

EUROOPA
KONTROLLIKODA

Eriaruanne nr 4

2010

ISSN 1831-0818

KAS LEONARDO DA VINCI PROGRAMMI
LIIKUVUSPROGRAMMI KAVANDAMISE JA
JUHTIMISE TULEMUSEL ON TÕENÄOLINE,
ET SAADAKSE MÕJUSAD TULEMUSED?



ET



Eriaruanne nr 4 // 2010

KAS LEONARDO
DA VINCI PROGRAMMI
LIIKUVUSPROGRAMMI
KAVANDAMISE JA
JUHTIMISE TULEMUSEL ON
TÕENÄOLINE, ET SAADAKSE
MÕJUSAD TULEMUSED?

(vastavalt Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 287 lõike 4 teisele lõigule)

EUROOPA KONTROLLIKODA
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel [+352 4398-1](tel:+35243981)
Faks [+352 4398-46410](tel:+352439846410)
E-post: euraud@eca.europa.eu
Internet: <http://www.eca.europa.eu>

Eriaruanne nr 4 // 2010

Lisateavet Euroopa Liidu kohta saate internetist Europa serverist (<http://europa.eu>).

Kataloogimisandmed on väljaande lõpus.
Luxembourg: Euroopa Liidu Väljaannete Talitus, 2010

ISBN 978-92-9207-794-5
doi:10.2865/75296

© Euroopa Liit, 2010
Allikale viitamisel on reprodutseerimine lubatud.

Printed in Luxembourg

SISUKORD

Punktid

I–V	KOKKUVÕTE
1–10	SISSEJUHATUS
8	KOMISJONI ROLL
9	RIIKLIKU AMETIASUTUSE ROLL
10	RIIKLIKU BÜROO ROLL
11–15	AUDITI ULATUS JA LÄHENEMISVIIS
16–58	TÄHELEPANEKUD
16–29	KAVANDAMINE
17–22	KOMISJON VÕTTIS ARVESSE EELMISE PROGRAMMIGA SEOTUD KOHUSTUSLIKUD HINDAMISED, KUID EI VÕTNUD SÜSTEMAATILISELT ARVESSE TEISI OLULISI UURINGUID EGA ARUANDEID
23–29	KOMISJON KEHTESTAS ASJAKOHASE PROJEKTI ELUTSÜKLI JUHTIMISSÜSTEEMI. TOETAV IT-SÜSTEEM SISALDAS SIISKI OLULISI PUUDUSI
30–37	JUHTIMINE
31	RIIKLIKE BÜROODE IGA-AASTASTE TÖÖPROGRAMMIDE HEAKSKIITMISE KORRALDAMINE ON ASJAKOHANE, KUIGI PÄRAST SEDA EI ANNA KOMISJON NEILE SÜSTEMAATILISELT KVALITATIIVSET TAGASISIDET
32	KOMISJON JA OSALEVAD RIIGID REKLAAMIVAD JA TUTVUSTAVAD PROGRAMMI RAHULDAVALT
33–35	KOMISJON EI OLE KÄSITLENUD TAOTLEJATE PROBLEEME SEoses VASTUVÕTVATE PARTNERITE LEIDMISEGA TEISTES RIIKIDES
36–37	PUUDUSED TAOTLUSTE HINDAMISES
38–52	ARUANDLUS
39–47	LEONARDO PROGRAMMI TULEMUSTE JA MÕJUGA SEOTUD ARUANDLUSSÜSTEEMIS ON PUUDUSI
48–52	KOMISJON OLI ALUSTANUD LEONARDO TULEMUSTE MÕJU HINDAMISE PÕHJALIKU SÜSTEEMI LOOMIST, KUI EI OLNUD SEDA PROGRAMMI KOLMANDAKS AASTAKS LÕPULE VIINUD
53–58	KONTROLLID
54–56	ENAMIKUL JUHTUDEST JÄRGISID RIIKLIKUD BÜROOD LEONARDO PROGRAMMI KONTROLLIMISEL KOMISJONI SUUNISEID
57	KUIGI RIIKLIKE AMETIASUTUSTE TEHTUD TEISE TASANDI KONTROLLID ANNAVAD TAVALISELT PIISAVA KINDLUSE ESMATASANDI KONTROLLIDE MÕJUSUSE KOHTA, LEITI MITMEID PUUDUSI
58	KOMISJON VÄLJASTAS ALLES HILJUTI TÄIENDAVAD SUUNISED TEISE TASANDI KONTROLLIDEGA HÕLMATAVATE ERIMENETLUSTE KOHTA
59–62	JÄRELDUS JA SOOVITUSED
	LISA – EESMÄRGID (PÕHINEVAD ELUKESTVA ÖPPE PROGRAMMI ÕIGUSLIKUL ALUSEL)

KOMISJONI VASTUSED

KOKKUVÕTE

I.

Leonardo da Vinci programm kavandati Euroopa Liidu kutsehariduspoliitika elluviimiseks. Liikuvusprojektid, mis on programmi kõige suurem osa, võimaldavad kutsehariduse ja koolitusega tegelevatel organisatsioonidel saata osalejaid teise Euroopa riiki, andes neile seeläbi võimaluse oma pädevuse, teadmiste ja oskuste täiustamiseks.

II.

Euroopa Komisjonil on üldine vastutus programmi eest ning ta teeb järelevalvet selle rakendamise üle koostöös riiklike ametiasutustega – tavaliselt haridusministeeriumid – igas osalevas riigis. Vastutus liikuvusprojektide tegevuse haldamise eest on täielikult usaldatud liikmesriikide poolt määratud riiklikele büroodele.

III.

Kontrollikoda uuris, kas elukestva õppe programmi (2007–2013) Leonardo da Vinci liikuvusprogrammi kavandamise ja juhtimise tulemusel on tõenäoline, et saadakse mõjusad tulemused.

KOKKUVÕTE

IV.

Kontrollikoja leiud on seotud auditiga, mis tehti komisjonis ja kuues auditiga hõlmatud riigis. Kuna Leonardo on üks neljast komisjoni elukestva õppe programmi haridus- ja koolitusprogrammist, võivad osa auditileidudest puudutada ka teisi elukestva õppe programmi programme. Kontrollikoda leidis, et:

- praeguse Leonardo da Vinci programmi (2007–2013) kavandamisel võttis komisjon arvesse ainult osa eelmise programmi jooksul saadud kogemustest;
- komisjon kehtestas Leonardole piisava projekti elutsükli juhtimissüsteemi, kuid seda toetavas IT-süsteemis esines olulisi puudusi;
- programmi rakenduslikud elemendid, sh programmiga seotud avalikustamine ja reklaam ning iga-aastane programmitöö tsükkel, oli üldiselt hästi hallatud, kuid komisjon ei käsitlenud taotlejate probleeme partnerite leidmisel ega taganud riiklike büroode kvaliteeti taotluste hindamisel;
- aruandlussüsteem on kasutusel, kuid see ei võimalda veel komisjonil mõõta programmi tulemusi ja mõju. Leonardo programmi tulemusi ja mõju käsitlevas aruandlussüsteemis esineb puudusi. Komisjon oli alustanud Leonardo tulemuste mõju hindamise põhjaliku süsteemi loomist, kui ei olnud seda programmi kolmandaks aastaks lõpule viinud;

- riikliku büroo tasandil tehtavad kontrollid olid kooskõlas komisjoni suunisega;
- riikliku ametiasutuse poolt riiklikes büroodes tehtavates teise tasandi kontrollides esineb puudusi;
- üldiselt järeldatakse, et Leonardo da Vinci liikuvusprogrammi kavandamise ja juhtimise tulemusel on tõenäoline, et saadakse mõjusad tulemused. Komisjon oli alustanud Leonardo tulemuste mõju hindamise põhjaliku süsteemi loomist, kui ei olnud seda veel lõpule viinud. Selle tulemusel ei ole komisjonil olnud võimalik hinnata Leonardo programmi kolme esimese aasta ehk umbes poole programmi mõju.

V.

Nende tähelepanekute põhjal soovitab kontrollikoda komisjonil täiustada toetatavat IT-süsteemi, anda kvalitatiivset tagasisidet seoses tegevuse iga-aastase programmitööga, pakkuda suuremat tuge põhipartnerite leidmisel, arendada edasi ja kontrollida projektitaotluste hindamismenetlusi, töötada viivitamatult välja SMART-eesmärgid ja tulemusnäitajad, täiustada tulemuste hindamist, keskendudes rohkem programmi mõjule ning tagada, et kõigil tulevastel programmidel oleks mõju hindamissüsteem juba algusest peale olemas.

SISSEJUHATUS

1. 2000. aasta Euroopa Ülemkogu Lissaboni istungil kehtestati Euroopa Liidule strateegiline eesmärk saada 2010. aastaks maailma kõige dünaamilisemaks teadmispõhiseks majanduseks. Ülemkogu istungil tunnustati, et majandus- ja sotsiaalpoliitika lahutamatu osana on haridusel tähtis roll. Euroopa kutseõppealase koostöö alus kehtestati istungile järgnenud Kopenhaageni protsessil¹, eesmärgiga suurendada vabatahtlikku koostööd, et edendada vastastikust usaldust, läbipaistvust ning pädevuste ja kvalifikatsioonide tunnustamist ning luues seeläbi aluse suuremale liikuvusele ja hõlbustades juurdepääsu elukestvate õppele.
2. Euroopa Komisjon on koondanud oma erinevad haridus- ja koolitusalgatused elukestva õppe programmiks², mille eesmärk on edendada vahetussidemeid, koostööd ja liikuvust liidu haridus- ja koolitussüsteemide vahel. Uus elukestva õppe programm asendab eelmise hariduse, kutseõppe ja e-õppe programme, mis lõppesid 2006. aastal.
3. 1. jaanuaril 2007 algava seitsmeaastase perioodi rakendamiseks ettenähtud eraldise soovituslik jaotus³ oli 6 970 miljonit eurot. Selle eraldise raames allprogrammidele antavad miinimumsummad on järgmised:
 - Comenius 13%;
 - Erasmus 40%;
 - Leonardo da Vinci 25%;
 - Grundtvig 4%.
4. Leonardo da Vinci nimetus anti allprogrammile, mis kavandati Euroopa Liidu kutseõppe- koolituspoliitika rakendamiseks ning liikmesriikide poolt võetud meetmete toetamiseks ja täiendamiseks. Leonardo da Vinci programmi 2007–2013 praegune etapp on jätkuks eelmistele programmidele – Leonardo I (1995–1999) ja Leonardo II (2000–2006). Elukestva õppe ja Leonardo da Vinci⁴ programmi üldised, konkreetsed ja tegevuseesmärgid on esitatud punktis 44 ja **lisas**.

¹ Kopenhaageni protsessi käivitasisid 2002. aasta novembris Euroopa Liidu haridus- ja kutseõppeministrid, Euroopa Majanduspiirkonda ja Euroopa Vabakaubanduse Assotsiatsiooni kuuluvad riigid, Euroopa sotsiaalpartnerid ja Euroopa Komisjon.

² Euroopa Parlamendi ja nõukogu 15. novembri 2006. aasta otsus nr 1720/2006/EÜ, millega luuakse tegevusprogramm elukestva õppe alal (ELT L 327, 24.11.2006, lk 45).

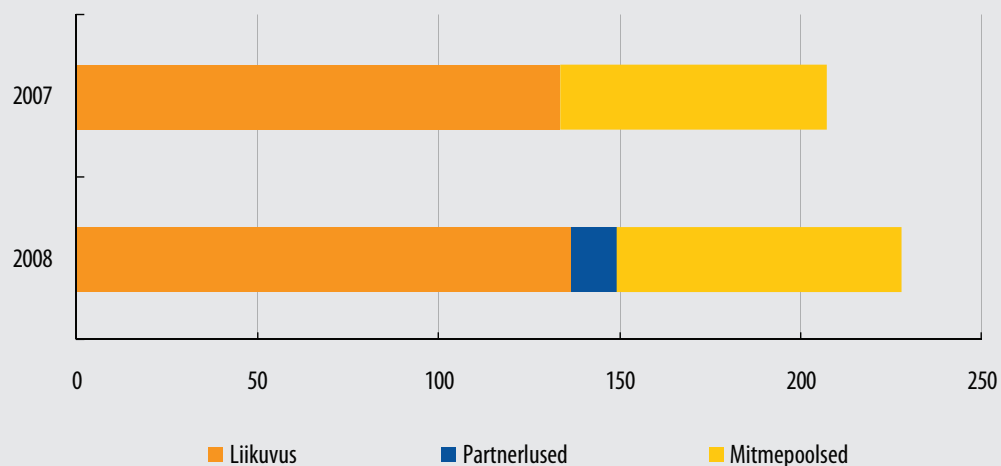
³ Otsuse nr 1720/2006/EÜ artikkel 14 ja lisa punkt B.11.

⁴ Käesolevas aruandes peetakse mõiste „Leonardo“ all silmas programmi praegust etappi.

5. Leonardo da Vinci programmiga on võimalik toetada mitmeid tegevusi, sh:
- liikuvus – osalejad suunduvad teatavaks perioodiks teise Euroopa riiki;
 - partnerlused, mis keskenduvad vastastikust huvi äratavatele teemadele;
 - mitmepoolsed projektid, eelkõige need, mille eesmärgiks on koolitussüsteemide parandamine.
6. Liikuvusprojektid on jätkuvalt üheks peamiseks Leonardo programmi tegevuseks, nagu oli see ka Leonardole eelnenud projektide puhul. Nagu esitatud **joonisel 1**, on Leonardo raames liikuvusprojektide eraldatud toetuste määr 2007. aastal 64% ja 2008. aastal 59%.

JOONIS 1

LEONARDO DA VINCI RAAMES PERIOODIL 2007-2008 ANTUD PROJEKTITOETUSED TEGEVUSVALDKONDADE KAUPA (MILJONIT EUROT)

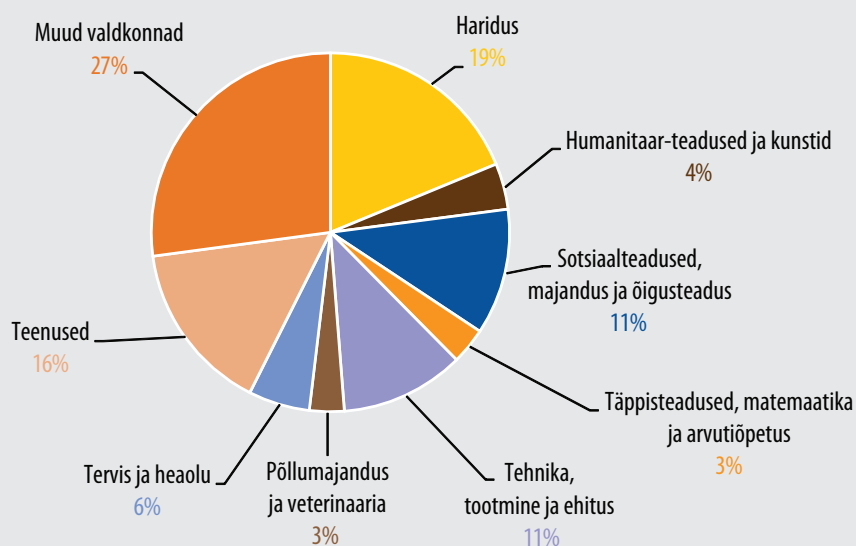


Allikas: Euroopa Komisjon.

7. Leonardo programmist toetatavate liikuvusprojektide eesmärk on anda inimestele (sh esmases kutseõppes osalevad praktikandid ja tööturule sisenenud inimesed) ning kutseõppe- ja koolituspetsialistidele võimalus oma pädevuse, teadmiste ja oskuste täiustamiseks, läbides koolituse mõnes teises Euroopa riigis. Toetustega kaetakse osa projektijuhtimise kuludest ning reisi- ja elamiskuludest. 2008. aasta liikuvusprojektides osalejate jagunemine haridus- ja koolitusvaldkondade kaupa on esitatud **joonisel 2**.

JOONIS 2

2008. AASTA LIIKUVUSPROJEKTIDES OSALEJAD HARIDUS- JA KOOLITUSVALDKONDADE KAUPA



Allikas: Euroopa Komisjon.

KOMISJONI ROLL

8. Euroopa Komisjonil on üldine vastutus elukestva õppe programmi tõhusa ja tulemusliku rakendamise tagamisel⁵. Liikmesriikide esindajatest koosnev elukestva õppe komitee abistab komisjoni programmi rakendamisel. Komisjon:
- jälgib ja hindab koostöös liikmesriikidega korrapäraselt elukestva õppe programmi eesmärkide täitmist⁶ ning;
 - kehtestab piisavad järelevalvemehhanismid, jälgides ja koordineerides terve süsteemi tegevust ning vaadates läbi siseriiklikud kontrollisüsteemid⁷.

⁵ Otsuse nr 1720/2006/EÜ artikkel 6.

⁶ Otsuse nr 1720/2006/EÜ artikkel 15.

⁷ Komisjoni otsus 26/IV/2007 liikmesriikide, komisjoni ja riiklike büroode kohustuste kohta elukestva õppe programmi (2007–2013) rakendamisel, artikkel 8.

RIIKLIKU AMETIASUTUSE ROLL

9. Programmis osaleb 31 riiki: 27 ELi liikmesriiki, Island, Liechtenstein, Norra ja Türgi. Iga osaleva riigi riiklik ametiasutus (tavaliselt haridusministeerium) teeb järelevalvet koostöös komisjoniga riikliku büroo tegevuse üle. Riiklik ametiasutus peab looma ka teise tasandi kontrollisüsteemi, mille eesmärk on anda piisav kindlus, et süsteemid ja riiklike büroode tehtavad esimese tasandi kontrollid toimivad mõjusalt.

RIIKLIKU BÜROO ROLL

10. Vastutus liikuvusprojektide tegevuse haldamise eest on täielikult usaldatud osalevate riikide poolt määratud riiklikele büroodele. Riiklikud bürood vastutavad liikuvusprojektide elutsükli juhtimise eest. Samuti annavad nad vastavalt vajadusele oma panuse komisjoni tehtavasse programmi järelevalvesse ja hindamisse. Riiklike büroode funktsioonid on sätestatud programmi õiguslikus aluses, sh komisjoni otsus Euroopa Komisjoni, liikmesriikide ja elukestva õppe programmi ellu viivate riiklike büroode vastavate kohustuste kohta (K(2007) 1807); üksikasjalikud tegevusjuhised on toodud dokumendis „Juhend riiklikele büroodele”, mis moodustab ühe osa komisjoni ja riiklike büroode vahel allkirjastatavast iga-aastasest lepingust.

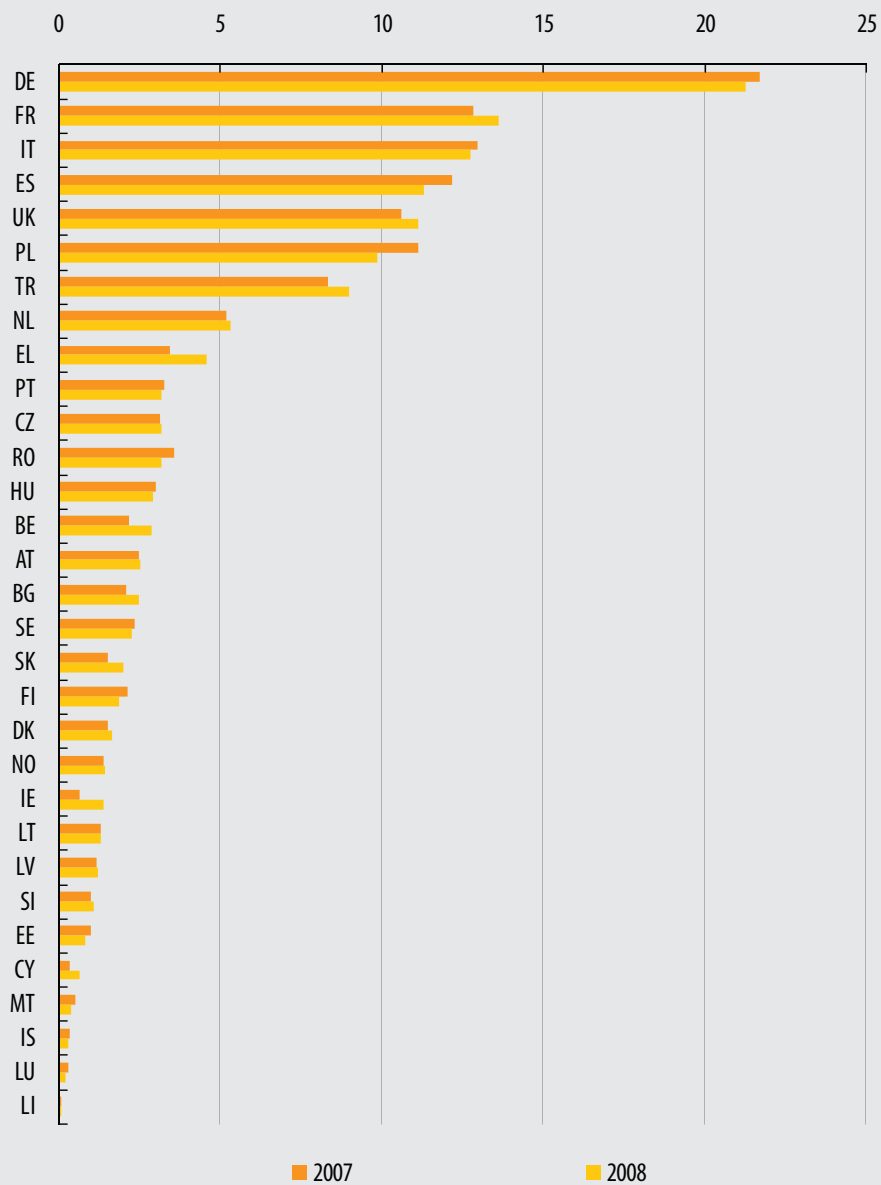
AUDITI ULATUS JA LÄHENEMISVIIS

- 11.** Audit keskendus Leonardo programmist rahastatavatele liikuvusega seotud tegevustele. Üldeesmärk oli hinnata, kas elukestva õppe programmi (2007–2013) Leonardo da Vinci programmi liikuvusprogrammi kavandamise ja juhtimise tulemusel on tõenäoline, et saadakse mõjusad tulemused.
- 12.** Auditi eesmärk oli hinnata, kas:
- programmi kavandamisel võeti arvesse asjakohaseid hindamisi ja uuringuid ning selle käigus kasutati asjakohast projekti elutsükli juhtimissüsteemi;
 - programmi rakenduslikud elemendid, sh iga-aastaste tööprogrammide koostamine, avalikustamine, reklaam ja teavitustegevus ning rahastatavate projektide valimine, olid hästi hallatud;
 - kasutusel oli aruandlussüsteem, mis võimaldas komisjonil hinnata programmi tulemusi ja mõju;
 - kontrollisüsteem oli piisav.
- 13.** Audit hõlmas 2004. aastal käivitatud elukestva õppe programmi koostamist ja programmi tegelikku rakendamist perioodil 2007-2008. 2009. aastal toimunud arengud on samuti arvesse võetud. Lisaks komisjonis tehtud auditile külastati ka kuut liikmesriiki⁸. 2007. aastal eraldati neile riikidele 45% ja 2008. aastal 44% Leonardo programmi kõikidest liikuvusega seotud rahalistest vahenditest (vt **joonis 3**).
- 14.** Kuna Leonardo programm on erinevaid haridus- ja koolitusala-seid algatusi hõlmava integreeritud elukestva õppe programmi üks osa, kehtivad paljud auditileiud, järeldused ja soovitused kogu programmile tervikuna.
- 15.** Audititöö käigus koguti ja analüüsiti andmeid, kontrolliti plaanerimise, hindamise ja rakendamisega seotud dokumente, uuriti liikuvusprojektide toimikuid ja tehti intervjuusid komisjoni, riiklike ametiasutuste, riiklike büroode ja abisaavate organisatsioonidega valitud liikmesriikides.

⁸ Malta, Prantsusmaa, Saksamaa, Poola, Rumeenia ja Ühendkuningriik.

JOONIS 3

PERIOODIL 2007-2008 ANTUD LEONARDO LIIKUVUSTOETUSTE MAHT RIIKIDE KAUPA (MILJONIT EUROT)



Allikas: Euroopa Komisjon.

TÄHELEPANEKUD

KAVANDAMINE

- 16.** Auditis uuriti, kas komisjon võttis Leonardo programmi loomisel arvesse eelmiste programmide kohta käivat ulatuslikku teavet, st kõiki hindamisi, uuringuid ja riiklikke aruandeid, sh seda, kas riiklikud ametiasutused riiklikke aruandeid kasutasid. Auditis käsitleti, kas komisjon oli Leonardo programmi rakendamiseks loonud nii komisjoni kui ka osaleva riigi tasandil asjakohase projekti elutsükli juhtimissüsteemi, sh toetava IT-süsteemi. Komisjoni tasandil hinnati, kas erinevate üksuste vahelised ülesanded olid selgelt jaotatud. Osaleva riigi tasandil uuriti halduslikku rakendamist, mida viisid ellu riiklikud ametiasutused ja programmi juhtimise eest vastutavad riiklikud bürood, kelle ülesanded ja vastutusvaldkonnad on kehtestatud komisjoni väljastatud suunistes.

KOMISJON VÖTTIS ARVESSE EELMISE PROGRAMMIGA SEOTUD KOHUSTUSLIKUD HINDAMISED, KUID EI VÖTNUD SÜSTEMAATILISELT ARVESSE TEISI OLULISI UURINGUID EGA ARUANDEID

- 17.** Kõikide Euroopa ühenduste üldeelarvest rahastatavate programmide puhul tehakse kohustuslik kolmeetapiline hindamine⁹:
- eelhindamine: aruanne lisatakse uut või uuendatud ELi programmi või meedet puudutavale õigusakti ettepanekule;
 - vahehindamine: tehakse programmiperioodi keskel ning see annab programmiperioodi käigus otsest tagasisidet ja võib seega kaasa aidata käimasolevate sekkumiste kvaliteedi parandamisele. Arvestades uute programmide väljatöötamisele kuluva aja pikkust, on vahehindamised ka väga olulised teabeallikad järgmiste programmide kavandamisel;
 - lõpphindamine: programmi lõpus.

⁹ Hindamise ulatuse, eesmärgi, ajastamise ja kasutusega seotud põhinõuded on sätestatud finantsmääruses (artikli 27 lõige 4, artiklid 28 ja 33, artikli 56 lõige 3 ning artikkel 166) ja selle rakenduseeskirjades (artikkel 21).

- 18.** Leonardo programmi kavandamisel võttis komisjon arvesse eelmise programmi vahe- ja lõpphindamisi. Vahehindamise tulemusi kasutati eelhindamise koostamisel. Nii vahe- kui lõpphindamise puhul koostas komisjon asutusesisesed tegevuskavad, milles määratletakse, kuidas iga kava soovitusi kavandamise algetapis ja sellele järgnevates kavandamise muudatustes arvesse võtta. Asutusesiseste IT- ja SMART-eesmärkide ning tulemusnäitajate kehtestamise tegevuskavadega ei ole veel soovitud tulemusi saavutatud (vt punktid 27–29 ja 48–52).
- 19.** Iga osalev riik koostab ise oma riiklikud vahe- ja lõplikud hindamisaruanded, mis käsitlevad programmi rakendamist ja mõjusust ning selle mõju liikmesriigi kutseõppe koolitussüsteemidele ja -korraldusele, ning esitavad need komisjonile. Need aruanded esitatakse programmi järelevalve ja hindamise raames hilisema analüüsimise ja järelmeetmete võtmise eesmärgil komisjonile.
- 20.** Riiklike lõpparuannete analüüsi eest vastutas komisjoni poolt tellitud töövõtja, kelle ülesanne oli lõpphindamise koostamine¹⁰. Töövõtja ei olnud aga võimeline kõiki riiklikke hindamisi analüüsima, kuna 31 osalevast riigist olid komisjonile nõutud tähtajaks oma aruanded saatnud vaid 19 osalevat riiki. Komisjon ei teinud omalt poolt eraldi analüüsi pärast tähtaega esitatud riiklike aruannete kohta ega võtnud nende suhtes ka muid järelmeetmeid.
- 21.** Riiklike aruannete kasutus teatavates riiklikes ametiasutustes oli samuti piiratud. Külastatud liikmesriikidest kolmes vaadati soovitusel läbi ja võeti nende suhtes järelmeetmed, kuid vaid üks riik kaasas need soovitused uue Leonardo programmi juhtimiskorraldusse. Ülejäänud kolmes külastatud liikmesriigis ei leitud tõendeid sellest, et riiklikud ametiasutused oleksid aruandeid uurinud.

¹⁰ Ühisaruanne Socrates II, Leonardo da Vinci II ja e-õppe programmi lõpphindamise kohta, 2008.

22. Komisjon tegi kaks suuremahulist uuringut Leonardo programmi liikuvusega seotud tegevuste erinevate aspektide kohta¹¹. Komisjon märgib, et need uuringud toetavad otsustajaid nende töös, kuid jääb selgusetuks, kuidas komisjon nendes uuringutes sisalduvat kasulikku teavet programmi mõjususe täiustamisel ja edasi arendamisel ise kasutas.

KOMISJON KEHTESTAS ASJAKOHASE PROJEKTI ELUTSÜKLI JUHTIMISSÜSTEEMI. TOETAV IT-SÜSTEEM SISALDAS SIISKI OLULISI PUUDUSI

23. Audit hõlmas komisjoni kehtestatud projekti elutsükli juhtimissüsteemi ning selle käigus hinnati süsteemi asjakohasust. Kontrollikoja arvates on süsteem asjakohane, kui projekti elutsükli juhtimine on asjassepuutuvate osapoolte vahel selgelt jagatud, ülesanded selgelt kirjeldatud ning järelevalvemeetmed kehtestatud.

¹¹ „Study on the obstacles to transnational mobility facing apprentices and other young people in initial vocational training and on ways of overcoming them“ (Uuring riikidevahelise liikuvuse takistustest, millega seisavad silmitsi praktikandid ja teised kutsealusõppes olevad noored inimesed, ning probleemide võimalikud lahendused), mida tuntakse ka nimetuse all *MoVE-IT study* (2007). „Impact analysis of Leonardo da Vinci mobility measures on young trainees and employees, and the influence of socio-economic factors“ (Analüüs Leonardo da Vinci liikuvusega seotud meetmete mõjust noortele praktikantidele ja töötajatele ning sotsiaalmajanduslike faktorite mõjust) (2007).

1. SELGITUS

NÄITED SOOVITATAVATE MEETMETE KOHTA, MIS ESITATI HINDAMISES „IMPACT ANALYSIS OF LEONARDO DA VINCI MOBILITY MEASURES ON YOUNG TRAINEES AND EMPLOYEES, AND THE INFLUENCE OF SOCIO-ECONOMIC FACTORS“ (2007)

- Vastuvõtvates riikides esineb meetmete koostamisel ja rakendamisel ikka veel teatavaid puudusi. Vajatakse projektide paremat koostamist, sh osalejate kaasamist, vastuvõtivate organisatsioonide hoolikamat valikut ning liikuvusega seotud meetmete raames lähetava ja eriti vastuvõtva organisatsiooni poolset paremat juhendamist/toetamist.
- Programmi mõju tuleks analüüsida suuremas ulatuses ja pidevalt. Protsesside pideva hindamise käigus tuleks vaadelda ettevalmistust, rakendamist ja järelkontrolli ning eelkõige oskuste arendamist (mõju), arvestades samas ka osalejate vajadustega.

- 24.** Pärast uue elukestva õppe programmi käivitamist 2007. aastal toimus komisjoni hariduse ja kultuuri peadirektoraadi ümberkorraldamine, võtmaks arvesse vastintegreeritud programmi vajadusi.
- 25.** Eelmistel aastatel tegelesid erinevad riiklikud bürood erinevate haridusprogrammidega. Pärast uue elukestva õppe programmi käivitamist 2007. aastal julgustas komisjon osalevaid riike määrama elukestva õppe programmi kõikide allprogrammide haldamiseks ühe riikliku büroo, mida nüüdseks ka enamik riikidest on teinud. Leonardo programmi liikuvusprojekte haldavad otse riiklikud bürood, kes vastutavad kõikide juhtimise aspektide eest:
- programmi edendamine;
 - toetuse andmise protsessi korraldamine, sh taotluste hindamine;
 - toetuslepingute väljastamine ja toetuste ülekandmine edukatele taotlejatele;
 - programmi abisaajate jälgimine ja toetamine;
 - tulemuste levitamise korraldamine;
 - tagasiside andmine programmi toimimise ja mõju kohta vastavas riigis.
- 26.** Riiklike büroosid kontrollivad riiklikud ametiasutused, kes vastutavad riiklikele büroodele antavate ELi rahaliste vahendite nõuetekohase juhtimise eest ning riiklike büroode tegevuse kontrollimise ja järelevalve eest koostöös komisjoniga.

- 27.** Üldiselt on projekti elutsükli juhtimise struktuur seega asjakohane. Projektijuhtimise ja aruandluse IT-süsteemis leiti aga olulisi puudusi. Riiklikud bürood on kohustatud kasutama komisjoni poolt loodud IT-süsteeme¹². Kõige uuem komisjoni poolt välja töötatud IT-süsteem on LLPLink – elukestva õppe programmi rakendus, mis on kavandatud projekti elutsükli elektrooniliseks haldamiseks alates taotluse esitamisest kuni lõppmakse tegemiseni. Paralleelselt LLPLinkiga töötas komisjon välja ka veebipõhiseid e-ankeete, et taotlusi oleks võimalik esitada elektrooniliselt ning riiklikud bürood saaksid projekte elektrooniliselt hinnata, valida ja teha nendega seotud aruandlust. Riiklikud bürood pidid LLPLinki kasutama kõikide uute projektide puhul alates 2008. aastast.
- 28.** Uuel toetaval IT-süsteemil oli teatavaid olulisi puudusi. Audiiti ajal suutis LLPLink täita vaid kõige kiireloomulisemaid elukestva õppe programmi vajadusi, kuid projekt oli hilineunud ja ebatäielik. Riiklikud bürood, kes soovisid taotluste hindamisprotsessi ja aruandlust hallata elektrooniliste vahenditega, olid sunnitud kasutama vana süsteemi või oma kohalikke süsteeme paralleelselt LLPLinkiga 2009. aasta lõpuni. Juhtudel, kui LLPLinki ja riiklike büroode kasutatavate süsteemide vahel puudus liides, tuli andmed sisestada kaks korda, mis oli aeganõudev tegevus ning tekitas töötajatele lisakoormust.
- 29.** Viivitused LLPLinki rakendamises mõjutavad Leonardo programmi juhtimist ja elukestva õppe programmi ülejäänud osa, kuna süsteem ei võimalda osalevatest riikidest juba alates programmi käivitumisest saada selle rakendamise kohta täielikke ja järjepidevaid andmeid, mida vajatakse eesmärkide saavutamise hindamiseks.

¹² 2008. aasta juhend elukestva õppe programmi ellu viivatele riiklikele büroodele (punktid 28.1. ja 9.1.1.).

JUHTIMINE

- 30.** Auditis käsitleti programmi igapäevaste toimingute aspekte. Auditis hinnati, kas iga-aastase tööprogrammi osas kokkuleppe sõlmimise menetlused võiksid komisjonile anda esialgse kindluse, et programm rakendatakse kooskõlas asjassepuutuvate raamdokumentide sätetega. Samuti hinnati auditis, kas komisjon ja riiklikud bürood on programmi tutvustanud, kas bürood on programmi reklaaminud vastavalt komisjonilt saadud juhiste ja kas büroodel seoses programmi juhtimisega tekkinud peamisi probleeme käsitletakse. Auditis uuriti veel, kas büroode tehtud projektitaotluste hindamine oli läbipaistev, hästi korraldatud ja kas selle käigus järgiti komisjoni juhiseid, ning kas leitud puuduste puhul võeti järelmeetmeid.

RIIKLIKE BÜROODE IGA-AASTASTE TÖÖPROGRAMMIDE HEAKSKIITMISE KORRALDAMINE ON ASJAKOHANE, KUIGI PÄRAST SEDA EI ANNA KOMISJON NEILE SÜSTEMAATILISELT KVALITATIIVSET TAGASISIDET

- 31.** Komisjoni antavate standardsete juhiste ja mudelite põhjal koostab iga riiklik büroo aasta tööprogrammi, mille komisjon seejärel heaks kiidab. Komisjoni peamine eesmärk tööprogrammide heakskiitmisel on saada esialgne kindlus selle kohta, et riiklik büroo rakendab programmi kooskõlas asjassepuutuvate raamdokumentide sätetega. Riiklikud ametiasutused kiidavad samuti aasta tööprogrammi heaks ning kohustuvad eraldama riiklikele büroodele vajaliku riikliku rahastamise. Süsteem toimib suuremate probleemideta ning aasta tööprogrammid kiidetakse heaks õigeaegselt, mis võimaldab programmi järjepidevalt kokkulepitud tähtaegasid järgides rakendada. Kuigi igal riiklikul bürool on võimalik esitada konsolideeritud aasta tööprogrammid, ei ole komisjon kasutanud võimalust anda riiklikele büroodele ja ametiasutustele tööprogrammi kvaliteedi kohta süstemaatiliselt tagasisidet; see annaks lühikese arvamuse planeeritavast riiklikust rakendamisest, mis oleks kasulik nii komisjonile kui ka osalevatele riikidele, kuna sellega oleks võimalik probleemid varakult kindlaks määrata ja lahendada.

KOMISJON JA OSALEVAD RIIGID REKLAAMIVAD JA TUTVUSTAVAD PROGRAMMI RAHULDAVALT

- 32.** Komisjon ja riiklikud bürood on oma tutvustamisega seotud ülesanded täitnud, tagades nähtavuse ning toetades hea tava levitamist ja kasutamist mitme meetme kaudu. Riiklikud bürood on osalevates riikides avalikustanud projektikonkursid kooskõlas komisjoni juhistega ning on esitanud Leonardo programmi kohta asjakohast toetavat teavet.

KOMISJON EI OLE KÄSITLENUD TAOTLEJATE PROBLEEME SEoses VASTUVÖTVATE PARTNERITE LEIDMISEGA TEISTES RIIKIDES

- 33.** Taotlejatel oli probleeme seoses vastuvõtivate partnerite leidmisega teistes riikides. Nimetatud probleemi põhjusteks olid keeleoskuste puudumine ja kultuurilised erinevused. Sarnaselt teiste elukestva õppe programmi liikuvusprogrammidega vastutavad riiklikud bürood Leonardo programmi raames ainult oma riigist pärit taotlejatele koha kindlustamise eest teistes riikides; nende ülesanne ei ole aidata teistest riikidest pärit taotlejatel sobivaid vastuvõtjaid leida.
- 34.** Komisjon annab teavet, nõu ja toetust potentsiaalsetele taotlejatele, kes otsivad vastuvõtvaid partnereid. 2007. aastal aga komisjon sulges partneriotsingu hõlbustamiseks mõeldud Euroopa partneriotsingu andmebaasi, kuna tal ei olnud võimalik tagada, et selles andmebaasis sisalduvad potentsiaalsete partnerite andmed vastavad osalevate riikide kasutajate poolt eeldatavale kvaliteedile. Nimetatud andmebaasile ei ole veel leitud sobivat alternatiivi.

- 35.** Riiklikud partneriotsingu andmebaasid on juba mõnes osalevas riigis loodud, kuid need ei asenda kogu Euroopat hõlmavat andmebaasi. Vastavate riiklike andmebaaside kasutamine partneriotsingu vahendina loob olukorra, kus need, kes partnereid otsivad, on sisse logimiseks ja otsingu tegemiseks kohustatud ennast mitmes andmebaasis registreerima.

PUUDUSED TAOTLUSTE HINDAMISES

- 36.** Osalevates riikides kasutatavad taotluste hindamise ja projektide valiku menetlused on läbipaistvad, hästi korraldatud ja kooskõlas komisjoni juhistega. Taotluste hindamistes esines siiski järgmisi puudusi, mis suurendavad ohtu, et valitud projektid ei vasta seatud eesmärkidele:

- taotlused võeti vastu, kuigi koolituse sisu, eesmärkide ja eeldatavate tulemuste kirjeldus oli hindamiste tulemuste põhjendamiseks ebapiisav;
- taotlused võeti vastu, kuigi neis sisalduv kuludega seotud teave ei olnud taotletavate summade põhjendamiseks piisav;
- puudusid hindajate selgitused, mis põhjendaksid igas hindamisankeedi osas (eriti kvalitatiivseid küsimusi käsitlevad osad) antud hindeid.

- 37.** Komisjon ei kontrolli projektitaotluste kvaliteeti, kuna peab seda riiklike ametiasutuste ülesandeks. Komisjon ei olnud aga väljastanud konkreetseid suuniseid selle kohta, et riiklikud ametiasutused peaksid taotluste hindamisi kontrollima. Ilma selgete suunisteta on oht, et riiklike ametiasutuste tehtavad kontrollid on osades osalevates riikides vähempõhjalikud kui teistes.

ARUANDLUS

- 38.** Komisjon peab koostöös liikmesriikidega tagama programmi tulemuste ja mõju mõõtmiseks vajalike olemasolevate andmete kogumise, analüüsi ja töötlemise¹³. Seda tehakse lisaks Leonardo programmi vahe- ja lõpphindamiste osaks olevatele põhjalikele mõju hindamistele. Auditis hinnati, kas kasutusel oli SMART-eesmärkidel põhinev aruandlussüsteem, mis võimaldas komisjonil mõõta programmi tulemusi ja mõju võrreldes neid seatud eesmärkidega¹⁴.

LEONARDO PROGRAMMI TULEMUSTE JA MÕJUGA SEOTUD ARUANDLUSSÜSTEEMIS ON PUUDUSI

- 39.** Riiklikud bürood koostavad komisjonile aasta tegevusaruande¹⁵, mis sisaldab teavet programmi rakendamise kohta. Komisjon on kehtestanud aruande sisu ning see hõlmab teemasid nagu toetatavate projektide arv ja liik ning nende tulemused.
- 40.** Kontrollikoda kontrollis külastatud kuue riigi 2007. aasta tegevusaruandeid ning leidis mitmeid puudusi, mida kirjeldatakse punktides 41–44. Nimetatud puudused vähendavad aruannete väärtust komisjoni ja teiste kasutajate teavitamisel Leonardo programmi tulemustest ja mõjust.
- 41.** Kuna aasta tööprogrammi ülesehitus erineb aasta tegevusaruande omast, ei ole võimalik tulemusi ja seatud eesmärke otstarbekalt võrrelda. Komisjonil on kavas kohandada aasta tegevusaruande ülesehitust kooskõlas tööprogrammi ümberkorraldamisega alates 2011. aasta tööprogrammist.

¹³ Otsuse nr 1720/2006/EÜ artikli 6 lõike 3 punkt d.

¹⁴ Nõukogu 25. juuni 2002. aasta määruse (EÜ, Euratom) nr 1605/2002, mis käsitleb Euroopa ühenduste üldelarve suhtes kohaldatavat finantsmäärust, artikkel 27 (EÜT L 248, 16.9.2002, lk 1).

¹⁵ Riikliku büroo aastaaruande 1. osa.

42. Riiklike büroode esitatud tulemustega seotud teave piirdub faktiliste andmetega, mis ei võimalda Leonardo programmi puhul hinnata eesmärkidega seostatavat mõju, nagu nt õpetamise täiustamine, oskuste omandamine ja majanduslik mõju. Aasta tegevusaruanne sisaldab näiteks teavet projektide arvu kohta, kuid osalejatele ja asutustele osutatavate toetavate tegevuste tulemuste ja mõjuga seotud teave on piiratud.
43. Lisaks ei ole riiklike büroode lähenemisviis aasta tegevusaruannetele järjepidev, mille tulemusel sisaldavad komisjonile esitatud lõpparuanded tulemuste erinevaid analüüse, mis on erinevatel viisidel esitatud.
44. Komisjoni tehtav riiklike büroode esitatud aasta tegevusaruannete kontroll on suunatud pigem täielikkusele ja ühtsusele kui vajaliku teabe esitamise tagamisele (vt punkt 38). Komisjon teatas siiski, et on saatnud tagasisidet osalevatele riikidele pärast 2008. aasta iga-aastaste aruannete hindamist, luues seega 2009. aastast alates seose tööprogrammi eelkontrolli ja aastaaruande järelhindamise vahel.

2. SELGITUS

NÄITED PUUDUSTE KOHTA, MIS LEITI RIIKLIKE BÜROODE POOLT TEHTUD 2007. AASTA TÖÖPROGRAMMI RAKENDAMISE TULEMUSTE ESITLUSVIISIS

- projekti tulemuste kvalitatiivset hindamist ei tehtud;
- eesmärkide käsitlemist analüüsiti ebapiisavalt;
- üldist potentsiaalset mõju kirjeldati ilma tegelikele mõju tõendavale materjalile viitamata;
- näited mõju kohta olid võetud eelmise Leonardo II programmi kohta tehtud uuringust.

45. Riiklikud bürood teevad projektide puhul ka kontrollkülastusi, mille eesmärk on abisaajate toetamine, parimate tavade kogumine ja levitamine ning abisaajate ja riiklike büroode vahel heade suhete loomine või säilitamine.
46. Komisjon on kehtestanud nõude¹⁶ selle kohta, milliseid abisaajaid tuleks külastada, sh nende suurus ja liik, geograafiline paiknemine üle kogu riigi ning antava ELi toetuse suurus. Erinevalt esmatasandi kontrollidest ei ole komisjon siiski täpsustanud kontrollkülastuste miinimumarvu, mida riiklik büroo tegema peaks.
47. 2008. aastal kehtestas komisjon „kvaliteedi ja mõju“ kontrollkülastused. Külastuste eesmärk oli saada parem ülevaade programmegevuste kvaliteedist osalevates liikmesriikides. Nimetatud külastuste käigus toimuvad kohtumised riiklike ametiasutuste, riiklike büroode ja abisaajatega. Kuigi see on samm paremuse poole, ei ole nende külastuste ulatus piisava täpsusega määratletud. 2008. aastal avaldatud komisjoni aruanded nimetatud külastuste tulemuste kohta sisaldasid fakte ja arenguid liikuvusega seotud tegevuste kohta, kuid ei sisaldanud Leonardo programmi liikuvusega seotud tegevuste raames elluviidavate projektide tegeliku mõju analüüsi haridussüsteemidele, osalevatele asutustele või isikutele. Osalevatele riikidele ei saadetud esimese kahe aasta jooksul kinnitamiseks või kommenteerimiseks süstemaatiliselt aruandeid ega muud tagasisidet.

KOMISJON OLI ALUSTANUD LEONARDO TULEMUSTE MÕJU HINDAMISE PÕHJALIKU SÜSTEEMI LOOMIST, KUI EI OLNUD SEDA PROGRAMMI KOLMANDAKS AASTAKS LÕPULE VIINUD

48. Programmi eesmärgid peavad olema „SMART“ (ehk *specific, measurable, achievable, relevant, timed* – täpsed, mõõdetavad, saavutatavad, asjakohased ja ajaliselt piiritletud)¹⁷. Leonardo programmi eesmärkide puhul see aga nii ei ole; eesmärgid on pigem üldised ning seetõttu on raske mõõta, kuidas liikuvusprojektid nende saavutamisele kaasa aitavad (vt **3. selgitus**).

¹⁶ 2008. aasta juhend elukestva õppe programmi ellu viivatele riiklikele büroodele, punkt 3.1.1.3.

¹⁷ Nõukogu 25. juuni 2002. aasta määruse (EÜ, Euratom) nr 1605/2002, mis käsitleb Euroopa ühenduste üldelarve suhtes kohaldatavat finantsmäärust, artikkel 27 (EÜT L 248, 16.9.2002, lk 1).

LEONARDO DA VINCI PROGRAMMI ERIEESMÄRGID

- toetada koolituses ja täiendõppes osalejaid teadmiste, oskuste ja kvalifikatsioonide omandamisel ja kasutamisel, et edendada isiklikku arengut, tööalast konkurentsivõimet ja Euroopa tööturul osalemist;
- toetada kutsehariduse ja -koolitusega seotud süsteemide, asutuste ja tavade kvaliteedi ja innovatiivsuse parandamist;
- suurendada kutsehariduse ja -koolituse ning liikuvuse ligiõmbavust ettevõtjatele ja üksikisikutele ja hõlbustada praktikantide liikumist.

LEONARDO DA VINCI TEGEVUSEESMÄRGID

- parandada kutsekoolituse algõppe ja jätkuõppega seotud inimeste liikuvuse kvaliteeti ja suurendada selle mahtu kogu Euroopas, et seeläbi suurendada ettevõtetesse praktikale suunatud hulka elukestva õppe programmi lõpuks vähemalt 80 000 inimeseni aastas;
- parandada koolitusvõimalusi pakkuvate asutuste ja organisatsioonide, ettevõtete, tööturu osapoolte ja teiste asjakohaste asutuste vahelise koostöö kvaliteeti ja suurendada selle mahtu kogu Euroopas;
- hõlbustada kutsehariduses ja -koolituses (v.a kolmanda tasandi koolitus) innovatiivsete tavade arengut ning nende tavade ülevõtmist, sealhulgas ülevõtmist ühest osalevast riigist teistesse;
- parandada kvalifikatsioonide ja pädevuste, sealhulgas mitteformaalse ja vabas vormis õppe käigus omandatud kvalifikatsioonide ja pädevuste läbipaistvust ning tunnustamist;
- ergutada kaasaegsete võõrkeelte õppimist;
- toetada info- ja kommunikatsioonitehnoloogial põhineva(te) innovatiivse(te) sisu, teenuste, pedagoogika ja tavade arengut.

- 49.** Riiklike büroode aasta tegevusaruannetes käsitletakse programmi tulemusi. Kontrollikoja auditi ajaks ei olnud komisjon riiklikele büroodele andnud üksikasjalikke suuniseid selle kohta, kuidas programmi tulemusi hinnata või liikuvusprojektide mõju mõõta.
- 50.** 2006. aasta detsembris otsustas elukestva õppe programmi komitee¹⁸ luua töörühma, mille eesmärk oli terve elukestva õppe programmi (sh Leonardo da Vinci programmi) mõju hindamine. Töörühma ülesandeks oli määratleda ühised mõjunäitajad, mille abil hinnata elukestva õppe programmi edenemist võrreldes sellele seatud eesmärkidega. 2009. aasta novembris tegi töörühm elukestva õppe programmi komiteele ettepaneku seoses mõjunäitajate ning andmekogumise ja aruandlussüsteemiga, mille abil oleks võimalik käsitleda osa praegustest puudustest. 2010. aasta jaanuariks ei olnud see ettepanek siiski heaks kiidetud.
- 51.** Kui komisjon määratleb näitajad, mida ta mõõta soovib, tuleb teha täiendavaid muudatusi, nt olemasolevates aasta tegevusaruannetes püstitatud küsimused tuleb üle vaadata, tagamaks, et neid on võimalik kasutada programmi mõjusaks juhtimiseks vajaliku statistilise teabe kogumisel. Elukestva õppe Link-mooduli IT-süsteem vajab uute andmekogumise vajaduste täitmiseks kohandamist.
- 52.** Mõju hindamise töörühma loomine oli positiivne samm tulemuste ja mõju kontrollimiseks ja mõõtmiseks vajalike tingimuste loomisel. Praeguse Leonardo programmi kolmandaks aastaks ei ole aga komisjon suutnud hinnata, kui suures ulatuses programmi eesmärke täidetakse, ega seda, kas on loodud süsteem, mis seda tulevikus teha võimaldaks. Isegi siis, kui elukestva õppe programmi komitee kiidab näitajad 2010. aastal heaks, hakatakse programmi mõju hindamiseks andmeid koguma alles programmi lõpuosas, ning võrdlusandmeid on väga raske saada programmi esimese kolme aasta (2007–2009) kohta, st elukestva õppe programmi vahehindamise hõlmatava perioodi jaoks, mille kohta esitatakse aruanne 2011. aasta märtsis.

¹⁸ Elukestva õppe programmi komitee abistab komisjoni programmi rakendamisel. Komitee koosneb liikmesriikide esindajatest ning avaldab arvamusi või annab nõu elukestva õppe programmi rakendamiseks vajalike meetmete kohta.

KONTROLLID

- 53.** Auditis käsitleti Leonardo programmiga seoses elukestva õppe programmi raamistikus tehtud kontrollide piisavust kõikidel tasanditel (st riiklikud bürood, riiklikud ametiasutused ja komisjon)¹⁹. Tehtud kontrollide puhul leiti, et need olid piisavad, kui nad olid tehtud kooskõlas komisjoni suunistega ning komisjoni järelevalve all.

¹⁹ Kontrollikoda on eelnevalt koostanud aruande elukestva õppe programmi kontrollide auditi kohta. Vt kontrollikoja 2008. eelarveaasta aastaaruanne (ELT C 269, 10.11.2009, lk 181–185).

ENAMIKUL JUHTUDEST JÄRGISID RIIKLIKUD BÜROOD LEONARDO PROGRAMMI KONTROLLIMISEL KOMISJONI SUUNISEID

- 54.** Riiklikud bürood teevad „esmatasandi kontrolle“ abisaajate tasandil. Nimetatud kontrolle tehakse kindluse saamiseks ELi vahenditega toetatavate tegevuste tegelikkusele vastavuse ja abikõlblikkuse ning raamatupidamisaruannete aluseks olevate tehingute seaduslikkuse ja korrektsuse kohta.
- 55.** Esmatasandi kontrollide standardid ja miinimumnõuded on määratletud komisjoni koostatud juhendis riiklikele büroodele²⁰. Kontrollid koosnevad mitmetest tegevustest: lõpparuannete analüüs, abisaajate esitatud tõendavate dokumentide kontroll lõpparuannete etapis, toetatava tegevuse rakendamise kohapealne kontroll, lõpetamisele järgnev audit ja regulaarsete abisaajate süsteemiaudit.
- 56.** Esmatasandi kontrollid on vastavuskontrollid, mis ei ole suunatud liikuvusega seotud meetmete tulemustele. Kuigi riiklikud bürood teevad esmatasandi kontrollide käigus oma kontrolle vastavalt riiklikele büroodele mõeldud komisjoni suunistele, leiti järgmiseid puudusi:
- ühes riiklikus büroos ei järgitud lõpparuannete hindamisele ja heakskiitmisele kehtestatud 45-päevast tähtaega alates aruande saamisest;
 - ühes teises riiklikus büroos tehti abisaajatele lõppmaksed ilma kõikidelt liikuvuses osalejailt nõutava tagasisideta.

²⁰ 2008. aasta juhend elukestva õppe programmi ellu viivatele riiklikele büroodele, punkt 3.8.1.

KUIGI RIIKLIKE AMETIASUTUSTE TEHTUD TEISE TASANDI KONTROLLID ANNAVAD TAVALISELT PIISAVA KINDLUSE ESMATASANDI KONTROLLIDE MÕJUSUSE KOHTA, LEITI MITMEID PUUDUSI

- 57.** Riiklik ametiasutus vastutav Leonardo programmi riiklike kontrollide eest. Sel põhjusel nõuab komisjon riiklikelt ametiasutustelt teise tasandi kontrollide süsteemi loomist, eesmärgiga anda piisav kindlus selle kohta, et riiklike büroode tehtavate esmatasandi kontrollide süsteem on mõjus²¹. Enamikul juhtudest andsid riiklike ametiasutuste tehtud teise tasandi kontrollid piisava kindluse selle kohta, et esmatasandi kontrollide süsteemi on mõjus. Auditi käigus leiti aga järgnevaid puudusi teise tasandi kontrollide läbiviimises: ebapiisavad järelevalve-dokumendid, ebapiisav riikliku büroo tehtav järelevalve ning puudused riiklike või komisjoni kontrolliasutuste esitatud soovituste põhjal võetud järelmeetmetes.

²¹ Komisjoni otsuse 26/IV/2007 artikkel 8.

²² Kontrollikoja 2008. eelarveaasta aastaaruande 9. peatüki punktid 9.21 ja 9.33.

KOMISJON VÄLJASTAS ALLES HILJUTI TÄIENDAVAD SUUNISED TEISE TASANDI KONTROLLIDEGA HÕLMATAVATE ERIMENETLUSTE KOHTA

- 58.** Komisjon korraldab süsteemide kontrollimise külastusi osalevatesse riikidesse. Kontrollkülastuste eesmärk on kontrollida riiklike büroode süsteemide ja menetluste vastavust elukestva õppe programmi eeskirjadele. Riiklikud ametiasutused on tõlgendanud teise tasandi kontrollide tähendust erinevalt. Kontrollikoja 2008. eelarveaasta aastaaruandes²² leiti, et riiklike ametiasutuste kohustusi käsitlevad komisjoni suunised olid erimenetluste osas ebaselged. Kontrollikoja tehtud Leonardo programmi audit kinnitab seda järeldust, kuna teise tasandi kontrollide käigus leiti puudusi. Komisjon on seejärel võtnud parandusmeetmed, väljastades ametiasutustele juhised, mis sisaldavad täiendavaid suuniseid teise tasandi kontrollidega hõlmatavate menetluste kohta.

JÄRELDUS JA SOOVITUSED

- 59.** Komisjon võttis Leonardo programmi kavandamisel arvesse oma kohustuslikud hindamised, kuid ei koostanud teiste oluliste uuringute ega aruannetega seotud tegevuskavasid. Komisjon kehtestas asjakohase projekti elutsükli juhtimissüsteemi. Peamine IT-süsteem – LLPLink – ei olnud 2009. aasta lõpuks ikka veel täielik. See takistab aruandluse nõuetekohast koostamist ja nõuab samal ajal vanade süsteemide kasutamist.
- 60.** Programmi rakenduslikud elemendid, sh programmiga seotud avalikustamine ja reklaam ning iga-aastane programmitöö tsükkel, olid üldiselt hästi hallatud, kuid komisjon ei käsitlenud taotlejate probleeme partnerite leidmisel ega taganud riiklike büroode töö kvaliteeti taotluste hindamisel. 2010. aasta keskpäigaks ei olnud elukestva õppe programmi mõju hindamise ühine aruandlusvahend ikka veel valmis.

1. SOOVITUS

- a) Komisjon peaks pärast oma aasta tööprogrammi analüüsimist andma riiklikele ametiasutustele tagasisidet. Nimetatud tagasiside peaks andma kokkuvõtliku arvamuse riiklikust rakendamisest ning tooma esile tugevad ja nõrgad küljed – see oleks kasulik nii komisjonile kui ka riiklikele ametiasutustele.
- b) Komisjon peaks uurima võimalusi kasutajasõbraliku ja mõju- sa partneriotsingu vahendi loomiseks kas ELi või siseriiklikul tasandil.
- c) Komisjon peaks kaaluma, kas riiklikud bürood peaksid välismaiste osalejate praktikakohtade otsimisele kaasa aitama, edastades teistele riiklikele büroodele teavet oma riigis asuvate vastuvõt- vate vahendusorganisatsioonide kohta.
- d) Taotluste hindamist võiks parandada hindajatele mõeldud hinda- mise käsiraamatu täiustamise teel, mis sisaldaks iga hindamisan- keedi osa puhul üksikasjalikke täpsustusi hindamise eesmärkide ja meetodite kohta.

- e) Komisjoni eeskirjade järjepideva tõlgendamise tagamiseks peaks komisjon kaaluma osalevatesse riikidesse tehtavate kvaliteedi ja mõju kontrollkülastuste käigus kontrollima ka taotluste hindamist.
- f) Komisjon peaks ilma viivitamata LLPLink-rakenduse lõplikult välja töötama, et tagada põhjalike ja järjepidevate rakendamisega seotud andmete kogumine kõikidest osalevatest riikidest.

61. Kuigi komisjoni ja liikmesriikide tasandi kontrollisüsteemid olid enamikul juhtudest asjakohased, ei olnud nende aruandlussüsteemid piisavalt suunatud programmi mõjususele, veel vähem tulemustele ja mõjule. Komisjon oli alustanud Leonardo tulemuste mõju hindamise põhjaliku süsteemi loomist, kui ei olnud seda programmi kolmandaks aastaks lõpule viinud. Selle tulemusel ei ole komisjonil olnud võimalik hinnata Leonardo programmi kolme esimese aasta ehk umbes poole programmi mõju.

2. SOOVITUS

- a) Komisjon peaks tõhustama oma nn kvaliteedi ja mõju kontrollisüsteemi ning kooskõlastama selle praegu riiklike büroode poolt tehtava aasta tegevusaruannete koostamisega.
- b) Komisjon peaks kooskõlastama tööprogrammi struktuuri aastaaruande omaga, et oleks võimalik võrrelda saadud tulemusi algselt seatud eesmärkidega.
- c) Komisjon peaks ilma viivitamata lõpule viima SMART-eesmärkide püstitamise ja tulemusnäitajate kehtestamisega seotud tegevuse.
- d) Tulevikus peaks komisjon tagama, et kõikidel järgmistel programmidel oleks mõju mõtmissüsteem juba algusest peale loodud.

62. Üldiselt jäeldab kontrollikoda, et Leonardo da Vinci programmi liikuvusprogrammi kavandamise ja juhtimisega võib saavutada mõjusad tulemused. Komisjon oli alustanud Leonardo tulemuste mõju hindamise põhjaliku süsteemi loomist, kuid ei olnud seda veel lõpule viinud. Selle tulemusel ei ole komisjonil olnud võimalik hinnata Leonardo programmi kolme esimese aasta ehk umbes poole programmi mõju.

IV auditikoda, mida juhib kontrollikoja liige Morten LEVYSOHN, võttis käesoleva aruande vastu 29. juuni 2010. aasta koosolekul Luxembourgis.

Kontrollikoja nimel



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
president

EESMÄRGID (PÕHINEVAD ELUKESTVA ÖPPE PROGRAMMI ÕIGUSLIKUL ALUSEL)

EUROOPA PARLAMENDI JA NÕUKOGU 15. novembri 2006. aasta OTSUS Nr 1720/2006/EÜ, millega luuakse tegevusprogramm elukestva õppe alal

ELUKESTVA ÖPPE PROGRAMMI ÜLDEESMÄRGID ON JÄRGMISED:

- Elukestva õppe abil kaasa aidata ühenduse arengule arenenud teadmispõhise ühiskonnana, mida iseloomustab säästev majanduslik areng, uute ja paremate töökohtade loomine ja suurem sotsiaalne ühtekuuluvus, tagades samas tulevastele põlvkondadele hea keskkonnakaitse.
- Eelkõige on sihiks edendada vahetussidemeid, koostööd ja liikuvust ühenduse haridus- ja koolitussüsteemide vahel, nii et neist saaks kvaliteedi moodsu kogu maailmas.

ELUKESTVA ÖPPE PROGRAMMI ERIEESMÄRGID ON JÄRGMISED:

- aidata kaasa kvaliteetse elukestva õppe arengule ning edendada kõrget tulemuslikkust, innovatsiooni ja Euroopa mõõdet valdkonna süsteemides ja tavades;
- toetada Euroopa elukestva õppe ruumi loomist;
- aidata parandada elukestva õppe võimaluste kvaliteeti, huvipakkuvust ja kättesaadavust liikmesriikides;
- tugevdada elukestva õppe panust sotsiaalsesse ühtekuuluvusse, kodanikuaktiivsusse, kultuuridevahelisse dialoogi, soolisse võrdõiguslikkusse ja isiklikku eneseteostusse;
- aidata edendada loovust, konkurentsivõimet, töövalmidust ja ettevõtlusvaimu kasvu;

- aidata kaasa igas vanuses, sealhulgas erivajadustega isikute ja ebasoodsas olukorras olevate rühmade, olenemata nende sotsiaalmajanduslikust taustast, suuremale osalemisele elukestvas õppes;
- edendada keeleõpet ja keelelist mitmekesisust;
- toetada info- ja kommunikatsioonitehnoloogial põhineva(te) innovatiivse(te) sisu, teenuste, pedagoogika ja tavade arengut;
- tugevdada elukestva õppe rolli Euroopa kodanikutunde loomisel, mis põhineb inimõiguste ja demokraatia mõistmisel ja austamisel, ning soodustada sallivust ja austust teiste inimeste ja kultuuride vastu;
- edendada Euroopas kvaliteedi tagamisel tehtavat koostööd kõigis hariduse ja koolituse valdkondades;
- edendada tulemuste, innovatiivsete toodete ja protsesside parimat kasutamist ning vahetada häid tavasid elukestva õppe programmiga hõlmatud valdkondades, et parandada hariduse ja koolituse kvaliteeti.

LEONARDO DA VINCI PROGRAMMI ERIEESMÄRGID ON JÄRGMISED:

- toetada koolituses ja täiendõppes osalejaid teadmiste, oskuste ja kvalifikatsioonide omandamisel ja kasutamisel, et edendada isiklikku arengut, tööalast konkurentsivõimet ja Euroopa tööturul osalemist;
- toetada kutsehariduses ja -koolitusega seotud süsteemide, asutuste ja tavade kvaliteedi ja innovatiivsuse parandamist;
- suurendada kutsehariduses ja -koolituse ning liikuvuse liigitõmbavust ettevõtjatele ja üksikisikutele ja hõlbustada töötavate praktikantide liikumist.

**LEONARDO DA VINCI PROGRAMMI
TEGEVUSEESMÄRGID ON JÄRGMISED:**

- parandada kutsekoolituse algõppe ja jätkuõppega seotud inimeste liikuvuse kvaliteeti ja suurendada selle mahtu kogu Euroopas, et seeläbi suurendada ettevõtjatesse praktilise suunatute hulka elukestva õppe programmi lõpuks vähemalt 80 000 inimeseni aastas;
- parandada koolitusvõimalusi pakkuvate asutuste ja organisatsioonide, ettevõtjate, tööturu osapoolte ja teiste asjakohaste asutuste vahelise koostöö kvaliteeti ja suurendada selle mahtu kogu Euroopas;
- hõlbustada kutsehariduses ja -koolituses (v.a kolmanda tasandi koolitus) innovatiivsete tavade arengut ning nende tavade ülevõtmist, sealhulgas ülevõtmist ühest osalevast riigist teistesse;
- parandada kvalifikatsioonide ja pädevuste, sealhulgas mitteformaalse ja vabas vormis õppe käigus omandatud kvalifikatsioonide ja pädevuste läbipaistvust ning tunnustamist;
- ergutada elavate võõrkeelte õppimist;
- toetada info- ja kommunikatsioonitehnoloogial põhineva(te) innovatiivse(te) sisu, teenuste, pedagoogika ja tavade arengut.

KOMISJONI VASTUSED

KOKKUVÕTE

I–III.

Komisjon tervitab kontrollikoja aruande üldist järeldust, et Leonardo da Vinci programmi liikuvusprogrammi kavandamise ja juhtimisega võib saavutada mõjusad tulemused.

Programm näitab tõepoolest suurenevat nõudlust, mida suudetakse praegu vaid osaliselt katta (olemasoleva eelarve raames saab rahuldada alla 50% taotlustest). 2009. aastal rahastati rohkem kui 80 000 inimest (67% neist põhikoolitusel, 20% tööturukoolitusel, 13% õpetajad/kutseõpetajad). Valdav enamik osalejatest (peaaegu 90%) väljendas oma lõpparuannetes äärmist rahulolu välismaal õppimisega.

2007. aastal avaldatud mõju-uuring kinnitas eelmise programmi positiivset mõju selles osalenutele. Liikuvuskogemused parandasid noorte inimeste oskusi ja teadmisi ning mõjusid positiivselt nende tööalast konkurentivõimet ja isiklikku arengut. Lõpetamisel on õpetajate ja kutseõpetajate liikuvuse (Vetpro) uuring Leonardo programmi raames ja selle esialgsed tulemused kinnitavad positiivset mõju mitte ainult osalenute isiklikule arengule, vaid ja kutseharidusele ja -koolidele, väljaõppe pakkujatele ja -süsteemidele.

KOMISJONI VASTUSED

Komisjon tervitab asjaolu, et kontrollikoja meelest on kehtestatud asjakohane projekti elutsükli juhtimissüsteem ja et programmi tegevusaspekte hallati üldiselt hästi. Komisjon rõhutab asjaolu, et paljud juhtimissoovitused kehtivad kogu elukestva õppe programmi (LLP) kohta, sest Leonardo programm on LLP lahutamatu osa.

IV.

Komisjon rõhutab, et audit hõlmas peamiselt aastaid 2007-2008, mis olid uue integreeritud programmi kaks esimest aastat. Riiklike büroode programmitöö ja aruandluse tsükkel hõlmab kahte aastat alates sellest, kui riiklikud bürood koostasid tööprogrammi kavandi, kuni selleni, kui komisjon lõpetas aastaaruande hindamise. Seetõttu ei ole kontrollikoda võtnud arvesse hiljem, eelkõige 2010. aastal tehtud parandusi.

Peale selle tuleb märkida, et aastail 2007-2008 kaasrahastatud meetmete tulemused ei ole kohe pärast nende võtmist nähtavad, sest liikuvuse ja väljaõppe mõju ilmneb tavaliselt mitme aasta järel.

IV. Esimene taane

Praeguse Leonardo da Vinci programmi kavandamiseks käivitas komisjon konsultatsioonid riiklike büroode, riiklike ametiasutuste ja sidusrühmadega, et võtta arvesse varasemaid kogemusi. Komisjon võttis arvesse mitte ainult kohustuslike hindamiste leide ja soovitusi, vaid kasutas ideede allikana ja täiendava ülevaate saamiseks ka välisuuringuid.

IV. Kuues taane

Komisjon on teadlik, et riiklike ametiasutuste poolt riiklikes büroodes tehtavate teise tasandi kontrollide kvaliteet kõigub, millele kontrollikoda juhtis tähelepanu oma kinnitavas avalduses 2008. eelarveaasta kohta. Komisjon on võtnud selle kontrollikoja varasema tähelepaneku alusel meetmed ja töötanud välja juhised riiklikele ametiasutustele, et pakkuda nii metodoloogilist tuge kui ka praktilisi vahendeid riiklike ametiasutuste poolt läbiviidavateks teise tasandi kontrollideks. Nimetatud juhised saadeti liikmesriikidele 2009. aasta detsembris ja olid ka märtsis 2010 toimunud riiklike ametiasutuste seminari peateema, et kõrvaldada leitud puudused.

IV. Seitsmes taane

Komisjon nõustub, et töö tulemusnäitajatega tuleb lõpule viia.

Komisjon rõhutab, et töö programmikomiteega näitajate kehtestamiseks algas juba 2007. aastal. Peale selle on komisjon, toetudes eelmise Leonardo programmi mõju-uuringutele ja hindamistele ning praeguse programmi kättesaadavatele kvantitatiivsetele andmetele ja selles osalejate kvalitatiivsele tagasisidele, kindel, et Leonardo da Vinci liikuvusprogramm on tulemuslik.

KOMISJONI VASTUSED

V.

Komisjon nõustub kontrollikoja soovitus- tega ja on need juba täielikult või osali- selt rakendanud, sealhulgas: kvalitatiivne tagasiside riiklikele ametiasutustele riiklike büroode aastaaruannete kohta, iga-aastaste tegevusaruannete integ- reerimine kontrollikülastustesse, aasta tegevusaruande ülesehituse ühildamine tööprogrammidega, tulemustele suuna- tud näitajate kaasamine riiklike büroode tööprogrammidesse ja LLPLink'i lõplik väljatöötamine.

Komisjon soovib rõhutada, et:

- ta on juba märgatavalt parandanud programmi haldamiseks kasutata- vat IT-süsteemi 2009. aastal ja paran- dab 2010. aastal veelgi selle aruandlusvõimalusi;
- ta juba annab kvalitatiivset tagasisidet riiklike büroode iga-aastaste tööprog- rammide kohta, kuid on piiranud seda tulemuslikkuse nimel juhtumitega, mis nõuavad läbivaatamist, sest nad ei vasta eeldatavatele kvaliteedistandarditele;
- ta jagab kontrollikoja seisukohta, et abi partnerite leidmisel on oluline, ja uurib muid võimalusi, sest tradit- siooniline partneriotsingu andmebaas ei pakkunud eeldatud kvaliteediga teenust;
- ta on juba välja töötanud üksikasjali- kud projektitaotluste hindamise juhi- sed. Komisjon on seisukohal, et taot- luste kvaliteedi hindamise järelevalve on osa riiklike ametiasutuste poolt teostatavast riiklike büroode teise ta- sandi kontrollist; komisjon katsetab, kas ta saab teostada nende menet- luste lähemat järelevalvet, arvestades tasuvuspõhimõtet;
- ta kaasas tulemusnäitajad riiklike bü- roode 2011. aasta tööprogrammide koosseisu; riiklike büroode direktorid tervitasid seda otsust 20. mail 2010 toimunud kohtumisel ja seetõttu ra- kendatakse neid alates planeerimis- ja aruandeaastast 2011;
- komisjon nõustub, et töö tulemusnäi- tajatega vajab lõpuleviimist. Komisjon rõhutab, et töö programmikomiteega näitajate kehtestamiseks algas juba 2007. aastal. Komitee võttis komis- joni ettepaneku vastu oma 17. juuni 2010. aasta kohtumisel. Selle alusel ühildatakse asjaomased andmed nüüd kehtestatud näitajatega; selle esimesi tulemusi on oodata 2011. aasta kesk- paigaks. Peale selle on komisjon, toe- tudes eelmise Leonardo programmi mõju-uuringutele ja hindamistele ning praeguse programmi kättesaadavatele kvantitatiivsetele andmetele ja selles osalejate kvalitatiivsele tagasisidele, kindel, et Leonardo da Vinci liikuvus- programm on tulemuslik.

KOMISJONI VASTUSED

AUDITI ULATUS JA LÄHENEMISVIIS

13.

Komisjon juhib tähelepanu asjaolule, et 2007. ja 2008. aasta olid elukestva õppe programmi kaks esimest aastat. Nimetatud programm ühendas Leonardo da Vinci ja endise Socrates programmi esmakordselt üheks programmiks. Seepärast tuli kehtestada uued ühised menetlused. Riiklike büroode programmitöö ja aruandluse tsükkel hõlmab kahte aastat alates sellest, kui riiklikud bürood koostasid tööprogrammid, kuni aastaaruande hindamise lõpetamiseni. Seetõttu ei ole kontrollikoda võtnud arvesse hiljem, eelkõige 2010. aastal tehtud parandusi.

TÄHELEPANEKUD

16.

Komisjon rõhutab asjaolu, et aastail 2007-2008 toetatud meetmete tulemused ei ole kohe pärast nende võtmist nähtavad, sest liikuvuse ja väljaõppe mõju ilmneb tavaliselt mitme aasta järel.

18.

Komisjon tervitab kontrollikoja leidu, et uue Leonardo da Vinci programmi kavandamisel võeti struktureeritud tegevuskava kaudu arvesse eelnenud programmi vahe- ja lõpphindamiste tulemusi.

Komisjon on alates 2007. aastast programmi halduskomiteega arutanud programmi mõjunäitajaid, mis oleksid kohaldatavad LLP-le tervikuna. Komitee väljendas komisjoni esitatud kahe ettepaneku suhtes erapooletust ja palus täiendavat tasuvuse analüüsi. Uus ettepanek võeti vastu komitee 17. juuni 2010. aasta kohtumisel. Selle alusel ühildatakse asjaomased andmed nüüd kehtestatud näitajatega; selle esimesi tulemusi on oodata 2011. aasta keskpaigaks.

19 ja 20.

Komisjon jääb seisukohale, et tema roll ei ole valvata, kas riiklikud ametiasutused on võtnud riiklikul tasandil antud soovitude järelmeetmeid. Kuid komisjon võib kutsuda riiklike ametiasutusi üles selliseid järelmeetmeid riiklikul tasandil võtma.

Komisjon rõhutab, et riiklikud lõpparuanded, mille riiklikud ametiasutused õigeaegselt esitasid, on antud välistele töövõtjatele analüüsimiseks ja komisjon on tulemused kinnitanud. Komisjoni lõplik tegevuskava hõlmab valdkondadevahelisi teemasid.

KOMISJONI VASTUSED

22.

Komisjon on seisukohal, et välisuuringud, mis ei ole programmi ametlikud hindamised, ei nõua tegevuskavade koostamist.

Välisuuringute (näiteks uuring riikidevahelise liikuvuse takistustest „MoVe-iT” ja analüüs Leonardo da Vinci liikuvusprogrammiga seotud meetmete mõjust noortele praktikantidele ja töötajatele ning sotsiaalmajanduslike faktorite mõjust) sisu, mida kontrollikoda tsiteeris, kasutatakse taustteabena ja ideedeallikana programmi ja selle eeskirjade edasisel arendamisel või kohandamisel. Need pakuvad ka üksikasjalikumad ülevaated programmi meetmete teatavatest aspektidest.

1. selgitus. Esimene taane

Komisjon on nõus, et programmi rakendamisel vastuvõtvates riikides ja osalejate ettevalmistamisel on veel parnemisruumi, nagu märgiti nimetatud mõju-uuringu soovitusel. Samal ajal tehakse uuringus ka järeldus, et programmi aluspõhimõtteid ja mehhanisme ei ole vaja muuta. Aruandes jõutakse järeldusele, et: „Leonardo da Vinci liikuvusprogrammi saab iseloomustada kui eriti tõhusat, tulemuslikku ja tasuvat.”

27.

Komisjon tervitab kontrollikoja üldist head hinnangut programmi projekti elutsükli juhtimisele.

Nagu kontrollikoda märkis, on toetavas IT-süsteemis veel puudusi. Komisjon märgib, et uue LLP jaoks, millest Leonardo da Vinci on vaid osa, tuli kasutusele võtta täiesti uus IT-süsteem, mis hõlmab mitmesuguseid alamprogramme ja meetmeid. Rakendamisarundluse kvaliteet on vahepeal tõusnud ja on nüüd usaldusväärne. Peale selle pakuti 2010. aasta jaoks 8 elektroonilist avaldusvormi, kaks aruandevormi on kasutusel ja veel kolm võetakse kasutusele 2010. aastal. Valdav enamik Leonardo da Vinci avaldustest töödeldakse 2010. aastal seega elektrooniliselt, mis suurendab tõhusust ja vähendab veavõimalusi võrreldes käsitsi sisestamisega.

28.

Komisjon kordab veel kord, et 2009. aastal toimus IT-süsteemide valdkonnas oluline areng ja see jätkus 2010. aastal. Kontrollikoda ei ole võtnud arvesse kõiki auditi järel, eelkõige 2010. aastal tehtud täiustusi.

29.

Komisjon on LLP algusest peale jätkanud kvantitatiivsete andmete ja kvalitatiivsete tagasiside kogumist osalejatelt Leonardo da Vinci liikuvusprogrammi kohta Rap4Leo¹ kaudu, mille tulemusena on programmi kohta olemas katkematud ja usaldusväärsed andmeseeriad.

Peale selle rõhutab komisjon, et 2008. aasta lõpust on LLPLinki kasutatud ühtsete ja standarditud finantsaruannete ja juhtimisstatistika tootmiseks. Rap4Leo ja LLPLinki statistiliste andmete kombinatsioon tagab Leonardo da Vinci liikuvusprogrammi andmete kvaliteedi ja ühtsuse.

¹ Rap4Leo on IT-tööriist, mis võimaldab muu hulgas koguda Leonardo da Vinci liikuvusmeetmetes osalejatelt kvantitatiivseid andmeid ja arvamusi.

KOMISJONI VASTUSED

Komisjon on alates 2007. aastast programmi halduskomiteega arutanud programmi mõjunäitajaid, mis oleksid kohaldatavad LLP-le tervikuna. Komitee väljendas kahe komisjoni esitatud ettepaneku suhtes erapooletust ja palus täiendavat tasuvuse analüüsi. Uus ettepanek võeti vastu komitee 17. juuni 2010. aasta kohtumisel. Selle alusel ühildatakse asjaomased andmed nüüd kehtestatud näitajatega; selle esimesi tulemusi on oodata 2011. aasta keskpaigaks.

31.

Komisjon tervitab kontrollikoja järelindust, et riiklike büroode iga-aastaste tööprogrammide heakskiitmise korraldamine on asjakohane.

Komisjon piiras tasuvuskaalutlustel oma tagasiside riiklikele büroodele nende iga-aastaste tööprogrammide projektide kohta juhtumitega, mille puhul oli eeldatavate kvaliteedistandardite saavutamiseks vaja täiendamist.

Komisjon rõhutab siiski, et ta annab riiklikele ametiasutustele ja büroodele üksikasjalikku kvalitatiivset tagasisidet programmi juhtimise ja rakendamise kohta riiklike büroode aastaaruannete hindamise järeldestes, kus ta märgib vajadusel ka eeldatavad parandusmeetmed. Komisjon kontrollib, et parandusmeetmed oleks lisatud riikliku büroo järgmisse tööprogrammi, et tagada programmi rakendamisel olukorra pidev paranemine.

32.

Komisjon tervitab kontrollikoja seisukohta, et komisjon ja osalevad riigid reklaamivad ja tutvustavad programmi rahuldavalt.

33–35.

Komisjon on teadlik mõnede osalejate probleemidest seoses vastuvõtivate partnerite leidmisega teistes riikides ja võtab teadmiseks soovitus selle protsessi lihtsustamiseks. Eelmine partneriotsingu andmebaas, mis toimis programmi Leonardo da Vinci II raames, suleti, sest see ei suutnud tagada andmete piisavalt kvaliteetset sisestamist süsteemi. Sobivateks alternatiivideks tuleb otsida muid lahendusi. Lootustandev näide on 2010. aastal pärast projektikonkurssi tööd alustanud EuroApprenticeshipi võrk ja platvorm, mille on loonud pädevad asutused, nagu erialaliidud või kaubanduskojad ja kutseõppe pakkujad, ja mis võib sobida paremini kvaliteetsete vastuvõtivate ettevõtjate leidmise probleemi lahendamiseks. Komisjon on seisukohal, et selliseid alternatiive võiks uurida programmi järgmise põlvkonna jaoks.

36.

Komisjonil on rõõm märkida, et osalevates riikides kasutatavad taotluste hindamise ja projektide valiku menetlused on tunnustatud läbipaistvaks, hästi korraldatuiks ja komisjoni juhisteiga kooskõlas olevaiks.

Komisjon rõhutab, et riiklikele büroodele mõeldud juhises sisalduv töökord on kavandatud pakkumaks piisavat kindlust valitud toetuste kvaliteedis.

KOMISJONI VASTUSED

37.

Nagu sätestatud komisjoni 2009. aastal avaldatud täiendatud juhises, peaks toetustaotluste hindamiste kvaliteedikontroll olema osa riiklike ametiasutuste teostatavast riiklike büroode teise tasandi kontrollidest. Toetuse andmise menetlus, mille tähtis osa on toetustaotluste hindamine, on osa „põhilistest kontrollidest“, mille kohta riiklikud ametiasutused peavad iga-aastases kinnitavas avalduses oma seisukoha avaldama.

41.

2011. aastaks on kavandatud riiklike büroode tööprogrammide ülesehituse, sealhulgas eesmärkide ja tulemusnäitajate läbivaatamist, mis lihtsustab veelgi tulemuste otstarbekat võrdlemist kavandatud tegevustega. Riiklike büroode direktorid kiitsid uue lähenemisviisi 20. mai 2010. aasta kohtumisel heaks ning see võetakse alates 2011. aastast kasutusele planeerimiseks ja aruandluseks.

43.

Et muuta riiklike büroode lähenemisviisi iga-aastastele tegevusaruannetele järjepidevamaks, andis komisjon kõigile riiklikele büroodele kasutamiseks ühtse veebipõhise aruandevormi. Lisaks koostas komisjon varasemate aastate kogemusele toetudes üksikasjalikud juhised 2009. aasta aruande koostamiseks.

2. selgitus

Komisjon juhib tähelepanu, et puudusi, mille kontrollikoda leidis riiklike büroode poolt tehtud 2007. aasta tööprogrammi rakendamise tulemuste esitlusviisis, leiti kolme riikliku büroo puhul vaadeldud kuuest ning need ei esinenud järjekindlalt kõigis kolmes.

44.

Komisjon on juba alates 2008. aasta tegevusaruandest saatnud riiklikele ametiasutustele ja büroodele ulatuslikke hindamisjärelduisi. Nendes hindamisjärelduistes antakse üksikasjalikku tagasisidet programmi rakendamise ja juhtimise kvaliteedi kohta asjaomases riigis ja püütakse suunata riiklike büroosid paremate tulemustele. Seega on loodud otsene side riikliku büroo tööprogrammi ja aasta tegevusaruande vahel.

46.

Riiklikelt büroodelt nõutakse tööpoolest, nagu kontrollikoda märgib, kontrollkäikude tegemist abisaajate toetamiseks lisaks nende kontrollimisele, keskendudes ELi vahendite õige kasutamise tagamisele. Võttes arvesse riiklike büroode piiratud vahendeid ja suuri kontrollinõudeid, ei pidanud komisjon asjakohaseks kehtestada riiklikele büroodele abisaajate kontrollkülastuste miinimumarvu. See võimaldab riiklikel büroodel korraldada abisaajate kontrollimist kõige tulemuslikumal ja sobivamal viisil, võttes arvesse riiklikku konteksti ja piiranguid, asendades näiteks kontrollkäigud üksikute abisaajate juurde kontrollkohtumisega abisaajate rühmadega.

KOMISJONI VASTUSED

47.

„Kvaliteedi ja mõju kontrollküstuste” kontseptsioon viidi sisse 2008. aastal ja seda on sellest ajast järk-järgult täiustatud, et saada tegelike projektide näidete varal kindlus programmi mõjudest. Alates 2008. aasta augustist on saadetud riiklikele büroodele regulaarset tagasisidet. 2010. aastal algavad Leonardo da Vinci kvaliteedi ja mõju kontrollküstused on piirkondlikuma suunitlusega.

48.

Leonardo programmi eesmärgid on täpsustatud elukestva õppe programmis, mille Euroopa Parlament ja nõukogu on heaks kiitnud. Komisjon töötab välja neile eesmärkidele sobivaid näitajaid LLP kui terviku jaoks. Võttes arvesse, et õiguslikus aluses on sätestatud 58 eesmärki, on see eriti keeruline ülesanne. Komisjon on nõus, et tulemusnäitajate põhine süsteem aruandluseks tulemuste ja mõju kohta tuleb alles luua. Siiski võttis LLP komitee 17. juuni 2010. aasta kohtumisel vastu komisjoni pakutud lähenemisviisi.

Komisjon siiski rõhutab, et noortele praktikantidele ja koolilõpetajatele mõeldud Leonardo liikuvusprogrammi² tulemuste ja Vetpro liikuvusprogrammi mõju kohta üksikisikutele ja süsteemidele³ tehtud välisuuringute järeldused näitavad, et Leonardo liikuvusprogramm on suures ulatuses oma eesmärgid saavutanud.

² http://ec.europa.eu/education/pdf/doc218_en.pdf

³ Lõpparuanne avaldatakse varsti.

Samuti juhib komisjon tähelepanu, et suur hulk kvantitatiivseid andmeid on kättesaadavad Rap4Leo ja LLPLinki andmebaasides. Rap4Leo sisaldab peale selle veel osalejate kvalitatiivset tagasisidet, mis näitab kõrget rahulolu nende Leonardo-kogemustega.

49.

Komisjon andis riiklike büroode iga-aastase aruandluse kvaliteedi ja ühtsuse parandamiseks neile 2009. aastal ulatuslikud juhised.

50.

LLP komitee võttis elukestva õppe programmi mõjunäitajate arendamiseks vastu täiendatud lähenemisviisi, mille komisjon 17. juuni 2010. aasta kohtumisel välja pakkus.

51 ja 52.

Komisjon on LLP algusest peale jätkanud kvantitatiivsete andmete ja kvalitatiivse tagasiside kogumist osalejatelt Leonardo da Vinci liikuvusprogrammi kohta Rap4Leo kaudu, mille tulemusena on programmi kohta olemas katkematud ja usaldusväärsed andmeseeriad.

Peale selle rõhutab komisjon, et 2008. aasta lõpust on LLPLinki kasutatud ühtsete ja standarditud finantsaruannete ja juhtimisstatistika tootmiseks. Rap4Leo ja LLPLinki statistiliste andmete kombinatsioon tagab Leonardo da Vinci liikuvusprogrammi andmete kvaliteedi ja ühtsuse.

KOMISJONI VASTUSED

Komisjon on alates 2007. aastast programmi halduskomiteega arutanud programmi mõjunäitajaid, mis oleksid kohaldatavad LLP-le tervikuna. Komitee väljendas kahe komisjoni esitatud ettepaneku suhtes erapooletust ja palus täiendavat tasuvuse analüüsi. Uus ettepanek võeti vastu komitee 17. juuni 2010. aasta kohtumisel. Selle alusel ühildatakse asjaomased andmed nüüd kehtestatud näitajatega; selle esimesi tulemusi on oodata 2011. aasta keskpaigaks.

56.

Komisjon on teadlik, et paljudel riiklikel büroodel on raskusi esmatasandi kontrollide haldamisega. Sellele on juhitud ametlikult riiklike ametiasutuste ja büroode tähelepanu pärast riiklike büroode iga-aastaste aruannete analüüsi tehtud tähelepanekutes ja soovitustes, samuti pärast kontrollkülastusi. Kuna esmatasandi kontrollid on olulised piisava kindluse saamiseks ELi vahendite kasutamise kohta, teostab komisjon tihedat järelevalvet puuduste üle selles valdkonnas ja tagab asjakohaste parandusmeetmete võtmise riiklikul tasandil.

56. Esimene taane

Komisjon on teadlik, et ühes kontrollikoja külastatud riiklikus büroos ei järgitud lõpparuannete hindamisele ja heakskiitmisele kehtestatud 45-päevast tähtaega. Komisjon tegi pärast kontrollkäiku asjaomasesse riiki 2008. aastal selles küsimuses tähelepaneku ja esitas soovitusi.

56. Teine taane

Kontrollikoja leitud näide, kus abisaajatele tehti lõppmaksed ilma kõikidelt liikuvuses osalejailt nõutava tagasisideta, piirdus vaid ühe riikliku bürooga.

58.

Komisjon on andnud riiklikele ametiasutustele alates 2008. aastast suuniseid nõutavate teise tasandi kontrollide kohta. Programmi kahe esimese aasta kogemuste ja komisjoni enda järelevalveauditite ning kontrollikoja 2008. aasta kinnitava avalduse raames antud soovitude järeelmeetmete alusel täiendas komisjon neid suuniseid 2009. aastal konkreetsete menetlustega teise tasandi kontrollide läbiviimiseks.

JÄRELDUS JA SOOVITUSED

59.

Komisjon tervitab kontrollikoja järeldust, et komisjon kehtestas elukestva õppe programmi jaoks asjakohase projekti elutsükli juhtimissüsteemi.

Komisjon võttis arvesse mitte ainult kohustuslike hindamiste järeldusi ja soovitusi, vaid ka välisuuringute omi. Välisuuringute ja aruannete peamine eesmärk on pakkuda komisjonile taustteavet ja analüüsi, kuid nende seisund erineb oluliselt õiguslikus aluses nõutud kohustuslike hindamiste omast. Seega ei ole komisjon kohustatud võtma nende suhtes järeelmeetmeid samamoodi kui kohustuslike hindamiste puhul.

KOMISJONI VASTUSED

Ehkki komisjoni IT-süsteem, LLPLink, ei olnud kontrollikoja auditi ajal veel täielik (selle väljatöötamine algas 2008. aastal), on see praegu stabiilne ja toimib nõuetekohaselt; andmete kvaliteet on elektroniliste vormide kasutuselevõtmisega paranenud. Samal ajal on konkreetse vahendi kasutamine Leonardo liikuvusprogrammi jaoks taganud andmete säilivuse ning komisjon on saanud eelnenud programmist peale koguda kõiki vajalikke andmeid meetme kohta ilma igasuguste lünkadeta.

60.

Komisjon tervitab kontrollikoja tunnustust programmi rakenduslikele elementidele, nagu riiklike büroode iga-aastane tööprogramm ning programmiga seotud avalikustamine ja reklaam.

Komisjon lõpetas oma eelmise partneriotsingu andmebaasi töö probleemide tõttu kvaliteedi tagamisel. Kuigi praegu analüüsitakse alternatiivseid lahendusi partneriotsingu mehhanismile, on komisjon rõhutanud, et partneriotsingu andmebaasi kui sellise puudumine ei takista programmi edukat rakendamist, sest nõudlus ületab kaugelt Leonardo liikuvusprojekti toetamiseks eraldatud eelarve.

Nagu sätestatud komisjoni 2009. aastal avaldatud täiendatud juhises, peaks toetustaotluste hindamise kvaliteedikontroll olema osa riiklike ametiasutuste teostatavatest riiklike büroode teise tasandi kontrollidest.

Soovitus 1 a)

Komisjon on nõus soovitusel 1a, mis on juba rakendatud: komisjon on alates 2008. aasta aruandest andnud riiklikele büroodele kvalitatiivset tagasisidet. Peale selle tunnustas kontrollikoda, et komisjon on andnud tagasisidet iga-aastastele tööprogrammidele juhtudel, kui eeldatavate kvaliteedistandardite saavutamiseks on vaja olnud läbivaatamist.

Soovitus 1 b)

Komisjon on osaliselt nõus soovitusel 1b. Komisjon lõpetas oma eelmise partneriotsingu andmebaasi töö probleemide tõttu kvaliteedi tagamisel. Kuigi praegu analüüsitakse alternatiivseid lahendusi partneriotsingu mehhanismile, rõhutas komisjon, et partneriotsingu andmebaasi kui sellise puudumine ei takista programmi edukat rakendamist, sest nõudlus ületab kaugelt Leonardo liikuvusprojekti toetamiseks eraldatud eelarve.

Soovitus 1 c)

Komisjon on seisukohal, et riiklike büroode ametlik ülesanne ei peaks olema aidata kaasa teistest riikidest pärit osalejatele praktikakoha otsimisele, sest see tähendaks kohustuste suurt muutust ja õiguslike suhteid muude riikide organisatsioonidega. See ei takistaks neil vahetada mitteametlikult andmeid sobivate vahendajate kohta.

KOMISJONI VASTUSED

Soovitus 1 d)

Komisjon on nõus soovitusel 1d. Komisjon arendab edasi hindajatele mõeldud hindamise käsiraamatut seoses uue veebipõhise rakenduse ja täiendatud hindamisvormiga.

Soovitus 1 e)

Komisjon märgib seoses soovitusel 1e, et ta vaatab praegu läbi oma lähenemisi kvaliteedi ja mõju kontrollküstustele, kaasates sellesse väikse kontrollnädise riiklike büroode poolt läbiviidud avalduste kvaliteedi hindamistest. Seejärel analüüsib komisjon selliste kontrollide lisaväärtust ja nende mõju ressursidele kontrollimiste tasuvuse seisukohast.

Soovitus 1 f)

Komisjon on nõus soovitusel 1f.

61.

Komisjon tervitab kontrollikoja hinnangut komisjoni ja riiklikel tasanditel olemasolevatele kontrollisüsteemidele. Nende süsteemide peamine eesmärk on pakkuda iga-aastast kindlust ELi vahendite kasutamises.

Komisjoni teavitatakse programmi tulemustest regulaarselt riiklike büroode iga-aastaste aruannetega programmi juhtimise ja rakendamise kohta, samuti saab komisjon teavet oma kvaliteedi ja mõju kontrollküstuste kaudu.

Komisjon rõhutab, et ta on jätkanud kvantitatiivsete andmete ja kvalitatiivse tagasiside kogumist osalejatelt Leonardo da Vinci liikuvusprogrammi kohta Rap4Leo kaudu, mille tulemusena on programmi nende aspektide kohta olemas algusest peale katkematud ja usaldusväärsed andmeseeriad. Kuni programmikomitee ei ole teinud otsust mõjunäitajate kohta, ei ole selge, mil määral andmed rahuldavad selliste näitajate vajadusi.

Komisjon juhib tähelepanu, et mõju saab mõõta ainult ajas. Liikmesriikidelt oodatakse aruannet programmi esimese osa kohta 2010. aastal esitatavas vahearuan-des. See panus oleks õigeaegne Leonardo tulemuslikkuse parandamiseks nii praeguses programmis kui ka uues ettevalmistatavas programmipõlvkonnas.

Peale selle rõhutab komisjon, et 2008. aasta lõpust on LLPLinki kasutatud ühtsete ja standarditud finantsaruannete ja juhtimisstatistika tootmiseks. Rap4Leo ja LLPLinki statistiliste andmete kombinatsioon tagab Leonardo da Vinci liikuvusprogrammi andmete kvaliteedi ja ühtsuse.

Komisjon on alates 2007. aastast programmi halduskomiteega arutanud programmi mõjunäitajaid, mis oleksid kohaldatavad LLP-le tervikuna. Komitee väljendas kahe komisjoni esitatud ettepaneku suhtes erapooletust ja palus täiendavat tasuvuse analüüsi. Uus ettepanek võeti vastu komitee 17. juuni 2010. aasta kohtumisel. Selle alusel ühildatakse asjaomased andmed nüüd kehtestatud näitajatega; selle esimesi tulemusi on oodata 2011. aasta keskpaigaks.

KOMISJONI VASTUSED

Toetudes nimetatud asjaoludele ja mõju-uuringutele, on komisjon seisukohal, et tal on piisav kindlus programmi tulemuslikkuses.

Soovitus 2 a)

Komisjon on nõus soovitusel 2a ja toonitab, et riiklike büroode iga-aastase tegevusaruandluse hindamise järelused on nõuetekohaselt kaasatud riiklikesse büroodesse tehtavate kontrollkäikude kavasse.

Soovitus 2 b)

Komisjon on nõus soovitusel 2b ja kavatab pärast 2011. aastaks kavandatud tööprogrammide struktuuri läbivaatamist kooskõlastada iga-aastase tegevusaruande struktuuri riiklike büroode tööprogrammide omaga.

Soovitus 2 c)

Komisjon on nõus soovitusel 2c. LLP komitee võttis komisjoni täiendatud ettepaneku vastu oma 17. juuni 2010. aasta kohtumisel. Selle alusel ühildatakse asjaomased andmed nüüd kehtestatud näitajatega; selle esimesi tulemusi on oodata 2011. aasta keskpaigaks.

Soovitus 2 d)

Komisjon on nõus soovitusel 2d ja püüab luua õigeaegselt süsteemi järgmiste programmide mõju mõõtmiseks.

Komisjon toonitab, et mõju ei saa hinnata algusest peale, vaid alles hiljem, pärast seda, kui programmi on juba mõnda aega rakendatud. Seda tehakse üldjuhul uuringute ja hindamiste alusel. Asjaolu, et LLP praegune õiguslik alus sisaldab 58 eesmärki, oli peamine keerukust suurendav tegur, mis ei teinud sobivate näitajate kindlaksmääramist lihtsamaks.

62.

Komisjon tervitab kontrollikoja aruande üldist järelust, et Leonardo da Vinci programmi liikuvusprogrammi kavandamine ja juhtimine on olulised mõjusate tulemuste saavutamiseks.

Komisjon on juba alustanud tööd ja saavutanud edu mitmes kontrollikoja märgitud punktis, nagu kvalitatiivne tagasiside iga-aastase programmitöö kohta, avalduste hindamine ja IT-vahendite täiustamine.

Komisjon nõustub, et töö tulemusnäitajatega tuleb lõpule viia.

Komisjon rõhutab, et töö programmikomiteega näitajate kehtestamiseks algas juba 2007. aastal. Peale selle on komisjon, toetudes eelmise Leonardo programmi mõju-uuringutele ja hindamistele ning praeguse programmi kättesaadavatele kvantitatiivsetele andmetele ja selles osalejate kvalitatiivsele tagasisidele, kindel, et Leonardo da Vinci liikuvusprogramm on tulemuslik.

Euroopa Kontrollikoda

Eriaruanne nr 4/2010

Kas Leonardo da Vinci programmi liikuvusprogrammi kavandamise ja juhtimise tulemusel on tõenäoline, et saadakse mõjusad tulemused?

Luxembourg: Euroopa Liidu Väljaannete Talitus

2010 – 44 lk – 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-9207-794-5

doi:10.2865/75296

Kust saab ELi väljaandeid?

Tasuta väljaanded:

- EU Bookshopi kaudu (<http://bookshop.europa.eu>);
- Euroopa Liidu esindustest või delegatsioonidest. Nende kontaktandmed saab veebisaidilt <http://ec.europa.eu> või saates faksi numbrile +352 2929-42758.

Tasulised väljaanded:

- EU Bookshopi kaudu (<http://bookshop.europa.eu>).

Tasulised tellimused (nt Euroopa Liidu Teataja aastatellimused ja Euroopa Liidu Kohtu kohtulahendite kogumikud):

- Euroopa Liidu Väljaannete Talituse edasimüüjate kaudu (http://publications.europa.eu/others/agents/index_et.htm).

LEONARDO DA VINCI PROGRAMMI LIIKUVUSPROJEKTID VÕIMALDAVAD KUTSEHARIDUSE JA KOOLITUSEGA TEGELEVATEL ORGANISATSIOONIDEL SAATA OSALEJAJD TEISE EUROOPA RIIKI, ANDES NEILE SEELÄBI VÕIMALUSE OMA PÄDEVUSE, TEADMISTE JA OSKUSTE TÄIUSTAMISEKS. ARUANNE KÄSITLEB PROGRAMMI KAVANDAMIST, JUHTIMISSÜSTEEMI, PROGRAMMITÖÖD, RAKENDAMISE ELEMENTE, KONTROLLISÜSTEEMI, ARUANDLUST NING EESMÄRKIDE, TULEMUSTE JA MÕJU SAAVUTAMISE MÕÖTMIST. ARUANNE SISALDAB SOOVITUSI, MILLE EESMÄRK ON AIDATA KOMISJONIL PROGRAMMI JUHTIMIST PARANDADA.



EUROOPA KONTROLLIKODA



Väljaannete talitus

ISBN 978-92-9207-794-5



9 789292 077945