

EUROOPA
KONTROLLIKODA

Eriaruanne nr 5

2008

EUROOPA LIIDU AMETID: TULEMUSLIKKUS



ET



Eriaruanne nr 5 // 2008

EUROOPA LIIDU AMETID: TULEMUSLIKKUS

(vastavalt EÜ asutamislepingu artikli 248 lõike 4 teisele lõigule)

EUROOPA KONTROLLIKODA
12, rue Alcide De Gasperi
L – 1615 Luxembourg

Tel: (352) 4398 45410
Faks: (352) 4398 46430
E-post: euraud@eca.europa.eu
Internet: <http://www.eca.europa.eu>

Eriaruanne nr 5 // 2008

Euroopa Liidu kohta leiab palju muud teavet Internetist Europa serveri veebilehtedelt (<http://europa.eu>).

Bibliograafilised andmed on esitatud väljaande lõpus.
Luxembourg: Euroopa Ühenduste Ametlike Väljaannete Talitus, 2008

ISBN 978-92-9207-075-5

© Euroopa ühendused, 2008
Allikale viitamisel on reprodutseerimine lubatud.

Printed in Belgium

SISUKORD

Punktid

I-X	KOMMENTEERITUD KOKKUVÕTE
1-3	SISSEJUHATUS
4-6	AUDITI EESMÄRGID JA ULATUS
7-43	TÄHELEPANEKUD
7-20	TULEMUSTELE SUUNATUD MEETMETE KAVANDAMINE
8-13	MITMEAASTANE STRATEEGIA
14-20	AASTA TÕÕPLAAN
21-28	TEGEVUSE KONTROLLIVAHENDITE KASUTUSELEVÕTT
22-25	KONTROLLIMISE KORRALDAMINE
26-28	NÄITAJATE ASJAKOHASUS
29-43	TULEMUSARUANDED JA TULEMUSLIKKUSE HINDAMINE
30-34	IGA-AASTANE TEGEVUSARUANNE
35-40	HINDAMISED
41-43	KOMISJONI ROLL
44-56	JÄRELDUSED JA SOOVITUSED
45-49	KAS AMETID PLANEERISID OMA TEGEVUST PIISAVAL MÄÄRAL, SEADES ENDALE KONKREETSED JA MÕÕDETAVID EESMÄRGID?
50-52	KAS AMETID VÕTSID KASUTUSELE USALDUSVÄÄRSED VAHENDID OMA TEGEVUSE KONTROLLIMISEKS?
53-56	KAS AMETID ANDSID NÕUETEKOHASELT ARU OMA TEGEVUSEST JA TULEMUSTE HINDAMISEST?

KOMISJONI JA AMETITE VASTUSED

KOMMENTEERITUD KOKKUVÕTE

I.

Euroopa Liidu nn reguleerivad ametid on sõltumatud ja spetsialiseeritud asutused, mille ülesanne on ellu viia ühenduse valdkondliku poliitika mõningaid aspekte. Nad erinevad täitevasutustest, mis vastutavad üldeelarve assigneeringutest rahastatavate komisjoni programmide elluviimise eest.

II.

Reguleerivate ametite puhul rakendatakse usaldusväärse finantsjuhtimise põhimõtet eesmärgiga tagada tulemuste vastavus eesmärkidele. Eeltoodut silmas pidades uuris kontrollikoda, kas auditis hõlmatud reguleerivad ametid:

- i) planeerisid oma tegevust piisaval määral;
- ii) olid kasutusele võtnud usaldusväärsed vahendid oma tegevuse kontrollimiseks;
- iii) andsid aru oma tegevusest ja tulemuste hindamisest.

KOMMENTEERITUD KOKKUVÕTE

III.

Kontrollikoja leiud käsitlevad kaheksat reguleerivat ametit (Euroopa Keskkonnaagentuur, Euroopa Toiduohutusamet, Euroopa Raviamet, Euroopa Meresõiduohutuse Amet, Euroopa Võrgu- ja Infoturbeamet, Euroopa Elu- ja Töötingimuste Parandamise Fond, Euroopa Liidu Liikmesriikide Välispiiril Tehtava Operatiivkoostöö Juhtimise Euroopa Agentuur, Euroopa Tööohutuse ja Töötervishoiu Agentuur), mis valiti välja erinevate kriteeriumide põhjal, nagu täidetavate ülesannete iseloom, ameti asutamisaeg, eelarve ja töötajate arv. Neid leide käsitletakse käesolevas aruandes.

IV.

Ametid ei teinud oma programmide eelhindamist ega koostanud mitmeaastaseid programmitöö dokumente, mis võimaldaksid neil määrata keskmise tähtajaga tulemus- ja mõjueesmärke koos tulemusnäitajatega.

V.

Kõik ametid koostasid aasta tööprogrammi, kuid need ei andnud täpset teavet erinevatele tegevustele eraldatavate ressursside ega oodatavate tulemuste kohta.

VI.

Enamikus ametitest kasutatavad järelevalvevahendid olid üsnagi algelised. Tegevusele eraldatud ressursside kasutamist käsitlev teave oli tihti lünklik. Tuleks kasuks, kui mõnes ametis kasutusel olevaid häid järelevalvesüsteeme rakendataks kõigis neis. Selles suhtes võiks komisjoni rolli üle vaadata.

VII.

Ebapiisavalt struktureeritud programmitöö tõttu puudusid enamikul ametitest ikka veel tulemusnäitajad, mis on ette nähtud nende finantsmäärustes. Lisaks aitaks tegevuspõhise eelarvestamise ja tegevuspõhise juhtimise kasutuselevõtt ametitel kavandatavaid eesmärke selgemini määratleda.

VIII.

Aruandekohustuse kohaselt esitasid kõik ametid nõutavad aruanded oma järelevalve- ja eelarve täitmist kinnitavale asutusele. Need aruanded olid enamasti kirjeldavad ja üksikasjalikud, kuid neis anti siiski vähe teavet tulemuste kohta, välja arvatud tegevuse mahu näitamine.

IX.

Kõik ametid lasid koostada nende algmäärustes ettenähtud välishinnangu. Need hinnangud olid üldjuhul positiivsed. Juhtudel, kui hinnangus käsitleti ametite efektiivsust, oli välishindajaid seganud aga seatud eesmärkide ebaselgus ja vahendite puudumine, mille abil tulemusi mõõta.

X.

Aasta tegevusaruannete ja regulaarsete välishinnangute kvaliteeti parandaks see, kui ametid ise võtaksid kasutusele süsteemid, mille abil reaalselt eesmärke seada ja tulemusi hinnata. See annaks eelarve täitmist kinnitavale asutusele ülesande täitmiseks vajaliku teabe.

SISSEJUHATUS

1. Tulemuslikkus on muutunud avaliku halduse esmatähtsaks elemendiks. Selline areng tuleneb kasvavatest eelarvepingetest ja kodanike suurenenud nõudmisest kvaliteetsete avalike teenuste järele. Seetõttu on ELi liikmesriigid järk-järgult juurutanud oma avalikus halduses erafirmades kasutatavaid juhtimismeetodeid¹, seega on 1980. aastatest tulemuslikkuse mõõtmine olnud riikliku poliitika keskseks osaks. Sellised olulised õigusaktid nagu Ühendkuningriigi *National Audit Act* 1983. aastast, Ameerika Ühendriikide *Performance and Results Act* 1993. aastast, Prantsusmaa *Organic Law concerning the Finance Law* 2001. aastast ja Uus-Meremaa *Public Audit Act* 2001. aastast on seda arengutendentsi järginud. Ometi on juba mõistet „tulemused“ keeruline kindlaks määrata: kui äritegevuses võib seda suures osas määratleda finantsnäitajate abil, siis avaliku halduse kontekstis on mõiste sisu veel lahtine.
2. Seoses avaliku teenuse „tootega“ on selge, et maksumaksja, kasutaja ja kodanik ei jaga alati ühiseid huvisid. Esimesele on oluline teenuse hind, teisele kvaliteet ning kolmandale teenuse mõju üldisele heaolule. Nende erinevatele huvidele vastamiseks ongi välja töötatud tulemuslikkuse mõiste, mis käsitleb avalikku teenust sisendi (*input*), väljundi (*output*), tulemi (*outcome*) ja mõju (*impact*) seisukohast. Seetõttu peavad riiklikud haldusasutused oma tulemuslikkuse mõõtmisel kasutama näitajaid, mis ei lähtu üksnes eraldatud assigneeringutest või rakendatud inimressursist, vaid ka lisaväärtusest ühiskonnale tervikuna.

¹ „Public sector modernisation: Governing for performance“ (Avaliku sektori kaasajastamine. Tulemuslikkusele suunatud haldamine), OECD 2004.

3. Euroopa Liit ei ole sellest arengust kõrvale jäänud (vt *joonis 1*). Tulemuste esitamise nõue kehtib nii selle institutsioonidele kui erinevatele detsentraliseeritud asutustele, mida võib liigitada ühisnimetaja „Euroopa Liidu asutatud nn reguleerivad ametid“ alla (vt 1. selgitus). Nende ametite põhiõigusaktid näevad neile ette ülesanded enamasti üldiste suunistena, koos nende elluviimiseks eraldatud ressurssidega. Ametid peavad seejärel koostama tegevusstrateegia ja määrama esmatähtsad ülesanded kooskõlas ühenduse vastava strateegiaga. Ametid toimivad peamiselt ergutavate meetmete abil, nagu soovitusel, teadusasutustega konsulteerimine, võrgustike rajamine, heade tavade ühendamine, eeskirjade järgimise kontrollimine jne (vt *lisa I*). Niivõrd raskesti määratletavate volitustega juriidiliste isikute töö tulemuslikkuse mõõtmine on kahtlemata suur kohustus. See kehtestati ühenduse uute eeskirjadega, millega alates 2002. aasta reformist on tulemuste saavutamine tõstetud Euroopa Liidu avaliku halduse keskmesse. Asutuste raamfinantsmääruses rõhutatakse eriti tööprogrammide koostamise ja eesmärkide seadmise tähtsust, mis hõlmaks tulemusnäitajate kasutamist eesmärkide saavutamise mõõtmiseks, ning hindamist².

² Komisjoni 23. detsembri 2002. aasta määruse (EÜ, Euratom) nr 2343/2002 raamfinantsmääruse kohta asutustele, millele viidatakse nõukogu määruse (EÜ, Euratom) nr 1605/2002 artiklis 185, artikli 27 lõige 3 (EÜT L 357, 31.12.2002).

1. SELGITUS

NN REGULEERIVATE AMETITE TUNNUSED

Komisjoni töödokumentides eristatakse kahte tüüpi ELi asutusi: täitevasutused ja nn reguleerivad ametid. Esimesed on loodud komisjoni otsusega ning nende ülesanne on ellu viia valdkondlikke finantsabi programme, mille assigneeringud kirjendatakse üldeelarvesse. Viimased on loodud nõukogu määrustega või ühisotsuse alusel koos Euroopa Parlamendiga. Reguleerivad ametid erinevad peamiselt rahastamisviisi poolest. Kaks ametit – Siseturu Ühtlustamise Amet (kaubamärgid ja tööstusdisainilahendused; OHIM; Alicante) ja Ühenduse Sordiamet (CPVO;

Angers) – on rahaliselt sõltumatud ja esitavad arved kõigi oma teenuste eest³. Ülejäänud ametite tegevust subsideeritakse kas täielikult või osaliselt üldeelarvest. Esimesel juhul kinnitab eelarve täitmise asutuse haldusnõukogu, teisel juhul aga nõukogu soovitusel põhjal Euroopa Parlament. Just viimast tüüpi ametite suhtes kohaldatakse üldise finantsmääruse artikli 185 sätteid. Ametite tegevuste laad erineb suuresti, sõltuvalt ameti tüübist. Lisas I on toodud ametite liigitus vastavalt nende ülesannetele ning ülesannete osatähtsusele Euroopa integratsiooni kontekstis.

³ Euroopa Liidu Asutuste Tõlkekeskuse (CdT; Luxembourg) isemajandamise üle käib hetkel komisjoni ja keskuse vaheline arutelu.

USA, PRANTSUSMAA JA EUROOPA LIIDU INSTITUTSIOONIDE SEADUSANDLIKUD REFORMID TULEMUSPÕHISE LÄHENEMISE EDENDAMISEKS AVALIKUS HALDUSES

USA

1993. aastal võttis USA Kongress vastu valitsusasutuste tulemusjuhtimist reguleeriva seaduse (*Government Performance and Results Act*). Seaduse kohaselt peavad kõik föderaalasutused esitama Kongressile viie aasta strateegilise plaani. Koos sellega tuleb esitada tulemuste saavutamise kava, kus on toodud mõõdetavad eesmärgid, nende saavutamise vahendid, järelevalvenäitajad, hindamis- ja sisekontrollivahendid ning iga-aastane tulemusaruanne, kus on esitatud vajalikud parandusmeetmed. Tegevus- või tootlikkusnäitajate asemel on esiplaanile tõstetud sotsiaal-majanduslikud näitajad. Erinevate auditeerimisasutuste tõhus kaasamine tagab infosüsteemide hea kvaliteedi ja tulemusi kajastavate andmete usaldusväärsuse. USA föderaaladministratsiooni tähelepanu seatud eesmärkide saavutamisele ning selles valitsev tulemuslikkusele suunatud töökultuur on samuti olulised tegurid reformi edukuse tagamisel. Seadust täiustas programmi hindamishand (*Programme Assessment Rating Tool*; PART), mida mainiti 2000. aasta presidendi juhtimiskavas (*President's Management Agenda*). Asutused peavad koostama parandusmeetmete kava, hinnates ise oma programmide sisu ja nende koostamist, strateegilist planeerimist, juhtimist ning tulemusi ja mõju. PART annab standarddraamistiku asutuste võrdlemise hõlbustamiseks ning aitab sellega kaasa parima tava levitamisele.

Prantsusmaa

1. augustil 2001. aastal jõustus eelarveseadusi käsitlev põhiseaduslik seadus (*loi organique relative aux lois de finances*; LOLF) eesmärgiga seada tulemuslikkus eelarve- ja haldussüsteemi keskmesse. Põhiseadusliku seaduse, mis rakendus täielikult 1. jaanuarist 2006, tähtsaim osis on uue eelarveliigenduse kasutuselevõtt. Eelarvet ei liigendata enam vastavalt kulutuste laadile, vaid riigi poliitikavaldkondadele (edaspidi tegevusülesanded), mis omakorda jagunevad parlamendi heakskiitu eeldatavateks üksusteks ehk programmideks. Programm kujutab endast kindlaksmääratud eraldiste kogusummat, kuid iga programm võimaldab paindlikku rahastamisvahendite eraldamist. Erandiks on personalikulud, millele on seatud ülemmäär. Põhiseadusliku seadusega muudeti ka eelarve vastuvõtmise protseduuri, kehtestades iga tegevusülesande suhtes arutelu ja hääletuse nõude, mis võimaldab parlamendil olulistest finantsküsimustes realselt kaasa rääkida. Seadusega toodi tulemuspõhise lähenemise mõiste ka riiklike programmide haldamisse. Seadusega nõutakse aasta tulemuskava (*Projet Annuel de Performance*; PAP), kus on esitatud erinevate haldusorganite järgmise aasta tegevuskava. Iga programmi puhul on seatud täpsed eesmärgid, mis on seotud tulemusnäitajatega. Eesmarke hinnatakse järgneval aastal aasta tulemusaruandes (*Rapport Annuel de Performance*; RAP). Prantsusmaa Kontrollikoda peab registreeritud tulemused arvesse võtma.

Euroopa Liit

Ka Euroopa Liit on tulemspõhise lähene-mise oma tegevuses keskele kohale seadnud. Usaldusväärse finantsjuhtimise põhimõtet, mille all mõeldakse säästlikkuse, tõhususe ja mõjususe põhimõtete järgimist, tugevdati üldise finantsmääruse muutmisega 2002. aastal ning ELi asutuste raamfinantsmääruse vastuvõtmisega. Nende kahe määrusega võeti kasutusele tulemuslikkusele suunatud eelarve haldusstruktuur. Esiteks eeldab aasta kaupa programmide koostamine, et kõikidele eelarvega hõlmatud tegevusvaldkondadele seatakse täpsed, mõõdetavad, saavutatavad, asjakohased ja ajaliselt piiritletud eesmärgid. Eesmärkide saavutamist kontrollitakse iga tegevusvaldkonna tulemusnäitajate abil, mis on tugev stiimul üleminekuks tegevuspõhisele eelarvele. Programmide rakendamise lihtsustamiseks tuleb iga programmi või tegevuse ettepaneku suhtes koostada eelhinnang. See aitab välja selgitada vajadused, mis tuleb täita lühikese või pika tähtaja jooksul; eesmärgid, mis tuleb täita; eeldatavad tulemused ja nende hindamiseks vajalikud näitajad; ettepanekuga seotud riskid ja võimalikud alternatiivid; varasematest kogemustest saadud õppetunnid; assigneeringute maht; kulutasuvuse põhimõtetel eraldatavad inimressursid ja muud halduskulud; ning järelevalvesüsteem, mis tuleb kasutusele võtta. Igas ametis on eelarvevahendite käsutaja kohustatud esitama juhatusele aasta tegevusaruande, kus tegevustulemusi on võrreldud algselt seatud eesmärkidega, ära on toodud tegevustega seotud riskid, eraldatud ressursside kasutamine ja sisekontrollisüsteemi toimimine. Teostatud tegevuste puhul tuleb viia läbi ka järeelhindamine, et hinnata saavutatud tulemusi ning parandada edasist programmitööd. Välisaudiitorina on Euroopa Kontrollikoda vastutav usaldusväärse finantsjuhtimise tagamise eest.

AUDITI EESMÄRGID JA ULATUS

4. Auditi eesmärk oli otsustada, kas auditeeritud ametid on võtnud kasutusele vajalikud menetlused ja vahendid, mille abil tagada piisav kindlus, et nende tegevuse abil saavutatakse eeldatavad tulemused. Seetõttu ei olnud auditi eesmärk hinnata ametite konkreetseid tulemusi (vt 2. selgitus). Auditi eesmärk oli vastata kolmele küsimusele:
- a) Kas ametid kavandasid oma tegevusi piisavalt, seades endale konkreetsetel määratletud ja mõõdetavad eesmärgid?
 - b) Kas ametid kasutasid usaldusväärseid vahendeid oma tegevuse kontrollimiseks?
 - c) Kas ametid andsid nõuetekohaselt aru oma tegevusest ning hindasid oma tulemusi?

Käsitleti ka komisjoni rolli erinevaid aspekte, et saada parem ülevaade auditi valdkonnast.

2. SELGITUS

TULEMUSAUDITID

Kontrollikoja tulemusauditi käsiraamatus⁴ tuuakse ära kaks lähenemisviisi tulemusauditite läbiviimiseks: i) tegevuse otsene auditeerimine (keskendatakse tulemuste sisule) ja ii) kontrollisüsteemide auditeerimine. Viimase abil püütakse kindlaks teha, kas komisjon ja teised auditeeritud asutused on

kavandanud ja rakendanud asjakohaseid juhtimis- ja kontrollisüsteeme säästlikkuse, tõhususe ja mõjususe optimeerimiseks, võttes arvesse valitsevaid piiranguid. Seega on auditi eesmärk nimetatud süsteemide peamiste elementide analüüsimine ja hindamine.

⁴ Kontrollikoja tulemusauditi käsiraamat on saadaval aadressil www.eca.europa.eu.

5. Euroopa Liidu detsentraliseeritud asutuste suure arvu tõttu oli kontrollikoda esimese tulemustele suunatud auditi puhul kohustatud tegema valiku ning jätma auditi kontrollist välja täitevasutused nende sõltuvuse tõttu komisjonist. Nn reguleerivatest ametitest otsustas kontrollikoda auditeerida ainult neid, mille kohta kehtib finantsmääruse artikkel 185, sest need peaksid moodustama halduslikult homogeense põhirühma⁵ ja nende puhul tuleb võtta kasutusele tulemuste saavutamisele suunatud juhtimissüsteemid. Ametite koguelarve oli 2007. aastal 556 miljonit eurot (vt *lisa II*).

⁵ Komisjon kehtestab raamfinantskorra sellistele ühenduse asutatud ametitele, kellel on juriidilise isiku staatus ja kes tegelikult saavad toetusi eelarvest. Lõikes 1 osutatud asutuste eelarvete täitmise kinnituse annab nõukogu soovitusel Euroopa Parlament. Komisjoni siseaudiitoril on lõikes 1 osutatud asutuste suhtes samad volitused kui komisjoni talituste suhtes. Lõikes 1 osutatud asutused kohaldavad artiklis 133 sätestatud raamatupidamiskorda nii, et nende raamatupidamisaruandeid oleks võimalik ühendada komisjoni omadega. (Määrus (EÜ, Euratom) nr 1605/2002, EÜT L 248, 16.9.2002, lk 1.)

6. 14 reguleerivat ametit⁶ vastas üksikasjalikule küsitlusele (vt 3. selgitus). Seejärel valiti neist kaheksa välja kohapealseks auditiks. Auditi käigus kohaldati erinevate auditi ajal valitsevate olukordade jaoks mitmeid kriteeriumeid, nagu võimupädevuse liik, juhtimissüsteemide seisukord, toimimise aeg, eelarve ja personali suurus. Kohapealseks auditiks valitud ametid teavitati kontrollikoja audiitorite leidudest ning ametid vastasid neile. Käesolev aruanne on koostatud kõnealuste leidude põhjal. Tuleb märkida, et auditiga kontrolliti ainult viimaste aastate olukorda (2005–2007) ning 2008. eelarveaasta programmi-tööd. *Lisas III* on esitatud ülevaade auditikriteeriumidest ning kohapealsete kontrollide käigus tehtud tähelepanekutest.

⁶ Teatud asutused jäeti auditist välja, kuigi need osalesid vastavalt finantsmääruse artiklile 185 eelarvepädevate asutuste kinnitamismenetluses 2006. eelarveaastal. Need on järgmised ametid: Euroopa Liidu Põhiõiguste Amet (FRA; Viin), kuna selle volitusi muudeti auditi käigus oluliselt; Euroopa GNSS Järelevalveamet (GSA; Brüssel) ja Euroopa Politseikolledž (Cepol; Bramshill), sest need olid alles äsja asutatud ning nende puhul ei saanud põhjalikku auditit läbi viia; Euroopa Ülesehitusamet (EAR; Thessaloníki), kuna selle volitused aeguvad 2008. aasta lõpus; Euroopa Õigusalase Koostöö Üksus (Eurojust; Haag) ja Euroopa Liidu Asutuste Tõlkekeskus (CdT; Luxembourg), kelle tegevused on teiste reguleerivate ametitega võrreldes ebatüüpilised.

AUDITEERITUD AMETID

KOHAPEAL KONTROLLITUD AMETID

- 1) Euroopa Keskkonnaagentuur (EEA; Kopenhaagen), külastatud juunis 2007;
- 2) Euroopa Toiduohutusamet (EFSA; Parma), külastatud oktoobris 2007;
- 3) Euroopa Ravimiamet (EMA; London), külastatud septembris 2007;
- 4) Euroopa Meresõiduohutuse Amet (EMSA; Lissabon), külastatud oktoobris 2006;
- 5) Euroopa Võrgu- ja Infoturbeamet (ENISA; Irákleio), külastatud aprillis 2007;
- 6) Euroopa Elu- ja Töötingimuste Parandamise Fond (Eurofound; Dublin), külastatud juunis 2007;
- 7) Euroopa Liidu Liikmesriikide Välispiiril Tehtava Operatiivkoostöö Juhtimise Euroopa Agentuur (Frontex; Varssavi), külastatud oktoobris 2007;
- 8) Euroopa Tööohutuse ja Töötervishoiu Agentuur (EU-OSHA; Bilbao), külastatud juunis 2007.

3. SELGITUS**AUDITEERITUD AMETID**

KÜSITLUSELE VASTANUD AMETID

- 1) Euroopa Kutseõppe Arenduskeskus (Cedefop; Thessaloníki);
- 2) Euroopa Lennundusohutusamet (EASA; Köln);
- 3) Haiguste Ennetamise ja Tõrje Euroopa Keskus (ECDC; Stockholm);
- 4) Euroopa Narkootikumide ja Narkomaania Seirekeskus (EMCDDA; Lissabon);
- 5) Euroopa Raudteeagentuur (ERA; Lille-Valenciennes);
- 6) Euroopa Koolitusfond (ETF; Torino).

TULEMUSTELE SUUNATUD MEETMETE KAVANDAMINE

⁷ EU-OSHA, EEA, EMEA, Frontex, EFSA.

7. Asjakohast programmitööd tuleb teha regulaarselt, määratleda selged eesmärgid, täpsustada läbiviidavad tegevused ja selleks vajaminevad ressursid ning kindlaks määrata lähenemisviis ja ajakava. Iga heakskiidetud ülesande jaoks peavad olema tulemusnäitajad. Iga juhtumi puhul kontrollis kontrollikoda, kas programmitöö puhul peeti kinni õigusaktidega ettenähtud põhinõuetest, kas programmitöö sobis ühenduse valdkondliku strateegiaga kooskõlas olevasse raamistikku ja kas eesmärgid ja näitajad olid kinnitatud pärast eelhinnangut, võttes arvesse riskianalüüsi tulemusi.

MITMEAASTANE STRATEEGIA

8. Ametite tegevus on üldiselt osa ühenduse mitmeaastasest valdkondlikust strateegiast, millele nad peavad kaasa aitama. Mitmed nendest ametitest, mis on valinud mitmeaastase lähenemisviisi, on pidanud vajalikuks võtta kasutusele eristrateegia, mis sobib kokku ühenduse valdkondliku strateegiaga⁷ (vt 4. selgitus).

4. SELGITUS

ERISTRATEEGIA KOOSKÕLASTAMINE ÜHENDUSE STRATEEGIAGA. EUROOPA KESKKONNAAGENTUUR (EEA)

Agentuur võttis 2003. aasta novembris vastu strateegiadokumendi aastateks 2004–2008 ja valmistas praegu ette samasugust dokumenti aastateks 2009–2013. Agentuuri põhitegevused on esitatud nelja valdkonnana: i) kliimamuutus, ii) bioloogilise mitmekesisuse hävinemine ja parem arusaam looduslikest elupaikadest, iii) inimeste tervise ja elukvaliteedi kaitse ning iv) loodusvarade ja jäätmete jätkusuutlik kasutamine ja haldamine. Igale vald-

konnale seati konkreetsed prioriteedid. Agentuuri strateegia kavandati pärast põhjalikku nõupidamist erinevate huvirühmadega. Heakskiidetud valdkonnad kajastavad Euroopa Ühenduse kuuenda keskkonnaalase tegevusprogrammi (2002–2012) peamisi raskuspunkte. Seega on võimalik määrata, millist panust eeldatakse agentuurilt ühenduse valdkondlikusse poliitikasse.

- 9.** Audit näitas, et ametid tegid mitmeaastast programmitööd, kui see oli selgesõnaliselt sätestatud nende põhiõigusaktis⁸. Sellistel juhtudel ei väljendatud aga eesmärgiks seatud tulemusi nii selgelt, et nende põhjal oleks hiljem saanud hinnata programmitöö perioodi jooksul tehtud tegelikke edusamme.
- 10.** Teatud põhiõigusaktides nõutakse ametitelt libisevat programmitööd, mis olenevalt juhtumist hõlmab kolme kuni viit aastat⁹. Sellise lähenemisviisi peamine eelis on jooksvalt kasutusel olev mitmeaastane ja ajakohane perspektiiv. Igal aastal algab uus programmitööaasta. Vaatamata sellele õigusaktides esitatud nõudele ei võtnud ükski amet sellist süsteemi kasutusele, kuna juhatus pidas seda liiga keeruliseks. Haldusnõukogu lihtsalt kiitis mitmeaastased programmitöö dokumendid heaks ettenähtud ajaperioodide järel.
- 11.** Mõnikord aga juhtub nii, et ameti mitmeaastane tööprogramm kattub kahe järjestikuse ühenduse strateegiaga. Koordineerimatus ja sellest tulenev järjepidevuse puudumine poliitiliste või institutsionaalsete lähtepunktidega vähendas mitmeaastase programmitöö tähendust ja selle potentsiaalset kasu, eriti dialoogi puhul eelarve täitmist kinnitava asutusega.
- 12.** Asutuste raamfinantsmääruses¹⁰ on sätestatud (artikli 25 lõige 4), et otsustamise parandamiseks peavad ühenduse asutused tegema oma programmide eelhindamisi. Eelhindamine on teatavat laadi teostatavusuuring, mille käigus uuritakse eelkõige järgmiseid probleeme: lahendamist vajavad küsimused, vajaduste hindamine, eesmärgid ja nendega seotud näitajad (tulemused ja mõju), võimalike variantide võrdlus, ühenduse meetmete lisaväärtuse hindamine ning kontrollimise ja hindamise kavandamine. Eelhindamise üks peamisi eeliseid on see, et ametid peavad esitama oma eesmärgid struktureeritult¹¹, mis toetab kogu programmitöö protsessi. Sellele vaatamata ei olnud ükski amet teinud oma mitmeaastase programmitöö ametlikku eelhindamist ning paljudel juhtudel olid seatud eesmärgid väljendatud nii ebamääraselt, et see ei võimalda tõhusat järelkontrolli.

⁸ EU-OHSA, EEA, Eurofound, EFSA ning küsitlusele vastanud ametitest ETF, EMCDDA ja ECDC. Kuigi nende põhiõigusakt seda ei nõua, on ka EMEA ja Frontex teinud mitmeaastast programmitööd.

⁹ EU-OSHA, Eurofound, EFSA ning küsitlusele vastanud ametitest ECDC ja ETF.

¹⁰ Komisjoni määrus (EÜ, Euratom) nr 2343/2002.

¹¹ Mõjunäitajatega seonduvad üldised (strateegilised) eesmärgid, tulemusnäitajatega seonduvad konkreetsed eesmärgid, rakendusnäitajatega seonduvad tegevuseeesmärgid.

- 13.** Lisaks ei käsitletud mitmeaastase programmitöö dokumentides järjepidevalt inimressursside küsimust, isegi kui see seab tegevusele väga suuri piiranguid. Komisjon on siiski soovitanud igal ametil koostada mitmeaastane tööplaan seoses personalipoliitikaga¹² ja esimesed plaanid koostati 2007. aasta juunis eelarvemenetluse osana Euroopa parlamendi palvel.

¹² Personalipoliitika plaan (*staff policy plan*).

¹³ Vt ka asutuste raamfinantsmääruse artiklit 40.

AASTA TÖÖPLAAN

- 14.** Iga ameti algmääruse kohaselt peab direktor esitama tööplaani haldusnõukogule¹³ heakskiitmiseks. Tegelikult olid kõikidel ametitel olemas õigeaegselt koostatud aasta tööplaanid. Tööplaani ettevalmistamine on pikk protsess, tavaliselt kestab see eelneva aasta esimesed 9-10 kuud. Enamasti vaatasid haldusnõukogud direktori poolt edastatud tööplaani eelnõu üle kahes etapis (kevad ja sügisel), samaaegselt ameti eelarvearuteludega (vt 5. selgitus). Mõne aasta tööplaani lisatud meetme eelnõu suhtes viidi läbi eelhindamine. Tööplaanide eelnõude puhul peeti alati nõu toetusorganisatsioonidega (teaduskomitee, nõuandev kogu, huvirühmad jne). Kui haldusnõukogul oli olemas täitevbüroo, toimus nende vahel selles faasis aktiivne arutelu.

5. SELGITUS

AASTA TÖÖPLAANI ETTEVALMISTAMINE. EUROOPA RAVIMIAMET (EMA)

Ettevalmistusprotsess algab sellega, et kõik ameti üksused koostavad aasta $n - 2$ suvel oma pädevusvaldkonna kohta „kontekstianalüüsi“. Juhatus valmistab septembris ($n - 2$) nende põhjal ette programmitöö suunised. Seejärel koostavad üksused aasta viimasel veerandil ($n - 2$) üksikasjaliku tööplaani eelnõu. Eelnõud konsolideeritakse ja tööplaani kavand esitatakse haldusnõukogule samal ajal kui esialgne eelarveprojekt, aasta $n - 1$ alguses. Juhatus vaatab

tööplaani eelnõu läbi septembris ($n - 1$), enne kui see taas koos esialgse eelarveprojektiga detsembris ($n - 1$) haldusnõukogule heakskiitmiseks esitatakse. Selles põhjalikult dokumenteeritud protsessis osalevad kõik huvirühmad ja selle eesmärgiks on iga töökava aspekti üksikasjalik läbivaatamine ja täpne määratlemine. Sellega tagatakse, et otsuste langetamiseks on olemas kõik vajalikud faktid, kui esialgne eelarveprojekt esitatakse komisjonile.

- 15.** Kui amet kasutas mitmeaastast programmi, ei kajastunud selle struktuur piisavalt agentuuri aasta tööplaanides. Peaaegu üheski ametis¹⁴ ei olnud järjestikuste aasta tööplaanide struktuur piisavalt stabiilne, et võimaldada aastaid omavahel võrrelda. Programmitöö dokumentide stabiilne struktuur on aga tulemuste hindamise nurgakivi, sest meetmed, mida võetakse, on väga sageli pikaajalised.
- 16.** Asutuste raamfinantsmäärus nõuab, et ametid analüüsivad tegevusega seotud riske igal aastal (artikli 38 lõige 4). Nende ametite seas, kes olid oma riske analüüsinud¹⁵, ei olnud ükski hinnanud riske, mis tekivad asjakohaste tulemusnäitajate puudumise tõttu, vaatamata sellele, et need on vajalikud elluviidud tegevuste mõju mõõtmisel. Mitmel juhul käsitleti riskianalüüsides üksikuid projekte, mitte programme tervikuna.
- 17.** Komisjoni taotlusel teostatavatele töödele eraldatud ressursid ei olnud alati kindlaks määratud. Isegi kui ametitel paluti osutada komisjonile olulisel määral konkreetseid teenuseid (teaduslikud arvamused, uuringud, juurdlused, ettevõtjate kontrollimine jne), jäi nimetatud tegevuste suhteline tähtsus ebaselgeks¹⁶.
- 18.** Asutuste raamfinantsmääruses on sätestatud (artikli 25 lõige 3), et kõikidele eelarvega hõlmatud tegevusvaldkondadele seatakse täpsed, mõõdetavad, saavutatavad, asjakohased ja ajaliselt piiritletud eesmärgid, kuid sellele vaatamata ei olnud kõik aasta tööprogrammide tegevused kirjeldatud ühtviisi täpselt. Seetõttu oli keeruline kontrollida ressursside eraldamist ning ka saavutatavate tulemuste kindlaksmääramist võimaldavad lähtepunktid jäid sageli ebamääraseks.
- 19.** Asutuste raamfinantsmääruses on sätestatud (artikkel 30), et kui asutuse tegevuse iseloom seda nõuab, tuleb kulude kalkulatsioon esitada nomenklatuuri alusel kasutusotstarbe¹⁷ (eesmärk) järgi liigitatuna (vastupidiselt klassikalisele nomenklatuurile, kus see esitatakse kululiigi kaupa). Nimetatud korra eesmärk on rohkem tulemusele suunatud prioriteedid ning parem inim- ja finantsressursside eraldamine vastavalt heakskiidetud prioriteetidele¹⁸. Tegevus- ja eelarveplaanide vaheline järjepidevus (vt **joonis 2**) peaks kajastuma ka raamatupidamises, mis on aluseks tulemuste hindamisele. Kuigi kolm ametit koostasidki sisehalduseesmärkidel tegevuspõhise eelarve¹⁹, ei olnud kumbki amet veel seda haldusnõukogule heakskiitmiseks esitanud, et seda seejärel sellisel kujul rakendada.

¹⁴ Eurofound, ENISA, EMSA, EEA, EMEA, Frontex, EFSA.

¹⁵ EEA, EMEA, EFSA, Eurofound, EU-OSHA.

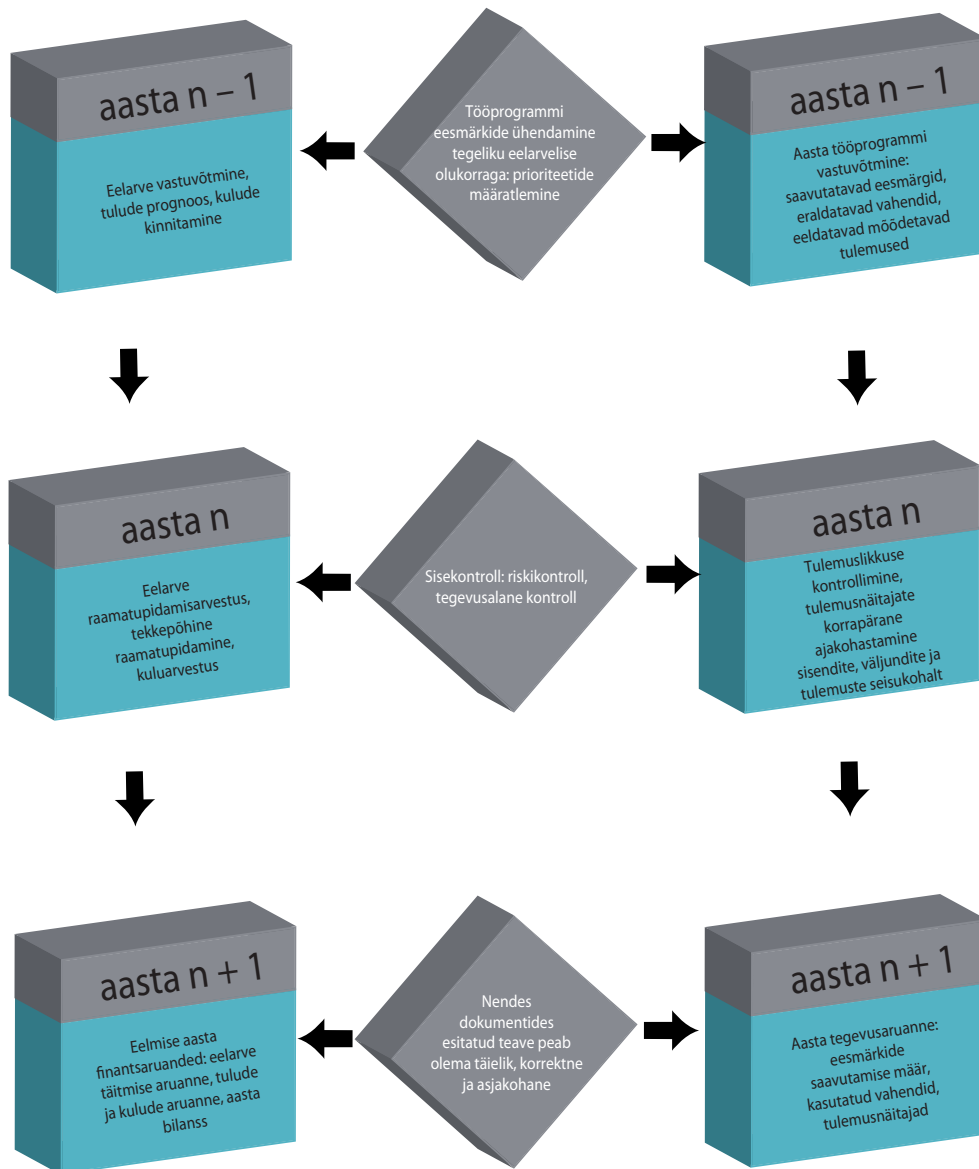
¹⁶ EU-OSHA, Frontex, EFSA.

¹⁷ Tegevuspõhine eelarvestamine (*Activity Based Budgeting*; ABB).

¹⁸ Tegevuspõhine juhtimine (*Activity Based Management*; ABM).

¹⁹ EU-OSHA, EFSA, EMEA.

EELARVEMENETLUSE JA AASTA TÖÖPROGRAMMI VAHELINE SÜMMEETRIA



- 20.** Tööprogrammis ja ametikohtade loetelus²⁰ esitatud inimressursside vahelist seost oli sageli võimatu kindlaks teha, sest ametlikult seda ei nõuta. Ressursside eraldamist on kõige kergem hinnata ja vastutuse jagunemine on kõige selgem siis, kui tööprogrammi struktuur vastab ametikohtade loetelu omale. Mitmel juhul²¹ teatasid ametid ainult teatud tegevustega seotud ressursidest, mida nad kavatsesid kasutada. Kasutamata ressurside maht oli sageli nii suur, et ei olnud võimalik määratleda, kas ametikohtade loetelu koostamise alus oli põhjendatud.

²⁰ Ametikohtade loetelus on ära toodud ameti alaliste ja ajutiste ametikohtade arv palgaastmete ja kategooriate kaupa (artikli 27 lõige 3). Eelarvepädeva institutsiooni poolt heakskiidetud ametikohtade loetelu lisatakse ameti aastaelarvele. Loetelu ei sisalda lepingulisi töötajad ega lähetuses olevaid riiklikke eksperte.

²¹ Frontex, EFSA, EEA.

TEGEVUSE KONTROLLIVAHENDITE KASUTUSELEVÖTT

- 21.** Tegevuse kontrollivahendite abil peaks juhatus saama usaldusväärse ülevaate tööprogrammi ülesannete edenemisest ja sellest, millises ulatuses on saavutatud seatud eesmärgid. Kontrollikoda analüüsis ametite sel eesmärgil kasutusele võetud süsteeme ning seda, kuidas neid kasutatakse haldus- ja juhtorganite otsuste toetamiseks.

KONTROLLIMISE KORRALDAMINE

- 22.** Asutuste raamfinantsmääruses (artikli 25 lõige 3) on nõutud, et direktor annab haldusnõukogule aru kõikide eelarvega hõlmatud tegevusvaldkondadele seatud eesmärkide saavutamise kohta, ja nimetatud eesmärkide täitmist jälgitakse tulemusnäitajate abil. Kuigi kõik ametid olid teadlikud sellest, et neil peavad olema tegevuse edenemise jälgimiseks määratletud näitajad, ei olnud ükski amet veel sellist järelevalvesüsteemi haldusnõukogu tasemel kasutusele võtnud.

- 23.** Mitmed ametid²² olid võtnud kasutusele tulemustabeli süsteemi, et kontrollida tööprogrammide rakendamist. Tulemustabeleid jälgis regulaarselt juhtivtöötajatest koosnev juhtkomitee. Tulemustabelis sisalduvad andmed koostati tavaliselt tööprogrammide individuaalsete ülesannete ja projektide rakendamise jälgimise mehhanismide abil. Kaks ametit²³ kasutasid nn tasakaalustatud tulemuskaardi²⁴ meetodit, aga selle rakendamine oli alles algfaasis (vt 6. selgitus).
- 24.** Eelmises punktis kirjeldatud kontrollimehhanismid ei olnud veel päris täielikud. Tegelikuses ei olnud kerge hinnata konkreetse ülesande täitmiseks määratud inimressusse, sest puudus süsteem, mille abil registreerida aega, mis töötajatel kulub tööprogrammi ülesannete täitmiseks. Mõned neist mehhanismidest osutusid kasulikuks ülesannete ja projektide jagamisel erinevate osakondade vahel. Siiski jäi nende kasulikkus projektide edenemise igapäevasel jälgimisel piiratuks, sest neid ei ajakohastatud mõõduka ajavahemiku jooksul. Ainult üks amet²⁵ oli võtnud kasutusele tööprogrammi haldamiseks mõeldud tervikliku ja ühtse süsteemi, mida oleks võimalik hakata kasutama ka teistes ametites (vt 7. selgitus).

²² Eurofound, EMSA, EEA, EMEA, Frontex, EU-OSHA, ENISA.

²³ Eurofound, EEA.

²⁴ Seda nimetatakse ka Kaplan Nortoni meetodiks. See ühendab strateegilised eesmärgid operatiivjuhtimisega, enamasti neljast erinevast vaatenurgast, näiteks finantsjuhtimine, kliendi rahulolu, sisemine toimimine ning personali ja materiaalsete ressursside arendus.

²⁵ EEA.

6. SELGITUS

TASAKAALUSTATUD TULEMUSKAART. EUROOPA ELU- JA TÖÖTINGIMUSTE PARANDAMISE FOND (EUROFOUND)

Eurofound võttis hiljuti kasutusele tegevuste kontrollimissüsteemi, milles kasutatakse tasakaalustatud tulemuskaardi tehnikat. Süsteemi eesmärk on kindlaks määrata osakondade tõhus toimimine eri vaatenurkadest ja hinnata tehtud edusamme, kasutades

selleks tulemusnäitajaid. Näitajate kasutamise abil on võimalik võrrelda edusamme ees- ja sihtmärkidega ning seeläbi hinnata ameti tegevusstrateegia tõhusust. Kui süsteem on täielikult kasutuses, saab sellest tõenäoliselt väärtuslik halduse kontrollimisvahend.

25. Kuna üldise finantsmääruse artikli 185 lõike 3 järgi²⁶ on siseaudiitor ametites kohal vaid ajutiselt, olid mitmed ametid loonud oma püsiva siseauditi funktsiooni. Need muutused olid alles nii uued, et need ei olnud veel oluliselt mõjutanud ametite töökorraldust, eriti seoses selliste tööprogrammide struktureeritud kontrollimissüsteemidega, mille puhul võetakse arvesse tulemustele suunatud finantsjuhtimist.

NÄITAJATE ASJAKOHASUS

26. Kvalitatiivsete või kvantitatiivsete näitajate abil võib iseloomustada tarvitusele võetud ressursse, tehtud töid, saavutatud tulemusi ja elluviidud programmide mõju. Ametid kasutavad iga-aastaseks programmitööks ressursside tarvituselevõtu (sisend) ja töö mahu (väljund) näitajaid. Ühelgi juhul ei olnud nad kasutanud mõõdetavaid tulemi- või mõjunäitajaid²⁷. On tõsi, et kui ametid olid püüdnud iseloomustada oma tegevuse tulemit ja mõju, ei kasutanud nad kuigi meelsasti kvantitatiivseid näitajaid²⁸. Nad eelistasid kvalitatiivseid näitajaid²⁹, mille kasutus oli paindlikum, kuna need põhinevad subjektiivsemal hinnangul. Sellegipoolest sõltus isegi sellistel juhtudel näitajate kvaliteet ja olulisus suurel määral sellest, kas saavutatavad eesmärgid olid selged ja täpselt määratletud, ning selles valdkonnas on veel võimalik teha suuri edusamme (vt punkt 12).

²⁶ Üldeelarve suhtes kohaldatava finantsmääruse artikli 185 lõikes 3 on sätestatud, et komisjoni siseaudiitoril on detsentraliseeritud asutuste suhtes samad volitused kui komisjoni talituste suhtes. Komisjoni siseaudiitor on sel eesmärgil viinud läbi põhjalikke kontrole selle üle, kuidas ametid rakendavad sisekontrolli standardeid.

²⁷ Komisjoni juhendis „Tegevuspõhine juhtimine ja strateegiline planeerimine ja programmitöö – oktoober 2004“ on esitatud näiteid selliste näitajate kohta.

²⁸ Näiteks ettenähtud tähtsaja jooksul esitatud arvamuste osakaal, teatud perioodi jooksul läbi viidud kontrollide arv võrrelduna eelnevalt seatud eesmärkidega või veebilehtedel avaldatud teabega konsulteerimiskordade suurenemine.

²⁹ Näiteks huvirühmade rahulolu, panus ühenduse valdkondliku poliitika koostamisse, riskianalüüside asjakohasus.

7. SELGITUS

HALDUSE JÄRELEVALVESÜSTEEM. EUROOPA KESKKONNAAGENTUUR (EEA)

Agentuur on kehtestanud oma tegevuse haldamiseks ühtse haldamise järelevalvesüsteemi (*the Management Plan System*), mis ühendab omavahel teatud haldusalased IT-rakendused: i) finantsrakendused, mis annavad teavet selle kohta, millises ulatuses on kasutatud kulukohustuste ja maksete assigneeringuid, ii) karjääri arendamise tsükli rakendus, mis võimaldab saada kindluse selles, et ametijuhendid, individuaalne tulemuslikkus ja parandusmeetmete rakendamine on järjepidev, iii) töötatud aja salvestamissüsteem ja iv) väljaannete haldussüsteem, mis ühendab iga toote tööprogrammi meetmega. Sellise ühtse süsteemi abil saab juhatus jälgida reaaliajas agentuuri projektide edenemist ja ressursside kasutamist.

- 27.** Näitajate küsimus on tihedalt seotud sellega, kas olemasolevad põhiaandmed on asjakohased ja kas neid saab ajakohastada ilma eriliste jõupingutusteta. Töö selliste andmete kindlaksmääramisel oli veel piiratud. Lisaks ei jälgitud tööprogrammides sisaldunud näitajaid süstemaatiliselt. ³⁰ EFSA, EU-OSHA, EEA.
- 28.** Kolm ametit³⁰ olid kaalunud tulemusnäitajate kasutuselevõttu ja püüavad katsetada näitajate kasutamist 2008. eelarveaasta jooksul. Kuigi tarvitusele võetud ressursside või aasta jooksul tehtud töö kohta on aru anda suhteliselt kerge, ei ole hoopiski nii lihtne anda aru tulemi või mõju üle, kuna üks aasta on paljude meetmete puhul sageli liiga lühike periood. Sellega seoses tuleb rõhutada eelhindamiste ja mitmeaastaste programmide tähtsust (vt punkt 12).

TULEMUSARUANDED JA TULEMUSLIKKUSE HINDAMINE

- 29.** Aastaruannetes tuleb esitada täielik ja täpne ülevaade läbiviidud tegevustest, kasutatud ressurssidest ja saavutatud tulemustest. Kontrollikoda hindas nende aruannete kvaliteeti, mida kasutatakse tööde edenemise võrdlemiseks tööprogrammides seatud eesmärkidega. Kontrollikoda analüüsis ka sise- ja välishinnangute ulatust ja sisu ning soovitatud parandusmeetmeid. **Joonisel 3** on ära toodud tulemuste saavutamisele suunatud haldusprotsessi erinevad etapid. Haldusprotsessi lõpus esitatakse tegevusaruanne ja hinnangud.

NÄIDE TULEMUSTE SAAVUTAMISEKS KASUTATUD JUHTIMISPROTSESSI KOHTA (EUROOPA KESKKONNAAGENTUUR)

ÕIGUSLIK ALUS (Väljavõtte algmäärusest)

Üldeesmärk: anda ühendusele ja liikmesriikidele Euroopa tasandil objektiivset, usaldusväärset ja võrreldavat teavet, et nad saaksid hinnata nende rakendamist ja kindlustada, et avalikkus on keskkonna seisundist hästi informeeritud.
Tegevusvaldkond: õhu kvaliteet ja õhuheited.
Ülesanded: i) talletada, võrrelda ja hinnata andmeid keskkonna seisundi kohta; ii) koostada ekspertaruandeid; iii) tagada keskkonna seisundi kohta usaldusväärse teabe levitamine.



MITMEAASTANE PROGRAMM (Väljavõtte agentuuri strateegiast aastateks 2004–2008)

Keskonnaalased temaatilised valdkonnad: inimeste tervise ja elukvaliteedi kaitse.
Raskuspunkt: õhu kvaliteet – toetada sellise õhu kvaliteedi saavutamise protsessi, mis ei mõjutaks oluliselt ega ohustaks inimeste tervist ega keskkonda.
Konkreetne väljund: õhu kvaliteedi ja õhu saastavate heitkoguste kontrollimine.
Teabesüsteemid ja võrgud: Euroopa Keskkonnaagentuur toetab oma sidesüsteeme, millel oleks oma klientuur ja mis oleksid kättesaadavad üldisele avalikkusele.



AASTA TÖÖPLAAN (Väljavõtte agentuuri 2006. aasta juhtimiskavast)

Õhk ja transport. Üldeesmärk: toetada ELi tegevuspõhimõtete arendamist, rakendamist ja hindamist õhu saaste ja kvaliteedi valdkonnas.
Õhk ja transport. Konkreetset eesmärgid: i) hinnata suvist osooni; ii) luua katseline veebileht reaalajas uuendatavate osooniandmete kohta; iii) toetada õhu kvaliteedi direktiivide uuesti läbivaatamist ja rakendamist; iv) toetada saastuse kompleksse vältimise ja kontrolli direktiivi hindamist ja uuesti läbivaatamist ning aruandlust ja hindamist Euroopa saasteainete heitkoguste registri raames.



KONTROLLISÜSTEEM (Kontrollikoja leiud halduskontrolli süsteemi kohta)

Konkreetsete eesmärkide saavutamise mõõtmine, kasutades halduskontrolli süsteemis olevaid andmeid (vt 7. näide).
Kvartaalsed ressursse käsitlevad koosolekud, milles osaleb direktoraat, ressurside haldaja ja asjaomase programmi juht.
Aruanded haldusnõukogule kaks korda aastas.



TULEMUSARUANNE; HINDAMISED (Väljavõtte agentuuri 2006. aasta aastaaruandest ja vahekokkuvõtte ühenduse kuuenda keskkonnaalase tegevusprogrammi kohta)

Väljundid: i) aastaaruanne suvise osooni kohta; ii) loodud reaalajas uuendatav katseline veebileht osooniandmete kohta; iii) avaldatud aruanne õhu kvaliteedi ja kliimamuutust käsitlevate tegevuspõhimõtete lisakasu kohta; iv) ajakohastatud Euroopa saasteainete heitkoguste registri veebilehte; v) osutatud kaasabi saastuse kompleksse vältimise ja kontrolli direktiivi uuesti läbivaatamisele.
Tulemused: i) õhu kvaliteeti käsitleva aruande mõju direktiivi „Puhas õhk Euroopasse“ ettepaneku kavandamisele; ii) kasutati aruandluse andmeid, et teha keskkonnaalaseid edusamme Euroopa Ühenduse piiriülese õhusaaste kauglevi konventsiooni raames; iii) veebileht on kasutajate hulgas üha populaarsem, kasutus käsitlev statistika näitab, et sellel oli 340 000 külastust 2006. aastal, S.O 64% rohkem kui veebilehe loomisel 2004. aastal.
Mõju: on peamine allikas sõltumatute kvantitatiivsete ja keskkonnaalaste näitajate kohta, mis kajastavad keskkonna seisundi muutusi ELis; aitab tõsta üldise avalikkuse teadlikkust keskkonnaalastest probleemidest ja anda paremat teavet keskkonnaalaste otsuste tegemiseks.

IGA-AASTANE TEGEVUSARUANNE

- 30.** Asutuste raamfinantsmääruses on sätestatud (artikkel 40), et eelarvevahendite käsutaja annab haldusnõukogule oma ülesannete täitmisest aru iga-aastase tegevusaruande vormis, millele on lisatud finants- ja haldusteave. Selles aruandes võrreldakse tema tegevuse tulemusi seatud eesmärkidega ning kirjeldatakse käsutusse antud vahendite kasutamist. Seega näitab säte, et aruandlusnõue käib tulemuste eesmärkidega võrdlemise kohta. Kõik ametid koostasid nõuetekohaselt aasta lõpus tegevusaruanded raamatupidamisaruannete toetamiseks ning esitasid need haldusnõukogule. Mõned aruanded³¹ tehti kättesaadavaks ka avalikkusele³².
- 31.** Peamiselt käsitleti aruannetes aasta jooksul läbi viidud tegevusi. Selgitused käisid peamiselt nimetatud tegevuste olemuse ja ulatuse kohta ning mõnikord ka kasutatud ressursside määra kohta. Eesmärkide täitmise ulatust ja ameti töö mõju käsitleti neis harva (vt 8. selgitus).
- 32.** Läbipaistvuse põhimõtte eeldab, et tegevusaruande ülesehitus vastab selle tööprogrammi omale, millega ta on seotud. Viis auditeeritud ametit olid oma aruannetes sellest põhimõttest kinni pidanud³³.

³¹ EMSA, EEA, EU-OSHA, EFSA, Eurofound, ENISA.

³² Aruandluskohustus kehtib ka teadmiste jagamise kohta. Sel eesmärgil kasutavad kõik ametid Interneti pakutavaid võimalusi. Ametitel on aga olnud raskusi veebilehtede mitmekeelseks tegemisel hõlbustamaks nende kasutamist kõikide liikmesriikide kodanikele. See on takistanud juurdepääsu lehekülgedel sisalduvale teabele.

³³ Eurofound, EEA, EMEA, EU-OHSA, EMSA.

8. SELGITUS

AMETI TÖÖ MÕJU HINDAMISE SÜSTEEM. EUROOPA ELU- JA TÖÖTINGIMUSTE PARANDAMISE FOND (EUROFOUND)

Fondi peamine eesmärk on aidata kaasa ühenduse tegevuspõhimõtete koostamisele elu- ja töötingimuste kohta. See tähendab teabe, usaldusväärsete andmete ja asjakohaste analüüside edastamist otsuseid tegevatele organitele. Fond on loonud süsteemi, mille abil saab antud teavet kontrollida. Selle süsteemi eesmärgiks on hinnata, kuidas kontrollitakse sihtorganitele saadetud teavet ning kuidas see teave

mõjutab ühenduse institutsioonide ja nende sotsiaalpartnerite otsustamisprotsessi. Fond mõeldab seda, kui suures ulatuses kasutab Euroopa Parlament fondilt saadud teavet otse, ning ka seda, mil määral osaleb fond otsustamisprotsessi ettevalmistusetapis. Mõju hindamise süsteemi alusel tehtud järeldusi on fondi aastaaruandes eriti hästi kirjeldatud.

- 33.** Haldusnõukogud tundusid olevat rahul õigusnormide osalise kohaldamisega. Nad ei olnud veel esitanud soovi, et aruandlus põhineks mitmeaastastes tööprogrammides seatud eesmärkidel, et saada saavutatud tulemusi arvestav ülevaade. Üldiselt võib öelda, et ametite haldusnõukogud, kes tuginesid ainult neile esitatud aruannetele, ei olnud suutelised täpselt hindama ei ametite töö tulemit ega mõju. Seevastu said nad aga küllaltki usaldusväärse ülevaate tegevuse tasemest.
- 34.** Enamiku aruannete puhul oli raske või peaaegu võimatu mõista tegelike tegevuste ja eelarve täitmise vahelist seost, sest tegevuspõhist eelarvet ei esitatud. Komisjoni tegevusaruannete koostamise juhiseid eelarvevahendite käsutajatele ei edastatud ametitele. Kuigi eelarve ja tegevuse vahelise seose mõistmine oli ametite haldamise põhiaspekt, ei võtnud haldusnõukogud selgeid suuniseid selle kohta, millist teavet nad juhatuselt ootavad, veendumaks, et tööprogrammides seatud eesmärged ka tegelikult püüti saavutada.

HINDAMISED

- 35.** Asutuste raamfinantsmääruses (artikli 25 lõige 4) nõutakse, et amet teostaks korrapäraselt programmide ja/või meetmete järelhindamisi. Praktikas on nendest hindamistest kasu strateegiate korrapärasel ajakohastamisel ja ametite struktuuri koostamisel. Mõnes algmääruses nõutakse, et ametid viivad läbi esialgse hindamise kolm või viis aastat pärast ameti loomist ja seejärel regulaarsete ajavahemike järel. Ametid pidasid nendest eeskirjadest alati kinni ja hindamised viidi läbi ettenähtud tähtaja jooksul.
- 36.** Sellegipoolest käsitlevad esialgsed hindamised peamiselt ameti käivitamisega seonduvaid küsimusi (ameti loomine, organisatsioon, värbamine). Probleem on selles, et algmäärustes ettenähtud tähtaja puhul ei võeta piisaval määral arvesse seda, et amet on täielikult käivitunud alles oma toimimise teise aasta lõpuks. Seega käsitletakse tulemuse küsimusi alles teise hindamise käigus.

- 37.** Enamasti viisid ametid ise läbi oma projektide sisehindamisi ja kutsusid välishindajaid läbi viima oma kogu antud perioodi tegevuste hindamisi (vt 9. selgitus). Ametid tellisid enamiku välishindamistest ise. Ühel juhul tegid samad konsultandid järjestikuseid hindamisi samale ametile³⁴. Sellistes olukordades oli oht, et hindajad ei olnud hinnangut andes sõltumatud.
- 38.** Kaheksa kontrollitud hindamise järeldused³⁵ olid üldiselt positiivsed, aga neis väljendati kahetsust seatud eesmärkide ebamäärasuse ja tulemusnäitajate puudumise üle. Tulemuste hindamiseks ja siseteabe puudumise korvamiseks pidid audiitorid näiteks sageli viima läbi küsitlusi ametite huvirühmade hulgas.

³⁴ EU-OSHA.

³⁵ EU-OSHA (1), Eurofound (2), ENISA (2), EEA (1), EFSA (1), EMEA (1), EMSA ja Frontexi puhul ei olnud veel välishindamist läbi viidud.

VÖRDLEV ANALÜÜS. EUROOPA RAVIMIAMET (EMEA)

Amet kuulub BEMA-võrgustikku (*Benchmarking of European Medicines Agencies*), mille laiem eesmärk on aidata kaasa valdkonna parimatel tavadel põhineva farmaatsiatoodete maailmatasemel reguleerimissüsteemi väljatöötamisele. Võrgustik põhineb sellel, et kõik osapooled soovivad parandada oma tulemusi oskusteavet võrreldes ja üksteiselt õppides. Iga amet viis läbi enesehindamise ühtse hindamissüsteemi abil, mõõtes oma tegevust 12 peamise tulemuslikkuse kriteeriumi ja ameti põhitegevusalasid hõlmava 44 erinäitaja abil. Võrgustiku teiste ametite

kolmest esindajast koosnev meeskond kordas seejärel hindamist, kasutades samu näitajaid. See võimaldas kaardistada valdkonnad, kus ameti tulemused olid keskmisest madalamad. Nende valdkondade jaoks koostati plaanid, et muuta tase standarditele vastavaks. Plaanid jaotati kolmeks vastavalt prioriteedile (kõrge, keskmine, madal). Viimane hindamine toimus 2006. aastal. Leiti, et ameti tulemused on keskmisest kõrgemad, seega ei olnud vaja taset tõsta. Selline lähenemisviis tugevdab ühenduse ameti ja riiklike ametite ühiseid temaatilisi võrke.

- 39.** Mitmeaastase programmi ja üldise hindamise vahelist seost ei võetud peaaegu üldse arvesse, mis vähendab selliste hindamiste mõju. Tulemuste võrdlemine eesmärkidega oli enamasti intuiitiivne (vt punkt 26). Kõikidel juhtudel vaatasid ametite haldusnõukogud hindamisaruande üle. Haldusnõukogud ei nõudnud aga süstemaatiliselt tegevusplaanide koostamist, mille eesmärgiks oleks rakendada parandusmeetmeid vastavalt hindajate järeldustele.
- 40.** 2003. aasta septembris avaldas komisjon ametite metahindamise tol hetkel kättesaadavate välishinnangute alusel. Ametite haldusnõukogud ei palunud, et sellega seoses antud soovitude täitmist kontrollitaks süstemaatiliselt nende asjakohasusest hoolimata.

³⁶ Komisjon on näiteks soovitanud, et iga amet koostaks mitmeaastase personalipoliitika plaani (Sec Gen C(2005) 5304).

³⁷ Asutuste raamfinantsmääruse artikli 71 lõige 2.

³⁸ Vt 2003. aasta metahindamine tol ajal kättesaadavate välishindamiste alusel.

³⁹ KOM(2005) 59.

Institutsioonidevahelise kokkuleppe eelnõu Euroopa Liidu reguleerivate ametite raamistiku loomise kohta.

Nõukogu on selle dokumendi põhjalikku läbivaatamist edasi lükanud alates 2006. aastast.

KOMISJONI ROLL

- 41.** Ametitega on seotud mitme komisjoni talituse töö: peadirektoraadid oma valdkonnaga seonduvate küsimuste, eelarve peadirektoraat majanduse ja halduse peadirektoraat³⁶ kõikide inimressursse puudutavate küsimuste osas. Komisjoni siseauditi talitusel on ühenduse ameti suhtes samad volitused kui komisjoni talituste suhtes³⁷ ja talituse auditid põhinevad samadel sisekontrollistandarditel (vt punkt 25). Peasekretariaadis on institutsiooniliste küsimuste eest vastutav üksus, mis tegeleb ametite ja komisjoni vaheliste suhetega.
- 42.** Ametitel esines raskusi komisjoni pakutavate teenuste kasutamisel, mis olid seotud tegevuspõhise juhtimise ja tulemuste eesmärkidega võrdlemisega. Selle tulemusel ei suutnud ametid kindlaks määrata kõige parema tava kohaselt toimivaid haldussüsteeme, mida nad võiksid kasutada, kuna mitmed ametid olid liiga väikesed, et suuta määratleda ja välja töötada neile kõige paremini sobivad halduslahendused.
- 43.** Komisjonil on oma roll ka ametite tulemuste hindamisel. Vastavad peadirektoraadid on esmalt ametite töö vastuvõtjad ja on suutelised hindama nende töö lisaväärtust. Seejärel teeb komisjon algatusi ametite süsteemide hindamiseks³⁸ ja vajadusel teeb ka parandusettepanekuid³⁹. Siiski ei leidnud kontrollikoda auditi käigus tõendeid, et komisjoni esindajad ametite haldusnõukogudes oleksid palunud, et metahindamisega (vt punkt 40) seoses antud soovitusi kontrollitaks süstemaatiliselt.

JÄRELDUSED JA SOOVITUSED

- 44.** Euroopa Liidu tähtsama haldus- ja finantsreformi⁴⁰ peaesmärgiks oli saavutada tulemustele suunatud haldus strateegilise planeerimise tsükli uuendamise kaudu ja võtta kasutusele tegevuspõhine eelarve juhtimine. Reformi eesmärges silmas pidades ei olnud ametid veel edusamme teinud, seda just seoses tulemustele suunatud haldussüsteemide kasutuselevõtuga.

⁴⁰ Komisjoni reform, KOM(2000) 200 (lõplik), 5.4.2000.

KAS AMETID PLANEERISID OMA TEGEVUST PIISAVAL MÄÄRAL, SEADES ENDALE KONKREETSED JA MÕDETAVAD EESMÄRGID?

- 45.** Programmitöö puudused ei soodustanud tulemuste tõhusat hindamist seatud eesmärkide suhtes.
- 46.** Mitmeaastane programmitöö ei olnud ametites kasutusel eriti laialdaselt. Seatud eesmärgid olid liigagi sageli ebamääraselt sõnastatud ja nõuetekohaselt koordineerimata ühenduse valdkondliku poliitika prioriteetidega. Seega oli keeruline alustada eelarve täitmist kinnitava asutusega dialoogi, mis oli vajalik avalike teenuste läbipaistvuse ja kvaliteedi tagamiseks (vt punktid 1–9).
- 47.** Kui mitmeaastased programmid olid olemas, ei põhinenud nende aluseks olevad strateegiad üksikasjalikel eelhindamistel, mis põhjendaksid prioriteetide valikut. Seega ei olnud eesmärgid alati seotud näitajatega, mida oleks võinud kasutada võrdlusnäitajana seoses saavutatud tulemuste ja nende mõjuga ühenduse valdkondlike strateegiate puhul (vt punktid 12 ja 13).

- 48.** Iga-aastastes programmides ei toodud piisavalt selgelt esile võetavate meetmete ja kasutusele võetavate ressursside vahelist seost. Kuigi tööprogrammide puhul kasutati samasugust ettevalmistamise ja vastuvõtmise menetlust nagu eelarve puhulgi, ei olnud tööprogrammid läbipaistva tegevusjuhtimise aluseks, sest neis ei olnud märgitud kavandatud tegevuse eeldatavat maksumust (vt punktid 14–18).
- 49.** Halduse läbipaistvuse seisukohast pidurdas ühe olulisema põhivahendi, tegevuspõhise eelarvestamise puudumine märgatavalt tulemuslikkusele suundumuse kohaldamist (vt punktid 19 ja 20).

SOOVITUSED

- 1.** Ametid peaksid välja töötama dokumendi, mille abil muuta oma strateegia mitmeaastaseks tööprogrammiks, millel on selged eesmärgid ja millega seonduvad tulemusnäitajad vastavad eesmärkide ja näitajate alusel läbi viidava tulemuste järelevalve sisekontrollistandarditele.
- 2.** Ametid peaksid süstemaatiliselt kasutama eelhindamist, et struktureerida oma eesmärgid ja mitmeaastase programmitöö etapid.
- 3.** Tulemusnäitajad (tulemused ja mõju) tuleb määratleda osana mitmeaastasest programmitööst, sellal kui tegevusnäitajad (maht ning sisendite ja väljundite ajakava) oleksid seotud iga-aastase plaaniga.
- 4.** Programmitöö selguse ja halduse läbipaistvuse huvides peaksid ametid rakendama samu meetmeid kui komisjon ning esitama oma eelarved liigitatuna kulude otstarbe järgi vastavalt tegevuspõhise eelarvestamise/juhtimise süsteemile.

KAS AMETID VÕTSID KASUTUSELE USALDUSVÄÄRSED VAHENDID OMA TEGEVUSE KONTROLLIMISEKS?

50. Kontrollivahendid ei taganud ikka veel tulemuslikkuse pidevaks järelevalveks vajalikku läbipaistvust.
51. Tulemustabeli mehhanismid olid võetud kasutusele kõikides ametites, mis oli märgiks sellest, et juhtimismeeskonnad tahavad teostada tulemuslikkuse järelevalvet. Süsteemid olid aga endiselt ebapiisavad ning ametid ei jaganud nende kasutamisel saadud kogemusi vajalikul määral. Kontrollivahendite kasutuselevõtt ei tundunud olevat ametite haldusnõukogude jaoks prioriteediks (vt punktid 22 ja 24).
52. Ressursside eraldamise ja tegevuse mahu näitajaid kasutati küllaltki laialdaselt, aga tulemuse ja mõju näitajate puhul ei olnud see nii (vt punktid 26–28).

SOOVITUSED

5. Ametid peaksid võtma kasutusele oma tööprogrammide ja eelarvega seonduvad juhtimistegevuse järelevalvevahendid.
6. Nende vahendite abil tuleks tagada, et kõik eraldatud ressursid oleksid kindlaks määratud.
7. Mõne ameti saadud kogemusi võiks kasutada ära ka teistes ametites.
8. Kehtestatud näitajate abil peaks olema võimalik mõõta nii tarvitusele võetud ressursse kui tehtud tööd ja saavutatud tulemusi tulemi ja mõju seisukohast.

KAS AMETID ANDSID NÕUETEKOHASELT ARU OMA TEGEVUSEST JA TULEMUSTE HINDAMISEST?

- 53.** Aruandluskohustusest peeti alati kinni, aga tegelike tulemuste hindamist takistas programmitöö puudulikkus.
- 54.** Direktorite esitatud tegevusaruanded olid oma olemuselt sageli üksnes kirjeldavad. Aruannetes käsitleti pigem tööde liiki ja ulatust kui tulemuslikkust saavutatud eesmärkide seisukohast. Ettetulnud takistusi ja võimalikke tagajärgi tulevastele programmidele käsitleti harva (vt punktid 30–32).
- 55.** Juhtorganid ei olnud alati aktiivsed tulemustele suunatud kultuuri juurutamisel ja suhte puudumine eelarve täitmist kinnitava asutusega ei julgustanud neid tegutsema selles suunas (vt punkt 33).

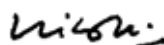
SOOVITUSED

- 9.** Lisaks võetud meetmete kirjeldamisele tuleks tegevusaruannetes hinnata tehtud edusamme mitmeaastastes programmides seatud eesmärkide seisukohalt, kasutades eesmärkide tulemusnäitajaid.
- 10.** Aruannetes tuleks märkida ära ka see, kuidas programme peaks vajadusel muutma praktikas ettetulnud olukordi silmas pidades.
- 11.** Juhtorganid peaksid koostama suunised, et aruanded oleksid tõelisteks haldusvahenditeks.

- 56.** Projektide sisehindamine võimaldas juhtimismeeskondadel tavaliselt õppida kohapeal tehtud tööst saadud kogemustest. Kõik ametid laskid välisekspertidel regulaarselt läbi viia üldisi hindamisi. Üldiselt olid tulemused positiivsed, aga suurem osa hindamisi kannatas mitmeaastase programmitöö puuduste ja saavutatavate eesmärkidega seonduvate põhiandmete puudumise tõttu. Kuna ametid korraldasid hindamised ise, ilma välisosalejateta (näiteks komisjonita), valitses oht, et asjatundjad ei olnud oma hinnangus sõltumatud (vt punktid 35–40).

Kontrollikoda võttis käesoleva aruande vastu 5. juuni 2008. aasta istungil Luxembourgis.

Kontrollikoja nimel



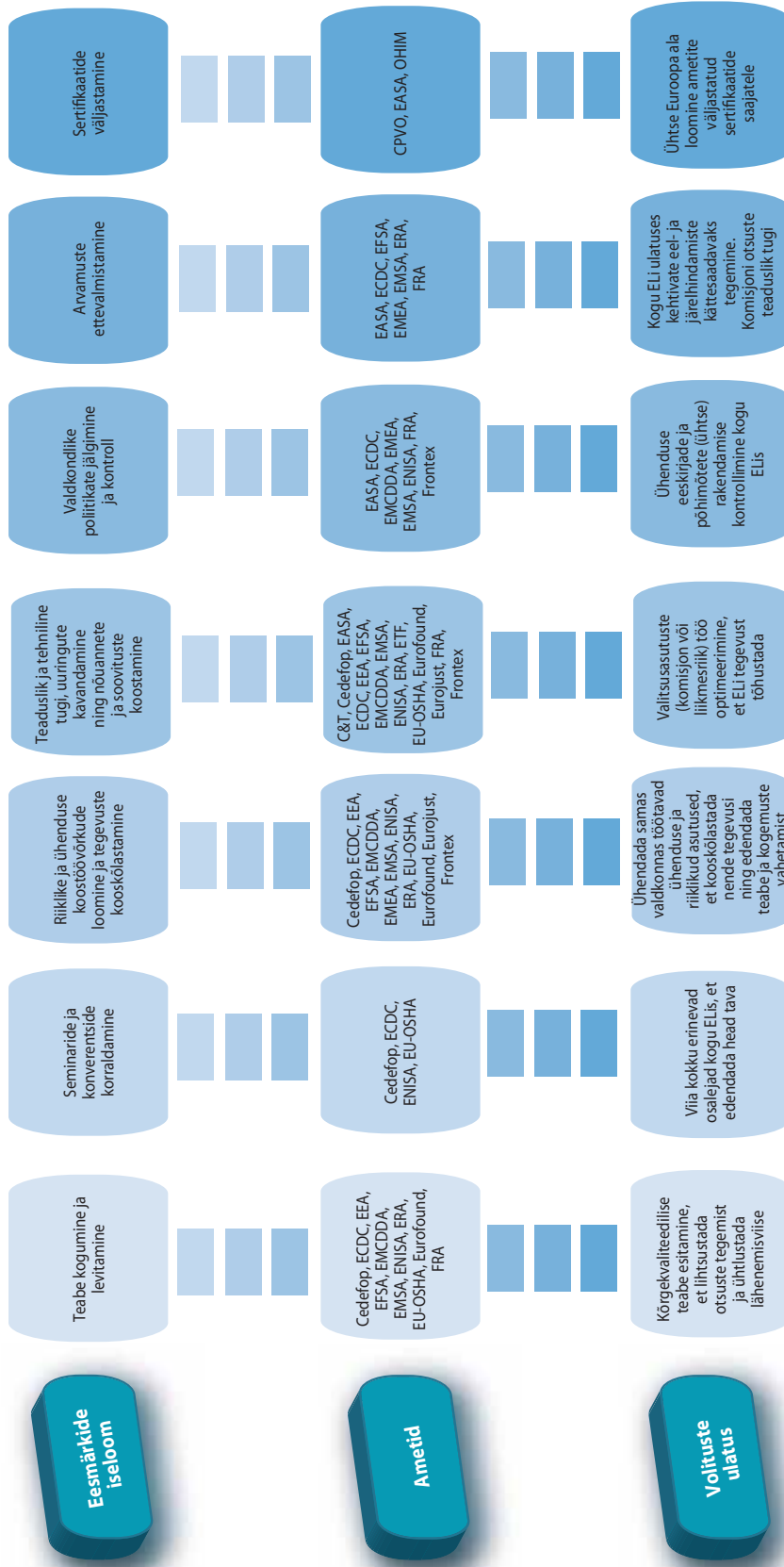
president

Vítor Manuel da Silva Caldeira

SOOVITUSED

- 12.** Üldiste perioodiliste hindamiste sagedus peaks olema seotud mitmeaastaste programmide ja nendega seonduvate eelhindamiste rütmiga. Nii võib mitmeaastastes programmides sätestatud tulemusnäitajaid kasutada võrdlusnäitajatena järelhindamiste puhul.
- 13.** Sõltumatuse ja ühtlustatuse huvides on soovitatav, et komisjon osaleb regulaarsetes üldistes hindamistes.
- 14.** Nimetatud hindamiste tulemused tuleks edastada eelarve täitmist kinnitavale asutusele vastavalt ajakavale.
- 15.** Sellega seoses peaks ametite direktoreid paluma esitada perioodilistest hindamistest tehtud järeldused.

ELI AMETITE VOLITUSED¹




¹ Kõikide lisas viidatud ametite ülesannete ja eesmärkide kirjeldus on kättesaadav kontrollikoja aruandes nende ametite 2006. eelarveaasta aastaaruannete kohta (ELT C 309, 19.12.2007).

FINANTSMÄÄRUSE ARTIKLIGA 185 REGULEERITAVAD EUROOPA LIIDU AMETID,
MIDA KÄSITLETAKSE KONTROLLIKOJA AUDITIS

PÕHILISED ANDMED

	Euroopa Liidu agentuurid ja muud deentraliseeritud asutused	Lühend	Peakontor	Asutatud	Eelarve (miljonites eurodes; 2007)¹	Lubatud ametikohad (2007)
1	Euroopa Elu- ja Töötajate Parandamise Fond	Eurofound	Dublin	1975	20,2	94
2	Euroopa Keskkonnaagentuur	EEA	Kopenhaagen	1990	35,1	116
3	Euroopa Koalitusfond	ETF	Torino	1990	21,5	100
4	Euroopa Kutseõppe Arenduskeskus	Cedefop	Thessaloniki	1975	17,4	97
5	Euroopa Lennundusohutusamet	EASA	Köln	2002	72,0	467
6	Euroopa Liidu Liikmesriikide Välispiiril Tehtava Operatiivkoostöö Juhtimise Euroopa Agentuur	Frontex	Varssavi	2005	42,2	49
7	Euroopa Meresõiduhutuse Amet	EMSA	Lissabon	2002	48,2	153
8	Euroopa Raudteeagentuur	ERA	Valenciennes	2003	16,6	116
9	Euroopa Ravimiamet	EMA	London	1993	163,1	441
10	Euroopa Toiduohutusamet	EFSA	Parma	2002	52,2	300
11	Euroopa Tööohutuse ja Tervishoiu Agentuur	EU-OSHA	Bilbao	1995	14,9	42
12	Euroopa Võrgu- ja Infoturbeamet	ENISA	Irakleio	2003	8,3	44
13	Haiguste Ennetamise ja Tõrje Euroopa Keskus	ECDC	Stockholm	2005	28,9	90
14	Narkootikumide ja Narkomaania Euroopa Seirekeskus	EMCDDA	Lissabon	1993	14,4	82
	Kokku				555,1	2 191

¹ Maksete assigneeringud.



KOMISJONI
JA AMETITE VASTUS
KONTROLLIKOJA
ERIRUANDELE
„TULEMUSLIKKUS:
EUROOPA LIIDU
AMETITE PÕHILINE
HALDUSPROBLEEM“

II.

Ametid: asjaomased ametid tervitavad reguleerivate ametite finantsjuhtimise usaldusvääruse hindamist käsitlevat auditoruannet, milles tõstatatud küsimused leiti olevat konstruktiivsed ja olulised. Tehtud tähelepanekutest võib kasu olla kõigil asjaosalistel.

Kontrollikoja auditeeritud usaldusväärse finantsjuhtimise põhimõtet rakendavad kõik ametid, kuid tuleb rõhutada, et iga ameti tegevuse keerukus määrab selle, kui lihtne on usaldusväärset finantsjuhtimist tagada.

IV.

Ametid: mitmes ametis toimuvad praegu eelhindamised. Kuid eelhindamised ei hõlma kõiki ameteid võrdsel määral ning esmajoones tuleks neid teostada pigem programme haldavates ametites kui ametiasutusena toimivates ametites.

Mitmeaastase programmitöö puhul võib tõdeda, et paljud ametid on mitmeaastase programmi juba kasutusele võtnud. Teised teevad seda praegu. Kuigi rakendamise ulatus on erinev, on kõik ametid teadlikud, et täpse mitmeaastase programmitöö rakendamine on äärmiselt oluline. Mitmeaastane programm on tihedalt seotud ka olemasolevate eelarvevahenditega.

V.

Komisjon: 2008. aastaks vastu võetud programmid sisaldavad täpsemaid näitajaid eri tegevusteks ettenähtud vahendite ja oodatavate tulemuste kohta.

Ametid: iga-aastased tööprogrammid esitatakse juhatusele, kes need läbi vaatab ja vastu võtab. Vastuvõtmine on tööprogrammi kontrollimise/juhtimise keskne osa.

VI.

Ametid: ametite suuruse ja nende käsutuses olevate ressursside hulga erinevusest tulenevalt tuleks arvesse võtta järelevalvet toetavate mehhanismide ja kontrollisüsteemide rakendamisel kasutatavat proportsionaalsuspõhimõtet. Kuigi rakendamise ulatus on erinev, on kõik ametid teadlikud, et tõhusate järelevalvevahendite rakendamine on äärmiselt oluline. Ametid tegelevad selliste vahendite tõhustamisega.

Komisjon: komisjon pakub ametitele tegevuspõhisel juhtimisel abi, kuid on teadlik raskustest selle kasutuselevõtmisel. Hiljutises teatises Euroopa Parlamendile ja nõukogule „Euroopa ametid – edasised sammud“¹ väljendati sellekohast muret, märkides, et komisjon vaatab läbi ametitega suhtlemisel kasutatavad sisemenetlused.

VII.

Komisjon: alates 2008. aasta eelarvest kasutavad paljud ametid finantsmääruses sätestatud tulemusnäitajaid. Lisaks on teatavad ametid juba 2007. aastast esitanud eelarve tegevuspõhiselt ja rakendanud ka tegevuspõhist juhtimist. Nõnda oli neil võimalik paremini selgitada eesmärke, mille saavutamist nad oma tegevusega taotlesid.

IX.

Ametid: seatud eesmärkide konkreetseuse aste sõltub osaliselt algmäärustest ja erineb ametiti.

X.

Ametid: aastaeesmärkide saavutamist silmas pidades teevad ametid jõupingutusi aruandlusvahendite, sh ka iga-aastaste tegevusaruannete tõhustamiseks. Tegevusaruande vaatavad läbi ja kinnitavad asjaomased juhatused.

¹ KOM(2008) 135 (lõplik).

SISSEJUHATUS

3.

Ametid: raamfinantsmäärus on selles osas üldise finantsmäärusega kooskõlas; selles puuduvad üksikasjalikumad või siduvad sätted näiteks programmitöö, eesmärkide seadmise ja tulemusnäitajatel põhineva hindamise kohta. Programmitööd, eesmärkide seadmist või tulemusnäitajatel põhinevat hindamist käsitlevad üksikasjalikumad sätted võivad muu hulgas sisalduda põhiõigusaktides, millega ameteid asutatakse.

9.

Ametid: ametid on mitmeaastase kava tähtsusest täiesti teadlikud. Mõned ametid koostasid mitmeaastase programmi ka siis, kui algmääruses seda otsesõnu ei nõutud.

Pärast kontrollikoja auditit:

- i) nimetatakse Euroopa Tööohutuse ja Töötervishoiu Agentuuri (EU-OSHA) 2009.–2013. aasta strateegias oodatavad tulemused ja käimasolevas mõju/eelhindamistöös keskendutakse sellele, kuidas täpselt mõõta nende eesmärkide saavutamise suunas tehtavaid edusamme;
- ii) nähakse Euroopa Liidu Liikmesriikide Välispiiril Tehtava Operatiivkoostöö Juhtimise Euroopa Agentuuri (nõukogu määrus (EÜ) nr 2007/2004) poolt juhatusel 2008. aasta algul esitatud 2009. aasta tööprogrammi projektis ette mitmeaastase programmi kasutuselevõtt tulevikus;
- iii) on Euroopa Raviamet (EMEA) välja töötanud EMEA tegevussuunised, milles visandatakse ameti pikaajaline strateegia, eesmärgid keskmise pikkusega ja pikaajalises plaanis ja tähtsamad meetmed. Lisaks alustab EMEA 2008. aasta jooksul ettevalmistusi 2015. aastani ulatuvate tegevussuuniste koostamiseks;
- iv) alates 2008. aastast võttis Euroopa Võrgu- ja Infoturbeamet (ENISA) mitmeaastaste temaatiliste programmide vormis kasutusele mitmeaastase programmitöö.

11.

Ametid: ametid töötavad mitmeaastaste programmide koostamisel ja teevad vajadusel tihedat koostööd komisjoni, liikmesriikide ja sidusrühmadega.

12.

Ametid: eelhindamised toimuvad praegu mitmes ametis. Kuid eelhindamised ei hõlma kõiki ameteid võrdsel määral ning neid tuleks teostada pigem programme haldavates ametites kui ametiasutusena toimivates ametites.

13.

Komisjon: Euroopa reguleerivate ametite personalipoliitika suunistes nähakse ette, et ametid peavad igal aastal esitama (libiseva) mitmeaastase personalipoliitika kava, mille tüüpsisu töötasid välja komisjoni talitused koostöös ametitega. Mitmeaastane personalipoliitika kava peab sisaldama asutuse ametikohtade loetelus olevate ja uute ametikohtade kirjeldust ning ülesannete jaotust nende ametikohtade vahel. Reguleerivad ametid esitavad personalipoliitika kavades ka analüüsi ametiülesannete liikide kohta ametikohtade loetelus nimetatud ametikohtade järgi (põhi-, abi-, alalised või ajutised ülesanded, pika- või lühiajalise lepinguga ametnikud, ajutised või lepingulised töötajad).

2007. aastal palus eelarvepädev asutus, et edaspidi lisataks personalipoliitika kava eelarvemenetluse dokumentidele.

15.

Ametid: suurem järjepidevus ja tihedam side mitmeaastase tööprogrammi ja aastaprogrammi vahel lihtsustaks aastate võrdlemist. Kuna aga mõningad ametid tegutsevad pidevalt muutavas keskkonnas, seisavad nad igal aastal silmitsi uute ja märkimisväärselt erinevate ülesannetega. Ametid peavad kõiki kavasisid pidevalt ajakohastama ja kohandama. Kõnealune menetlus suurendab läbipaistvust peamiselt stabiilsemas keskkonnas tegutsevate ametite puhul.

16.

Ametid: enamik auditeeritud ametitest teostab regulaarselt riskianalüüsi. See näitab, et nad on teadlikud riskianalüüsi tähtsusest aastaprogrammi koostamisel, isegi kui arenemisruumi veel on.

17.

Ametid: ametid püüavad aasta tööprogrammis ära märkida kõik asjaomaseks aastaks kavandatud meetmed. Teatud paindlikkus peaks aga olema lubatud, et oleks võimalik käsitleda ühekordseid ettenägematuid taotlusi (teaduslane nõustamine või riskihinnang). Juhatus teavitatakse sellistest taotlustest vähemalt korra aastas, aasta tegevusaruandes, ning mõningatel juhtudel kogu aasta jooksul tegevjuhi poolt juhatusle esitatavas korralises aruandes.

18.

Ametid: ametid on eesmärkide tähtsusest täiesti teadlikud ja jätkavad püüdlusi, et saavutada need võimalikult täielikult.

19.

Ametid: ametid tunnistavad, et tegevuspõhine eelarve sobib paremini usaldusväärse finantsjuhtimise põhimõtete rakendamiseks. Seetõttu otsustasid mõned ametid esitada tegevuspõhise eelarve. Sellest hoolimata on tegu küllaltki uue menetlusega, mida tuleb tulevase eelarvemenetluse raames rohkem kooskõlastada ja arutada.

22.

Ametid: järelevalve- ja aruandlussüsteemid on ametiti erinevad ja neid arendatakse edasi. Enamikul juhtudel teavitatakse juhatust vähemalt kord aastas ja mõningatel juhtudel sagedamini.

23.

Ametid: kõik ametid võtsid kasutusele vahendid, mis võimaldavad teostada järelevalvet nende tegevuste üle. Neid hinnatakse ja tõhustatakse pidevalt.

24.

Ametid: järelevalvehahendite pideva tõhustamise käigus püüavad ametid võimalusel jagada parimaid tavasid ja omandada vajaduse korral uusi vahendeid. Teatavad ametid on nüüdseks kasutusele võtnud erilised tööaja arvestamise vahendid.

25.

Komisjon: siseauditi talitus (IAS) on saanud vajalikud ressursid, et täita oma praegusi kohustusi, mis tulenevad finantsmääruse artiklist 185. 2007. aastal teostati auditid kõigis IASi pädevusse kuuluvates juba tegutsevates reguleerivates ametites. 2007. aastal tegevust alustanud ametite auditeerimine on kavandatud 2008. aastaks.

Ametid: väikestel ametitel ei pruugi siiski olla piisavalt ressursse täisajaga sisekontrolööri või -audiitori palkamiseks.

26.

Ametid: pärast kontrollikoja auditit kaaluvad teatavad ametid tulemus- ja mõjunäitajate väljatöötamist lisaks olemasolevatele. Sellega seoses on Euroopa Komisjoni abi alati teretulnud.

27.

Ametid: kindlaksmääratud ja järgitavaid näitajaid mõjutavad ressursside hulk ja kättesaadavus, sh olemasolevad andmekogumisvahendid, kasutada olev personal ja eelarve. Ametid püüdleval pidevalt selle poole, et rakendada ja kasutada kõige asjakohasemaid näitajaid.

28.

Ametid: tulemusnäitajad on asjakohased kõigi ametite puhul, kuid eelhindamised ja mitmeaastased programmid ei ole kõigi ametite jaoks võrdset olulised.

31.

Ametid: ametid kavatsevad oma järelevalvetegevust ja aruandlust pidevalt parandada.

33.

Ametid: muidugi pole iga-aastane tegevusaruanne ainus viis juhatuse teavitamiseks ametite tegevuse tulemustest. Ametite juhatused kui haldusorganid kinnitavad algmääruse kohaselt iga-aastased tööprogrammid ja neid hoitakse iga-aastase tegevusaruande kaudu kursis selle rakendamisega. Mõningatel juhtudel abistab juhatust nõuandeorgan, kes nõustab teda eelkõige iga-aastase programmitöö ja eelarvega seotud küsimustes. Lisaks on juhatusel õigus taotleda täiendavat teavet, et saada kinnitust/selgitust aruandes esitatu kohta.

34.

Komisjon: iga ameti haldusnõukogu, milles komisjon on vähemusena esindatud, on kohustatud vajaduse korral sellised suunised vastu võtma ja neid rakendama. Komisjon kavatseb nende ametite haldusnõukogudes, milles ta on esindatud, teha ettepanekuid heade haldustavade kasutuselevõtuks.

Kuigi ametid on sõltumatud asutused, võivad nad siiski kasutada komisjoni suuniseid iga-aastaste tegevusaruannete koostamiseks.

36.

Ametid: enamiku ametite puhul sõltub esimese hindamise ajastus nende algmäärusest.

Mõningatel juhtudel hõlmas esimene hindamine rohkemat kui tegevuse alustamist käsitlevad asjaolud.

37.

Ametid: mõningates ametites tegeleb hindamise haldamisega juhatuse, saades selleks ametilt haldusalast abi. Konsultant valitakse ELi hankemenetluse kohaselt.

40.

Komisjon: kõnealuse uuringu järelmeetmena teostab komisjon 2008. aastal uut sarnast metauuringut detsentraliseeritud ametite kohta, mis põhineb peamiselt ametite juba teostatud hindamiste järeldestel.

Komisjon esitas eelarvepädevale asutusele ka ülevaadet dokumendi, mis põhineb erinevate ametite hindamisaruannete järeldestel².

42.

Komisjon: ametid on sõltumatud ühenduse asutused ja vastutavad eelarvepädeva asutuse ja eelarve täitmisele heakskiidu andmise eest vastutava asutuse ees. Nende juhatused, milles komisjon on vähemusena esindatud (kui ta üldse on esindatud), vastutavad nende juhtimist ja töömeetodeid käsitlevate otsuste vastuvõtmise eest. Ametite suhteline väiksus annab neile sellised märkimisväärsed eelised põhiülesannete koondamise, sisemenetluste ja paindlikkuse seisukohast, mida suurematel organisatsioonidel ei ole.

Komisjon pakub ametitele abi tegevuspõhisel juhtimisel, kuid on teadlik raskustest selle kasutuselevõtmisel. Hiljutises teatises Euroopa Parlamendile ja nõukogule „Euroopa ametid – edasised sammud“³ väljendati sellekohast muret, märkides, et komisjon vaatab läbi ametitega suhtlemisel kasutatavad sisemenetlused.

Eesmärgiga lihtsustada juurdepääsu ameteid käsitlevale teabele avati hiljuti komisjoni ja reguleerivate ametite ühine veebisait. Ühise veebisaidi eesmärk on koostada kõikehõlmav ja ajakohastatud infopank ametitega seotud teabematerjalidest, edendada arusaamist ELi õiguslikus raamistikus tegutsevate ametite ees seisvatest ühistest väljakutsetest ning pidevalt parandada ametite toimimist, võttes õppust teiste ametite headest tavadest.

² 10. oktoobri 2007. aasta kiri D(2007) ref.1150.

³ Vt viide punktis VI.

43.

Komisjon: eespool nimetatud teatise raames analüüsib komisjon, kuidas kooskõlastada komisjoni esindajate seisukohti nende ametite haldusnõukogudes, kus nad on esindatud, seoses eri ametites kasutusele võetavate parimate tavadega. Hindamiste raames antud soovitusel on osa headest tavadest. Ameti juhatus on ametisisene otsustusorgan, mis võib võtta vastu otsuseid hindamiste, sh komisjoni 2003. aasta metahindamise käigus antud soovitude kohta.

JÄRELDUSED JA SOOVITUSED

44.

Komisjon: ametite raamfinantsmääruse läbivaatamise algatas komisjon pärast üldise finantsmääruse muudatuste vastuvõtmist 2006. aasta detsembris. Seadusandja jõudis selle tööga lõpule alles nüüd (2008. aasta aprillis).

Raamfinantsmääruse eelmine versioon jõustus 2003. aastal osana suuremast finantsmääruse muudatusest, mis ise jõustus 1. jaanuaril 2003. Nagu kontrollikoda on osutanud, oli teatavatel institutsioonidel ja asutustel tol aastal raskusi muudetud finantsmääruse kõigi sätete rakendamiseks. See olukord võib olla põhjuseks, miks on viibinud teatavate komisjonis kehtestatud haldustavade kasutuselevõtt ametites.

45.

Ametid: see on muutumas, sest kavandatud uusi meetodeid võetakse arvesse raamfinantsmääruses ja mõningate ametite tegevuses.

46.

Ametid: vt vastus punktile 45 eespool.

47.

Ametid: mitmes ametis toimuvad praegu eelhindamised. Kuid eelhindamised ei hõlma kõiki ameteid võrdsel määral ning esmajoones tuleks neid teostada pigem programme haldavates ametites kui ametiasutusena toimivates ametites.

48.

Ametid: suurem järjepidevus ja tihedam side mitmeaastase tööprogrammi ja aastaprogrammi vahel lihtsustaks aastate võrdlemist. Kuna aga mõningad ametid tegutsevad pidevalt muutvas keskkonnas, seisavad nad silmitsi uute ja märkimisväärselt erinevate ülesannetega. Ametid peavad kõiki kavasid pidevalt ajakohastama ja kohandama. Kõnealune menetlus suurendab läbipaistvust peamiselt stabiilsemas keskkonnas tegutsevate ametite puhul.

Kuna aga lõplik eelarve selgub aasta lõpus ja tööprogrammi arutatakse kogu aasta kestel, on võimalik, et aasta tööprogrammi ja lõpliku eelarve vahel on lahknevusi, eelkõige juhul, kui rahastamises toimus märkimisväärne muutus.

49.

Ametid: ametid tunnistavad, et tegevuspõhine eelarve sobib paremini usaldusväärse finantsjuhtimise põhimõtete rakendamiseks. Seetõttu otsustasid mõned ametid esitada tegevuspõhise eelarve. Sellest hoolimata on tegu küllalt uue menetlusega, mida tuleb tulevase eelarvemenetluse raames rohkem kooskõlastada ja arutada.

Igal juhul peaksid valitud haldusvahendid olema võimalikult sobivad ametite vajadusi silmas pidades.

50.

Ametid: kõik ametid võtsid kasutusele vahendid, mis võimaldasid teostada järelevalvet nende tegevuse üle. Nende eesmärk on olemasolevaid vahendeid pidevalt hinnata ja tõhustada. Näiteks on mõned ametid praeguseks kasutusele võtnud tööaja arvestamise vahendid, et paremini tagada läbipaistvus.

51.

Ametid: järelevalvevahendite pideva tõhustamise käigus püüavad ametid võimaluse korral jagada parimaid tavasid ja omandada uusi vahendeid vastavalt vajadusele. Teatavad ametid on nüüdseks kasutusele võtnud erilised tööaja arvestamise vahendid.

Juhatus teavitatakse tegevuse järelmeetmetest vähemalt kord aastas ja mõningatel juhtudel sagedamini.

52.

Ametid: pärast kontrollikoja auditit kaaluvad teatavad ametid tulemus- ja mõjunäitajate väljatöötamist lisaks olemasolevatele. Sellega seoses on Euroopa Komisjoni abi alati teretulnud.

54.

Ametid: kõik ametid esitasid (vastavalt määrustele) oma juhatusele iga-aastase tegevusaruande. Ametid on nõus, et nimetatud aruandes tuleks rohkem keskenduda tulemustele ja eesmärkide saavutamisele.

55.

Ametid: juhatusel on õigus taotleda täiendavat teavet, et saada kinnitust/selgitust aruandes esitatu kohta.

56.

Komisjon: raamfinantsmäärusest tulenevalt lasub hindamiskohustus üldreeglina ametitel. Mõningate ametite asutamismääruses on aga sätestatud hindamise erinõuded. Mitte kõik asutamismäärused, mis sätestavad hindamiskohustuse ametite endi ülesandena, ei sisalda nõuet leppida selle tingimustes kokku komisjoniga.

Ametid: mõningates ametites on hindamise haldamisse kaasatud juhatus ja/või komisjon, kes saab selleks ametilt haldusalast abi. Konsultant valitakse ELi hankemenetluse kohaselt.

SOOVITUSED

1.

Ametid: üldiselt on ametid kontrollikoja soovitustega nõus ja nende täitmist on alustatud juba enamikus neist. Täitmisel võetakse arvesse ametite erisusi.

2.

Ametid: vt vastus punktidele 12 ja 47.

3.

Ametid: vt vastus punktidele 26 ja 52.

4.

Ametid: vt vastus punktidele 19 ja 49.

5.

Ametid: vt vastus punktidele 22, 23, 24, 50, 51 ja 52.

8.

Ametid: vt vastus punktidele 26 ja 52.

9.

Ametid: vt vastus punktidele 31, 33, 54 ja 55.

10.

Ametid: vt vastus punktidele 33 ja 55.

11.

Ametid: vt vastus punktidele 33 ja 55.

12.

Ametid: vt vastus punktile 56.

13.

Komisjon: mõningate ametite asutamismääruses on sätestatud hindamise erinõuded. Mõned asutamismäärused sätestavad hindamiskohustuse peamiselt ametite endi ülesandena ja sisaldavad nõuet leppida tingimustes kokku komisjoniga.

15.

Ametid: vt vastus punktidele 37 ja 56.

Euroopa Kontrollikoda

Eriaruanne nr 5/2008

Euroopa Liidu ametid: tulemuslikkus

Luxembourg: Euroopa Ühenduste Ametlike Väljaannete Talitus

2008 — 45 lk — 21 x 29,7 cm

ISBN 978-92-9207-075-5

ELi trükiste tellimine

Väljaannete talituse trükiseid saab tellida veebipõhisest raamatupoest EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>.) Trükised väljastatakse Teie valitud müügiesindusest.

Kõikide müügiesinduste nimekirja tellimiseks saatke kiri faksinumbril (352) 2929 42758.

KÄESOLEVAS ARUANDES ANALÜÜSIB EUROOPA KONTROLLIKODA STRATEEGILISE PLANEERIMISE VAHENDEID NING TEGEVUSE JÄRELEVALVE- JA HINDAMISMEHCHANISME, MIDA KAHEKSA EUROOPA LIIDU AMETIT ON VÕTNUD KASUTUSELE TULEMUSTE SAAMISEKS JA NENDE KOHTA ARUANDLUSE KOOSTAMISEKS. ARUANDES ESITATAKSE ÜKSIKASJALIKULT SENIAJANI VÕETUD MEETMED JA MÄRGITAKSE ÄRA PARANDAMIST VAJAVAD ASPEKTID. SEL EESMÄRGIL TEHAKSE 15 SOOVITUST. ARUANDES TUUAKSE ESILE ÜHENDUSE VALITSEMISREFORMI TULEMUSEL TEKKINUD UUED HALDUSPROBLEEMID. TABELITES JA LISADES ESITATAKSE LUGEJALE ÜKSIKASJALIK TEAVE NIMETATUD TEEMA KOHTA.



EUROOPA KONTROLLIKODA



Väljaannete talitus
Publications.europa.eu

ISBN 978-92-9207-075-5



9 789292 070755