



Brüssel, 2.10.2013
COM(2013) 686 final

**KOMISJONI TEATIS EUROOPA PARLAMENDILE, NÕUKOGULE, EUROOPA
MAJANDUS- JA SOTSIAALKOMITEELE NING REGIOONIDE KOMITEELE**

Aruka reguleerimise aluste tugevdamine – hindamise parandamine

1. SISSEJUHATUS

Reageerides vajadusele valitsemistava jätkuvalt täiustada ja tugevdada, on Euroopa Komisjon töötanud välja põhjaliku aruka reguleerimise poliitika, mille eesmärk on lihtsustada avaliku poliitika eesmärkide saavutamist minimaalsete kulutustega ning parandada ELi meetmete lisaväärtust¹. Hindamine on üks aruka reguleerimise peamisi vahendeid, mis aitab komisjonil kindlaks teha, kas ELi meetmed annavad tegelikkuses oodatud tulemusi, lihtsustades kokkuvõttes Euroopa kodanike ja ettevõtjate tegevust ning tugevdades ELi ülemaailmset rolli.

2012. aasta teatise ELi õigusloome kvaliteedi kohta² väljendas komisjon taas oma pühendumist sellele, et „muuta asjatu kulu tuvastamise ning tulemuslikkuse parandamist vajavad valdkonnad oma poliitikakujundamise ja planeerimise lahutamatuks ja püsivaks osaks” ELi õiguses tervikuna. Paremad hindamistavad mängivad selle lubaduse täitmisel tähtsat rolli.

Käesolevas teatise kirjeldatud reformide eesmärk on ajakohastada komisjoni hindamissüsteemi, lähtudes aruka reguleerimise poliitika suundumustest, ning muuta süsteem läbipaistvamaks ja mitmekülgsemaks. ELi poliitikat on vaja regulaarselt ja süsteemselt hinnata, vaagides seejuures kriitiliselt, kas poliitika on eesmärgipärane, toob oodatavaid muutusi ja aitab vältida tarbetut regulatiivset koormust. Parem hindamine peaks süvendama õppimist ja aruandekohustust ning parandama sidusrühmade osalust.

Hiljutine konsulteerimine³ näitas, et ehkki sidusrühmad toetavad hindamise üldist kontseptsiooni, näevad nad siiski arenguruumi. Nad ootavad läbipaistvamat ja mõistetavamat hindamissüsteemi, mis on selgemini kavandatud ja võimaldab järjepidevat analüüsi. See võimaldaks sidusrühmadel anda asjakohast teavet ja tagasisidet ning muuta hindamisele järgneda võivad sammud arusaadavamaks.

Võttes aluseks olemasolevad head hindamistavad komisjonis ja sarnaseid analüüse koostanud organisatsioonides, määratakse käesolevas teatise peamised parandamist vajavad valdkonnad ning muudatused, mida komisjon kavandab hindamissüsteemi kõigi aspektide tugevdamiseks. Teatise keskendutakse tagasiulatavale hindamisele. Muudetud hindamissuunised, mis põhinevad selles teatise esitatud soovitusel, avalikustatakse peatselt avalikuks konsulteerimiseks.

¹ Käesolevas tekstis on terminid „meede” kasutatud üldmõistena, et kirjeldada mitmesuguseid ELi meetmeid: kulu- ja muud meetmed, õigusaktid, kaubanduskokkulepped jne.

² COM(2012) 746 final

³ Kokkuvõtte vastustest sidusrühmade konsulteerimisele aruka reguleerimise üle Euroopa Liidus aastal 2012 on kättesaadav veebisaidil:

http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/smart_regulation/docs/sr_consultation_outcome2012_en.pdf

2. HINDAMINE KOMISJONIS: PRAEGUNE OLUKORD

Hindamine on midagi enam kui pelk hinnangu andmine juhtunule — see võtab arvesse ka toimunud muutuste põhjuseid ja seda, kui suurt osa saab panna põhjendatult ELi arvele. Hindamisel otsitakse vastuseid küsimustele:

- Kas eesmärgid on saavutatud? (Tulemuslikkus)
- Kas tehtud kulutused on toimunud muutusi arvesse võttes põhjendatud? (Tõhusus)
- Kas meede täiendab muid meetmeid või on neis vastuolusid? (Sidusus)
- Kas ELi meede on endiselt vajalik? (Asjakohasus)
- Kas sarnaseid muutusi on või oleks olnud võimalik saavutada ilma ELi meetmeta või kas ELi meede oli määrav? (ELi lisaväärtus).

Hindamine uurib, kas, kuidas ja miks on esialgne olukord muutunud ning pakub sellega tõendeid ja annab vajalikku teavet aruteluks olemasoleva meetme tulemuslikkuse ja võimalike muutuste kohta. Hindamine mängib tähtsat rolli organisatsioonilises õppimises ning eri tavade tuvastamisel ja jagamisel. Hindamine annab võimaluse saada sidusrühmadelt tagasisidet ja taotlusi muudatuste tegemiseks. Põhjalik hindamine suudab avastada ka soovimatuid ja ootamatuid tagajärgi, mida on samuti vaja arvesse võtta. Hindamistulemuste avaldamisega võtab komisjon avalikult vastutuse oma meetmete eest, võtab arvesse meetme tulemuslikkust ning kutsub üles andma täiendavat tagasisidet.

2.1. Progress

Komisjonil on pikaajaline kogemus oma rahastamiskavade hindamisel ja ta hindab põhjalikult kogu oma tegevust, kaasa arvatud seadusandlikud ja muu mitterahalised meetmed⁴. Rahastamiskava hindamise kavandamisel ja ajastamisel rakendatakse sageli suhteliselt ühtset ja standardset mudelit, kuid õigus- ja muu poliitika meetmete hindamise tavad on muutlikumad. Tulevikus peab komisjon kinni põhimõttest „kõigepealt hinda”⁵ ja tagab süsteemselt, et kõigi asjakohaste parandusettepanekute puhul oleks tehtud olemasoleva ELi meetme tulemuslikkuse nõuetekohane hindamine.

Toimivuskontroll⁶ on põhjalik poliitika hindamise meetod, mis hõlmab enam kui üht õigusakti. Toimivuskontrolli abil hinnatakse, kas teatava valdkonna õigusraamistik täidab oma eesmärgi ja kui mitte, siis mida tuleks muuta. Toimivuskontrolli kontseptsiooni katsetamiseks on sooritatud katselisi toimivuskontrolle mis annavad väärtuslikku teavet edasiseks arenguks. Nende põhjal on mitmes komisjoni talituses välja töötatud ja käiku lastud

⁴ Vt komisjoni sisekontrollinõuet nr 14, mis on kättesaadav veebisaidil:

http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/documents/control/sec_2007_1341_annexes_en.pdf Komisjoni finantsmäärus ja selle rakenduseeskirjad on kättesaadavad aadressil:

http://ec.europa.eu/budget/biblio/documents/regulations/regulations_en.cfm

⁵ COM (2010) 543 final

⁶ Käesolevas tekstis on hindamise mõistet kasutatud samas tähenduses toimivuskontrolliga. Toimivuskontrolli kontseptsiooni tutvustati esmakordselt dokumendis KOM (2010) 543 (lõplik).

uusi toimivuskontrolle. Õigusloome kvaliteeti käsitlevas teatises⁷ osutatakse edasisele toimivuskontrollide kavandamisele.

Mõjuhindamiskomitee (IAB) 2012. aasta aruandes⁸ märgiti, et „märkimisväärne hulk mõjuhindanguid ei sisaldanud järeldamistulemusi”. Komisjon kavatses olemasolevaid järeldamistulemusi kavandatavates hindamistes (mõjuhindangutes) täiel määral ära kasutada. IAB kohustus kindlaks teha, et selline hindamine on sooritatud ning et selle järeldusi on kasutatud igas seotud mõjuhindangus. Ühtlasi soovitas IAB mõjuhindangutes veelgi täpsemalt kindlaks määrata kavandatavad hindamis- ja järelevalvenõuded. Komisjon jätkab mõjuhindangute käsitlemist võetud meetmete tulemuslikkuse edasises hindamises, lõpetades sellega hindamistsükli.

2.2. Praegune korraldus

Hinnangu andmiseks vajalikud struktuurid on kogu komisjonis loodud. Hindamise korralduslik raamistik on komisjonis detsentraliseeritud. Peadirektoraadid vastutavad oma tegevuse hindamise eest igaüks ise ja võivad kujundada hindamisfunktsioone selliselt, et need peegeldaksid peadirektoraadi vajadusi ja nõudeid. Hindamisfunktsioonid koordineerivad ja toetavad peadirektoraadi hindamistegevust ning rõhutavad hindamise põhjendatust ja objektiivset iseloomu. Peasekretariaat vastutab tugimeetmete eest, kaasa arvatud suuniste andmine⁹ ning hindamismõuetest¹⁰ kinnipidamise tagamine.

Valdav osa hinnangutest on sisse ostetud, s.t komisjon palkab nõustajad koguma ja analüüsima asjaomaseid andmeid ning vastama reale „hindamisküsimustele”. Iga hindamist jälgivad juhtrühmad, mis pakuvad hindamistel juhiseid ja toetust ning võtavad osa nende kvaliteedi tagamisest.

Komisjoni hindamismõuded on põhjalikud ning sarnanevad teiste samalaadsete rahvusvaheliste organisatsioonide rakendatavate nõuetega. Nõuded hõlmavad kogu hindamisprotsessi: alates hindamistegevuse rahastamisest, korraldamisest ja kavandamisest kuni hindamiste väljatöötamise, läbiviimise ning lõpuks nende tulemuste levitamise ja kasutamiseni. Hindamismõuded kohustavad komisjoni tegema kvaliteetseid hindamisi, mis aitaksid kaasa paremale õigusloomele ja hindamistulemuste paremale integreerimisele komisjoni strateegilise planeerimise ja programmitöö tsüklisse.

3. AJENDID OLUKORRA MUUTMISEKS

Praegune hindamistava vajaks täiustamist järgmistel põhjustel:

⁷ Kättesaadav aadressil: <http://ec.europa.eu/smart-regulation/better-regulation/key-docs-en.htm>

⁸ Kättesaadav aadressil <http://ec.europa.eu/governance/impact/key-docs/docs/iab-report-2012-en-final.pdf>

⁹ ELi meetmete hindamine: praktiline juhend komisjoni talitustele (2004)

¹⁰ Algselt avaldatud 2004. aasta juhendi A lisas ning täiendatud komisjoni teatises „Strateegilistele vajadustele vastamine: hindamise kasutuse tugevdamine” – SEK(2007)213

3.1. Põhimõtte „kõigepealt hinda” juurutamine ja kvaliteedi parandamine

Võib esineda kalduvust vaadata tulevikku ja keskenduda uutele algatustele. Ent muutused on kulukad ja nende elluviimine võtab aega – seetõttu on vaja neid põhjendada ja enne edasiliikumist tuleb pöörata suuremat tähelepanu tagasivaatele. Tarvis on hindamise koht ELi meetme raames kinnistada, eraldada asjakohased ressursid ning veenduda hindamiste lõpuleviimises enne täiendava meetme või muudatuse ettepaneku esitamist.

Seos hindamise ja mõjuhindangu vahel vajab tugevdamist. See peaks kujutama endast suletud ringi: hea hinnangu peaks tingima meetme ettevalmistuste (nt mõjuhindangu) kvaliteet; head mõjuhindangud peaksid tuginema hinnangutest saadud õppetundidele, mis peaksid tuvastama probleemid, vajakajäämised, lahendamist vajavad ülesanded ja õnnestumised.

Ehkki hindamistes avaldub sageli tekkinud olukord, ei sisalda need alati piisavat analüüsi muutuste põhjuste ega selle kohta, kas osa muutusest saab panna ELi meetme arvele ja mil määral täitis muutus kõik esialgsed ootused. Hoolimata pühendumisest tõendus põhisele poliitikale ei tugine hindamised alati piisavale hulgale andmetele ega sidusrühmade arvamustele. Komisjon sõltub sageli liikmesriikide esitatavatest andmetest. Suuremat tähelepanu tuleb pöörata ka hindamisprotsessi enda piiridele ja sellele, kuidas piiride tõmbamine mõjutab võimet teha usaldusväärseid järeldusi. Senisest enam tuleks arvesse võtta ka riske ja nende võimalikku mõju ELi meetme edule tervikuna.

Hindamine algab eeldusest, et ELi meede jätkub ja olukorda muudetakse. Mõned hindamised ei keskendu piisavalt esilekerkinud probleemidele ja raskustele, mis on teatud mõttes tähtsamadki kui toimiva meetme parendamine. Hindamises tuleks keskenduda eelkõige sellele, kuidas parandada tulemuslikkust, mis eeldab nii halbade kui ka heade tavade analüüsimist, et saada kaalukat ja objektiivset tõendusmaterjali otsustamiseks, kas ELi meedet tuleks samal kujul jätkata või muuta või tuleks see koguni peatada. Õigusloome kvaliteedi sõeluuring¹¹ näitas, et on tehtud edusamme, kuid arenguruumi veel jätkub. Praeguse olukorra muutmiseks ning ELi õigustiku haldamise parendamiseks saab veel nii mõndagi teha.

3.2. Ühtse lähenemisviisi ajakohastamise ja parendamise vajadus

Kehtivaid hindamissuuniseid on tarvis ajakohastada, nii et need peegeldaksid viimaseid muutusi aruka reguleerimise poliitikas ja standardiksid miinimumnõuded kogu komisjonis.

Aja jooksul on peadirektoraatide hindamistavades olnud nii kooskõlastatud kui ka lahknevaid suundumusi, sest nad on pidanud kohanema uute nõudmiste ja muutustega ning eri poliitikavaldkondade iseloomuga. See on toonud kaasa erinevusi hindamiste kavandamises, ulatuses, meetodis, sisus ja lõppkvaliteedis. Kõik ELi õigusaktid ei sisalda selget kavatsust teha tulevikus tagasiulatuvaid hindamisi, mille ajakava oleks piisavalt realistlik, et vajalikud andmed ja teave oleksid kättesaadavad.

Hulgaliselt on ruumi pikemaajalise kavandamise täiustamiseks, läbipaistvuse suurendamiseks ning etteteatamisaja ja prognoositavuse parendamiseks hindamistö ülesehituses ja ajakavas. Kavandamine on iga hindamisprotsessi esimene ja kriitiline samm – halb kavandamine võib viia selleni, et hindamistulemused ei ole õigel ajal kättesaadavad, mis vähendab poliitikakujundamisel kasutatava teabe ja tõendusmaterjali hulka. Parema eelplanimine on eriti vajalik siis, kui hindamisel on täita ülesanne aruka reguleerimise tsüklis ning pakkuda

¹¹ Esialgsed tulemused võib leida dokumendist SWD (2013) 401 final.

usaldusväärset ja õigeaegset lähtekohta kaalulemaks, kas edasine meede on vajalik või mitte. Praegu on sellise kavandamise kohaldamine ja ulatus komisjoni talituste vahel varieeruv ning alati ei ole selge, kuidas prioriteete seatakse. Seos käimasolevate meetmete tulemuslikkuse ja muudatusettepanekute vahel ei ole alati selge. Sidusrühmadel ja kolmandate isikutel on raske aegsasti protsessi panustada.

Vahel on rakse otsustada, millal hindamist teha. Sageli on vaja leida kompromiss hindamistulemuste õigeaegse kättesaadavuse (et kaasata need otsustusprotsessi) ning olemasoleva andmehulga suuruse vahel (mis annab tugeva tõendibaasi ja võimaldab sooritada analüüsi). Soovitud muutuste elluviimiseks vajalik aeg on poliitikavaldkonniti erinev, mis põhjustab probleeme andmete kättesaadavuses ning teeb hindamisaja ühtlustamise keerukaks. Selliseid piiranguid tuleb hindamis- ja läbivaatamissätete koostamisel ning hindamiste esialgsel kavandamisel arvesse võtta.

Kui mitte arvestada kättesaadavat statistilist tõendusmaterjali, pärineb suur hulk heaks hindamiseks vajaminevat tähtsat teavet sidusrühmadelt ja asjaosalistelt, keda meede (otseselt ja kaudselt) mõjutab, s.t kelle igapäevaelu võib ELi poliitika ja sellele järgnevate liikmesriigi meetmete tagajärjel muutuda. Nimetatud sidusrühmadel on väärtuslikke teadmisi sellest, mis tegelikult kohapeal toimub, kuid kuna neile panustamise võimalustest sageli ette ei teatata, on neil raske seda õigeaegselt ja sihipäraselt teha.

3.3. Kvaliteedi tagamine ja kvaliteedi hindamine

Selge ja ühtne kontroll võimaldaks tagada, et komisjoni hindamised toimuvad piisavalt kõrgel tasemel, lähenevad meetmele piisavalt kriitiliselt ning on eelarvamustevabad (sõltumatud).

Praegu vastutab kvaliteedi tagamise eest peadirektoraadi hindamistalitus ja/või juhtrühm. Mõnikord kasutavad peadirektoraadid suuremat ressurside hulka, kaasates juhtrühmadesse näiteks väliseid sidusrühmi või kutsudes teadlasi osalema teatava hindamise kvaliteedi tagamisel.

Hindamisnõuete kohaselt valmistab juhtrühm ühiselt (koos hindamist juhtivate ametnikega) ette lõpliku hindamisaruande kvaliteedihinnangu. Kõnealuses kvaliteedihinnangus tuleks kriitiliselt hinnata algatatud hindamisprotsessi, kasutatud teabeallikaid, koostatud analüüsi ja tehtud järeldusi. Kvaliteedihinnang ei kuulu alati avaldamisele, erinevalt mõjuhindamiskomitee arvamustest, mida avalikustatakse süsteemselt koos lõpliku mõjuhinnangu ja kaasneda võivate komisjoni ettepanekutega.

4. UUE LÄHENEMISE ARENGUKAVA

Allpool loetletud täiendused tuginevad olemasolevale struktuurile ja headele tavadele, eesmärgiga muuta hindamine komisjonis veelgi paremaks.

4.1. Järjepidevuse ja selguse parandamine: ühtse määratluse ja protsessi ettevalmistamine

Uutes suunistes kirjeldatakse ja määratletakse, millest usaldusväärne hindamine koosneb, ning jagatakse näpunäiteid selle kohta, mida hea hindamisaruanne võiks sisaldada. Sobiv (proportsionaalse) analüüsi tase määratakse kindlaks poliitika tähtsusastme, ELi meetme keerukuse ja meetme etapi põhjal poliitikatsükli. Uuringute, ülevaadete ja hinnangute strateegiline haldamine nõuab suurt jõupingutust, et optimeerida vahendite kasutust ning

tagada nende jõudmine hindamisraamistikku, mis annab õigeaegse ja asjakohase panuse otsustusprotsessi. Komisjonis võiks hindamise uus määratlus olla järgmine: kriitiline ja tõenduspõhine otsus selle kohta, kas ELi meede on suutnud kavandatud vajadused rahuldada ja on tegelikkuses saavutanud oodatud tulemused. See ei hinda ainult teatava sündmuse toimumist või toimumata jäämist, vaid vaatleb ka põhjuslikke seoseid — kas asjaosalise võetud meede muutis käitumismalle ja viis oodatud muutusteni ja/või muude, tahtmatute muutusteni.

Kõik hindamised peaksid käsitlema ELi meetme tulemuslikkust, tõhusust, asjakohasust, sidusust ja ELi lisaväärtust või põhjendama, miks meetmel mõni nendest omadustest puudub.

Ehkki iga hindamine peab vastama teatavatele asjaoludele, on väga erinevate ELi meetmete puhul siiski võimalik rakendada ühtse protsessi elemente (näiteks standardvormide kasutamisega hindamise põhietappide puhul¹²).

4.2. Toimivuskontrollide integreerimine¹³

Toimivuskontrollid sõltuvad kehtivatest hindamisnõuetest ja suunistest. Nende eesmärk on teha kindlaks liigne halduslik või regulatiivne koormus, kattumised, lüngad, vastuolud ja/või iganenud meetmed, mis võivad olla aja jooksul tekkinud, ning käivitada arutelu kõnealuste meetmete tulemuslikkuse, tõhususe, asjakohasuse, sidususe ja ELi lisaväärtuse üle.

Erinevalt meetmepõhisest hindamisest peaksid toimivuskontrollid hõlmama sarnaste või kattuvate eesmärkidega meetmete rühmi, mitte meetmete sõltumatuid eriaspekte, mille vahel puudub vastasmõju või seos. Neid ei tohiks kasutada pelgalt lünkade täitmiseks üksikmeetme varem algatatud hindamistes ja seetõttu peaksid need andma mitmekülgsema pildi kui eri üksikmeetmete hindamise kombineerimine.

Katsed on näidanud, et selline investeeering võib olla kulutõhus viis koguda tõendeid paremaks poliitikakujundamiseks. Toimivuskontrollide edasine kasutus võib aidata kindlaks teha ELi meetmete koondmõju ning väljavaateid lihtsustamiseks ja takistuste kõrvaldamiseks.

4.3. Hindamiskultuuri edendamine

Aruka reguleerimise tsükli reaalseks lõpuleviimiseks ning õigeaegsete hindamistulemuste poliitikakujundamise protsessi jõudmise tagamiseks on vajalik täiendav kultuuriline nihe. Hea poliitika peab tuginema usaldusväärsetele tõenditele ning hindamine võib anda selles suhtes märkimisväärse panuse. Põhimõtet „kõigepealt hinda” tuleks ka edaspidi propageerida.

Hindamise korraldamiseks, kõikide juhtimistasandite kaasatuse tagamiseks ning lõplike hindamistulemuste omaksvõtu suurendamiseks peadirektoraadis tuleb ette näha vajalikud vahendid. Hindamine peab muutuma poliitikakujundamise tsükli lahutamatuks osaks ning selle tulemuste ja järelduste tähtis ja vajalik roll võimalike edasiste meetmete tarvilikkuse üle otsustamisel peab leidma täit tunnustust.

¹² Nimetatud vormide seas võivad esineda hindamisvolitused, hindamise lõpparuanne ja hindamise lõpparuande kvaliteedihinnang.

¹³ Seni on komisjon viinud lõpule kolm katselist toimivuskontrolli ja veel kaks on pooleli. Õigusloome kvaliteedi teatis näeb ette uusi toimivuskontrolle, kuna see tööriist on saamas komisjoni hindamispoliitika lahutamatuks osaks.

Sõltumata sellest, kas hindamist on juhtinud komisjoni talitused või välistöövõtja, peaks hindamise eest vastutav komisjoni talitus avaldama vastutusvõime parandamise huvides oma analüüsi ja kavandatavad järelmeetmed.

4.4. Kavandamine

Õigusloome kvaliteedi kavale toetuv planeerimisprotsess tuleks muuta sujuvaks ja kõik peadirektoraadid peaksid ette valmistama pidevad hindamiskavad, mis hõlmaksid viieaastast perioodi ning mida tuleks kord aastas uuendada. Kavandamisse tuleks selgelt lülitada mitmesugused varem võetud kohustused, et hinnata ja määrata kindlaks igalt kavas sisalduvalt punktilt oodatav hinnangutase¹⁴.

Hindamise kava ja ülesehitus tuleb meetme alustamisel või põhjaliku muutuse järel hoolega läbi mõelda ja välja töötada¹⁵. Et igal meetmel on erinev elutsükl, tuleks hoolikamalt kaaluda rakendusjärku ning andmete tõenäolist kättesaadavust selle ajal, et tagada hindamiste õigeaegsem panus otsusetegemisse¹⁶.

Andmeseire ja -kogumise raamistik tuleb kindlaks määrata juba meetme alustamisel¹⁷, et kõige vajalikum teave oleks hindamise alates kohe kättesaadav. Nimetatud raamistikus tuleks ühtlasi märkida, kus võiksid liikmesriikide ametiasutused olla abiks andmete kogumisel, seirel ja hindamisel. Samuti tuleb tähelepanu pöörata meetme tulemuslikkuse esialgsele kontrollile eesmärgiga seada paika proportsionaalse hindamise järjekord ja ajakava, mis sõltuvad tulemuslikkuse ja sellega seotud riskitasemete esialgsest määratlusest.

Põhimõtteliselt peaksid kõik poliitika ja kavandamise eest vastutavad peadirektoraadid tegema aastas vähemalt ühe hindamise või toimivuskontrolli.

Läbipaistvuse suurendamiseks peaks hindamise kava olema kesksel veebisaidil avalikult kättesaadav ning lisatud peadirektoraadi juhtimiskavasse.

4.5. Õige ülesehitus — asjakohasemad, usaldusväärsemad ja rangemad hindamised

Hindamise ülesehitus peaks olema terviklik ja realistlik hindamise teatavas etapis kättesaadavate andmete suhtes. Ühtlasi tuleks leida lähenemine, mis võimaldaks kergesti kättesaadavat tõendusmaterjali võimalikult hästi ära kasutada. Hindamise ulatus ja otstarve peaksid olema protsessi alustamisel selgelt kindlaks määratud, kinnitama hindamise eesmärgid ning tagama, et viit peamist hindamiskriteeriumi (tulemuslikkus, tõhusus, asjakohasus, sidusus ja ELi lisaväärtus) analüüsitakse või selgitatakse, miks sellest erandjuhul loobutakse. Kaaluda tuleks ka seda, kuidas võimalikult edukalt analüüsida muid iga poliitikavaldkonna või tegevusega seonduvaid põhikriteeriume, nagu näiteks konkurentsivõime (kaasa arvatud rahvusvaheline konkurentsivõime) ja rakenduskulud, võttes seejuures arvesse võimalikke meetodilisi ja andmetöötusega seotud piiranguid.

¹⁴ Komisjon kavatseb esitada stsenaariumi järgmisel aastal algava ning rahastamiskavasid käsitleva aruandlus- ja hindamistegevuse raamistiku, ajastuse ja korralduse kohta Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 318 alusel avaldatavas käesoleva aasta aruandes.

¹⁵ Mõjuhinnangu viimases peatükis esitatakse kavandatava edasise hindamise ja järelevalve kord.

¹⁶ Seda on rõhutatud ka IAB 2011. aasta aruandes.

¹⁷ Üldjuhul tuleks selline raamistik paika panna mõjuhindamisprotsessi käigus.

Juba protsessi alguses peaks olema selge, kuidas hindamine toimub ja kuidas seda rakendatakse. Selline kava tuleks avalikult kokku võtta hindamisvolitustes, mis teeb hindamise plaanitava ulatuse, otstarbe ning ajakava läbipaistvamaks ja kättesaadavamaks kõigile huvitatud isikutele kõigis protsessi etappides. Välistöövõtjate kaasamisel tuleks nende pädevus avaldada samal veebisaidil hindamisvolitustega. See peaks muutma hindamisprotsessi läbipaistvamaks ja kättesaadavamaks ning lihtsustama sidusrühmade õigeaegset panustamist.

Hindamistulemused ja esialgne hinnang tuleb edastada kõigile sidusrühmadele ning neid tuleb aktiivselt arutleda. Hindamise eest vastutavad komisjoni talitused peaksid oma järeelmeetmed kindlaks määrama kuue kuu jooksul alates hindamise lõpparuande valmimisest. Kõrgemale juhtkonnale tuleks vastavalt vajadusele regulaarselt edastada aruandeid järeelmeetme edukuse kohta.

Hindamisesisene konsulteerimine peaks vastama komisjoni miinimumnõuetele konsulteerimises. Nimetatud nõuetest kinni pidades tuleks igal üksikjuhul eraldi määrata kindlaks konsulteerimise tegelik ajakava ja meetod, mis arvestaks proportsionaalsuse põhimõtet.

Senisest enam tuleks keskenduda ELi tasandil vastu võetud meetmete rakendamise ettevalmistustele liikmesriikides. Nii nagu komisjon avaldab rakenduskavasid, et aidata ja toetada liikmesriike õigusaktide ülevõtmisprotsessis, peaks ka rohkem tähelepanu pöörama vastu võetud õigusaktile või meetmel põhinevate seire- ja hindamisraamistike varasele ettevalmistamisele. Seda peaks lihtsustama mõjuhindamise etapis tehtud töö. Tulevikus peaks iga olulisi muudatusi põhjustava komisjoni ettepanekuga olema rakenduskavas kaasas hindamisraamistik, mis sisaldab meetme eesmärgi ja näitajaid ning soovituslikku kava meetme tulemuslikkuse seireks ja hindamiseks.

4.6. Kvaliteedi parandamine ning kontrollimehhanismide väljaarendamine

Juhtrühma roll peaks olema veelgi parendada hindamisprotsessi ja hindamiste sisu. Kohustuslike miinimumülesannete täitmist kontrollides peaks juhtrühm andma tugeva panuse hindamise kvaliteedi heaks. Samuti peaks juhtrühmal olema tähtis roll usaldusväärse hindamise tagamisel — tuua kokku eksperte tehnilistes ja tegevusküsimustes ning muid konkreetse valdkonna asjaosalisi, kes esindaksid laia arvamuste- ja mõjutusteringi. Juhtrühm peaks andma oma panuse kvaliteedihindamisse.

Vähemalt lõpparuanne ja teave valminud hindamiste kohta tuleks avaldada ning ELi elektroonilise raamatupoe kaudu kättesaadavaks teha, seda koos hindamisvolituste ja kvaliteedihinnanguga. Selline laiem levi peaks võimaldama kõigil huvitatud isikutel kogu protsessi lihtsamalt algusest lõpuni jälgida.

Muid algatusi, mis võivad aidata kaasa hindamistulemuste kvaliteedi parandamisele, võib teha sihtotstarbeliselt. Soovituslik on: akadeemiliste komisjonide kasutamine; aastaülevaade (juhuliselt valitud) valminud hindamistest, et teha kindlaks head tavad ja üldised edusammud; hindamiste esitamine nõukogu töörühmadele, parlamendikomisjonidele jne.

Komisjon otsib ka edaspidi võimalusi teha koostööd sidusrühmade ja riiklike või piirkondlike valitsusasutustega, et jagada kogemusi ning õppida eri hindamissüsteemidest. Seejuures aitab komisjoni parema õigusliku reguleerimise kõrgetasemeline töörühm, otsides uusi võimalusi

ühishindamiste arendamiseks ja katsetamiseks koos liikmesriikidega ning paremaid meetodeid olemasolevate andmete ja heade tavade jagamiseks.

5. ÜHINE VASTUTUS

Hindamine ei kuulu üksnes komisjoni vastutusalasse. Liikmesriigid nõuavad tõenduspõhist poliitikakujundamist ning peavad seega täitma omapoolsed kohustused, eriti mis puutub vajalike andmete esitamisse. Ühtlasi peaksid nad rohkem ära tegema ELi õigusaktide rakendamise või ELi meetmetesse panustamisega seotud kogemuste hindamisel ja jagamisel. Sellega seoses püüab komisjon tagada, et pakutud seirenõuded oleksid võimalikult tõhusad ja sujuvad ning halduskoormus seega minimaalne.

Parema õigusloome aluseks on institutsioonidevahelised kokkulepped Euroopa Komisjoni, Euroopa Parlamendi ja nõukogu vahel. 2003. aasta paremat õigusloomet käsitleva institutsioonidevahelise kokkuleppega¹⁸ on kehtestatud parema õigusloome üldine strateegia kogu ELi õigusloomeprotsessis. Parandades veelgi omavahelist koostööd ja astudes ühiseid samme, et tagada vastuvõetud hindamis- ja seirenõuete selgus, usaldusväärsus, tõhusus ja täielik vastavus lõpliku ettepaneku eesmärkidele, suudavad nimetatud kolm institutsiooni märkimisväärselt parandada poliitikakujundajate käsutuses olevat tõendibaasi. Komisjon kutsub teisi institutsioone üles hindamistulemuste aktiivsele arutelule nõukogu tööruhmades ja parlamendikomisjonides ning edendama institutsioonidevahelist hindamiskultuuri kogu tsükli ulatuses.

6. HINDAMISE TULEVIK KOMISJONIS

Euroopa Komisjon kohustub pakkuma proportsionaalset ja usaldusväärset hindamissüsteemi osana oma aruka reguleerimise tsüklist. Kindel ja kasulik analüüs, milles hinnatakse kriitiliselt ELi meetme tulemusi, on esmatähtis. Varasemast kogemusest õppimine, tõhusaimate ja tulemuslikemate töömeetodite kindlakstegemine ning paindliku ja proportsionaalse lähenemisviisi väljatöötamine nimetatud meetmete analüüsimiseks parandab vastutusvõimet ja muudab ELi sekkumise tugevamaks, sobitades meetmeid esmavajadustega ning saavutades nõutud kõrgekvaliteedilisi tulemusi.

¹⁸ ELT C 321, 31.12.2003, lk 1.