

Eriaruanne

Väliskonsultantide kasutamine Euroopa Komisjonis

Vaja on uuendusi



EUROOPA
KONTROLLIKODA

Sisukord

	Punkt
Kokkuvõte	I–IX
Sissejuhatus	01–13
Väliskonsultantide kasutamise põhjused	01–03
Osutatud teenuste ulatus ja liik	04–10
Ülesanded ja kohustused	11–13
Auditi ulatus ja käsitusviis	14–17
Tähelepanekud	18–84
Märkimisväärsed puudused väliskonsultantide kaasamist käsitlevas raamistikus ja nende kasutamise põhjendamises	18–32
Parema õigusloome suunised: kindel alus, kuid kohaldatav ainult hindamistele ja uuringutele	20–26
Vajaduste analüüse ei tehta ega dokumenteerita süstemaatiliselt	27–32
Hankemenetlusi järgiti, kuid konkreetset riskid ei ole veel hästi juhitud	33–56
Väliskonsultantide teenuste ostmisel järgiti hanke-eeskirju	34–36
Komisjoni tehtav järelevalve ei vastanud võimaliku riski tasemele	37–56
Puudused väliskonsultantide pakutavate teenuste haldamises ja kasutamises	57–71
Konkreetseid lepinguid hallatakse kooskõlas eeskirjadega, kuid tulemuslikkuse hindamises on puudusi	58–64
Nõrgad tavad väliskonsultantide töö tulemuste kasutamiseks	65–71
Komisjoni juhtimisteave on vaid osaliselt täpne ja süstemaatiline aruandlus on nõrk	72–84
Komisjonil puudub täpne teave kasutatavate väliskonsultantide teenuste mahu ja liikide kohta	73–79
Komisjon ei esita korrapäraselt aruandeid väliskonsultantide pakutavate teenuste kasutamise kohta	80–84

Järeldused ja soovitused

85–91

Lisad

I lisa. Näited juriidiliste kohustuste kategooria ebaõigest ja ebajärjekindlast klassifitseerimisest

Lühendid

Sõnastik

Komisjoni vastused

Ajakava

Auditirühm

Kokkuvõte

I Euroopa Komisjon kasutab mitmesuguste nõustamis- ja tugiteenuste osutamiseks üha enam väliskonsultante. Aastatel 2017–2020 hangitud teenuste väärtus oli ligikaudu 3,7 miljardit eurot. Komisjoni tellitud teenused hõlmavad nõustamist, uuringuid, hindamisi ja teadusuuringuid.

II Eelarve täitmisele heakskiidu andmise eest vastutavad institutsioonid ja meedia on hiljuti näidanud üles kasvavat huvi selle vastu, kuidas komisjon neid teenuseid kasutab. Meie aruande eesmärk on suurendada selle olulise valdkonna läbipaistvust ja aruandlust.

III Auditi eesmärk oli hinnata, kas komisjon haldas väliskonsultantide teenuste kasutamist viisil, mis kaitseb tema huve ja tagab kulutõhususe. Eelkõige uurisime, kas komisjon

- a) oli võtnud kasutusele väliskonsultantide teenuste kasutamist reguleeriva raamistiku, milles määratakse kindlaks nende pakutava toetuse vormid ja kehtestatakse eeskirjad nende kasutamise põhjendamiseks;
- b) on sõlminud need lepingud usaldusväärsel viisil ja leevendanud teenuseosutajatega tehtava koostööga seotud riske;
- c) oli juhtinud ja jälginud väliskonsultantide tegevust ning tal olid olemas tavad tulemuste hindamiseks;
- d) omas usaldusväärset ja täpset juhtimisteavet ning andis aru väliskonsultantide teenuste kasutamise kohta.

IV Auditis keskenduti väliskonsultantide kaasamisele aastatel 2017–2019. Lisaks võeti vajaduse korral arvesse ka hilisemat asjakohast teavet. Analüüsisime finants- ja juhtimisteavet hangitud teenuste kohta, vestlesime komisjoni töötajatega ja vaatasime läbi lepingud, et teha kindlaks kehtivad kavandamis-, hanke-, põhjendamis-, hindamis- ja juhtimistavad.

V Järeldasime, et komisjoni viis hallata väliskonsultantide kasutamist ei taga täielikult maksimaalset kulutõhusust. Nende teenuste kasutamist reguleerivas komisjoni raamistikus on märkimisväärsed lünki. Kuigi väliskonsultantide pakutava toetuse

vormid ja komisjoni ülesannete allhanke ulatus on määratletud uuringute ja hindamiste puhul, ei ole see nii väliskonsultantide osutatavate muude teenuste puhul.

VI Konsultantide kasutamine tekitas ka liigse sõltuvuse nende pakutavast teenusest, põhjendamatu konkurentsieelise, teenuseosutajate koondumise ja võimaliku huvide konfliktide ohu. Komisjon ei jälgi, juhi ega leevenda neid riske piisavalt kogu organisatsiooni tasandil.

VII Leidsime, et vaadeldud erilepingute puhul oli komisjon järginud vajalikke hankemenetlusi ja tagas, et konsultantidele tehti maksed alles pärast asjakohase kvaliteediga teenuste osutamist. Siiski ei hinda komisjon järjepidevalt väliskonsultantide tegevust ning kui uuringud ja hindamised välja arvata, ei jaga ta oma peadirektoraatide vahel teavet nende hindamiste kohta. See vähendab komisjoni suutlikkust teha kindlaks osutatud teenuste kasulikkus ja anda selle kohta aru.

VIII Komisjoni infosüsteemid ei anna täpset ja usaldusväärset teavet kasutatud väliskonsultantide teenuste mahu ja liikide kohta. Lisaks puudub sellekohane süstemaatiline aruandlus.

IX Soovitame komisjonil

- arendada edasi väliskonsultantide teenuste kasutamise raamistikku;
- parandada oma lähenemisviisi selliste teenuste kasutamisest tulenevate riskide jälgimisele ja leevendamisele;
- teha kindlaks nende teenuste tulemused ja neid kasutada;
- anda korrapäraselt aru nende teenuste kasutamisest.

Sissejuhatus

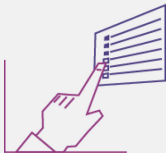
Väliskonsultantide kasutamise põhjused

01 Haldusasutused kasutavad väliskonsultante mitmesugustel põhjustel. Viimastel aastatel on kiiresti muutuvad asjaolud koos haldusressursside piiratusega suurendanud nende teenuste kasutamist. Kuna konsultandid on üha enam kaasatud teenuste kavandamisse ja osutamisse, on suurenenud ka vajadus nende kasutamist reguleerivate raamistike järele, et saavutada kulutõhusus.

02 Käesolevas aruandes tähendab väliskonsultant professionaalsete teadmispõhiste teenuste era- ja avaliku sektori teenuseosutajaid, kes võivad töötada kliendi ruumides või mujal. Antud juhul on klient Euroopa Komisjon. Klient kasutab nõustamisteenuste väljundit oma otsustus- ja rakendusprotsesside sisendina või oma haldustegevuse toetamiseks.

03 *Tabelis 1* antakse ülevaade peamistest põhjustest, miks komisjon kasutab väliskonsultante.

Tabel 1. Peamised põhjused, miks komisjon kasutab väliskonsultante

Põhjused		Eelised
Inimressursside haldamise optimeerimine Komisjon ei saa endale lubada värvata, koolitada ega tööl hoida nii suurt hulka oskustega töötajaid ja eksperte, mida ta võib vajada konkreetsete projektide jaoks	Täiendav ressurss 	• Täiendav ressurss, mille abil rakendada meetmeid liikmesriikidest ja kolmandatest riikidest pärit sidusrühmade jaoks, eelkõige suurenenud töökoormuse ajal või kui oskusi on vaja piiratud aja jooksul • Tehnilise ja teadusliku töö tegemiseks (nt andmete hankimine, kogumine, koondamine, teaduslik ja statistiline tugi, IT arendamine) on vaja erioskusi • Kiirem reageerimine ja paindlikkus organisatsiooniliste ja poliitiliste prioriteetide muutumisel
Tulemuste saavutamine kindlaksmääratud tähtaegade ja kulude raames	Programmide kavandamine ja rakendamine 	• Komisjoni toetamine poliitika ja programmide väljatöötamisel ja rakendamisel, et edendada läbipaistvat ja tõenditel põhinevat otsuste tegemist (nt panus konkreetsetesse valdkondadesse uuringute või hindamiste vormis) • Paindlik juurdepääs õigele oskuste kombinatsioonile, et täita kiiresti suutlikkuse puudujäägid, eelkõige juhul, kui vajadus töötajate järele on ajutine või kui on nõutav nende kohalolek liikmesriikides või kolmandates riikides • Odavamad alternatiivid kohapealsele personalile, kui suutlikkust suurendatakse tehnilise abi ja toe kaudu
Abi otsuste tegemisel	Sõltumatu seisukoht 	• Usaldusväärne sõltumatu hääl (nt kui see on vajalik strateegiakavades seatud eesmärkide saavutamiseks) • Kõrvalpilk, mis aitab saada teisi nägemusi ELi poliitika ja programmide kohta

Allikas: Euroopa Kontrollikoda komisjonis tehtud intervjuude põhjal.

Osutatud teenuste ulatus ja liik

04 Perioodil 2017–2019, millele me oma auditis keskendusime (vt punkt 16), allkirjastas komisjon väliskonsultantidega 8009 lepingut. Lepingute kogumaksumus oli 2,7 miljardit eurot. Väliskonsultantidega sõlmitud lepingute kogumaht suurenes 799 miljonilt eurolt 2017. aastal 955 miljoni euron 2019. aastal. 2020. aastal allkirjastas komisjon lepinguid 971 miljoni euro suuruses summas.

05 Komisjon kirjendas need teenused oma finantssüsteemis ühte järgmistest kategooriatest: konsultatsioonid, uuringud, hindamine või teadusuuringud (vt [tabel 2](#)).

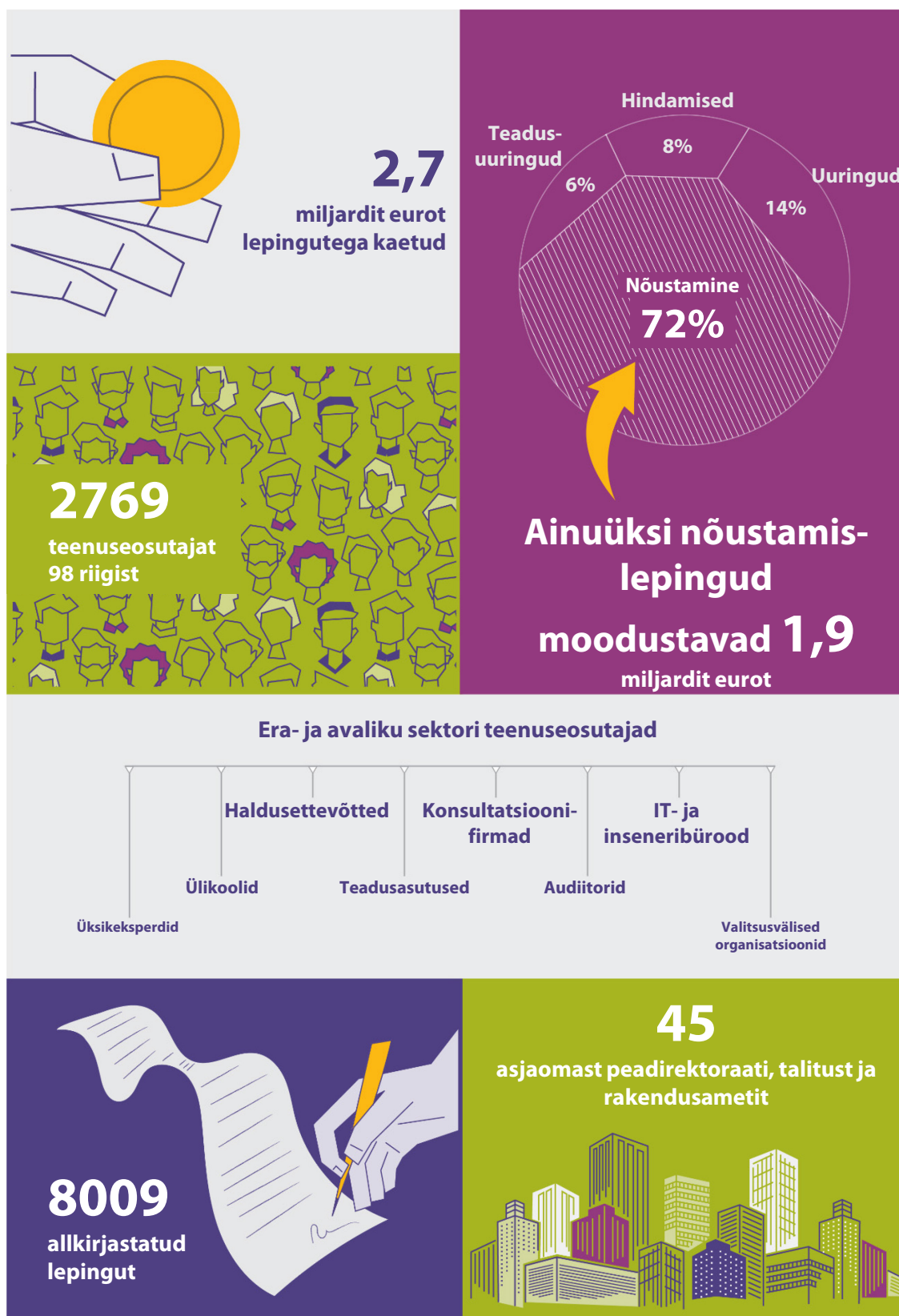
Tabel 2. Komisjoni väliskonsultantide teenuste kategooriad ja kirjeldused

	Nõustamine	Nõustamisteenused, välja arvatud haldus-, personali- ja sotsiaalteenused, kommunikatsioon ja väljaanded, konverentsid, väljasõidukoosolekud ja reised, hindamine, uuringud, audititeenused, IT-teenused ja telekommunikatsioonitasud, õigusabi, teadus-, arendus- ja teadustegevus, koolitusteenused, kirjalik ja suuline tõlge
	Uuringud	Igat liiki uuringud (sh õiguslik analüüs)
	Hindamine	Projektide, programmite, mõju hindamise teenuste jne eel- või järelhindamine.
	Teadusuuringud	Teadus- ja arendustegevuse või teadustegevusega seotud teenused, mis ei vasta ühelegi olemasolevale teenusekategooriale

Allikas: Euroopa Kontrollikoda 2015. aasta finantsmäärusel põhineva komisjoni hangete ja toetustega seotud juriidiliste kohustuste klasside/kategooriate loetelu alusel.

06 Suurimad lepingud aastatel 2017–2019 olid seotud konsultatsiooniteenustega (72%). [Joonisel 1](#) antakse ülevaade väliskonsultantide kasutamisest komisjonis kõnealusel perioodil.

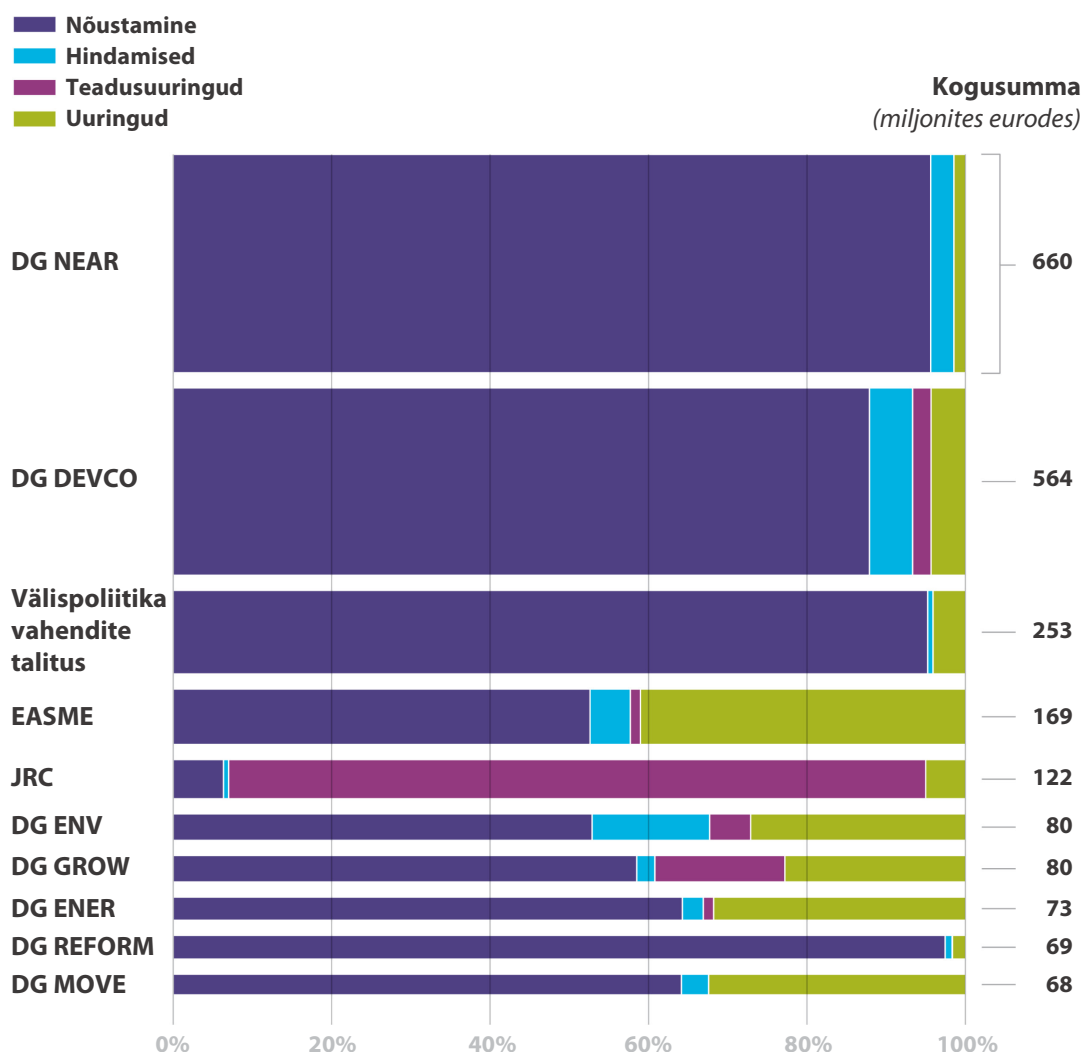
Joonis 1. Komisjoni väliskonsultandid¹ (2017–2019)



Allikas: Euroopa Kontrollikoda komisjoni finantsandmete põhjal.

07 45 komisjoni talitust, teenistust ja rakendusametit kasutasid väliskonsultante. Neist üheksa komisjoni peadirektoraati ja üks rakendusamet kulutasid aastatel 2017–2019 väliskonsultantidele 2,1 miljardit eurot, st 80% kogusummast. Kolm kõige rohkem konsultantidele kulutanud peadirektoraati kasutasid ära üle poole sellest summast (üksikasjalikum teave on esitatud [joonisel 2](#)).

Joonis 2. 10 komisjoni talitust, mis kulutasid väliskonsultantidele kõige rohkem (2017–2019)



Allikas: Euroopa Kontrollikoda komisjoni finantsandmete põhjal.

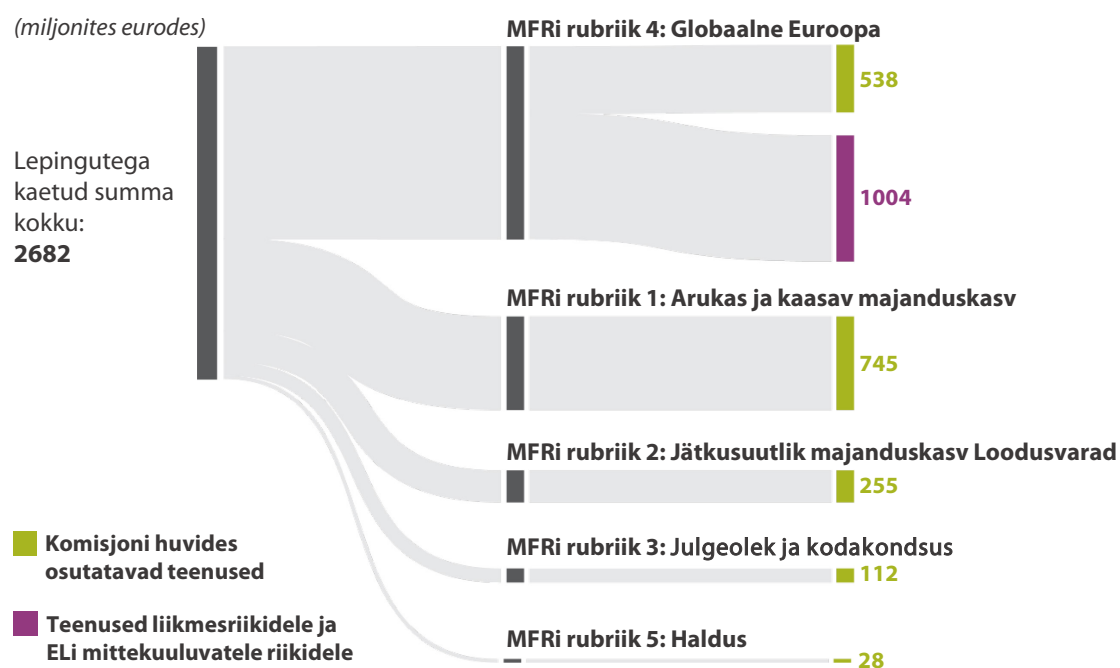
08 Väliskonsultantidega sõlmitud lepingute kogusummast 98% läks ELis registreeritud teenuseosutajatele. Ajavahemikul 2017–2019 pärines 72% selliste

¹ Talitused, teenistused ja rakendusametid, kes on sõlminud lepingu väliskonsultantidega.

teenuste kogumahust Belgias, Saksamaal, Prantsusmaal, Madalmaades ja Ühendkuningriigis asuvatelt teenuseosutajatelt.

09 Ligikaudu 57% (1,542 miljardit eurot) väliskonsultantidega sõlmitud lepingute kogumaksumusest rahastati mitmeaastase finantsraamistiku rubriigi 4 „Globaalne Euroopa“ raames. Need lepingud hõlmavad teenuseid, mida hangitakse selliste ELi programmide raames, mille eesmärk on parandada koostööd kolmandate riikidega. Mitmeaastase finantsraamistiku rubriik 1 „Arukas ja kaasav majanduskasv“ (745 miljonit eurot ehk 28% lepingute kogusummast) on suuruselt teine väliskonsultantide lepingute rahastamise allikas, samas kui ainult umbes 1% lepingutest rahastati mitmeaastase finantsraamistiku rubriigist 5 „Haldus“. *Joonisel 3* on esitatud väliskonsultantidega sõlmitud lepingute kogumaht mitmeaastase finantsraamistiku eri rubriikides.

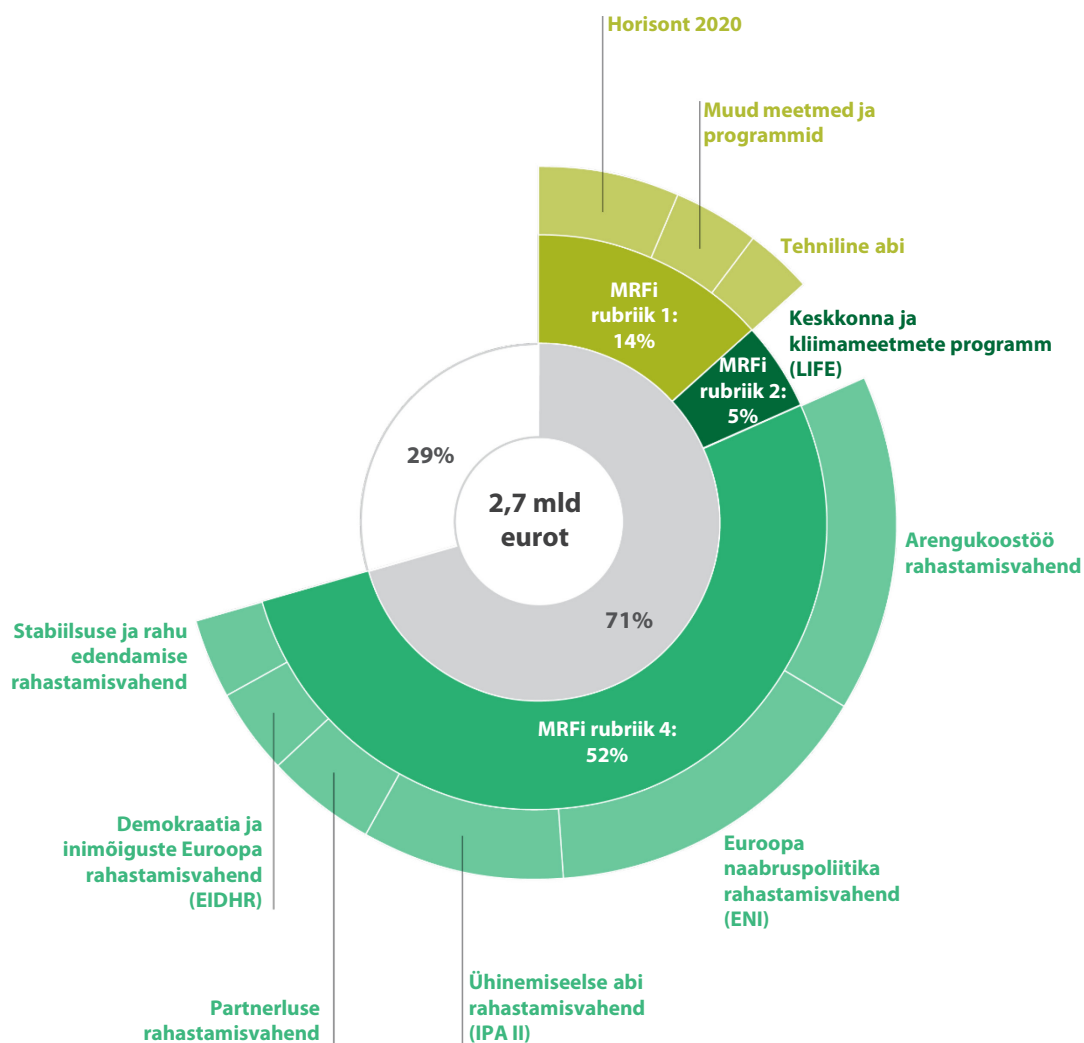
Joonis 3. Väliskonsultantide lepingute rahastamise allikad (2017–2019)



Allikas: Euroopa Kontrollikoda komisjoni finantsandmete põhjal.

10 Väliskonsultandid osalevad peamiselt ELi naabrus- ja laienemispoliitika, rahvusvaheliste partnerluste, välispoliitika vahendite ning keskkonna- ja kliimameetmete rakendamises. *Joonisel 4* on esitatud 10 ELi programmi ja rahastamisvahendit, milles kasutati kõige rohkem väliskonsultante. Nende raames aastatel 2017–2019 sõlmitud lepingute väärtus oli 1,9 miljardit eurot (71% lepingute koguväärtusest).

Joonis 4. 10 ELi programmi ja rahastamisvahendit, mille puhul kasutati kõige rohkem väliskonsultante (2017–2019)



Allikas: Euroopa Kontrollikoda komisjoni finantsandmete põhjal.

Ülesanded ja kohustused

11 Komisjoni detsentraliseeritud juhtimisstruktuuri kohaselt vastutavad peadirektoraadid väliskonsultantide vajaduse leidmise ning nende tõhusa ja tulemusliku kasutamise tagamise eest. Nad vastutavad ka nende kasutamisest tulenevate riskide kindlakstegemise, hindamise ja maandamise eest. Kui nad liigitavad

mõne neist riskidest kriitilise tähtsusega riskiks (prioriteetsed riskid), peaksid nad neist teavitama peasekretariaati ja eelarve peadirektoraati².

12 Eelarve peadirektoraat ja peasekretariaat annavad organisatsioonisiseseid suuniseid ja nõuandeid tagamaks, et peadirektoraadid kavandavad ja haldavad väliskonsultantide tegevust järjepidevalt, väldivad kattuvusi ning parandavad teadmiste haldamist ja läbipaistvust. Kui peadirektoraadid teevad oma tegevusega seotud riskide regulaarse hindamise käigus kindlaks väliskonsultantide kasutamisest tulenevad kriitilise tähtsusega riskid, tuleb neist kesktalitustele teatada ning lisada need üldjuhatusele esitatud kõigi kriitilise tähtsusega riskide loetellu³.

13 Komisjoni üldjuhatuse hoolitseb koordineerimise, järelevalve ja strateegiliste suuniste eest seoses juhtimisalaste küsimustega, sealhulgas ressursside jaotamise ja riskijuhtimisega. Ta jälgib riskijuhtimisprotsessi ja teavitab kolleegiumi korrapäraselt oma järeldustest. Eelkõige vaatab üldjuhatuse läbi kriitilise tähtsusega riskide loetelu⁴.

² Euroopa Komisjon, C(2018) 7703 final, [Communication to the Commission: Governance in the European Commission](#), 21.11.2018.

³ Riskijuhtimine komisjonis – rakendamisjuhend, ajakohastatud 2021. aasta septembris.

⁴ Euroopa Komisjon, C(2018) 7703 final, [teatis komisjonile: Juhtimine Euroopa Komisjonis](#), 21.11.2018.

Auditi ulatus ja käsitusviis

14 Viimastel aastatel on Euroopa Parlament⁵, nõukogu⁶ ja meedia näidanud üles huvi komisjonipoolse üha suurema väliskonsultantide kasutamise suhtes. Eelkõige on esitatud küsimusi lepingute liikide ja summade kohta, koondumise ohu, liigse sõltuvuse ja huvide konfliktide kohta ning vajaduse kohta kasutada asutusesisese personali asemel väliskonsultante. Meie aruande eesmärk on suurendada läbipaistvust ja aruandekohustust seoses väliskonsultantide kasutamisega komisjonis.

15 Meie auditis keskenduti sellele, kas komisjon haldas väliskonsultantide kasutamist viisil, mis kaitseb tema huve ja tagab kulutõhususe. Uurisime, kas komisjon

- a) omas väliskonsultantide kasutamist reguleerivat raamistikku, milles määratakse kindlaks nende pakutava toetuse vormid ja kehtestatakse eeskirjad nende kasutamise põhjendamiseks;
- b) oli sõlminud need lepingud usaldusväärsel viisil ja leevendanud teenuseosutajatega tehtava koostööga seotud võimalikke riske;
- c) oli juhtinud ja jälginud väliskonsultantide tegevust ning tal on tavad tulemuste hindamiseks;
- d) omas usaldusväärset ja täpset juhtimisteavet ning andis aru väliskonsultantide kasutamise kohta.

16 Meie audit hõlmas väliskonsultantide pakutavaid teenuseid (vt punkt **02**), mida rahastati ELi eelarvest ja mille kohta komisjon sõlmis lepingud aastatel 2017–2019 ning mille komisjon kajastas konsultatsioonide, uuringute, hindamise või teadusuuringutena. Võtsime arvesse ka hiljutist asjakohast teavet väliskonsultantide kasutamise kohta, kui see on asjakohane. Auditi käigus ei hinnatud IT tugiteenuseid.

⁵ Euroopa Parlamendi 30. märtsi 2021. aasta kiri Euroopa Komisjoni presidendile, komisjoni 2019. aasta eelarve täitmisele heakskiidu andmine (kirjalikud küsimused volinik Hahnile, kuulamine 11. jaanuaril 2021) ja komisjoni 2019. aasta eelarve täitmisele heakskiidu andmine (kirjalikud küsimused peasekretärile Ilze Juhansonele, kuulamine 6. jaanuaril 2021).

⁶ Komisjoni üksikasjalikud vastused nõukogu konkreetsetele taotlustele, millega täiendatakse komisjoni aruannet 2019. aasta eelarve täitmisele heakskiidu andmise otsuse järelmeetmete kohta, COM(2021) 405 final (punkt 33).

Need teenused on väga spetsiifilised ja neid hangitakse lepingute alusel, mis hõlmavad mitmesuguseid IT-teenuseid. Samuti ei kajasta komisjon neid tavaliselt oma finantssüsteemis ühegi eespool nimetatud nelja kategooria all. Selle asemel kirjendatakse need eraldi kategoorias „IT-teenused ja telekommunikatsioonitasud“.

17 Tõendusmaterjali kogusime järgmiselt:

- a) dokumentide kontroll: komisjoni juhised, suunised ja kontrollnimekirjad, mis on seotud väliskonsultantide kasutamisega, selliste projektide hangete ja juhtimisega ning saavutatud tulemuste alase aruandlusega;
- b) auditivestlused 11-s komisjoni peadirektoraadis ja ühes rakendusametis⁷ nende tavade kohta väliskonsultantide kaasamisel, juhtimisel ja hindamisel ning saadud kogemuste kaardistamisel. Tegime valiku lepingute mahu alusel, võttes arvesse kogu ELi eelarvet ja erinevaid eelarve täitmise viise;
- c) 20 lepingu läbivaatamine: 11 peadirektoraadist valiti nelja peadirektoraadi aastatel 2017–2019 sõlmitud lepingud (väliskonsultantide osutatud teenused). Auditeerimiseks valisime välja need peadirektoraadid (DG NEAR, JRC, DG REFORM, DG GROW), kelle lepingute maht oli suurim ja kes olid tellinud väliskonsultantidelt eri liiki teenuseid;
- d) kättesaadava finants- ja juhtimisteabe analüüs ajavahemikul 2017–2019 tellitud konsultatsiooni-, hindamis- ja uurimisteenuste ning uuringute kohta.

⁷ DG AGRI, BUDG, DG EMPL, DG ENV, DG GROW, DG HR, JRC, DG REFORM, Eurostat, EASME ja Euroopa Komisjoni peasekretariaat.

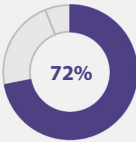
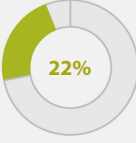
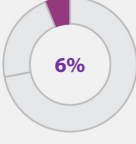
Tähelepanekud

Märkimisväärsed puudused väliskonsultantide kaasamist käsitlevas raamistikus ja nende kasutamise põhjendamises

18 Aruande käesolevas osas keskendume komisjoni raamistikule, mis käsitleb väliskonsultantide kasutamist. Hindasime, kas see raamistik sisaldas ühiseid põhimõtteid ja suuniseid selle kohta, kuidas väliskonsultantide kasutamist kavandada ja põhjendada.

19 *Tabelis 3* on esitatud meie analüüs nende väliskonsultantide teenuste ulatuse ja liikide kohta, mille komisjon kirjendas perioodil 2017–2019 meie auditis käsitletavas neljas kategoorias.

Tabel 3. Väliskonsultantide osutatud teenuste liigid ja ulatus, 2017–2019

Töö ulatus		Teenuse liik
ELi programmide elluviimine Väliskonsultantide kasutamine (nende teenuste hankimine) on fikseeritud programmidokumentides ja rahastamislepingutes (nt struktuurireformi tugiprogramm, välistegevus, LIFE, programm „Horisont 2020“ ja Küprose turgi kogukonna programmi toetuste tugirühm) Tugiteenused Toetus peadirektoraatide juhtimiskavade rakendamisel on sageli seotud korduvate igapäevaste toimingutega Kutsealased teenused Teenused, et täita suutlikkuse puudujäägid uutes tarnekorraldustes, näiteks IT-arenduse valdkonnas	Konsultatsioonid (1)(2) 	• Tehnilise abi projektid ja tehnilise toe teenused • Väliseksperdid, kes töötavad nii komisjoni ruumides või mujal ning kelle lepinguid pikendatakse (nt statistika, andmete koostamine, teabe hankimise teenused) • IT-alane nõustamine • Teenused, mida rakendusamet hangib vastutava peadirektoraadi delegeeritud programmide rakendamiseks s kooskõlas delegeeritud programmi nõuetega • Teenuste osutamise lepingud juhtimiskavade kohaste ülesannete täitmiseks
Parema õigusloome tegevuskava või programmide kavandamise ja rakendamisega seotud teenused	Uuringud ja hindamine (1) 	• Uuringute, hindamise ja mõjuhindangute läbiviimine • Tehnilised ja valdkondlikud uuringud ja analüüsid ning andmete hankimise teenused
Teadus- ja arendustegevuse või teadustegevusega seotud teenused/tegevus	Teadusuuringud (1) 	• Uuringute või hindamise koostamine, andmete hankimine, Teadusuuringute Ühiskeskuse teadustegevusega seotud tehniline abi • Laboratooriumide hooldus ja seadmed • Kaubamärkide uuendamine ja patentide eest tasumine • Koolituskursuste ja konverentside korraldamine • Tuumarajatiste dekomisjoneerimine

1) Teenused, millest saab kasu komisjon

2) Teenused, millest saavad kasu liikmesriigid ja ELi mittekuuluvad riigid

Allikas: Euroopa Kontrollikoda komisjoni finantssüsteemi andmete põhjal.

Parema õigusloome suunised: kindel alus, kuid kohaldatav ainult hindamistele ja uuringutele

20 Hindasime, kas komisjonil oli olemas väliskonsultantide kasutamise eeskirju, aluspõhimõtteid ja suuniseid hõlmav ühine raamistik. Kontrollisime, kas raamistik sisaldas teadmispõhiste teenuste eri vormide määratlust. Uurisime ka, mil määral võib komisjon sõlmida teenuselepinguid väliskonsultantidega ja millises mahus peaks ta ise asjaomase töö ära tegema. Selline raamistik on oluline, eriti kui neid teenuseid kasutatakse korduva tegevuse toetamiseks.

21 Üldiselt kasutavad peadirektoraadid väliskonsultantide teenuseid finantsmääruse⁸ raames ja vastavalt teenuste hankimise üldeeskirjadele, mida on kirjeldatud komisjoni riigihangete käsiraamatus⁹. Raamistikus käsitletakse teenuste osutamise lepingute üldeeskirju, nagu hankemenetluste nõuetekohane kasutamine ja saadud teenuste eest õige tasu maksmine. See ei sisalda siiski konkreetseid sätteid väliste teadmispõhiste kohustuste kohta, eelkõige seda liiki töövõtuga seotud riskide kohta (vt punkt 55).

22 2002. aastal võttis komisjon vastu oma põhimõtted ja suunised ekspertteadmiste kogumise ja kasutamise kohta¹⁰. Kvaliteedi, avatuse ja tõhususe aluspõhimõtteid ning nende rakendamise suuniseid tuli kohaldada alati, „kui komisjoni talitused koguvad ja kasutavad nõuandeid väljastpoolt vastutavat talitust pärit ekspertidelt“. See hõlmab ka väliskonsultantide kasutamist.

23 Komisjon on koostanud täiendavad suunised uuringuteks ja hindamiseks, mis moodustasid auditiperioodil 22% väliskonsultantidele kulutatud kogusummast (vt tabel 3). 2012. aastal koostas komisjon suunised uuringute haldamise menetluste ühtlustamiseks¹¹. Need hõlmavad uuringute tegemise kogu tsükli alates kavandamisest kuni tellimise, levitamise ja registreerimiseni. Dokument sisaldab uuringute määratlust ja nende kasutamise ühiseid kriteeriume. Alates 2015. aastast on

⁸ ELT L 193, 30.7.2018, Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL, Euratom) 2018/1046, mis käsitleb liidu üldeelarve suhtes kohaldatavaid finantsreegleid, 18.7.2018.

⁹ Euroopa Komisjoni käsiraamat riigihangete kohta komisjonis, veebruar 2016, ajakohastatud 2020. aasta jaanuaris.

¹⁰ COM(2002) 713 lõplik, Communication from the Commission on the collection and use of expertise by the Commission: principles and guidelines, 11.12.2002.

¹¹ Euroopa Komisjon, Harmonised procedures for managing Commission studies, 4.7.2012.

parema õigusloome suunistes ja töövahendites¹² paika pandud raamistik hindamiste läbiviimiseks, sealhulgas hindamise määratlus, suunised vahendite hankimise ja tegevuse kohta, mida võivad teha välistöövõtjad¹³.

24 Me ei leidnud sarnaseid suuniseid nõustamist ja teadusuuringuid puudutavate teenuste kohta, mis moodustasid 78% auditiperioodi kogukuludest väliskonsultantidele. Nagu [tabelist 3](#) näha, hõlmasid nõustamisteenused mitmesuguseid tegevusi alates lühiajalistest nõustamisteenustest kuni pikaajaliste teenusteni, mis täiendasid asutusesiseseid eksperditeadmisi ja ressursse. Need korrapäraselt kasutatavad korduvad teenused olid peamiselt seotud ELi programmide või peadirektoraatide juhtimiskavade rakendamisega. Komisjoni raamistik ei sisaldanud selgeid suuniseid ja määratlust konsultatsiooni- ja uurimisteenuste kohta ega seda, millises ulatuses võib komisjon tellida neid teenuseid väliskonsultantidelt.

25 Leidsime, et kuna puudusid selged suunised, mis kehtiksid kõigi peadirektoraatide suhtes, analüüsis üks käesoleva auditi jaoks valitud peadirektoraate tegureid, mida tuleb arvesse võtta teenuste tellimisel allhanke korras, sealhulgas:

- kontrolli säilitamine otsuste tegemise, strateegia ja kvaliteedi üle;
- kriteeriumid, mida rakendatakse tegevuse ja protsesside suhtes, mida ei tohiks allhanke korras tellida;
- allhanke põhjused, mida tuleb selgitada tehnilises kirjelduses.

26 2020. aasta juulis andis komisjon välja suunised komisjoni ruumides töötavate välistöövõtjate teenuste kasutamise kohta¹⁴. Neis selgitatakse, et komisjonile aluslepingutega määratud ülesandeid ei tohiks kunagi väljast tellida, kuid peadirektoraadid võivad tellida allhanke korras tugiülesannete täitmist. Suunistes käsitletakse peamiselt teenuste osutamise lepinguid, mis on seotud IT-, side-, hoonete hoolduse ja turvalisusega. Komisjon ei ole võtnud vastu suuniseid väljaspool komisjoni ruume töötavatele väliskonsultantidele, milles käsitletakse punktis [24](#) välja toodud küsimusi.

¹² SWD(2015) 111 final ja SWD(2017) 350 final.

¹³ Töövahend #43: [What is an evaluation and when is required](#), töövahend #44: [Planning & the 5 year rolling evaluation plan](#), ja töövahend #48: [Conducting the evaluation](#).

¹⁴ Euroopa Komisjon, *Guidelines on the use of in house service providers and assimilated*, 27.7.2020.

Vajaduste analüüse ei tehta ega dokumenteerita süstemaatiliselt

27 Hindasime, kas komisjon oli väliskonsultantide kasutamist asjakohaselt põhjendanud ja dokumenteerinud. Uurisime, kas peadirektoraadid olid hoolikalt kaalunud väliskonsultantide vajadust ning kontrollisime, kuidas protsessi dokumenteeriti. Vaatasime läbi suunised ja analüüsisime 20 valitud lepingu näitel kehtivaid tavasid. Lisaks vestlesime valitud peadirektoraatide töötajatega.

28 Leidsime, et parema õigusloome suuniste ja vahenditega anti juhised selle kohta, kuidas hindamiste raames kavandada ja põhjendada väliskonsultantide kasutamist. Nende kohaselt peavad peadirektoraadid pidama asutusesiseste eksperditeadmiste kasutamist peamiseks tõendite allikaks. Hindamiste kavandamisel peavad peadirektoraadid võtma arvesse selliseid olulisi tegureid nagu olemasolevad ressursid, nõutavad ja kättesaadavad andmed, nõutava analüüsi liik ja võimalikud kattuvused muu käimasoleva tööga. Hindamiseks eraldatud sise- ja välisressursid peavad olema nii kulude kui ka saadava kasu seisukohast proportsionaalsed sekkumise tajutava tähtsuse ja eeldatava mõjuga¹⁵.

29 Parema õigusloome suuniste alusel hangitud uuringute ja hindamiste jaoks on olemas süsteemid, millega tagatakse, et projektitoimikud sisaldavad taotlust, milles esitatakse uuringu või hindamise vajalikkuse põhjused, selle eesmärgid, oodatavad tulemused, mõju, kasutusotstarve, kavandatud ajakava ning kulude-tulude analüüs. Leidsime, et uuritud juhtumite puhul põhjendas komisjon väliskonsultantide kasutamist asjakohaselt.

30 Kui peadirektoraadid tellivad nõustamiseks või teadusuuringuteks liigitatud tegevusi, dokumenteerivad nad hanketaotluses allhanke vajaduse. Peadirektoraadid vastutavad selle eest, et kavandatav allhange oleks kooskõlas poliitikale esitatavate nõuetega ja ei kattuks teiste peadirektoraatide töökavadega.

31 Paljude ELi programmide raames hangitud nõustamisteenuste puhul, nagu tehniline tugi liikmesriikidele ja tehniline abi kolmandatele riikidele, on väliskonsultantide kasutamine programmi rakendamise vahend, mis sisaldub nende eeskirjades ja rahastamislepingutes. Nendel juhtudel leidsime, et peadirektoraadid ei dokumenteerinud oma hinnangut selle kohta, kas konsultantide kaasamine oli konkreetse hanketaotluse jaoks kõige sobivam lahendus. Komisjon teatas meile, et nad

¹⁵ Töövahend #4: [Evidence-based better regulation](#) ja töövahend #44: [Planning & the 5 year rolling evaluation plan](#).

hindasid programmitöö etapis ressursside olemasolu ning leidsid, et väliskonsultantide kasutamine on põhjendatud. Hindamine ei olnud aga dokumenteeritud ja seega puudusid sellekohased tõendid.

32 Korduvate ülesannete täitmiseks hangitud nõustamisteenuste puhul, mis täiendavad asutusesiseseid ressursse, ei tee peadirektoraadid enne uute hanketaotluste esitamist kulude-tulude ja vajaduste analüüsi, et võtta enne uute hanketaotluste esitamist arvesse pigem väliste teenuseosutajatele kui asutusesisestele töötajatele tuginemise suhtelist kasu. Leidsime, et sellist analüüsi ei tehtud näiteks järgmistel juhtudel:

- teenused, mida osutavad komisjoni ruumides või mujal töötavad pikendatavate lepingutega väliskonsultandid (statistika valdkonnas vastas see ligikaudu 52 täistööajaga töötajale aastas);
- korduvad tegevused, mis on seotud ELi programmide rakendamise ja järelevalvega.

Hankemenetlusi järgiti, kuid konkreetsed riskid ei ole veel hästi juhitud

33 Aruande käesolevas osas käsitletakse seda, kuidas komisjon hankis väliskonsultantide teenuseid nii, et saada kuludele vastavat tulu, ning kuidas maandati väliskonsultantidele tuginemisega seotud riske.

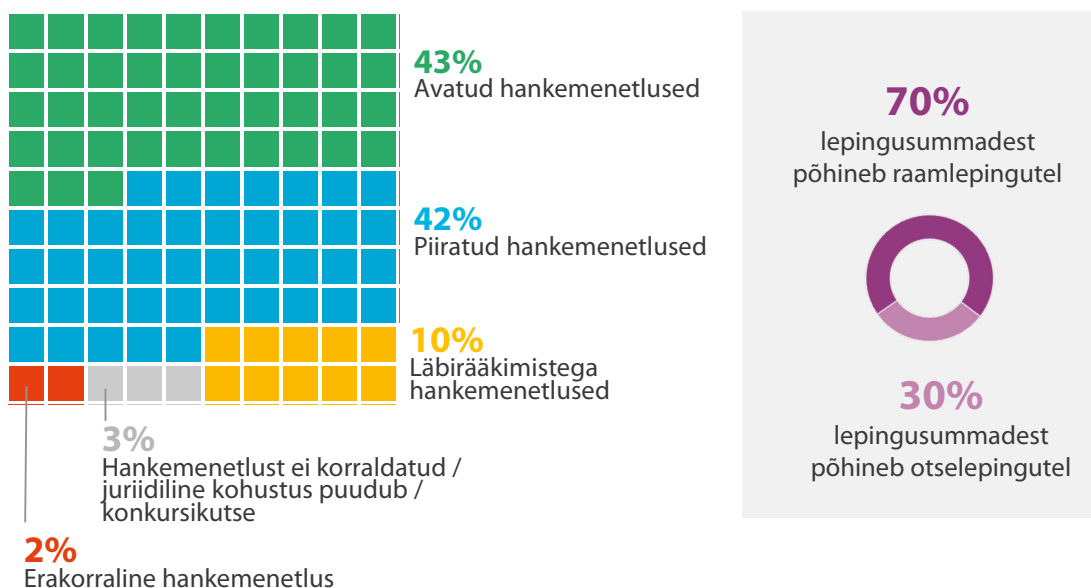
Väliskonsultantide teenuste ostmisel järgiti hanke-eeskirju

34 Finantsmääruses ja komisjoni sise-eeskirjades nõutakse, et kuludele vastava tulu saamiseks peab komisjon kasutama väliskonsultantide teenuste tellimisel konkurentsil põhinevaid valikumenetlusi. Need menetlused hõlmavad asjakohaste valiku- ja hindamiskriteeriumide kehtestamist ja kohaldamist. Hindasime komisjoni hankemenetlusi väliskonsultantidega lepingute sõlmimiseks ja vaatasime üksikasjalikult läbi 20 lepingust koosneva valimi.

35 Leidsime, et vastutavad peadirektoraadid viisid hankemenetlused läbi kooskõlas finantsmääruse ja riigihangete käsiraamatu nõuetega (vt punkt [21](#)). Kõigis 20 läbivaadatud hankemenetluses kasutas komisjon asjakohaseid hindamiskriteeriume (sealhulgas hinna ja kvaliteedi suhet), et võtta arvesse kulutõhusust ja valida välja edukad pakkumused.

36 Teenuste allhanke korras tellimisel võib komisjon valida erinevate hankemenetluste vahel. Enamasti kasutati väliskonsultantide kaasamiseks avatud hankemenetlust (iga ettevõtja võib esitada pakkumuse) või piiratud hankemenetlust (pakkumisi on kutsutud esitama piiratud arv ettevõtteid). Nende kahe menetluse raames sõlmitud lepingute maht oli aastatel 2017–2019 2,3 miljardit eurot (85% sõlmitud lepingute kogusummast), nagu on näidatud *joonisel 5*. Kuna need menetlused on aeganõudvad, kasutatakse väliskonsultantide pakutavate teenuste tellimisel sageli tõhusa vahendina raamlepinguid, kuna nii saab vältida mitme hankemenetluse käivitamist. Lisaks määratletakse raamlepingutes, mis on sageli suure väärtusega, nende alusel sõlmitavate erilepingute tingimused (nt hind, kvaliteet). Tänu raamlepingutele saab komisjon kasutada konsultantide ekspertteadmisi kiiremini, et vastata tegelikele vajadustele. Auditeeritud perioodil põhinesid 70% väliskonsultantidega sõlmitud lepingutest (1,9 miljardit eurot) raamlepingutel.

Joonis 5. Lepingute kogumahu jaotus hankemenetluse liikide kaupa (2017–2019)



Allikas: Euroopa Kontrollikoda komisjoni finantsandmete põhjal.

Komisjoni tehtav järelevalve ei vastanud võimaliku riski tasemele

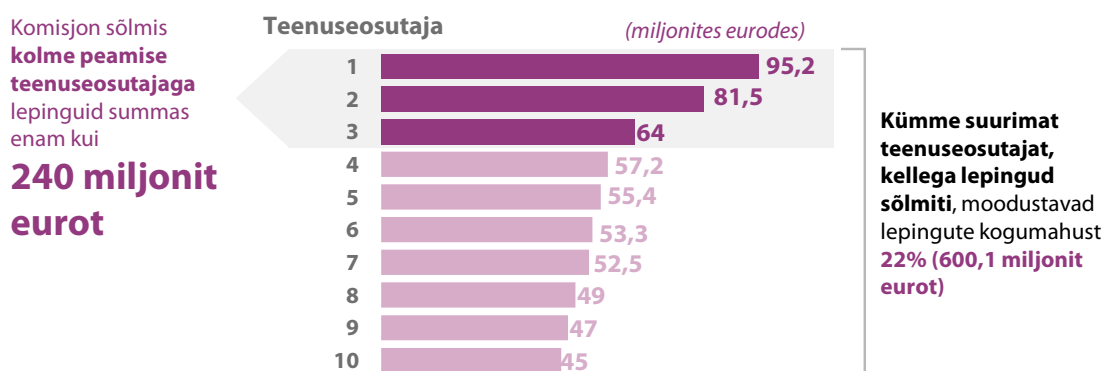
37 Kontrollisime, kuidas komisjon oli tuvastanud ja käsitletud võimalikke koondumise ja liigse sõltuvuse, konkurentsieeliste ja huvide konfliktide riske. Uurisime ka seda, kas sellistele riskidele oli juhitud tähelepanu komisjoni üldisel tasandil ja kuidas neid oli juhitud.

Koondumise ja liigse sõltuvuse oht

38 Kui organisatsioon toetub põhiülesannete täitmisel suurel määral konkreetsetele väliskonsultantidele, võtab ta riski, et ta võib nende tegevuste jätkamisel jääda kõnealustest konsultantidest sõltuvusse. Analüüsisime juhtimis- ja finantsteavet teenuseosutajate kohta, et hinnata, mil määral tugines komisjon konkreetsetele teenuseosutajatele ja milline oli teenuse koondumise tase.

39 *Joonisel 6* on esitatud lepingusummade jagunemine 10 suurima teenuseosutaja vahel ajavahemikul 2017–2019. Need 10 suurimat teenuseosutajat moodustasid vähem kui 0,4% lepinguliste väliskonsultantide koguarvust (2769). Samal ajal moodustas nendega sõlmitud lepingute maht 22% perioodi jooksul sõlmitud lepingute kogusummast.

Joonis 6. 10 suurimat väliskonsultantide teenuste osutajat lepingute maksumuse järgi (2017–2019)

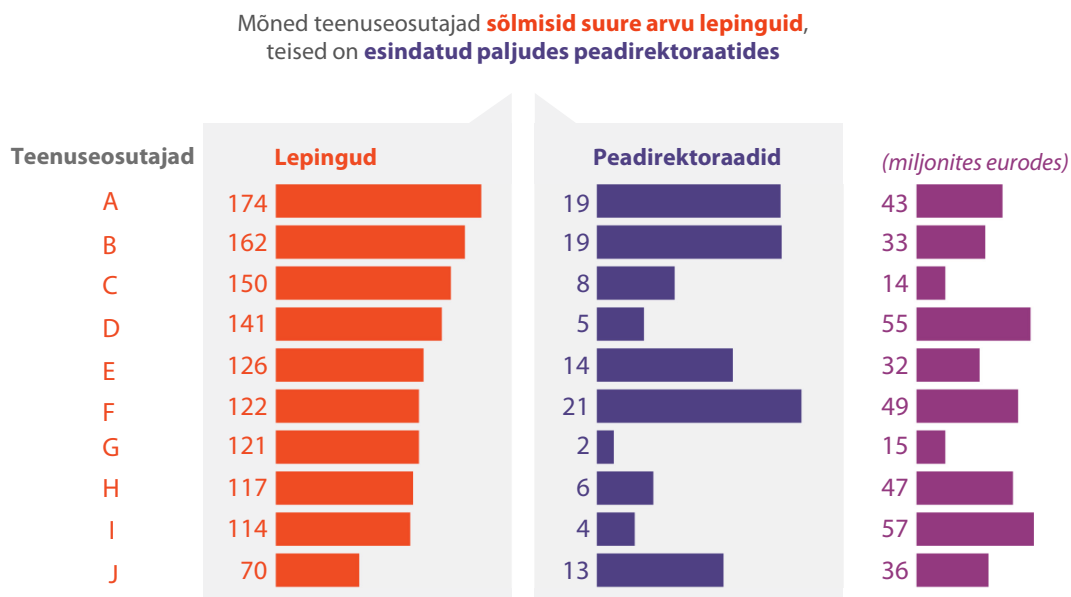


Allikas: Euroopa Kontrollikoda komisjoni finantsandmete põhjal.

40 Mõned teenuseosutajad pakuvad konsultatsiooniteenuseid mitmes komisjoni peadirektoraadis. Mõnel neist teenuseosutajatest on filiaalid või tütarettevõtted erinevates liikmesriikides. Formaalselt on nad eraldiseisvad juriidilised isikud, kuid nende esindatus komisjonis on suurem, kui neid vaadelda koos.

41 *Joonisel 7* on näidatud 10 teenuseosutajat, kellega sõlmiti aastatel 2017–2019 kõige rohkem lepinguid. Komisjon sõlmis nendega 1197 lepingut (st 16% perioodi jooksul sõlmitud 8009 lepingust, vt punkt 04). See näitab, et suhteliselt väike arv töövõtjaid on sõlminud komisjoni eri talitustega suhteliselt suure arvu lepinguid.

Joonis 7. 10 suurimat konsultatsiooniteenuste osutajat lepingute arvu ja nende esindatuse järgi peadirektoraatides (2017–2019)

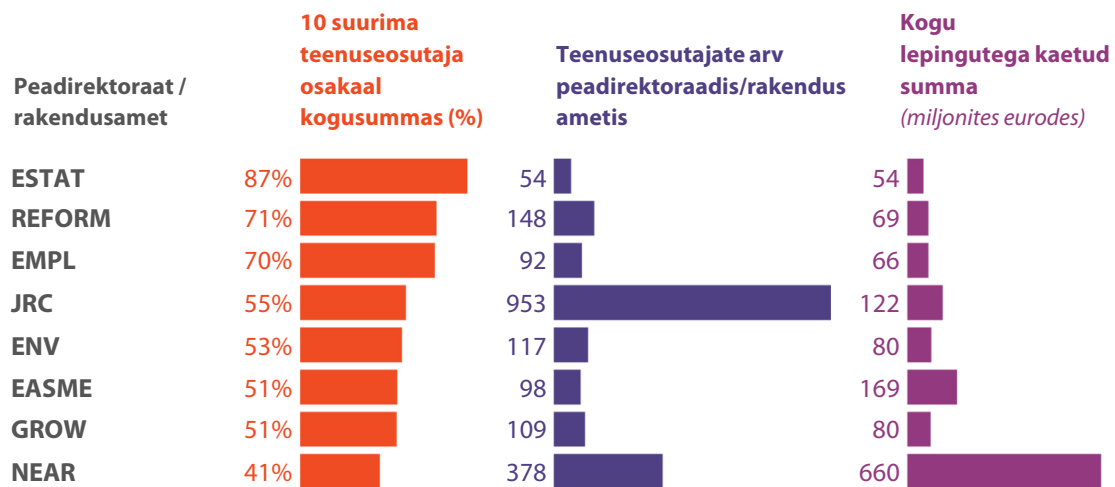


Allikas: Euroopa Kontrollikoda komisjoni finantsandmete põhjal.

42 Analüüsisime ka seda, milline oli 10 suurima teenuseosutaja osa valitud peadirektoraatide sõlmitud lepingute kogusummast¹⁶. Joonisel 8 on näidatud, et mõned peadirektoraadid tuginevad suurel määral suhteliselt väikesele arvule töövõtjatele. Näiteks Eurostatis moodustasid kümme suurimat teenuseosutajat vähem kui 19% peadirektoraadi väliskonsultatsiooniteenuste osutajate koguarvust, kuid neile langes 87% (47 miljonit eurot) kõigi peadirektoraadi sõlmitud lepingute mahust. DG NEARis moodustasid 10 suurimat teenuseosutajat vähem kui 3% teenuseosutajate koguarvust, kuid samal ajal moodustasid nad 41% (277 miljonit eurot) väliskonsultantidega sõlmitud lepingute mahust. Selline koondumine tekitab teatud töövõtjatest liigse sõltuvuse ohu.

¹⁶ Näidatud on ainult peadirektoraadid, mille lepingute kogumaht on üle 50 miljoni euro.

Joonis 8. 10 kõige suuremat teenuseosutajat saavad suure osa lepingute kogumahust (2017–2019)



Allikas: Euroopa Kontrollikoda komisjoni finantsandmete põhjal.

43 Väliskonsultantidega sõlmitavate lepingute puhul on sageli vaja tehnilisi eriteadmisi, mis võib piirata võimalike teenuseosutajate arvu. Samas on mõned suuremad teenuseosutajad, kellel on sageli laialdased kogemused komisjoniga töötamisel, sageli edukad selliste lepingute sõlmimisel. Väiksematel ettevõtetel on vähem edu.

44 Leidsime neli juhtumit, kus mitme aasta jooksul sõlmiti järjestikused lepingud samade teenuseosutajatega, kuigi avatud hankemenetlusi korraldati korrapäraselt. Seetõttu täheldasime väliskonsultantidest sõltuvuse ohtu (vt [tabel 4](#)).

Tabel 4. Välistöövõtjatest sõltuvuse oht

Juhtum	Juhtumi kirjeldus
1. juhtum	Üks peadirektoraat allkirjastas teenuseosutajaga ajavahemikuks 2014–2018 raamlepingud summas 20,8 miljonit eurot väliskonsultatsioonide osutamiseks, mida oli vaja ühe ELi programmi rakendamiseks. Järgmisel programmitöö perioodil võttis selle tegevuse peadirektoraadilt üle üks rakendusamet. Rakendusamet korraldas ajavahemikuks 2019–2023 uued hankemenetlused. Pärast avatud hankemenetlust sõlmis ta sama teenuseosutajaga uue raamlepingu summas 8 miljonit eurot.
2. juhtum	Sama teenuseosutaja võitis kaks järjestikust hankemenetlust tehnilise ja õigusabi osutamiseks ühe „Teie Euroopa Nõuanne“ portaali haldamisel (kaks üheaastast lepingut, millest üks oli 1,68 miljonit eurot ja teine 1,73 miljonit eurot).
3. juhtum	Üks peadirektoraat sõlmis konsultatsiooniteenuste raamlepingu töövõtjatega, kes töötavad kasi komisjoni ruumides või mujal. Raamleping moodustas 27% peadirektoraadi väliskonsultatsioonilepingute kogusummast ajavahemikuks 2017–2019 (14,5 miljonit eurot ja 104 lepingut).
4. juhtum	51% ühe peadirektoraadi aastatel 2017–2019 sõlmitud lepingute kogusummast (36 miljonit eurot) oli seotud nelja ettevõttega, mida kasutasid laialdaselt ka teised peadirektoraadid.

Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

Konkurentsieelise oht

45 Kui komisjoni eri talitused kasutavad väliskonsultante suurel määral (vt [joonis 7](#)), saavad konsultandid kogemusi. See võib neile anda eelise tulevaste lepingute puhul. Kontrollisime, kas komisjonil on olemas menetlused valikumenetluse läbipaistvuse tagamiseks, nii et konsultandid või nende sidusettevõtjad, kes konkureerivad mõne konkreetse ülesande saamiseks, ei saaks konkurentsieelist seetõttu, et nad on osutanud muid kõnealuse ülesandega seotud teenuseid.

46 Leidsime, et mõned teenuseosutajad pakkusid ühele peadirektoraadile kombineeritud nõustamis-, rakendus- ja hindamisteenuseid. Sellistel juhtudel on oht, et sellised teenuseosutajad saavad konkurentsieelise, kuna nad osalevad sama ELi poliitika kujundamisel, rakendamisel ja hindamisel.

47 Samuti on oht, et mõned töövõtjad võivad saada konkurentsieelise, kuna neil on laialdased kogemused teenuste osutamisel peadirektoraatidele, mis annab neile eelise tulevastes hankemenetlustes. Ühel juhul sõlmiti 2018. aastal teenuseosutajaga leping ehitustööde hankelepinguga seotud hankedokumentide koostamiseks (1,1 miljonit eurot). Järgmisel aastal oli sama teenuseosutajaga sõlmitud uus leping samade ehitustööde järelevalveks (3 miljonit eurot).

48 Mõned peadirektoraadid olid välja töötanud head tavad, et vähendada piiratud konkurentsist tekkivat riski väliskonsultantide teenuste hankimisel (üksikasjalikum teave on esitatud [1. selgituses](#)).

1. selgitus

Head tavad konkurentsieelise riski vähendamiseks

Teadusuuringute Ühiskeskus viib läbi turu-uuringuid, et saada ülevaade konkurentsist valdkonnas, kus ta kavatseb hankida väliskonsultantide teenuseid. Selle eesmärk on kuulutada kõikide lepingute sõlmimiseks hankemenetlus välja võimalikult laiapõhjaselt ning järgida läbipaistvuse, proportsionaalsuse, võrdse kohtlemise ja mittediskrimineerimise põhimõtteid.

DG ENV moodustas komisjoni, kes hindab valitud hankemenetlusi (ENVAC) ja annab kõrgemale juhtkonnale igal aastal aru tehtud pakkumuste kohta. 2019. aastal rõhutas ENVAC vajadust jälgida hankeprotsessi konkurentsi taset, sest samal aastal esitati enam kui pooltes lepingu allkirjastamiseni viinud hankemenetlustes ainult üks pakkumus.

Eurostat moodustas komisjoni, kes annab vastutavatele eelarvevahendite käsutajatele nõu tehniliste kirjelduste koostamisel. Samuti analüüsib ta turu kontsentratsiooni, et näidata oma töövõtjate vahelise konkurentsi taset ja piirata konkurentsieelise riski.

Huvide konflikti risk

49 Uurisime tavasid, millega käsitletakse huvide konflikti riski. Finantsmääruses on määratletud huvide konfliktid ja sätestatud meetmed nende vältimiseks hankemenetluste ajal. Täiendavad juhised on esitatud komisjoni riigihangete käsiraamatus. Selles nõutakse, et komisjoni hindamiskomisjoni liikmed ja pakkujad kinnitaksid, et neil ei ole huvide konflikti.

50 Kõigi 20 kontrollitud lepingu puhul järgis komisjon finantsmääruses ja käsiraamatus sisalduvaid huvide konfliktide kontrollimise nõudeid. Kõik nõutavad deklaratsioonid olid allkirjastatud ja kõik lepingud sisaldasid tüüpklause, mille kohaselt peavad töövõtjad deklareerima mis tahes huvide konflikti, mis võib lepingu täitmisel tekkida. Tegemist on formaalsete kontrollidega, mis üksi ei suuda tagada huvide konflikti riskide käsitlemist.

51 2021. aastal andis komisjon välja suunised huvide konflikti vältimiseks ja käsitlemiseks teenuste tellimisel¹⁷. Komisjoni suunistes ei käsitleta siiski järgmisi riske:

- väliskonsultantide ja nende sidusettevõtjate tegevus, mis on sisaldab konflikti nende komisjoniga sõlmitud lepinguga;
- väliskonsultantide teenused, mis võivad olla üksteisega konfliktis;
- väliskonsultandid, kes teenindavad (komisjonis või väljaspool komisjoni) eri kliente, kellel võivad olla omavahel tihedalt seotud ülesannete täitmisel vastandlikud huvid.

52 Huvide konfliktid võivad tekkida ka n-ö pöörduse efekti tõttu, kui komisjoni töötajad lahkuvad ametikohtadele väljaspool komisjoni (nt erasektoris) või kui erasektori töötajad liituvad komisjoniga. Selline huvide konflikt võib hõlmata konfidentsiaalsele teabele juurdepääsu sobimatut kasutamist: näiteks kui komisjoni endised töötajad kasutavad oma teadmisi ja kontakte lobitööks väliste töötajate või klientide huvides.

53 ELi personalieeskirjade¹⁸ kohaselt peavad komisjonist lahkuvad ametnikud käituma ausalt ja diskreetselt, kui nad asuvad pärast lahkumist tööle uuele töökohale. Komisjon tegeleb võimalike n-ö pöörduse juhtumitega vastavalt neile eeskirjadele. Nende mehhanismide tõhusus põhineb üksnes sellel, et lahkuvad töötajad esitavad komisjonile deklaratsiooni selle kohta, mida nad plaanivad teha kahe aasta jooksul pärast ELi avalikust teenistusest lahkumist. Hangete eest vastutavad töötajad püüavad hankedokumentide hindamisel teha kindlaks ka endised töötajad, kellel võib esineda huvide konflikt.

54 Ombudsman on teinud selles küsimuses mitu uurimist ning jõudnud järeldusele, et komisjoni tavad on küll eeskirjadega kooskõlas, kuid nende eeskirjade tõhusamaks ja sisukamaks muutmiseks saaks rohkem ära teha. Ombudsman soovitas komisjonil kasutada komisjoni kõrgemate ametnikega seotud juhtumite käsitlemisel jõulisemat

¹⁷ Komisjoni teatis (2021/C 121/01), [Suunis huvide konflikti vältimiseks ja käsitlemiseks finantsmääruse raames](#), 9.4.2021.

¹⁸ Viimati muudetud [Euroopa Parlamendi ja nõukogu 22. oktoobri 2013. aasta määrusega \(EL, Euratom\) nr 1023/2013](#) (ELT L 287, 29.10.2013, artikkel 16).

lähenemisviisi pöördumise efekti küsimuses¹⁹. 2021. aasta veebruaris algatas ombudsman uue laiaulatusliku uurimise, et selgitada välja, kuidas komisjon tegeleb oma töötajaid puudutavate pöördumise efekti juhtumitega. Uurimine on osa tugevdatud järelevalvest selle üle, kuidas ELi haldusasutused kehtestavad erasektoris tööle asuvatele ELi töötajatele eetikakohustusi²⁰.

Mõningaid riske ei ole komisjoni tasandil hinnatud

55 Kontrollisime, kuidas juhiti komisjoni tähelepanu koondumise, liigse sõltuvuse, konkurentsieeliste ja huvide konfliktide riskidele ning kuidas neid komisjoni tasandil juhiti.

56 Kokkuvõttes leidsime, et peadirektoraadid üldiselt ei tuvastanud väliskonsultantide kasutamisel koondumise ja liigse sõltuvuse, konkurentsieelise või huvide konflikti riske ega määratlenud neid kriitilise tähtsusega riskidena. Leidsime ka, et teenuseosutajate liigse koondumise ja neist liigse sõltuvuse oht ei olnud madalamal, st peadirektoraadi tasandil alati nähtav. Need võivad siiski olla komisjoni tasandil märkimisväärsed. Sellest tulenevalt saab neid riske õigesti käsitleda ainult kogu organisatsiooni tasandil tehtava hindamise abil. Komisjon aga selliseid hindamisi ei tee. Seetõttu ei pruugita mõningaid kriitilise tähtsusega riske kindlaks teha ega seega neist ka üldjuhatusele teada anda.

Puudused väliskonsultantide pakutavate teenuste haldamises ja kasutamises

57 Käesolevas osas käsitletakse seda, kuidas komisjon haldas väliskonsultantide tööd, eelkõige seda, kuidas ta hindas nende töö tulemuslikkust ja tegi kindlaks, milliseid tulemusi oleks kasulik levitada komisjoni eri talitustes.

Konkreetsed lepinguid hallatakse kooskõlas eeskirjadega, kuid tulemuslikkuse hindamises on puudusi

58 Uurisime, kas komisjon oli kehtestanud väliskonsultantide teenustele selged volitused ja üleandmise korra ning kas ta on maksnud osutatud teenuste eest asjakohase tasu. Hindasime ka seda, kuidas ta levitas ja hindas selliste tööde tulemusi

¹⁹ <https://www.ombudsman.europa.eu/en/decision/en/110608>

²⁰ <https://www.ombudsman.europa.eu/en/press-release/en/141928>

organisatsiooni tasandil. Lisaks hinnati, kas komisjon tagas, et väliskonsultantide tööd hallatakse eri peadirektoraatides ühtlustatult, et hinnata süstemaatiliselt teenuseosutajate tulemuslikkust. Hinnati ka seda, kas komisjon tegi kindlaks väliskonsultantide pakutava väärtuse.

59 Komisjon haldas väliskonsultantide tööd (konsultatsioonid, teadusuuringud, uuringud või hindamisteenused) finantsmääruses sätestatud õigusraamistiku ja riigihangete käsiraamatus sisalduvate teenuste hankimise üldeeskirjade alusel. Teenuste hankimisel koostas komisjon tehnilise kirjelduse, milles täpsustati teenuseosutaja ülesandeid, samuti nende eduaruannete arvu ja vormi, mida komisjon teenusepakujalt ülesande täitmise käigus ootab.

60 Kõigi 20 kontrollitud lepingu puhul leidsime, et komisjon haldas lepinguid hästi kooskõlas oma õigusraamistikuga. Üldiselt on komisjoni ja teenuseosutaja vahelistes lepingutes sätestatud järelevalve- ja aruandluskord ning tulemuste kontrollimise kord. Komisjon kontrollis enne maksete tegemist, kas konsultandid olid osutanud nõutava kvaliteediga teenuseid.

61 Meie analüüs näitas, et mõne nõustamisteenuse puhul tegi komisjon teatavatel juhtudel täiendava kvaliteedikontrolli:

- enne statistikateenuste eest maksmist kontrollis komisjon konsultandi koostatud statistika kvaliteeti;
- struktuurireformi tugiprogrammi raames sõlmitud tehnilise toe lepingu jaoks moodustati juhtkomitee (milles osalesid DG REFORMi vastutav talitus, liikmesriik ja töövõtja), et jälgida lepingu täitmist. Sellega tagati korrapärane järelevalve lepingu täitmise üle (sageli koos igakuise aruande esitamisega).

62 Kui lõpptööde antakse üle hilinemisega või eeldatust madalama kvaliteediga, peatab komisjon tavaliselt makse tegemise kuni ta saadud tootega rahule jääb, kuid jätab rakendamata lepingus sätestatud sanktsioonid. Komisjon rakendas karistusi ja vähendas makseid 20 valitud lepingust kolme puhul. Asjaomased üksused pidid tegema intensiivseid ja märkimisväärsed jõupingutusi, et saavutada lõpptoodete õige kvaliteeditase.

63 Leidsime kontrollitud lepingutes häid näiteid selle kohta, kuidas komisjon hindab väliskonsultantide töö tulemuslikkust, kuid peadirektoraadid ei hinnanud tulemuslikkust ühtlustatult. Leidsime, et ainult osa peadirektoraate koondasid lepingute lõppemisel süstemaatiliselt saadud kogemused või tegid kulude-tulude

järeelhindamise. Leiame, et see vähendab komisjoni suutlikkust teha kindlaks võimalikud parandamist vajavad valdkonnad. Samuti suurendab see ohtu, et komisjon kaasab uuesti konsultante, kelle töös on varem esinenud puudusi.

64 Kui parema õigusloome raamistiku alusel hangitud teenused välja arvata (vt üksikasjad [2. selgituses](#)), ei jaganud peadirektoraadid komisjonis süstemaatiliselt olemasolevat teavet väliskonsultantide hindamise kohta (nt kulude ülevaade, tulemuste kvaliteet). Ei kogutud tsentraliseeritult teavet konsultantide kaasamise kohta kogu organisatsiooni tasandil, mis võimaldaks võrrelda ja hinnata teenuseosutajate tulemuslikkust.

2. selgitus

Väliskonsultantide töö tulemuslikkuse süstemaatiline ja jagatud hindamine parema õigusloome raamistiku alusel

Kui projektid olid ellu viidud, koostasid tegevusüksused hindamisaruande, milles tehti kokkuvõtte töövõtja töötulemustest (kontroll lepingutingimuste alusel), saadud tööst ja tehtud töö asjakohasusest²¹.

Jagatud eelarve täitmisega programmide puhul kinnitatakse koos liikmesriikidega ka mõne uuringu ja hindamise faktid.

Lisaks olid parema õigusloome suunised ja nende töövahendid foorumiks (parema õigusloome võrgustik), kus kõigi asjaomaste peadirektoraatide parema õigusloomega tegelevate üksuste esindajad arutasid väliskonsultantide töö juhtimisega seotud horisontaalseid küsimusi. See oli ka võimalus juhtida komisjoni kesktalituste tähelepanu olulistele küsimustele.

Nõrgad tavad väliskonsultantide töö tulemuste kasutamiseks

65 Hindasime, kas komisjonil on olemas asjakohased tavad, et parimal viisil kasutada väliskonsultantide pakutavate teenuste abil saavutatud tulemusi, anda edasi teadmisi ning vajaduse korral neid tulemusi levitada.

66 Leidsime, et parema õigusloome suunistes ja töövahendites on välja töötatud suunised, mille abil jälgida ja analüüsida seda, mil määral väliskonsultantide töö

²¹ Töövahend #48: [Conducting the evaluation](#).

edendab komisjoni hindamisprotsessi. Komisjon esitas selle analüüsi komisjoni talituste töödokumendis, milles on toodud hindamise kokkuvõte. Dokumendis kirjeldatakse, kuidas komisjon on protsessis kasutanud ekspertide nõuandeid²².

67 Peale parema õigusloome raamistiku me väliskonsultantide teenuste jaoks sarnaseid suuniseid ei leidnud. Täheldasime valitud peadirektoraatides erinevaid tavasid selle kindlaks tegemiseks, kas ja kuidas komisjon kasutas väliskonsultantide töö tulemusi ja järeldusi (vt [tabel 5](#)). Järjepideva lähenemisviisi puudumine eri peadirektoraatides takistab komisjonil hindamast nende teenuste kasutamisest saadavat kasu.

Tabel 5. Väliskonsultantide teenuste tegelikku kasutamist hinnatakse eri peadirektoraatides erinevalt

Peadirektoraat	Olemasolevad tavad
JRC	JRC-I on süsteem, mille abil analüüsida, kuidas teaduslik ja tehniline väljund mõjutas ELi poliitika kujundamist, ning seda, mil määral komisjon JRC panust kasutab. Käesolev tulemuslikkuse hindamine hõlmab kõiki JRC väljundeid, sõltumata sellest, kas need saadi JRC töötajatelt või väliskonsultantidelt.
DG AGRI	DG AGRI koostab analüütilised märkused, milles esitatakse eesmärgid, kvaliteedihinnang ja uuringute peamised tulemused ning nende kasutamine poliitika väljatöötamisel.
DG REFORM ja DG NEAR	DG REFORM ja DG NEAR hangivad teenuseid väliskonsultantidelt liikmesriikidele või ELi mittekuuluvatele riikidele, kuid ei vastuta projektide tulemuste kasutamise ega nende kasutamise analüüsi eest. See on lõpliku toetusesaaja ülesanne. Lisaks tehnilise toe järelhindamisele alustas DG REFORM 2020. aastal järelevalvet selle üle, mil määral liikmesriigid kasutavad konsultatsiooniprojektide tulemusi. DG NEAR ei analüüsi konsultatsioonide tulemuste kasutamist, vaid viib läbi hindamisi strateegilisel tasandil (nt kliimamuutused, sooline võrdõiguslikkus), tegevustasandil (projekt/programm) ning rahastamisvahendi, haldusviisi või riigi tasandil.

Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

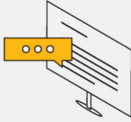
68 Väliskonsultantidelt komisjoni töötajatele oskuste edasiandmise küsimus ei puuduta kõiki lepingute liike. Kui konsultandid palgatakse komisjoni eksperditeadmiste lünga täitmiseks, võib oskuste edasiandmine komisjonile olla oluline ja asjakohane

²² Töövahend #49: „The staff working document for evaluation“.

tegur. Komisjon kinnitas, et teenuste osutamise lepingutes võetakse harva arvesse konsultantide teadmiste edasiandmist. Komisjon ei kaalu süstemaatiliselt, kas oskuste edasiandmine on vajalik. Ükski läbivaadatud lepingutest ei sisaldanud konkreetset nõuet oskuste edasiandmiseks konsultantidelt komisjoni töötajatele.

69 Komisjonil on kasutuses mitmesuguseid vahendeid, milles sisalduvat teavet saab kasutada teabe vahetamiseks väliskonsultantide teenuste kohta. Need vahendid ei sobi aga kuigi hästi konsultantide töö levitamiseks, nagu on kokkuvõtlikult näidatud *tabelis 6*.

Tabel 6. Komisjoni IT-vahendid, mis sisaldavad teavet väliskonsultantide kasutamise kohta

 IT-vahend	 Eesmärk	 Olukord
 ABACi juriidiliste kohustuste moodul	 Toetuste ja lepingute keskne teabehoidla Tegemist on keskse eelarve- ja raamatupidamisteabe süsteemiga ning see on integreeritud muude IT-süsteemidega	 See sisaldab andmeid lepingute kohta Sisestatud andmete kvaliteet, täpsus ja usaldusväärsus on piiratud, andmekvaliteeti kontrollitakse
 Finantslääbipaistvuse süsteem (FTS)	 Veebisait, mis avaldab andmeid eri liiki toetusesaajate kohta, mida haldavad otse komisjoni peadirektoraadid, komisjoni töötajad liidu delegatsioonides või rakendusametid FTSi teabeallikaks on ABACi juriidiliste kohustuste moodul, mis mõjutab salvestatud andmete kvaliteeti ja usaldusväärsust	 See võimaldab otsida lepinguid (vahendite saajaid) liigi (klassikategooria), lepingu eseme või meetme raames toetust saava piirkonna kaupa Teave vahendite saajate kohta on piiratud
 Andmebaas TED (Tenders Electronic Daily)	 Euroopa Liidu Teataja lisa veebiversioon, mis avaldab (avaliku sektori asutuste) hankemenetluste teateid	 Võimaldab analüüsi hanketeadete kontrollimise põhjal
 Euroopa Liidu Väljaannete Talituse teabehoidla	 ELi uuringute IISDB keskne andmekogu võimaldab kasutajatel jälgida hindamiste ja uuringute edenemist	 Teave piirdub peamiselt uuringute ja hindamistega, lisaks mõned tehnilised uuringud
 Kohalikud IT-vahendid / teabehoidlad	 Peadirektoraatide tasandil loodud andmekogud ekspertteadmiste jälgimiseks ja haldamiseks	 Sisaldab teavet peadirektoraatide tasandil loodud väljundite kohta

Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

70 Peadirektoraadid kasutasid väliskonsultantide väljundite kohta teadmiste jagamiseks erinevaid meetodeid (vt näited *joonisel 9*). Teabe levitamine oli killustatud ja oli suunatud peadirektoraatidele, mis vähendab võimalust jagada väliskonsultantide töö tulemusi tõhusalt kogu komisjonis.

Joonis 9. Tavad väliskonsultantide väljundite levitamiseks



Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

71 Leidsime, et ELi uuringute institutsioonidevaheline andmebaas (IISDB) andis teavet kavandatud ja tehtud hindamiste ja uuringute kohta, mis võimaldaks teadmiste levitamist. Alates 2022. aasta märtsist on kõigil institutsioonidel võimalik andmebaasi kasutada. Analüüsisime valitud peadirektoraatide poolt sellesse andmebaasi salvestatud teavet. Peadirektoraadid olid registreerinud uuringuid mitmel viisil ning mõned uuringud (nt tehnilised uuringud, aruanded, soovitusel, tehnilised analüüsid) olid andmebaasist välja jäetud, nagu on näidatud **tabelis 7**. Sellest tulenevalt sisaldab IISDB osalist teavet kõigi läbiviidud uuringute kohta ning komisjon ei ole kavandanud seda terviklikuks teadmiste jagamise vahendiks.

Tabel 7. IISDB ei sisalda täielikku teavet uuringute kohta

Peadirektoraat	Olemasolevad tavad
JRC	Teiste peadirektoraatide taotlusel tehtud välisuuringuid ja hindamisi IISDBs ei kajastata
DG AGRI ja DG GROW	IISDBs kajastatakse peamiselt parema õigusloome tegevuskava raames tehtud uuringuid ja hindamisi. See ei hõlma tehnilisi uuringuid, mida ei ole parema õigusloome tegevuskavas ette nähtud.
EUROSTAT	Koostatud uuringud ja hindamised registreeritakse, välja arvatud need, mida kasutatakse peadirektoraadi siseselt. Institutsioonisisised uuringud ja hindamised (nt Euroopa statistikaprogrammi vahehindamised) on samuti lisatud IISDBsse.
DG ENV	IISDBsse kantakse peamiselt parema õigusloome raamistiku alusel tehtud uuringud ja hindamised Keskkonna ja majanduse vaheliste seoste uurimiseks tehtud uuringud on avaldatud Euroopa Komisjoni keskkonna ja majanduse veebilehel ning neid ei ole IISDBs registreeritud.
EMPL	IISDBs on registreeritud ainult parema õigusloome raamistiku alusel saadud uuringud ja hindamised.

Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

Komisjoni juhtimisteave on vaid osaliselt täpne ja süstemaatiline aruandlus on nõrk

72 Selles osas uurime, milline teave on komisjonile kättesaadav seoses väliskonsultantide töövõttudega, ning kuidas komisjon teabe kasutamisest aru andis.

Komisjonil puudub täpne teave kasutatavate väliskonsultantide teenuste mahu ja liikide kohta

73 Hindasime, kas komisjonil oli piisavalt usaldusväärset teavet, mille abil väliskonsultantide kasutamise üle tõhusalt järelevalvet teha ja selle kohta aru anda. Lisaks hindasime, kas selline teave oli kättesaadav eri liiki teenuste kohta. Uurisime, kuidas komisjoni peadirektoraadid registreerisid teavet selliste teenuste kohta ja testisime andmeid aastatest 2017–2019.

74 Alates 2017. aastast on komisjoni finantssüsteem võimaldanud väliskonsultantide osutatavate teenuste lepinguid kajastada neljas kategoorias: konsultatsioonid,

uuringud, hindamine ja teadusuuringud. Komisjon on selgelt määratlenud, mida tähendavad uuringu- ja hindamiskategooriad (vt punkt 23), kuid ei ole andnud peadirektoraatidele konsultatsiooni- ja uurimisteenuste selget määratlust (vt punkt 24). Need kaks kategooriat määratleti üldisemalt (vt tabel 2). Seetõttu kasutasid peadirektoraadid neid väliskonsultantide kasutamise registreerimisel ebajärjekindlalt.

75 Näiteks kirjeldatakse loetelus nõustamise kategooriat, mi registreeris suurema osa väliskonsultantide teenustest (vt tabel 3), nõustamisteenustena. Leidsime, et peadirektoraadid kasutasid selles kategoorias väga erinevaid teenuseid. See hõlmas mõningaid teenuseid, mida tavaliselt tellitaksegi väljast, näiteks:

- IT-süsteemide arendamise ja käitamise teenused, sealhulgas litsentsid, hooldus, uuringud ja tugi;
- statistika-, andmekoostamis- ja teabe hankimise teenused (Eurostati põhitegevus ja teiste peadirektoraatide kõrvaltegevus);
- tehniline tugi liikmesriikidele ja tehniline abi muudele riikidele (eriti ELi mittekuuluvatele riikidele).

Viimasel juhul ei ole komisjoni finantssüsteemis kindlaks määratud väliskonsultantide teenuse lõplikku saajat. Mitmeaastase finantsraamistiku rubriigi 4 „Globaalne Euroopa“ puhul tellib komisjon suurema osa sellistest töövõttudest kolmandate riikide heaks. Need moodustasid väliskonsultantidega aastatel 2017–2019 sõlmitud lepingute kogusummast 1 miljard eurot. See ei võimalda komisjonil esitada täpset ülevaadet väliskonsultantide teenuste kasutamisest.

76 Teadusuuringute kategooria hõlmab kõiki teadus-, arendus- ja teadustegevusega seotud teenuseid, mis ei kuulu ühtegi ülejäänud kolme kategooriasse. Näiteks JRC klassifitseeris sellesse kategooriasse ligikaudu 88% tema tellitud teenustest (107,2 miljonit eurot). Leidsime, et see hõlmas väga erinevaid lepinguid, millest mõned kuuluvad teistesse kategooriatesse (vt tabel 3): uuringute või hindamiste läbiviimine, tehnilise abi osutamine, laboratooriumide hooldus ja seadmed, andmete hankimine, kaubamärkide uuendamine ja patentide eest tasumine, koolituskursuste ja konverentside korraldamine ning tuumarajatiste tegevuse lõpetamine.

77 Komisjonil on detsentraliseeritud struktuur ning andmete registreerimise eest keskses finantssüsteemis vastutavad mitmed eri talitused. Komisjon on teadlik probleemidest seoses andmete salvestamise täpsusega ja seetõttu käivitati 2020. ja 2021. aastal n-ö puhastustööd, et parandada väliskonsultantide lepingute

klassifitseerimisel tehtud vigu või ebatäpsusi. Samuti võttis komisjon 2021. aastal kasutusele andmekvaliteedi tulemustabeli, et süstemaatiliselt jälgida salvestatud lepinguandmete kvaliteeti.

78 Vaatamata nendele algatustele täheldasime peadirektoraatides endiselt mitmeid vastuolusid ja vigu väliskonsultantidega sõlmitud lepingute klassifitseerimisel (üksikasjalikum teave on esitatud *lisas*).

79 Puudulikult eristatud lepingukategooriate ja klassifitseerimisvigade tõttu puudus komisjonil täpne teave väliskonsultantidelt tellitud teenuste kohta sõlmitud lepingute mahu ja liikide kohta.

Komisjon ei esita korrapäraselt aruandeid väliskonsultantide pakutavate teenuste kasutamise kohta

80 Komisjon kasutab väliskonsultante väga palju ja seetõttu hindasime me seda, kas komisjon andis selle kohta organisatsiooni tasandil ka asjakohaselt ja süstemaatiliselt aru. Eelarve täitmisele heakskiidu andmise eest vastutavad asutused ja muud sidusrühmad on palunud komisjonilt teavet summade kohta, mida komisjon kulutab väliskonsultantidele (vt punkt *14*). Need päringud näitavad, et on tõsine avalikku huvi väliskonsultantide arvu ja maksumuse, osutatavate teenuste liikide ja võimalike seonduvate riskide vastu.

81 Komisjon ei anna organisatsiooni tasandil aru ega tee analüüse selle kohta, millises mahu ta väliskonsultante kasutab või kui palju sellele kulutab. Komisjoni üldjuhatuse on käsitletud väliskonsultantide küsimust *ad hoc* põhimõttel, näiteks kui ta kiitis heaks suunised asutusesiseste teenuseosutajate kohta²³.

82 Väliskonsultantide kasutamise alane aruandlus sõltub peamiselt nõudlusest. Taotluse korral (nt Euroopa Parlamendilt) koostab komisjon oma finantssüsteemis registreeritud teabe põhjal aruande. Komisjoni peadirektoraadid peavad aga andmeid käsitsi kontrollima, tagamaks, et esitataks ainult kõnealustele teenustele vastavad õiged summad. Meie auditiga leiti vigu komisjoni andmetes (vt punkt *78*).

²³ *Guidelines on the use of in house service providers and assimilated.*

83 Komisjoni iga-aastane haldus- ja tulemusaruanne on komisjoni peamine kõrgetasemeline aruanne, milles käsitletakse ELi eelarvega saavutatud tulemusi. Peadirektoraatide iga-aastastes tegevusaruannetes antakse ülevaade tulemuslikkusest peadirektoraatide tasandil. Kummaski aruandes ei avaldata teavet väliskonsultantide kasutamise kohta.

84 Väliskonsultantidele tehtavaid kulusi rahastatakse ELi eri programmide tegevusassigneeringutest ning nende osa tegevuskuludest on väga väike. Seetõttu ei ole väliskonsultantide kasutamise üle tehtav järelevalve ja aruandlus nii põhjalik kui halduskuludest rahastatavate sisemiste ressursside kasutamise üle. Põhjaliku aruandluse puudumine organisatsiooni tasandil vähendab komisjoni suutlikkust hallata selliseid teenuseid tõhusalt ressursside üldise kasutamise kontekstis ning teha kindlaks nendega seotud riskid.

Järeldused ja soovitused

85 Euroopa Komisjon tellib igal aastal ligikaudu 1 miljardi euro eest väliskonsultantide teenuseid, kasutades neid mitmesugustes konsultatsiooni-, uurimis-, hindamis- ja uurimistegevuses. Jõudsimme järeldusele, et komisjoni viis hallata väliskonsultantide teenuste kasutamist ei taga täielikult maksimaalset kulutõhusust ega kaitse täielikult tema huve.

86 Leidsime, et komisjoni väliskonsultantide teenuste kasutamist reguleerivas raamistikus esines märkimisväärsed puudusi. Suurema osa väliskonsultantidega sõlmitud lepingutest moodustavad konsultatsioonid ja uuringud. Komisjoni konsultatsiooni- ja uurimisraamistik ei sisaldanud juhiseid selle kohta, mil määral saab töid tellida allhanke korras, kuidas väliskonsultantide teenuseid määratletakse ning milline tegevus ja suutlikkus peaksid jääma asutusesiseseks (punktid [18–26](#)).

87 Uuringute ja hindamiste puhul andis komisjoni raamistik selgeid suuniseid selle kohta, millal on väliskonsultantide kasutamine oma töötajate asemel põhjendatud, ning selle kohta, kuidas seda dokumenteerida. Komisjon kasutas konsultante regulaarselt korduvate tegevuste puhul. Paljudel juhtudel puudusid tõendid vajaduste hindamise tegemise kohta (punktid [24](#) ja [28–32](#)).

1. soovitus. Täiendada väliskonsultantide teenuste kasutamist reguleerivat olemasolevat raamistikku

Komisjon peaks arendama edasi väliskonsultantide teenuste kasutamise raamistikku. Raamistikuga tuleks

- a) määrata kindlaks väliskonsultantide pakutava toetuse eri vormid;
- b) anda suuniseid selle kohta, kuidas teha vajaduste hindamisi (kaasa arvatud millal teha kulude-tulude analüüse). Tuleks käsitleda ka meetodeid, mille abil hinnata vajadust tellida töö asutusesisese personali kasutamise asemel väljast;
- c) esitada kriteeriumid sellistele tegevustele ja protsessidele, mida ei tohiks kindlasti väljast tellida, vaid tuleks teha komisjonisisiselt.

Soovituse täitmise tähtaeg: detsember 2023

88 Leidsime, et väliskonsultantidelt teenuste hankimisel järgis komisjon finantsmäärust ja oma sise-eeskirju. Kriteeriumid, mida komisjon kasutas edukate pakkumuste väljavalimiseks, olid asjakohased (punktid 34–36).

89 Komisjon ei jälginud ega hallanud piisavalt väliskonsultantide kasutamisega seotud olulisi riske. Need hõlmavad teenuseosutajate koondumise ohtu ja liigset sõltuvust suhteliselt väikesest arvust teenuseosutajatest. Sellega kaasneb oht, et mõned teenuseosutajad, kellel on laialdased kogemused komisjoniga töötamisel, on edukamad lepingute sõlmimisel, kuna nad on saanud konkurentsieelise. Komisjon tegi ka kõik vajalikud ametlikud huvide konflikti kontrollid. Nende kontrollidega ei saa siiski tagada, et kõik olulised riskid tuvastatakse ja nendega tegeletakse. Sellest tulenevalt ei analüüsitud mõningaid väliskonsultantide osutatavate teenustega seotud märkimisväärsed riske komisjoni tasandil piisavalt (punktid 38–56).

2. soovitus. Parandada väliskonsultantide teenuste kasutamisest tulenevate riskide jälgimist ja maandamist

Komisjon peaks parandama oma lähenemisviisi väliskonsultantide kasutamisega seotud riskide jälgimisele ja leevendamisele. Selleks peaks ta

- a) analüüsima korrapäraselt koondumise ja liigse sõltuvusega seotud riske peadirektoraatide ja komisjoni tasandil;
- b) selgitama kasutusel olevaid menetlusi, mis on seotud pikaajalise ELi kogemusega väliste teenuseosutajate saadavate konkurentsieelistega;
- c) täiendama huvide konflikti vältimise suuniseid, võttes arvesse riske, mis ei ole veel kaetud;
- d) tagama, et peadirektoraadid teevad kindlaks kriitilise tähtsusega riskid ja annavad neist aru ning et nendele riskidele juhitaks üldjuhatuse tähelepanu, et see koordineeriks ja nõustaks nimetatud riskide hindamist ja juhtimist.

Soovituse täitmise tähtaeg: detsember 2023

90 Komisjon haldas väliskonsultantidega sõlmitud individuaalseid lepinguid hästi. Näiteks tagas ta, et konsultantidele tehti maksed alles pärast asjakohase kvaliteediga teenuste osutamist. Siiski ei hinnanud komisjon järjepidevalt väliskonsultantide tegevust ning kui uuringud ja hindamised välja arvata, ei jaganud ta oma

peadirektoraatide vahel teavet nende hindamiste kohta. Teenuste osutamise lepingutes võetakse harva arvesse konsultantide teadmiste edasiandmist ning komisjon ei kaalu süstemaatiliselt, kas oskuste edasiandmine on vajalik. Konsultantide töö tulemuste levitamine oli killustatud ja keskendus peadirektoraatide tasandile; mõnel juhul oli teave puudulik (vt punktid [57–71](#)).

3. soovitus. Kasutada paremini väliskonsultantide pakutavate teenuste tulemusi

Komisjon peaks järjepideval viisil kindlaks tegema ja kasutama väärtust, mida ta saab väliskonsultantide teenuste kaudu. Selleks peaks ta vajaduse korral

- a) tegema süstemaatiliselt järelhindamisi, et õppida saadud kogemustest;
- b) analüüsima süstemaatiliselt vajadust konsultantide teadmisi komisjoni töötajatele edasi anda;
- c) kehtestama organisatsiooni tasandil menetlused saadud kogemuste ja tulemuste levitamiseks ja väliskonsultantide töö heade tavade kindlakstegemiseks.

Soovituse täitmise tähtaeg: detsember 2023

91 Komisjoni infosüsteemid ei andnud täpset teavet väliskonsultantide pakutud teenuste mahu ja liikide kohta, kuigi komisjon kasutab neid täiendava vahendina väljundite saavutamiseks. Komisjon on sellest olukorrast teadlik ja alustas hiljuti tööd olukorra parandamiseks. Ta ei edasta parlamendile ja nõukogule süstemaatiliselt teavet väliskonsultantide teenuste kasutamise kohta ning puudub aruandlus organisatsiooni tasandil (punktid [72–84](#)).

4. soovitus. Parandada aruandlust väliskonsultantide teenuste kasutamise kohta

Komisjon peaks esitama korrapäraselt aruandeid väliskonsultantide teenuste kasutamise kohta. Selline aruandlus peaks põhinema täpsetel ja täielikel andmetel ning sisaldama sellist teavet nagu hangitud teenuste maht ja liigid.

Soovituse täitmise tähtaeg: detsember 2023

V auditikoda, mida juhib kontrollikoja liige Tony Murphy, võttis käesoleva aruande vastu Luxembourgis 17. mail 2022.

Kontrollikoja nimel

president

Klaus-Heiner Lehne

Lisad

I lisa. Näited juriidiliste kohustuste kategooria ebaõigest ja ebajärjekindlast klassifitseerimisest

Alljärgnevatel tabelitel on loetletud meie läbivaadatud dokumentides leitud juriidiliste kohustuste kategooriate ebaõige ([tabel 8](#)) või ebajärjekindla ([tabel 9](#)) klassifitseerimise juhtumid. Auditeeritud perioodil määrab raamlepingu juriidiliste kohustuste kategooria kindlaks kõigi järgnevate erilepingute juriidiliste kohustuste kategooria, olenemata erilepingu täpsest teemast. Allpool esitatud tabelites selliseid juhtumeid ei kajastata.

Tabel 8. Juriidilise kohustuse kategooria ebaõige klassifitseerimine

Teenuse liik	klassifitseerimine	Kommentaariid
Aruande koostamine standardi rakendamiseks oluliste patentide litsentsimiskeskonna kohta asjade interneti kasutuselevõtul	Nõustamine	Lõpptööde on uuring.
Konkurentsivõime toetamise uuringud ja 2018. aasta integreeritud aruanne: kaupade ühtne turg pärast 25-aastast digiteerimist	Teadusuuringud	Lõpptööde on uuring.
ESP DESIS III – Infosüsteemide arendamise, uuringute ja tugiteenuste väline teenus (1. etapi–2. töövõtja)	Nõustamine	Oleks tulnud sisestada IT-konsultatsiooni alla.
Teenuste osutamine avaliku sektori hankijatele arengu ja toimingutega seotud finants- ja/või raamatupidamisalaste IT-süsteemide valdkonnas	Nõustamine	Oleks tulnud sisestada IT-konsultatsiooni alla.
Ülisuure imamisvõimega polümeerist toodete litsentsid ja hooldus	Nõustamine	Oleks tulnud sisestada IT-konsultatsiooni alla.
2017/388–933 – Projektide 2015/356–593 „Elutingimuste võimaldamine“ finantsaudit	Nõustamine	Oleks tulnud kodeerida audititeenuste alla.
ENI/2015/365–481 konverentside, seminaride ja kohtumiste korraldamine	Nõustamine	Oleks tulnud sisestada konverentside, väljasõidukoosolekute ja reiside alla.

Allikas: Euroopa Kontrollikoda komisjoni ABACi 2017.–2019. aasta andmekogumi põhjal.

Tabel 9. Sarnased teenused, mis on klassifitseeritud juriidiliste kohustuste erinevatesse kategooriatesse

Ekspordileping – makstud tasu – 30 päeva, ilma reisita	Nõustamine
Ekspordileping – 30 päeva koos reisimisega	Teadusuuringud
Toimiku FAD-2018–0 hindamine	Teadusuuringud
Toimiku FAD-2018–0 hindamine	Hindamine
Ehitustoodete määruse kohaste teavitatud asutuste rühma tehniline sekretariaat	Hindamine
Ehitustoodete määrusega hõlmatud asutuste alla kuuluva halduskoostöö töörühma tehniline sekretariaat	Nõustamine
ECODESIGNi mõju hindamise uuring kestlike tootemeetmete kohta	Nõustamine
Mõju hindamise uuring allergeensete lõhnaainete märgistamise kohta kosmeetikatoodetel	Uuringud
Välitingimustes levivat müra käsitleva direktiivi 2000/14/EÜ läbivaatamise mõju hindamise uuring	Teadusuuringud
Teenusleping – EMODNET – LOT 3 füüsika	Nõustamine
Teenusleping – EMODNET – LOT 6 Inimtegevus	Uuringud

Allikas: Euroopa Kontrollikoda komisjoni ABACi 2017.–2019. aasta andmekogumi põhjal.

Lühendid

DG BUDG: eelarve peadirektoraat

DG CLIMA: kliimameetmete peadirektoraat

DG DEVCO: rahvusvahelise koostöö ja arengu peadirektoraat, mis nimetati 2021. aastal ümber rahvusvahelise partnerluse peadirektoraadiks (INTPA)

DG EMPL: tööhõive, sotsiaalküsimuste ja sotsiaalse kaasatuse peadirektoraat

DG ENER: energeetika peadirektoraat

DG ENV: keskkonna peadirektoraat

DG GROW: siseturu, tööstuse, ettevõtluse ja VKEde peadirektoraat

DG MOVE: liikuvuse ja transpordi peadirektoraat

DG AGRI: põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraat

DG NEAR: Euroopa naabruspoliitika ja laienemisläbirääkimiste peadirektoraat

DG REFORM: struktuurireformi tugiteenuste peadirektoraat

EASME: Väikeste ja Keskmise Suurusega Ettevõtjate Rakendusamet²⁴

ENVAC: keskkonna peadirektoraadi riigihangete nõuandekomitee

ESTAT/Eurostat: Euroopa Liidu Statistikaamet

FPI: välispoliitika vahendite talitus

IISDB: ELi uuringute institutsioonidevaheline andmebaas

JRC: Teadusuuringute Ühiskeskus

MFR: mitmeaastane finantsraamistik

SRSP: struktuurireformi tugiprogramm

²⁴ Alates 2021. aastast Euroopa Innovatsiooninõukogu ning Väikeste ja Keskmise Suurusega Ettevõtjate Rakendusamet (EISMEA), et kajastada selle uusi volitusi ja tegevust.

Sõnastik

Aasta tegevusaruanne: iga komisjoni peadirektoraadi, ELi institutsiooni ja asutuse koostatud aruanne, milles kirjeldatakse eesmärkide täitmist ning finants- ja inimressursside kasutamist.

Avatud hankemenetlus: riigihankemenetlus, milles võivad osaleda kõik potentsiaalsed pakkujad.

Erakorraline hankemenetlus: eriolukordades kasutatav riigihankemenetlus, mille käigus peetakse läbirääkimisi ilma pakkumiskutseta valitud pakkujatega.

Iga-aastane haldus- ja tulemusaruanne: komisjoni igal aastal koostatav aruanne ELi eelarve haldamise ja saavutatud tulemuste kohta, milles võetakse kokku peadirektoraatide ja rakendusametite aasta tegevusaruannetes sisalduv teave.

Läbirääkimistega hankemenetlus: riigihankemenetlus, mis hõlmab piiratud arvu pakkujaid ja mille käigus ostja saab pidada läbirääkimisi lepingutingimuste üle.

Majandamiskava: komisjoni iga talituse koostatud iga-aastane kava, milles kirjeldatakse osakonna tööd seoses komisjoni prioriteetide ja strateegiliste eesmärkidega ning võimaldatakse tal kavandada ja jälgida kõiki oma tegevusi, ressursse ja personalivajadusi ning anda nende kohta aru.

Osalemiskutse: piiratud hankemenetluses osalema kutsutud potentsiaalsete pakkujate eelvalik.

Piiratud hankemenetlus: riigihankemenetlus, milles võivad osaleda ainult valitud pakkujad.

Raamleping: laiapõhjaline kokkulepe, mille alusel saab sõlmida konkreetsemaid lepinguid.

Üldjuhatus: komisjoni keskne juhtorgan, mis pakub koordineerimist, järelevalvet, nõustamist ja strateegilist juhtimist seoses organisatsiooni küsimustega, sealhulgas ressursside jaotamise ja riskijuhtimisega.

Komisjoni vastused

<https://www.eca.europa.eu/et/Pages/DocItem.aspx?did=61461>

Ajakava

<https://www.eca.europa.eu/et/Pages/DocItem.aspx?did=61461>

Auditirühm

Kontrollikoja eriaruannetes esitatakse auditite tulemused, mis hõlmavad ELi poliitikat ja programme ning konkreetsete eelarvevaldkondade haldamisega seotud teemasid. Audititülesannete valimisel ja kavandamisel püüab kontrollikoda maksimeerida nende mõju, võttes arvesse tulemuslikkuse ja vastavuse riske, konkreetse valdkonna tulude ja kulude suurust, tulevasi arengusuundi ning poliitilist ja avalikku huvi.

Käesoleva tulemusauditi viis läbi liidu rahastamise ja haldamise teemadega tegelev V auditikoda, mille eesistuja on kontrollikoja liige Tony Murphy. Auditit juhtis kontrollikoja liige François-Roger Cazala, keda toetasid kabinetiülem Dirk Pauwels ja kabineti nõunik Stéphanie Girard, valdkonnajuht Colm Friel, auditijuht Daria Bochnar ning audiitorid Marion Kilhoffer ja Anzela Poliulianaite. Graafilisi materjale aitasid koostada Alexandra Mazilu ja Jesús Nieto Muñoz. Keelealast abi osutas Richard Moore.



François-Roger Cazala



Colm Friel



Daria Bochnar



Marion Kilhoffer



Anzela Poliulianaite

AUTORIÕIGUS

© Euroopa Liit, 2022

Euroopa Kontrollikoja taaskasutamispoliitika on sätestatud [Euroopa Kontrollikoja otsuses nr 6–2019](#) avatud andmete poliitika ja dokumentide taaskasutamise kohta.

Kui ei ole märgitud teisiti (nt eraldiseisvates autoriõiguse märgetes), on ELile kuuluv kontrollikoja sisu litsentsitud vastavalt [litsentsile Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Reeglina on taaskasutamine on lubatud, kui autoriõigustele on viidatud ja muudatused on ära märgitud. Kontrollikojale kuuluva sisu taaskasutajad ei tohi moonutada algset tähendust ega sõnumit. Kontrollikoda ei vastuta taaskasutamise tagajärgede eest.

Kui konkreetsetes sisus, näiteks kontrollikoja töötajatest tehtud fotodel, on kujutatud tuvastatavaid eraisikuid, või kui see sisaldab kolmandate isikute teoseid, tuleb teil taotlema täiendavaid õigusi.

Kui luba on saadud, tühistab ja asendab see eespool nimetatud üldise loa ja osutab selgelt mis tahes kasutuspiirangutele.

On võimalik, et ELile mittekuuluva sisu kasutamiseks või taasesitamiseks tuleb küsida luba otse autoriõiguse omajatelt.

Tööstusomandi õigustega hõlmatud tarkvara või dokumendid, nagu patendid, kaubamärgid, registreeritud disainilahendused, logod ja nimed, ei kuulu kontrollikoja taaskasutamispoliitika alla.

Domeeni europa.eu alla koondatud Euroopa Liidu institutsioonide veebisaitidel leidub linke, mis viivad muudele veebisaitidele. Kontrollikoda ei vastuta nende sisu eest ja soovib teil seetõttu tutvuda nende veebisaitide isikuandmete ja autoriõiguse kaitse põhimõtetega.

Kontrollikoja logo kasutamine

Kontrollikoja logo ei tohi kasutada ilma kontrollikoja eelneva nõusolekuta.

PDF	ISBN 978-92-847-8222-2	1977-5652	doi:10.2865/602997	QJ-AB-22-013-ET-N
HTML	ISBN 978-92-847-8217-8	1977-5652	doi:10.2865/28249	QJ-AB-22-013-ET-Q

Euroopa Komisjon (edaspidi „komisjon“) kasutab ulatuslikult väliskonsultante ning eraldas selleks aastatel 2017–2020 igal aastal ligi miljard eurot. Analüüsisime, kas komisjon haldab väliskonsultantide pakutavaid teenuseid viisil, mis kaitseb tema huve ja tagab kulutõhususe. Väliskonsultandid osalevad komisjoni eesmärkide väljatöötamises. Nende teenuste kasutamist reguleerivas komisjoni raamistikus on siiski märkimisväärsed lünki, mis põhjustab ülemäärast sõltuvust nende teenustest ja võib tekitada huvide konflikti. Komisjon ei hallanud neid riske piisavalt hästi ja tema aruandlus konsultantide kasutamise kohta oli nõrk. Esitame Euroopa Komisjonile mitu soovitusi nende probleemide lahendamiseks.

Euroopa Kontrollikoja eriaruanne vastavalt ELTLi artikli 287 lõike 4 teisele lõigule.



EUROOPA
KONTROLLIKODA



Euroopa Liidu
Väljaannete Talitus

EUROOPA KONTROLLIKODA
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel +352 4398-1

Päringud: eca.europa.eu/et/Pages/ContactForm.aspx
Veebisait: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors