EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 30.5.2007
KOM(2007) 280 lopullinen

VUOSIKERTOMUS

VASTUUVAPAUDEN MYÖNTÄVÄLLE VIRANOMAISELLE

VUONNA 2006 TOIMITETUISTA SISÄISISTÄ TARKASTUKSISTA

(komission esittämä)

{SEK(2007) 708}

SISÄLLYSLUETTELO

1. Johdanto 3
2. Työympäristö ja tarkastussuunnitelma 3
2.1. Työympäristö 3
2.2. Sisäisen valvonnan prosessin kehittyminen 4
2.3. Sisäisen tarkastuksen toimialan tarkastussuunnitelman täytäntöönpano 5
2.4. Suositusten hyväksyminen ja tarkastettavien ja sidosryhmien näkökannat 6
3. Tarkastushavainnot 8
3.1. Kaikkien sisäisestä tarkastuksesta vastaavien toimintojen laadunarviointi 8
3.2. Hallintotapa, suunnittelu ja organisointi 8
3.3. EU:n varojen hallinnointi 10
3.4. Henkilöstöhallinto 11
3.5. ABAC 11
3.6. Seurantatoimet 12
4. Päätelmät 12

1. JOHDANTO

Tällä kertomuksella tiedotetaan varainhoitoasetuksen 86 artiklan 4 kohdan mukaisesti vastuuvapauden myöntävälle viranomaiselle komission sisäisen tarkastuksen toimialan (IAS) toiminnasta vuonna 2006. Sen perustana on varainhoitoasetuksen 86 artiklan 3 kohdan mukainen sisäisen tarkastuksen toimialan kertomus, joka koskee tärkeimpiä tarkastushavaintoja ja jossa tarkastellaan sisäisen tarkastuksen ammattistandardien mukaisesti myös merkittäviä avoimia riskejä, valvontakysymyksiä sekä organisaation johtamis- ja hallintojärjestelmää. Tämä kertomus perustuu sisäisen tarkastuksen toimialan tarkastustyöhön ja konsultointitehtäviin vuonna 2006. Siinä otetaan huomioon myös pääosastojen omien, sisäisestä tarkastuksesta vastaavien toimintojen työ sisäisen tarkastuksen toimialan kahdesti vuodessa kyseisestä toiminnasta laatimien kertomusten perusteella. Kertomus ei kata yhteisön erillisvirastoihin liittyvää sisäisen tarkastuksen toimialan tarkastustyötä; poikkeuksena tästä ovat työohjelman täytäntöönpanoa koskevat luvut[1].

Komissio vastaa sisäisen tarkastajan havaintoihin ja päätelmiin pääosastojen vuotuisia toimintakertomuksia koskevassa yhteenvetokertomuksessa. Komissio ottaa tässä samanaikaisesti laadittavassa yhteenvetokertomuksessa kantaa sisäisen tarkastajan, Euroopan tilintarkastustuomioistuimen ja vastuuvapauden myöntävän viranomaisen esille tuomiin tai sisäisen tarkastuksen seurantakomitean taikka budjettipääosaston pääjohtajan yleiskatsauksessaan tarkastelemiin yleisiin kysymyksiin. Tämä tarkoittaa, että komissio ei välttämättä ole samaa mieltä kaikista tässä kertomuksessa esitetyistä näkemyksistä tai kannoista. Näitä näkemyseroja käsitellään toimielimen ja sen sisäisen tarkastajan välisessä tavanomaisessa vuoropuheluprosessissa.

2. TYÖYMPÄRISTÖ JA TARKASTUSSUUNNITELMA

2.1. Työympäristö

Tammikuussa 2006 esitettiin 16 erillistä ehdotusta sisältävä toimintasuunnitelma, jonka aiheena on yhdennetyn sisäisen valvonnan kehyksen kehittämistä koskeva suunnitelma. Komissio paransi vastuuvelvollisuutta esimerkiksi kunkin pääjohtajan erikseen esittämillä lausumilla ja varaumilla ja otti myös yhteenvetokertomuksen avulla ensimmäistä kertaa selkeästi poliittisen vastuun hallinnoinnista.

Komission tilinpitäjä esitti Euroopan tilintarkastustuomioistuimelle vuoden 2005 tilinpäätöksen, joka on kokonaisuudessaan laadittu suoriteperusteisen kirjanpidon pohjalta kansainvälisesti hyväksyttyjen tilinpäätösstandardien mukaisesti. Tilintarkastustuomioistuin totesi, että asiassa on saatu aikaan huomattavaa edistystä. Vie aikaa, ennen kuin kaikkia tilinpäätösstandardeja noudatetaan kattavasti kaikkialla komissiossa. Siirtyminen varoja koskevasta ABAC-sovelluksesta SAP-järjestelmään ja sopimuksia koskevan ABAC-sovelluksen sisällyttäminen ABAC Workflow -järjestelmään ovat vielä alustavassa selvitysvaiheessa. Tärkeisiin meneillään oleviin tehtäviin kuuluu uuden kirjanpitojärjestelmän käyttöönotto asteittain myös Euroopan kehitysrahaston osalta samoin kuin erillisvirastoissa, Euroopan talous- ja sosiaalikomiteassa, alueiden komiteassa ja komission lähetystöissä.

[1] Joissakin tapauksissa erillisvirastojen tarkastusten perusteella on kuitenkin annettu komissiota koskevia suosituksia, jotka on otettu huomioon kohdassa 2.4. esitetyissä tilastotiedoissa.

Muutetussa varainhoitoasetuksessa[2], joka tuli voimaan 1. toukokuuta 2007, säädetään, että tilinpitäjä varmentaa tilinpäätökseen allekirjoituksellaan ja että tilinpitäjä voi tarkistaa saamansa tiedot.

Toimeenpanovirastojen perustaminen jatkui, ja joissakin tapauksissa virastoilla on myös sisäisen tarkastuksen toimintoja. Sisäisen tarkastuksen toimiala tarkasti, oliko yhdellä virastolla valmiudet ottaa hoitaakseen ohjelman toimeenpanotehtävät vastaavalta pääosastolta. Erityistä huomiota olisi kiinnitettävä siihen, että tehtävät siirretään pääosastoilta niiden toimenpanovirastoille selvästi ja jäsennellysti.

Komissio tehosti toiminnan jatkuvuuden hallintaa ja antoi puitetiedonannon valmisteluista, joiden avulla varaudutaan komission toimintaa, henkilöstöä, rakennuksia, tietoja ja muuta omaisuutta koskeviin merkittäviin häiriöihin, jotta toiminnan jatkuvuus voidaan turvata mahdollisimman hyvin.

Komissio on järjestänyt ensimmäisen etiikkapäivänsä. Se oli yhden päivän pituinen koulutustilaisuus, jonka neljään ryhmätyöhön henkilöstö osallistui vilkkaasti. Tilaisuuden avulla haluttiin lisätä henkilöstön tietoisuutta eettisistä kysymyksistä ja virittää eri pääosastoissa ja yksiköissä keskustelua etiikasta ja lahjomattomuudesta.

Nämä tulokset ovat eittämättä rohkaisevia, mutta toisaalta on muistettava, että komissio hallinnoi yhä noin 80 prosenttia EU:n talousarviosta yhdessä jäsenvaltioiden kanssa. Yhdennetyn sisäisen valvonnan kehyksen luomiseen tähtäävien toimien onnistuminen riippuukin suuresti siitä, onko jäsenvaltioilla tahtoa ja valmiuksia panna täytäntöön sellaisia vaikuttavia ja tehokkaita valvontajärjestelmiä, joilla riski saadaan pienenemään hyväksyttävälle tasolle, ja antaa tarkastuslausumia tällaisista järjestelmistä.

2.2. Sisäisen valvonnan prosessin kehittyminen

Sisäisen tarkastuksen toimiala suoritti vuonna 2006 ensimmäistä kertaa laadunarvioinnin kaikista sisäisestä valvonnasta vastaavista komission toiminnoista, joita on yhteensä 32. Arviointi oli hyvää valmistautumista koordinoidun strategisen tarkastussuunnittelun käyttöönottoon (useimmat sisäisestä tarkastuksesta vastaavat toiminnot osallistuvat koordinoituun suunnitteluun) ja toimintaperiaatteiden tarkistamiseen (tarkistustyö on jo alkanut).

Sisäisen tarkastuksen toimialan ja sisäisestä tarkastuksesta vastaavien toimintojen välinen yhteistyö parani entisestään vuonna 2006 muun muassa uusien yhteisten tarkastusten ansiosta. Toimivasta yhteistyösuhteesta Euroopan tilintarkastustuomioistuimen kanssa ovat esimerkkeinä tarkastussuunnitelmien koordinointi, yhteiset koulutustoimet ja ABAC-järjestelmän tarkastuksia koskeva yhteistyö.

Jotta tarkastajat voisivat laatia kohdennetumpia tarkastuskertomuksia, otettiin käyttöön uudistetut tarkastus- ja seurantakertomusten mallit.

Tehtiin valmisteluja, joiden tavoitteena on ottaa käyttöön tarkastustenhallinnointijärjestelmän uusi käyttäjäystävällisempi verkkopohjainen versio vuoden 2007 ensimmäisellä neljänneksellä.

Vuonna 2007 tehostetaan tärkeiden kysymysten kartoittamista yksinkertaistamisehdotuksia varten.

---

[2] Neuvoston asetus (EY, Euratom) N:o 1995/2006, annettu 13 päivänä joulukuuta 2006, Euroopan yhteisöjen yleiseen talousarvioon sovellettavasta varainhoitoasetuksesta annetun asetuksen (EY, Euratom) N:o 1605/2002 muuttamisesta (EUVL L 390, 30.12.2006, s. 1).

2.3. Sisäisen tarkastuksen toimialan tarkastussuunnitelman täytäntöönpano

Sisäisen tarkastuksen seurantakomitea vahvisti 5. joulukuuta 2005 sisäisen tarkastuksen toimialan tarkastussuunnitelman vuodeksi 2006. Suunnitelmaa hienosäädettiin vuoden 2006 kuluessa. Jotta vältettäisiin tekemästä päällekkäisiä tarkastuksia Euroopan tilintarkastustuomioistuimen kanssa, päätettiin peruuttaa useimmat ABAC-järjestelmää koskevat tarkastukset, joita sisäisen tarkastuksen toimiala oli suunnitellut tekevänsä operatiivisissa pääosastoissa. Samasta syystä peruutettiin myös maaseudun kehittämistä koskeva tarkastus. Vapautuneet resurssit käytettiin lähinnä uusiin seurantatarkastuksiin, vuosien 2007–2009 strategiasuunnitelman kehittämiseen sekä lisäresursseina sisäisestä tarkastuksesta vastaaviin toimintoihin kohdistetuissa laadunarvioinneissa.

Työohjelman toteutusaste oli 88 prosenttia: vuonna 2006 laadittiin 69 komission kertomusta (23 varsinaista tarkastuskertomusta, 8 seurantakertomusta ja 38 arviointikertomusta) ja saatiin valmiiksi kahdeksan virastoja koskevaa tarkastusta. Liitteessä esitetään tiivistelmät komission tarkastuksista ja arvioinneista.

Luettelo loppuun saatetuista komission tarkastuksista ja arvioinneista:

Pääosasto/yksikkö	**Tarkastus**	**Toimitettu**
Arvioinnit, hallinto- ja muut tukijärjestelmät		
Sisäisestä tarkastuksesta vastaavat toiminnot (32)	Sisäisestä tarkastuksesta vastaavien toimintojen (32) laadunarvioinnit ja yksi yleiskatsaus	12. lokakuuta
ADMIN	Henkilöstöhallinto I	7. huhtikuuta
ADMIN	Henkilöstöhallinto II	27. lokakuuta
COMM	Vuonna 2003 tehdyn perusteellisen tarkastuksen seuranta	24. lokakuuta
DIGIT	Tietotekniikkakeskuksen toiminta ja turvallisuus	8. joulukuuta
EPSO	EPSOn hoitama valintaprosessi	7. huhtikuuta
OPOCE	Vuonna 2004 tehdyn perusteellisen tarkastuksen seuranta	18. joulukuuta
PMO	Taloushallinnon asianmukaisuus, talousprosessien täytäntöönpano	8. joulukuuta
SCIC	Taloushallinto ja hankinnat	22. syyskuuta
Sisäiset politiikat		
ADMIN, SG, BUDG, SANCO, TREN, COMP	Strateginen suunnittelu ja ohjelmointi sekä toimintoperusteinen johtaminen komissiossa	27. marraskuuta
COMP	Strategisen suunnittelun ja ohjelmoinnin sekä toimintoperusteisen johtamisen vaikuttavuus ja tehokkuus	20. heinäkuuta
SANCO	Strategisen suunnittelun ja ohjelmoinnin sekä toimintoperusteisen johtamisen vaikuttavuus ja tehokkuus	7. huhtikuuta
TREN	Strategisen suunnittelun ja ohjelmoinnin sekä toimintoperusteisen johtamisen vaikuttavuus ja tehokkuus – resurssien kohdentaminen	10. huhtikuuta

SG, MARKT, ENTR, ENV, TREN	Yleiskatsaus: EY:n lainsäädännön täytäntöönpanon seuranta	22. joulukuuta
ENTR	EY:n lainsäädännön täytäntöönpanon seuranta	5. joulukuuta
MARKT	EY:n lainsäädännön täytäntöönpanon seuranta	7. marraskuuta
TREN	EY:n lainsäädännön täytäntöönpanon seurantaa koskeva arviointi	14. joulukuuta
JLS	Suurten tietotekniikkaprojektien hoito	8. kesäkuuta
MARKT	Paikallinen tietotekniikka	10. marraskuuta
SANCO	Tietojärjestelmien hallinnointi	8. joulukuuta
TAXUD	Suuret tietotekniikkajärjestelmät	24. tammikuuta
COMM	Sopimusten hallinnointi	11. lokakuuta
EAC	Suoriteperusteisen kirjanpidon (ABAC) täytäntöönpano	30. kesäkuuta
ENTR*	Innovaatiokeskusten verkon taloushallinto	6. huhtikuuta
ENV	Perusteellisen tarkastuksen seuranta	9. helmikuuta
INFSO	Vuonna 2004 tehdyn perusteellisen tarkastuksen seuranta	7. joulukuuta
JRC	Seurantatarkastuksen väliraportti	9. helmikuuta
RTD	Jälkitarkastukset	21. joulukuuta
Rakennetoimet ja yhteinen maatalouspolitiikka		
AGRI,EMPL,FISH,REGIO	Yleiskatsaus: rakennerahastot (38 artikla)	8. maaliskuuta
REGIO	EAKR	21. helmikuuta
FISH	Vuonna 2004 tehdyn perusteellisen tarkastuksen seuranta	18. joulukuuta
REGIO	Koheesiorahaston rahoitusoikaisut	22. marraskuuta
Ulkoiset politiikat		
AIDCO	Seurantatarkastuksen väliraportti	22. helmikuuta
AIDCO, ECHO	YK:n virastojen kanssa tehdyn puitesopimuksen täytäntöönpano, ECHOn seuranta- ja raportointijärjestelmä – vuoden 2005 tarkastuksen loppuosuus	28. heinäkuuta
ELARG	Jälkitarkastukset	20. joulukuuta
RELEX**	Jälkitarkastukset	22. joulukuuta
RELEX	Seurantamuistio	31. lokakuuta

*Yhteinen tarkastus DG ENTRin kanssa, ** Yhteinen tarkastus DG RELEXin kanssa

2.4. Suositusten hyväksyminen ja tarkastettavien ja sidosryhmien näkökannat

Tarkastetut yksiköt hyväksyivät vuonna 2006 yhteensä 89,4 prosenttia kaikista suosituksista. Hylättyjen suositusten määrä oli 7,9 prosenttia, ja 2,7 prosenttia suosituksista on edelleen avoinna[3].

[3] Luvut koskevat ainoastaan komission tarkastuksia. Sisäisestä tarkastuksesta vastaaviin toimintoihin kohdistettua laadunarviointia ei ole otettu huomioon.

Komission tarkastukset (lukuun ottamatta sisäisestä tarkastuksesta vastaaviin toimintoihin kohdistettua laadunarviointia)					
Suositukset	**Hyväksytty**	**Hylätty kokonaan**	**Avoinna***	**%**	**Yhteensä**
Ratkaisevan tärkeä	11	1	0	2,9	**12**
Erittäin tärkeä	182	6	8	48,3	**196**
Tärkeä	162	25	3	46,8	**190**
Suotava	8	0	0	2,0	**8**
%	89,4	7,9	2,7		
Yhteensä	**363**	**32**	**11**		**406**

* Komission päätöksen kannalta tarkasteltuna

Sisäisestä tarkastuksesta vastaaviin toimintoihin kohdistetun laadunarvioinnin pohjalta annettiin 241 suositusta, joista tarkastettavat hyväksyivät 228 ja hylkäsivät 13.

Tarkastettavat antoivat palautetta tarkastuksen sisällöstä ja tarkastuksen toimittamisesta. Palautteen keskimääräinen tulos on 1,95 (edellisenä vuonna 1,82) asteikolla yhdestä neljään (1 = paras, 4 = huonoin). Tuoreessa, vuoden 2006 lopulla suoritetussa sidosryhmien kyselyssä saatiin seuraavat tulokset: 75 prosenttia (edellisessä kyselyssä 79 prosenttia) katsoi, että sisäisen tarkastuksen toimialalla on selkeä tarkastusstrategia; 86 prosenttia (aiemmin 93 prosenttia) sidosryhmistä katsoi, että tarkastusten suoritustapa on rehellinen, puolueeton ja tasapuolinen, ja 61 prosenttia (aiemmin 63 prosenttia) katsoi, että sisäisen tarkastuksen toimialan antamista suosituksista on suoraan hyötyä. Kaiken kaikkiaan 80 prosenttia sidosryhmistä (aiemmin 71 prosenttia) katsoi, että sisäisen tarkastuksen toimialan tehtävä ymmärretään hyvin.

3. TARKASTUSHAVAINNOT

3.1. Kaikkien sisäisestä tarkastuksesta vastaavien toimintojen laadunarviointi

Sisäisestä tarkastuksesta vastaavien toimintojen laadunarviointi suoritettiin siten, että sisäisen tarkastuksen toimiala antoi validointikertomukset 32:n yksittäisen toiminnon laatimista itsearvioinneista ja niihin perustuvan yleiskatsauksen. Tavoitteena oli arvioida, noudattavatko toiminnot IIA:n (*the Institute of Internal Auditors*) sisäisen tarkastuksen kansainvälisiä ammattistandardeja ja eettisiä sääntöjä. Arvioinnissa todettiin, että yksitoista yhteensä 32 toiminnosta noudatti ominaisuus- ja toteutustapastandardeja kattavasti ja että seitsemäntoista toimintoa noudatti niitä osittain. Eettisiä sääntöjä noudatettiin 30 toiminnossa. Tulokset osoittavat selvästi, että jatkossakin on pyrittävä lisäämään ammattitaitoa ja parannettava tarkastusstandardien noudattamista.

Arviointi sai aikaan keskusteluja ja pohdintoja komission sisäisen tarkastuksen roolista ja organisaatiosta. Sisäisestä tarkastuksesta vastaavissa toiminnoissa työskentelee noin 120 tarkastajaa, ja sisäisen tarkastuksen toimialan tarkastajamäärä on noin 60. On selvää, että tarvitaan yhteistä tarkastusympäristön määritelmää, riskinarviointia ja koordinoitua tarkastussuunnittelua. Ottamatta kantaa mahdolliseen komission päätökseen on todettava, että sisäisestä tarkastuksesta vastaavissa toiminnoissa tarkastellaan parhaillaan joitakin sisäisen tarkastuksen toimialan esittämiä ehdotuksia, jotka koskevat sisäisestä tarkastuksesta vastaavan toiminnon riippumattomuutta ja toiminnon päällikön mahdollisuutta kääntyä pääosaston ulkopuolisen tahon puoleen. Sisäisen tarkastuksen seurantakomitea tarkastelee sisäisen tarkastuksen toimialan ehdotusten toteuttamista heinäkuussa 2007.

3.2. Hallintotapa, suunnittelu ja organisointi

EY:n lainsäädännön täytäntöönpanon seuranta

Jäsenvaltioilla on ensisijainen vastuu EY:n lainsäädännön oikea-aikaisesta ja virheettömästä täytäntöönpanosta, ja komissio vastaa perussopimusten valvojana seurannasta. Jotta EY:n lainsäädännön täytäntöönpanoa voitaisiin seurata entistä paremmin, sisäisen tarkastuksen toimiala ehdotti, että otetaan käyttöön riskinarviointiin perustuva suunnitelma EY:n direktiivien täytäntöönpanon valvontaa varten, sovelletaan entistä järjestelmällisempää lähestymistapaa jäsenvaltioiden tasolla toteutettujen täytäntöönpanotoimien tarkastuksissa, käytetään priorisointiperusteita valitusten ja rikkomistapausten käsittelyssä ja asetetaan enimmäisajat tärkeimpien tapausten käsittelylle. EY:n lainsäädännön täytäntöönpanon seurannasta ollaan parhaillaan laatimassa komission tiedonantoa, joka on määrä antaa vuoden 2007 loppuun mennessä.

Strategisen suunnittelun ja ohjelmoinnin ja toimintoperusteisen johtamisen täytäntöönpano

Tarkastettujen pääosastojen todettiin noudattavan muodollisesti strategista suunnittelua ja ohjelmointia sekä toimintoperusteista johtamista koskevia komission sääntöjä sekä vastaavia komission sisäisen valvonnan standardeja. Sisäisen tarkastuksen toimiala katsoo kuitenkin, että strategisen suunnittelun ja ohjelmoinnin sekä toimintoperusteisen johtamisen vaikuttavuutta ja tehokkuutta on lisättävä, jotta pääosastot voivat todella omaksua kyseiset standardit ja säännöt. Tästä hyötyy myös sisäinen ohjaus. Osa sisäisen tarkastuksen toimialan antamista suosituksista on jo toteutettu: toiminnassa on otettu huomioon monivuotisen strategisen suunnittelun tarve sekä painotettu ydintoimintoja sen sijaan, että keskityttäisiin yksinomaan uusiin vuotuisen toimintastrategian mukaisiin aloitteisiin. Sisäisen tarkastuksen toimiala on suositellut myös seulontaa. Euroopan parlamentin pyynnön perusteella komissio on suorittanut arvioinnin keskipitkän ajan henkilöstötarpeistaan ja laatinut yksityiskohtaisen raportin tuki- ja koordinointitoimintojen henkilöstötilanteesta. Lisäksi on edistytty riskienhallinnan ottamisessa osaksi poliittista päätöksentekoa. Muut suositukset, kuten strategista suunnittelua ja ohjelmointia sekä toimintoperusteista johtamista tukevan tietotekniikkastrategian kehittäminen sekä henkilöstöresurssien kohdentamisen kokonaisvaltainen seuranta, eivät ole johtaneet käytännön toimiin.

Tietojärjestelmät ja niiden hallinnointi

Sisäisen tarkastuksen toimiala tarkasti komission tietotekniikkakeskuksen sekä tietojärjestelmien hallinnoinnin neljässä operatiivisessa pääosastossa. Riskinarviointi piti paikkansa sikäli, että ratkaisevan tärkeitä suosituksia annettiin viisi (yhteensä kahdestatoista).

Kaksi ratkaisevan tärkeää suositusta koski Luxemburgissa sijaitsevien JMO- ja BECH-rakennusten fyysistä turvallisuutta. Lisäksi annettiin erittäin tärkeä suositus, jonka mukaan on perustettava kattava toipumissuunnitelma, jossa otetaan huomioon kaikki tietotekniikkakeskuksessa olevat kriittiset tietojärjestelmät. Tämän taustalla on se seikka, että pääosastoilla ei saata olla tarpeeksi valmiuksia taata toiminnan jatkuvuutta, kun käytettävissä ei ole luotettavia tietoja niiden kriittisistä järjestelmistä.

Tarkastuksessa havaittiin, että Schengenin tietojärjestelmä on kärsinyt riittämättömästä projektinhoidosta: varsinkin toimeksisaajien suoritusten seuranta on ollut riittämätöntä, koska käytettävissä ei ole ollut tarpeeksi erikoistunutta henkilöstöä ja koska henkilöstöresursseja ei ole käytetty parhaalla mahdollisella tavalla. Komissio on näin ollen joutunut luottamaan siihen, että toimeksisaajat ovat laadullisesti ja luotettavuudeltaan asianmukaiset.

Olisi myös toteutettava toimenpiteitä sen varmistamiseksi, että pääosastot noudattavat kaikilta osin henkilötietojen suojelua koskevaa asetusta (EY) N:o 45/2001 ja että paikallinen tietoturvasta vastaava henkilö valvoo toimintaa riittävästi ja toimii riippumattomasti.

Kolme sisäisestä tarkastuksesta vastaavaa toimintoa oli myös tehnyt tietotekniikkaan liittyviä tarkastuksia. Niissä oli tullut esiin seuraavia paikallisia kysymyksiä: tietotekniset sovellukset on suunniteltava huolellisesti, hankkeen omistajan tehtävät on määriteltävä ja paikallisesta tietotekniikasta on laadittava täydellinen omaisuusluettelo.

3.3. EU:n varojen hallinnointi

Rakennerahastot

Tavoitteena oli selvittää, onko komissiolla käytössä sellainen järjestelmä, jonka avulla voidaan tarkastaa, ovatko jäsenvaltioiden valvontajärjestelmät asetettujen standardien ja vaatimusten mukaiset, arvioida pääosastojen toteuttamaa valvontaa, myös jäsenvaltioiden kanssa tehtävää yhteistyötä, sekä arvioida rakennerahastoista vastaavien pääosastojen suorittamia jälkitarkastuksia. Sisäisen tarkastuksen toimiala suositteli, että edelleenvaltuutetuille tulojen ja menojen hyväksyjille asetettuja raportointivaatimuksia on tarkennettava. Rakennerahastoista vastaavien pääosastojen olisi vahvistettava yhteinen tarkastusstrategia, joka perustuu siihenastiseen koordinointiin. Varmistusprosessi paranisi, jos tiivistettäisiin koordinointia jäsenvaltioiden kanssa muun muassa ”luottamussopimusten” avulla, noudatettaisiin paremmin tarkastustyölle asetettuja vähimmäisstandardeja, annettaisiin selviä ja tarkkoja tarkastuskertomuksia ja perusteltaisiin selvästi ja tarkasti tapaukset, joissa kieltäydytään antamasta tarkastuskertomusta. Tärkeimmät tarkastustulokset olisi ilmoitettava selvästi pääosastojen vuotuisissa toimintakertomuksissa, jotta syntyisi entistä kattavampi kuva siitä, minkä tasoinen ja tyyppinen varmuus on saatu jäsenvaltioiden käyttämistä hallinto- ja valvontajärjestelmistä.

Koheesiorahaston rahoitusoikaisuihin liittyvää menettelyä olisi sisäisen tarkastuksen toimialan käsityksen mukaan parannettava huomattavasti, jotta menettelyn kokonaiskestoa voitaisiin lyhentää. ”Nettovähennystä” koskevan periaatteen tulkintaa ja ”kiinteämääräisten” oikaisujen soveltamisperustetta olisi selkeytettävä, jotta mahdollinen varainhoitoasetuksen ja muiden sääntöjen vastainen toiminta voidaan sulkea pois. Taloudellista raportointia olisi lisättävä varsinkin tuloennusteiden osalta.

Yhdistyneiden Kansakuntien kanssa tehty taloudellinen ja hallinnollinen puitesopimus

Tarkastuksen tavoitteena oli arvioida, noudatetaanko puitesopimusta ja miten hyvin pystytään saamaan varmuus EU:n varojen käytöstä. Sisäisen tarkastuksen toimiala havaitsi riskin siitä, että EU:n varoja ei ole saatettu käyttää suunniteltuihin tarkoituksiin, sillä välillisten kustannusten raportointi ei ollut tarpeeksi avointa. Puitesopimuksen hyödyllisyys tuli ilmi tarkastuksessa: sopimus tarjoaa kaivatun viitekehyksen EY/YK-yhteistyölle, jossa kummallakin puolella on hyvin erilaisia toimijoita. Sisäisen tarkastuksen seurantakomitea kehotti sisäisen tarkastuksen toimialaa arvioimaan, miten olennainen jäljellä oleva riski on erityisesti välillisten kustannusten kohdalla ottaen huomioon puitesopimuksen sekä YK:n varainhoidon valvonnan puitteissa toteutettava EY:n/YK:n rahoituksen yleinen valvonta.

Tutkimustoimintaan kohdistuvat jälkitarkastukset

Tarkastusten tavoitteena oli arvioida tutkimustoimintaan kohdistuvien jälkitarkastusten vaatimustenmukaisuutta, tehokkuutta ja vaikuttavuutta, jotka ovat keskeisiä edellytyksiä myönteiselle tarkastuslausumalle. Sisäisen tarkastuksen toimiala totesi, että jälkitarkastukset ovat epätyydyttäviä ja että ne on suunniteltava koordinoidusti ja riskinarviointiin perustuen. Vastaava havainto tuodaan esiin myös Euroopan tilintarkastustuomioistuimen viimeksi antamassa vuosikertomuksessa. Sisäisen tarkastuksen toimiala suositteli, että jälkitarkastusten tavoitteet ja perustana oleva valvontastrategia on määriteltävä entistä selvemmin ja että tulokset on dokumentoitava entistä paremmin pääosastojen vuotuisiin toimintakertomuksiin. Jälkitarkastusten on katettava riittävästi kyseeseen tulevia ohjelmia ja edunsaajia. Varainhoitoasetuksen mukaiset vaatimukset olisi täytettävä laatimalla tuloennusteet jälkitarkastusten perusteella suoritettavista takaisinmaksuista. Jälkitarkastusten kattavuus on selvästi riittämätön valvonnalle asetettujen tavoitteiden kannalta, minkä vuoksi vuotuiseen toimintakertomukseen sisällytettiin varauma.

3.4. Henkilöstöhallinto

Arviointikohteina olivat suunnittelu, työhönotto, liikkuvuus, epätyydyttävä suoritustaso, poissaolot sekä vakinaisen henkilöstön valinnassa sovellettu sisäisen valvonnan järjestelmä. Sisäisen tarkastuksen toimiala totesi, että henkilöstön ja hallinnon pääosaston on tehostettava koordinointi- ja seurantarooliaan sen varmistamiseksi, että henkilöstöhallinnon toimintalinjoja sovelletaan johdonmukaisesti kaikissa komission yksiköissä. Sisäisen tarkastuksen toimiala ehdotti lisäksi, että henkilöstöhallinto otetaan kiinteäksi osaksi komission strategista suunnittelua ja johtamista. Näin olisi mahdollista sovittaa pääosastojen tarpeet ja käytettävissä olevat henkilöstöresurssit paremmin yhteen sekä kehittää suunnitelma tehokasta henkilöstöhallintoa varten.

Sisäisen tarkastuksen toimialan ehdotuksiin kuuluivat myös työmäärää mittaavien indikaattoreiden kehittäminen, tavoitteiden asettaminen avoimien työpaikkojen määrälle, työhönottoprosessin keston rajaaminen, pakollisen liikkuvuuden hallinnoinnin parantaminen, vakinaisen ja väliaikaisen henkilöstön suhteen uudelleentarkastelu sekä epätyydyttävän suoritustason parempi hallinnointi päälliköiden henkilöstöhallintotaitoja parantamalla. Olisi helpompi järjestää oikea määrä kilpailuja oikeilla aloilla ja lisätä menestyneiden ja palvelukseen otettujen hakijoiden määrää, jos työhönottoprosessiin lisättäisiin tiettyjä valvonta- ja seurantatoimia.

Strategista suunnittelua ja ohjelmointia ja toimintoperusteista johtamista koskevissa tarkastuksissa sisäisen tarkastuksen toimiala havaitsi myös, että pitkän aikavälin henkilöstöhallintostrategia puuttuu ja että on suunniteltava paremmin, miten henkilöstöresursseja kohdennetaan.

Henkilöstöhallinto oli aiheena myös kahden sisäisestä tarkastuksesta vastaavan toiminnon vuonna 2006 tekemissä tarkastuksissa. Tarkastusten perusteella annetuissa suosituksissa painotettiin strategista suunnittelua ja tehokasta resurssien kohdentamista. Myös muiden sisäisestä tarkastuksesta vastaavien toimintojen tarkastuskertomuksissa tuotiin esiin erittäin tärkeitä henkilöstöresursseihin liittyviä suosituksia.

3.5. ABAC

Uuden suoriteperusteisen kirjanpitojärjestelmän (ABAC-järjestelmän) käyttöönotto on huomattava haaste komissiolle. Sisäisen tarkastuksen toimialan sekä Euroopan tilintarkastustuomioistuimen tarkastussuunnitelmissa oli vuonna 2006 useissa pääosastoissa toimitettavia ABAC-järjestelmän tarkastuksia. Ottaen huomioon, että tilintarkastustuomioistuimen eli ulkoisen tarkastajan yhtenä keskeisenä velvollisuutena on antaa lausuma konsolidoidusta tilinpäätöksestä, sisäisen tarkastuksen toimiala päätti peruuttaa suunnitellut ABAC-järjestelmän tarkastukset useissa sellaisissa pääosastoissa, jotka kuuluivat tilintarkastustuomioistuimen tarkastukseen. Lisäksi toimiala päätti, että se toimittaa tiiviissä yhteistyössä tilintarkastustuomioistuimen kanssa tarkastuksen, jonka kohteena on suoriteperusteisen kirjanpidon käyttöönotto koulutuksen ja kulttuurin pääosastossa. Tarkastus kattoi suoriteperusteiseen kirjanpitoon siirtymisen sekä koulutuksen ja kulttuurin pääosaston tilien päättämisen vuoden 2005 lopussa.

Sisäisen tarkastuksen toimialan saamien tulosten mukaan koulutuksen ja kulttuurin pääosaston kirjanpidon valvontajärjestelmän avulla ei pystytä riittävässä määrin takaamaan kirjanpitotietojen kattavuutta, oikeellisuutta ja luotettavuutta. Koulutuksen ja kulttuurin pääosaston tilinpäätösviennit eivät näin ollen antaneet oikeaa ja riittävää kuvaa pääosaston taloudellisesta tilanteesta ja toiminnasta. Sisäisen tarkastuksen toimialan tarkastuskertomuksen taustalla ovat lähinnä tilinpäätösvienteihin liittyvien menettelyjen riittämätön dokumentointi, paikallisten järjestelmien ja keskuskirjanpitojärjestelmien välisen

aukottoman täsmäyttämisen puuttuminen sekä suoriteperusteisissa laskelmissa todetut merkittävät laskentavirheet, jotka vaikuttavat olennaisesti kirjanpidon saldoihin.

3.6. Seurantatoimet

Tarkastusten toimittamisen myötä seurantatoimet ovat käyneet entistä tärkeämmiksi. Niitä käsitellään nyt systemaattisemmin ja erillisissä kertomuksissa. Sisäisen tarkastuksen toimialan vuoden 2006 päätteeksi antamassa kertomuksessa (helmikuu 2007) todetaan, että avoinna olevien suositusten määrä pienenee mutta toisaalta on havaittavissa merkittäviä viiveitä: 50 prosenttia ratkaisevan tärkeistä ja erittäin tärkeistä toteuttamatta olevista suosituksista on yli kuusi kuukautta jäljessä määräajoista. Hallinnon hoitamassa toimintasuunnitelmien täytäntöönpanossa on näin ollen yhä merkittäviä heikkouksia.

Kahdessa tapauksessa sisäisen tarkastuksen toimiala totesi, että avoinna olevia suosituksia oli toteutettu niin vähäisessä määrin, että kattavaa seurantatarkastusta oli mahdotonta tehdä. Seurannassa olisi otettava huomioon myös sisäisen tarkastajan suositukset, jotka pohjautuvat sisäisen tarkastuksen toimialan aiempiin vuosikertomuksiin. Suositusten seuranta oli vuonna 2006 riittämätöntä esimerkiksi tietotekniikan hallinnointia ja tietotekniikkainfrastruktuurin vakiinnuttamista koskevien ehdotusten osalta.

4. PÄÄTELMÄT

Komission sisäinen tarkastaja tekee vuonna 2006 suorittamiensa komission tarkastusten ja arviointien perusteella seuraavat päätelmät (komission kanta sisältyy pääosastojen vuotuisia toimintakertomuksia koskevaan yhteenvetokertomukseen).

Sisäisen tarkastuksen toimialan päätelmä 1: Parannuksia on jatkettava

Sisäisen tarkastuksen toimiala totesi, että sisäisen valvonnan järjestelmät ovat monilla aloilla parantuneet selvästi. Komissio on parantanut suuresti valvontaympäristöä. Esimerkkeinä parannuksista voidaan mainita jatkuvuutta käsittelevä tiedonanto, etiikkapäivä ja EY:n lainsäädännön tarkasteluun keskittyvä korkean tason ryhmä. Huomattavia heikkouksia on kuitenkin yhä ja lisätoimia tarvitaan. Tästä ovat osoituksina sisäisen tarkastuksen toimialan antamien ratkaisevan tärkeiden suositusten määrä (kaksitoista) ja sisäisen tarkastuksen toimialan kielteisten tarkastuskertomusten määrä (yhdeksän). Parannuksia tarvitaan muun muassa seuraavilla aloilla: jälkitarkastukset, tietotekniikka (rakennukset, tietoturva, riittävä henkilöstöresurssien kohdentaminen ja suunnittelu tietotekniikkahankkeissa ja yksiköiden toiminnan jatkuvuus), uusien kirjanpitosääntöjen käyttöönotto ja sopimusten hallinnointi[4] (puitesopimusten käytön valvonta, alihankintojen seuranta ja yhden palveluntarjoajan toimiminen monissa eri tehtävissä).

Sisäisen tarkastuksen toimialan päätelmä 2: Seurantakysymykset tulevat toistuvasti esiin

Seurantaa käsittelevistä yleiskatsauksista käy ilmi, että vuoden 2005 kertomuksessa ehdotettu seurantakulttuuri ei ole vielä kaikilta osin toteutunut. Komissiossa on toteutettava lisää toimia, jotta tarkastussuositukset johtaisivat asianmukaisiin, järjestelmällisiin ja nopeisiin seurantatoimiin. Sisäisen ja ulkoisen tarkastuksen suositusten toteuttaminen on välttämätöntä, jotta voidaan saavuttaa komission strategisena tavoitteena oleva myönteinen tarkastuslausuma.

---

[4] Monet sisäisestä tarkastuksesta vastaavien toimintojen tarkastuskertomukset liittyivät myös tehokkaaseen sopimusten hallinnointiin julkisissa hankinnoissa.

Sisäisen tarkastuksen toimialan päätelmä 3: Yhdennetty henkilöstöstrategia

Henkilöstöhallintoon kohdistuneissa arvioinneissa samoin kuin strategista suunnittelua ja ohjelmointia ja toimintoperusteista johtamista koskevissa tarkastuksissa, EY:n lainsäädännön täytäntöönpanon seurantaa koskevissa tarkastuksissa sekä tietojärjestelmien hallinnointiin kohdistetuissa tarkastuksissa ilmeni, että pitkän aikavälin henkilöstöhallintostrategia on onnistumisen kannalta tärkeä tekijä ja että riittämättömästä henkilöstöresurssien kohdentamisesta voi seurata huomattavia kielteisiä vaikutuksia komission toimintaan ja maineeseen. Henkilöstön ja hallinnon pääosaston, joka on henkilöstöhallinnosta vastaava keskusyksikkö, olisi yhdessä pääosastojen ja yksiköiden hajautettujen henkilöstöresurssiyksiköiden kanssa kehitettävä strategia, joka on kaikilta osin linjattu strategiseen suunnitteluun.

Sisäisen tarkastuksen toimialan päätelmä 4: Sisäisen tarkastuksen rakenteesta on tehtävä tehokkaampi ja vankempi

Komissiossa on kaksitasoinen sisäisen tarkastuksen järjestelmä: sisäisestä tarkastuksesta vastaavat toiminnot ja sisäisen tarkastuksen toimiala. Tämä rakenne vastaa tarkasti komission hallintotapaa. Laadunarvioinnin tulosten mukaan suuri enemmistö sisäisestä tarkastuksesta vastaavista toiminnoista täyttää asetetut standardit ja edellytykset osittain tai kattavasti. Olisi kuitenkin edelleen pyrittävä lisäämään ammattitaitoa, ja hiljattain käyttöön otettu koordinoitu suunnittelu olisi vakiinnutettava, jotta sisäisen tarkastuksen tehokkuutta voidaan kaiken kaikkiaan parantaa komissiossa. Ottamatta kantaa mahdolliseen komission päätökseen on todettava, jotkin keskusteluissa käsiteltiin avoimesti esimerkiksi näkökohtia, jotka koskevat sisäisestä tarkastuksesta vastaavien toimintojen riippumattomuuden lisäämistä antamalla niille mahdollisuus tuoda esiin kysymyksiä koko komission organisaation tasolla. Käsitellyt näkökohdat ovat yhä avoinna, ja sisäisen tarkastuksen seurantakomitea palaa niihin vuonna 2007.

Sisäisen tarkastuksen toimialan päätelmä 5: Vuotuinen hallintotapaselvitys (Governance statement)

Vuonna 2006 päätökseen saaduissa tarkastuksissa samoin kuin sisäisestä tarkastuksesta vastaaviin toimintoihin kohdistetussa laadunarvioinnissa käsiteltiin useita hallintotapaan liittyviä kysymyksiä (strateginen suunnittelu ja ohjelmointi, toimintoperusteinen johtaminen, EY:n lainsäädännön täytäntöönpanon seuranta jne.). Myös sisäisen tarkastuksen toimialan vuoden 2006 konferenssissa keskityttiin hallintotapaa koskeviin kysymyksiin. Komission hallintotavalla on vankka perusta. Jotta komission hallintotavan rakenne saataisiin täysin valmiiksi ja jotta sen viimeisimmät muutokset tulisivat sidosryhmien tietoon, komission olisi laadittava hallintotapaa koskevia periaatteita ja käytänteitä käsittelevä kuvaus, joka olisi esitettävä pääosastojen vuotuisia toimintakertomuksia koskevassa yhteenvetokertomuksessa ja julkaistava komission verkkosivulla. Komission olisi myös huolehdittava kuvauksen päivittämisestä säännöllisesti[5]. Kuvauksessa voisi olla selostuksia komission riskinhallintajärjestelmästä, strategisesta suunnittelusta, eettisistä säännöistä, tilinpitäjän tehtävistä, sisäisen valvonnan järjestelmistä, sisäisestä tarkastuksesta sekä sisäisen tarkastuksen seurantakomiteasta. Tällä tavoin komissio voisi saada lisää uskottavuutta ja luotettavuutta sidosryhmiensä ja EU:n kansalaisten keskuudessa.

[5] Direktiivissä 2006/46/EY (EUVL L 224, 16.8.2006, s. 1) säädetään, että yhtiöt, joiden arvopaperit on otettu kaupankäynnin kohteeksi säännellyillä markkinoilla ja joilla on rekisteröity toimipaikka yhteisön alueella, ovat velvollisia antamaan vuotuisen selvityksen hallinto- ja ohjausjärjestelmästään toimintakertomuksensa erillisenä ja selvästi tunnistettavana osana.