EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 16.4.2025
COM(2025) 171 final

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE JA TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMELLE

Kuluttaja-, terveys-, maatalous- ja elintarvikeasioiden toimeenpanoviraston, koulutuksen, audiovisuaalialan ja kulttuurin toimeenpanoviraston, pienistä ja keskisuurista yrityksistä vastaavan toimeenpanoviraston, Euroopan tutkimusneuvoston toimeenpanoviraston, innovoinnin ja verkkojen toimeenpanoviraston ja tutkimuksen toimeenpanoviraston arviointi

{SWD(2025) 87 final} - {SWD(2025) 88 final} - {SWD(2025) 89 final} -
{SWD(2025) 90 final} - {SWD(2025) 91 final} - {SWD(2025) 92 final}

Sanasto

Termi tai akronyymi	***Merkitys tai määritelmä***
Virastot	Toimeenpanovirastot
CBA	Kustannusvaikuttavuustutkimus
Chafea	Kuluttaja-, terveys-, maatalous- ja elintarvikeasioiden toimeenpanovirasto
CINEA	Euroopan ilmasto-, infrastruktuuri- ja ympäristöasioiden toimeenpanovirasto
Komissio	Euroopan komissio
EACEA	Koulutuksen, audiovisuaalialan ja kulttuurin toimeenpanovirasto
EASME	Pienistä ja keskisuurista yrityksistä vastaava toimeenpanovirasto
EISMEA	Euroopan innovaationeuvoston ja pk-yritysasioiden toimeenpanovirasto
ERCEA	Euroopan tutkimusneuvoston toimeenpanovirasto
EU	Euroopan unioni
HADEA	Euroopan terveys- ja digitaaliasioiden toimeenpanovirasto
HR	Henkilöresurssit
INEA	Innovoinnin ja verkkojen toimeenpanovirasto
IT	Tietotekniikka
REA	Euroopan tutkimuksen toimeenpanovirasto
SFS	Virastokohtainen rahoitusselvitys
SEUT	Sopimus Euroopan unionin toiminnasta

1. JOHDANTO

Saavuttaakseen tavoitteensa Euroopan unioni tukee monia eri politiikanaloja useiden rahoitusohjelmien kautta. Ohjelmista myönnetään avustuksia ja muuta rahoitusta jäsenvaltioille, yrityksille, tutkijoille, kansalaisjärjestöille ja muille tahoille.

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 317 artiklan mukaisesti komissio vastaa unionin talousarvion toteuttamisesta. Varainhoitoasetuksen[1] 62 artiklan mukaisesti komissio toteuttaa talousarviota eri tavoin: suoraan, yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa hallinnoiden tai välillisesti siirtämällä talousarvion toteuttamistehtäviä kolmansille osapuolille (kuten EU:n ulkopuolisille maille, jäsenvaltioiden organisaatioille, kansainvälisille järjestöille tai julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksiin perustuville elimille).

Asetuksen (EY) N:o 58/2003[2] antamisen jälkeen komissio päätti, että olisi tehokkaampaa ja tuloksekkaampaa siirtää joidenkin suoraan hallinnoitavien ohjelmien tiettyjen toteuttamistehtävien hallinnointi toimeenpanovirastoille. Komissio on ajan myötä siirtänyt yhä useampia EU:n rahoitusohjelmia näille virastoille. Näin se on voinut itse keskittyä keskeisiin institutionaalisiin tehtäviinsä.

Toimeenpanovirastot ovat unionin elimiä, joilla on oikeushenkilöllisyys. Ne panevat täytäntöön EU:n rahoitusohjelmia hallinnoimalla joitakin tai kaikkia hankkeiden elinkaaren vaiheita, suorittamalla tätä varten tarvittavia tarkastuksia ja toteuttamalla niihin liittyviä talousarvioita. Ne ovat komission valvonnassa toimivia itsenäisiä elimiä.

Hallinnointitehtävien ulkoistaminen toimeenpanovirastoille on kuitenkin toteutettava SEUT-sopimuksella luodun toimielinjärjestelmän rajoissa. Tästä seuraa, että tehtäviä, jotka on SEUT-sopimuksessa osoitettu toimielimille ja jotka edellyttävät harkintavallan käyttämistä poliittisia valintoja tehtäessä, ei voida ulkoistaa. Ulkoistamisesta on lisäksi tehtävä kustannusvaikuttavuustutkimus.

Kunkin toimeenpanoviraston toimintaa arvioidaan kolmen vuoden välein sen selvittämiseksi, toimiiko virasto hyvin ja onko ennakolta tehdyssä kustannusvaikuttavuustutkimuksessa ennakoidut tulokset saavutettu.[3] Tämä kertomus kattaa niiden kuuden toimeenpanoviraston arvioinnit, joille komissio siirsi ohjelmien toteuttamistehtäviä vuosien 2014–2020 monivuotisessa rahoituskehyksessä. Kyseessä ovat:

- kuluttaja-, terveys-, maatalous- ja elintarvikeasioiden toimeenpanovirasto (Chafea)[4]
- koulutuksen, audiovisuaalialan ja kulttuurin toimeenpanovirasto (EACEA)[5]

---

1 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU, Euratom) 2018/1046, annettu 18 päivänä heinäkuuta 2018, unionin yleiseen talousarvioon sovellettavista varainhoitosäännöistä.

2 Neuvoston asetus (EY) N:o 58/2003, annettu 19 päivänä joulukuuta 2002, tiettyjä yhteisön ohjelmien hallinnointitehtäviä hoitavien toimeenpanovirastojen asemasta (EUVL L 11, 16.1. 2003, s. 1, http://data.europa.eu/eli/reg/2003/58/oj).

3 Neuvoston asetus (EY) N:o 58/2003, annettu 19 päivänä joulukuuta 2002, 25artikla.

4 Komission täytäntöönpanopäätös 2013/770/EU, annettu 17 päivänä joulukuuta 2013, kuluttaja-, terveys- ja elintarvikeasioiden toimeenpanoviraston perustamisesta, sellaisena kuin se on muutettuna komission täytäntöönpanopäätöksellä 2014/927/EU.

5 Komission täytäntöönpanopäätös 2013/776/EU, annettu 18 päivänä joulukuuta 2013, koulutuksen, audiovisuaalialan ja kulttuurin toimeenpanoviraston perustamisesta.

- pienistä ja keskisuurista yrityksistä vastaava toimeenpanovirasto (EASME)[6]
- Euroopan tutkimusneuvoston toimeenpanovirasto (ERCEA)[7]
- innovoinnin ja verkkojen toimeenpanovirasto (INEA)[8]
- tutkimuksen toimeenpanovirasto (REA)[9].

Tarkka arviointikausi vaihtelee virastoittain, koska virastot perustettiin eri ajankohtina. Yksittäiset arvioinnit kattavat Chafean, INEAn ja EASMEn osalta vuodet 2017–2021 ja EACEAn, ERCEAn ja REAn osalta vuodet 2018–2021.

Arvioinneissa tarkasteltiin, oliko kukin virasto täyttänyt tehtävänsä vaikuttavasti ja tehokkaasti ja oliko ohjelmasalkkujen hallinnoinnissa päällekkäisyyksiä, puutteita tai epäjohdonmukaisuuksia. Lisäksi niissä tutkittiin, oliko tehtävät rajattu selvästi kunkin viraston ja vastuupääosastojen sekä muiden toimeenpanovirastojen välillä.

Arviointeihin sisältyi taannehtiva kustannusvaikuttavuustutkimus, jossa verrattiin kolmivuotisen arviointikauden todellisia tuloksia ennakolta tehdyssä kustannusvaikuttavuustutkimuksessa[10] odotettuihin tuloksiin. Kaikkien arviointien tueksi teetettiin ulkoiset tutkimukset[11], joissa noudatettiin samaa menetelmää ja jossa sovellettiin komission paremman sääntelyn periaatteita[12].

Covid-19-pandemia vaikutti kaikkien toimeenpanovirastojen toimintaan niiden toimikauden loppupuolella. Vaikka virastot noudattivat pandemian torjunnassa komission suuntaviivoja, niiden toimintaa oli mukautettava päivittäisten työjärjestelyjen suhteen (esim. prosessien digitalisointi, kotoa työskentely ja etäyhteistyö) sekä hankkeiden hallinnoinnin osalta (esim. hankkeiden pidentäminen tai keskeyttäminen, mikä johti tarkastusten ja maksujen mukauttamiseen ja lykkäämiseen). Lisäksi tämä ajanjakso sattui seuraavan monivuotisen rahoituskehyksen laatimisen kannalta ratkaisevassa vaiheessa.

Monia arviointien tueksi tehdyissä tutkimuksissa esitettyjä parannusehdotuksia on jo toteutettu pandemian jälkeen. Lisäksi on ehdotettu delegoitujen ohjelmien uudelleenjakamista virastojen kesken johdonmukaisuuden parantamiseksi sekä synergioiden ja tehokkuuden lisäämiseksi.

Vuosien 2021–2027 monivuotisen rahoituskehyksen puitteissa perustettiin 1. huhtikuuta 2021 alkaen uusia virastoja INEAn, EACEAn, EASMEn, REAn ja ERCEAn seuraajiksi. Samassa yhteydessä Chafea lakkautettiin ja perustettiin uusi virasto, Euroopan terveys- ja digitaaliasioiden toimeenpanovirasto (HADEA).

---

6 Komission täytäntöönpanopäätös 2013/771/EU, annettu 17 päivänä joulukuuta 2013, pienistä ja keskisuurista yrityksistä vastaavan toimeenpanoviraston perustamisesta.

7 Komission täytäntöönpanopäätös 2013/779/EU, annettu 17 päivänä joulukuuta 2013, Euroopan tutkimusneuvoston toimeenpanoviraston perustamisesta.

8 Komission täytäntöönpanopäätös 2013/801/EU, annettu 23 päivänä joulukuuta 2013, innovoinnin ja verkkojen toimeenpanoviraston perustamisesta.

9 Komission täytäntöönpanopäätös 2013/778/EU, annettu 13 päivänä joulukuuta 2013, tutkimuksen toimeenpanoviraston perustamisesta.

10 ”Cost-benefit analysis for the delegation of certain tasks regarding the implementation of EU programmes 2014-2020 to the executive agencies — Final report for the Commission”, 19. elokuuta 2013.

11 Tutkimukset: Chafea, EACEA, EASME, ERCEA, INEA, REA.

12 Komission paremman sääntelyn suuntaviivat (SWD(2021) 305 final) ja siihen liittyvä välineistö. Suuntaviivoja sovellettiin oikeasuhteisesti. EU:n tasolla saatavaa lisäarvoa ja merkityksellisyyttä koskevia arviointiperusteita ei ollut tarpeen arvioida, koska virastot suorittavat tehtäviä, jotka komissio on siirtänyt niille ja joita arvioidaan ohjelmia koskevien arviointien yhteydessä.

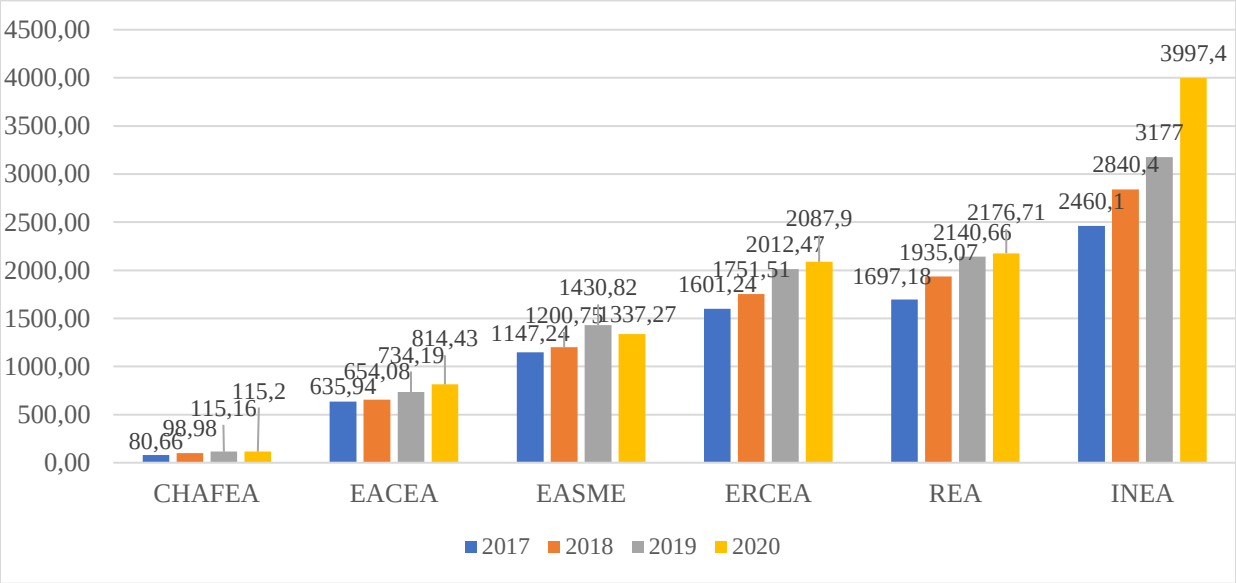
Kuuden toimeenpanoviraston arviointien perusteella voitiin tehdä laadullisiin ja määrällisiin indikaattoreihin perustuva vertaileva analyysi, jota käsitellään tarkemmin jäljempänä.

2. YLEINEN TOIMIVUUS

Kaiken kaikkiaan kaikki virastot toteuttivat niille siirretyt ohjelmat tehokkaasti. Lisäksi ne saavuttivat hyviä tuloksia useimpien keskeisten tulosindikaattoreiden osalta samalla, kun niiden toimintatalousarvioita kasvatettiin. Virastot pyrkivät tehostamaan toimintaansa monenlaisilla toimilla, jotka vaihtelivat sisäisistä toimenpiteistä (uudelleenjärjestelyt, prosessien ja menettelyjen yksinkertaistaminen) laaja-alaisempiin ja monialaisiin toimiin, kuten validointipalvelujen yhdistäminen kaikkien REAn ohjelmien osalta tai yksinkertaistettujen sääntöjen ja menettelyjen käyttöönotto Horisontti2020 -puiteohjelmaa[13] varten. Virastojen tehokkuutta parannettiin myös jatkamalla sekä paikallisten että yhteisten tietoteknisten välineiden kehittämistä.

Seuraavassa kaaviossa esitetään virastojen toimintatalousarvioiden kasvu tarkastelukaudella. Vuosina 2017–2021 toimintatalousarvio kasvoi eniten INEAssa (62 %) ja Chafeassa (42 %) ja vähiten EASMEssa (17 %).

Virastojen toimintatalousarviot (maksujen mukaan) vuosina 2017–2020 (miljoonaa euroa)



Lähde: toimeenpanovirastojen kolmivuotisarviointien tueksi tehty tutkimus

Toimeenpanovirastojen indikaattorit liittyvät varainhoitoon, erityisesti ehdotusten oikea-aikaiseen arviointiin ja avustusten viimeistelyyn (tiedottamiseen kuluva aika, avustuksen myöntämiseen kuluva aika ja maksujen oikea-aikainen suorittaminen). Virastot saavuttivat suurimman osan avustusten hallinnointiin ja varainhoitoon liittyvistä indikaattoreista, mutta myös joitakin

[13] Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1291/2013, annettu 11 päivänä joulukuuta 2013, tutkimuksen ja innovoinnin puiteohjelmasta ”Horisontti 2020” (2014–2020).

poikkeamia havaittiin, kuten tämän kertomuksen liitteenä olevissa komission yksiköiden valmisteluasiakirjoissa tarkemmin selostetaan.

Covid-19-pandemia toi lisähaasteita hankkeiden hallinnointiin. Virastot vastasivat niihin seuraamalla jatkuvasti menettelyjään, mukauttamalla niitä ja ottamalla käyttöön uusia rahoitustoimenpiteitä[14] pandemian aiheuttamiin tarpeisiin vastaamiseksi.

Myös näissä olosuhteissa jotkin virastot onnistuivat jopa parantamaan suorituskykyään tietyillä osa-alueilla. Esimerkiksi REA ja INEA lisäsivät sopimuksen mukaisessa määräajassa suoritettujen maksujen osuutta ja ERCEA yksinkertaisti avustusten muuttamista koskevaa menettelyään.

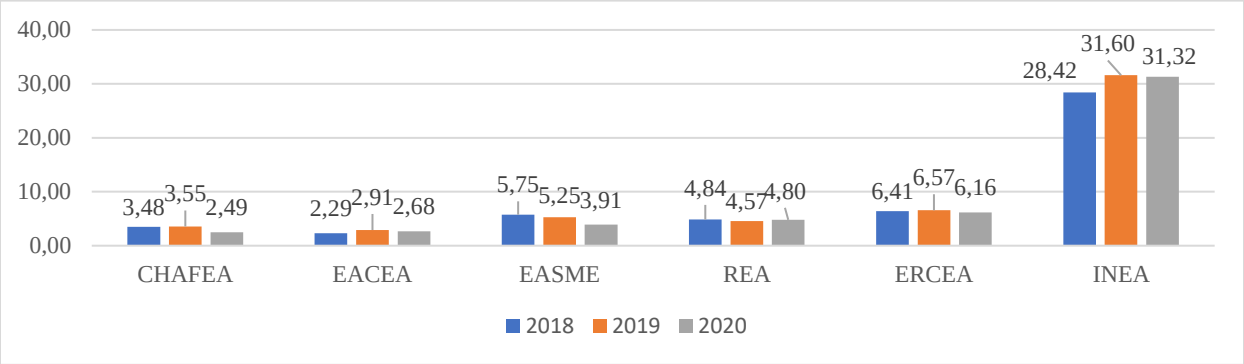
Myös delegoitujen toimien täytäntöönpanossa havaittiin vähäisiä viivästyksiä pandemian puhkeamisen vuoksi. REAn tapauksessa avustuksen myöntämiselle asetetussa tavoiteajassa tehtyjen avustussopimusten osuus pieneni vuonna 2020 kaksi prosenttiyksikköä 98 prosenttiin. Tämä johtui siitä, että hakijat pyysivät konsortioilleen lisäaikaa tarvittavien hallinnollisten velvoitteiden hoitamiseen ennen avustussopimuksen allekirjoittamista. EASMEn osalta viivästykset johtuivat muun muassa siitä, että hankesuoritteiden määräaikaa pidennettiin tai suoritteita mukautettiin, jos pandemiarajoitukset tekivät suoritteiden toimittamisen mahdottomaksi. Lisäksi virastojen toimia lisättiin, mikä vaikutti työmäärään. Uusia toimia olivat esimerkiksi Euroopan innovaationeuvoston yleiseurooppalainen Hackathon-tapahtuma covid-19-haasteisiin vastaamiseksi sekä Enterprise Europe Networkin perustama neuvontapalveluketju. EACEAn tapauksessa pandemiasta seuranneet viivästykset liittyivät ohjelmien luonteeseen (nuorten opiskelu ulkomailla, kulttuuri- ja audiovisuaaliset hankkeet).

Operatiivisen henkilöstön jäsentä kohden laskettujen määrärahojen arvo oli kaikista virastoista suurin INEAlla. Tämä johtui siitä, että se sai keskimäärin suurempia avustuksia Verkkojen Eurooppa -välineestä[15]. Tutkimusohjelmia toteuttavien virastojen tulokset olivat paremmat kuin EACEAlla tai Chafealla. EACEAn tapauksessa tämä liittyi sen ohjelmasalkun monitahoisuuteen ja -muotoisuuteen, sen hakijoiden ja edunsaajien vaihtelevaan luonteeseen ja hakemusten ja avustusten suureen määrään ja niiden pieneen keskimääräiseen kokoon. Chafean tapauksessa tämä liittyi viraston pieneen kokoon, sen ohjelmasalkun monimuotoisuuteen sekä täydentävien toimien ja synergioiden puutteeseen.

[14] Näin tehtiin Chafeassa.

[15] Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1316/2013, annettu 11 päivänä joulukuuta 2013, Verkkojen Eurooppa -välineen perustamisesta.

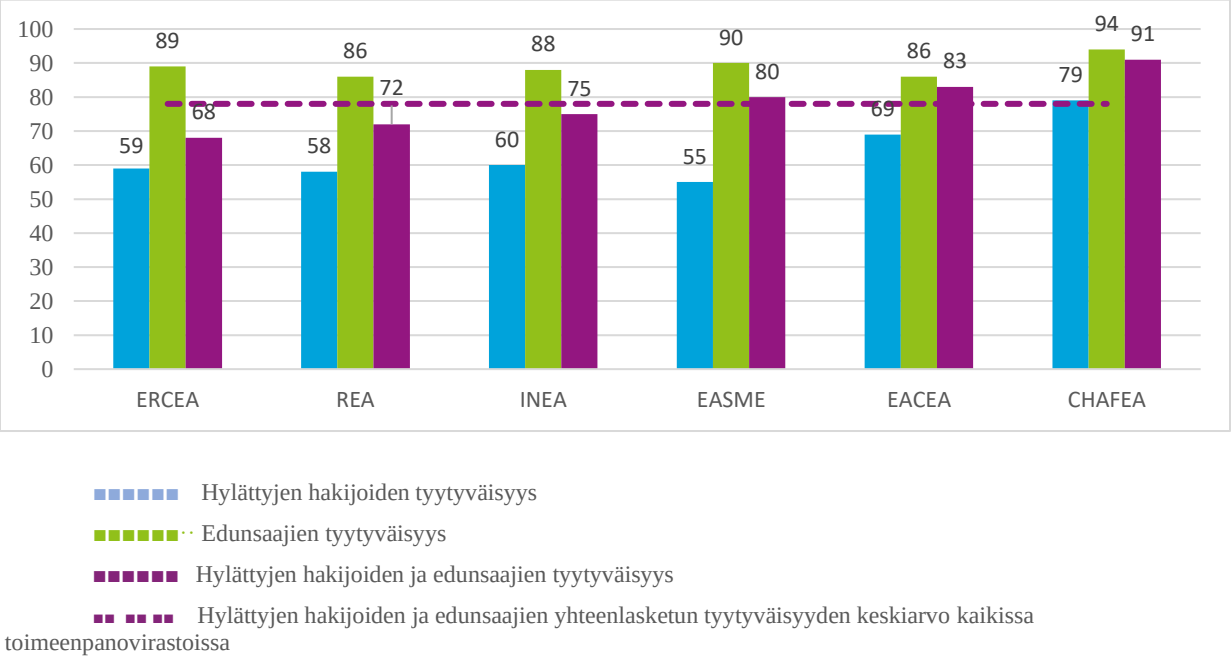
Virastojen talousarviot (sitoumusten mukaan) vuosina 2018–2020 operatiivisen henkilöstön kokoaikaiseksi muutettua jäsentä kohden laskettuna (miljoonaa euroa)



Lähde: toimeenpanovirastojen kolmivuotisarviointien tueksi tehty tutkimus

Edunsaajat (86–94 %)[16] ja asiantuntijat (92–99 %) sekä vähemmässä määrin hylätyt hakijat (55–79 %) olivat yleisesti ottaen tyytyväisiä virastojen tarjoamien palvelujen laatuun, kuten seuraavassa esitetään:

Hylättyjen hakijoiden sekä edunsaajien tyytyväisyysasteet kunkin viraston osalta



Lähde: toimeenpanovirastojen kolmivuotisarviointien tueksi tehty tutkimus

Toimien laillisuuden ja sääntöjenmukaisuuden osalta komissio laatii tutkimuksen puiteohjelmat ja sisäisen valvonnan strategiat, vastaa tarkastettavien osallistujien valinnasta sekä määrittää jälkitarkastusten intensiteetin. Jäännösvirhetasot jäivät useimmissa delegoitujen ohjelmien osissa

[16] Prosenttiosuudet kuvaavat kunkin vastaajaryhmän pienintä ja suurinta myönteisten vastausten prosenttiosuutta.

kynnysarvon alapuolelle. Joissakin virastoissa virhetasot kuitenkin ylittivät kynnysarvon tietyissä ohjelmien osissa. Näin tapahtui esimerkiksi REAn toteuttamissa seitsemänteen puiteohjelmaan[17] kuuluvissa avaruutta, turvallisuutta ja pk-yrityksiä koskevissa toimissa, mikä johtui pitkälti kyseisen järjestelyn monimutkaisuudesta.

EASMEn tapauksessa jäännösvirhetason kynnys ylittyi säännöllisesti CIP-IEE II- ja CIP-Eco-Innovation-ohjelmien[18] sekä COSME-ohjelman[19] osalta vuosina 2018 ja 2020. Virasto toteutti kuitenkin toimia riskien lieventämiseksi ja muun muassa lisäsi tiedottamista edunsaajille ja vahvisti ennakkovalvontamekanismejaan.

INEAn osalta jäännösvirhetaso ylitti Verkkojen Eurooppa -välineen televiestintätoimille ennalta asetetun tavoitetason vuosina 2019 ja 2020. Tämä liittyi siihen, että kansalaisjärjestöjen ja pk-yritysten osallistuminen oli suurta, henkilöstökustannusten osuus ilmoitetuista kustannuksista oli suuri ja kustannusselvityksiä koskevien lausuntojen käyttö oli vähäistä.

Chafean tapauksessa kansanterveysalan toimintaohjelman[20] jäännösvirhetaso oli korkea vuonna 2019. Tämä johtui siitä, että yhden otokseen sisältyneen jälkitarkastuksen yhteydessä takaisin perityn avustuksen määrä oli suuri (noin 75 000 euroa ja yli 50 prosenttia EU:n rahoitusosuudesta). ERCEAn ja EACEAn jäännösvirhetasot eivät ylittäneet kynnysarvoa arviointikauden aikana.

Kaikki virastot ottivat käyttöön sisäisen valvonnan prosesseja ja päivittivät niitä jatkuvasti varmistaakseen, että tilien perustana olevien toimien laillisuuteen ja sääntöjenmukaisuuteen liittyviä riskejä hallinnoitiin asianmukaisesti. INEA laati kattavan valvontastrategian, johon sisältyi lukuisia valvonta- ja raportointimekanismeja. Näin se pystyi seuraamaan tiiviisti edistymistä suhteessa tavoitteisiin ja ehkäistä ja lieventää toimintoihin mahdollisesti kohdistuvia riskejä ajoissa ja tehokkaasti. Myös REA ja ERCEA paransivat toimintaansa ja toteuttivat korjaavia toimenpiteitä Euroopan tilintarkastustuomioistuimen laatimissa vuosikertomuksissa ja muissa tarkastuskertomuksissa esitettyjen huomautusten tai suositusten huomioon ottamiseksi.

EACEA käynnisti sisäisen valvonnan järjestelmänsä perusteellisen tarkistuksen ja teki koko arviointikauden ajan johdonmukaisia parannuksia saatujen tarkastussuositusten huomioon ottamiseksi. Se toteutti myös viraston uudistushankkeen, jolla se saavutti sisäisiä synergiaetuja keskittämällä ohjelmien tietyt toimintaprosessit ja -menettelyt laaja-alaisiin tukiyksiköihin. Tämä tarjosi samalla tilaisuuden toteuttaa merkittävän sisäistä liikkuvuutta koskevan toimenpiteen henkilöstön urakehityksen ja osaamisen hyödyntämisen tukemiseksi. Arviointikauden loppuun mennessä EACEAlla oli käytössä toimiva ja luotettava sekä moitteettoman varainhoidon periaatteiden mukainen sisäisen valvonnan järjestelmä.

---

17 Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös N:o 1982/2006/EY, tehty 18 päivänä joulukuuta 2006, Euroopan yhteisön seitsemännestä tutkimuksen, teknologian kehittämisen ja demonstroinnin puiteohjelmasta (2007-2013).

18 Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös N:o 1639/2006/EY, tehty 24 päivänä lokakuuta 2006, kilpailukyvyn ja innovoinnin puiteohjelman (2007–2013) perustamisesta.

19 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1287/2013, annettu 11 päivänä joulukuuta 2013, yritysten kilpailukykyä sekä pieniä ja keskisuuria yrityksiä koskevan ohjelman (COSME) (2014–2020) perustamisesta.

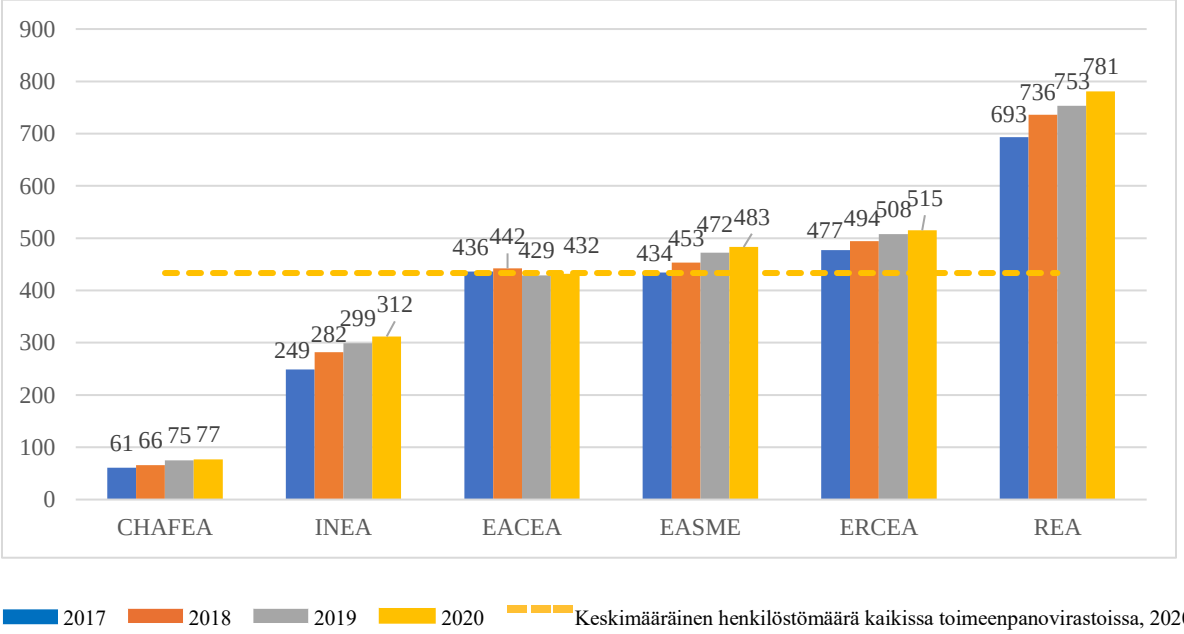
20 Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös N:o 1350/2007/EY, tehty 23 päivänä lokakuuta 2007, toisesta terveysalan yhteisön toimintaohjelmasta (2008–2013).

EASME käsitteli asianmukaisesti kaikki arviointikauden aikana havaitut kysymykset, kuten luotettavuutta edellyttäviin tehtäviin sovellettavien toimintaperiaatteiden päivittämisen[21], ja raportoi niistä myöhemmissä vuotuisissa toimintakertomuksissaan[22].

Chafea tutki järjestelmällisesti saatavilla olevat valvontatulokset ja indikaattorit sekä käsitteli saadut tarkastushavainnot ja -suositukset. Se jatkoi varainhoitonsa kehittämistä arviointikauden aikana ottamalla käyttöön yhtenäisen monivuotisen tapahtumien valvontastrategian, tarkistamalla varainhoitoprosesseja, sujuvoittamalla valvontaa ja työnkulkuja sekä kehittämällä ja ottamalla käyttöön sisäisen petostentorjuntastrategian.

Täytettyjen virkojen ja toimien kokonaismäärä kasvoi arviointikaudella kaikissa virastoissa (EACEAa lukuun ottamatta). Eniten henkilöstöä lisättiin Chafeassa (61:stä 77:ään vuosina 2017–2020 eli 26 prosenttia) ja INEAssa (249:stä 312:een vuosina 2017–2020 eli 25 prosenttia). Valtaosa virastojen henkilöstöstä osoitettiin ohjelmien täytäntöönpanoon ja vain pieni osa tukitoimintoihin.

Tosiasiallisesti täytettyjen virkojen ja toimien lukumäärä kaikissa virastoissa vuosina 2017–2020



Lähde: toimeenpanovirastojen kolmivuotisarviointien tueksi tehty tutkimus

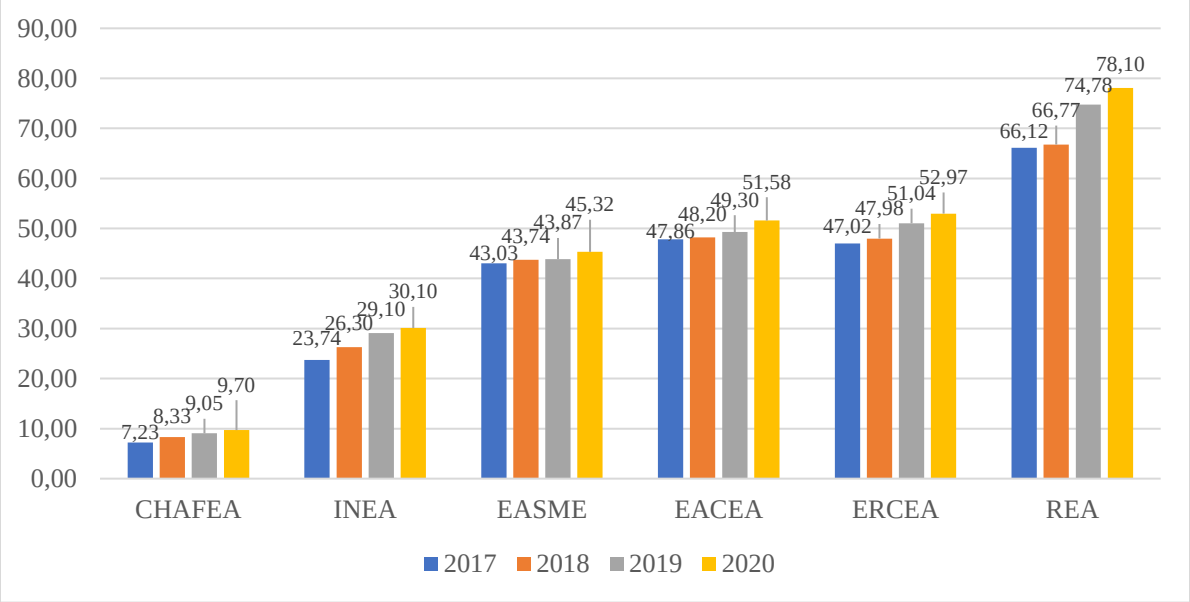
Kaikkien virastojen hallintotalousarviot kasvoivat arviointikauden aikana samassa tahdissa kuin toimintatalousarviot. Kasvu oli suurinta Chafeassa (34 %)[23] ja INEAssa (27 %) ja pienintä EASMEssa (5 %) ja EACEAssa (8 %).

[21] 2018 yhteenveto EU:n virastojen tarkastuksesta (europa.eu).

[22] Toimintakertomus vuodelta 2019.

[23] Tämä selittyy viraston i) toimintatalousarvioon ja ii) henkilöstömäärään tehdyillä vastaavan suuruisilla lisäyksillä.

Virastojen hallintotalousarviot (maksujen mukaan) vuosina 2017–2020 (miljoonaa euroa)



Lähde: toimeenpanovirastojen kolmivuotisarviointien tueksi tehty tutkimus

3. KUSTANNUSTEHOKKUUS

Taannehtivassa kustannusvaikuttavuustutkimuksessa analysoitiin, oliko kukin virasto saavuttanut tuloksensa pienemmillä kustannuksilla verrattuna siihen, että komissio olisi hoitanut hallinnoinnin sisäisesti.

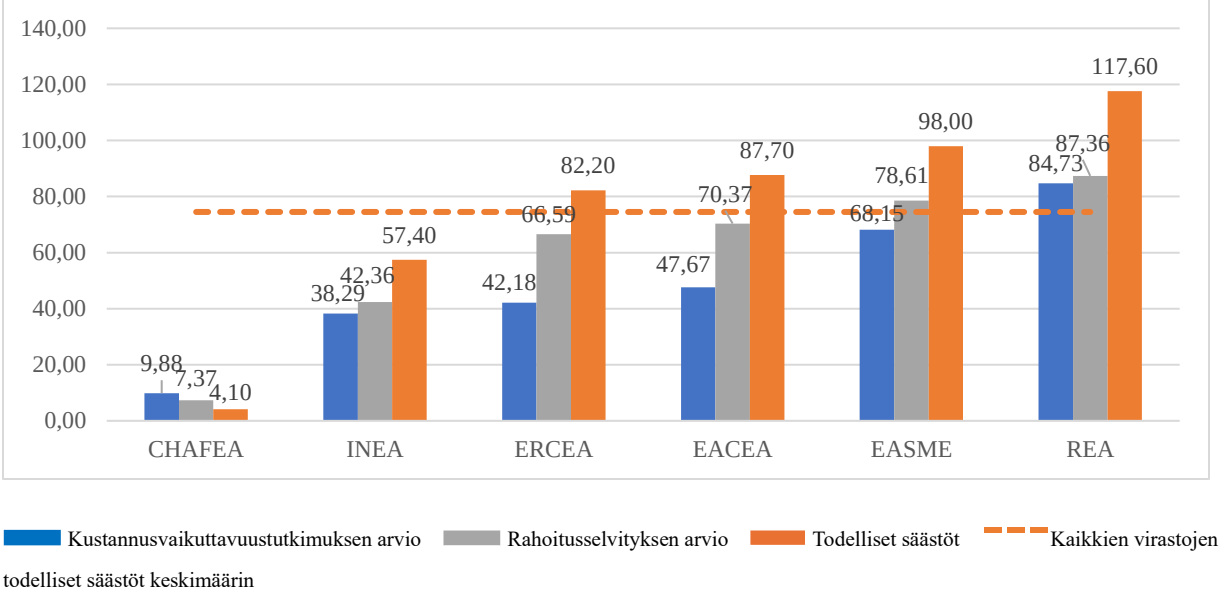
Analyysi osoitti, että toimeenpanovirastojen todelliset kustannukset olivat huomattavasti alhaisemmat kuin sisäisen hallinnoinnin skenaarion arvioidut kustannukset. Kuten edellisessä arvioinnissa[24], useimmat virastot (Chafeaa lukuun ottamatta) ylittivät selvästi alkuperäiset kustannussäästöarviot. Virastojen saavuttamat kustannussäästöt olivat keskimäärin 74,5 miljoonaa euroa.

Chafean saavuttamat säästöt alittivat alkuperäiset arviot ja olivat 4,1 miljoonaa euroa verrattuna virastokohtaisessa rahoitusselvityksessä arvioituun 7,37 miljoonaan euroon ja kustannusvaikuttavuustutkimuksessa arvioituun 9,88 miljoonaan euroon. Tämä selittyy Chafean arvioitua suuremmilla henkilöstökustannuksilla[25], joita odotettua pienemmät yleiskustannukset (infrastruktuuri- ja toimintamenot ja ohjelmatukimenot) eivät täysin kompensoineet.

[24] Komission kertomus COM(2020) 184 final.

[25] Chafean suuremmat henkilöstökustannukset voivat liittyä seuraaviin seikkoihin: i) virasto sijaitsi Luxemburgissa, jossa elinkustannukset ovat korkeammat, minkä vuoksi viraston oli tarjottava korkeamman palkkaluokan virkoja sopivien hakijoiden houkuttelemiseksi; ii) viraston oli hallinnoitava samanaikaisesti useita ohjelmia, jotka edellyttivät erikoistuneempaa henkilöstöä; ja iii) viraston pieni koko lisäsi korkeapalkkaisen henkilöstön (keskijohdon ja ylimmän johdon) vaikutusta keskipalkkaan verrattuna muihin virastoihin.

Arvioidut ja todelliset säästöt arviointikaudella 2017/2018–2021 (miljoonaa euroa)[26]



Lähde: toimeenpanovirastojen kolmivuotisarviointien tueksi tehty tutkimus

Arviointien tueksi tehdyissä tutkimuksissa kävi kuitenkin myös ilmi, että todelliset henkilöstömenot (osasto I) ylittivät alkuperäiset arviot kaikissa virastoissa. Näin tapahtui siitä huolimatta, että EU:n rahoitusosuudesta rahoitetun henkilöstön todellinen määrä ja kokoonpano pysyivät virastokohtaisten rahoitusselvitysten rajoissa.

Kasvu johtui osittain siitä, että alkuperäisissä kustannusarvioissa ei kaikilta osin ennakoitu palkkojen indeksointiin, ylennyksiin ja henkilöstötarpeiden kasvuun liittyviä näkökohtia. Lisäksi virastojen todelliset keskimääräiset henkilöstökustannukset olivat arvioitua suuremmat, mikä johtui osittain siitä, että virastoilla oli korkeamman palkkaluokan henkilöstöä (jolla oli paremmat tietotekniset taidot), minkä ansiosta ne pystyivät keskittämään enemmän resursseja sisältöön liittyviin tehtäviin (kuten REAn arvioinnissa havaittiin), taikka siitä, että ne tarvitsivat erikoistunutta henkilöstöä hallinnoimaan samanaikaisesti useita ohjelmia (kuten Chafeassa) tai että niiden oli säilytettävä viraston houkuttelevuus työpaikkana Luxemburgin korkeampien elinkustannusten vuoksi (myös Chafeassa).

Osaston I mukaisten henkilöstömenojen kasvua kompensoivat pienemmät todelliset menot osastossa II (*infrastruktuuri- ja toimintamenot*) ja osastossa III (*ohjelmatukimenot*).

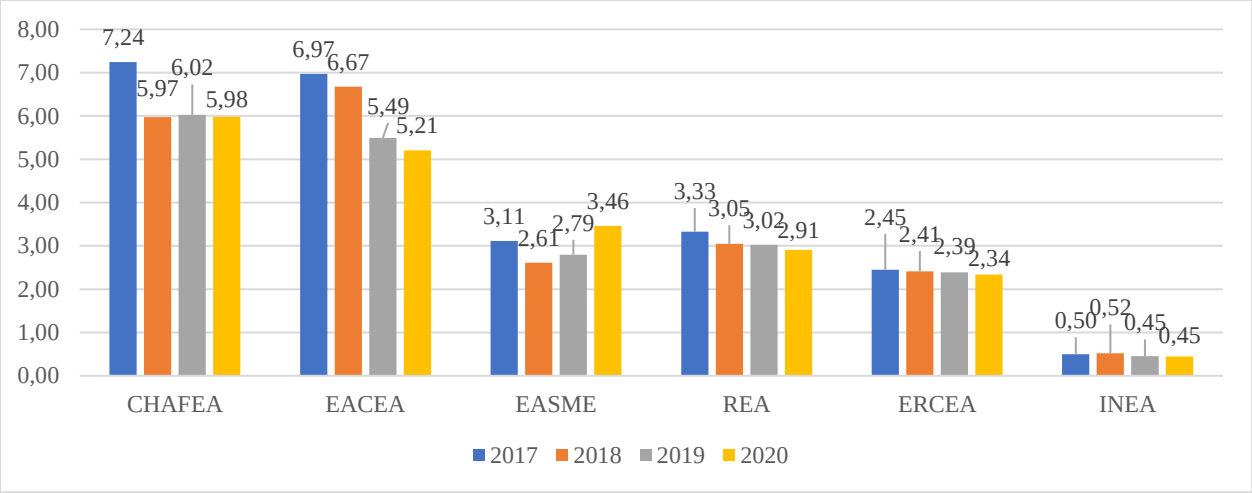
Toinen virastojen kustannustehokkuutta mittaava indikaattori on ohjelmien hallinnointikustannukset. Se kuvaa hallinto- ja toimintatalousarvion välistä suhdetta toteutuneiden

[26] Kaaviossa esitetään kaikkien virastojen säästöt, jotta niitä voidaan vertailla keskenään. REAn toimeksiantoa kuitenkin laajennettiin vuonna 2018, eikä tällaista muutosta viraston tehtäviin ja työmäärään tarkasteltu vuonna 2013 tehdyssä alkuperäisessä kustannusvaikuttavuustutkimuksessa.

sitoumusten osalta. Arviointi osoitti, että useimpien virastojen kustannustehokkuus parani ajan mittaan, lukuun ottamatta EASMEa, jonka tapauksessa suhde kasvoi 3,11 prosentista 3,46 prosenttiin vuosina 2017–2020 mutta pysyi kuitenkin lähellä 3,39 prosentin keskiarvoa ja alle 5,5 prosentin tavoitteen.

Merkittävin parannus ohjelmien hallinnointikustannuksissa saavutettiin EACEAssa ja Chafeassa: vuosina 2017–2020 suhde parani EACEAssa 1,76 prosenttiyksikköä (6,97 prosentista 5,21 prosenttiin) ja Chafeassa 1,26 prosenttiyksikköä (7,24 prosentista 5,98 prosenttiin). Näiden kahden viraston ohjelmien hallinnointikustannukset olivat kuitenkin korkeammat kuin vuonna 2020 kaikissa virastoissa keskimäärin (3,39 prosenttia).

Ohjelmien hallinnointikustannukset (hallinto- ja toimintatalousarvion suhde sitoumusten osalta) kaikissa virastoissa vuosina 2017–2020



Lähde: toimeenpanovirastojen kolmivuotisarviointien tueksi tehty tutkimus

4. JOHDONMUKAISUUS

Kuten edellä mainittiin, virastojen todettiin olevan kustannustehokkaita rakenteita ohjelmien täytäntöönpanon hoitamiseksi, kun niitä verrattiin sisäisen hallinnoinnin skenaarioon. Joidenkin virastojen salkku koostui kuitenkin useista ohjelmista (EACEA, EASME, INEA, Chafea), tai niiden hallinnoima ohjelma kattoi useita aihealueita (REA, ERCEA).

Tämä johti monimutkaiseen työympäristöön (suuri työtaakka ja hallinnollinen rasitus, erilaiset säännöt ja menettelyt, koordinointi useiden vastuupääosastojen kanssa) ja rajoitti mahdollisuuksia parantaa ohjelmien hallinnointia ja hyödyntää synergioita ja täydentävyyttä. Siksi virastojen salkkujen laajuutta oli tarpeen rajata, kuten nykyisessä monivuotisessa rahoituskehyksessä tehtiin.

Kaiken kaikkiaan arvioinnissa kävi ilmi, että kaikkien virastojen ja kaikkien delegoitujen ohjelmien tehtävät oli jaettu selkeästi ja asianmukaisesti virastojen ja vastuupääosastojen välillä oikeudellisen kehyksen ja yhteisymmärryspöytäkirjan mukaisesti, eikä päällekkäisyyksiä havaittu.

Chafean tapauksessa sisäisen tarkastuksen yksikön raportissa[27] todettiin, että korkean tason vierailuihin liittyvää tehtäväjakoa olisi parannettava. Puute korjattiin Chafean ja maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosaston vuonna 2018 laatimilla sisäisillä ohjeilla. Lisätoimenpiteitä toteutettiin myös, kun maataloustuotteiden menekinedistämisohjelmaa[28] koskeva salkku siirrettiin Chafealta REAlle: yhteistyön suuntaviivoja tarkistettiin, ja lisäksi laadittiin erityinen yhteisymmärryspöytäkirja, joka sisältää erityisvaatimukset maataloustuotteita koskevien i) tiedotustoimien ja ii) menekinedistämistoimien toteutukselle.

Yhteisten ja monialaisten kysymysten osalta arvioinnissa todettiin, että on tarpeen kehittää jäsennelty kehys järjestelmällisen palautteen antamiseksi poliittisille päättäjille sekä mekanismi yksittäisten toimintapolitiikkaa koskevien pyyntöjen käsittelyä varten. Tähän tarpeeseen vastattiin nykyisessä monivuotisessa rahoituskehyksessä.

5. PÄÄTELMÄT JA SAADUT KOKEMUKSET

Kaiken kaikkiaan virastot ovat osoittautuneet kustannustehokkaiksi rakenteiksi EU:n rahoitusohjelmien täytäntöönpanossa ja tuottaneet merkittäviä säästöjä sisäisen hallinnoinnin skenaarioon verrattuna. Virastot saavuttivat keskeiset tavoitteensa ja täyttivät useimmat keskeiset tulosindikaattorit. Lisäksi korkea tyytyväisyysaste sidosryhmien keskuudessa osoittaa, että tärkeimmät sidosryhmät ovat arvostaneet virastojen palveluja.

Kunkin viraston osalta yksilöitiin useita saatuja kokemuksia ja parannuskohteita, joita käsitellään tarkemmin tähän kertomukseen liitetyissä komission yksiköiden valmisteluasiakirjoissa. Useimmat näistä kokemuksista otettiin huomioon, kun vuosien 2021–2027 monivuotiseen rahoituskehykseen kuuluvien ohjelmien toteuttamistehtäviä delegoitiin, ja niitä arvioidaan seuraajavirastojen tulevassa, kautta 2021–2024 koskevassa kolmivuotisarvioinnissa.

[27] Lopullinen tarkastuskertomus maataloustuotteiden menekinedistämistoimien toteutusta koskevasta Chafean hallinto- ja valvontajärjestelmästä, 15. syyskuuta 2017.

[28] Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1144/2014, annettu 22 päivänä lokakuuta 2014, sisämarkkinoilla ja kolmansissa maissa toteuttavista maataloustuotteita koskevista tiedotus- ja menekinedistämistoimista.