesmärke saavutada.

## 2. järeldus:

Peadirektoraadid peaksid püüdlema **kontrollisüsteemide tõhususe** poole ning mitte piirduma üksnes nõuete täitmisega. Kontrollide kavandamisel tuleb enam arvestada kulutasuvuse ja riskide vahelise proportsiooniga, mis ühiselt hallatavate vahendite puhul eeldab **liikmesriikidelt enama kindlustunde saamist**.

## Horisontaalsed ülesanded

Kolleegiumil on **kollektiivne** poliitiline ja eelarveline **vastutus** ühenduste eelarve eest (kaasa arvatud ühiselt hallatavate vahendite eest). Samas keskendub komisjoni finantsjuhtimise ja kontrolli ülesehitus üksikutele peadirektoraatidele ning peadirektoraadid esitavad oma deklaratsioonid/kinnitavad avaldused ise. Peadirektoraadikeskne lähenemine tähendab, et suure tõenäosusega võivad olulised valdkonnaülesed küsimused/riskid jääda piisava tähelepanuta või maandamata. Sellised riskid võivad seisneda näiteks eeskirjade ebaühtlases kohaldamises, poliitika ebaühtlases kavandamises ja rakendamises, raskustes peadirektoraatide raamatupidamis- ja teabejuhtimisandmete koondamisel, mis tegelikkuses on komisjoni kesksete arvestus- ja juhtimisaruannete aluseks. Mõned nendest horisontaalsetest ülesannetest toimivad hästi, näiteks ühenduse eelarve koostamine. Samuti on komisjon saavutanud olulist edu poliitika kooskõlastamisel ja ühtlustamisel, mille esmasteks näideteks on kõrgetasemeliste võrgustike ja DIGITi loomine. Kuid samas on mõned horisontaalsed ülesanded piisavalt katmata.

2002. aastal läbi vaadatud finantsmääruses ei nähta otseselt ette, et komisjoni peaarvepidaja peaks kinnitama raamatupidamisaruannete terviklikkust, järjepidevust ja usaldusväärsust (ehk tõest ja erapooletut ülevaadet). Samas selline samm tugevdab kontrollisüsteemi. See tagab komisjoni raamatupidamisaruannete järjepidevuse ja usaldusväärsuse ja annab kolleegiumile piisava kaitse.

Aruannete heakskiitmine on samuti loomulik täiendus peaarvepidaja volitustele raamatupidamisstandardite kehtestamisel: heakskiitmise õigus eeldab näiteks usaldusväärsuse ja ühtsuse kontrolle, et vähendada erinevusi eeskirjade kohaldamises või nende väärkohaldamist. Peaarvepidaja saab omakorda selliste kontrollidega kaasnevaid õppetunde vajadusel kasutada eeskirjade ja menetluste täiustamiseks ja kohandamiseks. See aga ei tähenda üksiktehingute suhtes eelneva heakskiitmise nõude taaskehtestamist ega vähenda tegija vastutust eeskirjade õige kohaldamise eest nagu iga teise komisjoni tegevuse valdkonna puhul.

Seepärast soovib siseauditi talitus, et aruannetel oleks ka komisjoni peaarvepidaja heakskiit. Süsteemne vastutus ei vähenda mingil juhul eelarvevahendite käsutajate vastutust peaarvepidajale edastatavates aruannetes esitatud teabe usaldusväärsuse eest. Praegu on sellise keskse järelevalve sisseviimiseks õige aeg, sest uus tekkepõhine arvestussüsteem eeldab ka kogu komisjonis paremaid arvestusalaseid teadmisi.

## 3. järeldus:

Raamatupidamisaruannete terviklikkuse, järjepidevuse ja usaldusväärsuse tagamiseks peaks komisjoni **peaarvepidaja allkirjastama** komisjoni raamatupidamisaruanded ning kinnitama, et need on tõesed ja erapooletud.

Peaarvepidajal peaksid olema piisavad volitused oma ülesande täitmiseks, ilma et need volitused muudaksid peadirektore vastutust aruannete aluseks olevate tehingute eest ega nende vastutust raamatupidajale esitatava teabe usaldusväärsuse eest.

Järgmisena tuleks tähelepanu pöörata riskijuhtimisele. Õige kasutamise korral on riskijuhtimine tõhus juhtimisvahend poliitika ja tegevuseesmärkide saavutamist takistavate tegurite kindlaksmääramisel. Lisaks aitab riskijuhtimine langetada poliitilisi otsuseid, kaasa arvatud prioriteetide püstitamine ja vahendite jaotamine.

Nagu eespool juba välja toodud, on riskijuhtimine komisjonis alles algstaadiumis. Peadirektoraadid pööravad suurt tähelepanu riskianalüüsile, kuid riskijuhtimine ei ole igapäevasesse juhtimisprotsessi kaasatud. Selline olukord kestab veel hoolimata asjaolust, et eelarve peadirektoraat tegi selles valdkonnas mitmeid teretulnud algatusi (üksikasjalikumad selgitused on esitatud käesolevas aruandes eespool). Kogu komisjoni hõlmavat lähenemisviisi riskijuhtimisele, kaasa arvatud metoodikat ja töövahendeid, tuleb alles rakendada, mille tulemuseks peaks olema riskide koondülevaade komisjoni tasandil. See on oluline mitut peadirektoraati mõjutavate riskide juhtimiseks ning strateegilise planeerimise ja programmitöö raames jaotatavaid vahendeid käsitlevate komisjoni otsuste paremaks teavitamiseks. Lisaks on see kooskõlas hea tavaga.

#### **4. järeldus:**

Tuleb sisse viia **kogu komisjoni hõlmav riskide koondülevaade** koostamine (kõik olulised riskid ülevalt alla). See edendaks komisjoni põhieesmärkide saavutamiseks vajalikku ennetavat riskijuhtimist ning tagaks põhjendatumad vahendite jaotamise otsused.