

EL

EL

EL



ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΩΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ

Βρυξέλλες, 15.6.2005
COM(2005) 257 τελικό

-

**ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ
ΠΡΟΣ ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΚΑΙ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ**

**Ετήσια έκθεση προς την αρμόδια για την απαλλαγή αρχή σχετικά με τους εσωτερικούς ελέγχους του 2004 (Άρθρο 86 παρ. 4 του Δημοσιονομικού Κανονισμού)
Το πλήρες κείμενο υπάρχει μόνο στα FR-DE-EN.**

{SEC(2005) 782 }

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

1.	ΕΙΣΑΓΩΓΗ	3
2.	ΕΠΙΣΚΟΠΗΣΗ ΤΟΥ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟΥ ΕΡΓΟΥ ΤΗΣ ΙΑΣ ΚΑΤΑ ΤΟ 2004	3
3.	ΣΥΝΟΨΗ ΤΩΝ ΚΥΡΙΟΤΕΡΩΝ ΕΥΡΗΜΑΤΩΝ ΚΑΙ ΣΥΣΤΑΣΕΩΝ	5
4.	<i>Συμπεράσματα</i>	9

1. Εισαγωγή

Σκοπός της παρούσας τρίτης ετήσιας έκθεσης επί του εσωτερικού ελέγχου είναι να ενημερώσει την αρμόδια για την απαλλαγή αρχή για τις εργασίες που διεξήγαγε η Υπηρεσία Εσωτερικού Ελέγχου (IAS) της Επιτροπής κατά το 2004.

Η παρούσα έκθεση είναι συντομευμένη έκδοχή της ετήσιας έκθεσης του Εσωτερικού Ελεγκτή ή προς την Επιτροπή σχετικά με τον εσωτερικό έλεγχο (σύμφωνα με το άρθρο 86 παρ. 3 του δημοσιονομικού κανονισμού). Σε μεγάλο βαθμό στηρίζεται στα αποτελέσματα των εργασιών που πραγματοποιήθηκαν από την IAS για την ολοκλήρωση της δράσης 87 της Λευκής Βίβλου για τη Μεταρρύθμιση¹, αλλά λαμβάνει υπόψη και άλλους ελέγχους που οριστικοποιήθηκαν κατά το 2004, συμπεριλαμβανομένων ελέγχων παρακολούθησης προγενέστερων υποχρεώσεων και άλλων σχετικών πηγών όπως επιθεώρηση των ΓΔ που περιλαμβάνονται στην οικγενεια Relex², την πρώτη συνοπτική έκθεση επί των εργασιών που διεξήχθησαν από τις υπηρεσίες εσωτερικού ελέγχου των διαφόρων ΓΔ³ και παρακολούθηση των συστηματικών συστάσεων που διατυπώθηκαν από τον εσωτερικό ελεγκτή κατά το 2003.

Οι λεπτομερείς έλεγχοι και οι έλεγχοι παρακολούθησης που διεξήχθησαν από την IAS κατέληξαν σε **συστάσεις** προς την οικεία ΓΔ, αρμόδια να αναλάβει δράση. Η παρούσα έκθεση επικεντρώνεται σε συστάσεις που έχουν ενδιαφέρον για ολόκληρη της Επιτροπή, συχνά ορίζονται χαρακτηριστικά που μπορεί επίσης να αφορούν και άλλες ΓΔ εκτός από αυτές που ελέγχθηκαν.

2. Επισκοπήση του ελεγκτικού έργου της IAS κατά το 2004

Για να μπορέσει να πραγματοποιήσει την αποστολή της, η IAS ενεργεί σύμφωνα με τον δημοσιονομικό κανονισμό και τον καταστατικό της χάρτη, καθώς και γενικά αναγνωρισμένες αρχές και διεθνή πρότυπα που διέπουν τους πάσης φύσεως εσωτερικούς ελέγχους, π.χ. το πλαίσιο της COSO⁴ και τα επαγγελματικά πρότυπα και τις πρακτικές λεπτομέρειες εφαρμογής του Ινστιτούτου Εσωτερικών Ελεγκτών (Institute of Internal Auditors - ΙΙΑ)⁵. Το ελεγκτικό έργο της IAS επικεντρώνεται σε τέσσερις κύριες κατηγορίες, όπως αυτές ορίζονται από το ΙΙΑ: αξιοπιστία και ακεραιότητα των χρηματοδοτικών και λειτουργικών πληροφοριών, αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητα των πράξεων, προστασία των περιουσιακών στοιχείων και συμμόρφωση προς τη νομοθεσία, τους κανονισμούς και τις συμβάσεις. Επικεντρώνεται επίσης στους στρατηγικούς ή τους υψηλού επιπέδου στόχους της Επιτροπής και στο βαθμό στον οποίο αυτοί συμβαδίζουν και υποστηρίζουν τη γενική αποστολή της⁶.

Το ελεγκτικό έργο της IAS στηρίζεται σε ένα τριετές κυλιόμενο στρατηγικό πρόγραμμα, το ο

¹ Η δράση 87 στη Λευκή Βίβλο για τη μεταρρύθμιση ορίζει η IAS να προβαίνει σε εξέταση των βελτιώσεων και των ενισχύσεων στα συστήματα εσωτερικού ελέγχου των ΓΔ και να διεξάγει πλήρη κύκλο ελέγχων των συστημάτων διαχείρισης και ελέγχου σε όλες τις ΓΔ

²

³

⁴ Βλ. www.coso.org; including the Enterprise Risk Management – Integrated Framework. September, 2004.

⁵ Βλ. www.theiia.org.

⁶ Όπως ορίζεται στο COSO Enterprise Risk Management – Integrated Framework.

ποίο θεσπίστηκε στις αρχές του 2004 και επικαιροποιείται κάθε έτος ανάλογα με τις αναγκαίες αλλαγές. Το ελεγκτικό έργο κατά το 2004 επικεντρώθηκε στην οριστικοποίηση των ελέγχων, σε αξιολογήσεις κινδύνων και συστηματικούς ελέγχους απαραίτητους στο πλαίσιο του προγράμματος εφαρμογής της δράσης 87 (βλ. πίνακα κατωτέρω), και την παρουσίαση των βασικότερων ευρημάτων σε συνοπτική έκθεση της επιτροπής παρακολούθησης του εσωτερικού ελέγχου (APC) τον Σεπτέμβριο 2004 και τον Ιανουάριο 2005⁷. Κατά το 2004 επίσης σημειώθηκε εντατικοποίηση του προγράμματος παρακολούθησης των ελέγχων της IAS, δεδομένου ότι υπήρχε πλέον διαθέσιμο επαρκές ελεγκτικό υλικό από την έναρξη του ελεγκτικού έργου. Στο πλαίσιο αυτό είναι ιδιαίτερα σημαντικό το ελεγκτικό έργο της IAS όσον αφορά την Eurostat, και αυτό θα επεκταθεί και στο 2005.

Η IAS παρουσίασε επίσης, τον Δεκέμβριο 2004, την πρώτη της εξαμηνιαία συνοπτική έκθεση επί των εργασιών που έγιναν από τις υπηρεσίες εσωτερικού ελέγχου των διαφόρων ΓΔ, επιστώντας την προσοχή της Επιτροπής επί ορισμένων τομέων κινδύνου⁸. Όπως σημειώθηκε από την επιτροπή παρακολούθησης του εσωτερικού ελέγχου, οι μελλοντικές εκθέσεις αναμένεται ότι θα αξιοποιήσουν από τα εναρμονισμένα κριτήρια υποβολής εκθέσεων για τους εσωτερικούς ελέγχους της Επιτροπής.

Επισκόπηση των ελέγχων που πραγματοποιήθηκαν κατά το 2004 (και η παρουσίασή τους στα παραρτήματα):

Έλεγχος	Υπόμνημα ελεγκτικού σχεδιασμού	Τελική έκθεση
Οριζόντια, διοικητικά και άλλα συστήματα στήριξης		
OPOCE	2 Μαρτίου 2004	15 Οκτωβρίου 2004
Έλεγχος τοπικών συστημάτων πληροφορικής: COMP	17 Ιουλίου 2003	20 Ιουλίου 2004
Έλεγχος τοπικών συστημάτων πληροφορικής: SG	17 Ιουλίου 2003	31 Ιουλίου 2004
Αξιολόγηση κινδύνων και συστηματικοί έλεγχοι: SG, SJ, OLAF, ADMIN, ADMIN/DS, EPSO, OIB, PMO, DIGIT, SCIC, OIL, DGT, GOPA, 36 αξιολογήσεις κινδύνου στον τομέα πληροφορικής και επικοινωνίας		
Εσωτερικές πολιτικές συμπεριλαμβανομένης και της έρευνας		
EAC	15 Μαρτίου 2004	21 Σεπτεμβρίου 2004
ENV	29 Μαρτίου 2004	17 Σεπτεμβρίου 2004
ESTAT II	17 Νοεμβρίου 2003	19 Μαρτίου 2004
INFSO	30 Απριλίου 2004	20 Οκτωβρίου 2004
JRC	26 Μαρτίου 2004	21 Οκτωβρίου 2004
Αξιολόγηση κινδύνων και συστηματικοί έλεγχοι: ECFIN, ENTR, COMP, SANCO, TREN, JAI, MARKT, TAXUD		
Διαρθρωτικά μέτρα και Κοινή Γεωργική Πολιτική		
EMPL	22 Μαΐου 2003	22 Ιουλίου 2004

⁷ Η APC ενημερώθηκε σχετικά με τα προκαταρκτικά ευρήματα στις 20 Σεπτεμβρίου 2004 και προέβη σε συζήτηση της γενικής έκθεσης στις 14 Ιανουαρίου 2005.

⁸

AGRI : Παρακολούθηση	20 Οκτωβρίου 2004	25 Φεβρουαρίου 2005.
REGIO: Παρακολούθηση	24 Σεπτεμβρίου 2004	23 Δεκεμβρίου 2004
Αξιολόγηση κινδύνων και συστηματικοί έλεγχοι: FISH		
<i>Εξωτερικές πολιτικές, συμπεριλαμβανομένης της προενταξιακής βοήθειας</i>		
AIDCO	31 Ιουλίου 2003	29 Απριλίου 2004
ELARG: Παρακολούθηση	20 Σεπτεμβρίου 2004	21 Ιανουαρίου 2005
Αξιολόγηση κινδύνων και συστηματικοί έλεγχοι: TRADE		

Τα ευρήματα και οι συστάσεις που διατυπώθηκαν από την IAS έγιναν ευρέως αποδεκτά: το 84% του συνόλου των συστάσεων που διατυπώθηκαν έγιναν απολύτως αποδεκτές και το 10% αποδεκτές υπό την επιφύλαξη σχολίων. Αυτό αποτελεί ένδειξη ότι οι συμβουλές των ελεγκτικών υπηρεσιών θεωρούνται χρήσιμες για την επίτευξη βελτιώσεων, αλλά επίσης ότι η διοίκηση αναλαμβάνει τις ευθύνες της όταν αποφασίζει κατά πόσον θέλει ή δεν θέλει να ακολουθήσει τις συστάσεις και με ποιο τρόπο. Σε μία περίπτωση, μια κρίσιμη σύσταση απορρίφθηκε από τον ελεγχόμενο, επειδή έδωσε την εντύπωση ότι κάθε ενέργεια παρακολούθησης ήταν αδύνατο να τύχει διαχείρισης σε επίπεδο ΓΔ.

Αποδοχή των συστάσεων μετά τους ελέγχους της IAS που πραγματοποιήθηκαν κατά το 2004:

	Αποδεκτές	Αποδεκτές με σχόλια	Εν μέρει αποδεκτές	Μη αποδεκτές	Σύνολο	%
Κρίσιμες	39	1	0	1	41	10%
Πολύ σημαντικές	119	21	0	5	145	38%
Σημαντικές	151	22	7	5	185	48%
Ευκαταίες	12	0	1	1	14	4%
Σύνολο	321	44	8	12	385	100%
%	84%	11%	2%	3%	100%	

3. Σύνοψη των κυριοτερων ευρηματων και συστασεων (περισσότερες πληροφορίες στο παραρτημα 3)

Σύσταση 1:

Οι ΓΔ θα πρέπει να καταβάλουν κάθε προσπάθεια για να βελτιώσουν την ποιότητα των δεικτών τους και να αναπτύξουν ολοκληρωμένη προσέγγιση για να καταμετρήσουν και να αξιολογήσουν την απόδοση. Προς το σκοπό αυτό θα πρέπει να εξεταστεί η χρήση του **κοινού πλαισίου αξιολόγησης**, που έχει εκπονηθεί ειδικά για να στηρίξει την εφαρμογή της διαχείρισης τη

ς ποιότητας σε οργανισμούς του δημόσιου τομέα. Πρέπει να οριστούν βασικοί δείκτες απόδοσης, χρηματοδοτικοί και λειτουργικοί, και να αναφέρονται σε «πίνακα αποτελεσμάτων» που θα υποβάλλεται τακτικά στη διοίκηση για να βοηθήσει στην παρακολούθηση και τον έλεγχο της απόδοσης σε βασικούς τομείς. Η χρήση εργαλείων και τεχνικών της συνολικής διαχείρισης της ποιότητας, όπως η **συγκριτική αξιολόγηση** και **έρευνες σχετικά με την ικανοποίηση** θα πρέπει να χρησιμοποιηθούν επιλεκτικά ως μέρος της αναγκαίας ανάδρασης από δικαιούχους επιχορηγήσεων και άλλους ενδιαφερόμενους.

Σύσταση 2:

Σε επίπεδο ΓΔ, η διαχείριση κινδύνων θα πρέπει να ενταχθεί στην κανονική διαδικασία διαχείρισης και να διεξάγεται παράλληλα με τη διαδικασία στρατηγικού σχεδιασμού, και στη συνέχεια να ενσωματώνεται σε εκθέσεις προς τη διοίκηση και στη διαδικασία λήψης αποφάσεων. Οι κρίσιμοι κίνδυνοι και οι διαχειριστικές αποκρίσεις θα πρέπει να αναφέρονται στο ετήσιο διαχειριστικό σχέδιο και την ετήσια έκθεση πεπραγμένων.

Θα πρέπει οι **ομάδες ΓΔ** να αξιολογούν την αποδοτικότητα μιας συγκεκριμένης διαχείρισης κινδύνων που εφαρμόζεται στο πλαίσιο της οικείας ομάδας για τους κυριότερους στόχους της. Αυτό θα επιτρέψει τον καλύτερο συντονισμό και την επισήμανση συνεργιών.

Θα πρέπει να εκπονηθεί μια **επισκόπηση του κινδύνου σε επίπεδο Επιτροπής** (που θα καθιστά δυνατή τη διαμόρφωση πλήρους εικόνας όλων των κινδύνων «από την κορυφή προς τη βάση»), η οποία θα χρησιμοποιηθεί για να στηρίξει τη διαχείριση κινδύνων και τη λήψη αποφάσεων.

Σύσταση 3:

Αν και μερικές ΓΔ έχουν λάβει μέτρα για να συμμορφωθούν με τις πολιτικές/κατευθυντήριες γραμμές ασφαλείας, η διοίκηση χρειάζεται τώρα να μεριμνήσει ώστε να εκπονηθούν και να τεθούν υπό δοκιμή σχέδια για την αποκατάσταση καταστροφών καθώς και εναλλακτικά σχέδια. Είναι επίσης σημαντικό να λαμβάνονται προφυλάξεις για όλα τα μεγάλα συστήματα πληροφοριών ώστε να διασφαλίζεται η ασφάλεια της πληροφορίας και η συνέχεια των επιχειρήσεων.

Βασικές διοικητικές διεργασίες (όπως η διαχείριση των συμβάσεων και των επιχορηγήσεων) πρέπει να υποστηρίζονται από ολοκληρωμένα συστήματα διαχείρισης της πληροφορίας, ώστε να καθίσταται δυνατός για τη διοίκηση ο καλύτερος έλεγχος της εφαρμογής των σχεδίων⁹.

Σύσταση 4:

Κατά την αναθεώρηση του δημοσιονομικού κανονισμού και των κανόνων εφαρμογής πρέπει να δοθεί ιδιαίτερη προσοχή στην απλούστευση και την αναλογικότητα προκειμένου να επιτευχθεί **καλύτερη ισορροπία μεταξύ των πιθανών κινδύνων και του ελεγκτικού κόστους**. Το ίδιο ισχύει π.χ. και για τη διαχείριση των επιχορηγήσεων όπου το ελεγκτικό κόστος, τόσο για την Επιτροπή όσο και για τους δικαιούχους, θα μπορούσε να μειωθεί σημαντικά με την εν αρμόνιση και την απλούστευση των τρόπων χορήγησης ή/και των μεθόδων χρηματοδότησης.

Εκτός από την αναθεώρηση του δημοσιονομικού κανονισμού, αντίστοιχη προσοχή θα πρέπει

⁹ Εξυπακούεται ότι περαιτέρω ανάπτυξη του ABAC κατά το 2005 θα αφορά κάποιες από αυτές τις ανησυχίες, αλλά οι κύριοι των διεργασιών θα πρέπει να βεβαιώνονται για την κατάσταση.

να δοθεί στη σχετική νομοθεσία του εκάστοτε τομέα και τη σχεδίαση των χρηματοδοτικών μέσων και προγραμμάτων.

Σύσταση 5:

Πρέπει να καθιερωθούν δημοσιονομικές διαδικασίες και επίπεδα δευτερεύουσας ανάθεσης, τα οποία θα αναθεωρούνται σε τακτικά διαστήματα βάσει της κατάλληλης αξιολόγησης κινδύνων προκειμένου να ευθυγραμμίζονται επίπεδα κινδύνου και έλεγχοι. Οι συναλλαγές χαμηλού κινδύνου πρέπει να τυγχάνουν απλουστευμένων χειρισμών και, αντίθετα, οι συναλλαγές υψηλότερου κινδύνου πρέπει να τυγχάνουν της έγκρισης ανωτέρων διοικητικών στελεχών ή επιπρόσθετης εκ των προτέρων έγκρισης.

Σύσταση 6:

Πρέπει να ενισχυθεί και να διεξάγεται σε τακτή βάση εκ μέρους της διοίκησης εποπτεία της αποτελεσματικής εφαρμογής των εσωτερικών διαδικασιών, συμπεριλαμβανομένων μεταξύ άλλων, του διαχωρισμού καθηκόντων, των ρυθμίσεων δευτερεύουσας ανάθεσης και αναπλήρωσης, και της συμμόρφωσής τους προς τον δημοσιονομικό κανονισμό (ΔΚ), τους κανόνες εφαρμογής (ΚΕ) και άλλους συναφείς κανονισμούς.

Πρέπει να ενισχυθούν οι εκ των υστέρων έλεγχοι για να διασφαλιστεί η αποδοτική και συνεχής λειτουργία των εσωτερικών ελέγχων όπως προβλέπονται. Προς τον σκοπό αυτό, οι ετήσιες δηλώσεις των ΓΔ πρέπει να αναφέρονται ειδικά στον επαρκή χαρακτήρα των εσωτερικών ελέγχων που καθιερώνονται (σχεδιασμός) και την αποδοτική λειτουργία τους κατά την περίοδο που καλύπτεται από τις δηλώσεις¹⁰.

Σύσταση 7:

Η μεθοδολογία, και ειδικότερα η αξιολόγηση κινδύνων, που ακολουθείται για τη διεξαγωγή δημοσιονομικών ελέγχων θα πρέπει να βελτιωθεί. Θα πρέπει να προβλεφθεί σε ετήσια βάση μια επισκόπηση των αποτελεσμάτων, που θα παρουσιάζεται στην ετήσια έκθεση δραστηριοτήτων και θα παγιώνεται στη συνθετική έκθεση της οικείας ΓΔ. Θα πρέπει να επισημανθούν τα επαναλαμβανόμενα ή συστηματικά θέματα μαζί με τις ενέργειες που γίνονται από τη διοίκηση ώστε να μην επαναληφθούν.

Σύσταση 8:

Πρέπει να αναπτυχθεί μια σαφής ελεγκτική στρατηγική για τους ελέγχους κλεισίματος και να σχεδιαστούν εγκαίρως ενέργειες και να συμπεριληφθούν στο γενικό ελεγκτικό σχέδιο. Μεταξύ των βασικών στοιχείων περιλαμβάνονται: σαφής και τεκμηριωμένη διαδικασία, και πρότυπο αξιολόγησης κινδύνων για τους ελέγχους του συστήματος προκειμένου για την επιλογή των ελέγχων περάτωσης· οι ρόλοι και οι αρμοδιότητες πρέπει να είναι σαφείς και διακεκριμένοι (συμπεριλαμβανομένων διαδικασιών για την έγκριση εκθέσεων και διαδικασίες παρακολούθησης)· και επαρκείς πόροι για το έργο. Για να αποφευχθούν οι καθυστερήσεις, θα πρέπει να γίνονται εξορθολογισμός της ροής των εργασιών. Πρέπει να τηρούνται οι ενδεικτικές προθεσμίες για κάθε φάση της διαδικασίας. Πρέπει να προσδιοριστεί σε ελεγκτικό εγχειρίδιο η μεθοδολογία των ελέγχων περάτωσης.

¹⁰ Ας σημειωθεί ότι υπάρχει πρόοδος στο σημείο αυτό. Η εγκύκλιος για τις εκθέσεις ετήσιας δραστηριότητας του 2004, με ημερομηνία 3 Δεκεμβρίου 2004 (SEC(2004)1562), τονίζει κυρίως την ανάγκη να περιγράφεται το καθιερωμένο σύστημα εσωτερικού ελέγχου και μέχρι ποίου βαθμού θεωρείται αποτελεσματικό για την αντιμετώπιση βασικών κινδύνων (ειδικότερα, σημεία 3 και 4).

Πρέπει να καθιερωθούν κατάλληλα εργαλεία υποβολής εκθέσεων για να διασφαλιστεί η ενδε δειγμένη παρακολούθηση της διαδικασίας ελέγχων περάτωσης και των διαδικασιών ανάκτησης που κινούνται ως αποτέλεσμα των ελέγχων.

Πρέπει να ληφθούν τα αναγκαία διορθωτικά μέτρα, στις κεντρικές υπηρεσίες και τις αντιπροσωπίες της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, για να επιλυθούν τα επισημανθέντα προβλήματα, ειδικότερα όσον αφορά τις ανεπάρκειες και τις ελλείψεις στα συστήματα ίδιας διαχείρισης της Επιτροπής και τα συστήματα ελέγχου της, και να αρχίσουν οι ανακτήσεις σύμφωνα με τον δημοσιονομικό κανονισμό και τους κανόνες εφαρμογής.

Σύσταση 9:

Διπλή χρηματοδότηση: Πρέπει να προωθηθεί και να ενισχυθεί μια αποδοτικότερη χρησιμοποίηση από τις ΓΔ των υφιστάμενων μέσων, π.χ. των υπευθύνων δηλώσεων, με δυνατότητα εφαρμογής νομικών κυρώσεων σε περίπτωση ψευδών δηλώσεων, των λογιστικών απαιτήσεων που επιβάλλονται στους δικαιούχους επιχορηγήσεων, και των συστηματικών ή επιλεκτικών διαβουλεύσεων με άλλες ΓΔ¹¹. Πρέπει να καταστούν δυνατοί και να υποστηριχθούν από εργαλεία σε επίπεδο Επιτροπής επιπρόσθετοι έλεγχοι ώστε να περιοριστεί ο κίνδυνος διπλής χρηματοδότησης. Προς τον σκοπό αυτό, η δημιουργία της βάσης δεδομένων ABAC Contracts και του κεντρικού μητρώου νομικών οντοτήτων, κατά το τελευταίο τρίμηνο του 2004, θα αποτελέσει θετικό βήμα αλλά δεν θα εγγυάται πλήρη πρόληψη. Ιδανικό θα ήταν να ενισχυθεί το σύστημα ώστε να επισημαίνονται περιπτώσεις όπου ο ίδιος αντισυμβαλλόμενος/δικαιούχος λαμβάνει κοινοτική χρηματοδότηση από διάφορες ΓΔ για την ίδια δραστηριότητα.

Επιλογή εμπειρογνώμωνων – ενδεχόμενη σύγκρουση συμφερόντων: Πρέπει να επέλθουν βελτιώσεις ως προς τους εμπειρογνώμονες που εμπλέκονται στην επιλογή του έργου. Θα πρέπει να προσλαμβάνονται ανεξάρτητοι εμπειρογνώμονες με τις κατάλληλες διαδικασίες πρόσκλησης υποβολής υποψηφιοτήτων. Από τους επιλεγέντες εμπειρογνώμονες ζητείται να υπογράφουν δήλωση για θέματα σύγκρουσης συμφερόντων (όπως συμβαίνει ήδη σε ορισμένες ΓΔ)¹².

Σύσταση 10:

Επικύρωση εσωτερικών ελέγχων: Πρέπει να ληφθούν μέτρα ώστε να οριστικοποιείται η υποχρεωτική επικύρωση των συστημάτων εσωτερικού ελέγχου στους εθνικούς οργανισμούς πριν από τον νέο κύκλο προγραμματισμού. Πρέπει να λαμβάνονται δηλώσεις αξιοπιστίας της διαχείρισης στα κράτη μέλη. Πρέπει να βελτιωθεί η παρακολούθηση των θεμάτων που προκύπτουν από τις εκθέσεις πιστοποίησης που εκπονούνται από τους ανεξάρτητους ελεγκτές.

Εκτέλεση του προϋπολογισμού: Για να υπάρξει πληρέστερη εικόνα του προγράμματος εκτέλεσης, πρέπει να εκπονηθούν στατιστικές που να λαμβάνουν υπόψη τόσο τις πληρωμές που κάνει η αρμόδια ΓΔ όσο και εκείνες που κάνουν οι σχετικοί εθνικοί οργανισμοί. Οι εμπλεκόμενες υπηρεσίες θα πρέπει επίσης να οργανώνουν στενότερη παρακολούθηση των προκαταβολών και των πιστωτικών τόκων.¹³

¹¹ Βλ. τίτλο V: Ανάθεση δημοσίων συμβάσεων, του Δημοσιονομικού κανονισμού, ειδικότερα άρθρο 133 των κανόνων εφαρμογής.

¹² Ας σημειωθεί ότι για ορισμένες ΓΔ το υφιστάμενο νομικό πλαίσιο μπορεί να προβλέπει διαφορετικούς κανόνες.

¹³ Οι εξελίξεις του ABAC αναμένεται ότι θα αντιμετωπίσουν αυτά τα θέματα.

Εκ των υστέρων έλεγχοι που διενεργούνται από τους εθνικούς οργανισμούς: Πρέπει να καθοριστούν κατευθυντήριες γραμμές για τις ελάχιστες απαιτήσεις και την ελάχιστη κάλυψη που παρέχουν οι εθνικοί οργανισμοί με εκ των υστέρων ελέγχους που διεξάγουν οι δεύτεροι. Για παράδειγμα, δεν επισημαίνονται κατά τρόπο αξιόπιστο οι χρηματοδοτικοί κίνδυνοι και οι ευθύνες που έχουν σχέση με τις χρηματοδοτικές ζημιές λόγω αφερεγγυότητας των δικαιούχων.

Σύσταση 11:

Για να ενισχυθούν οι υφιστάμενοι έλεγχοι ώστε να περιοριστούν οι κίνδυνοι συμπαιγνιών, σύγκρουσης συμφερόντων και πράξεων από κατόχους εμπιστευτικών πληροφοριών, πρέπει να πραγματοποιηθεί ανάλυση για να εντοπιστούν οι αντισυμβαλλόμενοι ή οι δικαιούχοι που εμφανίζουν σημαντική συγκέντρωση του προϋπολογισμού της οικείας ΓΔ. Πρέπει να δοθεί ιδιαίτερη προσοχή συνεπώς τόσο στις ιδιωτικές όσο και στις μη κυβερνητικές οργανώσεις που λαμβάνουν τακτική χρηματοδότηση από τις υπηρεσίες της Επιτροπής είτε μέσω συμβάσεων είτε μέσω επιχορηγήσεων.

Σύσταση 12:

Οι ΓΔ που αναθέτουν σημαντικό μέρος των βασικών τους δραστηριοτήτων σε ένα μόνο υπεργολάβο επανειλημμένα και για μακρά χρονική περίοδο θα πρέπει να αξιολογήσουν προσεκτικά τους κινδύνους που συνεπάγεται μια τέτοιου είδους εξάρτηση, και να υποβάλλουν την υπόθεση προς επίσημη έγκριση εκ μέρους της ιεραρχίας.

Σύσταση 13:

Επιδότησεις λειτουργίας σε ΜΚΟ και συμμόρφωση προς τον δημοσιονομικό κανονισμό (ΔΚ) και τους κανόνες εφαρμογής (ΚΕ): πρέπει να διασφαλιστεί η συμμόρφωση με τον ΔΚ και τους ΚΕ.

Πρέπει να σημειωθεί πρόοδος, συμπεριλαμβανομένων του κατάλληλου προγραμματισμού και της κοινοποίησης στις οικείες ΜΚΟ, ώστε να διασφαλιστεί η συμμόρφωση με την απαίτηση που ορίζεται στον δημοσιονομικό κανονισμό για προοδευτική μείωση της χρηματοδότησης των εξόδων λειτουργίας.

4. Συμπεράσματα

Το 2004 επετεύχθησαν ορισμένα ορόσημα όσον αφορά τη συνεχή προσπάθεια της Επιτροπής να εκσυγχρονίσει και να ενισχύσει τα συστήματα διαχείρισης και ελέγχου. Ο νέος κανονισμός υπηρεσιακής κατάστασης του προσωπικού τέθηκε σε εφαρμογή και οι Γενικές Διευθύνσεις συνέχισαν τις προσπάθειές τους προς βελτίωση των συστημάτων εσωτερικού ελέγχου που καθιερώθηκαν με την μεταρρύθμιση της Επιτροπής. Η Υπηρεσία Εσωτερικού Ελέγχου (IAS) ολοκλήρωσε τη λεγόμενη δράση 87 της Λευκής Βίβλου για τη μεταρρύθμιση¹⁴ με τη διεξαγωγή ή εσωτερικών ελέγχων (μεταξύ των οποίων συστηματικοί έλεγχοι και αξιολόγηση κινδύνων σε 33 υπηρεσίες της Επιτροπής).

Εξετάζοντας το θέμα υπό περισσότερο στρατηγική προοπτική, οι ελεγκτικές εργασίες και οι διατυπωθείσες συστάσεις οδήγησαν τον εσωτερικό ελεγκτή σε σειρά **συμπερασμάτων** από τ

¹⁴ [ως ανωτέρω]

α οποία η Επιτροπή θα μπορούσε να αποκομίσει σημαντικά οφέλη ως προς τη διακυβέρνηση και τη λειτουργία της.

Το σύστημα εσωτερικού ελέγχου

Σε ένα εγχείρημα αυτοαξιολόγησης¹⁵ οι ΓΔ κατέδειξαν ότι έχουν επιτύχει υψηλό επίπεδο συμμόρφωσης προς τα πρότυπα εσωτερικού ελέγχου. Μεγάλη πρόοδος επιβεβαιώθηκε επίσης με τους ελέγχους της IAS. Εντούτοις, οι έλεγχοι αυτοί αποκάλυψαν επίσης ότι παραμένουν κρίσιμες ελεγκτικές αδυναμίες και ότι είναι ακόμα αναγκαίες βελτιώσεις σε βασικούς τομείς όπως η διαχείριση επιχορηγήσεων και οι δημόσιες συμβάσεις, η εποπτεία της διαχείρισης και οι εκ των υστέρων έλεγχοι (τόσο για κονδύλια που διαχειρίζεται μόνη της η Επιτροπή όσο και κονδύλια που είναι αντικείμενο επιμερισμένης διαχείρισης με τα κράτη μέλη) και ότι η Επιτροπή είναι ακόμα εκτεθειμένη σε ενδεχόμενες ελεγκτικές δυσλειτουργίες.

Συμπέρασμα αριθ. 1:

Παρά τη σημαντική πρόοδο των εσωτερικών ελέγχων, παραμένουν ακόμα **σημαντικές αδυναμίες** σε τομείς όπως η διαχείριση επιχορηγήσεων, οι δημόσιες συμβάσεις, η εποπτεία της διαχείρισης και οι εκ των υστέρων έλεγχοι. Οι αδυναμίες αυτές θα πρέπει να αντιμετωπιστούν επείγοντως.

Το διακύβευμα είναι εντούτοις σημαντικότερο και διττό: κατ' αρχάς, η συμμόρφωση με τα πρότυπα εσωτερικού ελέγχου δεν αποτελεί αυτοσκοπό. Αυτό που έχει σημασία είναι τα συστήματα εσωτερικού ελέγχου να παρέχουν επαρκή διασφάλιση ως προς την επίτευξη των στόχων της Επιτροπής, να υπάρξει συμμόρφωση προς τις νομοθετικές και κανονιστικές διατάξεις καθώς και αξιοπιστία των δημοσιονομικών εκθέσεων που εκπονεί η Επιτροπή¹⁶. Δεύτερον, η λύση δεν έγκειται απαραίτητα σε περισσότερους ελέγχους, αλλά σε καλύτερους και αποτελεσματικότερους από άποψη κόστους ελέγχους. Οι νεοθεσπισθέντες κανόνες και κανονισμοί πρέπει τώρα να περάσουν στην επόμενη λογικά φάση τους, δηλ. πρέπει να τελειοποιηθούν με βάση τα αντληθέντα διδάγματα, λαμβάνοντας υπόψη την **απλούστευση και αναλογικότητα** όσον αφορά το κόστος και τους κινδύνους.

Το ίδιο ισχύει και για την επιμερισμένη διαχείριση, όπου, για να είναι αποδοτική, η αξιοπιστία της διαχείρισης πρέπει να προέρχεται κατά κύριο λόγο από τα κράτη μέλη και όχι από περισσότερους επιτόπιους ελέγχους της Επιτροπής. Αυτός είναι ο λόγος για τον οποίο η IAS πρότεινε, στην τελευταία ετήσια έκθεση, να καθιερωθούν αναλυτικές καταστάσεις και δηλώσεις αξιοπιστίας της διαχείρισης προερχόμενες από τους εθνικούς ελεγκτικούς φορείς¹⁷.

Πρέπει να γίνουν πρόσθετες ενέργειες για να ενσωματωθούν οι έλεγχοι στις καθιερωμένες διαδικασίες διαχείρισης. Για παράδειγμα, ο σχεδιασμός και ο καθορισμός στόχων δεν έχουν ακόμα ενσωματωθεί επαρκώς στις κανονικές δραστηριότητες διαχείρισης, με αποτέλεσμα να υπάρχει περιορισμένος αντίκτυπος και παραγωγικότητα σε επίπεδο ΓΔ. Θα είναι καθοριστικό να υπάρξει μέριμνα ώστε οι διαχειριστές να κατανοούν ότι αν εκτελούνται σωστά οι εσωτερικοί έλεγχοι θα βοηθούνται αποτελεσματικά στην υλοποίηση των στόχων τους.

¹⁵ Ενημέρωση της αυτοαξιολόγησης ως προς την ετοιμότητα των υπηρεσιών, σύμφωνα με τις βασικές κατευθύνσεις εσωτερικού ελέγχου της 31^{ης} Δεκεμβρίου 2004, SEC(2004)250 της 3^{ης}2 Μαρτίου 2004

¹⁶ Όπως τονίζεται στη σύνθεση των ετήσιων εκθέσεων δραστηριοτήτων 2003 των ΓΔ και υπηρεσιών, COM(2004)418 της 9^{ης} Ιουνίου 2004.

¹⁷ Μεταξύ άλλων και για τους εθνικούς φορείς στο πλαίσιο της έμμεσης κεντρικής διαχείρισης.

Συμπέρασμα αριθ. 2:

Οι Γενικές Διευθύνσεις πρέπει να επιδιώξουν την **αποτελεσματικότητα των ελεγκτικών συστημάτων τους** – πέρα από τη συμμόρφωση. Πρέπει να λαμβάνονται περισσότερο υπόψη η σχέση κόστους-αποτελέσματος και οι κίνδυνοι κατά τον σχεδιασμό των ελέγχων. Για την επιμερισμένη διαχείριση αυτό συνεπάγεται μεγαλύτερη **αξιοπιστία της διαχείρισης εκ μέρους των κρατών μελών**.

Οριζόντιες λειτουργίες

Το Σώμα έχει **συλλογική** πολιτική και δημοσιονομική **ευθύνη** για τον προϋπολογισμό των Κοινοτήτων (συμπεριλαμβανομένων και των κονδυλίων στο πλαίσιο της επιμερισμένης διαχείρισης). Εντούτοις, η δομή της δημοσιονομικής διαχείρισης και του ελέγχου της Επιτροπής εστιάζεται κατά κύριο λόγο στις οικείες Γενικές Διευθύνσεις και τις δηλώσεις υπευθυνότητας/αξιοπιστίας της διαχείρισής τους. Μια προοπτική από την οπτική γωνία κυρίως των ΓΔ σημαίνει ότι υπάρχει αυξημένη πιθανότητα να μην καλύπτονται επαρκώς ή να αμβλύνονται σημαντικά ελεγκτικά προβλήματα ή κίνδυνοι, κυρίως οριζόντιοι. Για παράδειγμα αναφέρεται ο κίνδυνος διαφορετικής εφαρμογής των κανόνων, διαφορετικής σύλληψης και εκτέλεσης των πολιτικών, η δυσκολία συγκέντρωσης βασικών στοιχείων λογιστικής και διαχείρισης προερχόμενων από τις ΓΔ, που αποτελούν τη βάση των λογιστικών και διαχειριστικών εκθέσεων της Επιτροπής. Ορισμένες από αυτές τις οριζόντιες λειτουργίες, όπως π.χ. η εκπόνηση του προϋπολογισμού της Επιτροπής, είναι ήδη καθιερωμένες. Η Επιτροπή έχει επίσης σημειώσει σημαντική πρόοδο ως προς την ενίσχυση του συντονισμού και της συνοχής των πολιτικών, ειδικότερα με την καθιέρωση δικτύων υψηλού επιπέδου και τη δημιουργία της DIGIT. Εντούτοις, ορισμένες οριζόντιες λειτουργίες δεν έχουν ακόμα καλυφθεί επαρκώς.

Ο δημοσιονομικός κανονισμός, όπως αναθεωρήθηκε το 2002, δεν προβλέπει ρητά ο ελεγκτής να πιστοποιεί την ακεραιότητα, συνοχή και αξιοπιστία ("πιστή εικόνα") των λογαριασμών. Εντούτοις, αυτό το μέτρο θα ενίσχυε το σύστημα ελέγχου. Θα εξασφάλιζε τη συνοχή και αξιοπιστία των λογαριασμών της Επιτροπής και ως εκ τούτου θα παρείχε επαρκή προστασία στο Σώμα.

Η πιστοποίηση των λογαριασμών αποτελεί φυσική συνέχεια της εξουσίας του ελεγκτή να καθορίζει πρότυπα λογιστικής: η δυνατότητα πιστοποίησης σημαίνει π.χ. ότι έχουν διεξαχθεί οι έλεγχοι αξιοπιστίας και οι έλεγχοι συνοχής προκειμένου να ελαχιστοποιηθούν οι διαφορές στην εφαρμογή ή την κακή εφαρμογή των κανόνων. Τα διδάγματα που αποκομίζονται από τους ελέγχους αυτούς μπορούν στη συνέχεια να χρησιμοποιηθούν από τον ελεγκτή για τη βελτίωση και την προσαρμογή των κανόνων και των διαδικασιών, όπου χρειάζεται. Αυτό δεν σημαίνει ότι θα επανακαθιερωθεί η εκ των προτέρων έγκριση των μεμονωμένων συναλλαγών, και δεν περιορίζει την προφανή ευθύνη των αρμοδίων του τομέα για τη σωστή εφαρμογή των κανόνων, όπως συμβαίνει σε οποιαδήποτε άλλο τομέα δραστηριότητας της Επιτροπής.

Αυτός είναι ο λόγος για τον οποίο η IAS συνιστά τη πιστοποίηση των λογαριασμών από τον ελεγκτή. Αυτή η συστηματική ευθύνη ουδόλως μειώνει την ευθύνη των ελεγχόμενων ως προς την διασφάλιση της αξιοπιστίας των πληροφοριών που παρέχονται στον ελεγκτή. Τώρα είναι η κατάλληλη στιγμή να προβληθεί αυτή η βασική παράλειψη, δεδομένου ότι το νέο σύστημα λογιστικής των δεδουλευμένων αυξάνει το επίπεδο λογιστικής εμπειρογνομosύνης που απαιτείται σε ολόκληρη την Επιτροπή.

Συμπέρασμα αριθ. 3:

Προκειμένου να εξασφαλιστεί ακεραιότητα, συνοχή και αξιοπιστία των λογαριασμών, ο **ελεγκτής** θα πρέπει να **πιστοποιεί** τους λογαριασμούς της Επιτροπής, επιβεβαιώνοντας ότι παρέχουν πιστή εικόνα.

Ο ελεγκτής θα πρέπει να διαθέτει επαρκή εξουσία ώστε να μπορεί να ασκεί αυτή την αρμοδιότητα χωρίς να αλλοιώνεται η ευθύνη των γενικών διευθυντών για τις υποκείμενες συναλλαγές και την αξιοπιστία των πληροφοριών που παρέχονται στον ελεγκτή.

Άλλος τομέας ανησυχίας είναι η διαχείριση κινδύνων. Όταν γίνεται αποτελεσματική χρήση, η διαχείριση κινδύνου χρησιμεύει ως εργαλείο ενεργού διαχείρισης για την επισήμανση των εμποδίων στην επίτευξη στόχων πολιτικής και λειτουργικών στόχων και την παροχή βοήθειας στην λήψη πολιτικών αποφάσεων, μεταξύ άλλων και την ιεράρχηση των προτεραιοτήτων και τη χορήγηση πόρων.

Όπως εκτίθεται στην παρούσα έκθεση, η διαχείριση κινδύνων στην Επιτροπή ευρίσκεται ακόμα σε εμβρυϊκό στάδιο. Οι ΓΔ εστιάζουν την προσοχή τους κυρίως στην ανάλυση των κινδύνων και η διαχείριση κινδύνων δεν έχει ενσωματωθεί στην κανονική διαδικασία διαχείρισης. Η κατάσταση δεν άλλαξε παρά το γεγονός ότι η ΓΔ BUDG έχει πρόσφατα ξεκινήσει ιδιαίτερα θετικές πρωτοβουλίες στον τομέα αυτό (οι εν λόγω πρωτοβουλίες εκτίθενται λεπτομερώς στο κυρίως τμήμα της παρούσας έκθεσης). Πρέπει ακόμα να τεθεί σε εφαρμογή μια προσέγγιση στη διαχείριση κινδύνων, συνοδευόμενη από μεθοδολογία και εργαλεία, που θα καλύπτει ολόκληρη την Επιτροπή και θα καταλήξει σε μια ενοποιημένη εξέταση των κινδύνων σε επίπεδο Επιτροπής (επιτρέποντας μια πλήρη εικόνα «από την κορυφή προς τη βάση» των βασικών κινδύνων). Κάτι τέτοιο φαίνεται ότι είναι ουσιαστικό για τη διαχείριση κινδύνων που έχουν σχέση με πολλές ΓΔ καθώς και για την καλύτερη ενημέρωση ως προς τις αποφάσεις της Επιτροπής για τη χορήγηση πόρων στο πλαίσιο του κύκλου στρατηγικού σχεδιασμού και προγραμματισμού, ενώ παράλληλα συνάδει με τις βέλτιστες πρακτικές.

Συμπέρασμα αριθ. 4:

Πρέπει να εφαρμοστεί μια **διαδικασία εξέτασης των κινδύνων σε επίπεδο ολόκληρης της Επιτροπής** (επιτρέποντας τη διαμόρφωση πλήρους εικόνας «από την κορυφή προς τη βάση» των βασικών κινδύνων). Κάτι τέτοιο θα διευκόλυνε την ενεργό διαχείριση κινδύνων που έχουν σχέση με βασικούς στόχους της Επιτροπής καθώς και την λήψη αρτιότερων αποφάσεων για τη χορήγηση πόρων.