

EUROOPA
KONTROLLIKODA

Eriaruanne nr 13

2009

ISSN 1831-0818

TÄITMISÜLESANNETE DELEGEERIMINE
RAKENDUSAMETITELE – KAS
MÕISTLIK LAHENDUS?



ET



Eriaruanne nr 13 // 2009

TÄITMISÜLESANNETE DELEGEERIMINE RAKENDUSAMETITELE – KAS MÕISTLIK LAHENDUS?

(vastavalt EÜ asutamislepingu artikli 248 lõike 4 teisele lõigule)

EUROOPA KONTROLLIKODA
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel +352 4398-1
Faks +352 4398-46410
E-post: euraud@eca.europa.eu
Internet: <http://www.eca.europa.eu>

Eriaruanne nr 13 // 2009

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

Katoloogimisandmed on esitatud väljaande lõpus.
Luxembourg: Euroopa Liidu Väljaannete Talitus, 2009

ISBN 978-92-9207-475-3
doi:10.2865/84840

© Euroopa ühendused, 2009
Allikale viitamisel on reprodutseerimine lubatud.

Printed in Luxembourg

SISUKORD

Punktid

LÜHENDID JA MÕISTED

I–VI **KOKKUVÕTE**

1–14 **SISSEJUHATUS**

15–17 **AUDITI ULATUS JA LÄHENEMISVIIS**

18–60 **AUDITI TÄHELEPANEKUD**

18–30 RAKENDUSAMETITE LOOMINE

18–21 RAKENDUSAMETITE ASUTAMINE OLI PEAMISELT AJENDATUD KOMISJONISISESTEST TÖÖHÕIVEPIIRANGUTEST
22–30 TASUVUSANALÜÜSIDE OSA OTSUSTAMISPROTSESSIS ON VÄIKE

31–51 SAAVUTATUD KASU

31–39 KOKKUHOID MADALAMA PERSONALIKULU PEALT, AGA ÜLDINE KVANTIFITSEERIMINE KEERULINE
40–46 PAREM TEENUSTE OSUTAMISE KVALITEET
47–51 TÖÖLEVÕTMISE VALDKONNAS TÕHUSUSE SUURENEMINE PIIRATUD

52–60 KOMISJONI JÄRELEVALVE AMETITE ÜLE

52–60 KESKENDUMINE EELARVE TÄITMISELE

61–66 **JÄRELDUS JA SOOVITUSED**

I LISA — ÜSIKASJALIK ÜLEVAADE RAKENDUSAMETITE HALLATAVATEST PROJEKTIDEST
JA EELARVETEST

II LISA — RAKENDUSAMETITE JA REGULEERIVATE AMETITE ERINEVUSED

III LISA — LIHTSUSTAMISE, TEABEEDASTUSE, NÄHTAVUSE JA TULEMUSTE LEVITAMISEGA SEoses
VÕETUD MEETMED

KOMISJONI VASTUSED

LÜHENDID JA MÕISTED

4

CREA: Rakendusametite regulatiivkomitee

DG: (Euroopa Komisjoni) peadirektooraat

DG BUDG: Eelarve peadirektooraat

DG ECFIN: Majandus- ja rahandusküsimuste peadirektooraat

DG ENTR: Ettevõtluse ja tööstuse peadirektooraat

DG ENV: Keskkonna peadirektooraat

DG INFSO: Infoühiskonna ja meedia peadirektooraat

DG SANCO: Tervise- ja tarbijaküsimuste peadirektooraat

EACEA: Hariduse, Audiovisuaalvaldkonna ja Kultuuri Täitevasutus

EACI: Konkurentsivõime ja Uuendustegevuse Täitevasutus

EAHC: Tervise- ja Tarbijaküsimuste Rakendusamet (endine PHEA)

EL: Euroopa Liit

ERC: Euroopa Teadusnõukogu

ERCEA: Euroopa Teadusuuringute Nõukogu rakendusamet

IEEA: Aruka Energeetika Rakendusamet (muutus 2008. aastal pärast volituste pikendamist Konkurentsivõime ja Uuendustegevuse Täitevasutuseks)

Mitmeaastane finantsraamistik: Sisaldab ELi eelarve finantsperspektiive, mis on jagatud kulurubriikideks. Praeguse perioodi (2007–2013) mitmeaastane finantsraamistik sisaldab järgmiseid rubriike: 1) Säästev kasv ja tööhõive, 2) Loodusressursside säilitamine ja haldamine, 3) Kodakondsus, vabadus, turvalisus ja õigus, 4) EL globaalse partnerina, 5) Haldus, 6) Hüvitised

PHEA: Rahvatervise Programmi Täitevamet (muutus 2008. aastal pärast volituste pikendamist uutele programmidele Tervise- ja Tarbijaküsimuste Rakendusametiks (EAHC))

Raammäärus: Nõukogu 19. detsembri 2002. aasta määrus (EÜ) nr 58/2003, millega kehtestatakse nende täitevasutuste põhikiri, kellele usaldatakse teatavad ühenduse programmide juhtimisega seotud ülesanded (ELT L 11, 16.1.2003, lk 1)

REA: Teadusuuringute Rakendusamet

TAO: Tehnilise abi büroo

TEN-T EA: Üleeuroopalise Transpordivõrgu Rakendusamet

Vastutav peadirektoraat: Rakendusametile delegeeritud ühenduse programmi eest vastutav komisjoni osakond

KOKKUVÕTE

I.

Rakendusametid on komisjoni asutatud ühenduse asutused, millel on juriidilise isiku staatus. Neil on volitused viia ellu ELi kuluprogramme või nende osi. Komisjon vastutab siiski poliitiliste ülesannete ja delegeeritud tegevuste järelevalve eest.

II.

Rakendusametid on ELi institutsioonilisel maastikul suhteliselt uus nähtus. 2003. aastast alates on loodud kuus rakendusametit, mis vastutavad 2013. aastaga lõppeval perioodil ligikaudu 32 miljardi euro suuruse rahastamispaketi haldamise eest. Töötajate ettenähtud arv 2009. aastal on 1 339. Peamiselt on tegemist lepinguliste töötajatega.

III.

Kontrollikoja auditis hinnati, kas haldusülesannete delegeerimine rakendusametitele oli ELi eelarve täitmise seisukohalt mõistlik lahendus.

IV.

Selleks kontrolliti auditi käigus eelkõige järgmist:

- i) Kas rakendusameti loomise otsust toetas asjakohane vajaduste ja potentsiaalse kasu analüüs?
- ii) Millist kasu on saadud rahalise säästu, parema teenuste osutamise kvaliteedi ja üldise tõhususe seisukohalt?
- iii) Kas komisjon on täitnud mõjusalt oma järelevalverolli ameti tegevuste üle?

V.

Kontrollikoda leidis, et:

- i) rakendusametite asutamine oli ajendatud pigem komisjonisestest tööhõivepiirangutest kui programmide endi põhiomadustest;
- ii) õigusaktidega ettenähtud tasuvusanalüüsid, mis viidi läbi ametite loomise otsuse toetamiseks, ei võetud arvesse mitterahalisi aspekte ning jäeti tähelepanuta ka mõned olulised tegurid seoses kuludega. Esitatud ülevaade, mis rahalisest seisukohast oli kahtlemata positiivne, ei olnud siiski täiesti täpne. Tasuvusanalüüside panus otsustusprotsessi oli küllalt piiratud;
- iii) saavutatud kasu alla võib liigitada tänu madalama palgaga lepinguliste töötajate ülekaalule saavutatud kulude kokkuhoiu (isegi arvestades lisakulusid uute kohtade loomiseks järelevalve ja toetuse valdkonnas nii komisjonis kui ametites). Siiski sõltub tegelik kokkuhoid esiteks komisjoni nende töötajate ümberpaigutusest, kes enne tegid ametite poolt ülevõetud tööd, ning teiseks lepinguliste töötajate kohtade likvideerimisest komisjoni vastavates programmivaldkondades. Usaldusväärse teabe puudumine delegeerimisele eelnevast olukorrast komisjonis ei võimalda kokkuhoiu ulatust kinnitada;

KOKKUVÕTE

- iv) kuna ametid on spetsialiseerunud eristatavatele ja konkreetselt määratletud ülesannetele, on nende teenuste osutamise kvaliteet parem ja seetõttu ka lepingute tähtajad lühemad, tehniliste ja finantsaruannete heakskiitmise menetlused kiiremad ja makseviivitused väiksemad. Lisaks võib välja tuua protsesside lihtsustamise ning suurenenud välissuhtluse ja tulemuste levitamise, mis aitavad kaasa ELi nähtavuse parandamisele. Teisalt ei ilmne aga värbamisprotsessi eeldatav paindlikkus;
- v) komisjoni järelevalve ametite töö üle on üsna piiratud: aasta tööplaane (mille komisjon peab heaks kiitma) kasutatakse suunatud eesmärkide seadmiseks harva, järelevalves keskendutakse peamiselt ülesande täitmisega seotud näitajatele, mitte saavutatud tulemustele, aruanded piirduvad enamasti eelarve täitmisega ning neis ei mõõdetata tehtud edusamme mitme aasta lõikes ega määratleta parandusmeetmeid tulevikuks.

VI.

Aruande peamiste soovitude kohaselt peaks komisjon:

- i) üle vaatama menetlused ülesannete delegeerimise võimaluse väljaselgitamiseks ning ametite asutamiseks või laiendamiseks;
- ii) parandama tasuvusanalüüside kvaliteeti, et neid oleks võimalik täielikult ja mõjusalt otsustusprotsessis kasutada;
- iii) tagama asjakohase ja usaldusväärse ülevaate delegeeritud ülesannete täitmisega seotud töökoormusest ja produktiivsusest nii enne kui pärast ülesannete hajutamist;
- iv) määratlema edutegurid, mis on aidanud rakendusametitel paremaid tulemusi saavutada, ning rakendama samu tegureid ka komisjonisisest hallatavate programmide puhul;
- v) kontrollima ameteid, seades neile tulemustele suunatud kindlad eesmärgid, kasutades piiratud arvu asjakohaseid tulemusnäitajaid, mis on aluseks järgmise aasta eesmärkidele.

SISSEJUHATUS

1. Rakendusametid on komisjoni asutatud ühenduse asutused, millel on juriidilise isiku staatus. Nende ülesandeks on komisjoni poolt või selle järelevalve all viia ellu ELi programme või nende osi.
2. Juba viimased kaks aastakümnet on riikliku tasandi avaliku teenistuse reformi juhtmotiiviks olnud kuluprogrammide igapäevase halduse delegeerimine spetsiaalsetele ametitele¹. Delegeerimisel on kaks peamist eesmärki: parandada teenuste osutamise kvaliteeti (bürokratia vähendamise, suurema spetsialiseerumise ja konkreetsetele tulemustele pühendumise kaudu) ja võimaldada keskasutustel keskenduda oma põhitegevustele (nagu poliitika kavandamine ja järelevalve).
3. Rakendusametite asutamine ELi kontekstis muutus oluliseks 1999. aastal, kui komisjon koostas osana üldisest haldusreformist põhjaliku ülevaate oma hajutamispoliitikast². Selle põhjuseks oli parlamendi väljendatud mure selle üle, et kuluprogrammide haldamise eest vastutas rohkem kui sada tehnilise abi bürood, mida juhtisid eraõiguslikud allhankijad³.
4. 2000. aastal kinnitati reformi puudutavas valges raamatus⁴ komisjoni vajadust keskenduda uuesti oma põhiülesannetele, hajutades osa haldustegevusest, kui hajutamine:
 - a) on mõjusam ja kulusäästlikum viis saada asjaomaseid teenuseid või kaupu;
 - b) ei hõlma kaalutlusõiguse kasutamist (st sellega ei kaasne poliitiliste valikute tegemist);
 - c) on sellisena põhjendatud, mitte ei kompenseeri komisjoni töötajate vähesust.

¹ See on alates 1990. aastate algusest olnud osa parema juhtimistava kaasajastamiskavast Ühendkuningriigis, Kanadas ja Uus-Meremaal. Hiljem on eeskujuga järginud ka muud Euroopa riigid (Rootsi, Prantsusmaa, Saksamaa ja Itaalia).

² Komisjoni hajutamispoliitikat käsitlevad suunised, Schreyeri ja Kinnocki teatis, SEK(1999) 2051/7, 14. detsember 1999.





³ Tehnilise abi büroosid kritiseeriti eriti järgmistel põhjustel: ülesanded olid ebaselgelt määratletud, komisjonipoolne järelevalve tegevuse üle oli puudulik, eelarve läbipaistvus oli ohus, sest tehnilise abi büroode haldusassigneeringute katmiseks kasutati tegevusassigneeringuid ja asjakohaseid aruandlusnõudeid eirati. Vt Euroopa Parlament, „Parlamendi eelarvekomisjoni töödokumendid 10, 11 ja 12 tehnilise abi büroode tuleviku kohta: järelevalve või likvideerimine?“, 4.11.1999.

⁴ „Komisjoni uuendamine“ – valge raamat – I osa, KOM(2000) 200 lõplik/2, 5.4.2000.

5. Lisaks nõuti valges raamatus, et hajutamisoskus peaks olema langetatud ühtsetel alustel kogu Euroopa Komisjonis, nii et sarnastel juhtudel kasutataks sarnaseid vahendeid⁵. Haldusülesannete hajutamine hõlmaks ka „uut tüüpi rakendusorganite kasutamist, mida juhiks komisjoni personal“⁶; ehk teisisõnu rakendusametiteid.
6. Tehnilise abi bürood kaotati seega järk-järgult. Mõnede (peamiselt välisabiga seotud) programmide haldamise võttis üle komisjon ning selleks palgati märkimisväärne hulk lepingulisi töötajaid, osa programme lõpetati ning osa anti üle rakendusametitele⁷.
7. 2002. aasta finantsmäärus näeb ette rakendusametite loomise⁸. Nende positsioon on määratletud ühise õigusraamistiku abil⁹. Rakendusametid asutab komisjon pärast liikmesriikide poolset kinnitust regulatiivkomitee menetluse abil¹⁰. Otsuse tegemisel osaleb ka Euroopa Parlament, esitades arvamuse kavandatava ameti vajalikkuse kohta.
8. Alates 2003. aastast on asutatud kuus rakendusametit (vt **tabel 1**).
9. Kontrollikoja auditi ajal toimisid kuuest ametist neli (EACI, EAHC, EACEA ja TEN-T EA, viimane alates aprillist 2008).
- ⁵ „Komisjoni uuendamine“, lk 11.
- ⁶ „Komisjoni uuendamine“, lk 11.
- ⁷ Kuus 2000. aastal olemasolevast 126st tehnilise abi büroost asendati rakendusametitega (kolm EACEAga, üks EAHCga, kaks EACIga).
- ⁸ Nõukogu määruse (EÜ, Euratom) nr 1605/2002 (EÜT L 248, 16.9.2002, lk 1) artikli 54 lõike 2 punkt a ja artikkel 55.
- ⁹ Määrus (EÜ) nr 58/2003.
- ¹⁰ Seda tehakse täitevasutuste regulatiivkomitee (CREA) kaudu (sätestatud raammääruse artiklis 24), mis koosneb liikmesriikide esindajatest ning mida juhib komisjoni esindaja.

TABEL 1

ALATES 2003. AASTAST ASUTATUD RAKENDUSAMETID

Rakendusametid	Kogu mitmeaastase finantsraamistiku 2007–2013 all juhitud eelarve (miljardit eurot)	Algne ja lõplik ametiaja kestus	Töötajate arv (täistööajaga üksused), 2009. a eelarve	Hallatud programmid (*)	Logo
Konkurentsivõime ja Uuendustegevuse Täitevasutus (EACI), endine IEEA	1,7	1.12.2004 – 31.12.2008 (pikendatud kuni 31.12.2015)	147	Viib osaliselt ellu konkurentsivõime ja uuendustegevuse raamprogrammi ja programmi Marco Polo II	
Tervise- ja Tarbijaküsimuste Rakendusamet (EAHC), endine PHEA	0,5	1.1.2005 – 31.12.2010 (pikendatud kuni 31.12.2015)	50	Viib ellu Euroopa Liidu rahvatervise programmi, tarbijapoliitika programmi ja algatust „Parem koostöö ohutuma toidu nimel“	
Hariduse, Audiovisuaalvaldkonna ja Kultuuri Täitevasutus (EACEA), Brüssel	3,7	1.1.2005 – 31.12.2008 (pikendatud kuni 31.12.2013)	394	Viib ellu programme ja tegevusi hariduse ja koostöö, kodanikuaktiivsuse, noorsoo, audiovisuaalvaldkonna ja kultuuri alal	
Üleeuroopalise Transpordivõrgu Rakendusamet (TEN-T EA)	8,0	26.10.2006 – 31.12.2008 (pikendatud kuni 31.12.2015)	99	Viib ellu üleeuroopalise transpordivõrgu programmi	
Teadusuuringute Rakendusamet (REA)	6,5	1.1.2008 – 31.12.2017	349	Viib ellu programmi „Inimesed“ ja osaliselt programme „Suutlikkus“ ja „Koostöö“ seitsmenda raamprogrammi raames. Viib läbi suurt osa seitsmendat raamprogrammi toetavaid teenuseid	
Euroopa Teadusnõukogu Rakendusamet (ERCEA)	7,5	1.1.2008 – 31.12.2017	300	Viib ellu programmi IDEAS seitsmenda raamprogrammi raames	
	27,9		1 339		

(*) Üksikasjalikum teave ametite hallatavatest programmidest on *l lisas*.

10. Mitmel juhul oli ameti algset mandaati pikendatud:

- a) EACEA volitusi on pikendatud neli korda, et tegeleda perioodi 2007–2013 uue põlvkonna programmidega ja lisada hariduse valdkonda uusi programme;
- b) PHEA on nüüd EAHC, lisatud on tarbijapoliitika programm perioodiks 2007–2013¹¹ ja uude tervise programmi perioodiks 2008–2013¹² on lisatud toiduohutuse alane koolitusprogramm;
- c) IEEA on nüüd EACI, aruka energeetika programmile on lisatud osa konkurentsivõime ja uuendustegevuse programmist ja programm Marco Polo II.

¹¹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu otsus nr 1926/2006/EÜ (ELT L 404, 30.12.2006, lk 39).

¹² Euroopa Parlamendi ja nõukogu otsus nr 1350/2007/EÜ (ELT L 301, 20.11.2007, lk 3).

¹³ Raammääruse (EÜ) nr 58/2003 artikkel 7 ja sellele järgnevad artiklid.

¹⁴ Kontrollikoda avaldas hiljuti aruande reguleerivate ametite tulemuslikkusest. Vt Eriaruanne nr 5/2008 – Euroopa Liidu ametid: tulemuslikkus.

11. Rakendusametid viivad praeguse mitmeaastase finantsraamistiku (2007–2013) raames ellu ELi kuluprogramme kogumaksumusega 27,9 miljardit eurot. Võttes arvesse ka eelmise mitmeaastase finantsraamistiku ülesanded, tuleb kogusummaks ligikaudu 32 miljardit eurot.

12. Rakendusametite halduseelarve tuleb nende juhitavate programmide rahastamispaketist. Vastavad assigneeringud on seega väljaspool vahendite ülemäära, mis on määratud mitmeaastase finantsraamistiku 5. rubriigis, mis hõlmab ELi institutsioonide üldisi halduskulusid.

13. Komisjon vastutab rakendusametite tegevuse järelevalve eest. Ametite direktorid, nagu ka juhtivkomiteede liikmed, määratakse ametisse komisjoni poolt¹³. Ametite aasta tegevusaruanded lisatakse vastutavate peadirektoraatide aruannetele.

14. Rakendusametid erinevad mitmeti nn reguleerivatest ametitest, mida on peamiselt asutatud alates 1990. aastatest eesmärgiga tegeleda ELi tasandil siseturu laienemisega seotud reguleerimisülesannetega¹⁴. Peamine erinevus seisneb selles, et rakendusametid viivad ellu kuluprogramme ja sõltuvad otseselt komisjonist, sellal kui reguleerivad ametid tagavad peamiselt ühtsed eeskirjad ja teenused ning tegutsevad liikmesriikide esindajatest koosneva haldusnõukogu juhtimisel (üksikasjalikum teave **II lisas**).

AUDITI ULATUS JA LÄHENEMISVIIS

- 15.** Auditi üldeesmärk oli hinnata, kas haldusülesannete delegeerimine rakendusametitele oli mõistlik vahend ELi eelarve täitmiseks.
- 16.** Selleks esitati kolm küsimust:
- a) Kas rakendusameti loomise otsust toetas asjakohane vajaduste ja potentsiaalse kasu analüüs?
 - b) Millist kasu on saadud rahalise säästu, parema teenuste osutamise kvaliteedi ja üldise tõhususe seisukohalt?
 - c) Kas komisjon on täitnud mõjusalt oma järelevalverolli?
- 17.** Audit viidi läbi ajavahemikul aprill–november 2008. Auditi töendusmaterjal koguti kõikides rakendusametites ja komisjonis läbi viidud dokumentaalsete analüüside, toimikute ülevaatamise ja intervjuude abil. Eesmärkide seadmisel ja tulemuslikkuse mõõtmisel kasutati võrdlusnäitajatena riiklikke häid tavasid.

AUDITI TÄHELEPANEKUD

RAKENDUSAMETITE LOOMINE

RAKENDUSAMETITE ASUTAMINE OLI PEAMISELT AJENDATUD KOMISJONISISESTEST TÖÖHÕIVEPIIRANGUTEST

18. Nagu raammääruses¹⁵ märgitud, oli täitmisülesannete sisseostmise põhjuseks rakendusametite puhul võimalus pakkuda paremat teenust ning suuremat tõhusust ning komisjoni puhul võimalus keskenduda peamiselt oma institutsioonilistele ülesannetele, nagu poliitikakujundamine ja strateegiline juhtimine. Konkreet- sed põhjused rakendusameti loomiseks tuleks paika panna nende põhimõtete alusel läbiviidud vajaduste hindamise abil.

¹⁵ Vt eriti raammääruse (EÜ) nr 58/2003 preambuli põhjendused 4–6.

¹⁶ SEK(2006) 662 lõplik, 31. mai 2006, „Suunised Euroopa ühenduste üldeelarvest rahastatavate rakendusametite asutamiseks ja haldamiseks“.

19. Hiljuti eelarve peadirektoraadi poolt avaldatud üldistes suunistes¹⁶ toodi esile peamised tegurid, millel vajaduste hindamine peaks põhinema:

- a) komisjoni vajadus keskenduda poliitikakujundamise ja järele- valvega seotud seadusandlikele ja strateegilistele, sealhulgas ka ühenduse programmidega seotud ülesannetele;
- b) selge vahe poliitika kavandamise (mis on komisjoni põhiüles- anne) ja tehniliste projektide elluviimise vahel, mis ei ole seotud poliitilisi valikuid hõlmava kaalutusõiguse kasuta- misega;
- c) vajadus kõrgetasemeliste tehniliste eriteadmiste järele terve projektitsükli jooksul;
- d) võimalus mastaabisäästuks kõrge spetsialiseerumise taseme kaudu või sarnaste programmide ja tegevuste ametisisese üm- berjagamise kaudu;
- e) vajadus viia läbi teatud tegevusi suurema nähtavusega.

20. Kontrollikoda hindas seda, kuidas komisjon oli neid põhimõtteid rakendanud ning kuidas määratlenud võimalikud ülesannete üle- andmist edendavad tegurid vastavalt programmide olemusele ja eripäradele. Need sünergia loomisele kaasa aitavad eripärad on näiteks tehnilise pädevuse nõutav tase, aeganõudvate ülesannete ühtlustamise võimalus ja sarnaste tegevuste grupeerimine.

21. Kontrollikoda leidis, et peamiselt oli ametite loomise algatajaks komisjon ja ajendiks praktilised probleemid, eriti vajadus kompenseerida tehnilise abi büroode kaotamist ja jätkata nende haldatavaid programme, kuigi mitmeaastases finantsraamistikus paika pandud komisjoni halduseelarve ülempiiriga seoses ei olnud saadaval uusi ressursse (vt punkt 12). Vaatamata valges raamatus ja suunisdokumentides esitatud kavatsustele oli töötajate vähesus (nii arvuline kui erialane) komisjonis hajutamise peamiseks põhjuseks (vt **1. selgitus**). Hiljutised dokumendid kinnitavad, et komisjonis on jätkuvalt tavaks kaaluda uute rakendusametite loomise võimalust siis, kui tegemist on ressursside vähesusega¹⁷.

¹⁷ SEK(2007) 530, „Komisjoni aruanne komisjoni inimressursside kavandamise ja optimeerimise kohta ELi prioriteetide saavutamiseks“, lk 15, ja KOM(2008) 135 lõplik, „Euroopa ametid – edasised sammud“, lk 3. Ressursside ülevaatomisel ei ilmnenuv vajadust uute rakendusametite järele lähitulevikus. Siiski kavandati piiratud arvu muude programmide hajutamist olemasolevate rakendusametite vahel.

1. SELGITUS

- Tasuvusanalüüsis seoses Marco Polo programmiga (mida viis ellu EACI) on selgelt öeldud, et põhjus programmi elluviimise delegeerimiseks rakendusametile oli piisava inimressursi puudumine komisjonis.
- PHEAL olid seoses lisaressursside vajadusega tervise- ja tarbijaküsimuste peadirektoraadis pärast endise vastava tehnilise abi büroo kaotamist tõsised rakendusprobleemid ja üha sagedamini esines viivitusi maksete tegemisel. Selle tulemusena nõudsid nõukogu ja Euroopa Parlament uue rahvatervise programmi vastuvõtmisel 2002. aastal, et programmi elluviimiseks tuleb võtta kasutusele „asjakohased struktuuriabinõud“. See oli argument, mis toetas PHEA asutamist.
- Personali vähesusele keskendumine on ka tekitanud ühe programmi siseselt hulgaliselt erinevaid rakendusviise. Konkurentsivõime ja uuendustegevuse raamprogrammi alla kuuluvat kolme eriprogrammi hallatakse mitmel moel: Euroopa aruka energeetika programmi haldab jätkuvalt peamiselt EACI. Info- ja sidetehnoloogia poliitika toetusprogrammi puhul otsustas komisjon jätta programmi infoühiskonna ja meedia peadirektoraadi haldusalasse. Ettevõtluse ja uuendustegevuse programmi puhul delegeeris ettevõtluse ja tööstuse peadirektoraat suurema osa oma osast EACI-le ja keskkonna peadirektoraat delegeeris ettevõtluse ja uuendustegevuse programmi keskkonnanahoidlikud innovatsiooniprojektid. Majandus- ja rahandusküsimuste peadirektoraadi osa puhul ettevõtluse ja uuendustegevuse programmist nägi konkurentsivõime ja innovatsiooni raamprogrammi õiguslik alus ette selle programmi rahaliste vahendite rakendamise Euroopa Investeeringufondi poolt.

TASUVUSANALÜÜSIDE OSA OTSUSTAMISPROTSESSIS ON VÄIKE

- 22.** Raammääruse kohaselt peab rakendusameti loomine põhinema tasuvusanalüüsil¹⁸, mis põhjendab allhanget ning võtab arvesse mitmeid tegureid, nagu kooskõlastamis- ja kontrollikulud, mõju komisjoni inimressurssidele, allhanke korras täidetavate ülesannete tõhusus ja paindlikkus, kasutatavate protseduuride lihtsustamine, allhanke korras teostatava tegevuse lähedus lõplikele abisaajatele, ühenduse kui asjaomase ühenduse programmi elluviija nähtavus ning vajadus hoida komisjoni sees nõuetekohast oskusteabe taset¹⁹.
- 23.** Kontrollikoda hindas rakendusametite asutamist toetavate tasuvusanalüüside kvaliteeti, analüüsid, kas kõiki asjakohaseid tegureid on piisavalt arvesse võetud.
- 24.** Kontrollikoda leidis, et üldiselt piirdusid tasuvusanalüüsid rahaliste aspektidega ning ei võtnud arvesse teisi punktis 22 esitatud allhanget põhjendavaid tegureid. Esikohal oli kokkuvõtteid, mis tulenes odavama lepingulise tööjõu kasutamisest alaliste ametnike asemel²⁰. Suurema tulemuslikkuse ja tõhususe kasvu aspektidega arvestati harva, kuigi selliste elementide kaasamine analüüsi oleks võinud ametite loomise vajaduse tõendamisele kaasa aidata. Sellisena olid aga analüüsid pigem kulude võrdlused kui tasuvusanalüüsid.
- 25.** Kulude koha pealt puudusid teatud ametite toimimise ja likvideerimisega seotud elemendid. Seega ei võetud üldse arvesse või ei võetud piisavalt korrektselt arvesse kulusid, mis olid seotud lisapersonaliga, mida vajati komisjonis ametite järelevalveks ja ametites horisontaalsete ülesannete täitmiseks. Erandiks oli siin TEN-T EA. Ka ei oldud arvestatud kuludega programmide jätkamisele ameti määratud elueast kauem.

¹⁸ Meetod, mille abil võrreldakse kõiki sekkumisega kaasnevaid kulusid ja tulusid, et määrata kindlaks, kas tulud ületavad kulud ja kui nii, siis milline on see suhe.

¹⁹ Raammääruse 58/2003 artikkel 3. Raammääruse artikkel 25 näeb ette selliste analüüside läbiviimise iga kolme aasta tagant seoses välise hindamisaktiga, mis koostatakse iga ameti tegevuste kohta.

²⁰ Vastavalt Euroopa Parlamendi varasemale teatele peab rakendusametite personal koosnema 75 % lepingulistest töötajatest ja 25 % komisjoni poolt lähetusse saadetud ametnikest ja ajutistest töötajatest (vt parlamendi eelarvekomisjoni töödokumendid 10, 11 ja 12, 4.11.1999, lk 25). TEN-T EA puhul eeldati aga tasuvusanalüüsis, et personali koosseisus oleks 55 % lepingulisi töötajaid ja 45 % ametnikke ja ajutisi töötajaid. Personali koosseisu (60 % lepingulisi töötajaid ja 40 % ametnikke) võeti arvesse EACEA tasuvusanalüüsis seoses välissuhetega seonduvate programmi tegevussuundadega (EMECW, TEMPUS, EM II tegevus 2).

- 26.** Lisaks alahinnati uue ameti asutamiseks vajaminevat aega ja analüüsid ei arvestatud komisjoni ja ametite tegevuste kattumisega seonduvaid üleviimiskulusid, kuigi oli teada, et amet saavutab tegevusliku autonoomsuse alles kahe aasta möödumisel²¹. PHEA puhul olid üleviimiskulud analüüsi lisatud, aga esialgne prognoos, mille kohaselt pidi ameti tegevus käivituma kolme kuni kuue kuu jooksul, oli liiga optimistlik²².
- 27.** Lisaks on analüüsid ebatäpseid elemente. Esiteks kasutatakse võrdlustes tavaliselt ainult ühte keskmist ühiku maksumust lepinguliste töötajate eri kategooriate jaoks, kuigi tegelikkuses on töötajatel erinev palgaaste ja seega ka kulud on erinevad²³. Nimetatud keskmine põhineb komisjoni personali koosseisul, kus on ülekaalus madalama palgaastmega töötajad, erinevalt ametite värvatavatest (spetsialiseerunud) töötajatest, ning selle tulemusena hinnatakse ametite kulusid tegelikust väiksemaks.
- 28.** Teiseks ei toetanud ameti personali vajaduste arvestamise hinnanguid ja vajadustest tulenevat mõju komisjoni inimressurssidele (seoses alles jäetud alaliste ametikohtade ning ümberjagatud ja likvideeritud ametikohtadega) usaldusväärset andmed töökoormuse ja produktiivsuse kohta (välja arvatud TEN-T EA puhul). See mitte ainult ei ohusta protsessi täpsust, vaid takistab ka kasu tegeliku taseme mõjusat järelhindamist (nagu selgitatud allpool punktis 37).
- 29.** Enamikul juhtudel ei mõjuta ameti asutamist pooldavat järeldust tasuvusanalüüside korrigeerimine ülaltoodud puuduseid arvestades (pidades silmas märkimisväärset säästu personalikuludelt): erandiks on kõige väiksem amet (PHEA – nüüd EAHC), kus puhtalt rahanduslike argumentide kokkuvõte oleks võinud seada kahtluse alla soovitus ameti asutamist jätkata. Sellegipoolest on tasuvusanalüüside puuduseks see, et need ei anna rahuldavat ülevaadet rahalistest tagajärgedest ja muudest eelistest seoses tõhususe ja mõjususega.

²¹ 2005. aastal tunnistas komisjon: „Kõige olulisem õppetund on see, et rakendusameti kavandamiseks ja loomiseks vajaminevat aega ei tohiks alahinnata. Esimeste asutatud ametite järgi otsustades on näha, et komisjoni otsusest amet asutada kuni ameti täieliku toimimiseni kulub umbes kaks aastat.“ (teemadokument SG.C.2 D (2005) 11582, osa 4).

²² Ameti asutamise otsusest ameti täieliku toimimiseni kulus aega peaaegu kaks aastat. PHEA puhul kulus selleks 24,5 kuud, EACI puhul 24 kuud, TEN-T EA puhul 18 kuud, EACEA puhul 12 kuud. REA ja ERCEA eeldatakse olevat toimivad 2009. aasta keskel, mis teeb ajakuluks 19,5 kuud.

²³ Ainult EACEA kasutas mitmeid määrasid, et võtta arvesse personali jagunemist palgaastme kaupa.

- 30.** Tegelikkuses ei leidnud kontrollikoda ühtegi juhtu, kus tasuvusanalüüsi alusel oleks soovitatud rakendusameti asutamisest loobuda. Siiski ei järgnenud kõikidele positiivsetele soovitudele rakendusameti loomine²⁴, sest lõppotsus põhines põhjalikumal poolt- ja vastuargumentide hindamisel. Seetõttu ei andnud tasuvusanalüüsid protsessile olulist lisaväärtust ning ei andnud ka piisavat alust, mis võimaldanuks otsusetegijatel kujundada arvamust erinevate alternatiivide kohta.

²⁴ Nii oli see näiteks kavandatava Eurostati rakendusameti puhul.

²⁵ Vaata joonealust märkust 20. Seda protsendimäära kohaldatakse kõikide ametite puhul, välja arvatud TEN-T EA, mille jaoks on lubatud 65 % lepingulisi ja 35 % ajutisi ja lähetatud töötajaid.

²⁶ Allikas: 2009. aasta üldeelarve. Ülejäänud 112 ametikohta (täistööajaga töötajad) kuuluvad ametitesse lähetatud komisjoni töötajatele (nn külmutatud ametikohad): need vähendavad omakorda vastavalt komisjoni eelarve haldusassigneeringuid, nii et kasule need mõju ei avalda. Ajutiste ametikohtade osas võib eeldada, et kulu oleks sama tööandjast (komisjon või ametid) sõltumata, nii et ka nende mõju kasule võib lugeda neutraalseks. Arvestuses ei võeta arvesse eelnevalt tehnilise abi büroosse tööle võetud inimesi.

SAAVUTATUD KASU

KOKKUHOID MADALAMA PERSONALIKULU PEALT, AGA ÜLDINE KVANTIFITSEERIMINE KEERULINE

- 31.** Rahalise kasu osas eeldab komisjon, et kokkuvõid saavutatakse selle läbi, et ametitesse värvatakse 75 % ulatuses lepingulisi töötajaid alaliste ametnike asemel²⁵.
- 32.** Tegelikkuses võimaldati ametitele 2009. aasta esialgses eelarves kokku 1 339 ametikohta, millest 1 227 olid äsja loodud (941 lepingulist, 256 ajutist töötajat ja 30 riigieksperti)²⁶. Seega on lepingulisi töötajaid tegelikult 70 %. Eeldades, et keskmine palgavahe iga ametikoha kohta on umbes 50 %, on selge, et olulisel määral tuleb rahaline kasu algusest peale madalama palgaga töötajate ülekaalust, võrreldes töötajatega, kes oleks võetud tööle komisjoni.

- 33.** Siiski on mõned ebakindlad tegurid, mille tõttu on raske määratleda täpselt kokkuhoitud summat. Esiteks, isegi kui eeldada, et komisjon värbas täpselt sama palju töötajaid kui ametid, ei võta hüpotees „kõik komisjoni alalised ametnikud“ arvesse seda, et värvata võidi (vähemalt) mõned lepingulised töötajad. Teiseks näitavad tegelikud personalikulude andmed, mis on ühe ameti kohta saadaval, et keskmine kulu lepingulistele töötajatele on ligikaudu 10 % suurem kui see, mida komisjon üldistel eesmärkidel kasutab (vt **2. selgitus**)²⁷. Seda põhjustab asjaolu, et ametite lepingulised töötajad on peamiselt kõrge palgaastmega, samas kui komisjoni keskmine kulu kajastab komisjoni personali koosseisu, kus on ülekaalus madalama palgaastmega töötajad. Paremate võrdlustulemuste nimel oleks vaja keskmine personalikulu diferentseerida vastavalt personali palgaastmele²⁸.
- 34.** Lisaks tuleb personalikulude kokkuhoiust maha arvata vastutavate peadirektooraatide uute järelevalvetegevustega seotud lisakulu ja iga ameti horisontaalsete tegevustega seotud üldkulud²⁹. Komisjoni andmetel on sellistele järelevalve- ja toetusülesannetele määratud personali osakaal 13–14 % ametite kogu personalist³⁰.
- 35.** Teisest küljest sõltub kokkuhoid eelnevalt otse komisjoni talituste poolt hallatud programmide puhul sellest, kui edukalt on ametitele üle antud tööd eelnevalt teinud töötajad ümber paigutatud ja kas komisjoni vastavate programmivaldkondade lepingulised ametikohad on likvideeritud³¹.

²⁷ Vt näiteks hiljutist EACEA vahehindamisaruannet (punkt 64).

²⁸ Vt ka punkt 27.

²⁹ Vastutavates peadirektooraatides on töötajad, kes tegelevad konkreetselt ametite järelevalvega. Teisest küljest on kõikidel rakendusametitel direktor, andmekaitseinspektor, siseaudiitor ja raamatupidaja.

³⁰ See protsendimäär on vähenenud seoses ametite suurenemisega, mis on võimaldanud mastaabisäästu.

³¹ Raammääruse (EÜ) nr 58/2003 artikli 13 lõike 6 punkt c.

2. SELGITUS

Seadusandlike ettepanekute jaoks kasutab eelarve peadirektooraat keskmist ühikukulu, mis on kavandatud komisjoni jaoks tervikuna järgmiselt:

- 122 000 eurot aastas alalistele/ajutistele ametnikele ja
- 64 000 eurot lepingulistele töötajatele.

Lepinguliste töötajate värbamine alaliste ametnike asemel võimaldaks seega teoreetiliselt 50-protsendilist kokkuhoidu inimese kohta.

- 36.** Pärast kuue rakendusameti loomist plaanis komisjon vabastada 267 töötajat (159 alalist + 108 lepingulist) vastavates peadirektoraahtides. Nendest oli 2009. aasta 1. jaanuariks reaalselt vabastatud 209 (131 alalist + 78 lepingulist) (vt **tabel 2**). ERCEA jaoks ei kavandata ühegi töötaja vabastamist, sest kõik delegeeritavad tegevused on uued.
- 37.** Nende plaanide asjakohasust ei saa siiski tõendada, sest puudub usaldusväärne teave hajutamiseelsest olukorrast komisjonis seoses ametite poolt üle võetud programmidele määratud personaliga või töökoormuse jagunemisest poliitikaga seotud tegevusteks (mis jäävad komisjoni haldusse) ja täitmisülesanneteks. Samuti puuduvad komisjonil samasugused andmed hetkel peadirektoraahtides sarnaseid ülesandeid täitva personali suuruse kohta.
- 38.** Seoses sellega märgib kontrollikoda, et ametite tegevuseelarve eraldi esitamine ühenduse üldeelarves on suurendanud läbipaistvust. Seeläbi on võimalik saada programmide elluviimiseks vajalike ressursside (ja nendega seonduvate kulude) kohta asjakohast teavet, mis ei ole tingimata kättesaadav, kui komisjon neid ise ellu viib.
- 39.** Isegi ülaltoodud ebakindlaid tegureid arvestades on sääst siiski märkimisväärne.

TABEL 2

VABANENUD AMETIKOHAD

	2012. aasaks vabastatavate töötajate koguarv		1.1.2009 tegelikult vabastatud töötajate arv ⁽¹⁾	
	Alalised ametikohad	Lepingulised töötajad	Alalised ametikohad	Lepingulised töötajad
EACEA	15	18	30	18
IEEA/EACI	28	5	30	0
PHEA/EAHC	22	0	15	0
TEN-TEA	56	6	56	6
ERCEA	0	0	0	0
REA	38	79	0	54
Kokku	159	108	131	78

⁽¹⁾ Allikas: Töödokument – 2010. eelarveaasta esialgse eelarveprojekti III osa – KOM(2009) 300.

PAREM TEENUSTE OSUTAMISE KVALITEET

- 40.** Parem teenuste osutamise kvaliteet on üks eeliseid, mida loodeti saavutada piiratud ja täpselt määratletud ülesannete koondamisest ühte ametisse (spetsialiseerumise faktor).
- 41.** Kontrollikoda hindas programmi elluviimise haldusaspekte, kasutades kvantitatiivseid näitajaid ametite tulemuslikkuse võrdlemiseks komisjoni tulemuslikkusega enne hajutamist. See hõlmas taotluste ja lepingute sõlmimise hindamist, töövõtja tulemuste järelevalvet ja maksemenetlusi. Arvesse võeti ka teisi, kvalitatiivse loomuga aspekte.
- 42.** Auditist ilmnis, et rakendusametite tulemused on üldiselt paremad kui nende vastutavate peadirektoraatide omad enne hajutamist. Seda näitavad järgmised asjaolud (vt **3. selgitus**):
- a) lühem lepingute sõlmimise aeg (ettepanekute hindamine ja läbirääkimine);
 - b) kiiremad heakskiitmise menetlused nii projektide tehniliste kui finantsaruannete puhul;
 - c) lühem makseaeg (maksetaotlusest maksmiseni).

3. SELGITUS

Näiteks vähenes rahvatervise programmi lepingu sõlmimise aeg 345 päevalt vastutava peadirektoraadi haldamise ajal 219 päevani; makseperiood vähenes 503 päevalt 91 päevani ning tehniliste ja finantsaruannete heakskiitmiseks kulunud aeg vähenes 90 päevalt 42le.

43. Lisaks lihtsustasid ametid ka haldusmenetlusi, vähendades seeläbi taotlejate ja projekti elluvijate halduskoormust (vt **4. selgitus**).

44. Auditi käigus leiti ka, et ametid parandasid teabeedastust potentsiaalsetele taotlejatele ning tagasid tulemuste levitamise laiemale avalikkusele, suurendades seeläbi ka ELi tegevuste nähtavust. Ametid korraldavad nii otse kui riigi teabekeskuste kaudu mitmeid üritusi (teabepäevi, teabekoosolekuid, seminare), et teavitada võimalikke abisaajaid uutest programmidest, juhendada neid menetluste etappides ning anda teavet eelnevate programmide kohta.

45. Rohkem näiteid on toodud **III lisas**.

4. SELGITUS

Näiteks lihtsustas EACEA pakkumiskutseid ja taotlusvorme, läks üle elektroonilisele taotluste esitamisele, muutis valikukriteeriumid selgemaks, vähendas lepingu lisade arvu, laiendas ühekordsete määrade ja summade kasutamist ning lihtsustas aruandluskohustusi.

5. SELGITUS

Kõiki EACI tegevusi toetab teavitamiskava, milles on iga programmi puhul määratletud, milline tegevus on aasta igasse perioodi ette nähtud. Iga programmi jaoks kavandatakse veebileht, logo, infovoldikud ja uudistead. Varasemas aruandes (eriaruanne nr 7/2008 – perioodi 2003–2006 arukas energeetika) märkis kontrollikoda, et nendel algatustel oli positiivne mõju taotlejate rahulolu tasemele.

- 46.** Seoses olemasolevate ametite volituste pikendamisega saavutati sünergia, kasutades juba varem sarnaste programmide jaoks välja töötatud vahendeid. See käib eriti teabeedastusvahendite kohta, mida kasutati pakkumiskutsete edastamiseks ja võimalike taotlejate teavitamiseks ning ekspertide leidmise ja haldamise menetlustes ning lepingute haldamisel.

³² See oli peamine vaheetapp, sest direktor on vastutav ülejäänud personali värbamise eest.

³³ Komisjoni 21. septembri 2004. aasta määruse (EÜ) nr 1653/2004 täitevasutuste standardfinantsmääruse kohta artikkel 30 (EÜT L 297, 22.9.2004, lk 6), mida muudeti komisjoni määrusega (EÜ) nr 1821/2005 (ELT L 293, 9.11.2005, lk 10): raamatupidajat tohib nüüdsest värvata eraturult.

TÖÖLEVÖTMISE VALDKONNAS TÕHUSUSE SUURENEMINE PIIRATUD

- 47.** Rakendusametid pidid ka suurendama tõhusust, kui personali palkamine muutub paindlikumaks, ametid suudavad äratada huvi kõrgelt kvalifitseeritud töötajate hulgas ja personal on stabiilsem.
- 48.** Esimese punktiga seoses on lepinguliste töötajate palkamist võimalik kergemini kohaldada ameti erivajadustega. Piisava arvu töötajate valimine osutus siiski raskemaks, kui komisjon oli eeldanud. Personali palkamisega seotud probleemid ongi ametite aeglase käivitumise peamiseks põhjuseks (vt punkt 26).
- 49.** Direktori ametisemääramine oli aeganõudev ettevõtmine ning sobiva kandidaadi leidmiseks kulus keskmiselt kaheksa kuud³². Raamatupidaja ametikoha puhul tuli muuta eeskirja, mille kohaselt pidi peaarvepidaja olema komisjoni poolt lähetusse saadetud ametnik³³, sest ei EACI ega PHEA jaoks ei leitud sobivat kandidaati.
- 50.** Eriteadmiste ja kogemustega personali palkamine osutus samuti eeldatust aeganõudvamaks ülesandeks. Ametid kasutavad sama kandidaatide nimekirja mida komisjoni, ning ametikohtade loetelud peab lisaks vastutavale peadirektoraadile heaks kiitma ka personali ja halduse peadirektoraat. Lisaks värvatakse ajutistele ametikohtadele ametites komisjoniga võrreldes madalama palgaastmega töötajaid ning lepingulistelt töötajatelt nõutakse pikemat kogemust kui komisjonis sarnast tööd tegevatest lepingulistelt töötajatelt. See vähendab ametikohtade atraktiivsust, vaatamata pikendamisvõimalusega lepingutele, erinevalt komisjonist, kus lepinguliste töötajate puhul on maksimaalne lepingu kestus kolm aastat.

- 51.** Ametid võivad kasutada ka tööjõudu vahendava asutuse kaudu saadud töötajaid. Selliseid töötajaid on palju EACEAs, kuhu on palgatud keskmiselt 55 ajutist töötajat aastas. See lahendus võimaldab küll suuremat paindlikkust suure koormuse perioodil toimetulemiseks, kuid selliste töötajate suur arv annab tunnistust tõsisematest värbamisprobleemidest ning on vastuolus kogenud ja stabiilse personali ootustega.

³⁴ Rakendusametite finantsmääruse artikkel 20. Üldisemalt Euroopa ühenduste üldelarve suhtes kohaldatava finantsmääruse artikli 54 lõige 1 (Nõukogu määrus (EÜ, Euratom) nr 1605/2002), „Delegeeritavad täitmisesanded peavad olema selgelt määratletud ja nende kasutamise järele tuleb valvata täies ulatuses“.

KOMISJONI JÄRELEVALVE AMETITE ÜLE

KESKENDUMINE EELARVE TÄITMISELE

- 52.** Nagu eelpool öeldud (punkt 13), vastutab komisjon rakendusametite tegevuse järelevalve eest³⁴. Järelevalve peaks hõlmama selgete prioriteetide ja tulemustele suunatud eesmärkide määratlemist komisjoni poolt heakskiidetud aasta tööplaanides ning ameti tegevuse hindamist iga-aastase tegevusaruande alusel³⁵.
- 53.** Kontrollikoda hindas ametite aasta tööplaanide kasutamist eesmärkide seadmise vahendina, perioodiks 2006–2008 seatud tulemusnäitajate asjakohasust ning 2006. ja 2007. aasta aruandluse kvaliteeti.
- 54.** Aasta tööplaanide ajakava ei võimalda komisjonil neid ametite prioriteetide ja eesmärkide määratlemiseks kasutada. Rakendusametite raammääruses nõutakse ametite aasta tööplaanide vastuvõtmist hiljemalt iga aasta alguseks³⁶, samas kui ametitele delegeeritud ühenduse programmide aasta tööplaanid võetakse finantsmääruse kohaselt vastu alles aasta esimeseks kvartaliks. Selline kalender ei ole sobiv järjepidevuse tagamiseks. Tegelikuses (välja arvatud EAHC) kiitis komisjon aasta tööplaanid heaks hilinemisega aasta keskel (EACI, 2008), aasta lõpus (EACEA, 2007 ja 2008) või üldse mitte (EACEA, 2006).

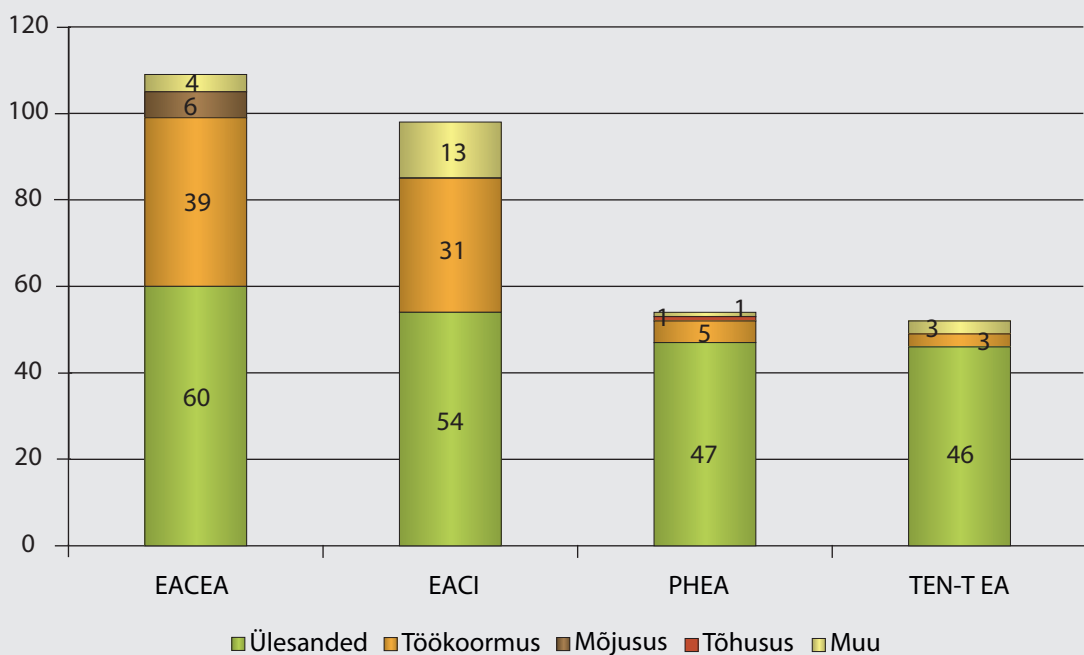
³⁵ Rakendusametite raammääruse artikkel 9 lõige 2 sätestab, et aasta tööplaan peab sisaldama üksikasjalikke eesmarke ja tulemusnäitajaid. Oma arvamuses nr 8/2001 (EÜT C 345, 6.12.2001, lk 1) rakendusametite kohta on kontrollikoda juba rõhutanud, et „kui tööplaan aasta alguses vastu võetakse, tuleb ametil võtta vastu ka selged eesmärgid koos tulemusnäitajatega, mille abil hinnata, kui hästi amet oma ülesandeid täidab“. Kontrollikoda rõhutas ka, et aasta tegevusaruanded „peaksid sisaldama piisavalt teavet ja analüüsi, et hinnata asjaomase ameti eesmärkide saavutamise ulatust ning ameti haldamise tõhusust“.

³⁶ Rakendusametite raammääruse artikli 9 lõige 2.

55. Mis puutub aasta tööplaanide sisusse, siis on rakendusametitele üldiselt määratud ülesanded, millel puuduvad tulemustele suunatud eesmärgid ning nendega seotud sihid.
56. Ametite aasta töökavades on liiga palju näitajaid (52st kuni 109ni 2008. aastal, vt **joonis 1**), sellal kui hea riiklik tava näeb ette piiratud arvu peamiste näitajate kasutamist.
57. Lisaks on kasutatud näitajad peamiselt seotud haldustegevustega (ülesanded ja töökoormus), mitte hallatud programmide tulemustega. Ainult piiratud arv näitajaid on mõeldud saavutuste võrdlemiseks eesmärkidega (mõjus) ning puuduvad näitajad kasutatud ressursside ja saavutatud tulemuste omavaheliseks võrdlemiseks (tõhusus).

JOONIS 1

NÄITAJATE ARV JA LIIK AASTA TÖÖPLAANIDES



- 58.** Aruandlus piirdub enamasti eelarveandmetega (näiteks kulukohustuste assigneeringute kasutusmäär ja makseviivitused). Aasta tegevusaruanded ei ole alati kooskõlas aasta tööplaanide näitajatega, neis ei võrrelda süstemaatiliselt aasta tööplaanides seatud kõiki eesmärke tulemustega ning ei viidata aastatega tehtud edusammudele ega tulevikus vajaminevatele parandusmeetmetele.
- 59.** Punktides 54–58 ära toodud puuduste tõttu ei ole komisjoni kontroll ametite tegevuse üle täielikult mõjus. Tegevustasandil toimuvad regulaarselt komisjoni ja ametite töötajate vahel mitteametlikud kohtumised (mida lihtsustab ka asutuste geograafiline lähedus). Kui see ka tagab suhtluse igapäevaste haldusküsimuste teemadel, ei asenda see siiski selgetel tulemuslikkuse mõõtmise vahenditel ja aruannetel põhinevat hästistruktureeritud suhtlust.
- 60.** See on oluline ka pikemas perspektiivis komisjoni strateegiliste funktsioonide (põhitegevuse) jaoks, mille puhul on vajalik omada teadmisi projektide elluviimisest kohapeal (eriti poliitikavaldkondade puhul, mis toetuvad uute algatuste väljatöötamisel olulisel määral tõendusmaterjalil põhinevatele projektitulemustele).

JÄRELDUS JA SOOVITUSED

- 61.** Kontrollikoja audit näitas, et kuue alates 2003. aastast asutatud rakendusameti loomise peamiseks ajendiks oli vajadus kompenseerida töötajate vähesust komisjonis.
- 62.** Komisjon kasutas ära praktilist võimalust rakendusametite loomiseks, tegeledes probleemidega siis, kui need tekkisid. Samas on komisjoni enda suunistes esitatud süstemaatilisem lähenemine ametite loomiseks, ning ei ole optimaalne kaaluda ametite loomist ainult siis, kui selleks sunnib personali vähesus või muud välised piirangud.
- 63.** Ametite loomise otsustega kaasnevates tasuvusanalüüsidest keskenduti kulude võrdlusele, neis ei võetud arvesse muud asjakohast kasu ning puudusid toetavad andmed töökoormuse ja produktiivsuse kohta. Lisaks oli osa kulusid valesti hinnatud. Tasuvusanalüüside lisaväärtus otsustamisprotsessis oli piiratud.

1. SOOVITUS

Komisjon peaks üle vaatama menetlused ülesannete delegeerimise võimaluse väljaselgitamiseks ning ametite asutamiseks või laiendamiseks.

Komisjon peaks tagama täielikumad tasuvusanalüüsid, et need toetaksid otsustamisprotsessi täielikult ja tõhusalt.

- 64.** Rahaline sääst tuleneb selgelt sellest, et palgatakse komisjoni ametnikega võrreldes madalama palgaastmega lepingulisi töötajaid. Säästu täpset suurust pole aga võimalik kindlaks teha. Ametite vajata vaid töökohti ning komisjonis hajutamise tulemusel vabastata vaid töökohti puudutavate plaanide asjakohasust ei ole võimalik hinnata, kuna puuduvad usaldusväärsed andmed hajutamiseelse olukorra kohta komisjonis.

- 65.** Kuna rakendusametid spetsialiseeruvad täpselt määratletud ülesannetele, on nende teenuste osutamise kvaliteet parem kui vastutavate peadirektoraatide oma. Nad sõlmivad lepinguid, teevad makseid ning esitavad tehnilisi ja finantsaruandeid kiiremini. Samuti on nad parandanud protsesse ning suurendanud välissuhtlust ja tulemuste levitamist, aidates seeläbi kaasa ELi nähtavuse parandamisele. Teisest küljest leidis kontrollikoda siiski jäikust värbamisprotsessis, mis võib takistada eeldatud tõhususe suurenemist.

2. SOOVITUS

Selleks, et täielikult hinnata rakendusametite toodud kasu, peaks komisjon enda jaoks tagama asjakohased ja usaldusväärsed andmed delegeeritud ülesannete täitmisega seotud töökoormuse ja produktiivsuse kohta nii enne kui pärast hajutamist. See on oluline ka selleks, et teha kindlaks olemasolevate ametite suutlikkus lisaülesannetega toime tulla.

Komisjonil soovitatakse ka määratleda edutegurid, mis on aidanud rakendusametitel paremaid tulemusi saavutada ning rakendada samu tegureid ka komisjonisiseselt hallatavate programmide puhul.

Komisjon peaks ka kaaluma, millised meetmed võtta ametite töötajate värbamise lihtsustamiseks.

- 66.** Komisjoni järelevalve ametite töö üle ei ole täielikult mõjus. Aasta tööplaanide ajakava ei võimalda komisjonil neid kasutada ametite prioriteetide ja eesmärkide määratlemiseks. Rakendusametitele määratakse üldiselt ülesanded, millel puudub tulemustele suunatud kindel eesmärk. Järelevalves kasutatakse küll paljusid näitajaid, kuid see piirdub haldustegevusega ning tähelepanu ei pöörata mõjususe ja tõhususe peamistele aspektidele. Aruandlusnõuded sisaldavad vaid lihtsaid eelarvelisi andmeid.

3. SOOVITUS

Järelevalve ametite üle peaks toimuma konkreetsemalt tulemuste alusel. Aasta tööplaanide vastuvõtmise ajakava peaks olema järjepidevam. Komisjon peaks seadma SMART eesmärgid ning jälgima nende saavutamist piiratud arvu peamiste tulemusnäitajate abil, mille alusel pannakse paika järgmise aasta eesmärgid. See on oluline ka pikemas perspektiivis komisjoni strateegiliste funktsioonide (põhitegevuse) jaoks, mille puhul on vajalik omada teadmisi projektide elluviimisest kohapeal ning tõendusmaterjalil põhinevatest projektitulemustest.

Kontrollikoda võttis käesoleva eriaruande vastu 15. ja 16. juuli 2009. aasta istungil Luxembourgis.

Kontrollikoja nimel



president

Vítor Manuel da Silva Caldeira

ÜKSIKASJALIK ÜLEVAADE RAKENDUSAMETITE HALLATAVATEST PROJEKTIDEST JA EELARVETEST

Rakendusamet	Vastutav peadirektooraat	Programmid	Rakendusametis mitmeaastase finantsraamistiku 2007–2013 all hallatud summa (miljonites eurodes)
Konkurentsivõime ja Uuendustegevuse Täitevasutus (EACI, eelnevalt IEEA)	DG TREN	Konkurentsivõime ja innovatsiooni raamprogramm (Euroopa aruka energeetika programm 2007–2013)	690,60
	DG ENTR	Konkurentsivõime ja innovatsiooni raamprogramm (ettevõtluse ja uuendustegevuse programm)	375,80
	DG ENV	Konkurentsivõime ja innovatsiooni raamprogramm (ettevõtluse ja uuendustegevuse programm: ökoinnovatsioon)	181,00
	DG INFSO	Konkurentsivõime ja innovatsiooni raamprogramm (Info- ja kommunikatsioonipoliitika programm) EACI ei halda	0,00
	DG TREN	MARCO POLO II	450,00
		Kokku 2007–2013	1 697,40
Hariduse, Audiovisuaalvaldkonna ja Kultuuri Täitevasutus (EACEA)	DG EAC	Elukestev õpe	728,66
	DG EAC	Aktiivsed noored	130,13
	DG EAC	Kultuur	320,88
	DG EAC	Kodanike Euroopa	177,18
	DG INFSO	Meedia 2007	696,97
	AIDCO	Erasmus Mundus 2004–2008	182,34
	DG EAC	Erasmus Mundus 2009–2013 (tegevused 1 ja 3)	467,01
	AIDCO	Erasmus Mundus 2009–2013 (tegevus 2)	336,00
	DG RELEX	Erasmus Mundus 2009–2013 (tegevus 2)	19,00
	DG ELARG	Erasmus Mundus 2009–2013 (tegevus 2)	57,00
	DG ELARG	Erasmus Mundus – ühinemiseelne rahastamisvahend windows 2009–2013	37,50
	DG AIDCO	Erasmus Mundus programmi väliskoostöö Aasia ja Ladina-Ameerikaga, arengukoostöö rahastamisvahend 2008	47,82
	DG AIDCO	Koostöö Kesk-Aasia ja Kesk-Ida riikides, arengukoostöö rahastamisvahend 2007–2008	15,39
	DG AIDCO	Euroopa naabus- ja partnerluspoliitikaga seotud finantskoostöö Vahemere maade ja Ida-Euroopa riikidega	61,99
	DG EAC	USA ja ELi vaheline kõrg- ja kutseharidusalane koostöö 2006–2013	38,53
	DG EAC	Kanada ja ELi vaheline kõrg- ja kutseharidusalane koostöö 2006–2013	16,50
	DG RELEX	Kahepoolsed haridusprojektid (ICI)	13,67
	DG ELARG	Erasmus Mundus, koostöö Balkani riikidega, ühinemiseelse abi rahastamisvahend 2007	4,00
	DG ELARG	Erasmus Mundus, väliskoostöö, ühinemiseelse abi rahastamisvahend 2008	6,00
	DG AIDCO	Tempus IV tegevus	204,20
DG ELARG	Tempus IV tegevus	94,50	
		Kokku	3 655,27

Rakendusamet	Vastutav peadirektoraat	Programmid	Rakendusametis mitmeaastase finantsraamistiku 2007–2013 all hallatud summa (miljonites eurodes)
EAHC Tervise- ja Tarbijaküsimuste Rakendusamet (endine PHEA)	DG SANCO	Rahvatervise programm 2008–2013	325,20
	DG SANCO	Tarbijapoliitika programm 2007–2013	101,50
	DG SANCO	Algatus „Parem koolitus ohutuma toidu nimel“	70,80
		Kokku	497,50
Üleeuroopalise Transpordivõrgu Rakendusamet (TEN-T EA)	DG TREN	Üleeuroopaline transpordivõrk	8 013,00
Teadusuuringute Rakendusamet (REA)	DG RTD	Programm „Inimesed“ (sh Marie Curie stipendiumid) ja osaliselt programm „Suutlikkus“ (VKEde huvides läbiviidavad teadusuuringud) seitsmenda raamprogrammi raames	6 500,00
	DG ENTR	Programm „Koostöö“, teemad „Kosmos“ ja „Julgeolek“ (mitme partneriga projektid) seitsmenda raamprogrammi raames	
		Seitsmendat raamprogrammi toetavad teenused neljale teadusuuringute peadirektoraadile (RTD, ENTR, INFOS, TREN): taotluste esitamine ja hindamine, ekspertidele maksmine, taotlejate esitatud juriidilise ja finantsdokumentatsiooni kinnitamine, kasutajatoe teenused päringuteks seitsmenda raamprogrammi kohta	
Euroopa Teadusnõukogu Rakendusamet (ERCEA)	DG RTD	Programm „Ideed“ seitsmenda raamprogrammi raames 2007–2013	7 510,00
Rakendusametite poolt 2007–2013 mitmeaastase finantsraamistiku all hallatud programmide koguarv			27 873,17

RAKENDUSAMETITE JA REGULEERIVATE AMETITE ERINEVUSED

	Rakendusametid	Reguleerivad ametid
Asutamine	Asutatakse komisjoni poolt regulatiivkomitee menetluse alusel	Asutatakse nõukogu või nõukogu ja parlamendi poolt
Õiguslik alus	Programmi põhiõigusakt Komisjoni otsus nõukogu määruse (EÜ) nr 58/2003 alusel	Nõukogu määrus või parlamendi ja nõukogu määrus
Järelevalve	Järelevalvet teostab komisjon	Järelevalvet teostab liikmesriikide, komisjoni ja vahel ka muude huvirühmade esindajatest koosnev nõukogu
Asukoht	Brüssel/Luxembourg (komisjoni peamaja lähedal)	Asukoha otsustab nõukogu
Kohaldamisala	Konkreetsed kuluprogrammiga seotud täitmis- ja haldusülesanded	Mitmesugune abi liikmesriikidele ja komisjonile (näiteks ühtsete siduvate eeskirjade vastuvõtmine, tehniliste/teaduslike arvamuste esitamine, ülevaatusaruannete koostamine, võrkude loomine ja teabevahetus) ja abi ühenduse õigusaktide rakendamisel
Eluaeg	Piiratud	Üldiselt piiramatu, kuid sõltub õiguslikust alusest
Eelarve	Eelarve kuulub tervikuna programmi rahastamispaketti	Kombinatsioon EÜ toetustest ja omafinantseeringust
Eelarve täitmisele heakskiidu andmine	Halduseelarvele on vajalik eraldi heakskiidu andmine, tegevuskulud kuuluvad komisjonile antava üldise heakskiidu alla	Oma eelarvele on vajalik eraldi heakskiidu andmine (haldus- ja tegevuskulud)

LIHTSUSTAMISE, TEABEEDASTUSE, NÄHTAVUSE JA TULEMUSTE LEVITAMISEGA SEoses VÕETUD MEETMED

	EACI	EACEA	EACH
Menetluste lihtsustamine	<p>Lihtsustamismeetmed olid peamiselt suunatud lõplikele abisaajatele:</p> <ul style="list-style-type: none"> Nõutavate pangagarantiide vähendamine Tehniliste aruannete aruandlusperioodi pikendamine Kontrollitõendite/audititõendite läve korrigeerimine eraõiguslikele asutustele Taotluste elektrooniline esitamine Taotluste, suuniste ja valikukriteeriumide lihtsustamine Teine eelrahastamine tõendatud kantud kuludel põhineva vahemakse asemel Kindlaksmääratud summade kasutamine Ekspertide ja projektide eriaandmebaaside loomine 	<p>Lihtsustamismeetmeid võeti projektitsükli mitmetes etappides, näiteks:</p> <ul style="list-style-type: none"> Vormide, suuniste ja valikukriteeriumide lihtsustamine Taotlusvormide arvu ja vajaminevate dokumentide arvu vähendamine Vandega kinnitatud avalduste kasutamine põhjalike finantsdokumentide asemel Standardsete abi arvutamise vormide kasutamine Excelis Mitmeaastaste pakkumiskutsete ja permanentsete programmijuhiste (noored, kodakondsus, kultuur) kasutuselevõtt Laiendatud otsuste kasutamine kahepoolsete toetuslepingute asemel Astmeline üleminek elektroonilistele taotluste esitamisele (kodakondsuse alal juba kasutuses); eesmärk: laiendada elukestva õppe programmile aastal 2008 ja kõikidele EACEA programmidele 2009.–2010. aastaks Lõpparuannete ja abisaajate aruandlusetapi kohustuste lihtsustamine Kindlasummaliste ja ühekordsete maksete laiendatud kasutamine, peamiselt kodakondsuse ja noorte tegevusaladel 	<p>Lihtsustamismeetmeid võeti ametiseselt:</p> <ul style="list-style-type: none"> Tsentraliseeritud organisatsiooniline struktuur, mis vastab komisjoni standardsele raharingluse mudelile 4 (finantstehingute täielik tsentraliseerimine) Sujuvam ja koordineeritum valikumenetlus, mis tagab parema kvaliteedi Eriandmebaaside loomine ekspertidele, projektidele ja taotlejatele Üksikasjalikud käsiraamatud selgete reeglite ja hästi selgitatud kriteeriumidega
Teabeedastus	<ul style="list-style-type: none"> Toimivad postkastid päringutele vastamiseks Teavitamiskavas määratletakse aasta jooksul iga programmi ja võrgustiku jaoks kavandatud tegevused Iga programmi jaoks kavandatud veebileht, logo, plakatid, infovoldikud ja uudisteated 	<ul style="list-style-type: none"> Toimivad postkastid päringutele vastamiseks Telefoninumbrate avaldamine veebilehel ja pakkumiskutsetes, et saada tagasisidet ja suuniseid Koostöö riikide teabekeskustega teabe edastamiseks programmide kohta 	<ul style="list-style-type: none"> Asjakohane kasutajatugi, mis juhendab võimalikke taotlejaid (250 e-maili ja 80 telefonikõnet 2008. aastal) Koostöö riikide teabekeskustega teabe jagamisel programmide kohta Asjakohane veebileht, millel teavitatakse pakkumiskutsetest ja vajalikest taotlusvormidest Infopakettide, CD-de ja plakatite koostamine

	EACI	EACEA	EACH
Ühenduse nähtavus ühenduse programmide edendajana	<ul style="list-style-type: none"> • Üle 30 infopäeva aastas • Teemakohane veebileht, mille ligikaudu 200 000 külastust pakumiskutsete jaotises • Riiklike infopäevade korraldamine lisaks Euroopa infopäevadele Brüsselis 	<ul style="list-style-type: none"> • Korraldati mitmeid infopäevi/ teabeüritusi/seminare (näiteks elukestva õppe programmi ja kultuuri infopäevad, meediaseminarid, avakoosolekud eluaegse õppe projekti elluvijatega, aastakoosolekud Erasmus Munduse konsorsiumidega) • Riiklike teabekeskuste korraldatud ürituste toetamine • Teemakohane veebileht, mida külastati 2008. aastal enam kui 300 000 korda 	<ul style="list-style-type: none"> • 16 infopäeva üle terve Euroopa (2 400 osalejat) • Teemakohane veebileht, mille külastuste arv aina suureneb • 2007. aastal korraldati 23 tehnilist koosolekut ekspertide rühmadega (kutsuti 1 600 inimest) • Teemakohase võrgustiku loomine (riiklikud teabekeskused) teabevahetuseks programmide kohta
Projekti tulemuste levitamine	<ul style="list-style-type: none"> • Projektide faktilisteadete avaldamine veebilehel • Projektiteemaliste brošüüride avaldamine ja videoreportaazid valitud teemadel • Projektide näidiste esitlemine infopäevadel 	<ul style="list-style-type: none"> • Valikutulemuste avaldamine veebilehel kohe pärast valikuotsuse tegemist, millele järgneb individuaalne tulemustest teavitamine • Individuaalne teavitamine valituks mitteametumise põhjustest • Parimate tavade ja kogumike avaldamine veebilehel • Projektide aruandlusest kogutud teabe levitamine avalikkusele • Ameti osalemine tulemuste levitamise vahendite väljatöötamisel (EVE-projekt) 	<ul style="list-style-type: none"> • Oluliselt paranenud edukatele ja mitteedukatele taotlejatele saadetud tagasiside • Suunised taotlejatele • Suunised abisaajatele, kuidas lõppmakse ette valmistada

KOMISJONI VASTUSED

KOMMENTEERITUD KOKKUVÕTE

I.

Komisjon tervitab kontrollikoja aruannet.

II.

Hajutamine moodustas osa üldisest reaktioonist väljakutsetele, mis kerkisid esile 1990ndatel seoses ühenduse programmide arvu mitmekordistumisega. Hajutamise eesmärgiks oli saavutada olukord, kus komisjoni talitused saaksid keskenduda oma põhiülesannetele; paraneks selliste ühenduse programmide haldamine, mis hõlmavad tihtipeale korduvaid ülesandeid, mis on seotud arvukate ja suhteliselt väikeste toetuste haldamisega ning asutuste eripäradega; ning erinevate programmide vahel tekiks sünergia ja nende haldamist saaks optimeerida.

Rakendusametite asutamise vajadus oli selge valdkondades, milles tehnilise abi bürood tuli sulgeda ja vastavate ülesannete ülevõtmiseks ei näinud eelarvepädev institutsioon ette uusi vahendeid (vt punkt 21).

V.

i)

Rakendusametid kujutavad endast komisjoni hajutamispoliitika tulemust. Hajutamispoliitika kasutuselevõtu juures on olulised kaks faktorit: niinimetatud tehnilise abi büroodega (mis abistasid komisjoni mõne ühenduse programmi haldamisel) tehtud koostöö lõppemine ning komisjoni vajadus taas keskenduda oma institutsioonilistele ülesannetele, milleks on näiteks poliitikakujundamine ja strateegiline juhtimine.

KOMISJONI VASTUSED

Võttes arvesse ühenduse programmide laiendamist ja Euroopa Parlamendi eelarvekomisjoni soovitusi, esitas komisjon õigusraamistiku oma haldusülesannetest osa delegeerimiseks rakendusametitele.

Rakendusametite asutamist peeti võtmeteguriks ühenduse programmide haldamisel nii *tõhusamalt*, st komisjoniga võrreldes väiksemate kuludega, kui ka *tulemuslikumalt*, suurema spetsialiseerumise või sarnaste programmide ja tegevuse ühte ametisse koondamise teel, et saavutada mastaabisäästu.

Kokkuhoid ja sünergia tõendavad tõepoolest sellise hajutamise eeliseid.

ii)

Rakendusametid luuakse komisjoni otsusega rakendusametite regulatiivkomitee abil ja tihedas koostöös eelarvepädeva institutsiooniga. Otsustamisel arvestati pidevalt tasuvusanalüüsi. Komisjon, eelarvepädev institutsioon ja rakendusametite regulatiivkomitee kasutavad tasuvusanalüüsi täiendavate dokumentidena ka edaspidi.

Komisjon on asutanud kuus rakendusametit ja on läbiviidavat analüüsi pidevalt rikkastanud omandatud kogemusega. Tegu on õppeprotsessiga, milles osalevad ka rakendusametite regulatiivkomitee ja eelarvepädev institutsioon. Selle raames on alati keskendunud arvulistele näitajatele, kuna Euroopa Parlament ja liikmesriigid on kõige suuremat huvi tundnud just nende vastu. Kuid samas analüüsiti ka kvalitatiivseid aspekte. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. juuli 2007. aasta ühisavalduse järel andis komisjon rakendusametite järgnevas asutamiseks ja laiendamiseks selgitusi programmide haldusülesannete delegeerimise eeliste kohta võrreldes komisjoni talituste poolt teostatava otsese haldamisega.

Komisjon usub, et asjaomaseid ja mõõdetavaid kulusid käsitlevate tasuvusanalüüside tulemused on nüüdseks paranenud.

iii)

Ehkki mõne eelise arvuline mõõtmine on raske, ilmnes tasuvusanalüüsides rakendusametite asutamise konkreetne positiivne mõju.

Lisaks loodi mõned rakendusametid selliste programmide jaoks, mis olid kas täiesti uued või mille ulatust ehk rahalist mahtu oli märkimisväärselt laiendatud. Seega ei olnud kõigil juhtudel võimalik viidata komisjonisisesele eelnevale olukorrale.

KOMISJONI VASTUSED

iv)

Rakendusametitele delegeeritavad haldusülesanded on konkreetset määratletud komisjoni otsuses, millega nimetatud ülesanded delegeeritakse, ja need seonduvad programmide rakendamisega. See võimaldab spetsialiseerumist ja sünergia. Rakendusameti üks suur eelis on personaalivaliku protsess, mis võimaldab spetsialistide paindlikumat värbamist.

v)

Komisjon kaalub, kuidas täita kontrollikoja soovitus rakendusametite mitme aasta tulemuste parema mõõtmise kohta. Komisjon peab oma järelevalvekohustust ulatuslikumaks ülesandeks, mida ta täidab piisavalt hoolsalt. Regulaarsete ametlike koosolekute ja üksikasjalike aruandlusnõuete ühendamine võimaldab järelevalvet teostavatel peadirektoraatidel ametite tulemusi hoolikalt jälgida. Näitajate arvu läbivaatamine ja uute näitajate väljatöötamine peaks võimaldama järelevalvet teostavatel peadirektoraatidel ametite tulemuste mõõtmist parandada.

Rakendusameti aasta tööplaan on vaid üks element. Programmi enda eesmärkide täitmisel tehtud edusammude kohta annab vastutav peadirektoraat aru oma igaaastases tegevusaruandes.

VI.

i)

Komisjon kohandab pidevalt oma üldist lähenemisviisi hajutamisele ja oma vajaduste hindamisele. Olemasolevate rakendusametite elutsükli või ülesannete võimalik laiendamine tulevikus annab komisjonile võimaluse nimetatud parandusi üksikasjalikult hinnata, tuginedes ametite töö korraldamisega saadud kogemusele.

ii)

Komisjon usub, et tasuvusanalüüse on järjepidevalt parandatud. Uute rakendusametite asutamise või olemasolevate ametite volituste laiendamise üle otsustamisel on tasuvusanalüüsid alati olulist rolli mänginud.

iii)

Komisjon tunnistab, et esialgsed tasuvusanalüüsid ja finantsaruanded ei andnud alati infot kõigi võimalike hajutamiseelsete töökoormus- ja tulemusnäitajate kohta.

Uuemates tasuvusanalüüsides on tehtud parandusi ning komisjon hindab töökoormust ja tulemuslikkust tulevikus sügavamalt.

iv)

Rakendusametite edu sõltub nende võimest värvata paindlikult ja leida spetsiifilisi oskusi ning spetsialiseeruda korduvatele rakendusülesannetele.

Need on rakendusametite kontseptsiooni olemuslikud eelised.

KOMISJONI VASTUSED

v)

Näitajate arvu läbivaatamine ja uute näitajate väljatöötamine peaks järelevalvet teostavatel peadirektoraatidel võimaldama parandada ametite tulemuste mõõtmist ning parandada programmide konkreetsete eesmärkide ja tulemusnäitajate ning ameti töö tulemusi käsitleva ametipoolse aruandluse vahelist kooskõla konkreetse eesmärgi lõikes saavutatud kulupõhiste tulemuste kaupa.

Lisaks peaksid ametite poolt ja nende jaoks kehtestatud näitajad pärast komisjoni talituste ja rakendusametite vaheliste rollide jaotamist käsitlema peamiselt seda juhtimistegevust (sisendid, protsessid, väljundid, tulemused), mille eest nad vastutavad. Ametid mõjutavad programmide tulemust või mõjunäitajaid vaid väga piiratud määral.

SISSEJUHATUS

1.-2.

Rakendusametitele hajutamise loogika taustal on vajadus suurema tõhususe järele ja paremad tulemused ühenduse programmide rakendamisel, jättes samas komisjonile poliitilised ülesanded ja tagades järelevalve ametite tegevuse üle. Rakendusametid kujutavad endast vahendit, millega läheneda suuremale arvule uutele või parandatud programmidele ning komisjoni vajadusele keskenduda oma poliitilistele ja institutsioonilistele eesõigustele nagu ka vahendite puudumisele komisjoni sees ning millel on spetsiifiline oskusteave, mis on vajalik programmide haldamiseks. Nende haldusülesanded on seotud lihtsalt rakendamisega ega hõlma poliitilisi valikuid.

3. kuni 7.

Rakendusametid kujutavad endast komisjoni hajutamispoliitika tulemust. Hajutamispoliitika kasutuselevõtu juures on olulised kaks faktorit: niinimetatud tehnilise abi büroodega (mis abistasid komisjoni ühenduse programmide haldamisel) tehtud koostöö lõppemine ning komisjoni vajadus keskenduda taas oma institutsioonilistele ülesannetele, milleks on näiteks poliitikakujundamine ja strateegiline juhtimine.

Võttes arvesse ühenduse programmide laienemist ja Euroopa Parlamendi eelarvekomisjoni soovitusi, esitas komisjon õigusraamistiku ettepaneku oma haldusülesannetest osa delegeerimiseks rakendusametitele.

Rakendusametite asutamist peeti võtmeteguriks ühenduse programmide haldamisel nii *tõhusamalt* kui ka *tulemuslikumalt*, suurema spetsialiseerumise või sarnaste programmide ja tegevuse ühte ametisse koondamise teel, et saavutada mastaabisäästu. Lisaks on rakendusametid võimelised saavutama neid tulemusi madalamate kuludega kui komisjon. Selle peamiseks põhjuseks on rakendusametite värvatavate lepinguliste töötajate arv ja nende lepingute kestus.

8. kuni 10.

Kõik siiani asutatud kuus rakendusametit on oma tegevust alustanud 2009. aasta lõpuks.

Komisjon on otsustanud mitte asutada uusi rakendusameteid 2013. aastani (välja arvatud juhul, kui komisjon saab juurde uusi volitusi), vaid kasutada selle asemel võimalust laiendada olemasolevate ametite volitusi.

KOMISJONI VASTUSED

12.

Nõukogu määruses 58/2003 on sätestatud, et rakendusametite rahastatakse nende programmide eelarvetest, mille rakendamisele nad kaasa aitavad (nii oli see ka tehnilise abi büroodega).

Igal programmil on kaks osa,¹ rakendusosa ning haldus- ja tehnilisele toele pühendatud osa. Mõlemad osad kuuluvad programmi üldise suunava paketi alla. Nii on haldusosast võimalik rahastada näiteks tehnilist abi või rakendusametite. Rakendusametite haldusega seotud eelarvepunkt on märkustes seotud programmi vastava eelarvereaga. Rakendusamet rendib ja haldab oma ressursse komisjonist eraldiseisva juriidilise isikuna. Komisjon avaldab iga-aastases tulude ja kulude eelarvestuses² kogu teabe kõigi halduskulude ja -kontode kohta, mis on konkreetset ette nähtud nendeks halduskuludeks, mida rahastatakse mujalt kui mitmeaastase finantsraamistiku rubriigist 5.

Eelarve kiidab heaks eelarvepädev institutsioon, kes teeb seda kogu kättesaadava teabe põhjal; kõik andmed on kättesaadavad, auditeeritud, kontrollitud ja avaldatud, tagades seega täieliku läbipaistvuse.

13.

Komisjon saab heakskiidu üldeelarve, sealhulgas ametite poolt täidetavate haldussigneeeringute täitmiseks.

¹ Nõukogu määruse nr 58/2003 artikli 12 lõikes 3 on sätestatud, et: „Täitevasutuse tulude hulka kuulub Euroopa Liidu üldeelarvesse kirjendatud toetus, ilma et see mõjutaks muid eelarvepädevate institutsioonide määratud tuluseid, mis võetakse nendele ühenduse programmidele ettenähtud assigneeeringutest, mille juhtimisega asutus tegeleb.“

² Vt Euroopa Komisjoni 2010. finantsaasta tulude ja kulude eelarvestus, mille esimene osa on pühendatud kulude analüüsile mitmeaastase finantsraamistiku rubriikide kaupa, lk 82 (EN versioon).

Iga ameti direktor saab heakskiidu oma tegevuseelarve täitmiseks.

Kooskõlas nõukogu määrusega 58/2003 aitavad rakendusametid programmi rakendamisele kaasa komisjoni otsese järelevalve all.

AUDITI TÄHELEPANEKUD

21.

Rakendusametitele hajutamise eesmärgiks on tõhususe ja rahalise kokkuhoiu saavutamine ning asjaomaste ühenduse programmide tulemuslikum rakendamine. Haldusülesannete delegerimine rakendusametitele on vähendanud kulusid, kuid veelgi tähtsam on, et see on märkimisväärselt parandanud asjaomaste programmide rakendamist.

Oma 2007. aasta aprilli ülevaatamisaruandes pooldas komisjon kindlalt olemasolevate rakendusametite volituste laiendamist uute programmide lisamiseks, et saavutada sünergiat ja mastaabisääst³. Nii oli see näiteks konkurentsivõime ja uuendustegevuse raamprogrammi keskkonnahoidliku innovatsiooni osaga (vt täpsemalt 1. selgitus).

Finantsmääruse (mida on viimati muudetud 2007. aastal) artiklis 54 on sätestatud rakendusülesannete delegerimise muud võimalused

³ SEK(2007) 530 ülevaatamine, punkt 2.1.: ... Sellest hoolimata võib teatud arvu programme – võttes arvesse tasuvusanalüüsi tulemusi ning rakendusametite regulatiivkomitee ja Euroopa Parlamendi arvamust – hajutada olemasolevatele ametitele (näiteks tarbijaprogrammi rahvatervise rakendusametile ning Progressi ja TEMPUSE Hariduse, Audiovisuaalvaldkonna ja Kultuuri Täitevasutusele).

KOMISJONI VASTUSED

1. selgitus

Marco Polo programmi tasuvusanalüüsis ilmnevad komisjoni ebapiisavad inimressursid, aga samahästi ka kulutõhusus ja mitmed kvalitatiivsed eelised, näiteks suurem paindlikkus ametikohtade täitmisel, kvaliteetsem projektijuhtimine ja tõhusam projektijuhtimistsükkel.

Rahvatervise Programmi Täitev ameti loomine oli seotud tehnilise abi büroo kaotamisega (umbes sama arvu projekte ja suhteliselt võrreldava suurusega eelarvet hakkas haldama 45 töötajat vähem). Põhjused olid aga teised. Vastavalt 2004. aasta teatises selgitatule olid Rahvatervise Programmi Täitev ameti asutamise peamiseks eesmärkideks eelkõige taas keskendumine poliitika kujundamisele ja strateegilisele tegevusele ning programmi väljundite hindamine; tegelemine 2003.–2008. aasta ambitsioonikama terviseprogrammiga, mille puhul kasutati üldisemat lähenemisi terviseküsimumustele, mille haldamiseks oli vaja kõrgetasemelisi spetsialiste; ning võimalus värvata Rahvatervise Programmi Täitev ametisse kogemustega ja spetsialiseerunud finants- ja tehnilisi töötajaid (mida nõudsid programmi üle läbirääkimiste pidamisel nii nõukogu kui ka Euroopa Parlament) paindlikumas keskkonnas (kohandumine arenevate vajadustega).

Konkurentsivõime ja uuendustegevuse raamprogrammi puhul on komisjon pärast haldusülesannete hajutamise vajaduse ja võimaluse hindamist otsustanud, et ta jätkab programmi mõne osa puhul otsest haldamist. Selle põhjuseks oli asjaolu, et vastavalt määruse artiklile 6 võib rakendusametitele anda kõiki ülesandeid, välja arvatud selliseid, mis nõuavad kaalutlusõiguse kasutamist.

24.

Komisjon on asutanud kuus rakendusametit ja on läbiviidavat analüüsi pidevalt rikkastanud omandatud kogemusega. Tegu on õppeprotsessiga, milles osalevad ka rakendusametite regulatiivkomitee ja eelarvapädev institutsioon. Selle raames on alati keskendunud arvuliste näitajatele, kuna Euroopa Parlament ja liikmesriigid on kõige suuremat huvi tundnud just nende vastu. Kuid samas analüüsi ka kvalitatiivseid aspekte. 13. juuli 2007. aasta ühisavalduse järel andis komisjon rakendusametite järgneva asutamiseks ja laiendamiseks selgitusi programmide haldusülesannete delegeerimise eeliste kohta võrreldes komisjoni talituste poolt teostatava otsese haldamisega.

25.

Komisjon usub, et asjaomaseid ja mõeldavaid kulusid käsitlevates viimastes tasuvusanalüüsid kasutatav formaat on nüüdseks paranenud.

Komisjoni täiendavate töötajatega seonduvaid kulusid ametite üle järelevalve teostamiseks ja horisontaalsete ülesannete puhul võeti arvesse Hariduse, Audiovisuaalvaldkonna ja Kultuuri Täitev asutuse volituste pikendamist 2009.–2015. aastaks käsitlevas tasuvusanalüüsis. Nimetatud kulusid võeti arvesse ka järgnevates tasuvusanalüüsid nende laiendamiseks konkreetsetele programmidele (Tempus ja Erasmus Mundus 2009–2013).

KOMISJONI VASTUSED

26.

Rakendusametite asutamise näol on olnud tegu õppeprotsessiga. Ehkki üksikute ametite töö tegelikul käimasaamisel on tööpoolest esinenud teatavaid viivitusi, on üldine hinnang nii paremate tulemuste kui ka kulude kokkuhoiu seisukohast endiselt positiivne. Võrreldes ameti elutsükli jooksul saavutatava üldise kulude kokkuhoiuga ei peetud üleminekukulud märkimisväärseteks.

Rahvatervise Programmi Täitevameti puhul oli ameti asutamist käsitleva prognoosi esialgne optimism põhjustatud eelkõige asjaolust, et amet oli üks esimesi komisjoni asutatud ametite seas ja seega puudus usaldusväärne kogemus üleminekutähtsate kohta.

27.

Tasuvusanalüüsides kasutatud keskmised kulud on diferentseeritud töötajate kategooriate (ametnikud, lepingulised töötajad, riigi lähetatud eksperdid) kaupa. Palgaastmete kaupa ei ole neid tööpoolest diferentseeritud. Keskmiste kulude rakendamine töötajate kategooriate kaupa kujutab endast eelarvepädeva institutsiooniga kokkulepitud meetodit kõigi dokumentide jaoks, mis käsitlevad komisjoni inimressursse.

Liikuvuse mõju arvestades on vaieldav, et tegelike kulude kasutamine palgaastmete kaupa oleks andnud usaldusväärsema tulemuse.

28.

Komisjon tunnistab, et esialgsed tasuvusanalüüsid ja finantsaruanded ei andnud alati infot kõigi võimalike hajutamiseelsete töökoormus- ja tulemusnäitajate kohta. Uuemates tasuvusanalüüsides on viidud sisse parandusi ning komisjon jätkab tasuvusanalüüsides nende elementide parandamist ka tulevikus.

Mis puudutab järelhindamist, siis nõukogu määrusega 58/2003 nähakse ette hindamine iga kolme aasta järel.

29.

Saadud kogemuste põhjal on tasuvusanalüüsides teostamisel kasutatavat meetodit aastate jooksul edasi arendatud. Komisjon usub, et asjaomaseid ja mõõdetavaid kulusid käsitlevad tasuvusanalüüsides tulemused on nüüdseks paranenud.

30.

Tasuvusanalüüsid on andnud otsustamiseks vajalikku teavet vastavalt nõukogu määruse 58/2003 artiklis 3 sätestatule ja pakkunud lisaväärtust arvamuse kujundamisel erinevate võimaluste kohta.

Sellest hoolimata kujutavad tasuvusanalüüsid endast vaid üht elementi rakendusametite asutamise üle otsustamisel.

31.

Rakendusameti töötajate jagunemine (25 % ajutisi töötajaid ja maksimaalselt 75 % koosseisuväliseid töötajaid) erineb komisjoni talituste töötajate praegusest jagunemisest. Üks rakendusameti suuri eeliseid on kindlasti spetsialiseerunud töötajate värbamine. See tuleneb otsest personalivaliku protsessist, mis on kõrge spetsialiseerumisastmega töötajate leidmiseks paindlikum ja sobivam kui komisjoni poolt ametnike värbamiseks kasutatav.

KOMISJONI VASTUSED

33.

Tasuvusanalüüsid kasutatud keskmised kulud on diferentseeritud töötajate kategooriate (ametnikud, lepingulised töötajad, riigi lähetatud eksperdid) kaupa. Palgaastmete kaupa ei ole neid tööpoolest diferentseeritud. Keskmiste kulude rakendamine töötajate kategooriate kaupa kujutab endast eelarvapädeva institutsiooniga kokkulepitud meetodit kõigi dokumentide jaoks, mis käsitlevad komisjoni inimressursse.

Liikuvuse mõju arvestades on vaieldav, et tegelike kulude kasutamine palgaastmete kaupa oleks andnud usaldusväärsema tulemuse.

34.

Kui esialgsete tasuvusanalüüside puhul ei võetud arvesse vastutavate peadirektorite järelevalvetegevustega seotud lisakulu, siis viimasel ajal on sellist lisakulu võetud arvesse õigusaktidele lisatavates finantssselgitustes, mis käsitlevad täitevametite viimaseid asutamisi ja laiendamisi⁴.

37.

Komisjon tunnistab, et esialgsed tasuvusanalüüsid ja finantsaruanded ei andnud alati infot kõigi võimalike hajutamiseelsete töökoormus- ja tulemusnäitajate kohta. Uuemates tasuvusanalüüsid on tehtud parandusi ning komisjon hindab töökoormust ja tulemuslikkust tulevikus sügavamalt.

⁴ Vt näiteks: Vastutava peadirektoraadi järelevalvetegevused on kajastatud Hariduse, Audiovisuaalvaldkonna ja Kultuuri Täitevasutuse vahelhinnangus (peatükk tasuvusanalüüside kohta). Nende olulisus on madal (Hariduse, Audiovisuaalvaldkonna ja Kultuuri Täitevasutuse kolme vastutava peadirektoraadi kohta kokku 4,5 täistööajale taandatud ametikohta ameti kõigi töötajate (umbes 400 inimese) kohta).

On tõsi, et teave töötajate jagunemise kohta ei ole saadaval programmi, vaid poliitikavaldkonna või eelarvejaotise kaupa vastavalt kehtivale tegevuspõhise eelarvestamise nomenklatuurile, millest tuleneb, et kõik haldusassigneeringud hääletatakse eelarve iga jaotise peatüki 01 all. Komisjon on seisukohal, et sellisel tasemel üksikasjalikkus paneb eelarve ja selle rakendamise üle hääletamisele juba niigi piisavalt piiranguid. Lisaks peab komisjon rõhutama, et töökoormuse jagunemist poliitikaga seotud tegevuste ja täitmisülesannete vahel on tihti inimressursside seisukohast raske hinnata, sest samad töötajad täidavad spetsialiseerumise ja tulemuslikkuse ilmselgetel kaalutlustel tihti mõlemat ülesannet, eriti sellise piirangu nagu stabiilsed inimressursid tingimustes.

41.

Komisjon tervitab järeldust, mis kinnitab ülesannete rakendusametitele hajutamise eeliseid.

46.

Komisjon on viimasel paaril aastal otsustanud olemasolevate rakendusametite volitusi laiendada, et hõlmata uusi ja täiendavaid programme ning saada kasu sünergiast, mis tekib oskusteabest ja madalamatest üldkuludest.

47.

Personalieeskirjadega on komisjonile kehtestatud ranged tingimused: ta võib värvata lepingulisi töötajaid (välja arvatud tegevusüksuse I puhul) vaid maksimaalselt kolmeks aastaks. Rakendusametitele sellised piirangud ei kehti.

KOMISJONI VASTUSED

Selle tulemusena oleks komisjonisise-se programmide rakendamise lahenduse tulemuseks olnud lepinguliste töötajate suur voolavus, mis oleks kaasa toonud oskusteabe märkimisväärse kao ning madalama kvaliteedi ja kehvemad tulemused.

48.

Lepinguliste töötajate värbamisel ilmnenud viivitused on põhjustatud nimetatud töötajate kategooria loomisest 1. mail 2004, täpselt siis, kui asutati esimene rakendusamet.

Selliseid viivitusi esines ka komisjoni talituste töös. Rakendusametite seisukohast erilist täiendavat viivitust ei esine (välja arvatud vältimatud viivitused, mis on seotud massilise värbamisega ametite asutamisaastal).

49.

Seoses konkreetsete ametikohtade täitmise tähtaegadega soovib komisjon meenutada, et direktori ametikohtade arv on piiratud ja et kõrgema astme juhtide värbamine on delikaatne protsess.

50.

Rakendusametite ajutiste ja lepinguliste töökohtade atraktiivsus ei seisne mitte üksnes värbamisel rakendatavas palgaastmes, vaid ka karjäärivõimaluses (st alalise lepingu saamises ja edutamises).

Komisjoni ja ametite vaheline erinevus palgaastmes töötajate värbamisel peegeldab ka nende erinevaid ülesandeid.

51.

Rakendusametid kasutavad tööjõudu vahendava asutuse kaudu saadud töötajaid (renditöötajaid), et saada hakkama tippkoormusega ning asendada ajutisi või koosseisuväliseid töötajaid piiratud ajavahemikul (nt sünnituspuhkuse ajal). Möödunud aastatel pidid mõned ametid värbama plaanitud rohkem renditöötajaid, sest pidid ootama kandidaatide nimikirjade avaldamist.

52.

Rakendusameti ülesanded on määratletud delegerimisotsuses. Need on enamjaolt mitmeaastased ja korduvad. Ülesanded, mis on üksikasjalikumalt lahti kirjutatud aasta tööplaanides, on kõik seotud mitmeaastase projektijuhtimistsükliga.

54.

Meeles pidades määruses 58/2003 sätestatud juriidilisi kohustusi, on võetud pragmaatiline lähenemisviis, et vähendada viivitust komisjoni talituste aasta juhtimiskava ja rakendusametite aasta tööplaanide vastuvõtmise vahel. Nüüd kus rakendusametid on saavutanud oma täieliku töövõimsuse, võib oodata, et aasta tööplaanid võetakse aasta lõikes vastu palju varem.

Rääkides minevikust, siis viivitused aasta tööplaanide vastuvõtmisel ilmsid peamiselt ametite esimestel tööaastatel ja need olid seotud ametite asutamise- või laiendamisaastal.

KOMISJONI VASTUSED

Sellest hoolimata ei tähenda ametliku vastuvõtuprotsessi puudumine seda, et ametite tööd ja tulemusi ei ole juhitud ega kontrollitud, kuna juhtivkomitee on dokumentide eelnõud läbi vaadanud. Edusammud on seega jälgitavad ja järjepidevus on tagatud.

Konkurentsivõime ja Uuendustegevuse Täitevasutuse puhul kujunes 2008. aasta tööplaani lõpliku vastuvõtmise ajastus just selliseks erakorraliste asjaolude tõttu: Energeetika Rakendusameti Konkurentsivõime ja Uuendustegevuse Täitevasutuseks muutmise järel laiendati ameti tegevusvaldkondi. Aasta tööplaani esimene kavand koostatakse Konkurentsivõime ja Uuendustegevuse Täitevasutuses ja esitatakse juhtivkomiteele n-1. aasta 3. kvartali jooksul: nii oli see 2009. aasta tööplaani n-1. aasta 3. kvartali jooksul, mis võeti vastu 2009. aasta märtsi esimeses pooles. Hariduse, Audiovisuaalvaldkonna ja Kultuuri Täitevasutuse 2006. aasta tööplaani kiitis ameti juhtivkomitee heaks 22. veebruaril 2006.

55.

Ametite tööplaanides sätestatud ülesanded ja eesmärgid peegeldavad tegelikult komisjoni otsust, millega ülesanded ametitele delegeeritakse. Tegu on rakendusameti tegelike rakendusülesannetega nõukogu määruse 58/2003 artikli 6 lõike 2 tähenduses. Neid tuleks eristada ühenduse programmide eesmärkidest, sihtidest ja näitajatest.

Vastavalt muudetakse ka 2010. aasta juhtimiskava, et paremini arvesse võtta erinevaid rolle ja ühtlustada kahe haldusinstрумendi sisu.

56.

Komisjon on parandamas rakendusametite näitajaid. 2008. aasta sügisel loodi töörühm, et arutleda selle üle, kuidas on võimalik parandada vastutava peadirektoraadi aasta juhtimiskavas sätestatud programmide konkreetsete eesmärkide ja tulemusnäitajate ning ameti töö tulemusi käsitleva ametipoolse aruandluse vahelist kooskõla konkreetse eesmärgi lõikes saavutatud kulupõhiste tulemuste kaupa.

Komisjon on seisukohal, et näitajad tuleks valida nende (ametite töö seisukohast) olulisuse ja asjakohasuse alusel ja et need peaksid olema stabiilsed pikema ajaperioodi jooksul, mis nõuab allesjäetud näitajate üldarvu vähendamist.

57.

Komisjon peab asjakohaseks, et näitajaid kasutatakse enamjaolt seoses juhtimistegevusega.

Pärast rollide jaotamist komisjoni talituste ja rakendusametite vahel jääb programmide mõjususe ja tõhususe seire ja hindamine komisjoni talituste ülesandeks.

58.

Ametite aasta tegevusaruannete struktuur vastab komisjoni kehtestatud standardile ja suunistele, mis kujutavad endast kehitivaid eeskirju ka vastutavate peadirektorite jaoks.

KOMISJONI VASTUSED

59.

Komisjon peab oma järelevalvekohustust ulatuslikumaks ülesandeks, mida ta täidab piisavalt hoolsalt. Regulaarsete ametlike koosolekute ja üksikasjalike aruandlusnõuete ühendamine võimaldab järelevalvet teostavatel peadirektoraatidel ametite tulemusi hoolikalt jälgida. Näitajate arvu läbivaatamine ja uute näitajate väljatöötamine peaks järelevalvet teostavatel peadirektoraatidel võimaldama ametite tulemuste mõõtmist parandada.

60.

Vastavalt punktile 59 teostab komisjon ametite üle järelevalvet mitme formaalse mehhanismi, sealhulgas nõukogu määruse 58/2003 artikli 9 lõikes 7 sätestatud formaalsete aruandlusnõuete ja ametitega asetleidvate igapäevaste kontaktide kaudu.

JÄRELDUSED JA SOOVITUSED

61.-62.

Rakendusametid kujutavad endast komisjoni hajutamispoliitika tulemust. Hajutamispoliitika kasutuselevõtu juures on olulised kaks faktorit: niinimetatud tehnilise abi büroodega (mis abistasid komisjoni ühenduse programmide haldamisel) tehtud koostöö lõppemine ning komisjoni vajadus taas keskenduda oma institutsioonilistele ülesannetele, milleks on näiteks poliitikakujundamine ja strateegiline juhtimine.

Võttes arvesse ühenduse programmide laienemist ja Euroopa Parlamendi eelarvekomisjoni soovitus, esitas komisjon õigusraamistiku oma haldusülesannetest osa delegeerimiseks rakendusametitele.

Rakendusametite asutamist peeti võtmeteguriks ühenduse programmide haldamisel nii *tõhusamalt*, st komisjoniga võrreldes väiksemate kuludega, kui ka *tulemuslikumalt*, suurema spetsialiseerumise või sarnaste programmide ja tegevuse ühte ametisse koondamise teel, et saavutada mastaabisäästu.

63.

Komisjon on asutanud kuus rakendusametit ja on läbiviidavat analüüsi pidevalt rikkastanud omandatud kogemusega. Selle raames on alati keskendunud arvulistele näitajatele, kuna Euroopa Parlament ja liikmesriigid on kõige suuremat huvi tundnud just nende vastu. Samas, kuna tasuvusanalüüsid on muutunud järjest põhjalikumaks, on analüüsitud ka kvalitatiivseid aspekte.

Komisjon usub, et asjaomaseid ja mõõdetavaid kulusid käsitlevate tasuvusanalüüside tulemused on nüüdseks paranenud.

Tasuvusanalüüsid on andnud institutsioonidevaheliseks otsustamiseks vajalikku teavet vastavalt nõukogu määruse 58/2003 artiklis 3 sätestatud ja pakkunud lisaväärtust arvamuse kujundamisel erinevate võimaluste kohta.

1. soovitus

Komisjon kohandab pidevalt oma üldist lähenemisviisi hajutamisele ja oma vajaduste hindamisele. Olemasolevate rakendusametite elutsükli või ülesannete võimalik laiendamine tulevikus annab komisjonile võimaluse nimetatud parandusi üksikasjalikult hinnata.

KOMISJONI VASTUSED

Komisjon otsustas praeguses finantsraamistikus uusi ameteid mitte asutada ja hajutada olemasolevatele rakendusametitele vaid piiratud hulga programme, välja arvatud juhul, kui komisjon saab juurde uusi volitusi.

Komisjon usub, et tasuvusanalüüse on järjepidevalt parandatud ja et need hõlmavad nüüd asjaomaseid ja mõõdetavaid kulusid. Institutsioonidevahelisel otsustamisel on tasuvusanalüüse alati arvesse võetud.

65.

Komisjon tervitab aruande põhilist järeldust, mille kohaselt on rakendusametid saavutanud tõhusaid tulemusi nii kulude kui ka programmide eesmärkide täitmise seisukohast.

Värbamisprotsessi reguleerivad personali-eeskirjad (sisaldades sätteid nt läbipaistvuse, avaldamise ja võrdse kohtlemise kohta).

2. soovitus

Komisjon tunnistab, et esialgsed tasuvusanalüüsid ja finantsaruanded ei andnud alati infot kõigi võimalike hajutamiseelsete töökoormus- ja tulemusnäitajate kohta. Uuemates tasuvusanalüüsides on tehtud parandusi ning komisjon hindab töökoormust ja tulemuslikkust tulevikus sügavamalt.

Rakendusametite edu tuleneb nende võimest värvata ulatuslikult lepingulisi töötajaid (kuni 75 %) lepingutega, mille kestus on palju pikem kui komisjonis, värvata töötajaid nende spetsialistioskuste põhjal ja spetsialiseeruda korduvatele rakendusülesannetele. Need on rakendusametite kontseptsiooni olemuslikud eelised ja seetõttu ei saa neid samal kujul korrata komisjonis. Esiteks peab komisjon säilitama personali praeguse üldise tasakaalu, mille puhul annavad kaalu alalised ametnikud, samuti võib komisjon värvata lepingulisi töötajaid vaid maksimaalselt kolmeks aastaks. Teiseks, et komisjon saaks institutsioonina keskenduda oma strateegilistele ja poliitilistele ülesannetele, peab ta värbama suurel arvul üldasjatundjaid.

Lepinguliste töötajate värbamise osas on EPSO läbiviidav valikuprotsess üldiselt töötanud ametite hüvanguks ja EPSO arengukavas plaanitav protsessi reform lühendab tähtaegu veelgi. Üksikuid raskusi võib olla akadeemilise taustaga spetsialiseerunud töötajatega, keda ei ole nimekirjades vabalt saadaval.

Väljastpoolt komisjoni värvatud ajutiste töötajate värbamise protsess võib tõepoolest olla ajamahukas, kuid seda saaks parandada ametite endi kehtestatud rangeimate sobivus- ja valikukriteeriumidega.

KOMISJONI VASTUSED

66.

Komisjon peab oma järelevalvekohustust ulatuslikumaks ülesandeks, mida ta täidab piisavalt hoolsalt. Regulaarsete ametlike koosolekute ja üksikasjalike aruandlusnõuete ühendamine võimaldab järelevalvet teostavatel peadirektoraaatidel ametite tulemusi hoolikalt jälgida. Näitajate arvu läbivaatamine ja uute näitajate väljatöötamine peaks võimaldama järelevalvet teostavatel peadirektoraaatidel ametite tulemuste mõõtmist parandada.

3. soovitus

Kasutatakse pragmaatilist lähenemist, et kiirendada rakendusametite aasta tööplaanide vastuvõtmist, võttes varem vastu peadirektoraaatide rahastamisotsused, mis sisaldavad peadirektoraaatide aasta toetuste ja hangete plaane. See peaks andma rakendusametitele rohkem aega oma peadirektoraaatide rahastamisotsustega olemuslikult seotud aasta tööplaanide väljatöötamiseks.

Komisjoni talituste ja rakendusametite vaheliste rollide jaotamise järel peaksid ametite poolt ja nende jaoks kehtestatud näitajad käsitlema peamiselt seda juhtimis-tegevust (sisendid, protsessid, väljundid, tulemused), mille eest nad vastutavad.

Ametid mõjutavad programmide tulemust või mõjunäitajaid vaid väga piiratud määral. Programmide mõjususe ja tõhususe seire ja hindamine jääb komisjoni ülesandeks. Vastutavad peadirektoraaadid kavandavad programme ja ametid rakendavad neid.

Näitajate arvu läbivaatamine ja uute näitajate väljatöötamine peaks võimaldama järelevalvet teostavatel peadirektoraaatidel ametite tulemuste mõõtmist parandada ning parandada programmide konkreetsete eesmärkide ja tulemusnäitajate ning ameti töö tulemusi käsitleva ametipoolse aruandluse vahelist kooskõla konkreetse eesmärgi lõikes saavutatud kulupõhiste tulemuste kaupa.

Euroopa Kontrollikoda

Eriaruanne nr 13/2009

Täitmisülesannete delegeerimine rakendusametitele – kas mõistlik lahendus?

Luxembourg: Euroopa Liidu Väljaannete Talitus

2009 – 46 lk – 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-9207-475-3

doi:10.2865/84840

Euroopa Liidu väljaannete tellimine

Tasulised väljaanded:

- EU Bookshopi kaudu (<http://bookshop.europa.eu>);
- raamatukauplustes, esitades pealkirja, väljaandja ja/või ISBNi numbri;
- võtke otse ühendust meie müügiesindajatega; kontaktandmed leiate veebilehelt <http://bookshop.europa.eu> või saatke faks numbrile +352 2929-42758.

Tasuta väljaanded:

- EU Bookshopi kaudu (<http://bookshop.europa.eu>);
- Euroopa Komisjoni esindustes ja delegatsioonides;
- kontaktandmed leiate veebilehelt <http://ec.europa.eu> või saatke faks numbrile +352 2929-42758.

RAKENDUSAMETID ON EUROOPA KOMISJONI ASUTATUD ASUTUSED, MIS ON VOLITATUD VIIMA ELLU ELI KULUPROGRAMME VÕI NENDE OSI. RAKENDUSAMETID ON ELI INSTITUTSIOONILISEL MAASTIKUL SUHTELISELT UUS NÄHTUS. AUDITIGA HINNATI, KAS 2003. AASTAST ALATES LOODUD KUUS RAKENDUSAMETIT OLID OSUTUNUD EDUKAKS ELI EELARVE TÄITMISE INSTRUMENDIKS.

ARUANDES ANALÜÜSITAKSE RAKENDUSAMETITE LOOMISE OTSUST JA KASU, MIDA ON SAADUD RAHALISE SÄÄSTU, PAREMA TEENUSTE OSUTAMISE JA TÕHUSUSE SEISUKOHALT. SAMUTI UURITAKSE KOMISJONI JÄRELEVALVET RAKENDUSAMETITE TEGEVUSE ÜLE.



EUROOPA KONTROLLIKODA



Väljaannete talitus

ISBN 978-92-9207-475-3



9 789292 074753