EUROOPA
KOMISJON

Brüssel, 29.4.2020
COM(2020) 184 final

KOMISJONI ARUANNE

EUROOPA PARLAMENDILE, NÕUKOGULE JA KONTROLLIKOJALE
Tarbija-, Tervise-, Põllumajandus- ja Toiduküsimuste Rakendusameti, Väikeste ja Keskmise Suurusega Ettevõtjate Rakendusameti, Innovatsiooni ja Võrkude Rakendusameti, Hariduse, Audiovisuaalvaldkonna ja Kultuuri Rakendusameti, Teadusuuringute Rakendusameti ning Euroopa Teadusnõukogu Rakendusameti hindamine

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

Sissejuhatus

Et oma eesmärke saavutada, toetab Euroopa Liit paljude rahastamisprogrammide kaudu mitmesuguseid poliitikavaldkondi. Nende programmide raames antakse toetusi ja muud liiki rahalisi vahendeid näiteks liikmesriikidele, ettevõtjatele, teadlastele ja vabaühendustele. ELi toimimise lepingu artikli 317 kohaselt vastutab komisjon eelarve täitmise eest. Vastavalt finantsmääruse artiklile 62 täidab komisjon eelarvet otse, koostöös liikmesriikidega, või kaudselt, usaldades eelarve täitmise ülesanded kolmandatele isikutele (nagu kolmandad riigid, liikmesriikide organisatsioonid, rahvusvahelised organisatsioonid, avaliku ja erasektori partnerlusel põhinevad asutused).

Otse juhitavate programmide puhul otsustas komisjon 2003. aastal, et asjakohane oleks delegeerida teatavate ülesannete haldamine mõne programmi rakendamisel rakendusametitele ja võimaldada komisjonil samal ajal keskenduda oma põhiülesannetele. Need ametid loodi[1] eriüksustena, kes täidavad konkreetseid ülesandeid asjaomaste projektide eluea jooksul, täidavad eelarvet ning esitavad poliitikakujundajatele asjakohast teavet. Rakendusametid on iseseisvad üksused, mis tegutsevad komisjoni järelevalve all.

Oma eesmärkide saavutamiseks viivad ametid ellu toetuste andmise ja hankemenetlusi, haldavad lepinguid ning rakendavad vajalikke eelarvemenetlusi. Peale selle pakuvad ametid tuge programmide rakendamisel, näiteks programmi rakendamist käsitleva teabe kogumisel, töötlemisel ja kättesaadavaks tegemisel. Nad jälgivad projektide edenemist ja mõju. Nad teavitavad võimalikke taotlejaid rahastamisvõimalustest ning toetavad taotlejaid ja abisaajaid menetluste kohaldamisel. Nad teavitavad komisjoni programmide rakendamisest, projektide tulemustest ja mõjust. Juhtimisülesannete allhange peaks siiski jääma asutamislepinguga ettenähtud institutsionaalse süsteemi poolt seatud piiresse. See tähendab, et asutamislepinguga institutsioonidele antud ülesannete osas, mis nõuavad poliitiliste valikute täideviimisel kaalutlusõigust, ei tohi allhanget korraldada. Samuti tuleks allhanke kohta teha kulude-tulude analüüs.

Praegu juhivad kuus rakendusametit rahastamisprogramme teadusuuringute ja innovatsiooni, hariduse, kodakondsuse, kultuuri, keskkonna, kliimameetmete, transpordi, energia, telekommunikatsiooni, põllumajanduse, toidu, tervise, tarbijate, konkurentsivõime ning väikeste ja keskmise suurusega ettevõtjate valdkonnas.

Rakendusamet	**Töötajate arv (allikas: aastaeelarved)**						
	2014	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**
Tarbija-, Tervise-, Põllumajandus- ja Toiduküsimuste Rakendusamet (CHAFEA)	50	51	60	65	71	76	79
Väikeste ja Keskmise Suurusega Ettevõtjate Rakendusamet (EASME)	308	394	437	447	462	489	506
Innovatsiooni ja Võrkude Rakendusamet (INEA)	162	197	247	267	293	302	313

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

Hariduse, Audiovisuaalvaldkonna ja Kultuuri Rakendusamet (EACEA)	436	441	442	442	442	438	438
Teadusuuringute Rakendusamet (REA)	580	630	649	670	730	745	785
Euroopa Teadusnõukogu Rakendusamet (ERCEA)	389	413	447	468	484	508	529
KOKKU	**1 925**	**2 126**	**2 282**	**2 359**	**2 463**	**2 558**	**2 650**

Enne kui komisjon delegeeris ülesanded allhanke korras nendele rakendusametitele, tegi ta kulude-tulude analüüsi (eelanalüüs). Selles analüüsis võttis komisjon arvesse mitut aspekti: 1) kooskõlastamis- ja kontrollikulud; 2) mõju inimressursile; 3) allhanke korras täidetavate ülesannete tõhusus ja paindlikkus; 4) kasutatavate menetluste lihtsustamine; 5) allhanke korras elluviidava tegevuse lähedus lõplikele abisaajatele; 6) ELi kui asjaomase ELi programmi elluviija nähtavus ning 7) vajadus hoida komisjoni sees nõuetekohast oskusteabe taset[2].

2013. aastal tehtud kulude-tulude analüüsis leiti, et teatavate programmijuhtimisülesannete delegeerimine rakendusametitele on kulutõhusam kui nende täitmine komisjonis. Analüüsis eeldati, et sidusamate programmiportfellide parem vastavusse viimine rakendusametite põhipädevustega ja identiteediga annaks märkimisväärset kvalitatiivset kasu. Samuti prognoositi, et ELi eri programmide juhtimise koondamise kaudu saadaks kasu koostoimest, lihtsustamisest ja mastaabisäästust.

Et hinnata rakendusametite tööd, on kindlaks määratud põhilised tulemusnäitajad, mida pidevalt jälgitakse. Kolm aastat pärast ameti loomist[3] ja seejärel iga kolme aasta järel peab komisjon hindama, kas amet toimib hästi. Komisjon hindab, kas kulude-tulude eelanalüüsis prognoositud tulemused on saavutatud. Selle põhjal saab komisjon kindlaks teha võimalikud parandamist vajavad valdkonnad ja vaadata vajaduse korral läbi delegeeritavate ülesannete ulatuse.

2018. ja 2019. aastal hindas komisjon eraldi kõigi kuue rakendusameti tulemusi[4]. Kõiki hindamisi toetasid välisuuringud,[5] mille puhul järgiti sama metoodikat ja kohaldati komisjoni

[2] Kulude-tulude analüüs, milles käsitletakse liidu programmidega (2014–2020) seotud teatavate rakendamisülesannete delegeerimist rakendusametitele – lõpparuanne komisjonile, 19. august 2013.
[3] Nõukogu määruse 58/2003 artikkel 25.
[4] Tarbija-, Tervise-, Põllumajandus- ja Toiduküsimuste Rakendusameti (CHAFEA) hindamine, SWD(2020) 75;
Väikeste ja Keskmise Suurusega Ettevõtjate Rakendusameti (EASME) hindamine; SWD(2020) 76;
Innovatsiooni ja Võrkude Rakendusameti (INEA) hindamine, SWD(2020) 73;
Hariduse, Audiovisuaalvaldkonna ja Kultuuri Rakendusameti (EACEA) hindamine, SWD(2020) 78;
Teadusuuringute Rakendusameti (REA) hindamine, SWD(2020) 77;
Euroopa Teadusnõukogu Rakendusameti (ERCEA) hindamine SWD(2020) 74.
[5] Uuring, mis toetab Tarbija-, Tervise-, Põllumajandus- ja Toiduküsimuste Rakendusameti (CHAFEA) hindamist 2014.–2016. aastal, avaliku poliitika ja halduse instituut (PPMI), strateegia- ja hindamisteenuste keskus (CSES) ja Maastrichti ülikool;
Väikeste ja Keskmise Suurusega Ettevõtjate Rakendusameti (EASME) hindamine 2014.–2016. aastal, Valdani Vicari & Associati ja Deloitte;
Uuring, mis toetab Innovatsiooni ja Võrkude Rakendusameti (INEA) hindamist 2014.–2016. aastal, strateegia- ja hindamisteenuste keskus (CSES), avaliku poliitika ja halduse instituut (PPMI) ning tööstusuuringute keskus (CSIL);
Uuring, mis toetab Hariduse, Audiovisuaalvaldkonna ja Kultuuri Rakendusameti (EACEA) hindamist 2015.–2017. aastal, avaliku poliitika ja halduse instituut (PPMI);

parema õigusloome põhimõtteid[6]. Hindamise käigus analüüsiti, kas ametid olid täitnud oma ülesandeid tõhusalt ja tulemuslikult, kas ametite programmiportfellide haldamises esines kattumisi, puudujääke või vastuolusid ning kas iga ameti ülesanded olid selgelt eraldatud vastutavate peadirektoraatide ja muude rakendusametite ülesannetest[7]. Hinnangud hõlmavad tagasiulatuvat kulude-tulude analüüsi, milles võrreldakse kolmeaastase hindamisperioodi tegelikke tulemusi kulude-tulude eelanalüüsis prognoositud tulemustega.

Hinnangutes käsitletakse 2014.–2016. aastat CHAFEA, INEA ja EASME puhul, 2015.–2017. aastat EACEA puhul ning 2015. aasta keskpaika kuni 2018. aasta keskpaika ERCEA ja REA puhul. Hindamisperioodid on erinevad, kuna ametid loodi eri aegadel.

Tulemused

Üldiselt näitasid hindamised, et kõik kuus rakendusametit olid analüüsitud ajavahemikul tõhusad ja tulemuslikud. Nad täitsid oma eesmärgid ning suurema osa põhiliste tulemusnäitajatega seotud eesmärkidest. Nad olid võimelised tulema toime keeruliste tingimustega, sealhulgas uute volitustega, portfelli, organisatsioonilise struktuuri ja juhtimise muudatustega, samuti väga suure töökoormusega perioodidega ja piiratud arvu töötajatega. Küsitletud sidusrühmad andsid üldjoontes väga positiivse hinnangu rakendusametite ja komisjoni talituste vahelisele suhtele, mis võimaldab komisjonil keskenduda oma põhiülesannetele ning olla kursis programmide rakendamisega ja tulemustega. Ametitega kokkupuutuvad abisaajad ja eksperdid andsid ametitele väga positiivse hinnangu ning ametite töötajad olid üldiselt rahul rakendusametite kui tööandjatega.

Vaatamata sellele positiivsele üldpildile tehti eraldi hindamiste käigus kindlaks hulk probleeme ja nendega seotud puudujääke. Need probleemid on seotud järgmisega: 1) rakendusametite eesmärkide saavutamine; 2) asjaolu, et mitu ametit juhivad sama programmi osi; 3) programmiportfellide mitmekesisus; 4) suhe vastutavate peadirektoraatidega; 5) suhe abisaajatega; 6) kulutõhusus; 7) personalijuhtimine ja 8) volituste muutumine. Järgnevates peatükkides käsitletakse neid kaheksat probleemi üksikasjalikult. Komisjon võtab saadud õppetunde arvesse, kui ta valmistub 2021.–2027. aasta mitmeaastase finantsraamistiku programmidega seotud ülesandeid rakendusametitele delegeerima.

1. Head tulemused (peaaegu kõigi) põhiliste tulemusnäitajate puhul

Üldiselt juhtisid kuus rakendusametit delegeeritud programme tõhusalt ning saavutasid enamiku põhiliste tulemusnäitajate puhul väga head tulemused[8]. Rakendusametite näitajad

---

Uuring, mis toetab Teadusuuringute Rakendusameti (REA) hindamist 2015.–2018. aastal, avaliku poliitika ja halduse instituut (PPMI), strateegia- ja hindamisteenuste keskus (CSES) ja IDEA Consult;
Uuring, mis toetab Euroopa Teadusnõukogu Rakendusameti (ERCEA) hindamist 2015.–2018. aastal, strateegia- ja hindamisteenuste keskus (CSES) ning avaliku poliitika ja halduse instituut (PPMI).

[6] Komisjoni talituste töödokument parema õigusloome suuniste kohta: https://ec.europa.eu/info/files/better-regulation-guidelines_en
Parema õigusloome vahendid: https://ec.europa.eu/info/better-regulation-toolbox_et

[7] Komisjoni parema õigusloome suuniseid kohaldati proportsionaalselt. Ei olnud vaja hinnata ELi lisaväärtuse ega asjakohasuse kriteeriume, kuna ametid täidavad ülesandeid, mille liidu seadusandja oli komisjonile usaldanud.

[8] Hindamistega samal ajal tegi Euroopa Kontrollikoda auditi INEA tulemuslikkuse kohta Euroopa ühendamise rahastu programmi rakendamisel (7. novembri 2019. aasta eriaruanne nr 19/2019 „INEA tegevus on kasu toonud, kuid Euroopa ühendamise rahastu puudustega tuleb tegeleda“). Seoses INEA põhiliste tulemusnäitajatega tunnistas kontrollikoda, et INEA täitis eesmärgid, aga soovitas kehtestada tulevaste põhiliste tulemusnäitajate puhul rohkem tulemustele suunatud eesmärgid ja näitajad. Komisjon väitis oma vastuses

iseloomustavad finantsjuhtimist, eelkõige õigeaegset hindamist ja toetuste määramist – teavitamiseni, lepingute sõlmimiseni ja toetuste andmiseni kuluv aeg ning maksete tegemine õigel ajal. Mõni amet saavutas järjekindlalt kõik õigeaegse hindamise, toetuslepingute sõlmimise ja maksete tegemisega seotud eesmärgid või suurema osa neist (REA, ERCEA, EACEA, CHAFEA) või isegi ületas eesmärke (INEA maksete tegemiseni kuluva aja puhul). Vaid üksikud rakendusametid ei saavutanud mõnda eesmärki – EASME programmitöö perioodi alguses ja INEA ühel aastal (2015) seoses maksete tegemiseni kuluva ajaga ühe eelmise programmitöö perioodi programmi puhul. Peale selle täitsid mitu ametit igal aastal täielikult oma tegevuseelarve – REA, ERCEA. Tänu sellisele tõhusale finantsjuhtimisele võib mõne tulemusnäitaja puhul olla võimalik seada kõrgemaid eesmärke.

Seoses tehingute seaduslikkuse ja korrektsusega leiti, et 2014.–2020. aasta programmide veamäärad on madalamad kui eelneva põlvkonna programmide puhul (2007–2013). Ametid juhivad aga endiselt 2007.–2013. aasta programmide projekte ning hindamisperioodil olid kolme ameti – REA, EASME ja EACEA – iga-aastastes tegevusaruannetes 2007.–2013. aasta programmide kohta endiselt alles reservatsioonid seoses veamääradega, mis ületavad 2 % suurust olulisuse künnist. See on varasemast ajast pärit probleem, mis kaob järk-järgult, kui kõik nende programmide projektid on lõpetatud[9]. Ainult ühel praeguse programmitöö perioodi programmil – väikeste ja keskmise suurusega ettevõtjate programmil COSME – oli ajutiselt kõrge veamäär, mis eeldas rakendusametilt (EASME-lt) 2018. aastal reservatsiooni esitamist. Rakendusamet on kehtestanud parandusmeetmed, mis parandasid olukorda, ning 2019. aastal reservatsiooni enam ei esitatud.

Hindamiste käigus tehti kindlaks, et infotehnoloogiavahendite ja menetluste täiustamine oli üks põhiteguritest, mis aitas kaasa ametite põhiliste tulemusnäitajate paranemisele. Uute infotehnoloogiavahendite kasutuselevõtuga parandas CHAFEA tegevuse tõhusust ning võimaldas ülesandeid oma projektijuhtimissüsteemide alusel paremini täita. ERCEA ja REA rakendatud haldusalased lihtsustused – üleminek elektroonilisele aruandlusele ja osaliselt automatiseeritud töövoogudele – parandasid tõhusust. EACEA lihtsustas ja ühtlustas oma sisekorda ja programmijuhtimise korda veelgi. INEA parandas ja lihtsustas maksemenetlusi[10].

Hinnangud näitavad, et rakendusametid on kehtestanud asjakohased protsessid ja menetlused ning et neil on sisekontrollisüsteemid, mis aitavad parandada tõhusust ja tulemuslikkust. Ametid on välja töötanud ranged sisekontrollistandardid (välja arvatud EACEA, kes märkis 2017. ja 2018. aastal, et tema sisekontrollisüsteem toimis osaliselt), sealhulgas finants- ja inimressursside haldamise valdkonnas. Nad on seadnud sisse palju kontrolli- ja aruandlusmehhanisme, mis võimaldavad eesmärkide täitmisel tehtud edusamme hoolikalt jälgida ning toimingute suhtes avalduvaid riske vältida ning õigel ajal ja tõhusalt leevendada.

EACEAt käsitlevas hinnangus juhiti tähelepanu olulistele puudujääkidele, mis tehti kindlaks siseauditi talituse kahes auditis toetuste haldamise kohta – alates konkursikutsest kuni lepingute sõlmimiseni ja alates projektide järelevalvest kuni maksmiseni. Need puudujäägid olid muu hulgas seotud ameti valikumenetluse korralduse ja rakendamisega programmide „Erasmus+“ ja „Loov Euroopa“ puhul. Auditisoovituste kohaselt on vaja meetmeid võtta

kontrollikoja aruandele, et INEA põhilised tulemusnäitajad on piisavad, et mõõta INEA tulemuslikkust komisjonilt saadud volituste rakendamisel, ning et neid tulemusnäitajaid tuleks eristada näitajatest, mida kasutatakse programmide endi tulemuste mõõtmisel.

[9] Väikese rahalise mõju tõttu rakendusametite üldisele finantsportfellile need kolm rakendusametit oma 2019. aasta tegevusaruannetesse enam reservatsioone ei lisanud.

[10] Euroopa Kontrollikoja eriaruanne INEA tulemuslikkuse kohta kinnitas, et INEA oli saavutanud tänu standardmenetlustele head juhtimistulemused.

seoses toetuste kontrollikeskkonnaga, hindamisprotsessiga, hindamiskomiteedega ja ekspertide rolliga ning ka lepingute sõlmimise etapiga. Nende küsimustega tegelemiseks koostas amet kummagi auditi põhjal tegevuskava ja viis selle ellu ning muutis oma ettepanekute hindamise menetlust. Üks peamistest meetmetest, mis ameti uus juhtkond võttis, oli ulatuslik organisatsiooniline muudatus ameti sisekontrolli raamistiku täiustamiseks ja selle struktuuri parandamiseks. Olukord on nüüd paranenud – siseauditi talitus on esimese auditiga seotud soovitused (alates konkursikutsest kuni lepingute sõlmimiseni) täidetuks lugenud. Seega ei esitanud amet oma 2019. aasta tegevusaruandes enam sisekontrolliga seotud puudujääke käsitlevat reservatsiooni. Seoses teise auditiga (alates projektide järelevalvest kuni maksmiseni) eeldatakse, et siseauditi talitus loeb kõik veel täitmata soovitused täidetuks 2020. aasta keskpaigaks. Komisjon ja eelkõige EACEA eest vastutavad peadirektoraadid jälgisid tähelepanelikult, kuidas selgemaks muudetud ja tõhustatud järelevalvemehhanismide kaudu on rakendatud sisekontrolli tugevdamise meetmeid.

2. Mitu ametit juhivad üht ELi programmi – kuidas tagada ühetaoline rakendamine

2014. aasta järgsel ajavahemikul juhib teadusuuringute programmi „Horisont 2020“ mitu rakendusametit. „Horisont 2020“ on rahaeraldiste poolest suurim rakendusametitele delegeeritud programm. 2013. aastal otsustas komisjon delegeerida programmi „Horisont 2020“ eri osad neljale eri ametile – REA, ERCEA, INEA ja EASME. Et tagada programmi „Horisont 2020“ ühtne rakendamine, loodi 2014. aastal ühine tugikeskus (nüüd ühine rakenduskeskus), mis asub ühes komisjoni talituses (teadusuuringute ja innovatsiooni peadirektoraat). Selle eesmärk on pakkuda programmiga tegelevatele komisjoni peadirektoraatidele, rakendusametitele ja ühisettevõtetele ühtset tuge tegevusprotsessides, mis on seotud toetuste haldamisega, infotehnoloogiaga, auditi-, andmehaldus- ja õigusteenustega.

Kuigi neli asjaomast rakendusametit tunnistasid üldiselt vajadust standardsema lähenemisviisi järele teadusuuringute valdkonnas, kujutas see endast Euroopa Teadusnõukogu iseärasuste tõttu ERCEA jaoks probleemi. Amet näitas üles paindlikkust selles osas, kuidas mõned tema töö erinevamad aspektid oleks võimalik ühise lähenemisviisiga lõimida. Need aspektid hõlmasid järgmist: toetused üksikutele abisaajatele, mitte ainult asutustele; erinevused ekspertide valimises ja haldamises; nõue alluda teaduslikule nõukogule ning sellest tulenevad erinevused projekti aruandluses ja järelmeetmetes. Kuigi piirangud ilmnesid selles, kui kiiresti ühine tugikeskus oli võimeline uusi infotehnoloogiavahendeid uute rahastamisvahendite kasutuselevõtu toetamiseks välja töötama, on leitud, et keskus on konkreetsete vajaduste katmisel reageerimisvõimeline.

REA-le anti volitus osutada haldus- ja logistikaalaseid tugiteenuseid kõigile programmi „Horisont 2020“ juhtimises osalevatele üksustele. Hindamise käigus leiti, et REA volituste laiendamine ühiste haldus- ja logistikaalaste tugiteenuste osutamisele teadusuuringute ja innovatsiooni valdkonnas on suurendanud sidusust, eelkõige tänu ühise lähenemisviisi kasutuselevõtule programmi „Horisont 2020“ puhul. Samuti volitati READ osutama osalejate kontrollimise teenuseid, mitte üksnes programmi „Horisont 2020“, vaid ka mitmesuguste muude programmide puhul: programmid „Erasmus+“, „Loov Euroopa“, „Kodanike Euroopa“, Euroopa vabatahtlik humanitaarabikorpus, ettevõtete konkurentsivõime ning väikeste ja keskmise suurusega ettevõtjate programm (COSME), tervise- ja tarbijaprogrammid, söe ja terase teadusfond, konkurentsivõime ja uuendustegevuse raamprogramm, Sisejulgeolekufond, Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifond, õiguste, võrdõiguslikkuse ja kodakondsuse programm, õigusprogramm ning fond, mis on ette nähtud

põllumajandustoodetega seotud teavitamis- ja müügiedendusmeetmete rakendamiseks siseturul ja kolmandates riikides.

Alates 1. jaanuarist 2018 koondas komisjon osana ühtsest elektrooniliste andmete vahetuse kohast (SEDIA) kolmandate isikute õigusliku tausta kontrolli ning kõigi toetusi ja hankeid rakendavate komisjoni talituste ja rakendusametite finantssuutlikkuse hinnangute ettevalmistamise REAsse. Keskseid tugiteenuseid hallates ja pakkudes osutas REA oma klientidele ja muudele sidusrühmadele kvaliteetset ja tõhusat teenust. Ta täitis põhiliste tulemusnäitajatega seotud eesmärgid või ületas neid. Amet tuli hästi toime suurenenud töökoormusega pärast tema volituste laiendamist SEDIA-le. Üldiselt näitavad need muutused, et komisjoni talituste ja rakendusametite jaoks on REAst saamas keskne tugiteenuste osutaja.

3. Üks amet juhib mitut ELi programmi – kuidas tulla toime mitmekesisusega

Hindamised näitasid, et töö võrdlemisi suure hulga mitmekesiste teemavaldkondade ja ülesannetega võib seada ohtu ametite tõhususe. Näiteks EACEA-le delegeeritud toimingute laiaulatuslikkus (programmid „Erasmus+“, „Loov Euroopa“, „Kodanike Euroopa“, Euroopa solidaarsuskorpus ja Euroopa vabatahtlik humanitaarabikorpus) tähendab, et amet pidi ulatuse ja mahu poolest toime tulema üsna erinevate toimingutega. CHAFEA juhib programme tarbijate, tervise, põllumajanduse ja toiduohutuse valdkonnas. Tema ülesanded hõlmavad hanget, toetuste haldamist ja poliitiliste ürituste korraldamist. Programmide ja ülesannete mitmekesisuse tõttu korraldati CHAFEA eri üksuste töö üsna erinevalt. Sellega kaasnes keeruline töökeskkond, kus on koostoimeks vähe võimalusi.

EASME haldab suurt programmiportfelli, kuhu kuuluvad COSME, programm „Horisont 2020“, keskkonna ja kliimameetmete programm (LIFE) ning Euroopa Merendus- ja Kalandusfond (EMKF). Kuigi ameti tegevust peeti kokkuvõttes tõhusaks, kaasnes mitmekesise portfelliga suur töökoormus ja vajadus kooskõlastada tegevust paljude vastutavate peadirektoraatidega. Seetõttu oli uute konkursikutsete ja neile järgnevate toimingute haldamine keerulisem.

INEA puhul tuvastati hindamise käigus portfelli mitmekesisusega seotud probleemid: näiteks mainiti, et tõhusust võib olla võimalik suurendada, kui tööprogrammide ettevalmistamisel parandatakse konkursikutsete kavandamist Euroopa ühendamise rahastu kolmes sektoris – transport, energia ja telekommunikatsioon.

Ametite programmiportfellid hinnati sidusateks, kuigi oodati edasist koostoime paranemist. 2016. aastal algatasid komisjon ja INEA Euroopa ühendamise rahastu raames konkursikutse, et leida energia ja transpordi valdkonnas koostoimeprojekte. See ühine konkursikutse ei saavutanud oodatud edu täielikult, sest Euroopa ühendamise rahastu määruse kohased abikõlblikkuse tingimused olid liiga piiravad. Koostoimet eeldati ka Euroopa ühendamise rahastu ning programmi „Horisont 2020“ transpordi- ja energiaharude vahel, kuid eeskätt eri ajakavade tõttu (taristuprojektide koostamine uurimuste põhjal võtab aega) oli koostoimet oodatust vähem[11].

[11] Euroopa Kontrollikoja eriaruandes INEA tulemuslikkuse kohta kinnitati, et Euroopa ühendamise rahastu ja programmi „Horisont 2020“ vahel ning Euroopa ühendamise rahastu eri harude vahel ei ole veel täielikult lisakoostoimet saavutatud.

EASME kohta märgiti hinnangus, et tänu ameti juhitavate mitmesuguste programmide temaatilistele sarnasustele on olemas suur võimalus nende programmide koostoimeks. Vaatamata sellele, et amet on üles ehitatud mitut programmi haldavate osakondadena, mis soodustavad programmideülest koostööd, täheldati hindamise käigus kalduvust töötada isolatsioonis. See tulenes asjaolust, et eri eesmärkide ja menetluste tõttu oli keeruline koostoimet saavutada. Leiti aga, et Euroopa ettevõtlusvõrgustik, mida kasutati nii programmi „Horisont 2020“ väikeste ja keskmise suurusega ettevõtjate rahastamisvahendi kui ka COSME programmi puhul, on hea näide koostoime kohta. Programmide „Life“ ja „Horisont 2020“ lisamine sama ameti portfelli võimaldas saavutada täiendava koostoime projektide vahel, mis käsitlesid jätkusuutlikkust ja üleminekut kliimaneutraalsele majandusele.

Mõnel juhul tuleks parandada ka sarnaste infotehnoloogiavahendite ja -protsesside kasutamisest tulenevat koostoimet, näiteks CHAFEAs ja INEAs. Euroopa ühendamise rahastu telekommunikatsiooniharu abisaajate arv ja liigid erinevad rahastu kahe muu haru omadest ning see piirab koostoime ulatust. EASMEs on üritatud eri programmide menetlusi ja vorme ühtlustada. Programmi „Horisont 2020“ ühise lähenemisviisi ja ühiste vahendite kohaldamine muude programmide suhtes on alanud mõningase eduga INEAs Euroopa ühendamise rahastu puhul ning EASMEs Euroopa Merendus- ja Kalandusfondi ja COSME puhul ning piiratud eduga CHAFEAs. Nende kohaldamine programmi „Life“ suhtes EASMEs alles algas ja selle kohta ei ole hinnang veel kättesaadav.

Teemavaldkondade mitmekesisus tuleneb vastutavate peadirektoraatide suurest arvust. Sellel on mõju üksikute rakendusametite juhtimisele, aga ka praktilisele koostööle ametite ja peadirektoraatide vahel.

4. Suhe vastutavate peadirektoraatidega – koostöö tegemine

Raammääruses[12] on kehtestatud üldsätted kõigi rakendusametite kohta. Kõik ametid on asutatud eraldi komisjoni otsusega (asutamisakt) ning programmid delegeeritakse delegeerimisaktidega, milles on kindlaks määratud vastutavad peadirektoraadid. Iga ameti ja tema eest vastutava peadirektoraadi (vastutavate peadirektoraatide) vahelises vastastikuse mõistmise memorandumis on kehtestatud paindlikud sätted, et tagada poliitika üldine sidusus ning teabevahetus ameti ja tema eest vastutavate peadirektoraatide vahel, vältimaks dubleerimist ja mikrojuhtimist. Komisjon esitas suunistes rakendusametite kohta[13] ka lisajuhised.
Üldiselt ei tuvastatud ametite ja nende eest vastutavate peadirektoraatide vahel dubleerimist, kattumist ega vastuolusid. Leiti, et ametite ja nende eest vastutavate peadirektoraatide kohustused olid üldjuhul selgelt piiritletud. Hindamiste käigus leiti, et ametite ja komisjoni vahelisi ametlikke ja mitteametlikke teabevahetusmehhanisme kasutati piisavalt tihti ja tõhusalt tagamaks, et vastutavad peadirektoraadid on kursis ametite tulemuslikkusega ja ELi programmide rakendamise seisuga. Positiivseks peeti ka komisjoni ametnike lähetamist rakendusametite juhtivatele ametikohtadele ning suure hulga töötajate varasemaid kogemusi komisjoni talitustes, sest see tähendas, et ametitele olid kättesaadavad ulatuslikud eksperditeadmised ning teadmised vastutavate peadirektoraatide programmidest ja poliitikast (eelkõige üleminekuperioodil). Samuti soodustas see tihedamaid suhteid poolte vahel.

[12] Nõukogu 19. detsembri 2002. aasta määrus (EÜ) nr 58/2003, millega kehtestatakse nende täitevasutuste põhikiri, kellele usaldatakse teatavad ühenduse programmide juhtimisega seotud ülesanded (EÜT L 11, 16.1.2003, lk 1).
[13] Liidu eelarvest rahastatavate rakendusametite loomise ja tegevuse suunised (C(2014) 9109).

Üksikutel juhtudel teatati tõenditest töö mõningase dubleerimise ja mikrojuhtimise kohta (CHAFEA). Mõnel muul juhul tuli vastutava peadirektoraadi järelevalverolli selgitada või ajakohastada (EACEA). Kui EASME hakkas juhtima uusi programme, mida varem oli juhtinud komisjon, ja näiteks kui EASMEsse võeti tööle komisjoni töötajad, muutus ülesannete jaotus ameti ja tema eest vastutava peadirektoraadi vahel mõnel juhul ebamäärasemaks. Teatud juhtudel ilmnes hinnangutest, et vastastikuse mõistmise memorandumeid ja suuniseid rakendusametite kohta saaks mõnel juhul täiustada, määratledes paremini vastutavate peadirektoraatide rolli juhtimisel ning ülesannete jaotuse ameti ja vastutava peadirektoraadi vahel. 2019.–2020. aastal analüüsis komisjoni siseauditi talitus ühtlasi olukorda seoses rakendusametite juhtimise ja järelevalvega. Selle analüüsi põhjal esitas talitus hulga parimaid tavasid või nõuandeid (nt järelevalve ja juhtiva vastutava peadirektoraadi rolli selgem määratlemine, suunised sisekontrolli järelevalve ja aruandluse kohta jne), mida komisjoni talitused rakendusametite järelevalveraamistiku läbivaatamisel edaspidi arvesse võtavad.

Leiti, et ka vahemaa takistas heade suhete hoidmist ametite ja nende eest vastutavate peadirektoraatide vahel. CHAFEA puhul leiti, et Luxembourgis asuva ameti ja mõne tema Brüsselis asuva vastutava peadirektoraadi vaheline vahemaa oli teatud juhtudel ameti ja komisjoni talituste vaheliste probleemide põhjus. EACEA hindamine näitas, et ameti ümberkolimine Brüsselis vastutavate peadirektoraatide hoonete lähedale aitas kaasa dialoogile ja parandas nendevahelist koostööd.

Otsustava tähtsusega on ametite ja komisjoni talituste vaheline suhtlus: vastu on võetud mitmesugused ametlikud meetmed (juhtkomiteede koosolekud) või mitteametlikud meetmed (korrapärased kohtumised komisjoni üksuse ja ameti kontaktüksuse vahel või otsene juurdepääs andmebaasidele), et hõlbustada tõhusat teabevahetust ning otsekontakti ameti ja vastutavate peadirektoraatide vahel. Teabevahetus on eriti oluline olukordades, kus ametid peavad programmi rakendamise tulemuste kohta aru andma.

Üks rakendusametite loomise eesmärke oli võimaldada komisjonil keskenduda eelkõige oma põhiülesannetele. Hindamised kinnitasid, et rakendusametite olemasolu ja nende roll programmide rakendamisel on võimaldanud komisjonil keskenduda poliitikakujundamisele. Poliitikakujundamine sõltub aga osaliselt tagasisidest programmide ja projektide rakendamise kohta. Rakendusametitel on oluline osa selle teabe kogumisel kohapeal ning selle muutmisel poliitiliseks tagasisideks, mida komisjoni talitused vajavad. Hindamised näitasid, et kõik kuus rakendusametit annavad komisjonile poliitilist tagasisidet ja konkreetsete teemade kohta mõnikord juba väga ulatuslikult.
Ametid esitavad seda tagasisidet eri kanalite kaudu: koosolekud, aruanded, infotunnid või andmete jagamine. Sellist poliitilist tuge võidakse pakkuda korrapäraselt või vastutava peadirektoraadi konkreetsete taotluste alusel. REA töötas välja tervikliku ja struktureeritud poliitilise tagasiside andmise mehhanismi, lõi projektide järelevalve ja poliitilise tagasiside rakkerühma ning koostas poliitikavariantide kataloogi, et aidata tema eest vastutavatel peadirektoraatidel oma poliitilise toe vajadust paremini sõnastada. Poliitilise tagasiside asjakohasuse parandamiseks korraldati algatusi, näiteks üritusi, mille eesmärk oli vaadata üle saadud kogemused ja uurimistulemused projektide teemavaldkondade kaupa, ning loodi töötajate võrgustik. REA tegeles selle valdkonnaga edasi, töötades välja iga-aastased poliitilise tagasiside kavad, mis on kohandatud iga delegeeritud programmiosaga, milles rakendusamet ja selle eest vastutav peadirektoraat on kokku leppinud. 2016. aasta juulis võttis EACEA vastu teadmushalduse strateegia. Sellele järgnes ülevaate koostamine ameti eri üksuste asjakohastest tavadest, täiustamispotentsiaali analüüsimine ning selle potentsiaali ärakasutamiseks vajaliku tegevuse kindlakstegemine. Samuti tehti ettepanek mõne näitaja

kohta, mille alusel poliitilist tuge hinnata. INEA esitas oma vastutavale peadirektoraadile korrapäraselt riigipõhiseid aruandeid, mis sisaldasid üksikasju projektide kohta, mida Euroopa ühendamise rahastu kaudu toetatakse, ning aruandeid iga mitut riiki hõlmava transpordiprojekti kohta (üleeuroopalise transpordivõrgu koridorid). CHAFEA jagas vastutavate peadirektoraatidega oma järelevalveandmebaasi. ERCEA andis komisjoni talitustele kasulikku tagasisidet infotundide ja andmeanalüüsi kaudu. Üldiselt on tagasisidet antud vastusena konkreetsetele toetustaotlustele, et esitada teavet ja/või analüüsiandmeid konkreetsete poliitikateemade kohta, nagu kliimamuutused, tehisintellekt ja gravitatsioonilained. Seda, kuidas EASME esitas poliitilist tagasisidet energiatõhususe kohta, peeti heaks tavaks teabe sisu tõttu (EASME esitatud teave oli sihipärane, kvaliteetne ja alati väga kasulik) ning selle õigel ajal esitamise tõttu.

Hindamised näitasid aga, et vaatamata neile headele tavadele on rakendusametite antav poliitiline tagasiside üldiselt standardimata ning see koostatakse vastavalt vajadusele. Komisjoni talitustes on vaja ametite pakutavat poliitilist tagasisidet laiemalt tunnustada ja teadlikkust sellest tagasisidest suurendada. Rakendusametid ja komisjon peavad veel selle poliitilise tagasiside sisu, laadi, hulga ja korrapärasuse ühisel kokkuleppel määratlema. Hindamisel juhiti tähelepanu asjaolule, et üks peamistest järgmise programmitöö perioodi probleemidest on vajadus ametite ja komisjoni tihedama koostöö järele ning leppida kokku teabe jagamises.

Üks näide sellisest lähenemisviisist on seotud programmi „Horisont 2020“ ühise tugikeskusega. Ühine tugikeskus on alustanud poliitilise tagasiside andmise määratlemist programmiga „Horisont 2020“ tegelevate rakendusametite tegevusprotsessina. Selleks on vaja nii vastutavate peadirektoraatide teavet, et määratleda ja sõnastada paremini vajadus poliitika seisukohast olulise teabe hankimise järele, kui ka rakendusametite teavet, et teha kindlaks, mida on võimalik esitada.

2019.–2020. aastal analüüsis komisjoni siseauditi talitus seda, kuidas programmi „Horisont 2020“ rakendavad rakendusametid ja ühisettevõtted annavad poliitilist tagasisidet. Selle analüüsi põhjal esitas talitus hulga parimaid tavasid või nõuandeid, mida võiks edaspidi poliitilise tagasiside mehhanismide kujundamisel rakendada: nt poliitilise tagasiside määratlemine, poliitilise tagasiside andmise protsessi kindlaksmääramine, poliitilise tagasisidega seotud vajaduste kindlaksmääramine või poliitilise tagasiside andmise hõlbustamine igat liiki programmide puhul (mitte üksnes poliitikast juhinduvad programmid, vaid ka alt üles lähenemisviisil põhinevad programmid). Analüüsis keskenduti konkreetselt programmile „Horisont 2020“, aga seda tuleks laiendada ka muude ELi programmide juhtimisele.

5. Lähedus abisaajatele – sihtotstarbelised ühtsed kontaktpunktid, kes püüdlevad aina parema teenuste osutamise poole

Kõik ametid saavutasid oma eesmärgid seoses lähedusega abisaajatele ja ELi programmide nähtavusega. Ametite juhitud programmide abisaajate rahulolumäärad olid kõrged kõigi kuue ameti puhul: EASME 76 %, CHAFEA 80 %, REA 86 %, INEA 87 %, EACEA ja ERCEA 89 %. Mõni amet – REA, EACEA ja CHAFEA – kasutab ettepanekute hindamisel ka sõltumatuid väliseksperte. Nende ekspertide rahulolu ametite osutatavate teenustega on samuti väga suur. Edututе taotlejate rahulolu on ilmselgelt väiksem. Oma hanketegevuse tõttu hindab CHAFEA ka teenuseosutajate rahulolumäära. Teenuseosutajate suhteliselt madal rahulolumäär (58 %) on seotud nii rahastamisvahendi laadiga kui ka CHAFEA osutatava teenuse kvaliteedi teatavate aspektidega – näiteks taotlusprotsessi pikkusega, tagasiside

andmisega ettepaneku kohta ja lepinguläbirääkimistega – ning ameti teenuse muude aspektidega.

Eri hindamiste käigus korraldatud uuringutes osalenud abisaajad pidasid kiiduväärseks lihtsustuste arvu (CHAFEA), rangeid professionaalsusnõudeid (INEA), teenustele suunatud suhtumist (EASME), töötajate pädevust (EACEA), tõhusaid menetlusi (INEA) ning täiustatud ja lihtsustatud maksemenetlusi (INEA).

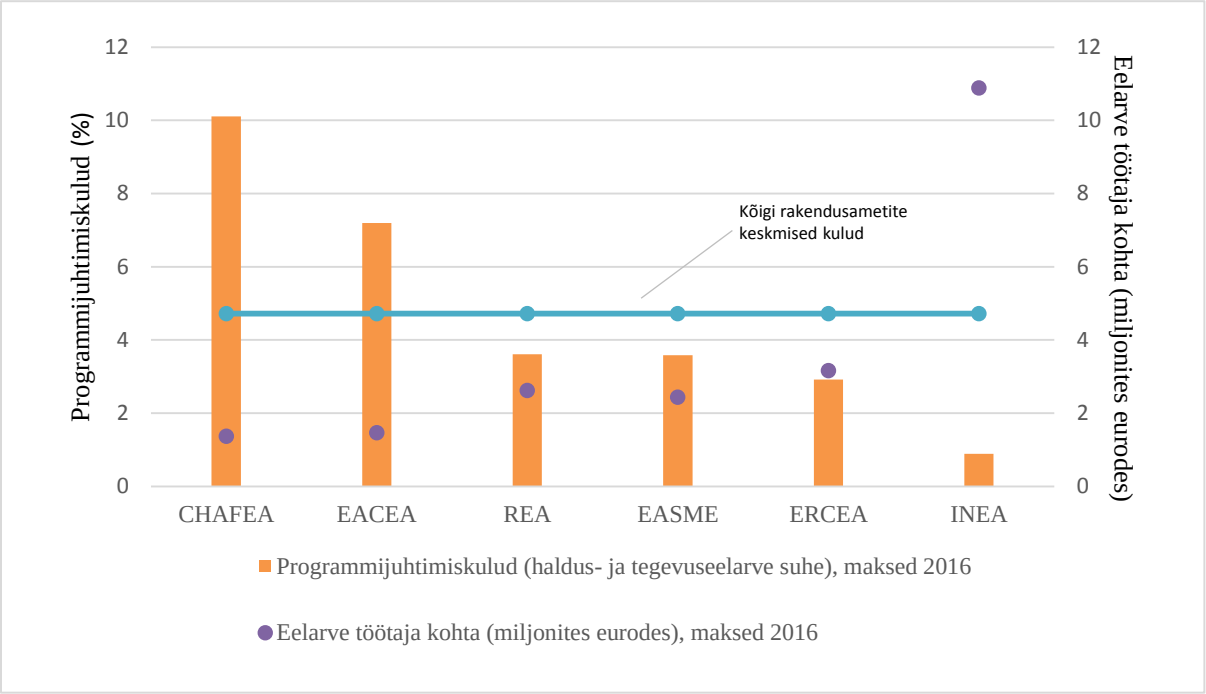
Abisaajad ja edutud taotlejad nimetasid ka parandamist vajavaid valdkondi. Muu hulgas tuleb mainida järgmist: parem teabevahetus ja tagasiside (INEA); sõltumatute ekspertide valimisega seotud protsesside tugevdamine, ekspertide nimekirjade kinnitamine ja komisjoni töötajate osalemine projektide järelevalves (REA); olemasolevate IT-vahendite kasutajasõbralikkus ja funktsionaalsus (REA, CHAFEA, EACEA, INEA); ametiväline teabevahetus (EACEA); pakkumiskutsetele vastamiseni kuluv aeg (EASME) või eetikakontroll ja järelevalveprotsess (ERCEA).

Ametid rakendasid mitmesuguseid meetmeid, et suurendada programmide nähtavust. Nende hulka kuulusid teabepäevad, projektijuhtimise seminarid, sotsiaalmeediavahendite ennetav kasutamine ning kvaliteetsed graafilised ja teabematerjalid. Ametid täiustasid oma veebisaite, esitades asjakohased programmidega seotud materjalid, näiteks teabe projekti kohta, brošüürid, kaardid ja statistika. Tänu ametite kasutatavate teabevahetuskanalite suurele hulgale on programmide nähtavus paranenud.

6. Olulise kokkuhoiu ja lihtsustamise saavutamine – pidev püüdlemine suurema kulutõhususe poole

Hinnangutest ilmnesid olulised erinevused rakendusametite programmijuhtimiskuludes. Leiti, et programmi „Horisont 2020“ rakendavad rakendusametid olid kulutõhusamad kui EACEA ja CHAFEA. Selles rakendusametite rühmas olid programmijuhtimiskulud (haldus- ja tegevuseelarve maksete suhe) väiksemad kõigi ametite keskmisest 4,72 %, ulatudes 2016. aastal 0,89 %st (INEA) 3,61 %-ni (REA, sealhulgas ühiste haldus- ja logistikaalaste tugiteenuste osutamine[14]). Seevastu CHAFEA programmijuhtimiskulud moodustasid 2016. aastal 10,11 % ja EACEA omad 7,20 %. Neil kahel rakendusametil on ühtlasi kõige väiksemad eelarved töötaja kohta; EACEA eelarve oli 2016. aastal 1,46 miljonit eurot ja CHAFEA eelarve oli 1,37 miljonit eurot (võrreldes kõigi ametite keskmisega 3,65 miljonit eurot). EACEA puhul on see eelkõige seotud programmiportfelli keerukuse ja mitmekülgsusega, taotlejate ja abisaajate mitmekesisusega, taotluste ja toetuste suure arvuga ning toetuste väikese keskmise suurusega. CHAFEA puhul on see seotud programmiportfelli mitmekülgsusega, ameti väiksusega ning suuremate keskmiste tööjõukuludega, mis tulenevad töötajate kõrgest kvalifikatsioonist ning ameti asukohast.

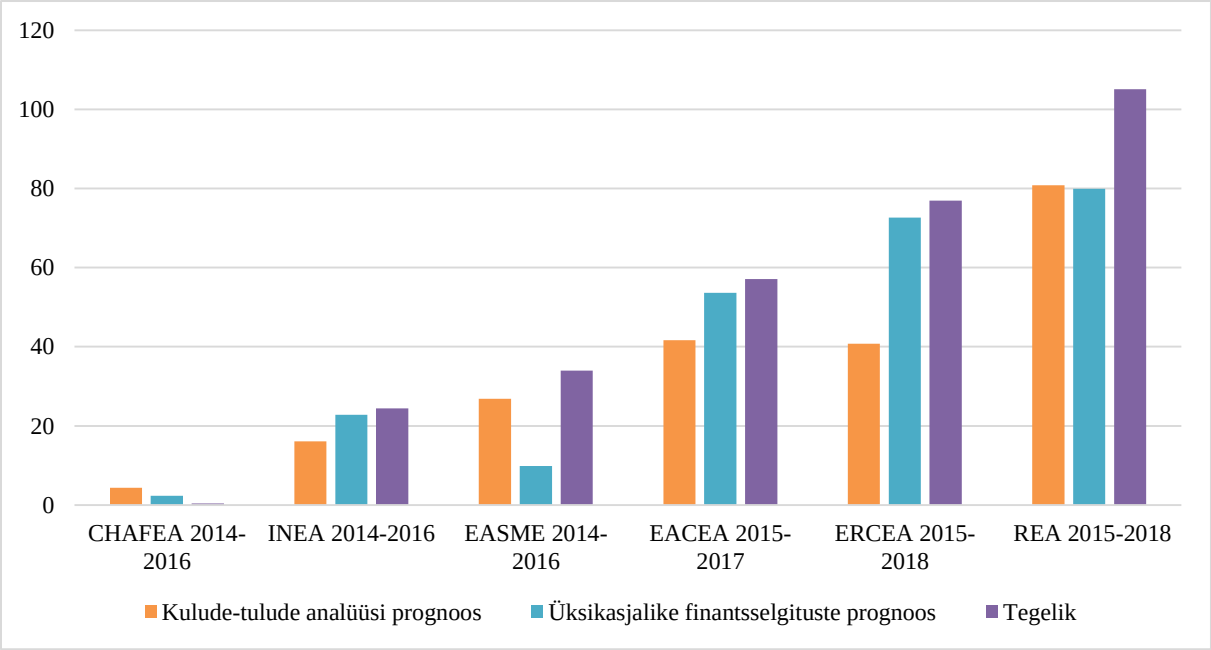
[14] Kui ühiste haldus- ja logistikaalaste tugiteenuste osutamine välja jätta, on REA haldus- ja tegevuseelarve suhe 2,58 %.



Joonis. Programmijuhtimiskulud ja eelarve töötaja kohta
Allikas: iga kolme aasta tagant toimuv rakendusametite hindamine.

Rakendusametite tagasiulatuvad kulude-tulude analüüsid näitasid, et rakendusametite kasutamine oli igal juhul kulutõhus lahendus võrreldes olukorraga, kus komisjon rakendaks programme ise. Allpool esitatud tabelis on võrreldud tegelikku kokkuhoidu 2013. aastal koostatud prognoosidega. Esimesed prognoosid esitas välistöövõtja, kes koostas kulude-tulude eelanalüüsi enne komisjoni otsust delegeerida 2014.–2020. aasta programmid rakendusametitele[15]. Järgmised prognoosid esitati komisjoni üksikasjalikes finantsselgitustes[16] iga rakendusameti kohta, võttes arvesse edaspidi saavutatavat koostoimet (eeldatav suurem kokkuhoid).

[15] Kulude-tulude analüüs, milles käsitletakse liidu programmidega (2014–2020) seotud teatavate rakendamisülesannete delegeerimist rakendusametitele – lõpparuanne komisjonile, 19. august 2013.
[16] Komisjoni teatis SEC(2013) 493 ja viimased muudatused üksikasjalikes finantsselgitustes, mis on lisatud järgmistele rakendusametite asutamisaktidele: C(2017) 4900, 14. juuli 2017, REA kohta; C(2013) 801, 23. detsember 2013, INEA kohta; C(2013) 9048, 17. detsember 2013, ERCEA kohta; C(2014) 6944, 2. oktoober 2014, EASME kohta; C(2018) 1716, 13. november 2018, EACEA kohta ja C(2014) 927, 17. detsember 2014 CHAFEA kohta.



Joonis. Hinnanguline kokkuhoid kolmeaastasel hindamisperioodil võrreldes tegeliku kokkuhoiuga, miljonites eurodes
Allikas: iga kolme aasta tagant toimuv rakendusametite hindamine[17].

Kuue analüüsi tulemused näitavad, et saavutatud kokkuhoid erines 2013. aasta hinnangutest. Enamiku rakendusametite puhul (v.a CHAFEA) oli kulude kokkuhoid algsetest hinnangutest oluliselt suurem. EASME ja REA kokkuhoid erines algsetest ootustest enim, neile järgnesid ERCEA, EACEA ja INEA[18]. CHAFEA kokkuhoid oli algsetest hinnangutest palju väiksem (0,4 miljonit eurot võrreldes 4,4 miljoni euroga 2013. aasta kulude-tulude analüüsis ja 2,3 miljoni euroga üksikasjalike finantsselgituste kohastes hinnangutes).

Aruannetes on nimetatud mitu kokkuhoiu saavutamise põhjust, mis olid enamikule rakendusametitele ühised. Kokkuhoid tulenes eelkõige rakendusametite väiksemate tööjõukuludega töötajate suuremast osakaalust (lepingulised töötajad), mis kinnitab eelneva kulude-tulude eelanalüüsi järeldusi. Samuti hoiti oluliselt kokku taristu- ja tegevuskuludelt (INEA, EASME, REA). Veel üks kokkuhoiu põhjus on, et võrreldes 2013. aasta prognoosidega oli rakendusametites palgatud tegelikult vähem töötajaid. See väiksem töötajate arv tuleneb üksikasjalike finantsselgituste kohasest väiksemast töötajate arvust võrreldes kulude-tulude eelanalüüsidega ja vabade ametikohtade suurest arvust rakendamise algusaastatel (2014–2015).

Samuti oli kõigil ametitel hindamisperioodil ühine omadus, et nad võtsid pidevalt operatiivmeetmeid oma tõhususe veel suuremaks parandamiseks. Täpsemalt jätkasid ametid koostöös komisjoniga oma menetluste ja programmijuhtimise täiustamist ning kehtestasid hulga lihtsustusi. Menetlusi hakati aina enam haldama elektrooniliselt (paberivabad töövood, ettepanekute elektrooniline esitamine, elektroonilistesse vormidesse lõimitud automaatsed

[17] REA volitusi muudeti pärast hindamisperioodi algust oluliselt, mis tähendab, et kulude-tulude analüüsi kohaste algsete hinnangute, üksikasjalike finantsselgituste kohaste hinnangute ja tegelike tulemuste võrdlemisse tuleb suhtuda ettevaatusega, kuna ülesanded ja töökoormus muutusid. Sellel joonisel on esitatud kõigi ametite kokkuhoid, et seda oleks võimalik võrrelda.

[18] Ka Euroopa Kontrollikoja eriaruandes INEA tulemuslikkuse kohta kinnitati madalamaid halduskulusid (kuigi personalikulud olid veidi suuremad).

kontrollifunktsioonid, projektiaruannete esitamise automatiseerimine abisaajate jaoks jne) ning menetluste lihtsustamiseks tehti kättesaadavaks uued IT-vahendid. Programmi „Horisont 2020“ juhtiva nelja rakendusameti puhul hõlmasid täiustused ja lihtsustused järgmist: ettepanekute kaughindamise laialdasem kasutamine; ühtsete eeskirjade kasutuselevõtt; toetuslepingute elektrooniline allkirjastamine; portaal Participant Portal kui ühtne kontaktpunkt osalejatega suhtlemiseks; ühtne hüvitusmäär ja kaudsete kulude kindlamääraline hüvitamine.

Aruanded näitasid aga, et võrreldes 2013. aasta prognoosidega hindamisperioodi kohta olid tööjõukulud kõigil juhtudel suuremad. See oli osaliselt tingitud ametite vajadusest meelitada ligi ja palgata rohkem spetsialiseerunud (ja seega kulukamaid) töötajaid kui algselt kavandatud. Teine põhjus on, et üksikasjalikes finantsselgitustes prognoositud tööjõukulude puhul ei võetud arvesse palkade indekseerimist, edutamist ega ametis oldud aja pikenemist. CHAFEA puhul mõjutas tööjõukulusid ka vajadus palgata kõrgema taseme tegevusüksuste töötajaid, et tagada Luxembourgis asuva rakendusameti atraktiivsus. Need on mõned kogemused, millest tuleb õppust võtta ja mida tuleb arvesse võtta aruteludel enne 2021.–2027. aasta ELi programmide rakendamise tulevast delegeerimist rakendusametitele.

7. Personalijuhtimine – tulemused on positiivsed, kuid ees ootavad raskused

Rakendusametite töötajate arv on sätestatud ELi eelarves ning iga ametile delegeeritud programmiga tegeleb vastav arv töötajaid. Programmide jaoks kindlaks määratud töötajate arv põhjustab mõningast jäikust, mis ei ole võimaldanud ametitel oma tööjõudu töökoormuse suurenemisega toimetulekuks paindlikult kasutada[19]. Sellele vaatamata rakendas mõni amet hindamisperioodil häid tavu, paigutades kohaldatavate eeskirjade piires töötajaid samas rakendusametis dünaamiliselt ümber.

Suurem osa rakendusametite töötajatest on hõivatud programmide rakendamisega ning üksnes 10 % tegelevad tugifunktsioonidega – komisjonis on viimati nimetatud töötajate osakaal suurem[20]. Arvestades, et rakendusametite ülesanne on täita suurt osa ELi eelarvest, töötab umbes 25 % ametite töötajatest finantsvaldkonnas, seda võrreldes 9 %ga komisjoni töötajatest. Need arvnäitajad paistavad viitavat sellele, et ametite töötajate organisatsioonilised ülesanded kajastavad asjakohaselt ametite keskendumist praktilisele programmijuhtimisele ja sellega seotud finantsülesannetele.

2016. aastal korraldatud töötajate arvamusuuring näitas, et viie rakendusameti puhul kuuest oli töötajate kaasamise määr[21] komisjoni keskmisest kõrgem. EACEA, EASME, ERCEA, INEA ja REA töötajate kaasamise määr jäi 65 % ja 70 % vahele võrreldes komisjoni keskmisega 64 %. CHAFEA töötajate arvamusuuring näitas töötajate väiksemat heaolu võrreldes muude rakendusametitega ning töötajate kaasamise määra langust. Hinnangus on seda selgitatud ameti väiksusega ja suhtelise isoleeritusega muudest ametitest, kuna selle asukoht on Luxembourgis. See ei võimaldanud CHAFEA-l samal määral osaleda kuue ameti tööturul.

[19] Euroopa Kontrollikoja eriaruandes INEA tulemuslikkuse kohta tehti ühtlasi kindlaks vajadus suurema paindlikkuse järele töötajate jaotamiseks programmide vahel sama rakendusameti piires.

[20] Võttes arvesse kõiki töökohti komisjonis, oli 27 % töökohtadest 2018. aastal ette nähtud haldustoe- ja kooskõlastusülesannete täitmiseks. See osakaal on jäänud alates 2012. aastast suhteliselt stabiilseks ning kajastab hästi kohustusi ja nendega seotud institutsioonilisi ülesandeid.

[21] Töötajate kaasamine on koondnäitaja. Eri hindamisi käsitlevates talituste töödokumentides on esitatud täielik alaküsimuste loetelu.

Üldiselt näitas uuring, et töötajad peavad rakendusameteid stimuleerivateks ja dünaamilisteks töökohtadeks, kus on sisse seatud suurepärane asutusesisene teabevahetus ning tõhusad protsessid ja menetlused. Samuti on töötajad seisukohal, et ametites edendatakse koostööd ning uusi ja paremaid töömeetodeid.

Sama küsitluse vastustes ei olnud aga töötajad nii positiivsel arvamusel oma karjääriarengu ja liikuvusvõimaluste asjus. Neljas ametis kuuest on see näitaja komisjoni keskmisest kehvem: eelkõige väiksemate rakendusametite töötajad leiavad, et on keeruline asuda teisele töökohale, mis vastab nende oskustele ja pädevustele.

Väljakujunenud osalusprotsesside põhjal on ametid kehtestanud strateegiad, mis on aidanud neil töötajate arvamusuuringus tuvastatud peamistes personaliküsimustes tõhusalt järelmeetmeid võtta. Positiivse muutusena on oluline juhtida tähelepanu värbamiskanalite mitmekesistumisele seeläbi, et Euroopa Personalivaliku Amet tegeleb pigem üldtöötajate värbamisega ja rakendusametite enda protsesse kasutatakse ekspertide värbamiseks. See eristamine aitas vältida värbamisprotsesside kitsaskohti, eelkõige juhul, kui vaja oli ulatuslikku ja kiiret värbamist.

2018. aastal korraldatud töötajate arvamusuuring näitas, et üldiselt on rakendusametite pingutused end ära tasunud, sest peamised näitajad on veelgi paranenud, välja arvatud EACEA puhul, kus põhjuseks on osaliselt raskused sisekontrolli valdkonnas 2018. aastal. Hindamiste käigus tehti kindlaks vajadus parandada mõne personaliküsimusega tegelemisel koostoimet ja tõhusust, tuginedes kehtivatele ühistele eeskirjadele ja menetlustele. Samuti selgusid hindamiste tulemusel probleemid, millega tuleb endiselt tegeleda, näiteks töötajate oskuste arendamine poliitilise tagasiside andmise valdkonnas ning suuremad investeeringud karjäärinõustamisse ja -arengusse.

8. Volituste muutmine – otsustav hetk

Uue programmitöö perioodi algus (nagu 2014. ja 2021. aastal) on rakendusametitele keeruline aeg. Nende volitusi muudetakse, et usaldada neile uue põlvkonna programmide juhtimine. Nad peavad kehtestama uued menetlused uute programmide käivitamiseks, jälgides endiselt eelnevate programmide projekte ja tehes nendega seoses makseid. 2014. aastal kaasnesid uute programmide juhtimisega suuremad rahaeraldised, mis eeldasid uute juhtimisstruktuuride, infotehnoloogiasüsteemide ja tugiteenuste väljatöötamist, et laienemist toetada, ning toimetulekut ulatusliku värbamisetapiga. Seda üleminekuperioodi iseloomustab juhtimise keerukus, mis on seotud kahe eri eeskirjade, protsesside ja menetluste kogumi rakendamisega. Vaatamata neile keerulistele tingimustele leiti, et ametid olid uue programmitöö perioodi alguses (2014–2015) edukad, kuna nad investeerisid märkimisväärseid ressursse oma menetluste lihtsustamisse ja dokumenteerimisse uute programmide jaoks. Kõige suurem mõju avaldus EASME-le ja INEA-le, kelle töötajate arv suurenes 2013.–2016. aastal vastavalt 175 % ja 147 % ning kelle eelarve suurenes samal ajavahemikul umbes 220 % ja 350 %. Selles intensiivses algetapis ei saavutanud EASME ja INEA mitut põhilist tulemusnäitajat[22].

Tulenevalt uutest volitustest said ametid omale temaatiliselt mitmekesisemad portfellid (vt 3. jagu) ning nende üle hakkas järelevalvet tegema rohkem vastutavaid peadirektoraate (vt 4. jagu). Nii oli see eelkõige CHAFEA ja INEA puhul, kelle eest vastutavate

[22] INEA: väljamaksmise aeg üleeuroopalise transpordivõrgu programmi puhul 2015. aastal, kulukohustuste assigneeringute kasutamine üleeuroopalise transpordivõrgu ja Marco Polo II puhul 2014. aastal; EASME: toetuste andmiseni kulunud aeg programmi „Horisont 2020“ puhul (v.a energiatõhusus) 2014.–2015. aastal, programmi „Life“ puhul (ainult 2015. aasta) ja innovatsiooni kiirtee puhul (2014–2016).

peadirektoraatide arv suurenes ühelt neljale, ja EASME puhul, kelle üle tegid järelevalvet seitse vastutavat peadirektoraati võrreldes neljaga eelmisel programmitöö perioodil. Hindamiste käigus leiti ühtlasi, et ametite ja programmide rakendamise ülesandeid esimest korda delegeerivate vastutavate peadirektoraatide vaheline koostöö pidi delegeerimise esimestel aastatel suurenema, et ametite ja vastutavate peadirektoraatide vahel tekiks usaldussuhe. See mõjutas juhtimist (vt 4. jagu) ning ameti väljakujunenud tavasid seoses vastutavate peadirektoraatidega. Samuti muudeti CHAFEA, INEA ja EASME nimesid ja akronüüme, mis on olulised nähtavuse ja abisaajatele läheduse seisukohast, kuid hinnangute kohaselt ei tundunud neil muudatustel olevat suurt mõju (vt 5. jagu). Muudatused mõjutasid ka ametite organisatsioonilist struktuuri. INEA ja EASME lõid uue juhtimistasandi. Üldiselt leiti hinnangutes, et ametite sisemine korraldus on neile usaldatud ülesannetega hästi kooskõlas. EACEA ja EASME hinnangutes mainiti, et nende ametite struktuuri saaks parandada, ning CHAFEA hinnangus nimetati selle väiksust probleemina, eelkõige talitluspidevuse seisukohast. Ameti suhtelisel väiksusel on ilmselged tagajärjed tema võimele säilitada teadmised ja talitluspidevus, kui olulised töötajad rakendusametist ootamatult lahkuvad või vahetavad ametikohta ameti sees.

Programmitöö perioodil muudeti REA, EASME, INEA ja EACEA volitusi. EACEA volitusi laiendati analüüsitud ajavahemikul mitu korda. Hindamised näitasid, et asjaomased ametid reageerisid oma volituste laiendamisele paindlikult ja tõhusalt. Kõik neli ametit tulid suurenenud töökoormuse ja/või lisaülesannetega toime. Hindamised näitasid aga, et delegeerimismenetlus (kulude-tulude analüüs, nõukogu rakendusametite komitee teavitamine, delegeerimisaktide muutmine jne) oli volituste piiratud määral laiendamiseks liiga keeruline. Praegu ei ole tõepoolest kehtestatud lihtsustatud delegeerimismenetlust selleks, et volitusi programmitöö perioodil piiratud määral laiendada. Sellise piiratud laiendamisega kaasnes komisjoni talitustele ja rakendusametitele tarbetu koormus.

Järeldus

Kuue rakendusameti hindamine kinnitas nende häid tulemusi ja lisaväärtust ELi programmide juhtimisel. Samal ajal ilmnes probleeme, millega ametid endiselt silmitsi seisavad. Mõned probleemid on kõigil ametitel ühised. Üks neist on selle poliitilise tagasiside kvaliteet, mida ametid komisjonile esitavad, teine on vajadus ajakohastada mõnda õigusraamistiku aspekti (vastastikuse mõistmise memorandumid või suunised rakendusametite kohta). Muud probleemid puudutavad pigem konkreetseid ameteid ning tulenevad ameti suurusest, asukohast ja hallatava programmiportfelli mitmekesisusest või on seotud sisekontrolliküsimustega. Komisjon ja ametid tegelevad tegevuskavade koostamise ja rakendamisega, et kõrvaldada tuvastatud puudujäägid ja tulla toime eelseisvate katsumustega.

Mõnda lahendust neile probleemidele tuleb käsitleda ka aruteludel rakendusametite tuleviku kohta. Komisjon on esitanud oma ettepanekud ELi järgmise põlvkonna programmide kohta (2021–2027) ning viib praegu ellu kulude-tulude analüüsi, et teha kindlaks, milline osa peaks nende programmide rakendamisel olema rakendusametitel. Selleks peavad rakendusametid olema võimelised oma tulemuslikkust pidevalt parandama, jätkama tegutsemist kulutõhusal viisil ning süvendama koostööd komisjoniga. Sellest ühisest hindamisprotsessist saadud õppetunde võetakse arvesse aruteludes, mis käsitlevad ELi järgmise põlvkonna programmide delegeerimist rakendusametitele.