EUROOPA
KOMISJON

Brüssel, 24.4.2015
COM(2015) 179 final

KOMISJONI ARUANNE

ELi detsentraliseeritud asutusi käsitleva ühise lähenemisviisi rakendamise kohta

ELi detsentraliseeritud asutusi käsitleva ühise lähenemisviisiga, milles Euroopa Parlament, nõukogu ja komisjon leppisid kokku 2012. aasta juulis, on kindlaks määratud asutuste toimimise ühtsem ja tõhusam raamistik.

Sellega seoses lubas komisjon võtta koostöös asutustega vajaduse korral järelmeetmeid. Komisjoni peamised eesmärgid ühise lähenemisviisi rakendamisel on tasakaalustatum juhtimine, suurem tõhusus ja vastutus ning suurem sidusus. Need eesmärgid on eriti tähtsad ajal, mil üliolulise on kasutada ressursse tõhusalt ja vastutustundlikult.

2012. aasta detsembris esitatud tegevuskavas kirjeldas komisjon üksikasjalikult, mida ta kavatseb seoses ühise lähenemisviisiga teha: ta loetles rea algatusi, mille puhul on vaja, et meetmeid võtaks komisjon ja/või asutused, liikmesriigid, Euroopa Parlament ja nõukogu. Algatused on ühise lähenemisviisi sätete konkreetseks tulemust andvaks väljundiks. Tegevuskavas on sätestatud nende tulemuste saavutamise tähtajad, mille eest vastutab komisjon (30 algatust) ja esile on tõstetud viis komisjoni arvates prioriteetset algatust. Lisaks on kavas märgitud, millistel juhtudel on vaja teha koostööd asutustega ja kas asutused on juba alustanud ühise lähenemisviisi rakendamist.

Tegevuskavas loetletud meetmete võtmise kõrval on ühise lähenemisviisi rakendamiseks vaja kohandada olemasolevate asutuste alusakte, lähtudes individuaalsest analüüsist, aga samuti kohandada või vastu võtta ka muid seadusandlikke akte (personalieeskirjad,[1] raamfinantsmäärus[2]).

See on komisjoni esitatud tegevuskava rakendamise teine aruanne. Eelkõige käsitletakse selles pärast esimese aruande vastuvõtmist[3] 2013. aasta detsembris tehtud edusamme nende tegevuskava meetmete osas, mille eest vastutab komisjon. Komisjon tegi tegevuskava rakendamisel juba eelmisel aastal märkimisväärseid edusamme. Muu hulgas võeti näiteks vastu suunised, mis sisaldavad standardsätteid ELi detsentraliseeritud asutuste peakortereid käsitlevate kokkulepete jaoks. Nimetada võiks teabevahetuste käsiraamatut ELi detsentraliseeritud asutustele, suuniseid huvide konfliktide ennetamiseks ja ohjamiseks ELi detsentraliseeritud asutustes ning suuniseid tulemuspõhise eelarvestamise ja detsentraliseeritud asutuste kohta.

1. Tegevuskava rakendamisel on tehtud edusamme

Komisjon esitas tegevuskavas ambitsioonika ajakava 2013. ja järgnevateks aastateks. Komisjoni talitused ja detsentraliseeritud asutused koos on teinud suuri edusamme.

a. Asutuste asutamine

[1] ELT L 287, 29.10.2013, lk 15.

[2] ELT L 328, 7.12.2013, lk 42.

[3] http://europa.eu/agencies/documents/2013-12-10_progress_report_on_the_implementation_of_the_common_approach_en.pdf

Asutuste kaasabil koostasid komisjoni talitused 2014. aastal nn stardipaketi, mis sisaldab asutuse asutamisel järgitavaid protseduure[4]. Seda pidevalt uuendatavat suunist saavad kasutada nii asutused kui ka partnerpeadirektoraadid.

See osutus eriti kasulikuks Ühtse Kriisilahendusnõukogu (2014. aastal asutatud uus ELi organ[5]) asutamisel. Ühtne kriisilahendusnõukogu on pangandusliidu kriisilahendusasutus ja ta teeb tihedat koostööd osalevate liikmesriikide kriisilahendusasutustega. Asutus asus krediidiasutuste kriisilahenduskavasid välja töötama 1. jaanuaril 2015 ja täielikult toimiv peaks ta olema 1. jaanuarist 2016. Kooskõlas ühise lähenemisviisiga peaks ühtse kriisilahendusnõukogu ja Belgia ametiasutuste vaheline peakorterite leping allkirjastatama komisjoni 2013. aastal antud suunistele tuginedes võimalikult kiiresti.

Praegu puudub nõuetekohane peakorterite kokkulepe veel seitsmel asutusel[6]. Seepärast palub komisjon taas asjaomastel liikmesriikidel[7] ja asutustel vastavad kokkulepped[8] allkirjastada võimalikult kiiresti.

b. Asutuste tegevus

Komisjon andis asutuste tagasiside alusel välja suunised asutuste programmdokumendi kohta[9] (kohaldatav 2016. aastast), samuti koostas ta kooskõlas uues raamfinantsmääruses sätestatud nõuetega asutuste iga-aastase konsolideeritud tegevusaruande vormi[10] (kohaldatav alates 2015. aastast). Need[11] aitavad asutustel koostada kahte peamist dokumenti, milleks on aruandedokument, mis koostatakse esimest korda finantsaasta 2014 kohta ja programmdokument, mis koostatakse alates finantsaastast 2017, ning millega soodustatakse asutuste ühtset juhtimist ja vastutust.

Kuigi nii asutuste kui ka komisjoni finants- ja inimressursid on piiratud, jätkati jõupingutusi, et määrata kindlaks ja kehtestada struktuurimeetmed, millega muuta asutuste toimimine tõhusamaks.

– Teenuste osutamine[12]: komisjoni talitused võtsid 2014. aasta märtsis vastu suunise teenuste tagasimaksesüsteemi kohta peadirektoraatides ja asutustes. Kuigi suunist ei kohaldata detsentraliseeritud asutuste suhtes, on sellega kehtestatud organisatsioonisisese tagasimaksmise aluspõhimõtted, nt klientide võrdne kohtlemine, läbipaistvus ja mittetulunduslikkuse nõue. Ühtsuse tagamiseks esitati selles ka

4 Tegevuskava meede nr 10

5 Ühtse kriisilahendusnõukogu alusmääruse (määrus (EL) nr 806/2014, 15.7.2014, ELT L 225, 30.7.2014, lk 1) artikliga 64 on ette nähtud, et kui see on kooskõlas kriisilahendusnõukogu spetsiifilise olemusega, põhinevad finantseeskirjad raamfinantsmäärusel asutustele, mis on vastu võetud ELi toimimise lepingu alusel vastavalt Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL, Euratom) nr 966/2012 artiklile 208.

6 CPVO, EASA, EMA, ERA, ESMA, Eurofound, Frontex

7 Prantsusmaa, Saksamaa, Ühendkuningriik, Iirimaa, Poola

8 Tegevuskava meede nr 8

9 Tegevuskava meede nr 26

10 Tegevuskava meede nr 31

11 C(2014) 9641

12 Tegevuskava meede nr 12

kuluarvestuse põhimudel ja aastaaruannete vorm. Komisjon on koostamas sarnast suunist teistele institutsioonidele, detsentraliseeritud asutustele ja organitele. Selleks on komisjon võtnud arvesse tema osutatud teenustega seoses asutuste soovitatud üldpõhimõtteid (nt läbipaistvus, toepõhine lähenemisviis, tõhusus, õigeaegsus, ühtsus ja vastutus).

– Teenustaseme kokkulepete läbivaatamine[13]: teenustaseme kokkulepped asutuste ning individuaalsete maksete haldamise ja maksmise ameti vahel on uuesti läbi räägitud, mille tulemusena on ühtlustatud tingimusi tegelike keskmiste kulude läbipaistva kuluarvestusmeetodi alusel. Muud teenustaseme kokkulepped vaadatakse tulevikus läbi vastavalt uuele suunisele.

– Tugi riigihangete valdkonnas[14]: välja on töötatud lisasuunised, et asutused saaksid osaleda komisjoni algatatud hangetes alati, kui see muudaks töö tõhusamaks. Lisaks pakub komisjon asutustele selles valdkonnas üldist tuge. Eelkõige pakub komisjon personaalset finantskoolitust sellistele asutustele, kes on komisjoniga sõlminud teenustaseme kokkuleppe. Komisjon pakub ka finantsalast tuge ja ligikaudu kolmandik finantsjuhtimise küsimustest tuleb asutustelt. Peale selle on asutustele hangete ja lepingute haldamise teave kättesaadav vastaval organisatsioonisisesel veebisaidil.

– Tugi üksuste aastaaruannete kinnitamise valdkonnas: finantsmääruse artikli 208 lõikes 4 on märgitud, et sõltumatu välisaudiitor kontrollib iga asutuse raamatupidamise aastaaruannet. Selleks on komisjon teinud asutustele kättesaadavaks oma raamlepingu auditeerimise ja kontrollide kohta. Kuigi iga asutus jääb täielikult vastutavaks allkirjastatud lepingute eest, on koostöös Euroopa Kontrollikojaga koostatud detailne kirjeldus, et tagada kooskõla kontrollikoja praktikaga ja et välistöövõtja aruanne annaks lisandväärtust.

Mis puutub asutuste rahvusvahelise tegevuse kooskõlastamisse, on allkirjastatud või allkirjastatakse töökorra kokkulepped suurema osa peadirektoraatide ja asutuste vahel, et tagada viimaste tegutsemine oma volituste ja institutsioonilise raamistiku raames,[15] eriti sellisel juhul, kui rahvusvahelist tegevust käsitlevad sätted asutuste alusaktides on üldisemat laadi. Komisjon jälgib kõnealust protsessi jooksvalt.

Komisjon andis olulise teema – huvide konfliktide ennetamine ja ohjamine[16] – kohta välja suunised 2013. aasta detsembris. Komisjon kutsub asutusi üles võtma kooskõlas nimetatud suunistega viivitamata vastu vastavad huvide konflikte käsitlevad raamistikud. Asutused peavad seejuures leidma sobiva tasakaalu huvide konfliktide ohjamise ja võime vahel saada parimat võimalikku teaduslikku nõu. Komisjon märgib veel kord, et kuna asutused on juriidiliselt sõltumatud üksused, vastutavad nad üksi selle eest, kuidas nad käsitlevad

13 Tegevuskava meede nr 13

14 Tegevuskava meede nr 14

15 Tegevuskava meede nr 17

16 Tegevuskava meetmed 33–35

praktikas huvide konfliktide küsimust, samuti vastava aruandluse eest ja eelkõige selle eest, kuidas nad rakendavad ja kontrollivad selles valdkonnas peamiste põhimõtete järgimist.

Selleks et soodustada parima tava jagamist ELi salastatud teabe vahetamise[17] valdkonnas, lõi komisjon ELi detsentraliseeritud asutuste turvalisuse eest vastutavate ametnike võrgustiku. Võrgustiku eesmärk on pidada (vähemalt korra aastas) interaktiivseid koosolekuid, kus saaks jagada parimaid tavasid ja üldiselt vahetada salastatud teabe käsitlemise ja eriti salastatud teabe vahetamise kogemusi. Lisaks toetab komisjon teenustaseme kokkulepete kaudu mitut asutust muudes turvalisusvaldkondades (nt sissepääsukaartide tegemine, turvakoolitused, nõustamine hoonete füüsilise kaitsmise alal jne).

c. Hindamine, audit ja OLAF

Komisjon jätkab hindamissuuniste läbivaatamist[18]. Asutused on andnud sellesse oma panuse. Need komisjoni talituste tehtud kõigi hindamiste suhtes kohaldatavad suunised on aluseks asutuste hindamise käsiraamatule, mis töötati välja asutuste suutlikkuse suurendamise võrgustiku raames.

Oma auditikava koostamise osas võttis siseauditi talitus vastu lähenemisviisi, mille kohaselt hinnatakse riske portfelli tasandil. Igale asutusele määratakse kindlate kriteeriumide alusel riskireiting. Auditeeritud üksuste riskireitingud vaadatakse läbi igal aastal. Auditeerimise sagedus ning auditite liik ja hõlmatavad protsessid otsustatakse üksuse riskireitingu alusel, mida täiendab protsessi tasandi konkreetne riskiteave . Lisaks töötatakse välja asjakohaseid sätteid, et tagada auditi minimaalne katvus väiksema riskiga üksuste puhul. Mis puutub soovituste rakendamise jälgimisse, tehakse seda perioodilise/iga-aastase protseduuri asemel üha enam jooksvalt, võttes seni rakendamata soovitustega seoses järelmeetmeid. Siseauditi talituse asutuste ja teiste autonoomsete organite uue harta kohaselt on siseauditi talitus vajaduse korral valmis tegema koostööd ja koordineerima tegevust siseauditi üksustega, et tagada auditi optimaalne katvus.

OLAF korraldas asutustele 2014. aasta jaanuaris kaks seminari, et anda neile täiendavaid praktilisi juhiseid, kuidas koostada oma pettusevastane strateegia. OLAF abistas asutusi ka hiljem vastavalt nende vajadustele. Praeguseks on EFCA, Cedefop, EASA, EIGE, EIOPA, ESMA ja OHIM oma pettusevastased strateegiad vastu võtnud. EBA on pettusevastast strateegiat viimistlemas.

d. Finants- ja inimressursi juhtimine ja eelarveprotsess

Euroopa Parlament, nõukogu ja komisjon leppisid 2013. aastal kokku asutuste ressursse käsitleva institutsioonidevahelise töörühma loomises ELi 2014. aasta eelarvet käsitleva lepitusmenetluse raames. Nagu on ette nähtud mitmeaastase finantsraamistikuga aastateks 2014–2020, võtsid kolm institutsiooni kohustuse vähendada ELi kõigi institutsioonide, organite ja asutuste töötajate arvu viie aasta jooksul 5 % ning nad olid ühte meelt, et ühtse lähenemisviisi tagamiseks on vaja põhjalikumalt ja pidevamalt jälgida detsentraliseeritud asutuste arengut. Institutsioonidevaheline asutuste ressursse käsitlev töörühm kohtus 2014.

[17] Tegevuskava meede nr 37

[18] Tegevuskava meede nr 45

aastal kaks korda ja peaks jätkama tööd kuni 2017. aasta lõpuni, mil 2018. aasta eelarve peaks olema vastu võetud ja 5 % eesmärk täidetud.

Vastavalt uuele raamfinantsmäärusele on inimressursside juhtimise kava (st mitmeaastane personalipoliitika kava) osa uuest ühtsest programmdokumendist, mis ühendab endas aastased ja mitmeaastased tööprogrammid ning inim- ja finantsressursside kavandamise. Seda uut vahendit[19] hakkavad asutused kasutama 2017. aasta programmide koostamise käigus. Lisaks koostati uued aruandlussuunised, et ühtlustada aruandlusnõudeid, st ühendada personali käsitlev aruandlus finants- ja tegevusaruandlusega.

Pärast asutustega põhjalikult konsulteerimist andsid komisjoni talitused välja suunised[20] asutusepõhiste tulemusnäitajate kohta, et hinnata asutuste tegevjuhtide saavutatud tulemusi[21]. Need näitajad toetavad Euroopa Parlamendi ja nõukogu tööd asutuste eelarve täitmisele heakskiidu andmise raames.

Tänu personalieeskirjade viimasele reformile on võimalik kasutada rakenduseeskirjade kohaldamisel asutustes lihtsustatud menetlust. Lisaks lihtsustati komisjoni talituste koostatud uute suunistega[22] rakenduseeskirjade vastuvõtmist, mis võimaldab säästa protsessile kuluvat aega ja ressursse. Peale selle on välja töötatud rakenduseeskirjade näidis asutuste tööhõive ja personali karjääri valdkonnas, et vältida asutustes eeskirjade üha suuremat erinemist. See koostati komisjoni talituste ja asutuste koostöös.

Haldusuurimise ja distsiplinaarmenetluste valdkonnas tegid komisjoni talitused asutustega tihedat koostööd selleks, et luua asutustevaheline distsiplinaarasjade uurijate nimekiri. Sellega seoses korraldas komisjon ka intensiivsed koolitused.

Kokkuvõttes jätkavad komisjoni talitused tööd, et koostada parimatel tavadel põhinevad suunised asutuste sisemise planeerimise ja tulude prognoosimise kohta, et aidata asutustel vähendada ülekandmiste ja tühistamiste määra, juhul kui see on probleem[23].

2. Asutuste alusaktide läbivaatamine

Komisjon esitas 2014. aasta ettepaneku kohandada CEPOLi alusakti ühises lähenemisviisis sätestatud põhimõtetega. Ettepanekus võeti arvesse ka läbivaadatud raamfinantsmääruse vastavaid sätteid. Alusakt on vaja läbi vaadata, et anda CEPOLile vajalik juriidiline volitus ja vahendid, et rakendada õiguskaitsealane ELi koolituskava. Ettepanek on kooskõlas kaasseadusandjate otsusega viia CEPOL üle Budapesti. Komisjoni algse ettepaneku CEPOL ja Europol ühendada lükkasid kaasseadusandjad tagasi.

CEPOLi, Eurojusti, Europoli ja OHIMi alusaktide läbivaatamise korral on komisjon teinud ettepaneku reformida mitut olulist punkti, et tagada ühise lähenemisviisi täielik rakendamine.

---

19 Tegevuskava meede nr 26

20 SWD(2015)62

21 Tegevuskava meede nr 89

22 Tegevuskava meede nr 87

23 Tegevuskava meede nr 82

Komisjon rõhutab veel kord institutsioonidevahelist lubadust kasutada asutuste alusaktide selliseid läbivaatamisi võimalusena rakendada ja järgida ühist lähenemisviisi, seega tugevdada asutuse nõukogu järelevalvefunktsiooni (sealhulgas tagades komisjoni täieliku osalemise), tagades direktorite läbipaistva valikuprotseduuri ja mitut aastat käsitleva programmdokumendi vajaliku vastuvõtmise, vajaduse korral nimetada ametisse juhatus, kui see tagab suurema tõhususe, ning täita kohustust võtta hindamiste ja auditite järel paremini meetmeid. Mis puutub praegustesse institutsioonidevahelistesse aruteludesse teatavate asutuste alusaktide läbivaatamise kohta, on komisjonil kahju, et vajaka jääb poliitilisest vastutusest ELi detsentraliseeritud asutuste ühise lähenemisviisi järgimise tagamisel, seda eriti seoses asutuste juhtorganite rolli või ülesehitusega.

Komisjon tervitab Euroopa GNSSi Agentuuri läbivaadatud alusmääruse vastuvõtmist 2014. aastal,[24] millega viidi see suures osas vastavusse ühise lähenemisviisi põhimõtetega.

3. Komisjoni esindajate roll asutuste nõukogudes

Nagu 2013. aastal, ei käivitanud komisjoni esindajad asutuste nõukogudes häire- või hoiatussüsteemi, mis oli loodud ühise lähenemisviisiga. Tuleb meenutada, et see vahend on poliitiline, mitte aga juriidiline. Komisjoni esindajatel ei ole juriidiliselt võimalik asutuse nõukogu tehtud otsust peatada. Süsteem võimaldab aga komisjoni esindajatel ametlikult olla vastu nõukogude otsusele eesmärgiga tagada kooskõla ELi põhimõtetega ning asutuste tegevuse vastavus nende volitustele ja asjaomastele ELi õigusaktidele ning järgnevalt hoiatada Euroopa Parlamenti ja nõukogu.

Komisjoni esindajad asutuste nõukogudes toetasid asutusi ühise lähenemisviisi rakendamisel jätkuvalt, jälgides iga asutuse tegevuskava rakendamist ja arengut ning teavitades probleemide korral partnerpeadirektoraate ja kesktalitusi.

Eriti siis, kui komisjoni asjaomane volitatud eelarvevahendite käsutaja on asutustele erakorraliselt usaldanud eelarve rakendamise ülesanded, peaks ta saama tugineda kontrollitulemustele ja asutuse esitatud näitajatele ning seeläbi veenduma sisekontrolli eesmärkide saavutamises seoses asjaomase eelarve rakendamisega. Sellega seoses võivad asjaomased volitatud eelarvevahendite käsutajad kasutada asutuse nõukogus olevate komisjoni esindajate kogutud teavet.

4. Kokkuvõte

Kooskõlas oma varasemate lubadustega panustas komisjon nii 2013. kui ka 2014. aastal hoolega oma vastutusalasse kuuluvatesse tegevuskava meetmetesse, et võtta järelmeetmeid ELi detsentraliseeritud asutuste ühise lähenemisviisi rakendamiseks. Lisaks on komisjon seadusandlike ettepanekute ettevalmistamisel uurinud eri juhtumeid põhjalikult, et tagada ettepanekute vastavus ühisele lähenemisviisile. Komisjoni töö peamine eesmärk on olnud tagada tasakaalustatum juhtimine, suurem tõhusus ja vastutus ning suurem sidusus.

[24] ELT L 150, 20.5.2014, lk 72.

Ühise lähenemisviisi tegevuskava rakendamine põhines komisjoni põhjalikul tööl, aga ka detsentraliseeritud asutused andsid oma panuse, osaledes protsessis aktiivselt. Komisjon kiidab heaks asutuste ennetava tegutsemise ja võtab arvesse ELi asutuste võrgustiku 2015. aasta veebruaris kinnitatud aruannet tegevuskava nende meetmete kohta, mis kuuluvad asutuste vastutusalasse.

Ühise lähenemisviisi raames ette võetud reformid on üliolulised ka tulevastel aastatel. Komisjon jätkab ühises lähenemisviisis sõnastatud põhimõtete kaitsmist ja kutsub Euroopa Parlamenti, nõukogu, liikmesriike ja asutusi tegema sama, eriti nendes küsimustes, mis kuuluvad nende otsesesse vastutusalasse.