



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 15.6.2005
KOM(2005) 257 lopullinen

KOMISSION TIEDONANTO NEUVOSTOLLE JA EUROOPAN PARLAMENTILLE

Vuosikertomus vastuuvapauden myöntävälle viranomaiselle vuonna 2004 toimitetuista sisäisistä tarkastuksista (varainhoitoasetuksen 86 artiklan 4 kohta)

Täydellinen teksti saatavilla ainoastaan ranskaksi, saksaksi ja englanniksi.

{SEK(2005) 782 }

SISÄLLYS

1.	Johdanto.....	3
2.	Yleiskatsaus sisäisen tarkastuksen toimialan toimintaan vuonna 2004.....	3
3.	Yhteenveto tärkeimmistä tarkastushavainnoista ja suosituksista.....	5
4.	Päätelmät	9

1. JOHDANTO

Tämän kolmannen vuosikertomuksen tarkoituksena on tiedottaa vastuuvapauden myöntävälle viranomaiselle komission sisäisen tarkastuksen toimialan (IAS) toiminnasta vuonna 2004.

Tämä kertomus on lyhennetty versio sisäisen tarkastuksen toimialan vuosikertomuksesta, jonka sisäiset tarkastajat esittävät komissiolle (varainhoitoasetuksen 86 artiklan 3 kohdan mukaisesti). Kertomus perustuu suurelta osin sen työn tuloksiin, jonka sisäisen tarkastuksen toimiala toteutti komission hallinnonuudistusta koskevan valkoisen kirjan toimen 87 mukaisesti¹, mutta siinä otetaan huomioon myös muita vuonna 2004 toimitettuja tarkastuksia, kuten aiempien tarkastusten seurantatarkastukset, sekä eräitä muita hyödyllisiä lähteitä kuten ulkosuhteita hoitavien pääosastojen yleiskatsaus², ensimmäinen yhteenvetokertomus pääosastojen omasta sisäisen tarkastuksen toiminnasta³ sekä sisäisen tarkastajan vuonna 2003 esittämien tarkastussuositusten seurannasta.

Sisäisen tarkastuksen toimialan toteuttamien perusteellisten tarkastusten ja seurantatarkastusten pohjalta on laadittu **suosituksia** kullekin pääjohtajalle, joka vastaa tarvittavien jatkotoimien toteuttamisesta. Tässä kertomuksessa käsitellään ennen muuta niitä suosituksia, joilla on merkitystä koko komission kannalta lähinnä siksi, että ne ovat yleisluontoisia, minkä vuoksi niitä voitaisiin soveltaa myös muissa pääosastoissa kuin siinä, jossa sisäinen tarkastus on toteutettu.

2. YLEISKATSAUS SISÄISEN TARKASTUKSEN TOIMIALAN TOIMINTAAN VUONNA 2004

Sisäisen tarkastuksen toimiala noudattaa toiminnassaan varainhoitoasetusta ja omaa peruskirjaansa sekä sisäisen valvonnan ja tarkastuksen alalla yleisesti tunnustettuja periaatteita ja kansainvälisiä standardeja kuten COSO-valvontamallia⁴ ja sisäisten tarkastajien järjestön (Institute of Internal Auditors, IIA) vahvistamia standardeja ja käytännön ohjeita⁵. Sisäisen tarkastuksen toimiala keskittyy työssään neljään IIA:n määrittelemään pää tavoitteeseen, jotka ovat taloudellisten ja toiminnallisten tietojen luotettavuus ja eheys, toimien tehokkuus ja vaikuttavuus, varojen suojaaminen sekä lainsäädännön ja sopimusten noudattaminen. Toiminnassa otetaan huomioon myös komission strategiset ja korkean tason tavoitteet sekä se, missä määrin nämä ovat linjassa komission päätehtävän kanssa ja tukevat sitä.⁶

Sisäisen tarkastuksen toimialan tarkastustyö perustuu vuoden 2004 alkupuolella hyväksyttyyn kolmivuotiseen strategiasuunnitelmaan, johon tehdään vuosittain tarvittavat muutokset.

¹ Valkoisen kirjan toimesta 87 vaaditaan sisäisen tarkastuksen toimialaa tutkimaan pääosastojen sisäisten valvontajärjestelmien kehittämistä ja tehostamista ja toteuttamaan kaikkien pääosastojen johtamis- ja valvontajärjestelmien täydellinen tarkastus.

²

³

⁴ Ks. www.coso.org; mm. asiakirja *the Enterprise Risk Management – Integrated Framework*. Syyskuu 2004.

⁵ Ks. www.theiia.org.

⁶ Ks. COSO:n asiakirja *Enterprise Risk Management – Integrated Framework*.

Vuonna 2004 keskityttiin saattamaan päätökseen toimeen 87 perustuvan tarkastusohjelman tarkastukset, riskinarvioinnit ja asiakirjatarkastukset (ks. taulukko jäljempänä) sekä laatimaan tärkeimmistä havainnoista yhteenvedot kertomus, joka esitettiin sisäisen tarkastuksen seurantakomitealle (Audit Progress Committee, APC) syyskuussa 2004 ja tammikuussa 2005⁷. Vuonna 2004 voitiin myös tehostaa sisäisen tarkastuksen toimialan suorittamien tarkastusten seurantaohjelman täytäntöönpanoa, koska sisäisen tarkastustyön päästyä vauhtiin käytettävissä oli riittävästi tarkastuskapasiteettia. Erityisen merkittävää oli Eurostatiin liittyvien tarkastusten seuranta, jota onkin tarkoitus jatkaa myös vuonna 2005.

Joulukuussa 2004 sisäisen tarkastuksen toimiala esitti myös ensimmäisen kahdesti vuodessa laadittavista yhteenvedot kertomuksistaan, joissa käsitellään pääosastojen omien sisäisen tarkastuksen yksiköiden toimintaa. Se kiinnitti tässä yhteydessä komission huomiota eräisiin keskeisiin riskialoihin.⁸ Kuten sisäisen tarkastuksen seurantakomitea totesi, seuraavia kertomuksia laadittaessa voidaan toivottavasti jo hyödyntää komission sisäisen tarkastuksen yhteisiä raportointiperusteita.

Sisäisen tarkastuksen toimialan vuonna 2004 toimittamat tarkastukset (sekä liite, jossa niitä käsitellään):

Tarkastus	Tarkastussuunnitelmaa koskeva muistio	Loppukertomus
<i>Yleisesti sovellettavat sekä hallinto- ja muut tukijärjestelmät</i>		
OPOCE	2. maaliskuuta 2004	15. lokakuuta 2004
Tietojärjestelmien paikallinen tarkastus COMP	17. heinäkuuta 2003	20. heinäkuuta 2004
Tietojärjestelmien paikallinen tarkastus SG	17. heinäkuuta 2003	31. heinäkuuta 2004
Riskinarviointi ja asiakirjatarkastukset: SG, SJ, OLAF, ADMIN, ADMIN/DS, EPSO, OIB, PMO, DIGIT, SCIC, OIL, DGT, GOPA, 36 tieto- ja viestintäjärjestelmiin liittyvää riskinarviointia		
<i>Sisäiset politiikat, tutkimus mukaan luettuna</i>		
EAC	15. maaliskuuta 2004	21. syyskuuta 2004
ENV	29. maaliskuuta 2004	17. syyskuuta 2004
ESTAT II	17. marraskuuta 2003	19. maaliskuuta 2004
INFSO	30. huhtikuuta 2004	20. lokakuuta 2004
JRC	26. maaliskuuta 2004	21. lokakuuta 2004
Riskinarviointi ja asiakirjatarkastukset: ECFIN, ENTR, COMP, SANCO, TREN, JAI, MARKT, TAXUD		
<i>Rakennetoimet ja yhteinen maatalouspolitiikka</i>		
EMPL	22. toukokuuta 2003	22. heinäkuuta 2004
AGRI seuranta	20. lokakuuta 2004	25. helmikuuta 2005
REGIO seuranta	24. syyskuuta 2004	23. joulukuuta 2004

⁷ Komitealle ilmoitettiin alustavista havainnoista 20. syyskuuta 2004, ja se käsitteli lopullista yhteenvedoa 14. tammikuuta 2005.

⁸

Riskinarviointi ja asiakirjatarkastukset:		
FISH		
<i>Ulkoiset politiikat, liittymistä valmisteleva tuki mukaan luettuna</i>		
AIDCO	31. heinäkuuta 2003	29. huhtikuuta 2004
ELARG seuranta	20. syyskuuta 2004	21. tammikuuta 2005
Riskinarviointi ja asiakirjatarkastukset:		
TRADE		

Tarkastetut yksiköt ovat hyväksyneet sisäisen tarkastuksen toimialan havainnot ja suositukset erittäin suurelta osin: 84 prosenttia kaikista annetuista suosituksista on hyväksytty sellaisinaan ja lisäksi 10 prosenttia on hyväksytty huomautusten kera. Tämä kertoo paitsi siitä, että sisäisen tarkastuksen toimialan neuvoista katsotaan olevan hyötyä parannusten toteuttamisessa, myös siitä, että johdon tasolla tehdään vastuullisesti päätökset siitä, otetaanko suositukset huomioon vai ei, ja jos niin millä tavoin. Yhdessä tapauksessa tarkastuksen kohteena ollut yksikkö ei hyväksynyt ratkaisevan tärkeää suositusta, koska katsottiin, että jatkotoimia ei ollut mahdollista toteuttaa pääosaston tasolla.

Sisäisen tarkastuksen toimialan vuonna 2004 antamien suositusten hyväksyminen:

	Hyväksytty	Hyväksytty huomautuksin	Hylätty osittain	Hylätty kokonaan	Yhteensä	%
Ratkaisevan tärkeä	39	1	0	1	41	10 %
Erittäin tärkeä	119	21	0	5	145	38 %
Tärkeä	151	22	7	5	185	48 %
Suotava	12	0	1	1	14	4 %
Yhteensä	321	44	8	12	385	100 %
%	84 %	11 %	2 %	3 %	100 %	

3. YHTEENVETO TÄRKEIMMISTÄ HAVAINNOISTA JA SUOSITUKSISTA (LISÄTIETOJA LIITTEESSÄ 3)

Suositus 1

Pääosastojen olisi parhaansa mukaan päivitettävä tulosindikaattorinsa ja kehitettävä yhdenmety malli suoritusten mittaamista ja arviointia varten. Tätä varten olisi harkittava **yhteisen arviointikehyksen** käyttöä, sillä se on suunniteltu erityisesti laatujohtamisen tueksi julkishallinnon organisaatioita varten. Olisi määriteltävä keskeiset (sekä taloudelliset että operatiiviset) tulosindikaattorit, joiden kehitystä seurataan johdolle säännöllisin väliajoin esitettävässä tulostaulussa, jotta voidaan tukea suoritusten seuraamista ja valvontaa keskeisillä

toiminta-aloilla. Tuensaaajilta ja muilta sidosryhmiltä olisi hankittava palautetta käyttämällä valikoivasti muun muassa laadunhallintatyökaluja ja -menetelmiä kuten **esikuva-analyysia** ja **tyytyväisyystutkimuksia**.

Suositus 2

Pääosastojen tasolla olisi sisällytettävä riskinhallinta osaksi tavanomaisia johtamisprosesseja ja strategista suunnittelua, ja sitä olisi käsiteltävä johdon raportoinnin ja päätöksenteon yhteydessä. Suurimmat riskit ja niitä koskevat hallintoratkaisut olisi kirjattava vuotuisen hallintosuunnitelmaan ja vuotuisen toimintakertomukseen.

Toisiinsa liittyvillä aloilla toimivien pääosastojen olisi selvitettävä, voisivatko ne hyödyntää keskeisten tavoitteidensa toteuttamisessa yhteistä riskinhallintajärjestelmää. Tämä lisäisi koordinoitua ja tehostaisi yhteisvaikutuksia.

Riskinhallinnan ja päätöksenteon tueksi olisi laadittava **koko komission laajuisesti toteutettu yhteenveto riskeistä (keskeiset riskit kattava tarkastelu "ylhäältä alas")**.

Suositus 3

Joissain pääosastoissa on jo alettu noudattaa turvallisuustoimia tai -ohjeita, mutta hallinnon tasolla on nyt huolehdittava katastrofien jälkihoito- ja valmiussuunnitelmien kehittämisestä ja testaamisesta. On myös tärkeää, että tärkeimpien tietojärjestelmien suhteen toteutetaan varotoimia tietoturvallisuuden ja toiminnan jatkuvuuden turvaamiseksi.

Keskeiset hallintomenettelyt (kuten sopimusten ja tukien hallinnointi) olisi suojattava paremmin integroitujen johdon tietojärjestelmien avulla, koska tämä parantaisi johdon mahdollisuuksia seurata hankkeiden toteuttamista.⁹

Suositus 4

Varainhoitoasetuksen ja sen soveltamissääntöjen tarkistamisen yhteydessä olisi kiinnitettävä erityistä huomiota yksinkertaisuuteen ja oikeasuhteisuuteen, jotta **riskit ja valvontakustannukset voitaisiin tasapainottaa paremmin**. Tämä pätee myös esimerkiksi tukien hallinnointiin, missä sekä komission että tuensaaajien valvontakustannuksia voitaisiin tuntuvasti supistaa yhdenmukaistamalla ja yksinkertaistamalla toimitus- ja/tai rahoitusmenettelyjä.

Varainhoitoasetuksen tarkistuksen ohella huomiota olisi kiinnitettävä myös asianomaiseen alakohtaiseen lainsäädäntöön sekä rahoitusinstrumenttien ja ohjelmien suunnitteluun.

Suositus 5

Taloushallinnon menettelyt ja vastuun siirtämisen rajat olisi määriteltävä ja niitä olisi tarkasteltava uudelleen säännöllisesti asianmukaisen riskinarvioinnin perusteella, jotta valvontaa voidaan toteuttaa riskien vaatimalla tasolla. Riskeiltään vähäiset toimet olisi toteutettava yksinkertaistettujen menettelyjen mukaan ja vastaavasti riskialttiimmat toimet siten, että niihin vaaditaan ylemmän johdon valtuutus tai ylimääräinen ennakko hyväksyntä.

⁹ Komission kirjanpitojärjestelmien kehittämishankkeen (ABAC) jatkokehittämisessä vuoden 2005 aikana on tarkoitettu käsitellä myös näitä ongelmia, mutta on syytä varmistaa, että näin myös tapahtuu.

Suositus 6

Johdon suorittamaa valvontaa, joka kohdistuu sisäisten menettelyjen tehokkaaseen soveltamiseen, olisi vahvistettava ja sen olisi oltava säännöllistä. Valvottavia menettelyjä ovat muun muassa tehtävien erottaminen toisistaan, vastuun siirto ja sijaisuusjärjestelyt sekä näiden toimenpiteiden yhteensopivuus varainhoitoasetuksen ja sen soveltamissääntöjen sekä muiden asiaa koskevien sääntöjen kanssa.

Jälkivalvontaa olisi tehostettava, jotta voidaan varmistaa, että sisäinen valvonta vaikuttaa ja on jatkuvaa, niin kuin on tarkoitus. Pääosastojen laatimissa vuosikatsauksissa olisikin käsiteltävä erikseen sekä sisäisen valvonnan asianmukaisuutta (suunnitelman tasolla) sekä sen tosiasiallista toimivuutta katsauksen kattamalla ajanjaksolla.¹⁰

Suositus 7

Tilien tarkastuksessa käytettäviä menetelmiä, mm. riskinarviointia, olisi parannettava. Tuloksista olisi esitettävä vuosittain **yleiskatsaus** vuotuisen **tarkastuskertomuksen yhteydessä ja yhdistettävä tiedot pääosaston yhteenvetokertomukseen.** Toistuvat tai järjestelmää koskevat havainnot olisi mainittava erikseen samoin kuin toimet, joita johto on toteuttanut estääkseen virheiden toistumisen.

Suositus 8

Lopputarkastuksia varten on laadittava selkeä tarkastusstrategia. Toimet on suunniteltava hyvissä ajoin ja niistä on laadittava yleinen tarkastussuunnitelma. Olennaisia seikkoja ovat: asianmukaisesti dokumentoitu selkeä menettely ja järjestelmätarkastuksia varten laadittu riskinarviointimalli, jonka avulla lopputarkastukseen otettavat hankkeet valitaan; selkeä tehtävien ja vastuualueiden määrittely (myös kertomusten hyväksymisen ja jatkotoimien osalta); ja riittävien resurssien osoittaminen tarkastusten toimittamista varten. Viivästysten välttämiseksi toimet on suunniteltava huolellisesti ja kutakin menettelyvaihetta varten on laadittava ohjeellinen aikataulu. Lopputarkastusmenettelystä olisi laadittava erillinen käsikirja.

On otettava käyttöön asianmukaiset raportointivälineet, jotta voidaan varmistaa, että lopputarkastusta ja tarkastustulosten perusteella toteutettavia perintämenettelyjä voidaan seurata kunnolla.

Havaittujen ongelmien perusteella on sekä päätoimipaikassa että Euroopan komission edustustoissa toteutettava tarvittavat korjaustoimet, joiden tulee kohdistua erityisesti komission omien johtamis- ja valvontajärjestelmien puutteisiin ja heikkouksiin. Lisäksi on aloitettava perintätoimet varainhoitoasetuksen ja sen soveltamissääntöjen mukaisesti.

Suositus 9

Päällekkäinen rahoitus: Pääosastojen olisi tehostettava jo käytössä olevien välineiden kuten kunnian ja omantunnon kautta annettavan vakuutuksen käyttöä mm. määräämällä tarvittaessa

¹⁰ Tässä suhteessa on tapahtunut edistystä. Vuoden 2004 vuotuisia toimintakertomuksia koskevassa kiertokirjeessä (SEC(2004)1562), joka on päivätty 3.12.2004, korostetaan entistä selkeämmin, että sisäiset valvontajärjestelmät on kuvattava ja arvioitava, missä määrin niiden avulla onnistutaan puuttumaan keskeisiin riskeihin (ks. erityisesti vuotuisen toimintakertomuksen 3 ja 4 osa).

oikeudellisia seuraamuksia väärän vakuutuksen antamisesta. Lisäksi olisi täsmennettävä tuensaajiin sovellettavia kirjanpito vaatimuksia ja kuultava muita pääosastoja joko järjestelmällisesti tai valikoivasti.¹¹ Olisi myös otettava käyttöön mahdollisuus suorittaa lisävalvontaa rahoituksen päällekkäisyyteen liittyvien riskien lieventämiseksi. Tällaista valvontaa olisi tuettava koko komission käytössä olevin välinein. ABAC-sopimustietokannan ja Central Legal Entities File -tietokannan käyttöönotto vuoden 2004 lopulla on askel eteenpäin, mutta se ei vielä takaa, että ongelmasta päästään kokonaan. Ihannetapauksessa tietojärjestelmää olisi parannettava niin, että se hälyttää, jos sama sopimuspuoli tai tuensaaja saa samaan toimintaan EU:n rahoitusta eri pääosastojen kautta.

Asiantuntijoiden valinta – mahdollinen eturistiriita: Hankkeiden valintaan osallistuvien asiantuntijoiden valintaa on parannettava. Riippumattomat asiantuntijat on valittava asianmukaisilla tarjouskilpailumenettelyillä. Valituksi tulleita asiantuntijoita on vaadittava allekirjoittamaan vakuutus siitä, että heidän toimintaansa ei liity eturistiriitaa (kuten eräissä pääosastoissa jo onkin tapana)¹².

Suositus 10

Sisäisen valvonnan validointi: Sisäisen valvonnan järjestelmien pakollinen validointi on saatettava päätökseen kansallisissa virastoissa ennen uuden ohjelmakauden alkua. Jäsenvaltioilta on saatava johdon vakuutukset. Riippumattomien tarkastajien lausunnoissa/raporteissa mainittujen ongelmakysymysten seuranta on parannettava.

Talousarvion toteuttaminen: Jotta ohjelman toteuttamisesta saataisiin kattavampi kuva, olisi laadittava tilastoja, joissa otetaan huomioon sekä asiasta vastaavan pääosaston että asianomaisten kansallisten virastojen suorittamat maksut. Asianomaisten hallintoyksiköiden olisi myös huolehdittava siitä, että ennakkomaksuja ja kertyneitä korkoja seurataan tarkemmin.¹³

Kansallisten virastojen suorittama jälkivalvonta: Kansallisille virastoille olisi laadittava selkeät ohjeet niiden suorittaman jälkivalvonnan vähimmäisvaatimuksista ja -kattavuudesta. Esimerkiksi tuensaajien maksukyvyttömyyden aiheuttamiin tappioihin liittyvästä taloudellisesta riskistä ja vastuusta ei tähän mennessä ole annettu riittäviä ohjeita.

Suositus 11

Jotta vilpilliseen yhteistoimintaan, eturistiriitoihin ja sisäpiirikauppoihin liittyviä riskejä voitaisiin lieventää nykyisiä valvontatoimia vahvistamalla, olisi pyrittävä tunnistamaan ne sopimuspuolet tai tuensaajat, joille keskittyy huomattava osa jonkin pääosaston kautta kulkevista talousarviomäärärahoista. Tässä yhteydessä olisi kiinnitettävä erityistä huomiota yksityisiin ja valtiosta riippumattomiin järjestöihin, jotka saavat säännöllisesti komissiolta rahoitusta joko sopimusten tai avustusten muodossa.

Suositus 12

¹¹ Ks. varainhoitoasetuksen soveltamissääntöjen V osasto "Julkiset hankinnat" ja erityisesti 133 artikla.

¹² Joissakin pääosastoissa saatetaan voimassa olevan oikeudellisen kehyksen nojalla määrätä toisin.

¹³ Näitä kysymyksiä käsitellään ABAC-tietokannan jatkokehittelyn yhteydessä.

Silloin kun huomattava osa jonkin pääosaston keskeisistä tehtävistä on ulkoistettu yhdelle ainoalle sopimuspuolelle pidemmäksi ajaksi, tällaisesta riippuvuudesta aiheutuvat riskit olisi arvioitava huolellisesti ja vaadittava arviolle ylemmän johdon hyväksyntä.

Suositus 13

Valtiosta riippumattomille järjestöille myönnettävien toiminta-avustusten yhteensopivuus varainhoitoasetuksen ja sen soveltamissääntöjen kanssa: On huolehdittava siitä, että toiminta on asetuksen ja sen soveltamissääntöjen mukaista.

Muun muassa asianmukaisen suunnittelun ja tiedottamisen avulla olisi varmistettava yhdessä asianomaisten valtiosta riippumattomien järjestöjen kanssa, että varainhoitoasetuksessa asetettu vaatimus toiminta-avustusten asteittaisesta vähentämisestä täyttyy.

4. PÄÄTELMÄT

Vuonna 2004 komissio saavutti useita välitavoitteita pyrkimyksissään uudistaa ja vahvistaa johtamis- ja valvontajärjestelmiään. Uudet henkilöstösäännöt tulivat voimaan ja pääosastot jatkoivat komission hallinnonuudistuksen yhteydessä käyttöön otettujen sisäisen valvonnan järjestelmien kehittämistä. Sisäisen tarkastuksen toimiala (IAS) saattoi päätökseen hallinnonuudistusta koskevan valkoisen kirjan toimen 87¹⁴ toimittamalla tarkastuksia (mm. asiakirjatarkastuksia ja riskinarviointeja) 33:ssa komission hallintoyksikössä.

Strategiselta kannalta katsottuna sisäinen tarkastaja on voinut tehdä tarkastustyön ja sen pohjalta annettujen suositusten nojalla **päätelmiä** siitä, miten komissio voisi tuntuvasti parantaa hallinto- ja johtamisenmenettelyjä ja suoritustasoa.

Sisäisen valvonnan järjestelmä

Pääosastot ovat itsearvioinnin¹⁵ yhteydessä ilmoittaneet, että sisäisen valvonnan normeja on onnistuttu noudattamaan hyvin. Myös sisäisen tarkastuksen toimialan toimittamat tarkastukset kertovat huomattavasta edistymisestä. Toisaalta tarkastukset myös osoittavat, että valvontaan liittyy olennaisia heikkouksia ja että eräillä keskeisillä aloilla kuten tukien hallinnoinnissa ja julkisten tarjouskilpailujen järjestämisessä sekä johdon toteuttamassa valvonnassa ja jälkivalvonnassa (tämä koskee sekä komission yksinään että komission ja jäsenvaltioiden yhdessä hallinnoimia varoja) tarvitaan merkittäviä parannuksia ja että valvontajärjestelmän pettäminen on edelleen mahdollista.

Päätelmä 1

Sisäisen valvonnan alalla on tapahtunut merkittävää edistystä, mutta **huomattavia puutteita** esiintyy edelleen mm. tukien hallinnoinnissa ja tarjouskilpailumenettelyissä sekä johdon toteuttamassa valvonnassa ja jälkivalvonnassa. Nämä puutteet olisi korjattava pikaisesti.

Haaste on kuitenkin suurempi, ja sitä paitsi kaksitahoinen. Ensinnäkin on niin, että sisäisen valvonnan normien noudattaminen ei ole päämäärä sinänsä. Olennaista on, että sisäisen valvonnan järjestelmät ovat tehokkaita, niin että niiden avulla saadaan riittävä varmuus siitä,

¹⁴ Ks. ed.

¹⁵ *Update of the Self-Assessment of Readiness of Services to be compliant with the Internal Control Baselines by 31 December 2004*, SEC(2004)250, 3.3.2004.

että komission tavoitteet toteutuvat, että lainsäädäntöä noudatetaan ja että taloushallintoa koskevat komission raportit ovat luotettavia.¹⁶ Toiseksi ratkaisuna ei välttämättä ole valvontatoimien lisääminen vaan niiden kehittäminen ja kustannustehokkuuden parantaminen. Hiljattain käyttöön otettujen uusien sääntöjen on nyt käytävä läpi seuraava luonnollinen kehitysvaihe eli niitä on hiottava kokemusten perusteella kiinnittäen huomiota **yksinkertaisuuteen ja oikeasuhteisuuteen** niin kustannusten kuin riskienkin osalta.

Tämä koskee myös tapauksia, joissa yhteisö hallinnoi varoja yhdessä jäsenvaltioiden kanssa; tällöin varmuus toimien luotettavuudesta on tehokkuuden nimissä saatava ensisijaisesti jäsenvaltioilta eikä siten, että komissio toteuttaa yhä uusia valvontatoimia paikalla. Tämän vuoksi sisäisen tarkastuksen toimialan viime vuosikertomuksessa ehdotettiin, että olisi otettava käyttöön jäsenvaltioiden hallinnon antamat selvitykset sisäisen valvonnan järjestämisestä ja toteutumisesta.¹⁷

Tarvitaan lisätoimia, jotta valvontatoimet voidaan sisällyttää tavanomaisiin johtamisprosesseihin. Esimerkiksi suunnittelua ja tavoitteenasettelua ei ole vielä riittävästi otettu huomioon tavallisissa johtamistoimissa, minkä vuoksi niiden vaikutukset mm. tuottavuuden lisäämisessä jäävät pääosastojen tasolla riittämättömiksi. On erittäin tärkeää varmistaa, että johtotasolla ymmärretään sisäisen valvonnan merkitys: jos valvontatoimet toteutetaan asianmukaisella tavalla, ne edistävät selvästi tavoitteiden saavuttamista.

Päätelmä 2

Pääosastojen on **tehostettava valvontajärjestelmiään** – pelkkä sääntöjen noudattaminen ei riitä. Kustannustehokkuus ja riskit olisi otettava paremmin huomioon valvontatoimien suunnittelussa. Silloin kun varoja hallinnoivat komissio ja jäsenvaltiot yhdessä, tämä tarkoittaa, että **varmuus toimien luotettavuudesta on saatava entistä enemmän jäsenvaltioilta**.

Horisontaaliset toimet

Komissaarien kollegiolla on **kollektiivinen** poliittinen ja talousarviovastuu yhteisöjen talousarviosta (myös varoista, joita komissio hallinnoi yhdessä jäsenvaltioiden kanssa). Komission taloushallinto ja valvontatoimet on kuitenkin suunniteltu siten, että niissä keskitytään yksittäiseen pääosastoon, ja valvontaa koskevat selvitykset annetaan niiden tasolla. Pääosastojen tasolla tapahtuva tarkastelu lisää todennäköisyyttä siitä, että merkittäviä ja etenkin yleiskattavia valvontaongelmia/riskejä ei pystytä käsittelemään tai lieventämään riittävällä tavalla. Tämä saattaa johtaa siihen, että sääntöjä sovelletaan ja politiikkoja suunnitellaan ja toteutetaan epäjohdonmukaisesti. Lisäksi on hankala laatia yhteenvetoja eri pääosastojen toimittamista keskeisistä kirjanpito- ja tietohallintotiedoista, jotka kuitenkin muodostavat komission keskuskirjanpitoa ja johdon tietojärjestelmiä koskevan raportoinnin perustan. Eräät näistä horisontaalisista toimista ovat hyvin vakiintuneita, kuten komission talousarvion laatiminen. Komissio on myös edistynyt merkittävästi politiikkojensa koordinoimien ja johdonmukaisuuden lujittamisessa muun muassa ottamalla käyttöön ylimmän johdon tietoverkkoja ja perustamalla tietotekniikan pääosaston (DIGIT). Kaikissa horisontaalisissa toimissa ei kuitenkaan ole vielä saavutettu riittävää tasoa.

¹⁶ Tätä korostetaan myös *Pääosastojen ja yksiköiden vuotta 2003 koskevien toimintakertomusten yhteenvetokertomuksessa*, KOM(2004) 418, 9.6.2004.

¹⁷ Silloin kun kyseessä on keskitetty välillinen hallinnointi, niiden tulisi koskea myös kansallisia virastoja.

Vuonna 2002 uudelleen laaditussa varainhoitoasetuksessa ei erikseen säädetä, että tilinpitäjän on varmennettava kirjanpilotietojen eheys, johdonmukaisuus ja luotettavuus ("oikea ja riittävä kuva"). Tällainen toimenpide kuitenkin vahvistaisi valvontajärjestelmää. Näin voitaisiin varmistaa, että komission kirjanpito on johdonmukaista ja luotettavaa ja antaa siten kollegiolla asianmukaisen suojan.

Kirjanpidon hyväksyminen täydentää luonnollisella tavalla tilinpitäjän arvovaltaa, joka liittyy kirjanpitonormien asettamiseen: ennen kuin hän voi hyväksyä kirjanpidon, hänen on esimerkiksi tarkastettava tilien asianmukaisuus ja johdonmukaisuus, jotta sääntöjen soveltamiseen liittyvät eroavuudet ja virheet voidaan minimoida. Näiden tarkastusten yhteydessä tekemiensä havaintojen perusteella tilinpitäjä voi tarvittaessa edelleen parantaa ja mukauttaa sääntöjä ja menettelyjä. Tämä ei tarkoita sitä, että yksittäisten toimenpiteiden ennakkohyväksyntä otettaisiin uudelleen käyttöön tai että millään tavalla rajoitettaisiin toimesta varsinaisesti vastaavan toimijan vastuuta soveltaa sääntöjä asianmukaisesti, vaan tämä vaatimus on edelleen voimassa aivan kuten muillakin komission toiminnan aloilla.

Tämän vuoksi sisäisen tarkastuksen toimiala suosittaa, että tilinpitäjä hyväksyisi kirjanpidon. Tämä järjestelmää koskeva vastuu ei millään tavoin vähennä tulojen ja menojen hyväksyjien vastuuta varmistaa tilinpitäjälle toimitettavien tietojen luotettavuus. On korkea aika ottaa käyttöön tämä keskitetty hyväksyntä, koska uusi suoriteperusteinen kirjanpitojärjestelmä lisää kirjanpidon asiantuntemuksen vaatimustasoa koko komission tasolla.

Päätelmä 3

Tilinpitäjän olisi varmistettava kirjanpilotietojen eheys, johdonmukaisuus ja luotettavuus **hyväksymällä** komission kirjanpito, koska näin hän varmentaa, että ne antavat kirjanpidosta oikean ja riittävän kuvan.

Tilinpitäjällä olisi oltava riittävät valtuudet vastata tästä tehtävästä ilman, että pääjohtajien vastuu kirjanpilotietojen taustalla olevista tapahtumista tai tilinpitäjälle ilmoitetuista tiedoista muuttuu.

Toinen huolenaihe on riskinhallinta. Se on tehokkaasti käytettynä ennakoiva hallintotyökalu, jonka avulla voidaan tunnistaa poliittisten ja operatiivisten tavoitteiden saavuttamista vaikeuttavat esteet ja jota voidaan käyttää apuna poliittisessa päätöksenteossa, muun muassa priorisoinnissa ja resurssien kohdentamisessa.

Kuten tässä kertomuksessa todetaan, riskinhallinta on komissiossa edelleen varsin vaatimatonta. Pääosastot keskittyvät lähinnä riskianalyysiin, eikä riskinhallintaa ole otettu osaksi tavanomaisia johtamisprosesseja. Näin on yhä siitä huolimatta, että budjettipääosasto on äskettäin tehnyt tällä alalla erittäin tervetulleita aloitteita (niitä käsitellään lähemmin tämän kertomuksen laajemmassa versiossa). Olisi toteutettava koko komission laajuinen riskinhallintamalli, joka käsittää menetelmät ja välineet, jotta komission tasolla voitaisiin laatia kattava yhteenveto riskeistä (keskeiset riskit kattava tarkastelu "ylhäältä alas"). Tämä on välttämätöntä, jotta voidaan hallita sellaisia riskejä, jotka koskevat useampia pääosastoja, ja jotta resurssien kohdentamista koskevat komission päätökset voidaan tehdä parempien tietojen perusteella osana strategista ohjelmasuunnittelua. Tämä olisi myös hyvien käytänteiden mukaista.

Päätelmä 4

Riskejä olisi alettava tarkastella koko komission laajuisesti (keskeiset riskit kattava tarkastelu "ylhäältä alas"). Tämä helpottaisi ennakoivaa riskinhallintaa, sillä se edistää komission keskeisiä tavoitteita ja helpottaa resurssien kohdentamista koskevaa päätöksentekoa.