

Juhtimisvahend eelarvevahendite eraldamiseks

Euroopa Parlamendi 25. märtsi 2009. aasta resolutsioon tegevuspõhise eelarvestamise ja tegevuspõhise juhtimise meetodi kui juhtimisvahendi kohta eelarvevahendite eraldamiseks (2008/2053(INI))

Euroopa Parlament,

- võttes arvesse kodukorra artiklit 45;
- võttes arvesse eelarvekomisjoni raportit (A6-0104/2009),
- A. arvestades, et ELi institutsioonid kiitsid tegevuspõhise juhtimise, tegevuspõhise eelarvestamise ning strateegilise planeerimise ja programmitöö tsükli heaks haldusreformi käsitleva 2000. aasta valge raamatu (nn Kinnocki reformid) järgselt osana uuest kampaaniast, mille eesmärk on muuta komisjoni ja laiemalt ELi programmide haldamine rohkem tulemuslikkusele suunatuks;
- B. arvestades, et kõnealused mõisted võeti tegelikult kasutusele Prodi komisjoni tegevuse ajal ja need sisaldasid selle viieaastastes strateegilistes eesmärkides aastateks 2000–2005, mis hõlmasid nii iga-aastast strateegilise planeerimise ja programmitöö tsükli kui ka vastavat tegevuspõhise juhtimise ja tegevuspõhise eelarvestamise tsükli vahendite osas;
- C. arvestades, et selle kõige lõppeesmärk oli kahtlemata tagada, et maksumaksjatelt kogutavaid piiratud ressursse kasutatakse võimalikult tõhusalt kokkulepitud poliitiliste prioriteetide saavutamiseks tänu poliitikavaldkondade ja vahendite eraldamise protsessi paremale seostamisele, mis tähendas seda, et ELi institutsioonid peaksid kehtestama korra selle saavutamiseks tõhusalt ja bürokraatiavabalt;
- D. arvestades ühtlasi, et reformi eesmärk oli tõhusam haldus ja rakendamine, suurem tegutsemisvabadus ning isikliku aruandekohustuse ja vastutuse selgem määratlemine;
- E. arvestades, et eelarvepädev institutsioon pööras loomulikult suurimat tähelepanu nappide ressursside parimale kasutamisele ja arvab nüüd, et on tulnud aeg senist arengut hinnata ja anda uus tõuge edasisteks täiustusteks, et kindlustada ELi institutsioonid kõrget kvaliteeti tagavate tulemuslikkusele suunatud süsteemidega;
- F. arvestades, et juba on toimunud olulised positiivsed muutused üldises käsitluses ja hoiakus nende küsimuste suhtes, kuid olemasolevate vahendite haldamisel on veel palju arenguruumi,

Üldseisukohad

1. on seisukohal, et tegevuspõhise juhtimise ja tegevuspõhise eelarvestamise rakendamine on olnud edukas ja põhjustanud komisjonis olulise töökultuuri muutuse, aidates samas kaasa isikliku vastutuse ja aruandekohustuse selgitamisele ning teinud haldamise

- tõhusamaks, tulemustele suunatuks ja läbipaistvaks;
2. juhib tähelepanu endiselt reaalsele komisjoni bürokratiseerumise ohule kiiresti lisanduvate koormavate normide ja kohmakate menetluste tõttu; nõuab seetõttu menetluste ja halduse edasiarendamist komisjoni kõigil tasanditel;
 3. on seisukohal, et komisjoni viie aasta strateegilised eesmärgid, mis lõppkokkuvõttes moodustavad tema üldise programmitöö poliitilise aluse, ja nende iga-aastane ülevõtmine iga-aastasessse poliitilisse strateegiasse peaks olema palju paremini seostatud mitmeaastaste finantsraamistikega, et tõhustada nende ajastust ja vastuvõtmist ühesidusa strateegiana koos vastavate vahenditega, ning arvab seetõttu, et mitmeaastane finantsraamistik ise peaks olema viie aasta pikkune;
 4. on arvamusel, et ELi programme jälgitakse praegu ulatuslikult kontrolli ja õiguspärasuse seisukohalt, aga kahjuks ei pöörata samavõrra tähelepanu kokkulepitud ajavahemikus saavutatud tegelikele tulemustele; on seisukohal, et saavutatud tulemustele tuleks pöörata palju rohkem tähelepanu komisjoni kogu aastase tegevuse hindamisel, sealhulgas eelarve täitmisele heakskiidu andmise menetluse käigus;

Vastutus

5. rõhutab, et tulemuste saavutamiseks ELi poliitikas ja eelarveassigneeringute parima tulemuslikkuse saavutamiseks on oluline vastutuse selge määratlemine ja jagamine; rõhutab, et poliitiline vastutus on komisjoni volinikel; rõhutab ühtlasi, et Euroopa Parlamendi ees on nad ka täielikult vastutavad usaldusväärse ja tõhusa juhtimise rakendamise eest asjaomastes valdkondades ja komisjonis tervikuna; rõhutab, et institutsioonidevahelised head suhted vastastikuse usalduse ja avatuse vaimus on edu saavutamiseks üliolulised;
6. peab äärmiselt oluliseks, et rakendamise eest vastutajana on komisjonil piisavalt vahendeid ja tegutsemisruumi, kuid ta peaks esitama väga selged aruanded saavutatud eesmärkide ning eraldatud rahaliste vahendite ja inimressursside kasutamise kohta; peab eelarvepädeva institutsioonina vähemtähtsaks seda, kuidas need eesmärgid täpselt saavutati ning milline oli komisjoni sisemine töökorraldus; pooldab seetõttu selles osas suuremat vabadust; kutsub komisjoni üles analüüsima praegust tegevuspõhise eelarvestamise ning strateegilise planeerimise ja programmitöö tsüklit, et see oleks selles osas järjepidev, ning esitama kõik asjakohased muudatusettepanekud;
7. on seisukohal, et komisjon peaks kehtestama selged kvalitatiivsed ja kvantitatiivsed näitajad poliitiliste ja haldusalaste eesmärkide täitmise mõõtmiseks ning tegema need ajalises plaanis võrreldavaks;
8. tuletab meelde, et juhtimis- ja haldusalane vastutus, mis on sõnastatud asjakohastes personalieeskirjade sätetes ja mis on osa finantsmääruses sätestatud usaldusväärse finantsjuhtimise põhimõttest, lasub ka komisjoni peadirektoraatide peadirektoritel (volitatud eelarvevahendite käsutajatel) programmide ja poliitikate tõhusa, tulemusliku ja loomulikult ka õiguslikult nõuetekohase rakendamise osas;
9. on seisukohal, et enamikus valdkondades võivad vajakajäämised selges vastutusahelas, milles ei ole liiga palju tasandeid ja mis ei ole ka liiga bürokraatlik, siiski olla konkreetsetes küsimustes komisjoni omavastutuse puudumise põhjuseks, mistõttu

Euroopa Parlament sooviks siinkohal näha selgeid suuniseid, mis on seotud programmide ja eelarve täitmise ning tegevuspõhise juhtimise ja tegevuspõhise eelarvestamise mõjuga käesolevale küsimusele;

10. tervitab sellega seoses edasist tegevust konkreetsete isikute vastutuse kindlaksmääramiseks ja organisatsioonisisese vastutustunde tugevdamiseks; arwab sellega seoses ühtlasi, et tegevuspõhise juhtimise ja tegevuspõhise eelarvestamise tõhus kasutamine ja integreerimine pigem „edu võtme“ kui halduskoormusena võib olla väga olulise tähtsusega; kutsub komisjoni üles seda protsessi jätkama ning esitama asjakohaseid ettepanekuid selle edendamiseks;

Tagasiside

11. on seisukohal, et iga-aastastes tegevusaruannetes sisalduv tulemuste ja eraldatud vahendite kasutamise tegelik esitlemine ja kokkuvõte on endiselt maha jäänud, võrreldes ajaga, mis ettevalmistavates etappides kulutatakse eesmärkide ja taotletavate vahendite esitamisega seotud haldusülesannete täitmisele, s.t iga-aastase poliitilise strateegia, iga-aastaste juhtimiskavade ja tegevusavalduste koostamisele; leiab sellega seoses, et edasine areng on vajalik, selleks et komisjoni ühised talitused võtaksid selle protsessi eest omavastutuse positiivses mõttes;
12. rõhutab, et Euroopa Parlamendil on tõepoolest vaja saada paremaid ja kasutajasõbralikke tulemusi kajastavaid aruandeid, et ta saaks täita oma eelarve-, õigusloome- ja auditeerimisalaseid ülesandeid; on seisukohal, et Euroopa Parlamendile ja nõukogule tuleks iga-aastase eelarvemenetluse käigus edastada asjakohase iga-aastase tegevusaruande ja selle koondaruande lühem versioon, mis sisaldab tulemusi ja kulusid;
13. peab tõsiseks puuduseks, et iga-aastane poliitiline strateegia ja esialgse eelarveprojekti koostamiseks kasutatav paralleelne eelarvealane teave on siiani sisaldanud uusi prioriteete ilma nn negatiivseid prioriteete kindlaks määramata, mistõttu prioriteete üha lisandub kogu tsükli vältel, ilma et tehtaks ühtegi poliitilist otsust küsimuste suhtes, mille mahtu on maksumaksjalt kogutavate ressursside piiratuse tõttu vaja vähendada, et teha ruumi kõige olulisematele prioriteetidele; rõhutab, et see on selgelt vastuolus reformi kesksete põhimõtetega; märgib murelikult, et mitmeaastasele finantsraamistikule seatud ranged piirangud jätavad väga vähe manööverdamisruumi;
14. võtab teadmiseks ettepanekud iga-aastaste juhtimiskavade ja esialgse eelarveprojektiga avaldatavate tegevusavalduste sidususe parandamiseks, et vähendada halduskoormust strateegilise planeerimise ja programmitöö protsessis, säilitades samas eesmärkide ja mõõdetavate „väljundite“ vahelise seose; arwab, et iga-aastast juhtimiskava tuleb reformida, ja palub komisjonil kiiresti tegutseda;
15. ei ole seetõttu ikka veel veendunud, et strateegilise planeerimise ja programmitöö ning tegevuspõhise juhtimise protsessis võetakse piisavalt arvesse varasemaid kogemusi ja tulemusi ning seda, kuidas nende põhjal süsteemi järgnevatel aastatel arendada; märgib, et see seondub ka küsimusega, kuidas võetakse arvesse komisjoni teostatud arvukaid uuringuid ja hindamisi ning kuidas need mõjutavad – nagu nad õigustatult peaksid – vahendite eraldamist; teeb seetõttu ettepaneku nõuda hindamisesmärkide seadmisel senisest selgemat seost programmide läbivaatamise ja eelarveprotsessiga; teeb ühtlasi ettepaneku lisada iga-aastasessa tegevusaruandesse saadud kogemusi kajastav peatükk;

16. on seisukohal, et strateegilise planeerimise ja programmitöö ning tegevuspõhise juhtimise tsükklisse tuleks lisada ka vaadeldavas poliitikavaldkonnas tulemuste saavutamise seotud riskide analüüs;
17. peab praktilise ettepanekuna ELi programmide tulemuslikkuse parandamiseks vajalikuks uue eelarve koostamisel käimasolevate haldus- ja eelarvetsüklite arvestamist; tehnilises mõttes tähendab see seda, et praeguse (2010. aasta eelarve) menetluse käigus peavad iga-aastased tegevusaruanded ja nende 2008. aasta koondaruanne (milles näidatakse, kas eesmärgid täideti või mitte) olema õigeaegselt kättesaadavad ja neid tuleks ulatuslikumalt kasutada kõigi komisjoni poolt 2009. aasta jooksul tehtud ettepanekute raames; rõhutab, et varasemate prioriteetide ja eesmärkide saavutamisel peaksid olema „süsteematilised tagajärjed”; kritiseerib asjaolu, et aastast aastasse pööratakse liialt vähe tähelepanu sellele, mida nende küsimuste osas on ära tehtud ja kuidas see peaks kajastuma järgmistel aastatel;
18. väljendab heameelt koos esialgse eelarveprojektiga ressursside taotlemise põhjendamiseks esitatavate tegevusavalduste mõningase paranemise üle; taunib siiski asjaolu, et teabe kvaliteet ei ole alati piisav näiteks assigneeringute suurendamise põhjendamiseks, ja kahetseb ka seda, et eelarvepädevad institutsioonid ei ole seni pidanud vajalikuks premeerida heade tulemustega üksusi ja mitte suurendada või koguni vähendada assigneeringuid üksustes, mille tulemused on ebapiisavad;

Komisjonisisesed küsimused

19. on seisukohal, et pikaajalisi eesmärke ja kavasid, nt mitmeaastast finantsraamistikku ja viie aasta strateegilisi eesmärke, samuti iga-aastast poliitilist strateegiat tuleb ka paremini põhjendada ja seostada konkreetsete peadirektooraatide ja talituste tööga, kuna see on oluline tegur, mille abil motiveerida töötajaid ja panna neid tundma end kogu organisatsiooni peamiste eesmärkide osana ja nende saavutamisele kaasa aitajana; seetõttu palub komisjonil seostada oma iga-aastastes juhtimiskavadetes ja iga-aastastes tegevusaruannetes sisalduvad positiivsed ja negatiivsed prioriteedid senisest selgemini komisjoni kui terviku mitmeaastaste ja strateegiliste eesmärkidega;
20. on ühtlasi seisukohal, et üldjoontes ei püüta kahjuks reaalselt hinnata nende strateegiliste eesmärkide osas saavutatut; usub, et näiteks strateegiliste eesmärkide saavutamise kohta võiks teha vahekokkuvõtte ja iga peadirektooraat võiks selles protsessis osaleda, tuues välja, milliseid meetmeid on võetud, milliseid vahendeid on kasutatud ja kuidas see on aidanud üldeesmärke täita; rõhutab, et selle eesmärgi praktikas saavutamiseks tuleks tulemuslikkuse mõõtmise aluseks olevad eesmärgid ja näitajad selles strateegilises raamistikus võimalikult ulatuslikult kindlaks määrata;
21. rõhutab, et selline osalemine on lõppkokkuvõttes väga oluline ka ressursside vastutustundliku haldamise seisukohalt rakendustasanditel ja ühtlasi oluline tegur, et näiteks motiveerida üksusi otsima tõhusaid töömeetodeid ja leidma võimalusi kokkuhoiduks, tegema koostööd teiste osakondadega jne;
22. arvab, et tegevuspõhise eelarvestamist ja tegevuspõhise juhtimist tuleb arendada nii, et oleks võimalik parandada komisjoni vastutuse tsentraliseeritud ja detsentraliseeritud ülesannete vahel jagunemise läbipaistvust ja selle selgitamist, ning eelkõige anda selgeid suuniseid haldustoe ja tegevuse kooskõlastamisega (sealhulgas tegevuspõhise eelarvestamise ja tegevuspõhise juhtimise tsükli enesega) tegelevate töötajate arvu ja

kasutatavate vahendite suuruse ja sellega seonduvate kulude kohta, et seeläbi aidata leida õiget tasakaalu tsentraliseeritud ja detsentraliseeritud lähenemisviisi vahel;

Kokkuvõtteks

23. palub komisjonil parandada ja muuta sujuvamaks strateegilise planeerimise ja programmitöö ning tegevuspõhise juhtimise tsükli integreerimist ja täiustamist, et poliitika ja meetmete rakendamise tegelikke tulemusi oleks rahaliste ja inimressursside eraldamisel võimalik nõuetekohaselt arvesse võtta; rõhutab, et see peaks viima ka võimalike nn negatiivsete prioriteetide väljaselgitamiseni;
24. arvab, et tuleks pöörata enam tähelepanu iga-aastase poliitilise strateegia muutmisele tegevuseks, mille käigus võetakse süstemaatiliselt arvesse varasemate aastate tulemusi, mis aitab ka vähendada komisjoni halduskoormust;
25. rõhutab, et strateegilise planeerimise ja programmitöö ning tegevuspõhise juhtimise seisukohalt oluliste dokumentide, näiteks komisjoni iga-aastaste tegevus- ja kokkuvõtlike aruannete sisu ja esitust tuleks samuti lihtsustada ja parandada, et need vastaksid paremini eelarvepädevate institutsioonide ja eelarve täitmisele heakskiitu andvate asutuste vajadustele;
26. rõhutab, et see ei tohiks suurendada haldusalast töökoormust; palub seetõttu komisjonil põhjalikult analüüsida strateegilise planeerimise ja programmitöö ning tegevuspõhise juhtimise tsükli halduskulusid, et eelkõige kavandamist ja eelarvestamist puudutavate toimingute juures välja selgitada võimalusi haldustöö lihtsustamiseks ja hoolikalt kontrollida inimressursside eraldamise asjakohasust;
27. palub komisjonil oma järgmises sõeluuringu aruandes teavitada Euroopa Parlamenti selliste analüüside tulemustest, samuti enne 2010. aasta eelarve esimest lugemist teda teavitada käesolevas resolutsioonis esitatud nõudmiste osas võetud meetmetest ja edusammudest;
28. usub, et suuremat rõhku tuleks panna kvaliteedikriteeriumide kehtestamisele ja neid tuleks tulemuslikkust käsitleva teabe puhul järgida;
29. palub ühtlasi hoida komisjonil Euroopa Parlamenti kursis meetmetega, mida on võetud organisatsiooni tõhususe ja tulemuslikkuse hindamiseks ja parandamiseks, eelkõige haldustoe ja kooskõlastamise ülesannete komisjonisisel jaotamisel tsentraliseeritud ja tegevustasandite vahel;
30. rõhutab, et iga-aastaste tegevusaruannete, iga-aastase poliitilise strateegia ja komisjoni esialgse eelarveprojekti vahel peaks olema senisest selgem seos ning programmitöö ja eelarvestamise kooskõlastamist tuleks edendada mitmeaastases perspektiivis, mitmeaastase finantsraamistiku, komisjoni strateegiakava ja iga-aastase poliitilise strateegia parema seostamise teel;
31. on seisukohal, et need parandused muudaksid tegevuspõhise eelarvestamise ja tegevuspõhise juhtimise tõhusaks vahendiks tulemuspõhise eelarve koostamisel ning komisjonisisese vastutustundlikkust ja aruandekohustust soosiva töökultuuri tugevdamisel;

32. usub, et Euroopa Parlament peaks selgitama, kuidas ta kasutab strateegilise planeerimise ja programmitöö ning tegevuspõhise juhtimise dokumentides sisalduvat tulemuslikkust kajastavat teavet komisjoniga peetava dialoogi tugevdamiseks;

o

o o

33. teeb presidendile ülesandeks edastada käesolev resolutsioon nõukogule ja komisjonile.