EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 29.4.2020
COM(2020) 184 final

KOMISSION KERTOMUS

EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE JA TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMELLE

Kuluttaja-, terveys-, maatalous- ja elintarvikeasioiden toimeenpanoviraston, pienistä ja keskisuurista yrityksistä vastaavan toimeenpanoviraston, innovoinnin ja verkkojen toimeenpanoviraston, koulutus-, audiovisuaali- ja kulttuurialan toimeenpanoviraston, tutkimuksen toimeenpanoviraston ja Euroopan tutkimusneuvoston toimeenpanoviraston arviointi

{SWD(2020) 73 final} - {SWD(2020) 74 final} - {SWD(2020) 75 final} -
{SWD(2020) 76 final} - {SWD(2020) 77 final} - {SWD(2020) 78 final}

Johdanto

Saavuttaakseen tavoitteensa Euroopan unioni tukee hyvin erilaisia politiikanaloja useilla rahoitusohjelmilla. Ohjelmista myönnetään avustuksia ja muita rahoitusmuotoja jäsenvaltioille, yrityksille, tutkijoille, valtiosta riippumattomille järjestöille ja muille tahoille. Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 317 artiklan mukaisesti komissio vastaa talousarvion toteuttamisesta. Varainhoitoasetuksen 62 artiklan mukaisesti komissio toteuttaa talousarviota suoraan, yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa hallinnoiden tai välillisesti siirtämällä talousarvion toteuttamistehtäviä kolmansille osapuolille (kuten kolmansille maille, jäsenvaltioiden järjestöille, kansainvälisille järjestöille tai julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksia täytäntöön paneville elimille).

Suoraan hallinnoitavien ohjelmien osalta komissio päätti vuonna 2003, että joidenkin ohjelmien täytäntöönpanoon liittyvien tiettyjen tehtävien hallinnointi olisi asianmukaista delegoida toimeenpanovirastoille, jotta komissio voisi keskittyä keskeisiin tehtäviinsä. Toimeenpanovirastot perustettiin[1] erikoistuneiksi yksiköiksi suorittamaan tiettyjä erityisiä tehtäviä tietyn hankkeen elinkaaren ajan, toteuttamaan talousarviota ja toimittamaan merkityksellistä tietoa poliittisille päättäjille. Toimeenpanovirastot ovat komission valvonnassa toimivia itsenäisiä yksiköitä.

Tavoitteidensa saavuttamiseksi virastot toteuttavat avustusmenettelyjä ja julkisia hankintamenettelyjä, hallinnoivat sopimuksia ja toteuttavat tarvittavat talousarviomenettelyt. Lisäksi virastot antavat tukea ohjelmien täytäntöönpanossa esimerkiksi keräämällä, käsittelemällä ja asettamalla saataville tietoja ohjelman täytäntöönpanosta. Ne seuraavat hankkeiden etenemistä ja vaikutuksia ja tiedottavat mahdollisille hakijoille rahoitusmahdollisuuksista ja auttavat hakijoita ja edunsaajia soveltamaan menettelyjä. Ne myös tiedottavat komissiolle ohjelmien täytäntöönpanosta sekä hankkeiden tuloksista ja vaikutuksista. Hallinnointitehtävien ulkoistamisessa on kuitenkin noudatettava perussopimuksella luodun toimielinjärjestelmän asettamia rajoja. Tästä seuraa, että tehtäviä, jotka on perussopimuksessa osoitettu toimielimille ja jotka edellyttävät harkintavallan käyttämistä poliittisia valintoja tehtäessä, ei pitäisi ulkoistaa. Ulkoistamisesta olisi lisäksi tehtävä kustannusvaikuttavuustutkimus.

Tällä hetkellä kuusi toimeenpanovirastoa hallinnoi rahoitusohjelmia, jotka koskevat tutkimusta ja innovointia, koulutusta, kansalaisuutta, kulttuuria, ympäristöä, ilmastotoimia, liikennettä, energiaa, televiestintää, maataloutta, elintarvikkeita, terveyttä, kuluttajia, kilpailukykyä sekä pieniä ja keskisuuria yrityksiä.

Toimeenpanovirasto	**Henkilöstömäärä (lähde: vuotuiset talousarviot)**						
	2014	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**
Kuluttaja-, terveys-, maatalous- ja elintarvikeasioiden toimeenpanovirasto (CHAFEA)	50	51	60	65	71	76	79
Pienistä ja keskisuurista yrityksistä vastaava toimeenpanovirasto (EASME)	308	394	437	447	462	489	506

[1] Neuvoston asetus (EY) N:o 58/2003, annettu 19 päivänä joulukuuta 2002, tiettyjä yhteisön ohjelmien hallinnointitehtäviä hoitavien toimeenpanovirastojen asemasta (EYVL L 11, 16.1.2003, s. 1).

Innovoinnin ja verkkojen toimeenpanovirasto (INEA)	162	197	247	267	293	302	313
Koulutuksen, audiovisuaalialan ja kulttuurin toimeenpanovirasto (EACEA)	436	441	442	442	442	438	438
Tutkimuksen toimeenpanovirasto (REA)	580	630	649	670	730	745	785
Euroopan tutkimusneuvoston toimeenpanovirasto (ERCEA)	389	413	447	468	484	508	529
YHTEENSÄ	**1 925**	**2 126**	**2 282**	**2 359**	**2 463**	**2 558**	**2 650**

Ennen tehtävien ulkoistamista näille toimeenpanovirastoille komissio suoritti kustannusvaikuttavuustutkimuksen. Komissio otti tutkimuksessa huomioon useita näkökohtia: 1) valvonnan ja koordinoinnin aiheuttamat kustannukset, 2) henkilöstövaikutus, 3) ulkoistettujen tehtävien täytäntöönpanon tehokkuus ja joustavuus, 4) käytettyjen menettelyiden yksinkertaistaminen, 5) ulkoistettujen toimien sijoittuminen lähelle lopullisia edunsaajaryhmiä, 6) EU:n näkyvyys kyseisen EU:n ohjelman tukijana ja 7) riittävän osaamisen säilyttäminen komission sisällä.[2]

Vuonna 2013 tehdyn kustannusvaikuttavuustutkimuksen mukaan tiettyjen ohjelmien hallinnointitehtävien siirtämisen virastoille arvioitiin olevan kustannustehokkaampaa kuin toimintojen säilyttämisen komission sisällä. Tutkimuksessa ennakoitiin, että virastojen ydinosaamista ja toiminta-ajatusta paremmin vastaavat entistä johdonmukaisemmat ohjelmasalkut tuottaisivat laadullisia hyötyjä. Lisäksi siinä ennustettiin, että erilaisten EU:n ohjelmien hallinnoinnin yhdistäminen tarjoaisi synergioista, yksinkertaistamisesta ja mittakaavaeduista saatavia hyötyjä.

Virastojen suorituskyvyn arvioimiseksi on vahvistettu keskeisiä suorituskykyindikaattoreita, joita seurataan jatkuvasti. Komission on arvioitava kolmen vuoden kuluttua kunkin viraston perustamisesta[3] ja tämän jälkeen kolmen vuoden välein, toimiiko virasto hyvin. Komissio arvioi, onko ennakolta tehdyssä kustannusvaikuttavuustutkimuksessa ennakoidut tulokset saavutettu. Tältä pohjalta se voi kartoittaa mahdollisia aloja, joilla on parantamisen varaa, ja mahdollisesti tarkistaa delegoimiensa tehtävien laajuutta.

Komissio on arvioinut kaikkien kuuden toimeenpanoviraston suorituskykyä erikseen[4] vuosina 2018–2019. Kaikkien arviointien tueksi teetettiin ulkoiset tutkimukset[5], joissa noudatettiin

[2] Cost Benefit Analysis for the delegation of certain tasks regarding the implementation of Union Programmes 2014–2020 to the Executive Agencies – Final report for the Commission, 19. elokuuta 2013.

[3] Neuvoston asetuksen (EY) N:o 58/2003 25 artikla.

[4] Evaluation of the Consumers, Health, Agriculture and Food Executive Agency (CHAFEA), SWD(2020) 75;
Evaluation of the Executive Agency for Small and Medium-Size Enterprises (EASME), SWD(2020) 76;
Evaluation of the Innovation and Networks Executive Agency (INEA), SWD(2020) 73;
Evaluation of the Education, Audiovisual and Culture Executive Agency (EACEA), SWD(2020) 78;
Evaluation of the Research Executive Agency (REA), SWD(2020) 77;
Evaluation of the European Research Centre Executive Agency (ERCEA), SWD(2020) 74.

[5] Study supporting the evaluation of the Consumers, Health, Agriculture and Food Executive Agency (CHAFEA) 2014–2016, Public Policy and Management Institute (PPMI), Centre for Strategy & Evaluation Services (CSES) ja Maastrichtin yliopisto;
Evaluation of the Executive Agency for Small and Medium-sized Enterprises (EASME) 2014–2016, Valdani Vicari & Associati ja Deloitte;

samaa menetelmää ja sovellettiin komission paremman sääntelyn periaatteita[6]. Arvioinneissa tutkittiin, olivatko virastot täyttäneet tehtävänsä vaikuttavasti ja tehokkaasti, oliko ohjelmasalkkujen hallinnoinnissa päällekkäisyyksiä, puutteita tai epäjohdonmukaisuuksia ja oliko tehtävät rajattu selvästi kunkin viraston ja vastaavien pääosastojen sekä muiden toimeenpanovirastojen välillä.[7] Arviointeihin sisältyy taannehtiva kustannusvaikuttavuustutkimus, jossa verrataan kolmivuotisen arviointiajanjakson todellisia tuloksia ennakolta tehdyssä kustannusvaikuttavuustutkimuksessa odotettuihin tuloksiin.

Yksittäiset arvioinnit kattavat CHAFEAn, INEAn ja EASMEn osalta vuodet 2014–2016, EACEAn osalta vuodet 2015–2017 ja ERCEAn ja REAn osalta ajanjakson vuoden 2015 puolivälistä vuoden 2018 puoliväliin. Arviointiajanjakso vaihtelee, koska virastot perustettiin eri aikoina.

Tulokset

Yleisesti ottaen arvioinnit osoittivat, että kaikki kuusi toimeenpanovirastoa olivat vaikuttavia ja tehokkaita arvioinnin kohteena olleena ajanjaksona. Ne saavuttivat tavoitteensa ja suurimman osan keskeisten suorituskykyindikaattoriensa tavoitteista. Ne selviytyivät haastavasta toimintaympäristöstä, johon sisältyi uusia toimeksiantoja, ohjelmasalkuissa tapahtuneita muutoksia, virastojen organisaatiorakenteen ja hallinnon muutoksia sekä ajoittain erittäin suuria työmääriä samalla, kun henkilöstöresurssit olivat rajalliset. Sidosryhmiä haastateltiin, ja yleisesti ottaen niiden arvio toimeenpanovirastojen ja komission yksiköiden välisistä suhteista oli hyvin myönteinen, minkä ansiosta komissio voi keskittyä ydintehtäviinsä ja saada tietoa ohjelmien täytäntöönpanosta ja tuloksista. Edunsaajat ja virastojen kanssa työskentelevät asiantuntijat antoivat virastoille erittäin hyvän arvosanan, ja virastojen työntekijät suhtautuivat yleisesti ottaen myönteisesti virastoihin työnantajina.

Tämän myönteisen yleiskuvan lisäksi yksittäisissä arvioinneissa havaittiin joukko haasteita ja niihin liittyviä puutteita. Näihin haasteisiin kuuluvat seuraavat: 1) virastojen tavoitteiden saavuttaminen, 2) se, että jotkin virastot hallinnoivat saman ohjelman osia, 3) ohjelmasalkkujen monimuotoisuus, 4) suhde vastuupääosastoihin, 5) suhde edunsaajiin, 6) kustannustehokkuus, 7) henkilöstöhallinto ja 8) toimeksiannon muuttaminen. Näitä kahdeksaa haastetta käsitellään tarkemmin seuraavissa luvuissa. Komissio ottaa saadut kokemukset huomioon valmistautuessaan siirtämään vuosien 2021–2027 monivuotisen rahoituskehyksen ohjelmiin liittyviä tehtäviä toimeenpanovirastoille.

Study supporting the Evaluation of the Innovation and Networks Executive Agency (INEA) 2014–2016, Centre for Strategy & Evaluation Services (CSES), Public Policy and Management Institute (PPMI) ja Centre for Industrial Studies (CSIL);
Study supporting the evaluation of the Education, Audiovisual and Culture Executive Agency (EACEA) 2015–2017, Public Policy and Management Institute (PPMI);
Study supporting the Research Executive Agency (REA) 2015–2018, Public Policy and Management Institute (PPMI), Centre for Strategy & Evaluation Services (CSES) ja IDEA Consult;
Study supporting the evaluation of the European Research Council Executive Agency (ERCEA) 2015–2018, Centre for Strategy & Evaluation Services (CSES) ja Public Policy and Management Institute (PPMI).

[6] arempaa sääntelyä koskevat suuntaviivat, komission yksiköiden valmisteluasiakirja: https://ec.europa.eu/info/files/better-regulation-guidelines_fi
Paremman sääntelyn välineistö: https://ec.europa.eu/info/better-regulation-toolbox_fi

[7] Komission parempaa sääntelyä koskevia suuntaviivoja sovellettiin oikeasuhteisesti. Kriteereitä ”EU:n tason lisäarvo” ja ”merkityksellisyys” ei ollut tarpeen arvioida, sillä virastot suorittavat tehtäviä, jotka EU:n lainsäätäjä on antanut komission hoidettaviksi.

1. Hyvät tulokset (lähes kaikista) keskeisistä suorituskykyindikaattoreista

Kokonaisuutena katsoen kaikki kuusi toimeenpanovirastoa hallinnoivat siirrettyjä ohjelmia tehokkaasti ja saavuttivat erittäin hyviä tuloksia useimpien keskeisten suorituskykyindikaattorien osalta.[8] Toimeenpanovirastojen indikaattorit liittyvät varainhoitoon ja erityisesti oikea-aikaiseen arviointiin ja avustussopimusten viimeistelyyn (tiedottamiseen kuluva aika, sopimuksen tekemiseen kuluva aika, avustuksen myöntämiseen kuluva aika ja maksujen suorittaminen oikeaan aikaan). Osa virastoista (REA, ERCEA, EACEA ja CHAFEA) saavutti johdonmukaisesti kaikki tai useimmat oikea-aikaista arviointia, avustussopimusten tekemistä ja maksujen suorittamista koskevat tavoitteensa tai jopa ylitti ne (INEA maksamiseen kuluvan ajan osalta). Virastoista vain harva ei saavuttanut kaikkia tavoitteitaan, kuten EASME ohjelmakauden alussa ja INEA maksamiseen kuluvan ajan osalta yhdessä edeltävältä ohjelmakaudelta peräisin olevassa ohjelmassa yhtenä vuonna (2015). Useampi virasto, kuten REA ja ERCEA, onnistui myös toteuttamaan vuosittain toimintatalousarvionsa täysimääräisesti. Tehokas varainhoito saattaa mahdollistaa kunnianhimoisempien tavoitteiden asettamisen joillekin indikaattoreille.

Tilien perustana olevien toimien laillisuuden ja asianmukaisuuden osalta vuosien 2014–2020 ohjelmien virhetasoja pidetään parempina kuin aiemman ohjelmasukupolven (2007–2013) virhetasoja. Virastot hallinnoivat kuitenkin yhä vuosien 2007–2013 ohjelmista peräisin olevia hankkeita, ja tästä syystä kolmella virastolla – REAlla, EASMElla ja EACEAlla – oli arviointijakson aikana vuotuisissa toimintakertomuksissaan vuosien 2007–2013 ohjelmien osalta edelleen varaumia kahden prosentin olennaisuusrajan ylittävien virheasteiden varalta. Tämä on aiemmista ohjelmista periytynyt ongelma, joka katoaa vähitellen, kun kaikki näiden ohjelmien hankkeet on saatettu päätökseen.[9] Vain yhdessä nykyisen ohjelmakauden ohjelmassa – pieniä ja keskisuuria yrityksiä koskevassa COSME-ohjelmassa – oli väliaikainen korkeampi virheaste, joka edellytti virastolta – EASMElta – varaumaa vuonna 2018. Virasto toteutti korjaavia toimenpiteitä, jotka paransivat tilannetta, ja varauma poistettiin vuonna 2019.

Arvioinneissa yksilöitiin tietotekniikkavälineissä ja menettelyissä aikaan saadut parannukset tärkeimmiksi virastojen keskeisiä suorituskykyindikaattoreita parantaneiksi tekijöiksi. Ottamalla käyttöön uusia tietotekniikkavälineitä CHAFEA paransi toiminnan tehokkuutta sekä tehtävien toteutusta uusissa hankehallintajärjestelmissään. ERCEAn ja REAn toteuttamat hallinnon yksinkertaistukset – siirtyminen sähköiseen raportointiin ja osittain automatisoidut työnkulut – lisäsivät tehokkuutta. EACEA yksinkertaisti ja yhtenäisti edelleen sisäisiä ja ohjelmien hallintaa koskevia järjestelyjään. INEA paransi ja yksinkertaisti maksumenettelyjä.[10]

---

[8] Arviointien rinnalla Euroopan tilintarkastustuomioistuin toimitti tarkastuksen INEAn tuloksellisuudesta Verkkojen Eurooppa -välineen täytäntöönpanossa (Erityiskertomus nro 19/2019 ”Innovoinnin ja verkkojen toimeenpanovirasto: hyötyjä on saatu aikaan, mutta Verkkojen Eurooppa -välineen puutteet on korjattava”, 7.11.2019). INEAn keskeisten suorituskykyindikaattoreiden osalta tilintarkastustuomioistuin totesi INEAn saavuttaneen tavoitteet, mutta suositteli tulossuuntautuneempien tavoitteiden ja indikaattoreiden asettamista tuleviksi keskeisiksi suorituskykyindikaattoreiksi. Komissio totesi vastauksessaan tilintarkastustuomioistuimen kertomukseen, että INEAn keskeiset suorituskykyindikaattorit ovat riittäviä mittaamaan viraston tuloksellisuutta sen komissiolta saaman toimeksiannon mukaisesti ja että ne olisi erotettava itse ohjelmien tulosten arvioinnista.

[9] Koska virastojen kokonaisrahoitussalkkuun kohdistuvan taloudellisen vaikutuksen osuus oli pieni, kolme toimeenpanovirastoa poisti varaumat vuoden 2019 vuotuisista toimintakertomuksistaan.

[10] INEAn tuloksellisuutta koskevassa tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomuksessa vahvistettiin INEAn hallinnoinnin olevan hyvää standardoitujen menettelyjen ansiosta.

Arvioinnit osoittavat, että virastot ovat ottaneet käyttöön asianmukaisia prosesseja ja menettelyjä ja että niillä on tehokkuuttaan ja vaikuttavuuttaan edistävät sisäisen valvonnan järjestelmät. Virastot ovat kehittäneet vahvoja sisäisen valvonnan standardeja (lukuun ottamatta EACEAa, joka luokitteli sisäisen valvonnan järjestelmänsä osittain toimivaksi vuosina 2017 ja 2018), myös taloudellisten ja henkilöresurssien hallinnointia varten. Virastot ovat ottaneet käyttöön useita valvonta- ja raportointimekanismeja, joiden avulla on mahdollista seurata tiiviisti edistystä suhteessa tavoitteisiin sekä ehkäistä ja lieventää niiden toimintaan kohdistuvia riskejä ajoissa ja tehokkaasti.

EACEAn arvioinnissa tuli esille, että kahdessa sisäisen tarkastuksen yksikön tekemässä tarkastuksessa oli havaittu vakavia puutteita avustusten hallinnoinnissa, ehdotuspyynnöstä sopimusten allekirjoittamiseen ja hankkeiden seurannasta maksuihin. Nämä puutteet liittyivät muun muassa viraston ohjelmia, Erasmus+ ja Luova Eurooppa, koskevien valintamenettelyjen suunnitteluun ja toteutukseen. Tarkastussuosituksissa yksilöitiin tarve toteuttaa toimia, jotka koskevat avustusten valvontaympäristöä, arviointiprosessia, arviointikomiteoita ja asiantuntijoiden roolia sekä sopimuksentekovaihetta. Virasto laati ja toteutti toimintasuunnitelman kummassakin tarkastuksessa havaittujen ongelmien korjaamiseksi ja muutti ehdotustenarviointimenettelyjään. Yksi viraston uuden johdon tärkeimmistä toimista oli laaja organisaatiomuutos viraston sisäisen valvonnan kehyksen parantamiseksi ja jäsentämiseksi. Tilanne on nyt parantunut – sisäinen tarkastusyksikkö on sulkenut ensimmäiseen tarkastukseen (ehdotuspyynnöstä sopimusten allekirjoittamiseen) liittyvät suositukset. Tämän seurauksena viraston näiden sisäisen valvonnan heikkouksien johdosta asettama varauma poistettiin vuoden 2019 toimintakertomuksesta. Toisen tarkastuksen (hankkeiden seurannasta maksuihin) osalta sisäisen tarkastuksen odotetaan sulkevan kaikki jäljellä olevat suositukset vuoden 2020 puoliväliin mennessä. Komissio ja erityisesti EACEAn vastuupääosastot seurasivat tiiviisti sisäisen valvonnan lujittamiseen tähtäävien toimien täytäntöönpanoa selkeytettyjen ja vahvistettujen valvontamekanismien kautta.

2. Useat virastot hallinnoivat yhtä EU:n ohjelmaa – miten varmistetaan johdonmukainen täytäntöönpano

Vuoden 2014 jälkeisellä kaudella Horisontti 2020 - tutkimusohjelmaa toteuttavat useat toimeenpanovirastot. Horisontti 2020 on määrärahoiltaan suurin toimeenpanovirastoille siirretty ohjelma. Komissio päätti vuonna 2013 siirtää Horisontti 2020 - ohjelman eri osioita neljälle eri virastolle – REAlle, ERCEAlle, INEAlle ja EASMElle. Horisontti 2020 -ohjelman johdonmukaisen täytäntöönpanon varmistamiseksi perustettiin vuonna 2014 yhteinen tukikeskus (sen nimi on nykyisin yhteinen täytäntöönpanokeskus), jota ylläpitää eräs komission yksikkö (tutkimuksen ja innovoinnin pääosastossa). Keskuksen tarkoituksena on tarjota ohjelmaa käsitteleville komission pääosastoille, toimeenpanovirastoille ja yhteisyrityksille avustusten hallinnointiin, tietotekniikkaan, tarkastuksiin, tiedonhallintaan ja oikeudellisiin palveluihin liittyviä toimintaprosesseja koskevaa yhteistä tukea.

Vaikka kyseiset neljä toimeenpanovirastoa tunnustivat yleisesti tarpeen saada aikaan standardoidumpi lähestymistapa koko tutkimusalalla, tämä muodosti ERCEAlle haasteen Euroopan tutkimusneuvoston erityispiirteiden vuoksi. Virasto osoitti joustavuutta sen suhteen, miten jotkin sen työn eriytyneemmistä osatekijöistä voitiin sisällyttää yhteiseen lähestymistapaan. Tällaisia osatekijöitä olivat muun muassa yhdelle edunsaajalle eikä vain instituutioille myönnettävät avustukset, erot asiantuntijoiden valinnassa ja hallinnoinnissa, vaatimus tiedeneuvoston palvelemisesta ja tästä aiheutuvat erot hankkeiden raportoinnissa ja seurannassa. Vaikka siinä, kuinka nopeasti yhteinen tukikeskus pystyi kehittämään uusia

tietotekniikkavälineitä uusien välineiden käyttöönoton tueksi, havaittiin rajoitteita, se vastasi arvioinnin mukaan hyvin erityistarpeisiin.

REAlle annettiin toimeksi myös hallinnollisten ja logististen tukipalvelujen tarjoaminen kaikille Horisontti 2020 -ohjelman hallinnointiin osallistuville toimijoille. Arvioinnissa havaittiin, että REAn tehtäväkentän laajentaminen kattamaan yhteisten hallinnollisten ja logististen tukipalvelujen tarjoaminen tutkimus- ja innovointialalle on vahvistanut johdonmukaisuutta erityisesti koko Horisontti 2020 -ohjelmassa käyttöön otetun yhteisen lähestymistavan avulla. Lisäksi REAlle annettiin tehtäväksi tarjota osallistujien validointipalveluja Horisontti 2020 -ohjelman lisäksi myös useille muille ohjelmille: Erasmus+, Luova Eurooppa, Kansalaisten Eurooppa, EU:n vapaaehtoisapu, yritysten kilpailukykyä ja pk-yrityksiä koskeva ohjelma (COSME), terveys- ja kuluttajaohjelmat, teräs- ja hiilialan tutkimusrahasto, kilpailukyvyn ja innovoinnin puiteohjelma, sisäisen turvallisuuden rahasto, turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahasto, perusoikeus-, tasa-arvo- ja kansalaisuusohjelma, oikeusalan ohjelma sekä sisämarkkinoilla ja kolmansissa maissa toteuttavien maataloustuotteita koskevien tiedotus- ja menekinedistämistoimien rahasto.

Osana yhtenäistä sähköisten tietojen vaihtamisjärjestelmää (SEDIA) komissio keskitti 1. tammikuuta 2018 lähtien REAan kolmansien osapuolten oikeudellisen validoinnin ja taloudellisten valmiuksien arviointien laatimisen kaikkien avustuksia myöntävien ja hankintoja tekevien komission yksiköiden ja toimeenpanovirastojen osalta. REA toimitti laadukkaan ja tehokkaan palvelun asiakkailleen ja muille sidosryhmille keskeisten tukipalvelujen hallinnointia ja tarjontaa varten. Se saavutti tai ylitti sille sen keskeisissä suorituskykyindikaattoreissa asetetut tavoitteet. Virasto selviytyi hyvin työtaakastaan, joka kasvoi, kun SEDIA sisällytettiin sen toimeksiantoon. Kokonaisuutena tämä kehitys osoittaa, että REAsta on tulossa yhä suuremmassa määrin komission yksiköiden ja toimeenpanovirastojen tukipalvelujen keskeinen toimittaja.

3. Yksi virasto hallinnoi useita EU:n ohjelmia – miten käsitellään monimuotoisuutta

Arvioinnit osoittivat, että suhteellisen useita erilaisia temaattisia aloja ja tehtäviä kattava työ voi muodostaa haasteen virastojen tehokkuudelle. Esimerkiksi EACEAlle siirrettyjen toimintojen (Erasmus+, Luova Eurooppa, Kansalaisten Eurooppa, Euroopan solidaarisuusjoukot ja EU:n vapaaehtoisapu) laajuuden vuoksi viraston oli hoidettava laajuudeltaan ja mittasuhteiltaan varsin erilaisia tehtäviä. CHAFEA hallinnoi ohjelmia kuluttajansuojan, terveyden, maatalouden ja elintarviketurvallisuuden aloilla. Sen tehtäviin kuuluvat hankinnat, avustusten hallinnointi ja poliittisten tapahtumien järjestäminen. Ohjelmien ja tehtävien monimuotoisuus on johtanut siihen, että CHAFEAn eri yksiköt on organisoitu varsin eri tavoin. Tämä synnytti monimutkaisen työympäristön, jossa synergiavaikutusten mahdollisuudet ovat rajalliset.

EASME hallinnoi laajaa ohjelmasalkkua, johon kuuluvat COSME-ohjelma, Horisontti 2020 -ohjelma, ympäristö- ja ilmastotoimien ohjelma (LIFE) ja Euroopan meri- ja kalatalousrahasto (EMKR). Vaikka viraston suorituskyky arvioitiin kokonaisuutena ottaen tehokkaaksi, monimuotoinen ohjelmasalkku aiheutti suuren työmäärän ja tarpeen koordinoida toimia useiden vastuupääosastojen kanssa. Tämän seurauksena uusien ehdotuspyyntöjen ja myöhempien toimien hallinnointi oli monimutkaisempaa.

INEAa koskevassa arvioinnissa havaittiin ohjelmasalkun monimuotoisuuteen liittyviä vaikeuksia: esimerkiksi ehdotuspyyntöjen parempi suunnittelu Verkkojen Eurooppa -välineen kolmen alan – liikenne, energia ja televiestintä – välillä työohjelmia laadittaessa mainittiin mahdollisena tehokkuutta lisäävänä seikkana.

Virastojen ohjelmasalkut arvioitiin johdonmukaisiksi, vaikka niiltä odotettiin lisää synergiaetuja. Komissio ja INEA käynnistivät Verkkojen Eurooppa -välineessä vuonna 2016 ehdotuspyynnön, jolla haettiin synergiaetuja tuottavia hankkeita energian ja liikenteen aloilla. Tämä yhteinen ehdotuspyyntö ei onnistunut täysin, koska Verkkojen Eurooppa -välinettä koskevan asetuksen kelpoisuusehdot olivat liian rajoittavat. Lisäksi odotettiin, että Verkkojen Eurooppa - välineen ja Horisontti 2020 - ohjelman liikenne- ja energiaosioiden välillä saavutettaisiin synergiaetuja, mutta niitä saatiin odotettua vähemmän lähinnä erilaisten aikataulujen vuoksi (tutkimuksen kehittäminen infrastruktuurihankkeiksi vie aikaa).[11]

EASMEn osalta arvioinnissa todettiin, että viraston hallinnoimien eri ohjelmien välillä on hyvät mahdollisuudet saada aikaan synergiaetuja niiden temaattisten yhtäläisyyksien vuoksi. Vaikka viraston organisaatiorakenne perustuu useita ohjelmia käsitteleviin osastoihin, mikä helpottaa ohjelmien välistä yhteistyötä, arvioinnissa havaittiin taipumus työskennellä erillisissä lokeroissa. Tämä johtui erilaisista tavoitteista ja menettelyistä, jotka vaikeuttivat synergiaetujen hyödyntämistä. Yritys-Eurooppa-verkosto, jota käytetään sekä Horisontti 2020 -ohjelman pieniä ja keskisuuria yrityksiä koskevassa välineessä että COSME-ohjelmassa, mainittiin kuitenkin hyvänä esimerkkinä synergiasta. Sisällyttämällä LIFE- ja Horisontti 2020 -ohjelmat yhden viraston ohjelmasalkkuun voitiin myös lisätä synergiaetuja kestävyyttä ja ilmastoneutraaliin talouteen siirtymistä koskevien hankkeiden välillä.

Joissain tapauksissa, esimerkiksi CHAFEAssa ja INEAssa, olisi myös parannettava samankaltaisten tietotekniikkavälineiden ja prosessien käytön avulla saavutettavia synergiaetuja. Verkkojen Eurooppa -välineen televiestintäosion edunsaajien tyypit ja määrät ovat erilaisia kuin välineen kahdessa muussa osiossa, mikä rajoittaa synergiaetujen mahdollisuutta. EASMEssa on pyritty yhdenmukaistamaan menettelyjä ja malleja eri ohjelmien välillä. Horisontti 2020 -ohjelman yhteisen lähestymistavan ja yhteisten välineiden soveltaminen muihin ohjelmiin on aloitettu suhteellisen onnistuneesti INEAssa Verkkojen Eurooppa -välineen osalta ja EASMEssa EMKR:n ja COSME-ohjelman osalta, mutta CHAFEAssa saavutetut hyödyt ovat olleet niukkoja. EASMEssa on vasta alettu soveltaa niitä LIFE-ohjelmaan eikä mittaustuloksia ole vielä saatavilla.

Temaattisten alojen monimuotoisuus liittyy vastuupääosastojen suurempaan määrään. Tällä on seurauksia yksittäisten virastojen hallintoon, mutta myös virastojen ja pääosastojen käytännön yhteistyöhön.

4. Suhde vastuupääosastoihin – yhteistyön haaste

Puiteasetuksessa[12] vahvistetaan kaikkia toimeenpanovirastoja koskevat yleiset säännökset. Kukin virasto perustetaan erillisellä komission päätöksellä (perustamisasiakirja), ja ohjelmat siirretään valtuutuksilla, joissa yksilöidään niiden vastuupääosastot. Kunkin viraston ja sen vastuupääosaston tai -pääosastojen välisessä yhteisymmärryspöytäkirjassa vahvistetaan

[11] INEAn tuloksellisuutta koskevassa tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomuksessa vahvistettiin, että kaikkia mahdollisuuksia synergiaan Verkkojen Eurooppa -välineen ja Horisontti 2020 -ohjelman välillä sekä Verkkojen Eurooppa -välineen eri osioiden välillä ei ole vielä täysin toteutettu.

[12] Neuvoston asetus (EY) N:o 58/2003, annettu 19 päivänä joulukuuta 2002, tiettyjä yhteisön ohjelmien hallinnointitehtäviä hoitavien toimeenpanovirastojen asemasta (EYVL L 11, 16.1.2003, s. 1).

joustavat määräykset, joilla varmistetaan yleisen toimintapolitiikan johdonmukaisuus sekä viestintä viraston ja sen vastuupääosastojen välillä päällekkäisyyden ja mikrotason hallinnoinnin välttämiseksi. Komissio on myös antanut lisäohjeita toimeenpanovirastoja koskevissa suuntaviivoissa[13].
Yleisesti ottaen näyttöä virastojen ja niiden vastuupääosastojen välisistä päällekkäisyyksistä tai epäjohdonmukaisuuksista ei havaittu. Virastojen ja niiden vastuupääosastojen välisen vastuunjaon havaittiin olevan yleensä selkeä. Arvioinneissa todettiin, että virastojen ja komission välinen virallinen ja epävirallinen viestintä oli riittävän säännöllistä ja tehokasta sen varmistamiseksi, että vastuupääosastot saavat tietoa virastojen suorituskyvystä ja EU:n ohjelmien täytäntöönpanon tilanteesta. Komission virkamiesten siirrot virastojen johtotehtäviin sekä se, että huomattavalla osalla henkilöstöstä on aiempaa kokemusta komission yksiköistä, mainittiin myös voimavaroina, joiden ansiosta virastoihin kertyy runsaasti asiantuntemusta ja tietämystä vastuupääosastojen ohjelmista ja toimintapolitiikoista (erityisesti siirtymäkaudella). Tämä on myös auttanut tiivistämään virastojen ja vastuupääosastojen välisiä suhteita.

Muutamissa harvoissa tapauksissa ilmoitettiin, että oli havaittu jonkin verran päällekkäistä työtä ja mikrotason hallinnointia (CHAFEA). Muissa tapauksissa vastuupääosaston valvontatehtävää oli tarpeen selkiyttää tai päivittää (EACEA). Joissakin tapauksissa tehtävien jako viraston ja sen vastuupääosastojen välillä oli epäselvä, esimerkiksi silloin kun EASMEn vastuulle annettiin uusia, komission aiemmin hallinnoimia ohjelmia ja kun EASMEn palvelukseen otettiin komission työntekijöitä. Joissain tapauksissa arvioinnit viittasivat siihen, että yhteisymmärryspöytäkirjoja ja toimeenpanovirastoja koskevia suuntaviivoja voitaisiin parantaa määrittelemällä paremmin vastuupääosastojen rooli hallinnoinnissa ja tehtävien jako viraston ja vastuupääosaston välillä. Vuosina 2019–2020 komission sisäisen tarkastuksen osasto analysoi myös toimeenpanovirastojen hallinnon ja valvonnan nykytilannetta. Analyysin perusteella se yksilöi joitakin parhaita käytäntöjä tai neuvoja (esim. valvonnan selkeämpi määrittely, johtavan vastuupääosaston rooli, sisäisen valvonnan valvontaa ja raportointia koskevat ohjeet), jotka komission yksiköt ottavat huomioon tarkistaessaan toimeenpanovirastojen valvontaa koskevia puitteita.

Myös etäisyyttä pidettiin esteenä virastojen ja vastuupääosastojen väliselle hyvälle suhteelle. CHAFEAn kohdalla Luxemburgissa sijaitsevan viraston ja eräiden sen Brysselissä sijaitsevien vastuupääosastojen välinen etäisyys esitettiin syyksi joihinkin vaikeuksiin viraston ja komission yksiköiden välillä. EACEAn arviointi osoitti, että viraston siirtäminen Brysselissä lähelle vastuupääosastojen rakennuksia helpotti vuoropuhelua ja paransi niiden välistä yhteistyötä.

Virastojen ja komission yksiköiden välinen viestintä on avaintekijä: virastojen ja vastuupääosastojen välisen tehokkaan viestinnän ja suorien yhteyksien helpottamiseksi on toteutettu useita virallisia toimenpiteitä (ohjauskomiteoiden kokoukset) tai epävirallisia toimenpiteitä (säännölliset kokoukset komission yksikön ja sen virastossa olevan yhteysyksikön välillä tai suora pääsy tietokantoihin). Viestintä on erityisen tärkeää tilanteissa, joissa virastojen on raportoitava ohjelman täytäntöönpanon tuloksista.

Yksi toimeenpanovirastojen perustamisen tavoitteista oli antaa komissiolle mahdollisuus keskittyä ensisijaisesti ydintehtäviinsä. Arvioinnit vahvistivat, että toimeenpanovirastojen perustaminen ja niiden rooli ohjelmien täytäntöönpanossa ovat mahdollistaneet sen, että

[13] Guidelines for the establishment and operation of executive agencies financed from the Union budget (C(2014)9109).

komissio voi keskittyä päätöksentekoon. Lisäksi päätöksenteko perustuu osittain ohjelmista ja hankkeiden toteutuksesta saatavaan palautteeseen. Toimeenpanovirastoilla on keskeinen rooli näiden tietojen keräämisessä kentältä ja niiden muuntamisessa komission yksiköiden tarvitsemaksi poliittiseksi palautteeksi. Arvioinnit osoittivat, että kaikki kuusi toimeenpanovirastoa antavat komissiolle poliittista palautetta, joskus hyvin laajastikin tietyistä aiheista.
Virastot antavat poliittista palautetta eri kanavien välityksellä. Esimerkkeinä voidaan mainita kokoukset, raportit, katsaukset ja tietojen jakaminen. Poliittista tukea voidaan antaa säännöllisesti tai vastuupääosaston erityisestä pyynnöstä. REA kehitti kattavan ja järjestelmällisen palautemekanismin, perusti hankkeiden seurannasta ja poliittisesta palautteesta vastaavan työryhmän ja laati vaihtoehtojen luettelon auttaakseen vastuupääosastojaan muotoilemaan paremmin poliittisen tuen tarpeensa. Poliittisen palautteen merkityksellisyyden vahvistamiseksi toteutettiin erityisiä aloitteita, kuten tapahtumia, joissa tarkasteltiin erilaisista temaattisista hankeklustereista saatuja kokemuksia ja tutkimustuloksia. REA edistyi tässä asiassa laatimalla vuotuisia poliittisen palautteen suunnitelmia, jotka on mukautettu kuhunkin delegoituun ohjelman osaan, joista virasto ja sen vastuupääosasto sopivat. EACEA hyväksyi heinäkuussa 2016 tietämyksenhallintaa koskevan strategian. Tämän jälkeen kartoitettiin viraston eri yksiköissä sovelletut asiaa koskevat käytännöt ja tutkittiin parannusmahdollisuuksia sekä määriteltiin, mitä näiden mahdollisuuksien toteuttamiseksi tarvitaan. Lisäksi ehdotettiin eräitä indikaattoreita poliittisen tuen mittaamista varten. INEA toimitti säännöllisesti vastuupääosastoilleen maakohtaisia raportteja, joissa oli tietoja Verkkojen Eurooppa -ohjelmasta tuetuista hankkeista, sekä raportteja kaikista useita maita kattavista liikennehankkeista (Euroopan laajuisten liikenneverkkojen käytävät). CHAFEA jakoi seurantatietokantansa vastuupääosastojensa kanssa. ERCEA antoi komission yksiköille hyödyllistä palautetta katsausten ja tietojen analysoinnin muodossa. Näin tehtiin useissa tapauksissa vastauksena erityisiin tukipyyntöihin, jotka koskivat tietojen ja/tai analyysin toimittamista erityisistä poliittisista aiheista, kuten ilmastonmuutoksesta, tekoälystä ja gravitaatioaalloista. EASMEn poliittista palautetta energiatehokkuudesta pidettiin hyvänä käytäntönä sen sisällön (EASMEn toimittamat tiedot olivat hyvin kohdennettuja, laadukkaita ja aina erittäin hyödyllisiä) ja oikea-aikaisuuden vuoksi.

Arvioinnit osoittivat kuitenkin, että näistä hyvistä käytännöistä huolimatta toimeenpanovirastojen antama poliittinen palaute ei yleensä ole vakiomuotoista ja se laaditaan tapauskohtaisesti. Komission yksiköiden keskuudessa on tarpeen tunnustaa laajemmin virastojen tarjoama poliittinen palaute ja lisätä tietoisuutta siitä. Tällaisen palautteen sisällöstä, luonteesta, määrästä ja säännöllisyydestä on sovittava tarkemmin virastojen ja komission välillä. Arvioinnissa korostettiin, että yksi seuraavan ohjelmakauden keskeisistä haasteista on se, että virastojen ja komission on tiivistettävä yhteistyötään ja sovittava tietojen jakamisesta.

Yksi esimerkki tällaisesta lähestymistavasta on peräisin Horisontti 2020 -ohjelman yhteisestä tukikeskuksesta. Yhteinen tukikeskus on aloittanut prosessin, jossa poliittinen palaute määritellään toimintaprosessiksi Horisontti 2020 -ohjelmaa käsittelevien toimeenpanovirastojen kanssa. Tämä edellyttää palautetta sekä vastuupääosastoilta – jotta voidaan määritellä ja muotoilla paremmin niiden tarpeet saada politiikan kannalta merkityksellistä tietoa – että toimeenpanovirastoilta – jotta voidaan määrittää, mitä voidaan käytännössä toimittaa.

Vuosina 2019–2020 komission sisäisen tarkastuksen osasto analysoi, miten Horisontti 2020 -ohjelmaa toteuttavat toimeenpanovirastot ja yhteisyritykset antavat poliittista palautetta. Analyysin perusteella se yksilöi useita parhaita käytäntöjä tai neuvoja, joita voitaisiin soveltaa

poliittisen palautteen mekanismien suunnittelussa tulevaisuudessa: esimerkiksi poliittisen palautteen, sen antamista koskevan prosessin ja sen tarpeen määrittely, poliittisen palautteen antamisen helpottaminen kaikentyyppisistä ohjelmista (ei ainoastaan politiikkaan perustuvista vaan myös alhaalta ylöspäin suuntautuvista ohjelmista). Analyysi kohdistui erityisesti Horisontti 2020 -ohjelmaan, mutta se olisi ulotettava koskemaan myös muiden EU:n ohjelmien hallinnointia.

5. Läheinen vuorovaikutus edunsaajien kanssa – erityiset keskitetyt asiointipisteet, joilla pyritään jatkuvasti parantamaan palvelua

Kaikki virastot saavuttivat tavoitteensa, jotka koskivat läheistä vuorovaikutusta edunsaajien kanssa ja EU:n ohjelmien näkyvyyttä. Kaikkien kuuden viraston hallinnoimien ohjelmien edunsaajien tyytyväisyysaste oli korkea: 76 prosenttia EASMEn, 80 prosenttia CHAFEAn, 86 prosenttia REAn, 87 prosenttia INEAn ja 89 prosenttia EACEAn ja ERCEAn osalta. Jotkut virastot, kuten REA, EACEA ja CHAFEA, käyttävät myös riippumattomia ulkoisia asiantuntijoita ehdotusten arviointiin. Myös ulkoisten asiantuntijoiden tyytyväisyys viraston tarjoamiin palveluihin on hyvin korkea. Tyytyväisyysasteet ovat luonnollisesti alhaisempia niiden hakijoiden keskuudessa, joiden hakemuksia ei hyväksytty. CHAFEA mittaa hankintatoimiensa vuoksi myös palveluntarjoajien tyytyväisyysastetta. Suhteellisen heikko tyytyväisyysaste (58 prosenttia) palveluntarjoajien keskuudessa liittyy sekä tämän rahoitusvälineen luonteeseen että CHAFEAn toimittaman palvelun laadun tiettyihin näkökohtiin, esimerkiksi hakuprosessin oikea-aikaisuuteen, ehdotuksesta annettavaan palautteeseen, sopimusneuvottelumenettelyyn ja muihin viraston palvelua koskeviin seikkoihin.

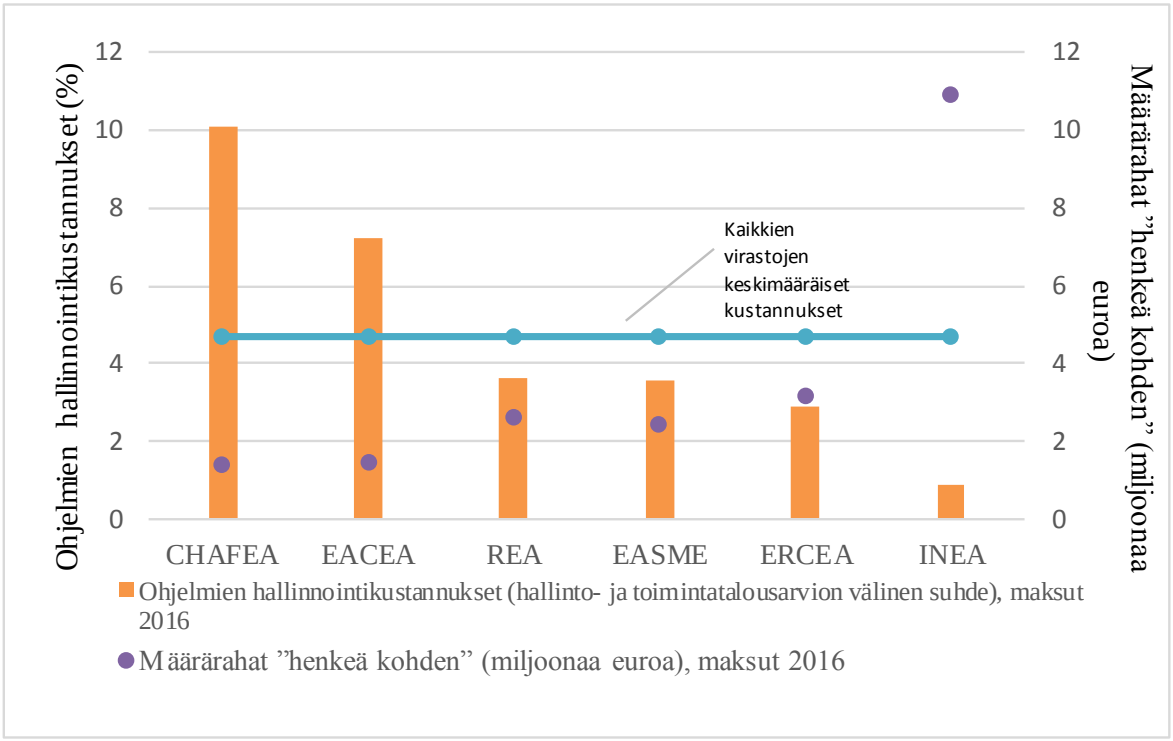
Eri arvioinneissa suoritetuissa kyselytutkimuksissa edunsaajat kiittivät useita yksinkertaistuksia (CHAFEA), ammattimaisuuden korkeaa tasoa (INEA), palvelusuuntautunutta asennetta (EASME), työntekijöiden vankkaa pätevyyttä (EACEA), tehokkaita menettelyjä (INEA) ja parannettuja ja yksinkertaistettuja maksumenettelyjä (INEA).

Edunsaajat ja hakijat, joiden hakemuksia ei hyväksytty, yksilöivät myös aloja, joilla on parantamisen varaa. Näistä on syytä mainita muun muassa seuraavat: viestinnän ja palautteen parantaminen (INEA), riippumattomien asiantuntijoiden valintaan liittyvien prosessien vakiinnuttaminen edelleen, asiantuntijaluetteloiden validointi ja komission työntekijöiden osallistuminen hankkeiden seurantatoimintaan (REA), nykyisten tietotekniikkavälineiden helppokäyttöisyys ja toimivuus (REA, CHAFEA, EACEA, INEA), ulkoiset viestintätoimet (EACEA), tarjouksiin vastaamiseen kuluva aika (EASME) sekä eettinen arviointi ja seurantaprosessi (ERCEA).

Virastot toteuttivat useita toimia ohjelmien näkyvyyden lisäämiseksi. Näitä olivat muun muassa tiedotuspäivät, hankehallintaa käsittelevät työpajat, sosiaalisen median välineiden ennakoiva käyttö ja laadukkaat graafiset ja viestintämateriaalit. Virastot paransivat verkkosivustojaan julkaisemalla niillä ohjelmiin liittyvää materiaalia, kuten tietoja hankkeista, esitteitä, karttoja ja tilastoja. Virastojen käyttämät useat viestintäkanavat ovat parantaneet ohjelmien näkyvyyttä.

6. Saavutetut merkittävät säästöt ja yksinkertaistamiset – jatkuva pyrkimys parempaan kustannustehokkuuteen

Arvioinneissa paljastui huomattavia eroja eri toimeenpanovirastojen ohjelmien hallinnointikustannusten välillä. Horisontti 2020 -ohjelmaa toteuttavien toimeenpanovirastojen havaittiin olevan kustannustehokkaampia kuin EACEA ja CHAFEA. Tämän virastojen ryhmän ohjelmien hallinnointikustannukset (hallinto- ja toimintatalousarvion välinen suhde maksujen osalta) alittivat kaikkien virastojen keskiarvon, joka oli 4,72 prosenttia, ja vaihtelivat 0,89 prosentista (INEA) 3,61 prosenttiin (REA, yhteisten hallinnollisten ja logististen tukipalvelujen toimittaminen mukaan luettuna[14]) vuonna 2016. Sitä vastoin CHAFEAn ohjelmien hallinnointikustannukset vuonna 2016 olivat 10,11 prosenttia ja EACEAn 7,20 prosenttia. Näillä kahdella toimeenpanovirastolla on myös pienimmät ”henkeä kohden” laskettujen määrärahojen arvot. Ne olivat vuonna 2016 EACEAn osalta 1,46 miljoonaa euroa ja CHAFEAn osalta 1,37 miljoonaa euroa (kaikkien virastojen keskiarvo oli 3,65 miljoonaa euroa). EACEAn osalta tämä liittyy lähinnä sen ohjelmasalkun monitahoisuuteen ja -muotoisuuteen, sen hakijoiden ja edunsaajien vaihtelevaan luonteeseen, hakemusten ja avustusten suureen määrään sekä niiden pieneen keskimääräiseen kokoon. CHAFEAn osalta tämä liittyy sen ohjelmasalkun monimuotoisuuteen, viraston pieneen kokoon ja suurempiin keskimääräisiin henkilöstökuluihin, jotka johtuvat työntekijöiden korkeatasoisesta asiantuntemuksesta ja viraston sijainnista.

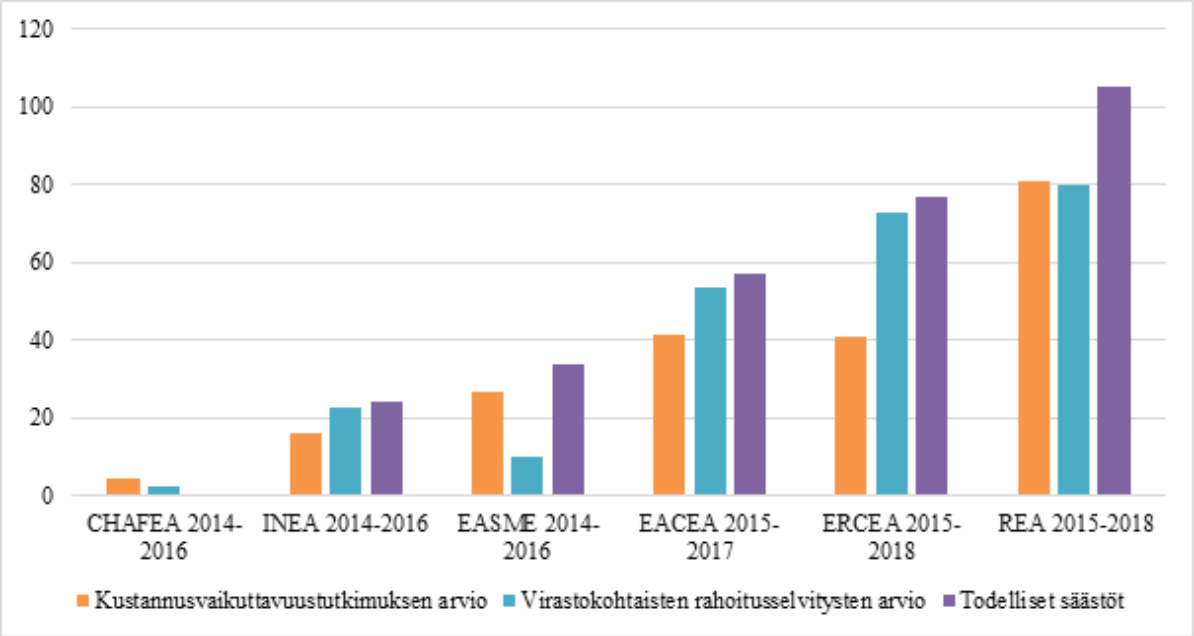


Kaavio: Ohjelmien hallinnointikustannukset ja määrärahat henkeä kohden
Lähde: Toimeenpanovirastojen kolmen vuoden välein tehtävät arvioinnit

Toimeenpanovirastojen taannehtivat kustannusvaikuttavuustutkimukset osoittivat, että toimeenpanoviraston sisältävä skenaario oli kaikissa tapauksissa kustannustehokas ratkaisu verrattuna sisäisten palvelujen skenaarioon, jossa komissio toteuttaisi ohjelmat. Jäljempänä

[14] Kun yhteisten hallinnollisten ja logististen tukipalvelujen toimittaminen jätetään pois, REAn hallinto- ja toimintatalousarvion välinen suhde on 2,58 prosenttia.

olevassa taulukossa todellisia säästöjä verrataan kahteen vuonna 2013 laadittuun arvioon. Ensimmäisen arvion teki ulkoinen toimeksisaaja, joka toteutti ennakolta kustannusvaikuttavuustutkimuksen ennen komission päätöstä siirtää kauden 2014–2020 ohjelmien hallinnointi toimeenpanovirastoille.[15] Toinen arvio esitettiin komission tekemissä virastokohtaisissa rahoitusselvityksissä[16], ja siinä otettiin huomioon saavutettavat lisäsynergiaedut (odotettavissa olevat suuremmat säästöt).



Kaavio: Arvioidut ja todelliset säästöt kolmivuotisen arviointikauden aikana, miljoonaa euroa
Lähde: Toimeenpanovirastojen kolmen vuoden välein tehtävät arvioinnit[17]

Kaikkien kuuden analyysin tulokset osoittavat, että saavutetut säästöt poikkeavat vuoden 2013 arvioista. Useimmat toimeenpanovirastot (CHAFEAa lukuun ottamatta) ylittivät hyvin selvästi alkuperäiset kustannussäästöarviot. EASME ja REA saavuttivat paljon alkuperäisiä odotuksia suuremmat säästöt, ja myös ERCEAn, EACEAn ja INEAn säästöt ylittivät odotukset.[18] CHAFEAn saavuttamat säästöt olivat paljon alun perin arvioitua pienemmät (0,4 miljoonaa euroa verrattuna vuoden 2013 kustannusvaikuttavuustutkimuksen 4,4 miljoonaan euroon ja virastokohtaisissa rahoitusselvityksissä arvioituun 2,3 miljoonaan euroon).

[15] Cost Benefit Analysis for the delegation of certain tasks regarding the implementation of Union Programmes 2014–2020 to the Executive Agencies – Final report for the Commission, 19. elokuuta 2013.

[16] Tiedonanto komissiolle (SEC(2013) 493) sekä toimeenpanovirastojen perustamisasiakirjoihin liitettyjen virastokohtaisten rahoitusselvitysten viimeisimmät muutokset seuraavasti: K(2017)4900, 14. heinäkuuta 2017, REAn osalta; K(2013)801, 23. joulukuuta 2013, INEAn osalta; K(2013)9048, 17. joulukuuta 2013, ERCEAn osalta; K(2014)6944, 2. lokakuuta 2014, EASMEn osalta; K(2018)1716, 13. marraskuuta 2018, EACEAn osalta ja K(2014)927, 17. joulukuuta 2014 CHAFEAn osalta.

[17] REAn toimeksiantoa muutettiin huomattavasti arviointikauden alkamisen jälkeen, ja tästä syystä alkuperäisten kustannusvaikuttavuustutkimusten arvioiden vertailuun rahoitusselvitysten arvioiden ja todellisten lukujen kanssa on suhtauduttava varovaisesti tehtävissä ja työmäärässä tapahtuneen muutoksen vuoksi. Tässä kaaviossa esitetään kaikkien virastojen säästöt, jotta niitä voidaan vertailla keskenään.

[18] INEAn tuloksellisuutta koskevassa tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomuksessa vahvistettiin myös alhaisemmat hallintokustannukset (joskin hieman korkeammat henkilöstökustannukset).

Kertomuksissa yksilöidään useita useimmille toimeenpanovirastoille yhteisiä säästöjen syitä. Säästöt johtuivat ensisijaisesti siitä, että toimeenpanovirastojen palkkaamien vähemmän kustannuksia aiheuttavien työntekijöiden (sopimussuhteisten toimihenkilöiden) osuus kasvoi, mikä vahvistaa ennakolta tehdyn kustannusvaikuttavuustutkimuksen tulokset. Myös infrastruktuurimenojen ja toimintakustannusten suhteen saavutettiin merkittäviä säästöjä (INEA, EASME, REA). Toinen säästöjä aikaan saanut syy oli se, että virastojen palveluksessa oli todellisuudessa vähemmän työntekijöitä kuin vuoden 2013 ennusteissa arvioitiin. Nämä pienemmät henkilöstömäärät johtuvat virastokohtaisissa rahoitusselvityksissä tehdystä henkilöstömäärien vähentämisestä verrattuna ennakolta tehtyihin kustannusvaikuttavuustutkimuksiin ja avointen toimien suuresta määrästä täytäntöönpanon alkuvuosina (2014–2015).

Kaikille virastoille oli arviointikauden aikana yhteistä se, että ne toteuttivat jatkuvasti operatiivisia toimenpiteitä parantaakseen edelleen tehokkuuttaan. Virastot paransivat yhteistyössä komission kanssa edelleen erityisesti menettelyjään ja ohjelmien hallinnointitoimintoja ja toteuttivat useita yksinkertaistuksia. Menettelyjen sähköistä hallinnointia lisättiin (muun muassa paperiton työnkulku, ehdotusten toimittaminen sähköisesti, sähköisiin lomakkeisiin sisällytetyt automaattiset tarkastustoiminnot ja edunsaajien hankeraporttien automatisointi) ja uusia tietotekniikkavälineitä asetettiin saataville menettelyjen tehostamiseksi. Horisontti 2020 -ohjelmaa hallinnoivissa neljässä toimeenpanovirastossa toteutettiin muun muassa seuraavia parannuksia ja yksinkertaistuksia: ehdotusten etäarvioinnin laajempi käyttö, yhtenäisten sääntöjen käyttöönotto, avustussopimusten sähköiset allekirjoitukset, osallistujaportaali osallistujien kanssa käytävän vuorovaikutuksen keskitettynä asiointipisteenä, yksi korvausosuus ja kiinteämääräinen korvaus välillisistä kuluista.

Kertomukset osoittivat kuitenkin, että kaikissa tapauksissa henkilöstömenot kasvoivat arviointikaudella vuoden 2013 alkuperäisiä arvioita enemmän. Tämä johtui osittain siitä, että virastojen täytyi houkutella ja rekrytoida enemmän erikoistuneita (ja siksi kalliimpia) työntekijöitä kuin alun perin kaavailtiin. Toinen syy oli se, että virastokohtaisissa rahoitusselvityksissä arvioiduissa henkilöstökustannuksissa ei otettu huomioon palkkojen indeksointia, ylennyksiä ja henkilöstön virkaiän kasvua. CHAFEAn kohdalla henkilöstömenoihin vaikutti myös tarve palkata työntekijöitä korkeampiin tehtäväryhmiin Luxemburgissa sijaitsevan viraston houkuttelevuuden säilyttämiseksi. Nämä ovat joitakin kokemuksia, joista voidaan ottaa oppia ja jotka on otettu huomioon pohdinnoissa kauden 2021–2027 EU:n ohjelmia koskevien tehtävien siirtämisestä virastoille.

7. Henkilöstöhallinto – myönteisiä tuloksia, mutta edessä on haasteita

Toimeenpanovirastojen henkilöstömäärät vahvistetaan EU:n talousarviossa, ja jokainen jonkin viraston hoidettavaksi siirretty ohjelma edellyttää tiettyä määrää työntekijöitä. Ohjelman ja henkilöstömäärän välinen yhteys aiheuttaa tiettyä jäykkyyttä, joka on estänyt virastoja käyttämästä työvoimaansa joustavasti ruuhkahuipuista selviytymiseksi.[19] Tästä huolimatta arvioinnin kattamalla kaudella jotkin virastot sovelsivat hyviä käytäntöjä, joissa työntekijöitä siirrettiin dynaamisesti toisiin tehtäviin samassa virastossa, sovellettavien sääntöjen rajoissa.

[19] Myös INEAn tuloksellisuutta koskevassa tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomuksessa yksilöitiin tarve lisätä joustavuutta henkilöstön jakamisessa ohjelmien kesken saman viraston sisällä.

Selvästi suurin osa virastojen henkilöstöstä on osoitettu ohjelmien täytäntöönpanoon ja vain noin 10 prosenttia tukitoimintoihin – tämä osuus on pienempi kuin komissiossa.[20] Koska virastojen tehtävänä on toteuttaa suuri osa EU:n talousarviosta, noin 25 prosenttia virastojen työntekijöistä toimi varainhoidon alalla, kun vastaava osuus komission henkilöstöstä on 9 prosenttia. Nämä luvut vaikuttavat osoittavan, että virastojen keskittyminen operatiiviseen ohjelmien hallinnointiin ja niihin liittyviin rahoitustehtäviin heijastuu asianmukaisesti niiden työntekijöiden tehtäviin organisaatioissa.

Vuonna 2016 toteutettu henkilöstökysely osoitti, että henkilöstön sitoutuneisuus[21] ylitti komission keskiarvon viidessä kuudesta toimeenpanovirastosta. EACEAssa, EASMEssa, ERCEAssa, INEAssa ja REAssa henkilöstön sitoutuneisuutta kuvaavat arvot vaihtelivat 65 ja 70 prosentin välillä, kun komission keskiarvo on 64 prosenttia. CHAFEAn kohdalla henkilöstökysely osoitti henkilöstön hyvinvoinnin olevan huonompi kuin muissa toimeenpanovirastoissa ja henkilöstön sitoutuneisuuden heikentyneen. Arvioinnissa tämä selitetään viraston pienellä koolla ja sen sijainnista Luxemburgissa johtuvalla suhteellisella eristyneisyydellä muista virastoista. Sen vuoksi CHAFEAn henkilöstö ei voinut osallistua samassa määrin kuuden viraston työmarkkinoille.

Yleisesti ottaen kyselytutkimus osoitti, että työntekijät pitävät toimeenpanovirastoja virikkeellisinä ja dynaamisina työpaikkoina, joiden sisäinen viestintä on erinomaista ja joissa on käytössä tehokkaita prosesseja ja menettelyjä. Työntekijät katsovat myös, että virastot kannustavat yhteistyöhön sekä uusien ja parempien työskentelymenetelmien käyttöön.

Samassa kyselytutkimuksessa työntekijät suhtautuivat kuitenkin vähemmän myönteisesti urakehitys- ja liikkuvuusmahdollisuuksiinsa. Neljässä kuudesta virastosta tämä indikaattori on komission keskiarvoa alempi: varsinkin pienemmissä virastoissa työntekijöiden on vaikeaa siirtyä toisiin työtehtäviin, jotka vastaavat heidän taitojaan ja pätevyyttään.

Kypsien osallistavien prosessien pohjalta virastot ovat ottaneet käyttöön strategioita, joiden avulla ne ovat voineet seurata tehokkaasti henkilöstökyselyssä havaittuja keskeisiä henkilöstöhallinnon kysymyksiä. Osana myönteistä kehitystä on tärkeää korostaa rekrytointikanavien suurempaa eriyttämistä, jossa Euroopan unionin henkilöstövalintatoimistoa käytetään yleisluonteisempiin tehtäväprofiileihin ja toimeenpanovirastojen omia prosesseja asiantuntijatarpeisiin. Tämä eriyttäminen auttoi välttämään rekrytointiprosessien pullonkauloja erityisesti silloin, kun tarvittiin laajamittaisia ja nopeita rekrytointeja.

Vuonna 2018 henkilöstön keskuudessa toteutetun mielipidekyselyn tulokset osoittavat, että yleisesti ottaen virastojen toimet ovat tuottaneet tulosta, sillä tärkeimpien indikaattorien tulokset ovat parantuneet edelleen lukuun ottamatta EACEAa, jonka muita heikommat tulokset liittyvät osittain sisäisen valvonnan alan vaikeuksiin vuonna 2018. Arvioinneissa havaittiin tarve luoda enemmän synergiavaikutuksia ja tehokkuutta eräiden henkilöstöasioiden käsittelyssä nykyisten yhteisten sääntöjen ja menettelyjen pohjalta. Arvioinneissa on kuitenkin havaittu haasteita, joihin on yhä puututtava, kuten henkilöstön taitojen kehittäminen edelleen poliittisen palautteen alalla sekä lisäinvestoinnit uraohjaukseen ja -kehitykseen.

[20] Kun otetaan huomioon kaikki komission työpaikat, 27 prosenttia työpaikoista oli vuonna 2018 osoitettu hallinnollisen tuen ja koordinoinnin tehtäviin. Tämä prosenttiosuus on pysynyt suhteellisen vakaana vuodesta 2012 ja edustaa hyvin vastuita ja niihin liittyviä institutionaalisia tehtäviä.

[21] Henkilöstön sitoutuneisuus on yhdistelmäindikaattori. Täydellinen luettelo alakysymyksistä esitetään eri arvioihin liittyvissä komission yksiköiden valmisteluasiakirjoissa.

8. Toimeksiannon muutos – ratkaiseva hetki

Uuden ohjelmakauden alku (vuodet 2014 ja 2021) on virastoille haastavaa aikaa. Niiden toimeksiantoja muutetaan, jotta niille voidaan antaa hallinnoitavaksi uusi ohjelmasukupolvi. Virastojen on otettava käyttöön menettelyjä uusien ohjelmien aloittamiseksi samalla, kun niiden on yhä seurattava aiempien ohjelmien hankkeita ja suoritettava niihin liittyviä maksuja. Vuonna 2014 uusien ohjelmien hallinnointi merkitsi määrärahojen lisäystä, mikä edellytti uusien hallintorakenteiden, tietotekniikkajärjestelmien ja tukipalvelujen kehittämistä laajentumisen tukemiseksi sekä selviytymistä suuren henkilöstömäärän rekrytoinnista. Tälle siirtymäkaudelle on tunnusomaista johtamisen monimutkaisuus, joka liittyy kahden erilaisen sääntö-, prosessi- ja menettelykokonaisuuden soveltamiseen. Tästä haastavasta toimintaympäristöstä huolimatta virastoja pidettiin tehokkaina uuden ohjelmakauden alussa (2014–2015), koska ne investoivat huomattavia resursseja uusia ohjelmia koskevien menettelyjensä yksinkertaistamiseen ja dokumentointiin. Tämä vaikutti eniten EASMEen ja INEAan. Vuosina 2013–2016 EASMEn henkilöstömäärä kasvoi 175 prosenttia ja INEAn 147 prosenttia. Samaan aikaan EASMEn talousarvio kasvoi noin 220 prosenttia ja INEAn noin 350 prosenttia. Tämän intensiivisen aloitusvaiheen vuoksi EASME ja INEA eivät saavuttaneet useita keskeisiä suorituskykyindikaattoreitaan[22].

Uusien toimeksiantojensa seurauksena virastojen oli hallinnoitava temaattisesti monimuotoisempia ohjelmasalkkuja (ks. 3 jakso) ja niitä valvovien vastuupääosastojen määrä kasvoi (ks. 4 jakso). Tämä koski erityisesti CHAFEAa ja INEAa, joiden vastuupääosastojen määrä kasvoi yhdestä neljään, sekä EASMEa, jota valvoi nyt seitsemän vastuupääosastoa edellisen ohjelmakauden neljän sijasta. Arvioinneissa havaittiin myös, että virastojen ja ohjelmien täytäntöönpanotehtäviä ensi kertaa siirtävien vastuupääosastojen välisen yhteistyön täytyi saada aikaa kehittyä ensimmäisinä siirtämisen jälkeisinä vuosina, jotta virastojen ja vastuupääosastojen välille syntyi luottamuksellinen suhde. Tämä vaikutti hallintoon (ks. 4 jakso) ja viraston vakiintuneisiin käytäntöihin sen vastuupääosastojen kanssa. Lisäksi CHAFEA, INEA ja EASME vaihtoivat nimensä ja lyhenteensä, jotka ovat tärkeitä näkyvyyden ja edunsaajien kanssa käytävän läheisen vuorovaikutuksen kannalta, mutta arvioinnit osoittivat, että tällaisilla muutoksilla ei näyttänyt olevan suurta vaikutusta (ks. 5 jakso). Muutokset vaikuttivat myös virastojen organisaatiorakenteisiin. INEA ja EASME ottivat käyttöön uuden hallinnointitason. Yleensä virastojen sisäinen organisaatio vastasi arvioiden mukaan läheisesti niille annettuja tehtäviä. EACEAn ja EASMEn arvioinneissa mainittiin, että näiden virastojen rakennetta voitaisiin parantaa, ja CHAFEAn arvioinnissa mainittiin sen pieni koko ongelmana erityisesti toiminnan jatkuvuuden kannalta. Viraston suhteellisen pieni koko vaikuttaa selkeästi sen kykyyn ylläpitää tietämyksen ja toiminnan jatkuvuutta, kun keskeiset työntekijät lähtevät odottamatta virastosta tai siirtyvät toisiin tehtäviin sen sisällä.

REAn, EASMEn, INEAn ja EACEAn toimeksiantoja muutettiin ohjelmakauden aikana. EACEAn toimeksiantoa laajennettiin useaan otteeseen analysoidun ajanjakson aikana. Arvioinnit osoittivat, että muutoksien kohteena olleet virastot käsittelivät toimeksiantojensa laajennuksia joustavasti ja tehokkaasti. Kaikki neljä virastoa onnistuivat selviytymään lisääntyneestä työmäärästä ja/tai lisätehtävistä. Arvioinnit osoittivat kuitenkin, että siirtämismenettely (muun muassa kustannusvaikuttavuustutkimus, tiedottaminen neuvoston toimeenpanovirastojen komitealle, valtuutusten muutokset) osoittautui liian monimutkaiseksi

[22] Maksamiseen kuluva aika TEN-T-ohjelmassa vuonna 2015 INEAn osalta, maksusitoumusmäärärahojen toteuttaminen TEN-T- ja Marco Polo II - ohjelmissa vuonna 2014 INEAn osalta, avustuksen myöntämiseen kuluva aika Horisontti 2020 - ohjelmassa (energiatehokkuusosiota lukuun ottamatta) vuosina 2014–2015, LIFE-ohjelmassa (vain vuonna 2015) ja Fast Track Innovation - ohjelmassa (2014–2016) EASMEn osalta.

toimeksiannon suppeita laajennuksia varten. Tällä hetkellä ei ole olemassa yksinkertaistettua siirtämismenettelyä ohjelmakauden aikana tehtäviä toimeksiannon suppeita laajennuksia varten. Nämä suppeat laajennukset aiheuttivat tarpeettoman rasituksen komission yksiköille ja virastoille.

Päätelmät

Kaikkien kuuden toimeenpanoviraston arvioinneista kävi ilmi, että niiden suorituskyky on hyvä ja että ne tuottavat lisäarvoa EU:n ohjelmien hallinnointiin. Samalla arvioinnit paljastivat, että virastoilla on edelleen joitakin haasteita, joista osa on yhteisiä kaikille virastoille. Yksi niistä on virastojen komissiolle antaman poliittisen palautteen laatu, toinen on tarve päivittää eräitä oikeuskehyksen näkökohtia (yhteisymmärryspöytäkirjat tai toimeenpanovirastoja koskevat suuntaviivat). Muut haasteet ovat virastokohtaisia ja johtuvat viraston koosta, sijainnista tai hallinnoitavan ohjelmasalkun monimuotoisuudesta taikka liittyvät sisäisen valvonnan ongelmiin. Komissio ja virastot laativat ja toteuttavat toimintasuunnitelmia siitä, kuinka voidaan korjata havaitut puutteet ja vastata edessä oleviin haasteisiin.

Joitakin vastauksia näihin haasteisiin on käsiteltävä myös osana toimeenpanovirastojen tulevaisuutta koskevia pohdintoja. Komissio on esittänyt ehdotuksensa EU:n ohjelmien seuraavaksi sukupolveksi (2021–2027) ja toteuttaa parhaillaan kustannusvaikuttavuustutkimuksia määrittääkseen asianmukaisen roolin, joka toimeenpanovirastoilla pitäisi olla ohjelmien täytäntöönpanossa. Tätä varten toimeenpanovirastojen on pystyttävä jatkuvasti parantamaan suorituskykyään, toimittava edelleen kustannustehokkaasti ja syvennettävä yhteistyötä komission kanssa. Tästä yhteisestä arviointiprosessista saadut kokemukset otetaan huomioon pohdinnoissa, jotka koskevat EU:n ohjelmien seuraavan sukupolven hallinnointitehtävien siirtämistä toimeenpanovirastoille.