



EUROOPAN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN

Erityiskertomus nro 22

2012

ISSN 1831-0958

**EDISTÄVÄTKÖ EUROOPAN
KOTOUTTAMISRAHASTO JA EUROOPAN
PAKOLAISRAHASTO VAIKUTTAVALLA
TAVALLA KOLMANSIEN MAIDEN
KANSALAISTEN KOTOUTTAMISTA?**



Erityiskertomus nro 22 // 2012

EDISTÄVÄTKÖ EUROOPAN KOTOUTTAMISRAHASTO JA EUROOPAN PAKOLAISRAHASTO VAIKUTTAVALLA TAVALLA KOLMANSIEN MAIDEN KANSALAISTEN KOTOUTTAMISTA?

(annettu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 287 artiklan 4 kohdan toisen alakohdan nojalla)

EUROOPAN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburg
LUXEMBURG

P. +352 4398-1
F. +352 4398-46410
Sähköposti: eca-info@eca.europa.eu
Internet: <http://eca.europa.eu>

Erityiskertomus nro 22 // 2012

Suuri määrä muuta tietoa Euroopan unionista on käytettävissä internetissä Europa-palvelimen kautta (<http://europa.eu>).

Luettelointitiedot ovat teoksen lopussa.
Luxemburg: Euroopan unionin julkaisutoimisto, 2012

ISBN 978-92-9241-052-0
doi:10.2865/50720

© Euroopan unioni, 2012
Tekstin jäljentäminen on sallittua, kunhan lähde mainitaan.

Printed in Luxembourg

SISÄLLYS

Kohta

SANASTO

I-VII **TIIVISTELMÄ**

1-16 **JOHDANTO**

6-11 **KENELLE EUROOPAN KOTOUTTAMISRAHASTON JA EUROOPAN PALUURAHASTON TUKEA MYÖNNETÄÄN?**

12-16 **TEHTÄVÄT JA VASTUUALUEET**

17-19 **TARKASTUKSEN SISÄLTÖ JA LÄHESTYMISTAPA**

20-75 **HUOMAUTUKSET**

20-41 **YKSITTÄISET HANKKEET ONNISTUIVAT, MUTTA RAHASTOJEN KOKONAISVAIKUTUSTA KOLMANSIEN MAIDEN KANSALAISTEN KOTOUTTAMISEEN EI VOITU MITATA**

24-27 TARKASTETUT JÄSENVALTIOT EIVÄT ASETTANEET ASIANMUKAISESTI KVANTIFIOITUJA TAVOITEARVOJA JA INDIKAATTOREITA...

28-33 ...JA KOMISSION EUROOPAN KOTOUTTAMISRAHASTOSTA LAATIMASSA VÄLIKERTOMUKSESSA OLII ESITETTY VAIN VÄHÄN TIETOJA

34-35 ALHAINEN KÄYTTÖASTE KAHTENA ENSIMMÄISENÄ VUONNA VÄHENTÄÄ RAHASTOJEN ODOTETTAVISSA OLEVAA VAIKUTTAVUUTTA...

36-41 ...MUTTA TARKASTETUISSA HANKKEISSA SAATIIN AIKAAN MYÖNTEISIÄ TULOKSIA JA JÄSENVALTIOT KATSOIVAT RAHASTOJEN HYÖDYTTÄVÄN KOTOUTTAMISTA

42-59 **RAHASTOJEN VAIKUTTAVUUS KOTOUTTAMISESSA ON TODENNÄKÖISESTI VÄHÄINEN, KOSKA...**

44 ...KOTOUTTAMISTOIMENPITEIDEN JAKAMINEN EUROOPAN PAKOLAISRAHASTON JA EUROOPAN KOTOUTTAMISRAHASTON KESKEN AIHEUTTAA KÄYTÄNNÖN ONGELMIA

45-47 VUOTUINEN OHJELMATYÖ AIHEUTTAA LIALLISEN MÄÄRÄN HALLINNOINTITYÖTÄ...

48 ...JA RAHOITUSJÄRJESTELYT OVAT RASKAAT

49-51 OHJELMAMALLI KÄSITTI PITKÄN TARKASTUSKETJUN JA OSA JÄSENVALTIOISTA ON ENTISESTÄÄN LISÄNNYT TÄTÄ HALLINNOLLISTA RASITUSTA...

52-59 ...JA RIITTÄMÄTÖN JOHDONMUKAISUUS JA TÄYDENTÄVYYS EU:N MUIHIN RAHASTOIHIN NÄHDEN AIHEUTTI PÄÄLLEKKÄISYYTTÄ JA SYNERGIAMENETYKSIÄ

- 60–75 VASTUUVIRANOMAISET OVAT HUOMATTAVAN SITOUTUNEITA, MUTTA KAIKILLA TASOILLA ESIINTYVÄT VIIPEET JA HALLINNOINTI- JA VALVONTAJÄRJESTELMIEN PUUTTEET SAATTAVAT HEIKENTÄÄ LISÄÄ OHJELMIEN VAIKUTTAVUUTTA**
- 62–64 LAINSÄÄDÄNNÖN ANTAMISESSA JA KOMISSION JA JÄSENVALTIOIDEN OLENNAISEN TÄRKEISSÄ TEHTÄVISSÄ ILMENI VIIPEITÄ...
- 65–66 ...JOIDEN VUOKSI KOMISSION OHJEET JÄSENVALTIOILLE VIIVÄSTYIVÄT
- 67–69 KOMISSIO EI HAVAINNUT JÄSENVALTIOIDEN SEURANTAJÄRJESTELMIEN PUUTTEITA
- 70–72 ...JA TODENTAMISVIRANOMAIISIIN JA TARKASTUSVIRANOMAIISIIN LIITTYVÄT HEIKKOUDET JA PUUTTEET OLIVAT EDELLEEN OLEMASSA
- 73–75 VASTUUVIRANOMAISET HOITAVAT SUURIMMALTA OSIN KESKEISET TEHTÄVÄNSÄ HUOLIMATTA OHJELMARAKENTEeseen JA TÄYTÄNTÖÖNPANOON LIITTYVISTÄ VAIKEUKSISTA
- 76–93 PÄÄTELMÄT JA SUOSITUKSET**
- 79–80 EUROOPAN KOTOUTTAMISRAHASTON JA EUROOPAN PAKOLAISRAHASTON VAIKUTTAVUUTTA EI VOITU MITATA**
- 81–82 TARKASTETUILLA HANKKEILLA EDISTETTIIN LAAJALTI KOTOUTTAMISTA, MUTTA KAIKKIA SAATAVILLA OLEVIA VAROJA EI KÄYTETTY**
- 83–85 RAHASTOJEN SIRPALEISUUS AIHEUTTAA SUHTEETONTA JA LIALLISTA HALLINNOLLISTA RASITUSTA EDUNSAAJILLE, JÄSENVALTIOILLE JA KOMISSIOLLE**
- 86–87 JOHDONMUKAISUUTTA JA TÄYDENTÄVYYTTÄ MUIHIN EU:N RAHASTOIHIN NÄHDEN EI OLLUT VARMISTETTU RIITTÄVÄLLÄ TAVALLA**
- 88–90 TOISTUVAT VIIPEET HAITTAAVAT TÄYTÄNTÖÖNPANOJA SEKÄ JÄSENVALTIOIDEN ETTÄ KOMISSION TASOLLA**
- 91–93 VIIPEET VAIKUTTAVIEN HALLINNOINTI- JA VALVONTAJÄRJESTELMIEN PERUSTAMISESSA JÄSENVALTIOISSA**

LIITE – TARKASTETUT HANKKEET

KOMISSION VASTAUS

SANASTO

Euroopan kotouttamisrahasto: Eurooppalainen rahasto kolmansien maiden kansalaisten kotouttamista varten. Rahastosta tuetaan kansallisia ja EU:n aloitteita, joiden tarkoituksena on helpottaa EU:n ulkopuolisista maista tulevien maahanmuuttajien kotoutumista eurooppalaisiin yhteiskuntiin.

Euroopan pakolaisrahasto: Rahastosta tuetaan EU:n jäsenvaltioiden toimia, jotka liittyvät pakolaisten ja siirtymään joutuneiden henkilöiden vastaanottamiseen sekä turvapaikkamenettelyjen yhdenmukaisuuden, tasapuolisuuden ja tehokkuuden takaamiseen.

Euroopan paluurahasto: Rahasto kannustaa kehittämään yhteistyötä EU:n jäsenvaltioiden kesken sekä niiden ja paluumaiden kesken.

Euroopan sosiaalirahasto (ESR): Yksi EU:n rakennerahastoista. Rahasto perustettiin vähentämään hyvinvointi- ja elintasoeroja EU:n jäsenvaltioiden välillä ja eri alueiden välillä.

Eurostat: Euroopan unionin tilastotoimisto, joka on yksi Euroopan komission pääosastoista.

Hallinnointi- ja valvontajärjestelmä: Joukko menettelyjä ja käytännön järjestelyjä, joiden avulla jäsenvaltio toteuttaa Solid-rahastoja.

Kolmannen maan kansalainen: Euroopan unioniin kuulumattoman maan kansalainen (muu kuin EU:n kansalainen).

Pakolainen: Kolmannen maan kansalainen, jolla on perusteltua aihetta pelätä joutuvansa vainotuksi rodun, uskonnon, kansallisuuden, poliittisen mielipiteen tai tiettyyn yhteiskuntaluokkaan kuulumisen johdosta ja joka oleskelee kotimaansa ulkopuolella ja on kykenemätön tai sellaisen pelon johdosta haluton turvautumaan sanotun maan suojaan; tai joka olematta minkään maan kansalainen oleskelee entisen pysyvän asuinmaansa ulkopuolella ja edellä mainittujen seikkojen tähden on kykenemätön tai sanotun pelon vuoksi haluton palaamaan sinne.

Sitoumus: Talousarvioon liittyvä oikeudellinen velvoite, esimerkiksi rahoituspäätös tai sopimus.

SMART-tavoitteet: Tavoitteiden tulisi olla erityiset, mitattavissa ja toteutettavissa olevat, asiaan kuuluvat ja ajallisesti määräytyt.

Solid-ohjelma: Yhteisvastuuta ja maahanmuuttovirtojen hallintaa koskevaa yleisohjelmaa ”*General programme on Solidarity and Management of Migration Flows*” toteuttaa kaudella 2007–2013 neljä rahastoa (Euroopan kotouttamisrahasto, Euroopan pakolaisrahasto, Ulkorajarahasto ja Euroopan paluurahasto).

Toissijainen suojele: Toissijaiseen suojeleluun ovat oikeutettuja hakijat, joiden kohdalla pakolaisaseman saamisen edellytykset eivät täyty, mutta jotka eivät voi palata alkuperämaahansa, koska on olemassa todellinen vaara, että he joutuvat kärsimään vakavaa haittaa (kidutus taikka epäinhimillinen tai halventava kohtelu, kuolemanrangaistus tai teloitus, mielivaltaisesta väkivallasta johtuva henkilön henkeä tai ruumiillista koskemattomuutta uhkaava vakava henkilökohtainen vaara).

Turvapaikanhakija: Henkilö, joka hakee pakolaisen asemaa tai toissijaista suojelelu.

Tutkimuksen puiteohjelma: Puiteohjelma on EU:n tärkein väline tutkimuksen rahoittamiseksi Euroopassa. Nykyinen seitsemäs tutkimuksen ja teknologian kehittämisen puiteohjelma on voimassa kauden 2007–2013.

Ulkorajarahasto: Rahasto lisää taloudellista yhteisvastuullisuutta tukemalla maita, joille EU:n ulkorajojen valvontaa koskevien yhteisten standardien täytäntöönpano aiheuttaa huomattavan taloudellisen rasitteen.

Vuosiohjelma: Jäsenvaltion työohjelma, jonka avulla monivuotista ohjelmaa pannaan täytäntöön.

TIIVISTELMÄ

I.

EU:n Solid-ohjelmalla tuetaan toimia, joilla edistetään kolmansien maiden kansalaisten kotouttamista EU:n jäsenvaltioihin ja lisätään yhteisvastuullisuutta jakamalla yhteisten ulkorajojen hallinnoinnista ja yhteisen turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikan toteuttamisesta aiheutuva taloudellinen rasite.

II.

Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksen tavoitteena oli arvioida, edistävätkö Solid-ohjelmaan osallistuvat Euroopan kotouttamisrahasto ja Euroopan pakolaisrahasto vaikuttavalla tavalla kolmansien maiden kansalaisten kotouttamista. Komissio ja jäsenvaltiot toteuttavat rahastoja yhdessä.

III.

Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että komission ja jäsenvaltioiden oli mahdotonta arvioida Solid-rahastojen vaikutusta kotouttamiseen, sillä tarkastetut jäsenvaltiot eivät määrittäneet vuosiohjelmiaan varten tarkoituksenmukaisia tavoitearvoja tai indikaattoreita. Jäsenvaltioiden raportteihin pohjautuvassa komission välikertomuksessa, jossa käsiteltiin saavutettuja tuloksia ja täytäntöönpanoa koskevia laadullisia ja määrällisiä seikkoja, ei annettu riittävästi tietoja rahastojen arviointia ja ohjausta varten. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastamasta otoksesta saatiin myönteisiä tuloksia yksittäisten hankkeiden tasolla, mutta tuloksia ei ollut mahdollista kytkeä onnistumiseen ylemmällä tasolla. Syynä tähän oli etenkin se, että vuosien 2007 ja 2008 kansallisten vuosiohjelmien toteuttamisaste oli alhainen. Myöhempiä ohjelmia ei ole vielä saatu päätökseen.

IV.

Solid-ohjelman rakenne on vähentänyt rahastojen vaikuttavuutta. Ohjelma on sirpaleinen ja työläs, ja koordinaatio EU:n muiden rahastojen kanssa on riittämätöntä. Rahoituksen hajauttaminen eri kohderyhmille, joilla kuitenkin on samankaltaiset tarpeet, on aiheuttanut ongelmia sekä viranomaisille että edunsaajille. Tämä seikka yhdessä sen kanssa, että rahastoja on lukuisia ja ohjelmatyö vuosittaista ja kolme eri viranomaista toteuttaa pitkän valvontamenettelyketjun, on johtanut rahastojen kokoon nähden suhteettoman suureen hallinnolliseen rasitteeseen. Toiminta ei ole muihin EU:n rahastoihin nähden riittävän johdonmukaista ja täydentävää, mistä seuraa päällekkäisyyksiä, menetettyjä synergiatilaisuuksia ja kaksinkertaisen rahoituksen riski.

TIIVISTELMÄ

V.

Vastuuviranomaiset hoitavat useimmiten keskeiset tehtävänsä asianmukaisesti rakenteellisista ongelmista ja henkilöstön puutteesta huolimatta. Solid-ohjelmassa on kuitenkin ilmennyt viiveitä alusta lähtien, kun sitä koskevan lainsäädännön vahvistaminen viivästyi. Tämän vuoksi ohjelmien esittäminen myöhästyi, sillä soveltamissäännöt ja ohjeet saatiin käyttöön vasta, kun ohjelmien täytäntöönpano oli jo hyvässä vauhdissa. Lisäksi syntyi väärinkäsityksiä kyseisten kolmen viranomaisen keskinäisistä rooleista.

VI.

Jäsenvaltiot esittävät yhä ohjelmia ja raportteja myöhässä, ja komission arviot ja hyväksyntä viivästyvät. Komissio ei myöskään havainnut jäsenvaltioiden hallinnointi- ja valvontajärjestelmien puutteita riittävän ajoissa, ja yhdessä jäsenvaltiossa ilmenee edelleen todentamis- ja tarkastusviranomaisiin liittyviä puutteita.

VII.

Tilintarkastustuomioistuin suosittaa seuraavaa:

- a) Lainsäätäjän olisi yksinkertaistettava ohjelmasuunnittelun järjestelyjä siten, että yksi kansallinen ohjelma kattaisi koko jakson.
- b) Komission ja jäsenvaltioiden olisi hallinnointi- ja valvontajärjestelmiä luodessaan suhteutettava ne asianomaisiin tukimääriin ja resursseihin kohdistuviin vaikutuksiin sekä hyödynnettävä vastaavista rahastoista aiemmin saatuja kokemuksia.
- c) Komission olisi laadittava kotouttamisesta perusteellinen tarpeidenarviointi, joka käsittää niin EU:n kuin kolmansien maiden kansalaiset. Arvion pohjalta olisi suunniteltava rahastoa/rahastoja varten tarkoituksenmukainen rakenne, jossa ei enää eroteltaisi kohderyhmiä kansallisuuden perusteella ja joka vastaisi lopullisten edunsaajien tarpeita. Määrittäessä, että rahoitusta on ensisijaisesti myönnettävä kolmansien maiden kansalaisia varten, varmistettaisiin, että nämä saavat tarvitsemansa erityishuomion.
- d) Komission olisi enemmän painotettava sitä, että jäsenvaltiot antavat sille konkreettisia yksityiskohtaisia tietoja siitä, miten EU-varojen käytön johdonmukaisuudesta ja täydentävyydestä on huolehdittu.
- e) Komission ja jäsenvaltioiden olisi perustettava paikallinen yhteinen indikaattorijärjestelmä, ja jäsenvaltioiden olisi määritettävä kansallisille ohjelmille tavoitearvot.
- f) Uuden ohjelman alkaessa komission olisi varmistettava, että tärkeimmät suuntaviivat ovat käytettävissä jo ennalta ja että jäsenvaltiot ovat perustaneet asianmukaiset hallinnointi- ja valvontajärjestelmät.

JOHDANTO

1. Kolmansien maiden kansalaisten¹ kotouttaminen on tärkeällä sijalla jäsenvaltioiden poliittisella asialistalla, ja EU on viimeisten kymmenen vuoden aikana lisännyt huomattavasti aktiivisuuttaan tällä alalla. EU:ssa ei ole virallista määritelmää kotouttamisesta, mutta maahanmuuttajien kotouttamispolitiikan yhteisissä peruseriaatteissa katsotaan kotouttamisen olevan ”dynaaminen kaksisuuntainen prosessi, jonka aikana sekä maahanmuuttajat että jäsenvaltioiden asukkaat joutuvat joustamaan” ja johon ”kuuluu Euroopan unionin perusarvojen kunnioittaminen”². Yhteisissä peruseriaatteissa yksilöidään seuraavat kotouttamisen keskeiset osatekijät: työllistyminen, tiedot vastaanottavan yhteiskunnan kielestä ja kulttuurista, koulutus, tasavertainen tuotteiden ja palvelujen saatavuus ja osallistuminen poliittiseen toimintaan.
2. Kotouttamispolitiikka on kehittynyt osana maahanmuuttopolitiikkaa, joka on valtion suvereniteetin ydinkysymyksiä ja kuului siksi kauan suurelta osin yksittäisten jäsenvaltioiden toimivaltaan. Amsterdamin sopimuksen tullessa voimaan vuonna 1999 Euroopan unioni³ sai lisää toimivaltuuksia maahanmuuton osalta. Se sitoutui luomaan ”vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen”. Vuonna 1999 Tampereella kokoontunut Eurooppa-neuvosto totesi päätelmissään, että EU:n ”on varmistettava jäsenvaltioidensa alueella laillisesti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten oikeudenmukainen kohtelu”, ja vaati ”tehokkaampaa kotouttamispolitiikkaa”, jonka avulla olisi pyrittävä takaamaan kolmansien maiden kansalaisille oikeudet ja velvollisuudet, jotka ovat verrattavissa EU:n kansalaisten oikeuksiin ja velvollisuuksiin.
3. Kotouttamispolitiikka kuuluu yhä jäsenvaltioiden toimivaltaan, mutta jäsenvaltiot myöntävät, että ”yksittäisen jäsenvaltion epäonnistuminen tuloksellisen kotouttamispolitiikan kehittämisessä ja täytäntöönpanossa voi aiheuttaa erilaisia haittavaikutuksia muissa jäsenvaltioissa ja koko Euroopan unionissa”⁴. Lisäksi onnistunutta kotouttamista pidetään ratkaisevan tärkeänä EU:n taloudelliselle ja sosiaaliselle yhteenkuuluvuudelle sekä maahanmuuton kilpailukykyisen ja kestäväen talouden rakentamiseen liittyvän myönteisen potentiaalin täysimääräiselle toteutumiselle⁵.

¹ Euroopan unioniin kuulumattoman maan kansalaiset (muut kuin EU:n kansalaiset).

² Neuvoston ja jäsenvaltioiden hallitusten edustajien 19. marraskuuta 2004 vahvistamat maahanmuuttajien kotouttamispolitiikan yhteiset peruseriaatteen Euroopan unionissa.

³ Tuolloin Euroopan yhteisö.

⁴ Maahanmuuttajien kotouttamispolitiikan yhteisiä peruseriaatteita koskevat neuvoston päätelmät, johdanto-osan 4 kappale.

⁵ Tukholman ohjelma 2009, Yhteinen toimintasuunnitelma 2011, Yhteistä toimintasuunnitelmaa koskevat neuvoston päätelmät 2011 ja EU 2020 -strategia.

4. EU pyrkii luomaan kolmansien maiden kansalaisten kotouttamiseen sovellettavat johdonmukaiset puitteet⁶ lähinnä kolmea eri lähestymistapaa käyttäen. Ensinnäkin EU kehittää lainsäädännöllistä kehystä / sääntelykehystä hyväksymällä alaa koskevia välineitä, jotka joko ovat tai eivät ole oikeudellisesti sitovia⁷. Toiseksi EU helpottaa verkostojen ja käsikirjojen avulla hyvien käytäntöjen vaihtoa jäsenvaltioiden kesken⁸. Kolmanneksi EU tukee kotouttamista rahoitusvälineiden ja etenkin yhteisvastuuta ja maahanmuuttovirtojen hallintaa koskevaan yleisohjelmaan (2007–2013) kautta (Solid-ohjelma, ks. **taulukko**).

⁶ KOM(2005) 389 lopullinen, 1. syyskuuta 2005, yhteinen toimintasuunnitelma kotouttamiselle – puitteet kolmansien maiden kansalaisten kotouttamiselle Euroopan unionissa.

⁷ Yhteiset peruseriaatteet eivät ole sitovia suuntaviivoja.

⁸ Esimerkkeinä mainittakoon kotouttamisasioiden kansalliset yhteyspisteet, Euroopan kotouttamisfoorumi ja kotouttamisen käsikirjat.

TAULUKKO

SOLID-OHJELMAAN OSALLISTUVAT RAHASTOT, VUODET 2007–2013

Rahoitusväline	Täytäntöönpanokausi	EU:n varat (miljoonaa euroa)
Euroopan kotouttamisrahasto	2007–2013	830
Euroopan pakolaisrahasto	2008–2013	623
Ulkorajarahasto	2007–2013	1 908
Euroopan palauttamisrahasto	2008–2013	681
Yhteensä		4 043

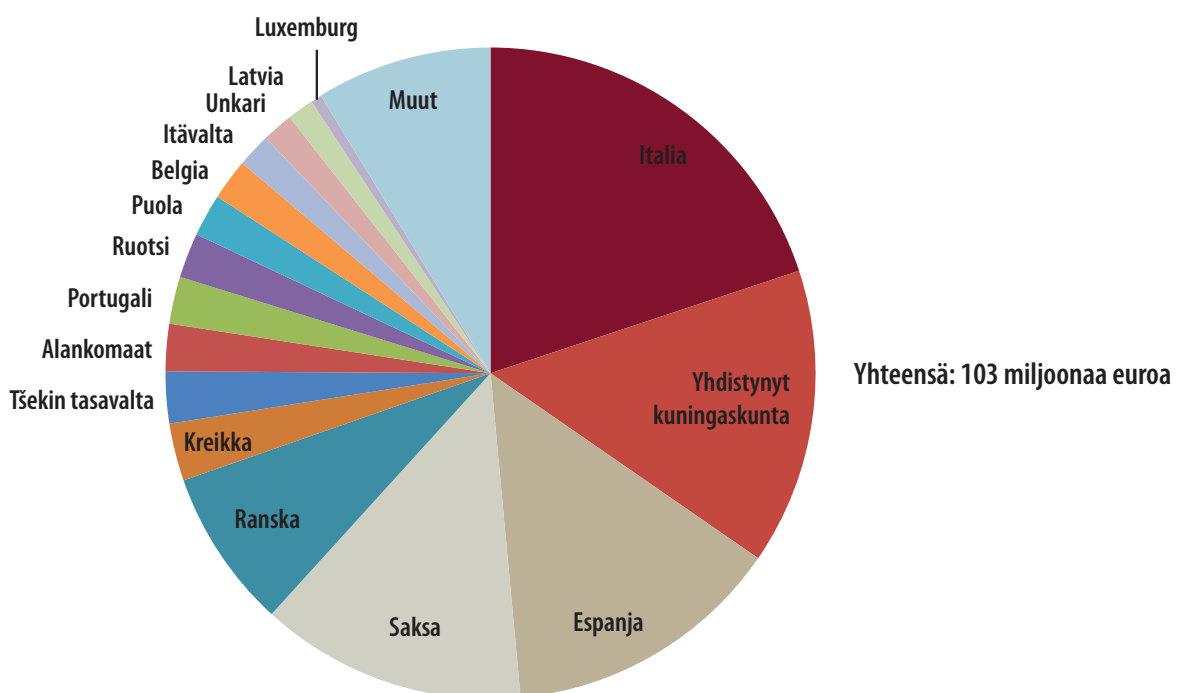
Huom: Eritellyt määrät eivät pyöristyksen vuoksi välttämättä täsmää yhteismääriin.

Lähde: Euroopan komissio.

5. Solid-ohjelman tarkoituksena on parantaa maahanmuuttovirtojen hallintaa Euroopan unionin tasolla ja lisätä jäsenvaltioiden yhteisvastuullisuutta. Ohjelma on mukana jakamassa taloudellista rasiitetta, joka aiheutuu yhteisten ulkorajojen yhdenmetystä hallinnasta sekä yhteisen turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikan täytäntöönpanosta. Ohjelmaan osallistuu neljä rahastoa: ulkorajarahasto, Euroopan paluurahasto, Euroopan pakolaisrahasto ja eurooppalainen rahasto kolmansien maiden kansalaisten kotouttamista varten. **Kaaviossa 1** esitetään Euroopan kotouttamisrahaston sitoumukset jäsenvaltioittain jaoteltuna.

KAAVIO 1

EUROOPAN KOTOUTTAMISRAHASTON SITOUMUKSET JÄSENVALTIOITTAIN VUONNA 2010



Lähde: Euroopan kotouttamisrahaston varojen kohdentamista koskevat laskelmat vuodelta 2010.

KENELLE EUROOPAN KOTOUTTAMISRAHASTON JA EUROOPAN PALUURAHASTON TUKEA MYÖNNETÄÄN?

6. Ohjelmaan osallistuvista neljästä rahastosta kaksi liittyy kotouttamiseen. Euroopan kotouttamisrahasto auttaa jäsenvaltioita edistämään kolmansien maiden kansalaisten sosiaalista, yhteiskunnallista ja kulttuurista kotoutumista Euroopan yhteiskuntiin (ks. *laatikko 1*)⁹. Oikeusperustansa mukaan rahaston tulisi ensisijaisesti keskittyä vasta maahan saapuneiden kolmansien maiden kansalaisten kotouttamiseen.
7. Euroopan pakolaisrahaston tarkoituksena on tukea turvapaikkapolitiikkaa. Se pyrkii lujittamaan jäsenvaltioiden ponnisteluja pakolaisten ja siirtymään joutuneiden henkilöiden vastaanottamiseksi, kotouttamistoimenpiteet mukaan lukien (ks. *laatikko 2*)¹⁰.
8. Euroopan kotouttamisrahastosta ja Euroopan pakolaisrahastosta voidaan myöntää rahoitusta määrä, joka vastaa enintään 50:tä prosenttia tukikelpoisista hankekuluista, erityistapauksissa jopa 75:tä prosenttia. Loppuosa rahoitetaan kansallisista lähteistä.

⁹ Neuvoston päätös 2007/435/EY, tehty 25 päivänä kesäkuuta, eurooppalaisen rahaston perustamisesta vuosiksi 2007–2013 kolmansien maiden kansalaisten kotouttamista varten osana yhteisvastuuta ja maahanmuuttovirtojen hallintaa koskevaa yleisohjelmaa (kotouttamisrahastosta tehty päätös) (EUVL L 168, 28.6.2007, s. 18). Komission päätös 2008/457/EY, tehty 5 päivänä maaliskuuta 2008, neuvoston päätöksen 2007/435/EY soveltamissäännöistä (EUVL L 167, 27.6.2008, s. 69).

¹⁰ Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös N:o 573/2007/EY, tehty 23 päivänä toukokuuta 2007, Euroopan pakolaisrahaston perustamisesta vuosiksi 2008–2013 osana yhteisvastuuta ja maahanmuuttovirtojen hallintaa koskevaa yleisohjelmaa ja neuvoston päätöksen 2004/904/EY kumoamisesta (pakolaisrahastosta tehty päätös) (EUVL L 144, 6.6.2007, s. 1). Komission päätös 2008/22/EY, tehty 19 päivänä joulukuuta 2007, päätöksen N:o 573/2007/EY soveltamissäännöistä (EUVL L 7, 10.1.2008, s. 1).

Euroopan kotouttamisrahaston hanketta, joka koskee kolmansien maiden kansalaisia, toteuttaa Tšekin tasavallassa kotouttamiseen liittyvää neuvontaa antava keskus *Poradna pro integraci*



© Poradna pro integraci.

LAATIKKO 1

EUROOPAN KOTOUTTAMISRAHASTON TAVOITTEET (KOTOUTTAMISRAHASTOSTA TEHDYN PÄÄTÖKSEN 3 ARTIKLA)

Euroopan kotouttamisrahastosta voidaan tukea

- a) kotoutumisprosessia tukevien maahanpääsymenettelyjen kehittämistä ja täytäntöönpanoa
- b) kehittää ja panna täytäntöön vasta maahan saapuneiden kolmansien maiden kansalaisten kotouttamisprosessia jäsenvaltioissa
- c) parantaa jäsenvaltioiden kykyä kehittää, panna täytäntöön, seurata ja arvioida kolmansien maiden kansalaisten kotouttamista koskevia politiikkoja ja toimenpiteitä
- d) harjoittaa tietojen ja parhaiden käytänteiden vaihtoa ja yhteistyötä jäsenvaltioissa ja niiden välillä.

LAATIKKO 2

EUROOPAN PAKOLAISRAHASTON TUKEEN OIKEUTETUT KOTOUTTAMISTOIMET (PAKOLAISRAHASTOSTA TEHDYN PÄÄTÖKSEN 3 ARTIKLA)

Euroopan pakolaisrahasto voi tukea muun muassa toimia, jotka liittyvät sellaisten 6 artiklassa tarkoitettujen henkilöiden kotouttamiseen, joiden oleskelu tietyssä jäsenvaltiossa on pysyvää ja vakiintunutta (pakolaiset, toissijaista suojelua saavat henkilöt, turvapaikanhakijat).

Tällaisia toimia ovat muun muassa seuraavat:

- a) opastus ja tuki esimerkiksi majoituksen, toimeentulotuen, työmarkkinoille pääsyn, sosiaaliavun sekä fyysisen ja psyykkisen terveydenhoidon järjestämisessä
- b) toimet kyseisten henkilöiden sopeuttamiseksi jäsenvaltion yhteiskuntaan sosiaalisella ja kulttuurisella tasolla sekä Euroopan unionin perusoikeuskirjassa vahvistettujen perusarvojen sisäistämiseksi
- c) toimenpiteet, joiden tarkoituksena on kannustaa kyseisten henkilöiden pysyvää osallistumista jäsenvaltion yhteiskunta- ja kulttuurielämään
- d) yleissivistävää ja ammatillista koulutusta sekä pätevyysien ja tutkintojen tunnustamista koskevat toimenpiteet
- e) toimenpiteet, joiden tarkoituksena on auttaa asianomaisia henkilöitä ottamaan vastuu omasta elämästään ja olemaan omavaraisia
- f) toimenpiteet, joilla edistetään mielekkäitä yhteyksiä ja rakentavaa vuoropuhelua vastaanottavan yhteiskunnan kanssa
- g) toimenpiteet, joilla autetaan kyseisiä henkilöitä hankkimaan uusia taitoja, kuten kielikoulutusta
- h) toimenpiteet, joilla edistetään kyseisten henkilöiden yhtäläisiä mahdollisuuksia asioida ja saada yhtäläistä kohtelua asioidessaan julkisissa laitoksissa.

9.

Euroopan kotouttamisrahaston tarkoituksena on kotouttaa kolmansien maiden kansalaisia, siis muita kuin EU:n kansalaisia. Vuonna 2010 EU:n alueella asui 32,5 miljoonaa ulkomaalaista eli henkilöä, jotka eivät ole asuinmaansa kansalaisia. Tämä vastaa 6,5 prosenttia EU:n kokonaisväestöstä. Näistä (ks. **kaavio 2**) 20,2 miljoonaa oli kolmansien maiden kansalaisia ja siten mahdollisesti oikeutettuja hyötymään Euroopan kotouttamisrahaston tai Euroopan pakolaisrahaston tuesta. Loput 12,3 miljoonaa oli EU:n kansalaisia, jotka asuvat muussa jäsenvaltiossa kuin kansalaisuusjäsenvaltiossaan¹¹. EU:n kansalaiset eivät ole oikeutettuja Euroopan kotouttamisrahaston tai Euroopan pakolaisrahaston tukeen, mutta saattavat kuulua muiden EU:n rahastojen, kuten ESR:n, tuen piiriin.

¹¹ Eurostat, *Statistics in focus* 34/2011.

KAAVIO 2

EUROOPAN UNIONISSA ASUVAT ULKOMAALAISET VUONNA 2010



Huom. Pakolaisia ja turvapaikanhakijoita koskevat tiedot ovat vuodelta 2009. Eritellyt määrät eivät pyöristyksen vuoksi välttämättä täsmää yhteismääriin.

Lähde: Eurostat, YK:n pakolaisjärjestö UNHCR.

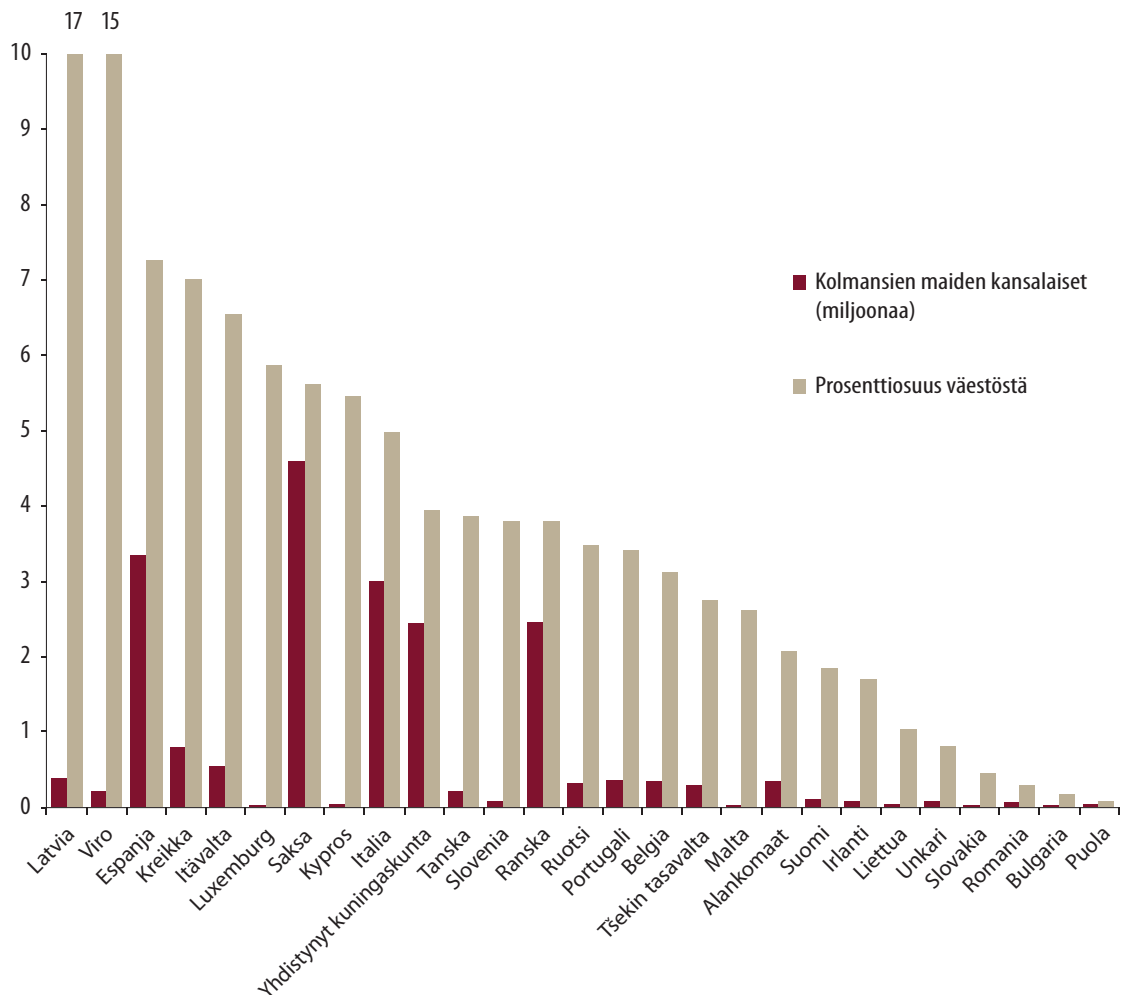
10. Kolmansien maiden kansalaisten osuus vaihtelee jäsenvaltioittain, kuten **kaaviosta 3** ilmenee.
11. Kolmansien maiden kansalaiset ja valtiottomat henkilöt, jotka ovat anoneet turvapaikkaa (turvapaikanhakijat) tai joille on myönnetty pakolaisasema tai toissijainen suojeluasema, eivät voi hyötyä Euroopan kotouttamisrahaston tuesta, mutta he saattavat kuulua Euroopan pakolaisrahaston kohderyhmään¹². Vuonna 2010 EU:ssa kirjattiin 258 940 turvapaikkahakemusta¹³.

¹² Euroopan pakolaisrahaston kohderyhmään sisältyvät myös "uudelleensijoitetut" henkilöt (jotka on siirretty kolmannesta maasta EU:n jäsenvaltioon).

¹³ Eurostat, *Statistics in focus* 48/2011.

KAAVIO 3

KOLMANSIEN MAIDEN KANSALAISET PROSENTTIOSUUTENA MAAN VÄESTÖSTÄ JA ABSOLUUTTISINA LUKUINA VUONNA 2010



Lähde: Eurostat ja sisäasioiden pääosaston Euroopan kotouttamisrahaston tukea koskevat laskelmat.

TEHTÄVÄT JA VASTUUALUEET

- 12.** Kaikkien neljän Solid-rahaston hallinnointi- ja valvontasäännökset ovat samanlaiset, ja ne pannaan täytäntöön yhteisen hallinnoinnin mukaisesti. Tämä hallinnointiperiaate tarkoittaa, että jäsenvaltiot vastaavat rahoitettavien toimien (operatiivisesta ja taloudellisesta) täytäntöönpanosta, kun taas komissio kantaa vastuun talousarvion yleisestä toteuttamisesta. Komissio vahvistaa jokaisen rahaston käytöstä strategiset suuntaviivat, joissa esitetään EU:n ohjelmakehys. Kukin osallistuva jäsenvaltio valmistelee monivuotisen ohjelman, jossa strategiset suuntaviivat muunnetaan vastaamaan jäsenvaltion tarpeita.
- 13.** Monivuotinen ohjelma pannaan täytäntöön vuosiohjelmien avulla, ja molemmille näistä on saatava komission hyväksyntä. Jäsenvaltiot esittävät loppuraportin aina vuosiohjelman päätyttyä.
- 14.** Komission vastuulla on myös varmistaa, että jäsenvaltiot ovat ottaneet käyttöön tarkoituksenmukaiset hallinnointi- ja valvontajärjestelmät, että rahoitettujen hankkeiden kohdalla huolehditaan asianmukaisesti tiedottamisesta, julkaisemisesta ja seurannasta ja että toimet ovat muihin relevantteihin EU:n toimintapolitiikkoihin ja aloitteisiin nähden johdonmukaisia ja täydentäviä niitä.
- 15.** Komissio kohdentaa jäsenvaltioiden vastuulla olevaan täytäntöönpanoon seuranta tarkastamalla hallinnointi- ja valvontajärjestelmiä kuvaavat asiakirjat, etenemis- ja loppuraporttien avulla sekä tekemällä tarkastus- ja seurantakäyntejä jäsenvaltioihin.
- 16.** Jäsenvaltioiden hallinnointi- ja valvontajärjestelmiin (ks. **kaavio 5**) kuuluvat seuraavat osatekijät:
- Vastuuviranomainen, joka vastaa monivuotisen ohjelman hallinnoinnista ja täytäntöönpanosta. Se toimittaa erityisesti monivuotiset ja vuosiohjelmat komissiolle, valitsee toimet ja tarkistaa lopullisen edunsaajan ilmoittamien menojen tukikelpoisuuden¹⁴.
 - Tarkastusviranomainen, joka tarkastaa hallinnointi- ja valvontajärjestelmien toiminnan¹⁵.
 - Todentamisviranomainen, joka todentaa, että ilmoitetut menot ovat sääntöjen mukaiset¹⁶.

¹⁴ Euroopan kotouttamisrahaston osalta tehtävistä on säädetty päätöksen 2007/435/EY 25 artiklassa.

¹⁵ Euroopan kotouttamisrahaston osalta tehtävistä on säädetty päätöksen 2007/435/EY 28 artiklassa.

¹⁶ Euroopan kotouttamisrahaston osalta tehtävistä on säädetty päätöksen 2007/435/EY 27 artiklassa.

TARKASTUKSEN SISÄLTÖ JA LÄHESTYMISTAPA

17. Tarkastuksen yleistavoite ja keskeinen tarkastuskysymys oli arvioida, edistetäänkö Solid-ohjelmalla Euroopan kotouttamisrahaston ja Euroopan pakolaisrahaston kautta vaikuttavalla tavalla kolmansien maiden kansalaisten kotouttamista. Pääasiallinen tarkastuskysymys jaettiin seuraaviksi osakysymyksiksi:

- a) Saadaanko Solid-rahastojen tuloksille vahvistus ohjelman vaikuttavan seurannan ja arvioinnin avulla?
- b) Edistikö rahastojen rakenne niiden vaikuttavaa täytäntöönpanoa?
- c) Hallinnoidaanko Solid-ohjelmaan kuuluvien kotouttamistoimenpiteiden täytäntöönpanojärjestelmiä hyvin?

18. Tarkastuksessa keskityttiin sekä Euroopan kotouttamisrahaston että Euroopan pakolaisrahaston kohdalla komission ja jäsenvaltioiden yhteisvastuuta ja maahanmuuttovirtojen hallintaa koskevan kehyksen hallinnointi- ja valvontajärjestelmiin kaudella 2007–2013. Tuloksia arvioitiin pääasiassa niiden vuosiohjelmien pohjalta, jotka oli saatu päätökseen tarkastuksen alkuun mennessä (vuosiohjelmat 2007 ja 2008). Tarkastuksessa ei suoraan arvioitu kotouttamistoimenpiteiden vaikuttavuutta jäsenvaltioissa.

19. Tarkastus perustui

- a) asiakirjojen läpikäyntiin ja haastatteluihin; asiakirjat käsittelivät Solid-rahastoja koskevaa valmistelu-, täytäntöönpano- ja arviointityötä komissiossa; komissiossa haastateltiin sisäasioiden pääosaston virkamiehiä ja, tiedonkeruutarkoituksessa, myös työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosaston virkamiehiä
- b) Euroopan kotouttamisrahaston ja Euroopan pakolaisrahaston hallinnointi- ja valvontajärjestelmien tiettyjen osatekijöiden tarkastukseen viidessä jäsenvaltiossa (Luxemburg, Portugali, Saksa, Tšekin tasavalta ja Yhdistynyt kuningaskunta); tarkastukseen kuului haastatteluja vastuuviranomaisten, tarkastusviranomaisten ja todentamisviranomaisten luona; jäsenvaltioiden valinta perustui kolmansien maiden kansalaisten lukumäärään ja osuuteen, osuuteen Euroopan kotouttamisrahaston sitoumuksista sekä kotouttamista koskevan lainsäädännön kehittyneisyyteen MIPEX-indeksin mukaisesti mitattuna¹⁷
- c) tarkastuskäynteihin paikalle; käynnit koskivat 22:ta jo päätökseen saatua hanketta valituissa jäsenvaltioissa; hankkeet sisältyivät vuosiohjelmiin 2007 (Euroopan kotouttamisrahasto) sekä 2008 ja 2009 (Euroopan pakolaisrahasto ja Euroopan kotouttamisrahasto), ja otos perustui harkintaan (eikä siis ollut tilastollinen) (ks. *liite*)
- d) komission lainsäädäntöehdotusten läpikäyntiin; lainsäädäntöehdotukset koskivat turvapaikka- ja maahanmuuttorahastoa ja asiaan liittyviä yleisiä säännöksiä kaudelle 2014–2020.

¹⁷ Maahanmuuttajien kotouttamispolitiikan indeksillä (Migrant Integration Policy Index) mitataan, kuinka kehittyntä on lainsäädäntö, joka koskee maahanmuuttajien kotouttamista EU:n jäsenvaltioissa ja valituissa EU:hun kuulumattomissa maissa.

HUOMAUTUKSET

YKSITTÄISET HANKKEET ONNISTUIVAT, MUTTA RAHASTOJEN KOKONAISVAIKUTUSTA KOLMANSIEN MAIDEN KANSALAISTEN KOTOUTTAMISEEN EI VOITU MITATA

- 20.** Rahastojen kokonaisvaikutusta kolmansien maiden kansalaisten kotouttamiseen on mahdollista mitata ainoastaan hanketulosten tasolla. Tämä johtuu siitä, että tarkastetuissa jäsenvaltioissa ja komissiossa ei ole käytössä tarkoituksenmukaista seuranta- ja arviointijärjestelmää. Ohjelmasiakirjoissa ei mainittu mitattavissa olevia indikaattoreita ja määrällisiä tavoitearvoja, joten tuloksia ei ollut mahdollista mitata. Välikertomus saavutetuista tuloksista ja rahaston täytäntöönpanoa koskevista laadullisista ja määrällisistä seikoista¹⁸ oli puutteellinen, joten siitä oli vain vähän hyötyä arvioitaessa rahastojen vaikuttavuutta. Vuosien 2007 ja 2008 ohjelmien toteuttamisaste oli alhainen, mutta tarkastetuilla hankkeilla kyllä selvästi edistettiin kolmansien maiden kansalaisten kotouttamista.
- 21.** Tilintarkastustuomioistuimien tarkasti viiden jäsenvaltion osalta (ks. kohta 19) Euroopan kotouttamisrahaston ja Euroopan pakolaisrahaston monivuotiset ohjelmat, vuosiohjelmat 2007, 2008 ja 2011 sekä päätökseen saatujen vuosiohjelmien loppuraportit. Näihin maihin tehtyjen tarkastuskäyntien aikana tarkastettiin paikalla 22 päätökseen saatua hanketta (ks. *liite*).
- 22.** Arvioidakseen Solid-rahastojen kotouttamistoimien onnistumista tilintarkastustuomioistuimien tutki, oliko vuosiohjelmiin sisällytetty SMART-tavoitteet ja niiden tueksi mitattavissa olevat indikaattorit. Tilintarkastustuomioistuimen tarkoituksena oli selvittää, missä määrin yksittäiset hankkeet ja vuosiohjelmat edistivät monivuotisten ohjelmien toteutumista ja hyödynnettiinkö hanke- ja ohjelmaraportoinnissa indikaattoreita ja tavoitearvoja, jotka oli asetettu.
- 23.** Jäsenvaltioiden on ohjelman vaikuttavan ohjauksen edistämiseksi esitettävä arviointikertomuksia, joita komissio hyödyntää kootessaan Euroopan parlamenttia ja neuvostoa varten välikertomuksen saavutetuista tuloksista ja rahastojen täytäntöönpanoa koskevista laadullisista ja määrällisistä seikoista.

¹⁸ Euroopan kotouttamisrahastosta tehdyn komission päätöksen 48 artiklan 3 kohdan b alakohdassa todetaan, että komissio toimittaa "välikertomuksen saavutetuista tuloksista ja rahaston täytäntöönpanoa koskevista laadullisista ja määrällisistä seikoista". Kyseisestä asiakirjasta käytetään jäljempänä nimitystä välikertomus.

Euroopan kotouttamisrahaston hanketta toteuttaa Luxemburgissa siirtotyöläisiä tukeva yhdistys
Association de Soutien aux Travailleurs Immigrés (ASTI)



© Euroopan komissio.

TARKASTETUT JÄSENVALTIOT EIVÄT ASETTANEET ASIANMUKAISESTI KVANTIFIOITUJA TAVOITEARVOJA JA INDIKAATTOREITA...

- 24.** Jäsenvaltioiden edellytettiin täyttävän vuosiohjelmien yhteydessä osion, joka käsitteli määrällisesti mitattavia tuloksia, mutta kyseisten viiden jäsenvaltion vuosiohjelmien osalta tarkastetuista toimista vain noin puolessa oli asetettu mitattavissa olevat tavoitearvot. Komissio ei havainnut eikä korjannut tätä puutetta (ks. kohdat 67–69). Lisäksi suurin osa asetetuista tavoitearvoista koski ainoastaan hankkeiden tai osallistujien lukumäärää sen sijaan, että hankkeita olisi mitattu yksityiskohtaisemminkin (esimerkiksi pätevyyden saavuttaneiden osallistujien osuus).
- 25.** Tilintarkastustuomioistuin myöntää, että kotouttamista on vaikea mitata - etenkin, kun pyritään arvioimaan tiettyjen välineiden vaikutusta. Komissio on kuitenkin osoittanut¹⁹, että rahoitettujen toimien tuotokseen ja seurauksiin liittyviä indikaattoreita on mahdollista määrittää. Esimerkkejä tarkastetuissa jäsenvaltioissa käytetyistä indikaattoreista esitetään **laatikossa 3**.

¹⁹ Solid-komitealle esitetty asiakirja, SOLID/2007/27.

ESIMERKKEJÄ TARKASTETUISSA OHJELMISSA KÄYTETYISTÄ INDIKAATTOREISTA

Myönteinen esimerkki 1: Mitattavissa oleva tuotosindikaattori, johon liittyy tavoitearvo ja tieto nykytilanteesta

- o **Toimenpiteen tavoite:** Kolmansien maiden kansalaisille tarkoitettujen kurssien laatiminen ja järjestäminen (kielikurssit, kansalaiskasvatuskurssit...).
- o **Tuotosindikaattori:** Osallistuvien kolmansien maiden kansalaisten lukumäärä ja tyyppi.
- o **Tavoitearvo:** 300 osallistujaa kolmansien maiden kansalaisten joukosta (osallistujien kokonaismäärä vuosina 2007–2013).
- o **Lähtötilanne:** Tällaisia kursseja ei ollut aiemmin järjestetty.

Myönteinen esimerkki 2: Edellä mainittuun toimenpiteeseen liittyvät mitattavissa olevat seurausindikaattorit

- o **Seurausindikaattori:**
 - Niiden kolmansien maiden kansalaisten lukumäärä, jotka ovat tyytyväisiä toimintaan.
 - Niiden kolmansien maiden kansalaisten lukumäärä, jotka saivat kurssin menestyksekkäästi päätökseen.

Kielteinen esimerkki: Kahta tuotosindikaattoria ei ollut määritelty selvästi, joten ne olivat mahdollisesti päällekkäisiä eikä niiden toteutumista voitu mitata

- o **Toimenpiteen tavoite:** Perustetaan maahanmuuttajien ja vastaanottavan yhteiskunnan kohtauspaikkoja (kulttuurienvälistä vuorovaikutusta ja tietoisuuden lisäämistä koskevat toimet).
- o **Tuotosindikaattori:** Keskustelujen lukumäärä ja tyyppi; keskustelunaiheet luokiteltiin ”pinnallisiin” ja ”henkilökohtaisempiin”.
- o **Tuotosindikaattori:** Osallistujien lukumäärä ja luokittelu: ”vanhemmat ja lapset”, ”nuoriso ja lapset”.

- 26.** Tarkastetut jäsenvaltiot sisällyttivät usein loppuraportteihinsa kvantifioituja tuotoksia, mutta vain harvoissa tapauksissa oli asetettu tavoitearvot, joihin nähden onnistumista voitiin arvioida. Silloinkin, kun hankkeet oli loppuraporteissa arvioitu riittävällä tavalla, arvioinneista ei aina ollut mahdollista saada kattavaa käsitystä siitä, miten vuosiohjelmien ja monivuotisten ohjelmien tavoitteiden saavuttamisessa oli edistytty.
- 27.** Ohjelmasuunnittelussa ja raportoinnissa oli puutteita kansallisella tasolla, mistä seurasi, että tuloksia ei voida arvioida yksiselitteisesti. Jäsenvaltiot ja komissio eivät kykene arvioimaan, ovatko rahastot saavuttaneet tavoitteensa vaikuttavasti. Tulokset voidaan selvittää vain hanketasolla, ja silloinkin ainoastaan niissä tapauksissa, joissa selkeät tavoitearvot ja indikaattorit on asetettu.

²⁰ Päätöksen 2007/435/EY 48 artikla.

**...JA KOMISSION EUROOPAN KOTOUTTAMISRAHASTOSTA LAATIMASSA
VÄLIKERTOMUKSESSA OLI ESITETTY VAIN VÄHÄN TIETOJA**

- 28.** Säännösten mukaan komission piti toimittaa välikertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle viimeistään 31 päivänä joulukuuta 2010²⁰. Välikertomus esitettiin kuitenkin lähes vuotta myöhemmin, 5. joulukuuta 2011, koska:
- jäsenvaltiot toimittivat vuosiohjelmista laaditut loppuraporttinsa myöhässä tai raportit olivat puutteellisia ja
 - säännöksissä asetettu aikataulu oli epärealistinen.
- 29.** Välikertomuksessa ei esitetä ohjelmien osalta muita määrällisiä tuloksia kuin kussakin jäsenvaltiossa rahoitettujen hankkeiden lukumäärä ja kunakin painopisteen mukaisten hankkeiden rahoittamiseen osallistuneiden jäsenvaltioiden lukumäärä. Kertomukseen sisältyvässä taulukossa, josta otsikon mukaan ilmenee tosiasiallisesti rahoitettujen toimien tyyppi, on useita puutteita:
- se perustuu vain suunnitelmiin eikä tosiasialliseen täytäntöönpanoon,
 - se ei sisällä tietoja käytetyistä rahamääristä ja
 - siinä on tiettyjä virheitä (esimerkkinä mainittakoon hanke, jossa henkilöitä valmisteltiin Saksaan tapahtuvaan maahanmuuttoon; hanke havaittiin tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksen aikana, mutta tämän tyyppistä toimintaa ei mainittu taulukossa).

- 30.** Asianmukaisesti kvantifioitujen tulosten puuttuminen välikertomuksesta johtuu ainakin osittain siitä, että ei ollut määritetty pakollisia yhteisiä indikaattoreita, jotka mahdollistaisivat tulosten vertailemisen jäsenvaltioiden välillä. Valmistellessaan tulevaa jälkiarviointia komissio on nyt pyrkinyt korjaamaan vertailukelpoisten tietojen puutetta pyytämällä jäsenvaltioilta yhteisiin perusindikaattoreihin perustuvia tietoja. Koska indikaattoreita ei määritetty ennalta eikä tietoja kerätty täytäntöönpanon aikana, arviointi ei ole kovinkaan luotettava ja käyttökelpoinen, ja koostamisprosessista tulee tehoton. Kauden 2014–2020 osalta komissio ehdottaa, että kehitetään joukko pakollisia yhteisiä indikaattoreita ohjelman alusta lähtien.
- 31.** Välikertomuksessa mainitaan esimerkkihankkeita tarkoituksena kuvata, minkä tyyppisiä toimia on toteutettu, mutta esimerkkien edustavuudesta (lukumäärän tai arvon perusteella) ei anneta tietoja.
- 32.** Siitä huolimatta, että jäsenvaltioiden on tarkoitus laatia omat ohjelmansa jäsenneiltyjen tarpeiden ja tavoitteiden pohjalta, kaksi jäsenvaltiota (Alankomaat ja Puola) katsoivat²¹, että niiden ohjelmat eivät olleet relevantteja. Puola ilmoitti, että ohjelmat olivat liian kapea-alaisia, ja Alankomaiden mukaan "rahaston määrärahojen osuus kansallisiin kotouttamismäärärahoihin nähden oli suhteellisen pieni, minkä vuoksi katsottiin, ettei siitä koitunut todellista hyötyä kansallisille strategioille." Komissio ei kertomuksessaan kyseenalaistanut eikä tarkastellut kriittisesti tätä näkemystä.
- 33.** Näiden puutteiden vuoksi välikertomus ei ole kovinkaan käyttökelpoinen tulosten arvioimisen tai rahastojen ohjauksen kannalta.

²¹ Välikertomuksen osio 7.5.

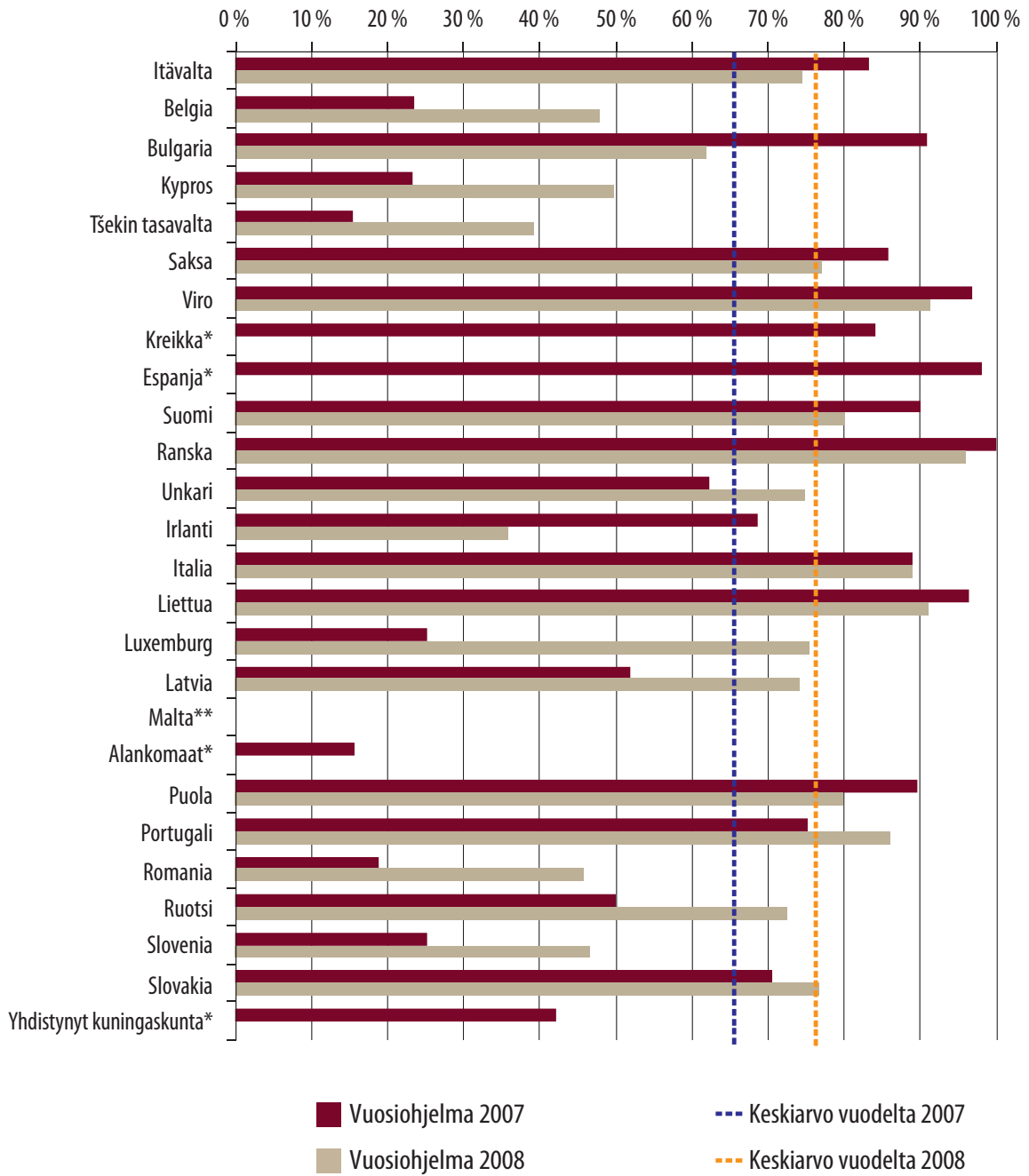
ALHAINEN KÄYTTÖASTE KAHTENA ENSIMMÄISENÄ VUONNA VÄHENTÄÄ RAHASTOJEN ODOTETTAVISSA OLEVAA VAIKUTTAVUUTTA...

- 34.** *Kaaviosta 4* ilmenee, että Euroopan kotouttamisrahaston määrärahojen käyttöaste²² jäsenvaltioissa vuosina 2007 ja 2008 (ainoat vuodet, joita koskevat ohjelmat oli saatu päätökseen tarkastukseen mennessä) oli yleisesti ottaen alhainen. Tosin kaikkia jäsenvaltioita koskeva käyttöaste nousi 66 prosentista (vuonna 2007) 77 prosenttiin (vuonna 2008). Tietojen perusteella on havaittavissa, että jäsenvaltioiden välillä on suuria eroja: vuonna 2007 käyttöaste vaihteli 15 prosentista (Tšekin tasavalta) sataan prosenttiin (Ranska). Useimmat niistä jäsenvaltioista, joissa käyttöaste oli hyvin alhainen vuonna 2007, paransivat tilannetta vuonna 2008, mutta ainoastaan yksi niistä ylitti 50 prosentin rajan. Vaikka tilanne yleisesti ottaen parani, käyttöaste aleni seitsemässä maassa vuonna 2008 verrattuna vuoteen 2007. Komissio ei ollut vielä kesäkuuhun 2012 mennessä saanut jäsenvaltioiden menoilmoituksia kuuden vuosiohjelman osalta: yhtä vuosiohjelman 2007 menoilmoitusta (Malta) ja viittä vuosiohjelman 2008 menoilmoitusta (Kreikka, Espanja, Malta, Alankomaat ja Yhdistynyt kuningaskunta). Menoilmoitukset olisi pitänyt toimittaa viimeistään 30. syyskuuta 2010 (vuosiohjelma 2007) tai 31. maaliskuuta 2011 (vuosiohjelma 2008).
- 35.** Käyttöastetta alentavia tekijöitä käsitellään jäljempänä huomautuksissa (kohdat 42–75). Vuosiohjelmissa budjetoitujen suunnitelmien alhainen toteuttamisaste vaarantaa odotettujen tuotosten ja vaikutusten saavuttamisen.

²² Käyttöaste lasketaan jäsenvaltioiden hakemien määrien perusteella.

KAAVIO 4

EUROOPAN KOTOUTTAMISRAHASTON MÄÄRÄRAHOJEN KÄYTTÖASTE



* Vuoden 2008 raporteja ei toimitettu

** Vuosien 2007 ja 2008 raporteja ei toimitettu

Lähde: Euroopan komissio ja tilintarkastustuomioistuimen laskelmat.

...MUTTA TARKASTETUISSA HANKKEISSA SAATIIN AIKAAN MYÖNTEISIÄ TULOKSIA JA JÄSENVALTIOT KATSOIVAT RAHASTOJEN HYÖDYTTÄVÄN KOTOUTTAMISTA

- 36.** Koska määrällisiä tavoitearvoja ja indikaattoreita ei ollut asetettu ja välikertomus oli puutteellinen, tilintarkastustuomioistuin saattoi hankkia todentavaa aineistoa Euroopan kotouttamisrahaston ja Euroopan pakolaisrahaston vaikuttavuudesta ainoastaan tekemällä hankkeisiin tarkastuskäyntejä.
- 37.** Tilintarkastustuomioistuin katsoi, että paikalla tarkastetuista 22 hankkeesta 18:ssä oli saatu aikaan tuloksia, jotka myötävaikuttivat kolmansien maiden kansalaisten kotouttamiseen siltä osin kuin nämä sisältyivät jäsenvaltioiden strategioihin (ks. *laatikko 4*).

LAATIKKO 4

ESIMERKKEJÄ HANKKEISTA, JOISSA SAATIIN AIKAAN MYÖNTEISIÄ TULOKSIA

Euroopan kotouttamisrahastosta Luxemburgissa myönnettiin tukea hankkeelle "*Partenariats pour l'intégration interculturelle: mise en place de services d'information et d'orientation*" (Kulttuurienvälistä integroitumista koskevat kumppanuudet: tieto- ja uravalinnanohjauspalveluiden perustaminen). Hankkeen toteutti siirtotyöläisiä tukeva yhdistys *Association de Soutien aux Travailleurs Immigrés (ASTI)*, ja sen tarkoituksena oli edistää kolmansien maiden kansalaisten kotouttamista tarjoamalla tasapuoliset mahdollisuudet saada tietoa kansalaisten oikeuksista ja velvollisuuksista. Hanketoimiin kuului kumppanuuksien solmiminen eri yhdistysten kanssa, verkkosivuston luominen (www.bienvenue.lu) ja tulkkauspalvelu. Euroopan kotouttamisrahaston rahoitusosuus oli 50 prosenttia eli 112 000 euroa, jotka myönnettiin vuosiohjelmasta 2009.

Saksassa Euroopan pakolaisrahastosta tuettiin hanketta "*...und drin bist Du? Flüchtlinge als Teil der Gesellschaft – auf dem Weg in ein selbstbestimmtes Leben*" ("...oletko mukana? Pakolaiset osana yhteiskuntaa – kohti omatoimista elämää"). Kolmen vuoden mittaisen hankkeen toteutti *Caritasverband für das Erzbistum Berlin e.V. (Caritas, Berlinin arkkihiippakunta)*. Siihen myönnettiin ensimmäisenä toteutusvuonna 42 509 euroa Euroopan pakolaisrahaston vuosiohjelmasta 2009 (osarahoitusta 50 prosenttia). Hankkeella pyrittiin parantamaan turvapaikanhakijoiden/pakolaisten vastaanottoa sekä lujittamaan asianomaisia palveluja ja rakenteita Itä-Brandenburgissa. Hanketoimiin (saksan kursseja, monikulttuurisia taitoja koskevia kursseja) osallistui kaikkiaan 683 henkeä.

- 38.** Neljässä tarkastetussa hankkeessa ei saavutettu asetettuja tavoitteita. Kaksi näistä hankkeista vietiin päätökseen sen jälkeen, kun tavoitteita oli tarkistettu alaspäin, kun taas yksi potentiaalisesti hyödyllinen ja innovatiivinen hanke epäonnistui osittain sen vuoksi, että vastuuviranomainen oli hyväksynyt hakemuksessa esitetyt epärealistiset tavoitearvot ja menetelmät (ks. *laatikko 5*).
- 39.** Yksittäisten hankkeiden saavutusten ja laaja-alaisemman onnistumisen välillä ei kuitenkaan ole suoraa yhteyttä, sillä tavoitearvojen määrittäminen ohjelmien tasolla oli riittämätöntä, niihin liittyvät määrälliset tulokset puuttuivat ja määrärahoja jäi käyttämättä.
- 40.** Komission välikertomuksen mukaan useimmat jäsenvaltiot katsovat Euroopan kotouttamisrahastosta saatavan lisäarvoa täytäntöönpanon vaikeuksista huolimatta. Niissä jäsenvaltioissa, joissa kotouttamispolitiikan toimintakehys ei ollut kovin kehittynyt, rahasto mahdollisti kattavien kotouttamispuitteiden suunnittelun. Joissakin jäsenvaltioissa sen avulla korjattiin kansallisten varojen puutetta tai voitiin laajentaa tukea tiettyihin kohderyhmiin. Välikertomuksessa todettiin myös, että viranomais-yhteistyö jäsenvaltioissa ja niiden kesken oli lisääntynyt.

ESIMERKKI EPÄONNISTUNEESTA HANKKEESTA

Euroopan pakolaisrahastosta Yhdistyneessä kuningaskunnassa tuettiin hanketta, joka epäonnistui. Merseysiden palo- ja pelastuslaitos (Merseyside Fire and Rescue Service, MFRS) esitti innovatiivisen hakemuksen, jonka mukaan hankkeen tarkoituksena oli pienentää pakolaisväestöä koskevaa suurta tulipalojen riskiä tekemällä kotikäyntejä (800 asuntoa), tarjoamalla harjoittelujaksoja palolaitoksella, luomalla verkkosivusto, julkaisemalla esite yli 30 kielellä ja tiedottamalla aiheesta vuokranantajille. Euroopan pakolaisrahaston oli määrä tukea hanketta ensimmäisenä vuonna 21 325 eurolla. Useita vastuuviranomaisen suorittamia valvontavaiheita epäonnistui. Tavoitearvo (800 kotikäyntiä) osoittautui epärealistiseksi, sillä pakolaisväestö oli paljon oletettua pienempi, eikä palo- ja pelastuslaitos saanut käyttöönsä kohderyhmän osoitteita. Vastuuviranomainen puuttui hankkeen epärealistisiin oletuksiin ja tavoitearvoihin vasta rahoituksen myöntämisen jälkeen, kun hankkeen suunnitellut seurantakäynnit eivät toteutuneet aikataulussa. Lisäksi vastuuviranomainen pyysi vastoin komission ohjeita, että palo- ja pelastuslaitos kerää todisteita pakolaisten asemasta. Tämä vähensi entisestään kohderyhmän halukkuutta suostua palo- ja pelastuslaitoksen tarkastuksiin. Tämän vuoksi kotikäyntejä rahoitettiin vain 60, ja hankkeesta luovuttiin ensimmäisen vuoden jälkeen.

41. Edellä kuvatuille arviointituloksille saatiin ainakin osittainen vahvistus tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksessa kootun näytön perusteella. Tarkastetut jäsenvaltiot ilmoittivat, että rahastojen ansiosta ne olivat voineet toteuttaa lisää tai uusia kotouttamistoimia.

RAHASTOJEN VAIKUTTAVUUS KOTOUTTAMISESSA ON TODENNÄKÖISESTI VÄHÄINEN, KOSKA...

42. Kertomuksen edellisestä osasta ilmenee, että rahastojen tähänastinen vaikuttavuus ei ole mitattavissa. Kahdessa seuraavassa osassa selitetään, että suunnittelu- ja täytäntöönpanopuutteet heikentävät rahastojen potentiaalista vaikuttavuutta. Näin ollen on epätodennäköistä, että rahastojen panos kolmansien maiden kansalaisten kotouttamiseen voisi olla täysin vaikuttava.
43. Tilintarkastustuomioistuin arvioi, olivatko Solid-rahastot oikeudelliselta ja hallinnolliselta rakenteeltaan sellaisia, että rahastoja pystyttiin hallinnoimaan vaikuttavasti asianmukaisella hallinnointi- ja valvontatasolla. Tilintarkastustuomioistuin tarkasti, oliko jäsenvaltioiden kotouttamistarpeet yksilöity hyväksyttävän konsultointiprosessin ja vaikutustenarvioinnin kautta. Tarkastuksessa tutkittiin, oliko käytössä johdonmukainen ja koordinoitu lähestymistapa unionin muiden välineiden kanssa.

**Euroopan kotouttamisrahaston hanketta toteuttaa Saksan turkkilainen yhteisö
Türkische Gemeinde in Deutschland e.V. (TGD)**



© Vorintegrationsprojekt Türkische Gemeinde in Deutschland e.V.

...KOTOUTTAMISTOIMENPITEIDEN JAKAMINEN EUROOPAN PAKOLAISRAHASTON JA EUROOPAN KOTOUTTAMISRAHASTON KESKEN AIHEUTTAA KÄYTÄNNÖN ONGELMIA

- 44.** Neljässä viidestä tarkastuskäynnin kohteena olleesta jäsenvaltiosta vastuuviranomainen (ks. **laatikko 6**) ja lopulliset edunsaajat kohtasivat käytännön vaikeuksia Euroopan pakolaisrahaston ja Euroopan kotouttamisrahaston kohderyhmien erottelussa, varsinkin ”kotouttamistoimenpiteiden” yhteydessä. Vaikeuksia esiintyi seuraavista syistä:
- tietyt toimet suuntautuisivat tavallisesti sekä Euroopan pakolaisrahaston että Euroopan kotouttamisrahaston kohderyhmiin, koska ryhmillä on samanlaisia tarpeita, kuten kielikurssit tai kulttuurienvälinen toiminta
 - kulujen jakaminen usean rahaston (Euroopan pakolaisrahasto ja Euroopan kotouttamisrahasto) kesken aiheuttaa samaan toimintaan (esimerkiksi kielikurssi) liittyvää hallinnollista raskautta; tämä heikentää jäsenvaltioiden viranomaisten ja lopullisten edunsaajien halukkuutta suunnitella toimia, jotka vaikuttavalla tavalla vastaavat niiden tarpeita.

VUOTUINEN OHJELMATYÖ AIHEUTTAA LIIALLISEN MÄÄRÄN HALLINNOINTITYÖTÄ...

- 45.** Jäsenvaltiot hoitavat neljään Solid-rahastoon liittyvän vuotuisen ohjelmatyön ja raportoinnin. Näin ollen komissio saa joka vuosi neljän Solid-rahaston osalta tarkistettavaksi ja hyväksyttäväksi noin 100 vuosiohjelmaa. Lisäksi jäsenvaltioiden on esitettävä ja komission hyväksyttävä loppuraportti kustakin päätökseensaadusta vuosiohjelmasta. Tämä tuottaa vain vähän tai ei lainkaan lisäarvoa. Prosessista aiheutuu liian suuri hallinnollinen raskaus sekä jäsenvaltioiden viranomaisille että komissiolle. Kyseisenlaisen järjestelmän vaikutusta ei otettu riittävässä määrin huomioon Solid-ohjelmaa laadittaessa.

EUROOPAN KOTOUTTAMISRAHASTO VS. EUROOPAN PAKOLAISRAHASTO

Yhdistyneen kuningaskunnan vastuuviranomaisen tapauksessa ”vaatimus erottaa eri maahanmuuttajaryhmät toisistaan on suoraan kotouttamisen, monimuotoisuuden arvostuksen ja yhteisöjen yhteenkuuluvuuden käsitteiden vastainen”, ja se ”luo hämmennystä ja on liian monimutkainen hankkeiden hallinnoinnin kannalta, sillä kulut on eriteltävä tai kohdennettava. ’Sekaryhmän’, johon kuuluu myös EU:n kansalaisia, pitäisi olla mahdollinen, sillä se kannustaisi osallistuvampiin ja innovatiivisempiin hanke-ehdotuksiin, jotka todennäköisesti ovat vaikuttavampia kotouttamisen seurauksia silmällä pitäen”.

Tšekin vastuuviranomainen piti Euroopan pakolaisrahaston ja Euroopan kotouttamisrahaston välistä jakoa keino-tekoisena tietyissä tapauksissa, erityisesti kun oli kyse Euroopan kotouttamisrahaston rahoittamista alueellisista kotouttamiskeskuksista. Nämä keskuksat voisivat tarjota apua ja koulutusta sekä kolmansien maiden kansalaisille että turvapaikanhakijoille/pakolaisille. Vastuuviranomaisen mukaan keskusten on ”monistettava” toimintonsa, mikä on erityisen tehontonta silloin, kun kohderyhmät ovat pieniä.

- 46.** Jäsenvaltiot ja komissio puhuvat nykyisin pelkästään monivuotisten ohjelmien käytön puolesta. Lisäksi komissio mainitsi, että osa jäsenvaltioista teki vuotuisen ohjelmasyklin perusteella paikkansapitämättömiä päätelmiä: ne esimerkiksi katsoivat, että hankkeet voisivat kestää ainoastaan yhden vuosiohjelman ajan.
- 47.** Tässä tarkastuksessa tehtyjen havaintojen ja julkisen kuulemisen perusteella komissio ehdottaa järjestelmän muuttamista kaudelle 2014–2020 siten, että käytössä olisi kutakin rahastoa kohti yksi kansallinen ohjelma, joka kattaisi koko rahoituskauden. Se merkitsisi, että alle 60 ohjelmaa kattaisi sekä turvapaikka- ja maahanmuuttorahaston että sisäisen turvallisuuden rahaston koko kauden ajan.

²³ Euroopan tilintarkastustuomioistuimen lausunto nro 7/2011, (EUVL C 47,17.2.2012, s. 1).

...JA RAHOITUSJÄRJESTELYT OVAT RASKAAT

- 48.** Kun jäsenvaltiot ovat käyttäneet 60 prosenttia ensimmäisestä ennakkorahoitusmaksusta, niillä on oikeus hakea seuraavaa maksua. Lainsäädäntö ei kuitenkaan ollut tältä osin selvää, mikä aiheutti sekaannuksia jäsenvaltioissa. Ensimmäistä maksua seuraavan maksun hakemista ja saamista koskevat menettelyt ovat raskaat ja saavat vastuuviranomaiset luopumaan hakemisesta. Tämä puolestaan on viivästyttänyt vastuuviranomaisen suorittamia maksuja ja johtanut kassavirtaongelmiin lopullisten edunsaajien kohdalla.

OHJELMAMALLI KÄSITTI PITKÄN TARKASTUSKETJUN JA OSA JÄSENVALTIOISTA ON ENTISESTÄÄN LISÄNNYT TÄTÄ HALLINNOLLISTA RASITUSTA...

- 49.** Kolmen viranomaisen (vastuuviranomainen, todentamisviranomainen ja tarkastusviranomainen) toimittamat tarkastukset kaksinkertaistivat tarkastukset sen sijaan, että ne olisivat täydentäneet toisiaan. Jokaisessa rahoitusjärjestelmässä tarvitaan tarkastuksia ja tasoituksia, mutta Solid-ohjelmamalli perustuu rakennerahastojen malliin²³ ja aiheuttaa suhteetoman suuren rasituksen siihen nähden, että kyse on melko pienistä rahamääristä (ks. kohta 54). Nykyinen järjestelmä vie turhaan komission ja kansallisia resursseja.

50. Vaikka tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksen kohteena olleet jäsenvaltioiden viranomaiset valittivat hallinnollisen rakenteen aiheuttavan tarpeetonta räsytystä rahastojen hallintaan, kaksi viidestä tarkastetusta jäsenvaltiosta pahensi tilannetta toimittamalla suhteettoman suuren määrän edunsaajiin kohdistuvia tarkastuksia. Yhdistyneessä kuningaskunnassa vastuuviranomainen on luonut tiukan seurantajärjestelmän, jonka tietyt osatekijät edistävät hankkeiden hyvää täytäntöönpanoa (ks. **laatikko 8**). Samaan aikaan vastuuviranomainen kuitenkin asettaa lisää valvontavaatimuksia, joita ovat esimerkiksi kuukausittainen raportointi, vastuuviranomaisen suorittamat 100-prosenttiset tarkistukset, tarkastusviranomaisen toimittamat jälkitarkastukset sekä liian suuret hankkeen edunsaajille asetut vaatimukset osoittaa osanottajien tukikelepoisuus (ks. **laatikko 5**). Saksassa todentamisviranomaisen joutui keräämään tietoa jokaisesta hankkeesta arvioimalla kaikki loppuraportit ennen kuin se pystyi valitsemaan lisätarkastusten kohteet. Tähän oli osasyynä sopivan tietojen hallintaan tarkoitetun järjestelmän puuttuminen.

51. Esimerkiksi indikaattoreiden puuttumiseen, ohjelmien vuotuisuuteen ja jäsenvaltioiden viranomaisten keskinäiseen hierarkiaan liittyvät ongelmat (ks. kohta 70) olisi voitu välttää, jos Euroopan kotouttamisrahaston ja Euroopan pakolaisrahaston suunnittelussa olisi otettu paremmin huomioon rakennerahastojen hallinnoinnista saadut kokemukset. Tarkastetut jäsenvaltiot ja komissio eivät hyödyntäneet rakennerahastoista saamaansa aiempaa kokemusta.

...JA RIITTÄMÄTÖN JOHDONMUKAISUUS JA TÄYDENTÄVYYS EU:N MUIHIN RAHASTOIHIN NÄHDEN AIHEUTTI PÄÄLLEKKÄISYYTTÄ JA SYNERGIAMENETYKSIÄ

52. Komissio toimitti lainsäädäntöehdotuksensa laatimista varten vain rajallisen ennakoarvioinnin²⁴ ja sidosryhmäkuulemisen EU:n kotouttamistarpeista. Kokonaistason strategiaa siitä, kuinka EU:n kotouttamistarpeisiin vastataan, ei laadittu. Näin ollen menetettiin mahdollisuus vahvistaa ehdotuksen laatua²⁵.

²⁴ Ennakoarvioinnissa arvioidaan ohjelman käynnistämisen tai instituution perustamisen edellytykset.

²⁵ Euroopan kotouttamisrahastoa koskevassa ehdotuksessa keskityttiin vain maassa laillisesti oleskeleviin kolmansien maiden kansalaisiin, sillä ehdotus pohjautui maahanmuuttopolitiikan oikeusperustaan.

53. Solid-ohjelman ulkopuolella on muita unionin välineitä, joilla tuetaan samanlaisia toimia, joilla saatetaan edistää kolmansien maiden kansalaisten kotouttamista. Näitä välineitä ovat muun muassa seuraavat:

- a) Euroopan sosiaalirahasto (ESR) – Rahastosta myönnetään tukea työtömyyden ehkäisemiseen ja torjumiseen, inhimillisten voimavarojen kehittämiseen ja työmarkkinoille integroimisen edistämiseen. Siitä rahoitetaan maahanmuuttajien kotouttamisohjelmia kansalaisuudesta riippumatta, tarkoituksena erityisesti ”maahanmuuttajien työelämään osallistumisen lisääminen ja näin ollen heidän sosiaalisen integroitumisensa vahvistaminen”.
- b) Koulutuksen ja kulttuurin pääosaston ohjelmat – vuosien 2007–2013 kulttuuri-ohjelma ja vuosien 2007–2013 kansalaisuusohjelma voivat sisältää kulttuurienväliseen vuoropuheluun, aktiiviseen kansalaisuuteen jne. liittyviä hankkeita. Vuosien 2007–2013 elinikäisen oppimisen ohjelmassa asetetaan etusijalle sosiaalisen osallisuuden ja sukupuolten välisen tasa-arvon edistäminen koulutuksen alalla, maahanmuuttajien ja romanien kotouttaminen mukaan lukien.
- c) Tutkimuksen puiteohjelmat – Puiteohjelmia on käytetty maahanmuuttokysymyksiä koskevan tutkimuksen rahoittamiseen kehittämällä eurooppalaisen maahanmuuttopolitiikan tueksi uutta tietämystä, välineitä, indikaattoreita ja tietokantoja, erityisesti työmarkkinoiden ja sosiaalisen hyvinvoinnin sekä syrjinnän eri muotojen torjumisen osalta.

54. Komissio ei ottanut valmistelutyössään huomioon koulutuksen ja kulttuurin pääosastoa tai tutkimuksen puiteohjelmia. Vaikka komission ennakoarvioinnissa todettiin, että Euroopan sosiaalirahasto toteutti relevantteja toimia, päällekkäisyyden koko laajuus Euroopan kotouttamisrahaston kanssa jäi huomaamatta. Ei ole saatavilla tietoja, joiden perusteella voitaisiin määrittää, missä määrin Euroopan sosiaalirahastosta tuetaan kolmansien maiden kansalaisten kotouttamista. Komissio arvioi, että vuosina 2007–2013 on budjetoitu 1,17 miljardia euroa Euroopan sosiaalirahaston varoja toimiin, joilla lisätään maahanmuuttajien osallistumista työelämään²⁶. Euroopan sosiaalirahastosta rahoitetaan myös sosiaalista osallisuutta koskevia toimenpiteitä, joilla voidaan tukea maahanmuuttajien kotouttamista, eli ainakin osa tähän budjetoiduista 9,98 miljardin euron määrästä voi liittyä kolmansien maiden kansalaisten kotouttamiseen²⁷. Komissio ei havainnut tätä Solid-ohjelmia ja kautta 2014–2020 koskevasa ennakoarvioinnissaan. Euroopan sosiaalirahaston myöntämä kotouttamiseen liittyviä aiheita koskeva rahoitus on siksi paljon suurempi kuin Euroopan kotouttamisrahasto (830 miljoonaa euroa vuosina 2007–2013) ja Euroopan pakolaisrahasto (623 miljoonaa euroa vuosina 2008–2013) yhteensä.

²⁶ Euroopan komissio, sisäasioiden pääosasto (2011), *Impact assessment study on the Multi-annual Financial Framework (MFF) in the area of Home Affairs*, monivuotisen rahoituskehyksen vaikutusta koskeva GHK:n tutkimus.

²⁷ Maahanmuuttajia ja vähemmistöjä koskeva ESR:n asiakirja *The European Social Fund: migrants and minorities, 2010* (<http://ec.europa.eu/esf>).

- 55.** Komission aikomuksena oli, että Euroopan kotouttamisrahasto täydentäisi Euroopan sosiaalirahastoa tukemalla toimia, joita ei voitu rahoittaa sosiaalirahastosta²⁸. Kolmansien maiden kansalaisilla ei ole samoja laillisia oikeuksia kuin EU:n kansalaisilla, millä perusteltiin erillinen kohtelu eri rahastojen yhteydessä. Tarkastuksessa kuitenkin ilmeni, että useimmat, ellei peräti kaikki Euroopan kotouttamisrahaston toimenpiteet olisi voitu rahoittaa Euroopan sosiaalirahastosta. Euroopan sosiaalirahaston ja Euroopan kotouttamisrahaston erillisuus toisistaan aiheuttaa jäsenvaltioiden viranomaisille ja lopullisille edunsaajille lisää hallinnollista raskautta erityisesti siksi, että rahastoilla on erilainen hallintorakenne (ks. **kaavio 5**) ja eri vaatimukset.
- 56.** Euroopan kotouttamisrahaston rakennemalliin liittyviä ongelmia lisää se, että johdonmukaisuuden ja täydentävyyden varmistamiseen tarkoitetut järjestelmät toimivat rajallisesti. Komissio ei painottanut Euroopan sosiaalirahaston ja Euroopan kotouttamisrahaston ohjelmien hyväksyntäprosessissa tarpeeksi näiden kahden rahaston täydentävyyttä. Työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosaston ja sisäasioiden pääosaston keskinäinen koordinointi on viime vuosina parantunut, mutta kolmessa tarkastetuista viidestä jäsenvaltiosta Euroopan kotouttamisrahaston ja Euroopan sosiaalirahaston välinen pakollinen koordinointimekanismi²⁹ ei ollut käytössä, se oli puutteellinen tai se oli perustettu vasta hiljattain huolimatta jäsenvaltioiden vakuuttelusta, että mekanismi oli laadittu käyttöön heti alussa. Komissio ei onnistunut toteamaan tätä ongelmaa arvioidessaan Euroopan kotouttamisrahaston hallinnointi- ja valvontajärjestelmää.
- 57.** Koska rahastojen toimintamallista ja täytäntöönpanosta puuttui johdonmukaisuus, Euroopan kotouttamisrahasto ja Euroopan sosiaalirahasto ovat huomattavissa määrin päällekkäisiä: Euroopan sosiaalirahastosta tuetaan kolmansien maiden kansalaisten kotouttamista huomattavasti suuremmilla rahamäärillä kuin kotouttamisrahastosta. Päällekkäisyydet aiheuttavat lisäkuluja (esim. henkilöstökuluja), ja lisäksi menetetään mahdollisia synergia-etuja (ks. **laatikko 7**).

²⁸ KOM(2005) 123, lopullinen, 6. huhtikuuta 2005 – Ehdotus neuvoston päätökseksi kolmansien maiden kansalaisten kotouttamista koskevan eurooppalaisen rahaston perustamisesta vuosiksi 2007–2013 osana yhteisvastuuta ja maahanmuuttovirtojen hallintaa koskevaa yleisohjelmaa.

²⁹ Päätös 2007/435/EY, johdanto-osan 12 kappale.

- 58.** Vuosia 2014–2020 koskevassa uudessa ehdotuksessa otetaan paikallisten ja alueellisten kotouttamistoimenpiteiden kohderyhmään mukaan maahanmuuttajataustaiset EU:n kansalaiset (henkilöt, joiden vanhemmista ainakin toinen on kolmannen maan kansalainen). Ehdotuksessa ei kuitenkaan käsitellä taustalla vallitsevaa ongelmaa, joka koskee päällekkäisyyttä Euroopan sosiaalirahaston kanssa.
- 59.** Kotouttamistarpeisiin ei voida perusteellisesti vastata, jos Euroopan sosiaalirahastossa ei ole asiaa koskevaa osaa tai ei perusteta erillistä kotouttamisrahastoa, jonka pohjana olisi sekä Euroopan sosiaalirahaston että Euroopan kotouttamisrahaston oikeusperusta.

LAATIKKO 7

PORTUGALILAISET PUHELINPALVELUKESKUKSET JA KULTTUURIEN VÄLISEN VUOROPUHELUN PÄÄVALTUUTETUN (ACIDI) SUORITTAMA VERTAILU EUROOPAN KOTOUTTAMISRAHASTON JA EUROOPAN SOSIAALIRAHASTON VÄLILLÄ

Portugalissa Euroopan kotouttamisrahaston rahoitusta voi hakea vain kaksi organisaatiota "Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural" (ACIDI) ja "Serviço de Estrangeiros e Fronteiras" (SEF). ACIDI on sisäministeriöön kuuluva julkinen elin, ja se on kahdesta mainitusta organisaatiosta tärkeämpi. Se vastaa maahanmuuttajien ja vähemmistöjen kotouttamisesta Portugalissa. Tilintarkastustuomioistuimen paikalle tekemän tarkastuksen yhteydessä organisaation edustajat totesivat, että Euroopan sosiaalirahaston ja Euroopan kotouttamisrahaston kotouttamisrahoitus on päällekkäistä. Vuosina 2008–2011 ne saivat noin 18,2 miljoonaa euroa Euroopan sosiaalirahastosta ja 7,4 miljoonaa euroa Euroopan kotouttamisrahastosta³⁰. Euroopan sosiaalirahaston toimenpideohjelmassa luetellut toiminnot olisi voitu rahoittaa myös Euroopan kotouttamisrahaston ohjelmasta. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi esimerkiksi, että rahoitusta oli myönnetty kahdelle samanlaiselle monikieliselle puhelinpalvelukeskukselle. ACIDIn kansallinen maahanmuuttajien tukikeskus (CNAI) pitää tiloissaan puhelinpalvelukeskusta kolmansien maiden kansalaisille (rahoitus Euroopan sosiaalirahastosta). Kun SEF haki tukea puhelinpalvelukeskusta varten hoitaakseen kolmansien maiden kansalaisia koskevaa tiedotusta, ACIDI-hanketta ei otettu huomioon, ja ACIDIn puhelinpalvelukeskuksen tarve väheni SEF:n keskuksen avaamisen jälkeen.

Se, että maahanmuuttajajärjestöt voivat hakea sekä Euroopan sosiaalirahaston että ACIDIn alahankkeiden tukea, lisää johdonmukaisen lähestymistavan puuttumisen ja kaksinkertaisen rahoituksen riskiä.

³⁰ *Lähde:* Euroopan sosiaalirahaston hankeluettelot, jotka on julkaistu asianomaisen Euroopan sosiaalirahaston ohjelman internet-sivustolla, vastuuviranomaisen antamat tiedot Euroopan kotouttamisrahaston hankkeista.

VASTUUVIRANOMAISET OVAT HUOMATTAVAN SITOUTUNEITA, MUTTA KAIKILLA TASOILLA ESIINTYVÄT VIIPEET JA HALLINNOINTI- JA VALVONTAJÄRJESTELMIEN PUUTTEET SAATTAVAT HEIKENTÄÄ LISÄÄ OHJELMIEN VAIKUTTAVUUTTA

- 60.** Ohjelman täytäntöönpano tapahtuu yhteishallinnon muodossa, ja näin ollen sekä komissio että jäsenvaltiot kantavat moitteettoman varainhoidon periaatteisiin liittyvää vastuuta.
- 61.** Tilintarkastustuomioistuin tutki komission ja jäsenvaltioiden järjestelmien niitä osa-alueita, joilla on suoraan merkitystä rahastojen vaikuttavuuden kannalta.

³¹ Päätös 2007/435/EY. 51 artikla.

³² Euroopan pakolaisrahastoa III alettiin soveltaa vuonna 2008.

LAINSÄÄDÄNNÖN ANTAMISESSA JA KOMISSION JA JÄSENVALTIOIDEN OLENNAISEN TÄRKEISSÄ TEHTÄVISSÄ ILMENI VIIPEITÄ...

- 62.** Euroopan pakolaisrahaston perustamista vuosiksi 2008–2013 koskeva neuvoston ja Euroopan parlamentin päätös tehtiin vasta 23. toukokuuta 2007 ja Euroopan kotouttamisrahastoa kaudella 2007–2013 koskeva neuvoston päätös vasta 25. kesäkuuta 2007. Soveltamissääntöjä koskevat komission päätökset tehtiin vasta 19. joulukuuta 2007 ja 5. maaliskuuta 2008. Periaatteessa jäsenvaltioiden olisi toimitettava vuosiohjelmat vuoden n–1 ensimmäiseen päivään marraskuuta mennessä, ennen ohjelman alkamista. Koska lainsäädäntö annettiin myöhään, vuosiohjelmien 2007 ja 2008 kohdalla tehtiin poikkeus ja ne voitiin toimittaa myöhemmin³¹. Komission on ilmoitettava jäsenvaltioille kuukauden kuluessa vuosiohjelman toimittamisesta, voidaanko ohjelma hyväksyä. Lisäksi komission on annettava rahoituspäätökset kyseessä olevan vuoden 1. maaliskuuta mennessä.
- 63.** Tarkastajat tarkastivat vuosiohjelmien toimittamisprosessin viiden jäsenvaltion osalta vuosilta 2007³², 2008 ja 2011. Yhteensä 25:stä Euroopan kotouttamisrahaston ja Euroopan pakolaisrahaston vuosiohjelmasta, jotka tarkastettiin, jäsenvaltiot olivat toimittaneen vain kolme oikea-aikaisesti. Jäsenvaltioiden taholla ilmenneiden viipeiden syyksi ilmoitettiin vastuuviranomaisten suuri työmäärä ja sisäiseen uudelleenorganisointiin johdaneet poliittiset muutokset. Lisäksi komission mukaan viipeitä aiheutti se, että ohjelmat oli laadittu liian seikkaperäisiksi.

- 64.** Lisäksi komissio ei yhdessäkään tarkastetussa tapauksessa ollut ilmoittanut jäsenvaltioille kuukauden kuluessa, voitiinko vuosiohjelma hyväksyä, eikä se myöskään ollut antanut rahoituspäätöksiä lakisääteisessä määräajassa. Pahimmat viipeet liittyivät vuosien 2007 ja 2008 vuosiohjelmiin: vuotta 2007 koskevan Euroopan kotouttamisrahaston ohjelman tapauksessa rahoituspäätösten antaminen kesti seitsemän kuukautta kauemmin kuin lakisääteinen määräaika. Vuoden 2011 ohjelmien kohdalla viipeet olivat keskimäärin kaksi kuukautta (Euroopan kotouttamisrahasto) ja kuukauden (Euroopan pakolaisrahasto).

...JOIDEN VUOKSI KOMISSIION OHJEET JÄSENVALTIOILLE VIIVÄSTYIVÄT

- 65.** Komissio on antanut monenlaisia ohjeita muun muassa menojen tukikelpoisuudesta ja jäsenvaltioiden hallinnointi- ja valvontajärjestelmien eri osatekijöistä. Useimmilla aloilla ohjeet ovat olleet perusteellisia ja hyödyllisiä jäsenvaltioille. Lisäksi tarkastetut jäsenvaltiot ilmoittivat, että komissio oli hoitanut vaikuttavasti kysymyksiin vastaamisen.
- 66.** Tietyt tärkeät ohjeet kuitenkin annettiin myöhään, mikä johtui osittain siitä, että lainsäädäntö annettiin myöhään, esimerkiksi soveltamissäännöt (ks. kohta 62) ja yksityiskohtaisempi ”tukikelpoisuuden käsikirja”, joka toimitettiin ensimmäisen kerran saataville heinäkuussa 2008. Kun tämän lisäksi jouduttiin odottamaan myös rahoituspäätösten antamista, ne jäsenvaltiot, jotka pystyivät jakamaan kansallisia varoja ja aloittamaan näin hankkeet ajoissa, eivät voineet antaa lopullisille edunsaajille tietoa sovitusta tukikelpoisuussäännöistä. Muiden jäsenvaltioiden oli lykättävä ohjelmiansa aloittamista. Molemmissa tilanteissa rahastojen täytäntöönpanoaste jäi alhaiseksi ohjelman ensimmäisinä vuosina (ks. kohta 35).

KOMISSIO EI HAVAINNUT JÄSENVALTIOIDEN SEURANTAJÄRJESTELMIEN PUUTTEITA

- 67.** Jäsenvaltioiden oli toimitettava ennen ohjelman aloittamista kuvaus hallinnointi- ja valvontajärjestelmistään komissiolle hyväksyttäväksi. Komissio suoritti myöhemmin seuranta tarkastamalla järjestelmät paikan päällä jäsenvaltioissa. Tilintarkastustuomioistuin tarkasti hallinnointi- ja valvontajärjestelmiä koskevat komission arvioinnit hankkeiden ja ohjelmien seurantajärjestelmien osalta ja teki vertailuja jäsenvaltioissa itse tarkastamiinsa järjestelmiin nähden.

- 68.** Komissio käytti hallinnointi- ja valvontajärjestelmien arviointiin pisteytyksen sisältävää tarkistuslistaa. Komissio oli hyväksynyt kaikkien tilintarkastustuomioistuimen tarkastamien viiden jäsenvaltion hallinnointi- ja valvontajärjestelmät; korkein mahdollinen pistemäärä oli annettu hankkeiden ja ohjelmien seurantaan liittyvien neljän perusteen kohdalla.
- 69.** Komission tarkistuslistaan ei sisältynyt kysymyksiä, joilla olisi tarkistettu, oliko käytössä järjestelmät, joilla kerätään ja kootaan yhteen keskeiset toiminta- ja taloudelliset indikaattorit. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että kolmessa viidestä tarkastetusta jäsenvaltiosta seurantajärjestelmät olivat riittämättömät, mikä johtui pääasiassa siitä, että indikaattoreita ja tavoitearvoja varten ei ollut asianmukaisia tietojenkeruujärjestelmiä tai hankkeisiin tehtiin liian vähän seurantakäyntejä. Tilanne jatkui samana edelleen vuoden 2011 jälkipuoliskolla huolimatta komission käynneistä. Komissiolta jäi tämä puute havaitsematta osittain siksi, että tarkistuslistasta puuttui olennaisen tärkeitä osatekijöitä. Tämän lisäksi komissio hyväksyi kuvauksia, jotka vastasivat vain jäsenvaltioiden aikomuksia, jotka puolestaan perustuivat lainsäädäntöön. Kunnollisesti toimivien seurantajärjestelmien puuttuessa vuosien 2007–2013 ohjelman täytäntöönpanoa ei pystytty arvioimaan ja ohjaamaan.

³³ SOLID 2010/15/REV.

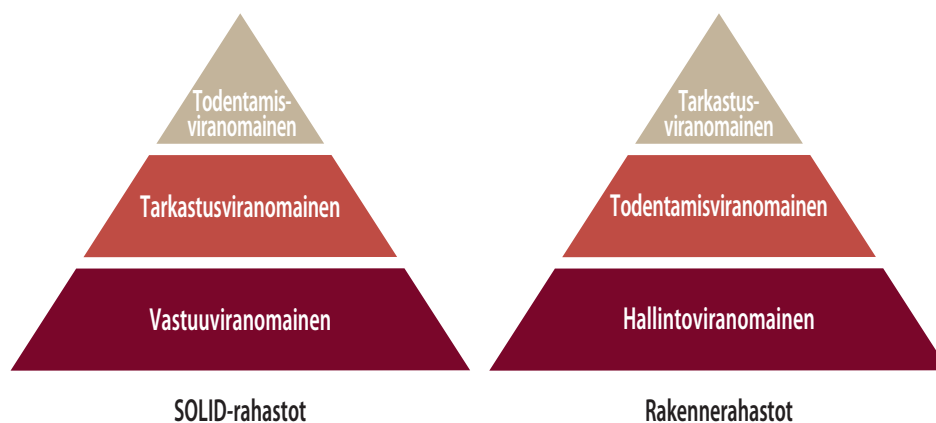
**...JA TODENTAMISVIRANOMAIISIIN JA TARKASTUSVIRANOMAIISIIN
LIITTYVÄT HEIKKOUEDET JA PUUTTEET OLIVAT EDELLEEN OLEMASSA**

- 70.** Rakennerahastojen tapaan Solid-ohjelmalla on kolmetasoinen rakenne, joka käsittää vastuuviranomaisen (vrt. hallintoviranomainen), tarkastusviranomaisen ja todentamisviranomaisen. Erona on se, että Solid-rakenteessa todentamisviranomainen on sijoitettu varmuusmallin huipulle (ks. **kaavio 5**), ja sen saaman varmuuden perustana on näin ollen tarkastusviranomaisen työ, kun taas pitkään käytössä olleissa rakennerahastoissa sijoitus on päinvastainen. Tämä on aiheuttanut jäsenvaltioissa väärinkäsityksiä todentamisviranomaisen ja tarkastusviranomaisen asemasta ja tehtävistä. Komissio ei havainnut tätä seuranta- ja valvontajärjestelmää koskevassa arvioinnissaan, ja asiasta annettiin ohjeita vasta lokakuussa 2010³³. Saksassa puuttui selvä yhteys kolmen mainitun viranomaisen väliltä, mikä osaltaan aiheutti useiden kuukausien raportointi-viipeitä vuosiohjelmien 2007 ja 2008 yhteydessä ja näin ollen maksujen viivästyminen lopullisille edunsaajille.

- 71.** Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksen aikana havaittiin vakavia puutteita todentamisviranomaisen ja tarkastusviranomaisen työssä Portugalissa. Tarkastusviranomaisen on lainsäädännön mukaan tarkastettava vähintään 10 prosentin otos kunkin vuosiohjelman tukikelpoisten menojen kokonaismäärästä. Portugalin vastuuviranomainen teettää tarkastukset yksityisellä elimellä, jonka tarkastustyötä se käyttää hankekuluja koskevien hakemusten perustason valvontana. Tarkastusviranomainen käyttää lainsäädännön vastaisesti samoja tarkastuskertomuksia täyttääkseen 10 prosentin veloitteensa. Vaikka tarkastusviranomainen toimittaa myös omia tarkastuksiaan paikan päällä hankkeissa, nämä tarkastukset eivät kata kaikkia vuosiohjelmiä ja kohdistuvat alle 10 prosenttiin tukikelpoisista kuluista.
- 72.** "Serviço de Estrangeiros e Fronteiras" (SEF) on nimitetty Portugalin todentamisviranomaiseksi. Vuoden 2009 DAS-tarkastuksen yhteydessä tilintarkastustuomioistuin havaitsi vakavia puutteita SEFin suorittamissa, Euroopan pakolaisrahasto III:n edeltäjää (Euroopan pakolaisrahasto II) koskevista todennuksista. Vuonna 2011 todentamisviranomainen ei edelleenkään hoitanut vastuutaan suoritettun työn laadun tai todentamistyössä ilmenneiden viipeiden osalta. Vastuuviranomainen oli jo myöhässä lopullisten ohjelmien täytäntöönpanoa koskevien kertomusten esittämisessä, ja tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksen aikaan todentamisviranomainen oli pahentanut tilannetta jättämällä antamatta lausunnot vuotta 2008 koskevien Euroopan kotouttamisrahaston ja Euroopan pakolaisrahaston kertomusten ja vuotta 2009 koskevan Euroopan kotouttamisrahaston edistymiskertomuksen osalta. Lisäksi paikan päällä käytiin kiireellä, eikä aika riittänyt todentamisen edellyttämän työn suorittamiseen kunnolla. Suoritetusta työstä ei pystytty esittämään näyttöä, mutta tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksen aikana kuvaillut otantamenetelmät olivat puutteellisia ja oli epätodennäköistä, että niillä olisi saatu luotettavia tuloksia. Tarkastusviranomainen on itse antanut huomautuksia sisältävän lausunnon todentamisviranomaisen työstä. Jos tilanne jatkuu, rahastoja koskevat valvontaveloitteet eivät täyty ja varainhoidon moitteettomuus vaarantuu. Lisäksi ilmenee kassavirtaongelmia edunsaajien tasolla.

KAAVIO 5

RAHASTOJEN VARMUUSMALLIT



VASTUUVIRANOMAISET HOITAVAT SUURIMMALTA OSIN KESKEISET TEHTÄVÄNSÄ HUOLIMATTA OHJELMARAKENTEeseen JA TÄYTÄNTÖÖNPANOON LIITTYVISTÄ VAIKEUKSISTA

- 73.** Vastuuviranomaisilla oli ohjelman alkuvaiheissa vaikeuksia, jotka johtuivat lainsäädännön viivästymisen aiheuttamista aikapaineista (ks. kohta 62). Viranomaisia rasittavat edelleen työlääät ohjelmointi- ja raportointivelvoitteet, jotka kolmessa viidestä tarkastetusta jäsenvaltiosta oli hoidettava alimiehityksellä. Saksassa hanketarkastuksia ei pystytty suorittamaan ajoissa ohjelman alkuvuosina, koska vastuuviranomaisella ei ollut tarpeeksi henkilöstöä. Tilanne oli kuitenkin korjaantunut tilintarkastustuomioistuimen tarkastukseen mennessä. Tšekin tasavallassa resurssirajoitteet ovat merkinneet sitä, että väliraportoinnista ja välimaksuja koskevista pyynnöistä on luovuttu ja lopullisille edunsaajille tarkoitettua opasta ei ole vielä laadittu. Portugalissa vastuuviranomaisen henkilöstöpula on ollut syynä siihen, että lopullisille edunsaajille paikan päällä annettu tuki on ollut vähäistä.
- 74.** Tilitarkastustuomioistuimen tarkastamat vastuuviranomaiset olivat huomattavan sitoutuneita ja suorittivat hyväksyttävällä tavalla useimmat rahastojen hallinnoinnin edellyttämät perustehtävät. Tarkastuksessa havaittiin esimerkkejä hyvistä käytännöistä, joilla lisätään merkittävästi rahastojen vaikuttavuutta. Hyviä käytäntöjä olivat muun muassa aloittamista edeltävät käynnit, joita tehtiin edunsaajien luo Yhdistyneessä kuningaskunnassa (ks. **laatikko 8**) sekä parannukset, joita Saksa ja Luxemburg ovat tehneet hankkeisiin liittyviä indikaattoreita koskevien tietojen keräämisjärjestelmiin.

LAATIKKO 8

YHDISTYNEEN KUNINGASKUNNAN VASTUUVIRANOMAISEN KÄYNNIT ENNEN HANKEEN ALOITTAMISTA

Yhdistynyt kuningaskunta on toukokuusta 2010 alkaen sisällyttänyt hankehallinnointiinsa ja -seurantaansa ”hankkeen aloittamista edeltävät varmistuskäynnit”. Ne muodostavat tuen ja ohjeistuksen lisätason ”aloittamista edeltäville työpajoille”, joita järjestetään useasta edunsaajasta koostuville ryhmille. Vastuuviranomaisen toimihenkilöt käyvät Euroopan kotouttamisrahaston tai Euroopan pakolaisrahaston rahoitukseen valittujen hankkeiden edunsaajien luona. Käynnit tehdään ennen avustussopimuksen allekirjoittamista ja toimien täytäntöönpanoa, joten niiden aikana edunsaajalle tiedotetaan hankkeen toteuttamiseen liittyvistä käytännön seikoista sekä tarkistetaan, että edunsaajilla on tarvittavat järjestelmät hankkeen onnistuneeseen toteuttamiseen. Lisäksi käyntien avulla lisätään ymmärtämystä tukikelpoisuudesta ja rahoitustuelta odotetuista tuloksista. Erityisesti painotetaan hankkeelta odotettuja tuloksia ja tarkistetaan, että tavoitteet ja toiminnot ovat realistisia ja ne on mahdollista saavuttaa. Lisäksi varmistetaan, että hankkeen aikana suoritetaan tarvittavaa seuranta- ja tietojen keräämistä.

- 75.** Kolmessa viidestä jäsenvaltiosta³⁴ lopullisille edunsaajille annettiin riittämättömästi kirjallisia ohjeita kulujen tukikelpoisuudesta. Komissio oli toimittanut tukikelpoisuutta koskevan käsikirjan kehottaen käyttämään sitä asianmukaisesti siten, että vastuuviranomaisten on annettava lisäohjausta ja -opastusta. Jäsenvaltiot kuitenkin tulkitsivat komission huomautuksen siten, että opasta ei missään olosuhteissa pitänyt toimittaa edunsaajille, eivätkä ne antaneet edunsaajille muuta kirjallista ohjeistusta.

³⁴ Portugali, Saksa ja Tšekin tasavalta.

Euroopan pakolaisrahaston yksityisiä vuokra-asuntoja koskevaa hanketta "Accommodate PRS (Private Rented Sector)" toteuttaa Yhdistyneessä kuningaskunnassa Housing Associations' Charitable Trust (HACT)



© HACT.

PÄÄTELMÄT JA SUOSITUKSET

- 76.** Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksessa tutkittiin, edistävätkö Solid-ohjelmaan osallistuvat Euroopan kotouttamisrahasto ja Euroopan pakolaisrahasto vaikuttavalla tavalla kolmansien maiden kansalaisten kotouttamista. Tarkastuksessa todettiin, että kunnollisen seuranta- ja arviointijärjestelmän puuttuessa on ollut mahdotonta mitata vuosiohjelmien onnistumista. Useimmissa tarkastetuissa yksittäisissä hankkeissa kuitenkin saatiin myönteisiä tuloksia, ja yleisesti ottaen jäsenvaltiot katsovat, että rahastot tuottavat lisäarvoa.
- 77.** Rahastojen vaikuttavuutta on vähentänyt niiden sirpaleisuus, riittämätön täydentävyys muihin EU:n rahastoihin ja erityisesti Euroopan sosiaalirahastoon nähden sekä toistuvat viivästykset ja tietyt hallinnointi- ja valvontajärjestelmissä ilmenneet puutteet. Rahastoja ei näistä syistä voitane pitää täysin vaikuttavina.
- 78.** Jäljempänä esitettävissä päätelmissä ja suosituksissa käsitellään ensin tuloksia, jotka ovat saatavilla rahastojen osuudesta kotouttamiseen sekä rahastojen rakenteesta ja täytäntöönpanosta. Monet havainnoista pitävät paikkansa myös muiden Solid-rahastojen tapauksessa, sillä niiden hallinnointi- ja valvontasäännökset ovat samanlaiset.

EUROOPAN KOTOUTTAMISRAHASTON JA EUROOPAN PAKOLAISRAHASTON VAIKUTTAVUUTTA EI VOITU MITATA

- 79.** Komissio ja jäsenvaltiot eivät pysty arvioimaan rahastojen kokonaisvaikuttavuutta kolmansien maiden kansalaisten kotouttamisen tukemisessa, koska jäsenvaltiot eivät ole ottaneet käyttöön vaikuttavia seuranta- ja arviointijärjestelmiä, joilla raportoitaisiin ohjelmien saavutuksista. Komissio tarjosi laajaa indikaattoreita koskevaa ohjeistusta, mutta neljässä viidestä tarkastetusta jäsenvaltiossa ilmeni merkittäviä puutteita, jotka liittyivät SMART-tavoitteiden sisällyttämiseen ohjelmiin, asiamukaisen it-järjestelmän perustamiseen tiedonkeruuta varten ja/tai raportointiin tavoitteiden saavuttamisesta. Tämä heikensi jäsenvaltioiden kykyä ohjelmien seurantaan ja ohjaamiseen. Komissio ei onnistunut havaitsemaan ja korjaamaan mainittuja puutteita.

- 80.** Komission Euroopan kotouttamisrahastosta laatiman välikertomuksen tietoarvoa heikentää se, että tiedot eivät ole vertailukelpoisia ja välikertomuksen julkaiseminen viivästyi. Välikertomuksessa annetaan vain hyvin rajallinen arvio Euroopan kotouttamisrahaston tuloksista sidosryhmien osalta. Valmistellessaan tulevaa jälkiarviointia komissio pyrkii nyt korjaamaan vertailukelpoisten tietojen puutetta pyytämällä jäsenvaltioilta yhteisiin perusindikaattoreihin perustuvia tietoja. Koska indikaattoreita ei kuitenkaan ole määritetty ennalta eikä tietoja kerätty täytäntöönpanon aikana, arviointi ei ole kovinkaan luotettava ja käyttökelpoinen, ja prosessista tulee tehoton.

SUOSITUS NRO 1

Komission olisi määriteltävä vähimmäisjoukko pakollisia yhteisiä indikaattoreita, joilla jäsenvaltiot määrittävät ohjelmiansa tuotokset ja seuraukset; perustana olisi käytettävä vuosia 2014–2020 koskevaan komission ehdotukseen sisältyviä säännöksiä.

SUOSITUS NRO 2

Komission olisi ennen ohjelmien hyväksymistä vaadittava jäsenvaltioita asettamaan SMART-indikaattorit ja perustamaan it-järjestelmät, joilla tietoja kerätään heti ohjelman alusta alkaen.

SUOSITUS NRO 3

Jäsenvaltioiden olisi mahdollisuuksien mukaan määritettävä tavoitteille tavoitearvot, joilla voidaan mitata ohjelmien saavutuksia.

SUOSITUS NRO 4

Komission ja jäsenvaltioiden olisi vaihdettava tietoja seuranta- ja arviointia koskevista hyvistä käytännöistä.

TARKASTETUILLA HANKKEILLA EDISTETTIIN LAAJALTI KOTOUTTAMISTA, MUTTA KAIKKIA SAATAVILLA OLEVIA VAROJA EI KÄYTETTY

- 81.** Lähes kaikilla tarkastetuilla hankkeilla saavutettiin tuloksia, joiden katsottiin edistävän kolmannen maiden kansalaisten kotouttamista jäsenvaltioiden strategioiden puitteissa. Lähes kaikki EU:n jäsenvaltiot toteivat Euroopan kotouttamisrahastoa koskevassa välikertomuksessa, että annettu rahoitus toi lisäarvoa.
- 82.** Euroopan kotouttamisrahaston määrärahojen käyttöaste oli jäsenvaltioissa vuosiohjelmien 2007 ja 2008 osalta yleisesti ottaen alhainen, vaikka jäsenvaltioiden välillä ilmeneekin suurta vaihtelua. Rahaston kokonaisuus-tytöntöönpanoaste parantui 66 prosentista (2007) 77 prosenttiin (2008), mutta sen vajaakäyttö oli merkittävää useissa jäsenvaltioissa.

SUOSITUS NRO 5

Jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että ohjelmat pannaan kokonaisuudessaan täytäntöön. Tämä voidaan tehdä seuraavin keinoin: laajentamalla kansallisten ohjelmien kohdealaa; vapauttamalla kansallisia säännöksiä sen varmistamiseksi, että rahoitus on kaikkien niiden järjestöjen saatavilla, jotka pystyvät osaltaan edistämään kotouttamisstrategiaa; tehokkaammalla ja laajemmalla tiedotustoiminnalla ja julkisuudella.

RAHASTOJEN SIRPALEISUUS AIHEUTTAA SUHTEETONTA JA LIIALLISTA HALLINNOLLISTA RASITUSTA EDUNSAAJILLE, JÄSENVALTIOILLE JA KOMISSIOILLE

- 83.** Hallinnointi- ja valvontavaatimukset, erityisesti vuosiohjelmajärjestelmä, järjestyksessä toiseen ennakkomaksuun liittyvät järjestelyt ja kolmesta viranomaisesta koostuva rakenne, ovat aiheuttaneet suhteetonta rasitusta jäsenvaltioille, lopullisille edunsaajille ja komissiolle. Osa jäsenvaltioista on lisännyt rasitusta kansallisella lainsäädännöllä ja lisävelvoitteilla. Tämä häiritsee lopullisia edunsaajia ja vie turhaan komission ja kansallisia varoja.

- 84.** Vuotuinen ohjelmatyö on vaatinut paljon komission resursseja ja viivästyttänyt osaltaan komission työskentelyä. Komissio tai lainsäätäjät eivät myöskään ottaneet sitä riittävästi huomioon suunnitteluvaiheessa.
- 85.** Komissio tai tarkastetut jäsenvaltiot eivät hyödyntäneet oppimismielessä tai ongelmien ennakoitua silmällä pitäen kokemuksia, joita niillä oli rakennerahastojen hallinnoinnista ohjelmatyön, maksujärjestelyjen ja seurantajärjestelmien alalla.

SUOSITUS NRO 6

Vuosia 2014–2020 koskevan komission ehdotuksen mukaisesti lainsäädännöllä olisi nykyisen vuotuisen ohjelmasuunnittelun sijaan otettava käyttöön järjestelmä, jossa yksi kansallinen ohjelma kattaa rahoituksen koko ohjelmakauden.

SUOSITUS NRO 7

Komission maksujärjestelyjä olisi yksinkertaistettava lainsäädännöllä vuosia 2014–2020 koskevan komission ehdotuksen mukaisesti.

SUOSITUS NRO 8

Ennen uusien hallinnointi- ja valvontavelvoitteiden asettamista ja kyseisiä järjestelmiä perustaessaan komission ja jäsenvaltioiden olisi kiinnitettävä huomiota suhteellisuuteen ja resurssivaikutukseen sekä otettava huomioon samanlaisten ohjelmien hallinnoinnista saatu kokemus.

JOHDONMUKAISUUTTA JA TÄYDENTÄVYYTTÄ MUIHIN EU:N RAHASTOIHIN NÄHDEN EI OLLUT VARMISTETTU RIITTÄVÄLLÄ TAVALLA

- 86.** EU:ssa ilmeneviä kotouttamistarpeita ei ollut arvioitu perusteellisesti, ja näin ollen puuttui myös tarpeisiin vastaamista koskeva kokonaisstrategia. Lisäksi komissio ei ollut valmistelutyön yhteydessä yksilöinyt tärkeitä olemassa olevia tai suunniteltuja unionin välineitä, joilla tuetaan samanlaista toimintaa.
- 87.** Euroopan kotouttamisrahasto ja Euroopan pakolaisrahasto (rahaston kotouttamisosio) laadittiin erillisiksi välineiksi olemassaolevasta Euroopan sosiaalirahastosta, jonka kohteena jo oli kolmansien maiden kansalaisten ja EU:n kansalaisten kotouttaminen. Vaikka komissio tietyssä määrin pyrki varmistamaan suunnittelu- ja täytäntöönpanovaiheessa, että uudet rahastot olivat johdonmukaisia ja täydentäviä Euroopan sosiaalirahastoon nähden, varmistus ei tapahtunut tehokkaasti. Tarkastetut jäsenvaltiot eivät täyttäneet edes vähimmäisvaatimuksia, jotka koskivat koordinoitua Euroopan sosiaalirahaston kanssa. Euroopan kotouttamisrahasto ja Euroopan sosiaalirahasto ovat näin ollen merkittävässä määrin päällekkäisiä; Euroopan sosiaalirahastosta tuetaan kolmansien maiden kansalaisten kotouttamista huomattavasti suuremmalla rahamäärällä. Kaksinkertaisen rahoituksen riskin kasvamisen lisäksi päällekkäisyydet aiheuttavat lisäkuluja (esimerkiksi henkilöstökuluja) ja synergiamahdollisuuksien menetyksen.

SUOSITUS NRO 9

Komission olisi suoritettava kotouttamisesta perusteellinen tarpeiden arviointi, joka kattaisi maahanmuuttajat riippumatta siitä, ovatko he EU:n vai kolmansien maiden kansalaisia.

SUOSITUS NRO 10

Arvioinnin perusteella olisi suunniteltava sopiva rahastomalli, jossa kohdeväestöä ei enää erotella kansallisuuden perusteella ja joka suuntautuu lopullisten edunsaajien tarpeiden mukaan. Asettamalla pakollisesti etusijalle kolmansien maiden kansalaisiin kohdistuva rahoitus varmistettaisiin, että kyseinen väestöryhmä tulee otettua huomioon tarvittavalla tavalla.

SUOSITUS NRO 11

Komission olisi painotettava entistä enemmän, että jäsenvaltioiden järjestelmistä on saatava konkreettista yksityiskohtaista tietoa, joilla voidaan varmistaa EU-varojen johdonmukaisuus ja täydentävyys.

TOISTUVAT VIIPEET HAITTAAVAT TÄYTÄNTÖÖNPANOJA SEKÄ JÄSENVALTIOIDEN ETTÄ KOMISSION TASOLLA

- 88.** Lainsäädäntöperustan myöhäinen vahvistaminen viivästytti erityisesti vuosiohjelmien 2007 ja 2008 täytäntöönpanoa ja oli osasyynä alhaiseen täytäntöönpanoasteeseen. Selvien vaatimusten puuttuminen ohjelmien alkuvaiheessa lisää riskiä tukeen oikeuttamattoman toiminnan rahoittamisesta.
- 89.** Tarkastetut jäsenvaltiot toimittivat vuosiohjelmansa myöhässä, ja komissio puolestaan hyväksyi vastaavat rahoituspäätökset myöhässä. Niissä jäsenvaltioissa, jotka eivät olleet valmistautuneet sitomaan varoja ennen ohjelmien hyväksymistä, hankkeiden alkaminen viivästyi ja täytäntöönpanokausi lyheni.
- 90.** Jäsenvaltiot ja komissio esittävät ja hyväksyvät ohjelmia ja kertomuksia edelleen myöhässä, pääasiassa hallinnollisen rasituksen vuoksi.

European pakolaisrahaston hanketta toteuttaa valtiosta riippumaton järjestö
Conselho Português para os Refugiados (CPR)



© Conselho Português para os Refugiados (CPR).

SUOSITUS NRO 12

Ohjelmakauden 2007–2013 kokemusten pohjalta on nähtävissä, että lainsäädännön pitäisi olla valmiina uuden ohjelmakauden (2014–2020) alkaessa.

VIIPEET VAIKUTTAVIEN HALLINNOINTI- JA VALVONTAJÄRJESTELMIEN PERUSTAMISESSA JÄSENVALTIOISSA

91. Komissio on antanut jäsenvaltioiden viranomaisille monenlaisia ohjeita hallinnointi- ja valvontajärjestelmän tärkeistä osa-alueista. Ohjeita ei kuitenkaan annettu tarpeeksi ajoissa, minkä vuoksi jäsenvaltioiden oli vaikeampaa ymmärtää vaatimuksia. Komission yksiköt vastasivat yleensä vaikuttavalla tavalla jäsenvaltioiden esittämiin yksittäisiin kysymyksiin.
92. Useimmissa tarkastetuissa jäsenvaltioissa hallinnointi- ja valvontajärjestelmät eivät olleet heti alussa valmiina. Komissio ei havainnut tätä tarkastaessaan hallinnointi- ja valvontajärjestelmiä koskevia kuvauksia. Alkuvaiheen vaikeuksista ja riittämättömistä henkilöstöresursseista huolimatta kyseisten jäsenvaltioiden vastuuviranomaiset hallinnoivat ohjelmia hyvin.
93. Yhdessä jäsenvaltiossa sekä todentamisviranomainen että tarkastusviranomainen eivät edelleenkään hoida tehtäviään, mikä vaarantaa Solid-ohjelman moitteettoman varainhoidon.

SUOSITUS NRO 13

Komission olisi varmistettava, että olennaisen tärkeät ohjeet ovat jäsenvaltioiden saatavilla heti ohjelmakauden alussa.

SUOSITUS NRO 14

Komission olisi varmistettava, että hallinnointi- ja valvontajärjestelmät ovat valmiina ohjelman alkaessa, suorittamalla riittävästi tarkastuksia, joiden yhteydessä pyydetään käytännön kuvaus lainsäädäntöperustan täytäntöönpanosta jäsenvaltiossa.

SUOSITUS NRO 15

Jäsenvaltioiden olisi järjestettävä viranomaisille riittävät henkilöstöresurssit, joiden avulla ne voivat täyttää lakisääteiset velvollisuutensa.

Tilintarkastustuomioistuimen IV jaosto on tilintarkastustuomioistuimen jäsenen Louis GALEAN johdolla hyväksynyt tämän kertomuksen Luxemburgissa 13. marraskuuta 2012 pitämässään kokouksessa.

Tilintarkastustuomioistuimen puolesta



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
presidentti

TARKASTETUT HANKKEET

Maa	Lopullinen edunsaaja	Hankkeen nimi	Vuosiohjelma
Tšekin tasavalta	Správa uprchlických zařízení MV	<i>Zřízení a provoz Center na podporu integrace cizinců I.</i> Ulkomaalaisten kotouttamista tukevien keskusten perustaminen ja toiminta Hankkeen tavoitteena oli perustaa keskuksia, jotka tukevat maassa laillisesti oleskelevien ulkomaalaisten kotouttamista Plzeňissä ja Pardubicessä. Keskukset tarjoavat neuvontaa sosiaali- ja oikeudellisissa asioissa ja kursseja sekä toimivat foorumina sidosryhmille.	Euroopan kotouttamisrahoisto 2007
	Výzkumný ústav práce a sociálních věcí	<i>Metodika hodnocení monitorovacích nástrojů integračního procesu cizinců z třetích zemí v ČR - 1. Fáze</i> Menetelmät, joilla arvioidaan välineitä, joilla seurataan kolmansien maiden kansalaisten kotouttamisprosessia Tšekin tasavallassa – vaihe I Hankkeen tavoitteena oli tarjota menetelmät ja joukko keskeisiä indikaattoreita kolmansien maiden kansalaisten kotouttamisen seurantaan.	Euroopan kotouttamisrahoisto 2008
	Občanské sdružení Berkat	<i>Pracovní poradenství v komunitním centru InBáze</i> Työhön liittyvää neuvontaa Bázen monitoimikeskuksessa Hankkeen tavoitteena oli tarjota turvapaikanhakijoille ammattiasioihin liittyvää neuvontaa ja uudelleen koulutusta.	Euroopan pakolaisrahoisto 2008
	Poradna pro integraci, občanské sdružení	<i>Adaptace azylantů v novém domově</i> Pakolaisten sopeutuminen uuteen kotiinsa Hankkeessa muun muassa tarjotaan pakolaisille olennaista tietoa, sosiaaliasioihin liittyvää ja oikeudellista neuvontaa sekä henkilökohtaista apua.	Euroopan pakolaisrahoisto 2008

Maa	Lopullinen edunsaaja	Hankkeen nimi	Vuosiohjelma
Saksa	Türkische Gemeinde in Deutschland e.V. (TGD)	<i>Initiative für Einwanderung und Integration</i> Maahanmuuttoa ja kotouttamista koskeva aloite Hanke käsitti neuvontaa, tiedotustoimintaa ja saksan kielen peruskursseja sellaisille kolmansien maiden kansalaisille, jotka ovat muuttamassa Saksaan perheen yhdistämistä silmällä pitäen. Toiminta tapahtuu Turkissa.	Euroopan kotouttamisrahasto 2007
	Diakonisches Werk der Evangelischen Kirche in Deutschland e.V.	<i>Mitten im Leben - Diakonie in der Einwanderungsgesellschaft</i> Keskellä elämää – diakonia maahanmuuttajien yhteisössä Hankkeella tuettiin diakonian sosiaalipalvelujen ”kulttuurienvälisiä avaamista”. Toiminta käsitti muun muassa työpajoja, joissa oli henkilöstöä yhdistyksen eri alueilta, konferensseja jne.	Euroopan kotouttamisrahasto 2007
	OASE Berlin	<i>Junge Flüchtlinge in Berlin</i> Nuoret pakolaiset Berliinissä Pätevöitymis-, uranvalinnanohjaus- ja vapaa-ajan toimintaa yksin maahantulleille alaikäisille pakolaisille.	Euroopan pakolaisrahasto 2008
	Caritasverband für das Erzbistum Berlin e.V.	<i>„...und drin bist Du?“ Flüchtlinge als Teil der Gesellschaft - auf dem Weg in ein selbstbestimmtes Leben</i> <i>„...oletko mukana?“ Pakolaiset osana yhteiskuntaa – kohti omatoimista elämää</i> Hankkeen tavoitteena oli parantaa vastaanotto-olosuhteita ja sen kohteena olivat sekä turvapaikanhakijat/pakolaiset että toimintayksiköt/organisaatiot Itä-Brandenburgissa.	Euroopan pakolaisrahasto 2008

Maa	Lopullinen edunsaaja	Hankkeen nimi	Vuosiohjelma
Luxemburg	Association de Soutien aux Travailleurs Immigrés (ASTI asbl)	<i>Partenariats pour l'intégration interculturelle: mise en place de services d'information et d'orientation</i> Kulttuurienvälistä integroitumista koskevat kumppanuudet: tieto- ja uravalinnanohjauspalveluiden perustaminen Hankkeeseen sisältyi tiedottamista ja uravalinnanohjauspalveluja pakolaisille, toimintaa vastaanottavan yhteiskunnan kanssa sekä tulkkaukspalveluja.	Euroopan kotouttamisrahoisto 2008
	Fondation Caritas Luxembourg	<i>Partages: faisons connaissance!</i> Tutustutaan toisiimme! Hankkeen tarkoituksena oli kehittää maahanmuuttajien ja vastaanottavan yhteiskunnan välisiä kohtaamisia, joilla vahvistetaan näiden välistä suhdetta.	Euroopan kotouttamisrahoisto 2008
	Comité de liaison des associations d'étrangers (CLAE)	<i>Échanges d'expériences et de bonnes pratiques relatives aux mesures d'intégration des ressortissants des pays tiers et participation de ces ressortissants à la définition et à la mise en œuvre de politiques d'intégration / A Citoyenneté Égale</i> Kolmansien maiden kansalaisten kotouttamista koskevien kokemusten ja hyviä käytäntöjä koskevien tietojen vaihto ja kolmansien maiden kansalaisten osallistuminen kotouttamispolitiikan laadintaan ja täytäntöönpanoon / yhdenvertainen kansalaisuus Hanke sisältää maahanmuuttojärjestöjen etsimistä ja yhteyksien luomista näihin järjestöihin.	Euroopan kotouttamisrahoisto 2008
	Association de Soutien aux Travailleurs Immigrés (ASTI asbl)	<i>Participation et Formation pour le Vivre Ensemble</i> Yhdessä eläminen: osallistuminen ja koulutus Hankkeen tavoitteena oli parantaa turvapaikanhakijoiden integroitumista Luxemburgin yhteiskuntaan kielikurssien ja kielitaidon kautta ja järjestää toimintaa ja tiedotustilaisuuksia.	Euroopan pakolaisrahoisto 2008
	Fondation Caritas Luxembourg	<i>Form'actif</i> Hankkeen kohderyhmänä olivat nuoret turvapaikanhakijat ja pakolaiset, joiden kotouttamismahdollisuuksia pyrittiin edistämään parantamalla kielitaitoa, ammattitaitoa sekä Luxemburgin kulttuurin ja elämäntavan tuntemusta.	Euroopan pakolaisrahoisto 2008
	Comité de liaison des associations d'étrangers (CLAE)	<i>Encadrement social et d'activités de loisirs dans centres d'hébergement</i> Sosiaaliapu ja vapaa-ajantoiminta vastaanottokeskuksissa Hanke käsitti sosiaalisen ja kulttuuriin liittyvän toiminnan järjestämistä sekä kurssien järjestämistä pakolaisten vastaanottokeskuksissa.	Euroopan pakolaisrahoisto 2008

Maa	Lopullinen edunsaaja	Hankkeen nimi	Vuosiohjelma
Portugali	Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF)	<i>Centro de contacto multilingue com gestão automática e integrada do agendamento</i> Monikielinen yhteyspiste, jossa on automaattinen ja integroitu aikataulusuunnittelu Hanke käsitti voIP-tekniikan (<i>Voice Over Internet Protocol</i>) hankinnan ja asennuksen sekä koulutuksen ja ylläpidon puhelinpalvelukeskuksessa.	Euroopan kotouttamisrahasto 2007
	Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural, I.P. (ACIDI)	<i>Projectos municipais para a promoção da interculturalidade</i> Kunnalliset hankkeet kulttuurienvälisen toiminnan edistämiseksi Hankkeella tuettiin kunnallisviranomaisten ja kansalaisyhteiskunnan toimintaa maahanmuuttajien kotouttamisen edistämiseksi paikallistasolla.	Euroopan kotouttamisrahasto 2008
	Conselho Português de Refugiados (CPR)	<i>Acolhimento de Refugiados e Interação com a Comunidade Local</i> Pakolaisten vastaanotto ja kanssakäyminen paikallisen yhteisön kanssa Hankkeella tuettiin turvapaikanhakijoiden, uudelleensijoitettavien pakolaisten ja yksin maahantulleiden alaikäisten alkuvaiheen vastaanottoa ja kotouttamista vastaanottokeskuksen avulla.	Euroopan pakolaisrahasto 2008
	Conselho Português de Refugiados (CPR)	<i>Formar e Informar para o Asilo e Refugiados</i> Turvapaikka- ja pakolaisasioita koskeva koulutus ja tiedotus Hankkeen tavoitteena oli tiedottaa vastaanottavalle yhteiskunnalle pakolaisiin liittyvistä kysymyksistä, muun muassa verkko-opiskeluna tapahtuvan kurssin kautta ja järjestämällä opiskelijoille ja opettajille sarja konferensseja.	Euroopan pakolaisrahasto 2008

Maa	Lopullinen edunsaaja	Hankkeen nimi	Vuosiohjelma
Yhdistynyt kuningaskunta	Slough Borough Council	<i>Migration Works</i> Maahanmuutto toimii Hankkeen tarkoituksena oli kehittää malli kolmansien maiden kansalaisten tukemiseksi, jotta näille voidaan tarjota oppimis- ja verkostoitumismahdollisuuksia.	Euroopan kotouttamisrahasto 2007
	Bradford College	<i>Bradford welcomes new arrivals</i> Bradford ottaa tulijat vastaan Hankkeen tarkoituksena oli tarjota intensiivisiä englanninkursseja tietyiltä aihealueilta ja auttaa näin kolmansien maiden kansalaisten kotouttamista (esim. kielen oppiminen).	Euroopan kotouttamisrahasto 2008
	The Housing Associations' Charitable Trust (HACT)	<i>Refugee Community Housing and Employment Project</i> Pakolaisyhteisön asunto- ja työllisyys hanke Hankkeella tuettiin pakolaisia järjestämällä näille koulutusta ja työharjoittelua ja kannustamalla kumppanuutta paikallistason pakolaiskotouttamisen ja työvoimatoimiston, asuntoyhteisöjen, paikallisviranomaisten ja pakolaisyhteisön järjestöjen välillä.	Euroopan pakolaisrahasto 2008
	Merseyside Fire and Rescue Service	<i>Fire awareness, accommodation and integration for refugees</i> Pakolaisille tietoa paloturvallisuudesta, majoituksesta ja kotouttamisesta Hankkeessa muun muassa tehtiin tarkastuskäyntejä koteihin, kehitettiin internet-sivustoa, laadittiin esitteitä ja tiedotettiin asunnonomistajille paloturvallisuuskysymyksistä ja turvallisista työmenetelmistä.	Euroopan pakolaisrahasto 2009

KOMISSION VASTAUKSET

TIIVISTELMÄ

III.

Kuten oikeusperustassa edellytetään, komissio arvioi Euroopan kotouttamisrahaston ja Euroopan pakolaisrahaston tehokkuutta kansallisissa arviointikertomuksissa esitettyjen yksityiskohtaisten tulosten perusteella. Kertomukset kattavat vuodet 2007–2010, ja ne on toimitettava 31. lokakuuta 2012 mennessä. Kertomuksissa olisi käytettävä komission vahvistamia yhteisiä indikaattoreita siltä osin kuin ne ovat yhteensopivia jäsenvaltioiden omien hanketason indikaattoreiden kanssa ja antavat käyttökelpoisia tuloksia jäsenvaltioiden ja Euroopan tasolla. Kertomuksia odoteltaessa komissio julkaisi oikeusperustan mukaisesti välikertomuksen saavutetuista tuloksista sekä täytäntöönpanon määrällisistä ja laadullisista näkökohdista. Välikertomuksen mukaan hankkeissa oli saatu positiivisia tuloksia kotouttamisesta. Lopputulokseen ei vaikuta se, että osa jäsenvaltioista ei pystynyt käyttämään EU:lta saamaansa rahoitusta kokonaan rahaston kahden ensimmäisen täytäntöönpanovuoden aikana.

IV.

Komission mielestä kotouttamisrahasto ei ole sirpaleinen, työläs ja puutteellisesti koordinoitu. Vaikka kotouttamisrahastosta olisi voitu tehdä yksinkertaisempi, sen rakenne heijastelee perustamissopimuksesta johtuvia oikeudellisia rajoituksia, joiden mukaan eri kohderyhmille on oltava eri rahastot. Se on myös tulosta vuosina 2006 ja 2007 tehdyistä poliittisista valinnoista. Esimerkiksi vuotuisen ohjelmasuunnittelun katsottiin mahdollistavan sen, että rahastoilla voidaan vastata EU:ssa ja jäsenvaltioissa herkästi muuttuvaan maahanmuuttopolitiikkaan. Rahastojen kattavien sääntöjen tavoitteena on ohjata uusia viranomaisia, joilla ei ole kokemusta rahastojen hallinnoinnista, ja varmistaa hallinnoinnin moitteettomuus. Komissio on toiminut ja toimii ennakoivasti, ja se on omaksunut pragmaattisen lähestymistavan kansallisiin viranomaisiin tukeakseen niitä rahastojen hallinnoinnissa aina kun se on mahdollista.

Komissio ei katso, että riittämätön johdonmukaisuus ja täydentävyys suhteessa EU:n muihin rahastoihin johtaisi päällekkäisyyksiin, menetettyihin synergiamahdollisuuksiin ja päällekkäisen rahoituksen riskiin. Komissio aikoo varmistaa, että kansallisella tasolla on käytössä konkreettiset järjestelyt, joilla varmistetaan täydentävyys ja vältetään päällekkäisyydet.

KOMISSION VASTAUKSET

V.

Komissio on samaa mieltä siitä, että vastuuviranomaiset ovat yleisesti ottaen erittäin sitoutuneita keskeisten tehtäviensä hoitamiseen. Komissio on yhteistyössä viranomaisten kanssa tehnyt paljon työtä kompensoidakseen rahastojen viivästynyttä hyväksyntää ja helpottaakseen mahdollisimman paljon niiden alkuvuosien täytäntöönpanoa jäsenvaltioissa, joissa koko järjestelmä piti luoda alusta alkaen. Käytännössä tämä tarkoitti päivittäin tapahtuvaa yksityiskohtaisten ohjeiden antamista ensimmäisestä päivästä alkaen. Myös kansalliset viranomaiset ovat tunnustaneet, että tämä on ollut erittäin hyödyllistä ja auttanut oikeaan väärinkäsityksiä.

VI.

Viiveet vuosiohjelmien hyväksymisessä ovat lyhentyneet merkittävästi. Oikeusperustassa vahvistetuista hyvin tiukoista määräajoista selviytyminen on kuitenkin osoittautunut haasteelliseksi sekä komissiolle että jäsenvaltioille aiemmasta kokemuksesta huolimatta.

Kaikissa tapauksissa, joissa jäsenvaltioissa havaittiin puutteita, komissio on toteuttanut ja toteuttaa aiheellisia toimenpiteitä, jotta voitaisiin välttyä EU:n varojen perusteettomalta maksamiselta.

VII. a)

Komissio on samaa mieltä siitä, että saatujen kokemusten perusteella on nyt mahdollista ryhtyä käyttämään yhtä ainoaa monivuotista kansallista ohjelmaa. Tämä on otettu huomioon tulevassa monivuotisessa rahoituskehityksessä (2014–2020); komission asetusehdotuksessa turvapaikka- ja maahanmuutorahaston perustamisesta (KOM(2011) 751, annettu 15.11.2011) ehdotetaan yhden ainoan monivuotisen ohjelman käyttöönottoa.

VII. b)

Komissio on ottanut huomioon suhteellisuusperiaatteen, rahoituksen määrän ja resursseihin kohdistuvan vaikutuksen turvapaikka- ja maahanmuutorahastosta antamassaan asetusehdotuksessa. Hallinnointi- ja valvontajärjestelmää koskevat vaatimukset määritellään tarkemmin uudessa varainhoitoasetuksessa.

VII. c)

Komissio ei näe tarvetta kotouttamista koskevalle kattavalle tarvearvioinnille, jossa maahanmuuttajien välillä ei tehtäisi eroa sen mukaan, ovatko he EU:n vai kolmansien maiden kansalaisia. EU:n kansalaisiin ei voida soveltaa minkäänlaisia kotouttamistoimia, jotka rajoittavat heidän oikeuttaan liikkua ja oleskella vapaasti EU:n alueella. Kolmansien maiden kansalaisten ja EU:n kansalaisten oikeudellinen asema ei ole samanlainen, eikä heitä voida sisällyttää kattavaan arviointiin ilman, että heidän välillään tehdään selvä ero.

Komissio ei voi tehdä rahastosta sellaista, jossa kohderyhmän jäseniä ei erotella kansalaisuuden perusteella. Kohderyhmien ero perustuu eri oikeusperustoihin.

Kotouttamisrahasto on osa yhteistä maahanmuuttopolitiikkaa (SEUT-sopimuksen 79 artiklan 1 ja 2 kohta), jolla pyritään varmistamaan muuttovirtojen tehokas hallinta ja jäsenvaltioissa laillisesti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten oikeudenmukainen kohtelu.

Rahaston painopiste on ensimmäisissä toimissa, joihin maahanmuuttajat voivat ryhtyä kotoutuakseen uuteen maahan, yleensä kaupunkiympäristöön. Euroopan sosiaalirahaston toiminnan pääpaino on prosessin myöhemmissä vaiheissa; siitä rahoitetaan kotoutumista ja osallisuutta edistäviä toimenpiteitä, joiden pää tavoitteena on työmarkkinoille osallistuminen. Tässä sosiaalirahaston soveltamisalaan kuuluvassa toisessa vaiheessa maahanmuuttajat ja muut kohderyhmät voitaisiin yhdistää. Nämä kaksi rahastoa olisi kuitenkin pidettävä erillisinä, koska niitä käytetään maahanmuuttajien kotoutumisprosessin eri vaiheissa. Komissio on aina ollut sitä mieltä, että niiden tehtävien jakautuminen ja keskinäinen täydentävyys olisi määriteltävä jäsenvaltioiden tasolla.

VII. d)

Komissio kiinnittää entistä enemmän huomiota sen varmistamiseen, että jäsenvaltiot toimittavat tarkempia tietoja EU:n rahastojen johdonmukaisuudesta ja keskinäisestä täydentävyydestä.

KOMISSION VASTAUKSET

VII. e)

Komissio yhtyy suositukseen, jonka mukaan vuosia 2014–2020 koskevaan komission ehdotukseen sisällytettäisiin jäsenvaltioille yhteisiä indikaattoreita.

Komissio on jo sisällyttänyt pakollisia yhteisiä indikaattoreita turvapaikka- ja maahanmuuttorahaston perustamista antamaansa asetusehdotukseen, jonka se esitti 15. marraskuuta 2011 (KOM(2011) 751).

VII. f)

Maahanmuutto- ja turvapaikkarahastoa koskevassa asetusehdotuksessa ja uudessa varainhoitoasetuksessa edellytetään, että jäsenvaltioilla on riittävät hallinnointi- ja valvontajärjestelmät ja niistä vastaavat virallisesti nimetyt elimet ennen kuin ne voivat saada EU:n varoja. Komissio keskustelee uusista vaatimuksista jäsenvaltioiden kanssa ja tiedottaa niistä nyt ja jatkossa.

JOHDANTO

4.

Nykyinen yhteisvastuuta ja muuttovirtojen hallintaa vuosina 2007–2013 koskeva yleisohjelma (Solid) luotiin osana vuosien 2007–2013 monivuotista rahoitussuunnittelua. Kyseessä oli uusi ohjelma verrattuna muihin EU:n välineisiin, joita komissio hallinnoi yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa. Lisäksi on syytä mainita, että Solid-ohjelmassa yhdistyi kymmenkunta pientä ohjelmaa, pilottihanketta ja valmistelutoimia, joita oli aiemmin toteutettu itsenäisesti ilman niiden välistä koordinoitua. Ohjelman ansiosta jäsenvaltiot pystyivät kehittämään omia ohjelmiaan.

9.

Euroopan kotouttamisrahastosta tuetaan kolmansien maiden kansalaisten kotouttamista maahanmuuton oikeusperustassa säädetyn mukaisesti. Kyseessä on EY:n perustamissopimuksen 63 artiklan 3 kohdan a alakohta (nykyisin SEUT-sopimuksen 79 artiklan 1 ja 2 kohta), ja se koskee EU:n alueella oleskelevia kolmansien maiden kansalaisia, ei EU:n kansalaisia. Kotouttamisen oikeusperusta, joka otettiin käyttöön Lissabonin sopimuksella (SEUT-sopimuksen 79 artiklan 4 kohta), käsittää toimenpiteitä, joilla kannustetaan ja tuetaan jäsenvaltioiden toimintaa niiden alueella laillisesti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten kotouttamiseksi ilman, että jäsenvaltioiden lakeja ja aseuksia yhdenmukaistetaan.

EU:n kansalaisyliin ei voida soveltaa minkäänlaisia kotouttamistoimia, jotka rajoittavat heidän oikeuttaan liikkua ja oleskella vapaasti EU:n alueella.

HUOMAUTUKSET

20.

Komissio katsoo, että rahastojen kokonaisvaikutusta kolmansien maiden kansalaisten kotouttamiseen on nyt mahdollista mitata laajemminkin kuin hanketasolla. Kunkin jäsenvaltion on toimitettava 31. lokakuuta 2012 mennessä kansallinen arviointikertomus rahastojen tuloksista ja vaikutuksista vuosina 2007–2010. Kaikkien rahoitettujen hankkeiden ja kunkin jäsenvaltion saavuttamien, kaikille jäsenvaltioille yhteisillä indikaattoreilla mitattujen tulosten analyysin perusteella pitäisi olla mahdollista laatia mielekäs arviointi rahastojen poliittisesta vaikutuksesta. Kansallisissa kertomuksissa on arvioitava sekä määrällisesti että laadullisesti rahastojen tuloksellisuutta, tehokkuutta, lisäarvoa, täydentävyyttä ja kansallisen tason vaikutuksia. Jäsenvaltioiden kertomuksissa ja niiden jälkeen annettavissa komission kertomuksissa olisi arvioitava riittävästi rahastojen tuloksia ja vaikutuksia. Komission kertomukset valmistuvat vuonna 2013. Ne toimitetaan EU:n toimielimille ja saatetaan laajaan jakeluun.

24.

Komissio myöntää, että mitattavissa olevien tavoitteiden määrittely vuosiohjelmissa 2007 ja 2008 ei ole ollut optimaalista. Vuosina 2007 ja 2008 painopiste oli vuosiohjelmien hyväksymisessä, koska oli olemassa todellinen riski määrärahojen menettämisestä siksi, että oikeusperusta hyväksyttiin myöhään (vuonna 2007) ja useita toimintoja oli tarpeen toteuttaa ennen vuosiohjelmien hyväksymistä. Tuolloin komissio myös halusi säilyttää tietyn suhteellisuuden toisaalta kansallisille viranomaisille ja vuosiohjelmista vähäisiä määrärahoja saaville edunsaajille aiheutuvan hallinnollisen rasituksen ja toisaalta sen välillä, että vuosiohjelmat oli hyväksyttävä mahdollisimman pian. Komissio on jo vuodesta 2009 kiinnittänyt enemmän huomiota näihin näkökohtiin, ja se aikoo seurata seuraavia vuosiohjelmiä tiiviisti niiden maiden osalta, joissa mitattavissa olevat tavoitteet on syytä määrittellä tarkemmin.

Ks. myös komission vastaus 62 kohtaan.

26.

Ensimmäisten vuosiohjelmien päättämisen yhteydessä komissio pyysi jäsenvaltioita tarkentamaan joitakin päätösasiakirjoissa esitettyjä tietoja voidakseen saada kattavamman kuvan siitä, miten monivuotiset ja vuotuiset tavoitteet on saavutettu.

KOMISSION VASTAUKSET

27.

Komissio katsoo voivansa arvioida rahastojen tuloksellisuutta. Se, että joidenkin jäsenvaltioiden on parannettava vuosiohjelmiensa toimien tuotosindikaattoreita, ei estä komissiota laatimasta omaa arviotaan. Lisäksi kansallisten jälkiarviointikertomusten on perustuttava yksinomaan komission malleihin sisältyviin indikaattoreihin, jotka ovat aina mitattavissa ja jotka ovat puolestaan kytköksissä hankeindikaattoreihin, ei kansallisissa ohjelmissa määriteltyihin indikaattoreihin.

29.

Komissio katsoo, että välikertomuksissa noudatettu esitystapa soveltuu hyvin ohjelman toimien esittelyyn. Kertomuksen taulukossa esitetään yhteenveto jäsenvaltioiden suunnittelemista toimista, ja se heijastaa kunkin jäsenvaltion valitsemää strategiaa. Siksi sitä pidetään hyvinkin järkevänä rahastojen täytäntöönpanon ymmärtämisen kannalta. Komissio kuitenkin myöntää, että taulukon otsikko ei vastaa täysin sen sisältöä.

Komissio myöntää myös sen, että Saksan rahoittamissa, muuttoa valmistelemissa toimenpiteissä on yksi virhe.

30.

Jäsenvaltioiden toimittaessa kansalliset arviointikertomukset, joiden määräaika oli 30. kesäkuuta 2010, niillä oli käytössään (ohjelmakauden seitsemästä vuosiohjelmasta) ainoastaan ensimmäisen vuosiohjelman tulokset. Tästä seuraa, että vaikka käytössä olisikin ollut yhteiset indikaattorit, niihin perustuvien analyysien hyöty olisi ollut rajallinen, koska analysoitu ajanjakso oli liian lyhyt. Tämä selittää sen, miksi komissio ei pitänyt ensisijaisena laatia yhteisiä indikaattoreita, vaan katsoi viisaammaksi keskittyä ohjelmien käynnistämiseen ja tehokkaiden hallinnointi- ja valvontajärjestelmien perustamiseen.

Tilanne on eri 31. lokakuuta 2012 erääntyvien kansallisten arviointikertomusten osalta, joiden pitäisi koskea useita päätökseen vietyjä vuosiohjelmiä. Komissio on laatinut yhteiset indikaattorit, joita kaikkien jäsenvaltioiden on käytettävä siltä osin kuin a) ne ovat yhteensopivia jäsenvaltioiden omien hanketason indikaattoreiden kanssa ja b) ne tuottavat merkityksellisiä tuloksia jäsenvaltioiden ja Euroopan tasolla. Samaa lähestymistapaa noudatettiin pakolaisrahaston toisen vaiheen loppuarvioinnissa erittäin hyvin tuloksin.

Komissio on ehdottanut yhteisten indikaattoreiden pakollista käyttöä vuodet 2014–2020 kattavan uuden ohjelmakauden alusta. Näin jäsenvaltiot voivat kerätä tietoja koko ohjelmakauden ajan, mutta kuten edellä jo todettiin, tämä ei vaikuta tietojen saatavuuteen arviointikertomuksen esittämisajankohtana.

31.

Komissio vahvistaa, että välikertomuksessa lueteltuja esimerkkihankkeita ei ole tarkoitettu edustaviksi. Ne ovat menestystarinoita, joita jäsenvaltiot ovat halunneet nostaa esiin hankkeen sisällön, tuloksellisuuden tai innovatiivisuuden takia.

Ottaen huomioon kotouttamisrahaston kattamien toimien moninaisuuden ja siitä rahoitettavien hankkeiden suuren määrän on mahdoton määritellä edustavaa hanketta.

32.

Tilintarkastustuomioistuimen huomautuksessa viitataan kansallisiin arviointikertomuksiin, joissa jäsenvaltioita pyydettiin esittämään omiin tarpeisiinsa ja tavoitteisiinsa perustuva arvio kotouttamisrahastosta. Osa palautteesta oli myönteistä, osa kielteistä. Komissio kunnioittaa jäsenvaltioiden virallisesti esittämiä kantoja, vaikka ne olisivat kielteisiä.

Komissio on ottanut turvapaikka- ja maahanmuuttorahastosta (2014–2020) antamassaan ehdotuksessa huomioon muun muassa tilintarkastustuomioistuimen mainitsemien kahden jäsenvaltion esittämän kritiikin laajentamalla rahaston kohderyhmää ja yksinkertaistamalla täytäntöönpanomenettelyjä.

33.

Edellä esitetystä syystä jäsenvaltioiden käytössä oli kansallisten arviointikertomusten luovuttamisajankohtana vain hyvin vähän tietoja.

Rahastojen tuotoksista, tuloksista ja vaikutuksista on annettava yksityiskohtaista ja käyttökelpoista tietoa vuodet 2007–2010 kattavissa kansallisissa arviointikertomuksissa, jotka on toimitettava lokakuun 2012 loppuun mennessä. Kertomusten ajoituksen ansiosta ne kattavat täytäntöönpanon usean vuoden ajalta.

KOMISSION VASTAUKSET

Yhteinen vastaus 34. ja 35. kohtaan

Vuoden 2007 ohjelma hyväksyttiin vuoden 2008 lopussa ja vuoden 2008 ohjelma vuoden 2009 alussa. Niiden tukikelpoisuusjaksot olivat päällekkäisiä, ja niitä oli toteutettava samanaikaisesti. Hyväksymisen viivästyminen ja uuden rahaston täytäntöönpanoon liittyvät haasteet (esim. uudet vastuuviranomaiset, uudet säännöt sekä uudet hallinnointi- ja valvontajärjestelmät) johtivat yhdessä siihen, että kaksi ensimmäistä täytäntöönpanovuotta olivat poikkeuksellisen vaikeita. Lisäksi on erittäin todennäköistä, että hyväksymisen viivästyminen ja edellä mainitut haasteet ovat vaikuttaneet toteutumisasasteeseen. Komissio seuraa tarkkaan toteutumisasasteen kehittymistä jäsenvaltioissa.

36.

Komission esittämä kertomus on välikertomus saavutetuista tuloksista sekä täytäntöönpanon määrällisistä ja laadullisista näkökohdista. Sen lähtökohtana on siis täytäntöönpano, ei rahastojen tuloksellisuuden arvioiminen. Rahastojen tuloksellisuuden arviointia pidettiin liian aikaisena, koska kotouttamisrahastoa oli toteutettu vasta kahden vuoden ja pakolaisrahaston toista vaihetta vuoden ajan. Ensimmäiset arviot rahastojen tuloksellisuudesta perustuvat kansallisiin kertomuksiin, joiden määräaika on 31. lokakuuta 2012 ja jotka siis olleet saatavilla vielä tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksen aikaan.

37.

Valtaosassa hankkeita on saavutettu myönteisiä tuloksia kolmansien maiden kansalaisten kotouttamisessa. Rahastosta on tullut hyvin lyhyessä ajassa tehokas EU-tason kotouttamisväline.

38.

Se, että osassa hankkeista ei onnistuttu täydellisesti tai saatiin vain keskivertotuloksia, on hankehallintoon luonnostaan sisältyvä, hyväksyttävissä oleva riski. Sen vuoksi voidaan pitää kohtuullisena, että 22 tarkastetusta hankkeesta neljässä ei päästy asetettuihin tavoitteisiin. Koska kolmansien maiden kansalaisten kotouttaminen ja hallinnointi yhteistyössä komission kanssa ovat jäsenvaltioille uusia asioita, on epärealistista odottaa täydellistä onnistumista alusta alkaen. Kokemusten karttumisen myötä vastuuviranomaiset ovat laatineet tarkempia tavoitteita.

Laatikko 5

Merseysiden palo- ja pelastuslaitosta koskeva hanke (*Merseyside Fire and Rescue Service*) piti lopettaa, koska edunsaaja arvioi hankkeen kohderyhmän liian suureksi. Esimerkki osoittaa, että vaikka hakemus oli innovatiivinen, sitä ei ollut suunniteltu hyvin.

Komissio on antanut jäsenvaltioille käytännön ohjeita kohderyhmiä koskevasta näytöstä, mutta tässä tapauksessa vastuuviranomainen sovelsi tiukempia sääntöjä edunsaajiin kuin mitä komission sääntelykehyksessä edellytetään.

39.

Komissio myöntää, että joissakin vuosiohjelmien toimituksissa olisi voitu asettaa yksityiskohtaisemmat tavoitteet tai kvantifoida tulokset. Tämä ei kuitenkaan muuta sitä, etteivätkö hankkeet ja ohjelmat ole voineet olla hyviä.

40.

Komissio katsoo, että rahasto on väline, jonka ansiosta jäsenvaltioissa voidaan rahoittaa tärkeitä kotouttamistoimia. Kotouttamisrahastosta on tullut lyhyessä ajassa väline, joka edistää kotouttamiseen liittyvää toimintaa siihen osallistuvissa jäsenvaltioissa, ja jäsenvaltiot pitävät sitä kotouttamisen kannalta hyödyllisenä.

42.

Ensimmäiset tulokset rahastojen tuloksellisuudesta ovat mitattavissa vasta sitten, kun jäsenvaltiot ovat antaneet palautetta kolmesta ensimmäisestä täytäntöönpanovuodesta, eli aikaisintaan lokakuussa 2012. Lisäksi ominaisuudet, joita tilintarkastustuomioistuin pitää heikkouksina, ovat tosiasiaa tietoisia valintoja, jotka kokemusten kertymisen myötä eivät välttämättä ole osoittautuneet parhaaksi ratkaisuksi käytettävissä olevat resurssit ja haasteet huomioon ottaen.

44.

Rahastot oli pakko erottaa toisistaan, koska niillä on eri oikeusperusta perustamissopimuksessa. Tämä on johtanut muun muassa siihen, että niiden hyväksymismenettelyt eivät sovi yhteen. Pakolaisrahaston suhteen oli noudatettava yhteispäätös menettelyä neuvoston kanssa (määräenemmistö päätös), kun taas kotouttamisrahasto piti hyväksyä neuvostossa yksimielisesti Euroopan parlamenttia kuullen.

Toisinaan samankaltaiset toimet voivat lain perusteella kuulua sekä kotouttamis- että pakolaisrahaston soveltamisalaan, mutta tämä ei koske kaikkia toimia, koska rahastojen kohderyhmät ja niiden tarpeet poikkeavat toisistaan.

KOMISSION VASTAUKSET

44. Ensimmäinen luettelukohta

Pakolaisten kotouttaminen on vain yksi pakolaisrahaston toimintalinjoista. Sen piiriin kuuluu muitakin asioita, esimerkiksi vastaanotto-olosuhteet. Pakolaisrahasto perustettiin vuonna 2000. Jotta sen toiminta ei keskeytyisi, rahaston toisen vaiheen jatkoksi suunniteltiin kolmas vaihe, koska toinen vaihe osoittautui suureksi menestykseksi muun muassa siksi, että se vastasi kysyntään kentällä. Pakolaisrahaston muut toimet olisivat kärsineet, jos ne olisivat joutuneet kilpailemaan kotouttamisrahaston toimien kanssa. Vaikka kyseessä on kaksi eri välinettä, rahastot on suunniteltu niin, että ne muodostavat johdonmukaisen poliittisen ja toiminnallisen kehyksen, jossa kummallakin rahastolla toteutetaan tietyn politiikan tavoitteita vuorovaikutuksessa toisen kanssa. Tästä on osoituksena myös se, että rahastoilla on yhteiset täytäntöönpano-, hallinnointi-, valvonta- ja seurantasäännöt.

44. Toinen luettelukohta

Kaikissa ohjelmissa kustannukset on ilmoitettava sen mukaan, missä hankkeessa ne ovat syntyneet, ja muut kuin tukikelpoiset kustannukset on ilmoitettava erikseen.

45.

Vuotuisessa ohjelmasuunnittelussa on omat haasteensa, mutta se oli silti komission tietoinen valinta. Sen katsottiin mahdollistavan mukautumisen sekä EU:ssa että jäsenvaltioissa herkästi muuttuvaan maahanmuuttopolitiikkaan. Sitä pidettiin myös sopivimpana välineenä toimien tukikelpoisuuden lähempään tarkasteluun ottaen huomioon rahastosta ehdotettujen toimien uutuuden ja kansallisten viranomaisten vähäisen kokemuksen. On kuitenkin mahdollista, että vaikutus on ollut ennakoitua suurempi.

Yhteinen vastaus 46. ja 47. kohtaan

Koska sekä komissio että jäsenvaltiot ovat nyt kartuttaneet kokemuksiaan, komissio katsoo, että resurssit voitaisiin keskittää muihin rahastojen toteutusta koskeviin toimintoihin.

Tästä syystä komissio on ehdottanut, että tulevassa monivuotisessa rahoituskehityksessä siirryttäisiin monivuotiseen ohjelmasuunnitteluun. Tämä olisi samalla yksinkertaistamistoimi ja linjassa rakennerahastojen kanssa.

48.

Vaikka onkin mahdollista, että osa jäsenvaltioista ei ole täysin ymmärtänyt toisen ennakorahoituspyynnön esittämisvaatimuksia, se ei ole ainoa syy toista ennakorahoitusta koskevien pyyntöjen alhaiseen määrään. Monissa tapauksissa jäsenvaltiot ovat yliarvioineet tarvittavan työn määrän ja joskus jopa kasvataneet hallinnollista raskautta kansallisella tasolla. Toisinaan jäsenvaltiot ovat myös pitäneet tärkeämpänä laatia vuosiohjelmansa ja vauhdittaa täytäntöönpanovaiheessa olevien ohjelmien loppuun saattamista.

Vuonna 2010 toimitetuista selvennyksistä huolimatta toista ennakorahoitusta pyytäneiden jäsenvaltioiden määrä on pysynyt erittäin pienenä.

Komissio on toistaiseksi käsitellyt kaikki toista ennakorahoitusta koskevat pyynnöt kiireellisinä, jotta vältyttäisiin siltä, että maksut lopullisille edunsaajille tyrehtyvät. Koska EU:n talousarvion maksumäärärahoihin kohdistuva paine kuitenkin kasvaa koko ajan, komissio saattaa joutua luopumaan tästä käytännöstä lähitulevaisuudessa.

49.

Komissio on tietoinen siitä, että jäsenvaltioissa sovellettava hallinnointi- ja valvontajärjestelmä on raskas varojen määrään nähden. Jotta jäsenvaltioiden järjestelmissä vältyttäisiin liialta monimutkaisuudelta, komissio on pyrkinyt selkeyttämään niitä järjestämällä asiasta kaksi konferenssia (kesäkuu 2008 ja 2009) ja julkaisemalla ohjeistusta (2010).

Hallinnointi- ja valvontajärjestelmää suunniteltaessa oli vahvat perusteet ottaa mallia rakennerahastoista. Tärkein peruste oli hyödyntää pitkään karttunutta kokemusta EU:n varojen hallinnoinnista ja välttyä sääntöjenvastaisuuksilta varainkäytössä tällä uudella jäsenvaltioiden kanssa yhteistyössä toteutettavan hallinnoinnin osa-alueella.

50.

Kukin jäsenvaltio voi vapaasti valita oman hallinnointi- ja valvontajärjestelmänsä. Komissio asettaa ainoastaan sisäisen valvonnan vähimmäisvaatimukset, joita on noudatettava, jotta voidaan varmistua EU:n varojen asianmukaisesta hallinnoinnista.

Molemmat tilintarkastustuomioistuimen mainitsemat jäsenvaltiot ovat tapauksia, joissa kansalliset viranomaiset ovat omasta aloitteestaan lisänneet tarkastusten määrää.

KOMISSION VASTAUKSET

51.

Ominaisuudet, joita tilintarkastustuomioistuon pitää heikkouksina, ovat tosi asiassa lainsäätäjän tietoisesti tekemiä valintoja.

52.

Komissio teki vuonna 2005 epävirallisen vaikutusten ennakkoarvioinnin, joka otettiin huomioon yhteisten peruseriaatteiden hyväksymiseen johtaneissa keskusteluissa. Oikeus- ja sisäasioiden neuvosto vahvisti marraskuussa 2004 kyseiset periaatteet, jotka perustuvat kolmansien maiden kansalaisten kotouttamistarpeisiin ja -tavoitteisiin. Komissio myös kuuli kotouttamisasioiden kansallisia yhteyspisteitä ja joitakin valtiosta riippumattomia järjestöjä.

53.

Kotouttamisrahasto on EU:n vastaus sellaisen rahoitusvälineen tarpeeseen, joka on osa yhteistä maahanmuuttopolitiikkaa ja vastaa EU:ssa asuvien kolmansien maiden kansalaisten erityistarpeisiin. Muista EU:n ohjelmista rahoitetaan monenlaisia toimia, joista osalla voitaisiin edistää myös kolmansien maiden kansalaisten kotouttamista, mutta se ei ole niiden päätavoite. Näitä muita välineitä ei ole suunniteltu erityisesti kolmansien maiden kansalaisten tarpeisiin. Monet heistä ovat tulleet EU:hun vasta hiljattain, ja heillä on erityisiä, ensimmäisiin oleskeluvuosiiin liittyviä tarpeita. Lisäksi nämä muut ohjelmat on kohdennettu maantieteellisille alueille, joilla ei ole merkittäviä kolmansien maiden kansalaisten asukaskeskittyviä.

Yhteenkään muuhun EU:n välineeseen ei liity velvoitetta rahoittaa kolmansien maiden kansalaisten kotouttamistoimia jäsenvaltioissa.

Yhteinen vastaus 53. a)–c) kohtaan

Euroopan sosiaalirahasto on perustettu parantamaan työllistymismahdollisuuksia sisämarkkinoilla ja siten edistämään elintason nousua. Sillä pyritään edistämään työllistymistä, lisäämään työntekijöiden maantieteellistä ja ammatillista liikkuvuutta unionissa sekä helpottamaan sopeutumista toimialojen ja tuotantjärjestelmien muutoksiin erityisesti ammatillisen koulutuksen ja uudelleen koulutuksen avulla (SEUT-sopimuksen 162 artikla). Sosiaalirahaston tavoitteena on myös kaventaa varallisuus- ja elintasoeroja EU:n jäsenvaltioiden ja alueiden välillä ja siten edistää taloudellista ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta. Siinä keskitytään työllisyyden edistämiseen EU:ssa. Rahoitusta saavat jäsenvaltiot ja alueet, erityisesti ne alueet, jotka ovat taloudellisesti vähemmän kehittyneitä. Kotouttamisrahasto puolestaan ilmentää poliittista valintaa rahoittaa kotouttamistoimenpiteitä jäsenvaltioissa. Se ei siis edellytä jäsenvaltioilta poliittista päätöstä siitä, sisällytetäänkö tällaiset toimenpiteet niiden rakennerahastojen ohjelmasuunnitteluun, eikä se ole kytköksissä alueiden välisiin kilpailukykyeroihin. Sosiaalirahaston rahoituksen määrä vaihtelee alueittain vaurauden mukaan siitä riippuen, onko BKT asukasta kohden yli vai alle 75 prosenttia 25 EU-jäsenvaltion keskiarvosta. Tämä alueiden välillä tehtävä ero ei ole välttämättä kytköksissä maahanmuuttajien keskittymiseen tietyille (ensisijaisesti) kaupunkialueille eikä erityisiin kotouttamistarpeisiin.

Kotouttamisrahaston suhteen jäsenvaltiot pitävät tärkeänä, että kansallisella tasolla rahoitetaan monia hankkeita, jotta vaikutukset olisivat laajoja ja jotta kansalliset erityispiirteet voitaisiin ottaa huomioon. Jäsenvaltiot ovat olleet ja ovat edelleen sitä mieltä, että kolmansien maiden kansalaisten kotouttaminen on pääasiassa niiden omalla vastuulla, kun taas Euroopan tasolla voidaan sopia toimintapuitteista toissijaisuusperiaatetta noudattaen. Tästä syystä 93:a prosenttia kotouttamisrahaston varoista hallinnoidaan yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa osana kansallisia ohjelmia.

Komission yksin hallinnoimilla tutkimus-, koulutus- ja kulttuuri-ohjelmilla ei voida vastata maahanmuuttopolitiikan erityisvaatimuksiin ja realiteetteihin, jotka muuttuvat herkästi sekä EU:n tasolla että jäsenvaltioissa. Jäsenvaltioiden kansallisilla ohjelmilla tuetaan useita toimia, esimerkiksi kotouttamisesta tiedottavia kampanjoita ja paikallistason kotouttamishankkeita. Tämä on mahdollista, koska komissio hallinnoi kotouttamisrahastoa yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa.

KOMISSION VASTAUKSET

Vaikka muutamissa tutkimus-, koulutus- ja kulttuurihankkeissa käsitelläänkin kotoutumista, niitä ei voi verrata niihin moninaisiin kotouttamistoimiin, joita rahoitetaan tarkoitusta varten perustetusta kotouttamisrahastosta. Lisäksi koulutus- ja kulttuurialan hankkeet ovat kansainvälisiä hankkeita, joilla pyritään levittämään eri jäsenvaltioiden hyviä käytäntöjä, mistä syystä niillä on hyvin erilaiset tavoitteet ja soveltamisalat.

Yhteinen vastaus 54.–59. kohtaan

Kotouttamisrahasto täydentää Euroopan sosiaalirahastoa. Siinä missä sosiaalirahaston tavoitteena on lisätä työntekijöiden ammatillista ja maantieteellistä liikkuvuutta unionin alueella, kotouttamisrahastolla pyritään vastaamaan yhteisestä kotouttamispolitiikasta johtuviin kotouttamisen erityistarpeisiin. Tästä syystä kotouttamisrahaston toimenpiteet eivät ole identtisiä sosiaalirahastosta rahoitettavien toimenpiteiden kanssa, koska siinä kotouttaminen valtavirtaistetaan kaikille yhteiskuntaelämän osa-alueille.

Sosiaalirahastolla ja kotouttamisrahastolla on eri oikeusperusta, ja ne palvelevat eri politiikanaloja. Sosiaalirahasto on osa EU:n koheesiopolitiikkaa, jonka tavoitteena on vahvistaa EU:n taloudellista, sosiaalista ja alueellista yhteenkuuluvuutta erityisesti vähentämällä alueiden välisiä kehityseroja. Kotouttamisrahasto puolestaan on osa yhteistä maahanmuuttopolitiikkaa, jolla pyritään varmistamaan muuttovirtojen tehokas hallinta ja jäsenvaltioissa laillisesti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten oikeudenmukainen kohtelu. Koska rahastoilla tuetaan eri politiikkoja ja niillä on eri oikeusperustat, myös niiden tavoitteet poikkeavat toisistaan. Näitä eri tarkoituksia ei voitaisi palvella, jos varat tulisivat yhdestä ainoasta rahastosta.

Sosiaalirahaston osallistamis- ja kotouttamistoimia toteutetaan sekä EU:n kansalaisten että kolmansien maiden kansalaisten hyväksi, kun taas kotouttamisrahaston kohteena ovat kolmansien maiden kansalaisten, varsinkin EU:hun äskettäin saapuneiden, erityistarpeet. Kotouttamisrahaston kohderyhmä ei ole välttämättä keskittynyt alueille, jotka saavat eniten sosiaalirahaston tukea.

Useimmissa sosiaalirahastosta rahoitettavissa osallistamis- ja kotouttamistoimissa perimmäisenä tavoitteena on työllisyyden lisääminen. Kotouttamisrahaston toimien tavoitteena on yleinen kotoutuminen kohdemaahan esimerkiksi perehdyttämiskurssien, yhteisöjen keskinäisen vuorovaikutuksen, kulttuurienvälisen vuoropuhelun ja kotoutumistulosten seurannan avulla.

Koska tietyt toimet voitaisiin rahoittaa kummasta tahansa rahastosta ja niillä on samankaltaiset tavoitteet ja jotta voitaisiin varmistaa rahastojen keskinäinen täydentävyys, komission yksiköt seuraavat sisäisiä kuulemisia ja menettelyjä päällekkäisyyksien välttämiseksi kotouttamisrahaston ja sosiaalirahaston ohjelmia hyväksyttäessä.

Kansallisten ohjelmien tapaan painopisteen on oltava seurantamekanismeissa; jäsenvaltioiden velvollisuutena on huolehtia rahastojen keskinäisestä täydentävyydestä ja torjua niiden väliset päällekkäisyydet.

Komissio kiinnittää huomiota näihin näkökohtiin tehdessään seurantakäyntejä jäsenvaltioihin, ja asiaan tullaan kiinnittämään erityishuomiota jatkossa.

Jäsenvaltiot ovat esittäneet monia myönteisiä arvioita kotouttamisrahaston vaikutuksesta ja lisäarvosta. Niiden mukaan rahastolla edistetään muun muassa jäsenvaltioiden kotouttamisstrategioita ja -keskuksia, perehdyttämiskursseja ja seuranta-järjestelmiä. Näiden arvioiden perusteella komissio on edelleen sitä mieltä, että sisäasioiden rahastojen nykyinen ja ehdotettu rakenne palvelee kotouttamistarpeita kokonaisvaltaisesti.

Laatikko 7

Portugalin tapauksessa kansallisen lain soveltamisesta seuraa, että ainoastaan kaksi järjestöä voi hakea kotouttamisrahaston tukea. Järjestöjen toiminnassa on päällekkäisyyksien riski, koska ne voivat hakea tukea sekä kotouttamisrahastosta että sosiaalirahastosta. Vuonna 2012 komissio pyysi Portugalia ryhtymään tarvittaviin toimiin kotouttamisrahaston avaamiseksi muillekin kotouttamista edistäville järjestöille.

ACID:n osalta ongelmana on henkilöstömenojen jakautuminen silloin, kun henkilöstö osallistuu sekä kotouttamisrahastosta että sosiaalirahastosta rahoitettaviin hankkeisiin. Tarkastusviranomaisen on tietoinen tästä riskistä ja seuraa tilannetta.

62.

Kotouttamisrahaston ja pakolaisrahaston oikeusperustat hyväksyttiin pitkän neuvotteluprosessin päätteeksi. Lisäksi oikeusperustojen hyväksymiseen vaadittavat lainsäädäntömenettelyt (pakolaisrahaston tapauksessa yhteispäätös menettely määräenemmistöllä ja kotouttamisrahaston tapauksessa yksimielisyys Euroopan parlamenttia kuullen) kestivät aika kauan, koska komission ehdotus hyväksyttiin vasta huhtikuussa 2005. Sama koskee täytäntöönpanosääntöjä. Niistä kyllä keskusteltiin (vuodesta 2007) ennen niiden hyväksymistä jäsenvaltioiden kanssa asian tuntijakokouksissa yhteisiä malleja, kirjallisia ohjeita ja kahdenvälisiä teknisiä neuvoja hyödyntäen, mutta ne piti hyväksyä hallintokomitean avustamana. Komitea puolestaan voitiin perustaa vasta siinä vaiheessa, kun päätökset olivat tulleet voimaan.

Näiden viiveiden vuoksi neuvosto pidensi oikeusperustassa vuoden 2007 ohjelmien tukikelpoisuusjakson kolmeen vuoteen, jotta jäsenvaltioiden ensimmäisten vuosiohjelmien täytäntöönpano ei vaarantuisi.

KOMISSION VASTAUKSET

63.

Vuosina 2007 ja 2008 tilanne oli se, että säädösten myöhästyneen hyväksymisen lisäksi oikeusperusta velvoitti käyttämään raskasta prosessia ennen kuin komissio pystyi hyväksymään vuosiohjelmat. Tästä syystä tarvittiin paljon suunnittelutyötä, jotta rahastot saatiin toimintakykyisiksi sekä komissiossa että jäsenvaltioissa. Suunnittelu kattoi muun muassa monivuotisten ja vuotuisten ohjelmien määrittelyn jäsenvaltioissa ja niiden hyväksynnän komissiossa. Lisäksi jäsenvaltioiden edellytettiin oikeusperustan mukaisesti ottavan käyttöön hallinnointi- ja valvontajärjestelmät moitteettoman varainhoidon varmistamiseksi. Komission tehtävänä oli esittää arvio varainhoidon moitteettomuudesta.

Edellä esitetyn perusteella ja rahaston uutuuden huomioon ottaen lainsäädännössä asetettujen määräaikojen noudattaminen on ollut erittäin vaikeaa.

64.

Vuosiohjelmien hyväksyminen on nyt paljon nopeampaa ja tapahtuu kohtuullisessa ajassa olkoonkin, että vahvistettujen määräaikojen noudattaminen on osoittautunut hyvin vaikeaksi huolimatta kokemusten karttumisesta ja komission pyrkimyksistä noudattaa niitä. Rahaston tavoitteiden saavuttamisen kannalta oli myös tarpeen varmistaa, että vuosiohjelmat ovat hyvälaatuisia ja että tukikelpoisista toimista annetaan riittävä kuvaus. Tämä ei ollut aina mahdollista asetetussa määräajassa.

65.

Komissio on panostanut viranomaisten tukemiseen rahastojen hallinnoinnissa jäsenvaltioissa. Ohjeita on annettu komission maavastaavien ja jäsenvaltioiden välisessä päivittäisessä yhteydenpidossa, mutta myös järjestämällä kuusi seminaaria/konferenssia ja pitämällä monia esitelmiä Solid-komitean kokouksissa. Lisäksi komissio on antanut 19 ohjetta Solid-varojen täytäntöönpanosta.

66.

Säädöskehityksen hyväksymisviiveet huomioon ottaen komissio katsoo, että ohjeistusta annettiin niin pian kuin se oli mahdollista. On totta, että täytäntöönpanosäännöt annettiin maaliskuussa 2008, mutta niistä keskusteltiin jäsenvaltioiden kanssa perinpohjaisesti ja hyvissä ajoin ennen niiden julkaisemista. Komissio on järjestänyt huhtikuusta 2008 seminaareja täytäntöönpanosäännöistä. Seminaarien tarkoituksena oli laatia tukikelpoisuussääntöjä esittelevä käsikirja, joka jaettiin jäsenvaltioille kesäkuussa 2008. Lisäksi se, että jäsenvaltiot eivät onnistuneet käyttämään EU:lta saamaansa määrärahaa kokonaan, ei ole kytköksissä ajankohtaan, jolloin ne saivat ohjeita, vaan johtuu lähinnä rahaston uutuudesta, vastuuviranomaisten kokemattomuudesta, tukikelpoisuusjakson lyhydestä sekä siitä, että vuosien 2007 ja 2008 ohjelmia toteutettiin samanaikaisesti.

69.

Oikeusperustassa jäsenvaltioita ei vaadita perustamaan järjestelmää, jolla kerätään ja kootaan tietoa keskeisistä toiminta- ja rahoitusindikaattoreista, koska tästä voisi aiheutua kohtuuttomia hallinnollisia kustannuksia. Oikeusperustassa edellytetään kuitenkin, että jäsenvaltiot määrittelevät kullekin hankkeelle keskeiset toiminta- ja rahoitusindikaattorit, joita on seurattava ja jotka on ilmoitettava vastuuviranomaisille. Se, että tämä velvoite oli sisällytetty asianmukaisesti vastuuviranomaisten allekirjoittamiin avustus sopimuksiin, varmennettiin paikalla tehdyissä tarkastuksissa. Tilintarkastustuomioistuimen mainitsemiin kolmeen jäsenvaltioon komission tarkastuskäynti tehtiin kuitenkin ennen seurannan aloittamista, mistä syystä hallinnointi- ja valvontajärjestelmän kyseistä osaa ei voitu tarkastaa (soveltamisalan rajaus).

70.

Komissio olettaa, että tilintarkastustuomioistuimen havaitsemat puutteet liittyvät kahteen viidestä paikalla tarkastetusta jäsenvaltiosta. Komissio raportoi maaliskuussa 2009 Saksaan tekemänsä tarkastusmatkan johdosta, ettei kolmen viranomaisen välisiä suhteita ollut määritelty selkeästi. Siksi komissio on seurannut tarkkaan toimintasuunnitelmaa, jonka Saksa laati tämän ongelman korjaamiseksi.

Vaikka komissio on samaa mieltä siitä, että Solid-rahastoissa sovellettu malli herätti jäsenvaltioissa kysymyksiä, ne kaikki pystyttiin ratkaisemaan jäsenvaltioille annettulla yleisellä ja kohdennetulla ohjeistuksella.

Saksan osalta tämä on osoittautunut riittämättömäksi, mistä syystä komissio seuraa sitä tiiviisti.

KOMISSION VASTAUKSET

Yhteinen vastaus 71. ja 72. kohtaan

Komissio on tietoinen ongelmista Portugalissa.

Se tarjosi Portugalille vuonna 2012 kohdennettuja neuvoja ja vahvisti kahdenvälisiä yhteyksiä kaikilla vastuutasoilla hallinnointi- ja valvontajärjestelmän parantamiseksi Portugalissa. Samanaikaisesti toteutetaan varotoimenpiteitä aina kun komissio toteaa, että on olemassa riski, että rahastosta katetaan tukeen oikeuttamattomia menoja. Tällaisen riskin todentuessa tehdään rahoitusoikaisuja.

73.

Solid-rahastojen perustaminen oli haastavaa. Tämä oli tiedossa alusta alkaen ja selittää sen, miksi käytettävissä oleva vuotuinen talousarvio kasvoi joka vuosi 7-vuotisen ohjelmakauden ajan. Ohjelmointi- ja raportointivaatimukset eivät ole hankalia. Joka vuosi kaikkien jäsenvaltioiden kaikki vuosiohjelmat on hyväksytty, ja jäsenvaltiot panevat niitä täytäntöön, joten jäsenvaltioilla ei ole vaatimusten suhteen ongelmia. Mahdolliset puutteet, jotka liittyvät jäsenvaltioiden myöntämien resurssien riittämättömyyteen, ovat ristiriidassa oikeusperustan kanssa, jonka mukaan jäsenvaltioiden on hallinnointi- ja valvontajärjestelmänsä suunnitellessaan osoitettava kullekin viranomaiselle riittävästi resursseja.

74.

Komissio katsoo, että useimmat vastuuviranomaiset hoitavat perustehtävänsä tyydyttävästi. Tämä käy ilmi sisäasioiden pääosaston vuotuisesta toimintakertomuksesta.

75.

Komissio on antanut jäsenvaltioille runsaasti ohjeita tukikelpoisuussäännöistä. Se on ilmoittanut jäsenvaltioille toistuvasti, että käsikirja on tarkoitettu kansallisille viranomaisille ja että sen luovuttaminen lopullisille edunsaajille ilman asianmukaisia ohjeita ja suosituksia ei välttämättä ole hyväksi. Komissio on kuitenkin tehnyt selväksi, että on äärimmäisen tärkeää, että lopulliset edunsaajat saavat ohjeistusta tukikelpoisuussäännöistä. Monet jäsenvaltiot ovat järjestäneet edunsaajille koulutusta tukikelpoisuussäännöistä ja käännettäneet käsikirjan.

PÄÄTELMÄT JA SUOSITUKSET

76.

Komissio katsoo, että kotouttamisrahastosta rahoitettujen hankkeiden myönteiset tulokset vahvistavat rahaston lisäarvon. Ohjelman menestyksen arvioimiseksi rahaston tuotoksista, tuloksista ja vaikutuksista esitetään yksityiskohtaista tietoa vuodet 2007–2010 kattavissa kansallisissa arviointikertomuksissa, joiden määräaika on 31. lokakuuta 2012. Kertomusten ajoituksen ansiosta niissä voidaan käsitellä rahaston täytäntöönpanoa usean vuoden ajalta. Edellisellä kerralla jäsenvaltioiden piti toimittaa kansalliset arviointikertomukset ajankohtana, jolloin niillä oli käytettävissä ainoastaan ensimmäisen vuosiohjelman tulokset kaikkiaan seitsemästä tämän ohjelmakauden ohjelmasta.

Komission arviointikertomus sisältää yksityiskohtaista tietoa rahaston tuotoksista, tuloksista ja vaikutuksista EU:n tasolla usealta täytäntöönpanovuodelta.

77.

Komissio, jäsenvaltiot ja muut sidosryhmät pitävät rahastoa tuloksellisena, merkittävänä ja lisäarvoisena. Vaikka sen osia voidaan parantaa ja ollaan parantamassa ja sen rakenne olisi voinut olla yksinkertaisempi, rahasto on puutteistaan huolimatta vahva väline, joka on vähitellen saavuttamassa perustavoitteensa. Täydentävyys suhteessa muihin EU:n rahastoihin on varmistettu EU:n tasolla. Kansallisella tasolla on käytössä mekanismit täydentävyyden takaamiseksi, ja komissio jatkaa niiden seuraamista tiivistä.

78.

Komission mielestä havaintoja ei voida välttämättä soveltaa ulko-rajarahastoon ja paluurahastoon, koska niiden toimet ja edunsaajat ovat niin erilaisia.

KOMISSION VASTAUKSET

Vastaus 79. kohtaa edeltävään otsikkoon (Kotouttamisrahaston ja pakolaisrahaston vaikuttavuutta ei voida mitata)

Vaikka kotouttamisrahaston ja pakolaisrahaston vaikuttavuutta ei ole voitu vielä mitata, komission käsityksen mukaan yksittäiset hankkeet ovat onnistuneet.

79.

Komissio huolehtii siitä, että näihin heikkouksiin puututaan, käsittelemällä niitä asianomaisten jäsenvaltioiden kanssa.

Tämän ei pitäisi kuitenkaan vaikuttaa 31. lokakuuta 2012 mennessä toimitettavien kansallisten arviointikertomusten laatuun, koska komissio on pyytänyt, että ne perustuisivat toistaiseksi rahoitettuihin yksittäisiin hankkeisiin (ei vuosiohjelmiin) ja niiden tuloksiin ja vaikutuksiin. Edelleen komissio on pyytänyt, että kaikkien hankkeiden yhteisarvioinnin lähtökohtana on monivuotinen strategia, jonka jokainen jäsenvaltio vahvistaa monivuotisen ohjelmasuunnittelun alussa. Strategia toimii arvioinnin viitekehysenä.

80.

Komission välikertomuksessa vertaillaan jäsenvaltioita ja niiden vuosiohjelmia. Jäsenvaltioiden oli arviointikertomuksia jättäessään raportoitava yhden vuosiohjelman (joita on kaikkiaan seitsemän) tuloksista. Näin ollen kotouttamisrahaston tulosten arviointi oli vuonna 2010 väkisinikin rajallinen. Tulosten arvioinnit sisältyvät kansallisiin arviointikertomuksiin, jotka jäsenvaltioiden on toimitettava 31. lokakuuta 2012 mennessä.

Komissio on laatinut yhteiset indikaattorit, joita kaikkien jäsenvaltioiden on käytettävä siltä osin kuin a) ne ovat yhteensopivia jäsenvaltioiden omien hanketason indikaattoreiden kanssa ja b) ne tuottavat merkityksellisiä tuloksia jäsenvaltioiden ja Euroopan tasolla. Samaa lähestymistapaa noudatettiin pakolaisrahaston toisen vaiheen loppuarvioinnissa erittäin hyvin tuloksin.

Suositus nro 1

Komissio yhtyy suositukseen, jonka mukaan vuosia 2014–2020 koskevaan komission ehdotukseen sisällytettäisiin jäsenvaltioille yhteisiä indikaattoreita.

Komissio on jo sisällyttänyt pakollisia yhteisiä indikaattoreita turvapaikka- ja maahanmuuttorahaston perustamista koskevaan asetusehdotukseen, jonka se esitti 15. marraskuuta 2011 (KOM(2011) 751).

Suositus nro 2

Komissio hyväksyy suosituksen, jonka mukaan sen pitäisi ennen ohjelmien hyväksymistä vaatia, että jäsenvaltiot asettavat SMART-indikaattorit ja perustavat tietotekniikkajärjestelmät tietojen keräämiseksi alusta alkaen.

Turvapaikka- ja maahanmuuttorahaston (2014–2020) osalta komissio on ehdottanut yhteisiä SMART-indikaattoreita, joita jäsenvaltioiden on pakko käyttää. Lisäksi komissio aikoo pyytää jäsenvaltioita perustamaan tietotekniikkajärjestelmät tietojen keräämiseksi hyvissä ajoin.

Suositus nro 4

Komissio yhtyy suositukseen, jonka mukaan komission ja jäsenvaltioiden olisi vaihdettava hyviä seuranta- ja arviointikäytäntöjä.

Komissio aikoo ehdottaa jäsenvaltioista ja komissiosta muodostuvan seuranta- ja arviointiverkoston perustamista. Verkosto kokoontuisi vähintään kerran vuodessa.

81.

Komissio katsoo, että yksittäisissä hankkeissa on saavutettu myönteisiä tuloksia, jotka tukevat rahaston tavoitetta edistää kolmansien maiden kansalaisten kotouttamista.

82.

Rahastojen ensimmäisten täytäntöönpanovuosien toteutumistasaste nousi 66 prosentista (2007) 77 prosenttiin (2008). Kasvu-suuntaus jatkui vuonna 2009, ja sen odotetaan jatkuvan rahastojen neljän jäljellä olevan täytäntöönpanovuoden ajan.

KOMISSION VASTAUKSET

83.

Komissio ei katso, että kotouttamisrahasto olisi rakenteeltaan kohtuuton ja liian hankala.

Järjestelmän raskaudesta huolimatta vuotuinen ohjelmasuunnittelu valittiin tarkoituksella siihen liittyvistä erittäin tärkeistä poliittisista syistä, jotka ovat

- toiminta-ala, joka muuttuu ja jonka on mahdollistettava jäsenvaltiokohtaisten määrärahojen säännöllinen uudelleenarviointi;
- rahaston uutuus, joka edellytti jäsenvaltioiden tiivistä seuranta komission toimesta;
- mahdollisuus keskustella säännöllisesti jäsenvaltioiden toimista kyseisellä politiikan alalla; ja
- mahdollisuus tarkistaa joidenkin, mahdollisesti arkaluonteisten toimien tukikelpoisuus.

84.

Rahaston ensimmäisistä täytäntöönpanovuosista saadut kokemukset ja siitä aiheutuva hallinnollinen rasitus huomioon ottaen komissio myöntää, että vuotuinen ohjelmasuunnittelu on raskas ja että resurssit olisi tässä vaiheessa parempi kohdentaa rahastojen muihin toimintoihin.

85.

Seuraavalla, vuodet 2014–2020 kattavalla ohjelmakaudella komissio pyrkii mahdollisuuksien mukaan lähentämään rahastoja rakennerahastoihin.

Suositus nro 6

Komissio on tämän vuoksi ehdottanut, että tulevaisuudessa rahastossa käytettäisiin monivuotista ohjelmasuunnittelua tilin-tarkastustuomioistuimen suosituksen mukaisesti. Tämä olisi samalla yksinkertaistamistoimi ja linjassa rakennerahastojen kanssa.

Suositus nro 7

Komissio katsoo, että tämä suositus on tarkoitettu lainsäätäjille.

Suositus nro 8

Komissio on jo toteuttanut tämän suosituksen maahanmuutto- ja turvapaikkarahastoa koskevassa asetusehdotuksessaan, jonka se esitti 15. marraskuuta 2011 (KOM(2011) 751).

86.

EU:ssa laillisesti asuvien kolmansien maiden kansalaisten oikeuksia ja kotouttamista koskevien tavoitteiden määrittelyä edelsi kotouttamistarpeiden arviointi. Tavoitteista sovittiin Tampereella vuonna 1999 kokoontuneessa Eurooppa-neuvostossa, Haagin ohjelmassa (2004) ja Tukholman ohjelmassa (2009). Kyseisiä tavoitteita kehitettiin vuonna 2004 edelleen. Nykyään ne tunnetaan kotouttamispolitiikan yhteisinä peruseriaatteina, jotka perustuvat kaikissa jäsenvaltioissa todettuihin tarpeisiin, joista vallitsee yhteisymmärrys. Tältä pohjalta komissio laati vuonna 2005 yhteisen toimintasuunnitelman kotouttamiselle. Kotouttamisrahastosta tehtiin rahoitusväline, jolla tuetaan yhteisten peruseriaatteiden mukaisia jäsenvaltioiden toimia mainittujen tavoitteiden saavuttamiseksi.

87.

Kotouttamisrahasto on perustettu täydentämään sosiaalirahastoa. Kotouttamisrahastossa painopiste on ensimmäisissä toimitissa, joihin maahanmuuttajat ryhtyvät uusissa asuinmaissaan. Sosiaalirahastosta rahoitetaan myöhempiä toimia. Jäsenvaltiot määrittelevät toissijaisuuseriaatteen mukaisesti, missä vaiheessa on syytä siirtyä käyttämään kotouttamisrahaston sijaan sosiaalirahastoa. Tämä tarkoittaa sitä, että jäsenvaltioiden on huolehdittava tarvittavista yhteistyö- ja koordinoitumekanismista ja varmistettava, että kotouttamisrahaston toimet ovat erillisiä mutta täydentävät sosiaalirahastoa. Rahastojen väliset päällekkäisyydet rajoittuvat hankkeisiin, joita jäsenvaltioiden on valvottava ja komission yksiköiden seurattava. Komissio pyysi, että kaikkiin vuosiohjelmiin sisällytetään kuvaus mekanismeista, joilla täydentävyys varmistetaan. Se seuraa tarkkaan käytännön järjestelyjä, joilla jäsenvaltiot varmistavat, ettei kotouttamisrahaston ja sosiaalirahaston välillä ole päällekkäisyyksiä.

Suositus nro 9

Komissio ei näe tarvetta kotouttamista koskevalle kattavalle tarvearviointille, jossa maahanmuuttajien välillä ei tehtäisi eroa sen mukaan, ovatko he EU:n kansalaisia vai kolmansien maiden kansalaisia. EU:n kansalaisiin ei voida soveltaa minkäänlaisia kotouttamistoimia, jotka rajoittavat heidän oikeuttaan liikkua ja oleskella vapaasti EU:n alueella. Kolmansien maiden kansalaisten ja EU:n kansalaisten oikeudellinen asema ei ole samanlainen, eikä heitä voida sisällyttää kattavaan arviointiin ilman, että heidän välillään tehdään selvä ero.

KOMISSION VASTAUKSET

Suositus nro 10

Komissio ei voi tehdä rahastosta sellaista, jossa kohderyhmän jäseniä ei erotella kansalaisuuden perusteella. Kohderyhmien ero perustuu eri oikeusperustoihin.

Kotouttamisrahasto on osa yhteistä maahanmuuttopolitiikkaa (SEUT-sopimuksen 79 artiklan 1 ja 2 kohta), jolla pyritään varmistamaan muuttovirtojen tehokas hallinta ja jäsenvaltioissa laillisesti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten oikeudenmukainen kohtelu.

Suositus nro 11

Komissio suostuu siihen, että se seuraa tulevassa monivuotisessa rahoituskehityksessä (2014–2020) tarkemmin järjestelyjä, joilla jäsenvaltioissa pyritään varmistamaan yhdenmukaisuus ja täydentävyys suhteessa EU:n muihin rahastoihin.

88.

Vuosien 2007 ja 2008 toteutumisasteeseen vaikutti tukikelpoisuusjakson lyheneminen (kahdella kolmasosalla vuonna 2007 ja puolella vuonna 2008). Tämä johtui siitä, että oikeusperusta hyväksyttiin myöhään ja järjestelyjen käyttöönotto jäsenvaltioissa kesti oman aikansa. Lisäksi kahta vuosiohjelmaa toteutettiin samanaikaisesti, mistä seurasi, että suhteellisen kokemattomilla vastuuviranomaisilla oli hyvin vähän aikaa käyttää EU:n myöntämät kahden vuoden määrärahat.

Tukikelpoiset toimet määritellään oikeusperustassa selkeästi. Näin ollen riski siitä, että rahoitusta myönnettäisiin tukeen oikeuttamattomiin toimiin, on pieni.

90.

Komissio pyrkii lyhentämään vuosiohjelmien ja -kertomusten hyväksymisviiveitä lähinnä virtaviivaistamalla omaa menettelyään ja ottamalla käyttöön saman tietokonejärjestelmän jäsenvaltioiden kanssa viestimiseen kuin mitä käytetään rakennerahastoissa. Komissio on vakuuttunut siitä, että tämä tulee yksinkertaistamaan hallinnollisia prosesseja menettelyn kaikissa vaiheissa.

Suositus nro 12

Komissio on täysin samaa mieltä siitä, että ohjelmakaudelta 2007–2013 saatuja kokemuksia on hyödynnettävä, ja se on ryhtynyt kaikkiin tarvittaviin toimiin varmistaakseen, että oikeusperusta hyväksytään ajoissa. Komissio on edistänyt asiaa erityisesti esittämällä 15. marraskuuta 2011 ehdotuksensa turvapaikka- ja maahanmuuttorahastoa koskevaksi asetukseksi. Komissio ei ole kuitenkaan hyväksymismenettelyn ainoa toimija, joten se ei voi yksin taata tämän tavoitteen toteutumista.

91.

Säädöskehityksen hyväksymisviiveet huomioon ottaen komissio katsoo, että ohjeistusta annettiin niin pian kuin se oli mahdollista. Täytäntöönpanosäännöt annettiin maaliskuussa 2008, mutta niistä keskusteltiin perinpohjaisesti jäsenvaltioiden kanssa hyvissä ajoin ennen niiden julkaisemista. Komissio on järjestänyt huhtikuusta 2008 seminaareja täytäntöönpanosäännöistä. Seminaarien tarkoituksena oli laatia tukikelpoisuussääntöjä esittelevä käsikirja, joka jaettiin jäsenvaltioille kesäkuussa 2008. Lisäksi se, että jäsenvaltiot eivät onnistuneet käyttämään EU:lta saamaansa määrärahaa kokonaan, ei ole kytköksissä ohjeiden ajoitukseen, vaan johtuu lähinnä rahaston uutuudesta, vastuuviranomaisten kokemattomuudesta, tukikelpoisuusjakson lyhydestä sekä siitä, että vuosien 2007 ja 2008 ohjelmia toteutettiin samanaikaisesti.

92.

Hallinnointi- ja valvontajärjestelmä muodostuu eri osista, joita kaikkia ei tarvita heti alussa. Komissio pystyi tarkastamaan paikalla ainoastaan ne osat, jotka olivat käytössä ohjelmakauden ensimmäisessä vaiheessa. Muita osia voitiin ainoastaan kuvailla kirjallisesti.

93.

Komissio on tietoinen tilintarkastustuomioistuimen mainitsemasta tapauksesta, ja se on ryhtynyt toimenpiteisiin, jotta kyseisessä jäsenvaltioissa vältyttäisiin EU:n varojen perusteettomalta maksamiselta.

Suositus nro 13

Komissio on samaa mieltä siitä, että jäsenvaltioiden kanssa olisi keskusteltava aina tilaisuuden tullen ja että uuden rahaston täytäntöönpanoa koskevat suuntaviivat olisi annettava mahdollisimman nopeasti ottaen huomioon uuden rahaston hyväksymisaikataulun, joka ei riipu ainoastaan komissiosta.

Suositus nro 14

Tarkistettuun varainhoitoasetukseen sisältyvä järjestelmä eroaa nykyisestä ja perustuu siihen, että jäsenvaltiot suorittavat virallisen nimeämisen oikeusperustassa määriteltyjen nimeämisperusteiden mukaisesti.

Euroopan tilintarkastustuomioistuin

Erityiskertomus nro 22/2012

Edistävätkö Euroopan kotouttamisrahasto ja Euroopan pakolaisrahasto vaikuttavalla tavalla kolmansien maiden kansalaisten kotouttamista?

Luxemburg: Euroopan unionin julkaisutoimisto

2012 – 64 s. – 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-9241-052-0

doi:10.2865/50720

MISTÄ EU:N JULKAISUJA SAA?

Maksuttomat julkaisut:

- EU Bookshopista (<http://bookshop.europa.eu>)
- Euroopan unionin edustustoista tai lähetystöistä.
Yhteystiedot löytyvät internetosoitteesta <http://ec.europa.eu>, tai ne saa lähettämällä faksin numeroon +352 2929-42758.

Maksulliset julkaisut:

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

Maksulliset tilaukset (esimerkiksi EUVL:n vuosikerta, tuomioistuinten oikeustapauskokoelmat):

- Euroopan unionin julkaisutoimiston myyntiedustajalta
(http://publications.europa.eu/others/agents/index_fi.htm).

KERTOMUKSESSA ARVIOIDAAN, EDISTÄVÄTKÖ EUROOPAN KOTOUTTAMISRAHASTO JA EUROOPAN PAKOLAISRAHASTO VAIKUTTAVALLA TAVALLA KOLMANSIEN MAIDEN KANSALAISTEN KOTOUTTAMISTA EU:HUN. TARKASTUKSESSA SAATIIN MYÖNTEISIÄ TULOKSIA YKSITTÄISTEN HANKKEIDEN TASOLLA, MUTTA RAHASTOJEN AIKAANSAAMIEN HYÖTYJEN MITTAAMISTA VARTEN LUODUT JÄRJESTELMÄT OLIVAT EPÄTARKOITUKSEN MUKAISIA. OHJELMAN RAKENNE ON VÄHENTÄNYT VAIKUTTAVUUTTA, JA KOORDINOINTI EU:N MUIDEN RAHASTOJEN KANSSA ON RIITTÄMÄTÖNTÄ. TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN SUOSITTA MUUN MUASSA, ETTÄ OHJELMASUUNNITTELUN JÄRJESTELYJÄ YKSINKERTAISTETAAN JA ETTÄ KOTOUTTAMISESTA LAADITTAAN PERUSTEELLINEN TARPEIDENARVIOINTI, JOKA KÄSITTÄÄ NIIN EU:N KUIN KOLMANSIEN MAIDEN KANSALAISIA OLEVAT MAAHANMUUTTAJAT. ARVION POHJALTA OLISI SUUNNITELTAVA RAHASTOA/RAHASTOJA VARTEN TARKOITUKSEN MUKAINEN RAKENNE.



EUROOPAN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN



ISBN 978-92-9241-052-0



9 789292 410520