



EUROOPAN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN

Erityiskertomus nro 25

2012

ISSN 1831-0958

ONKO **IKÄÄNTYVILLE TYÖNTEKIJÖILLE**
TARKOITETTUIJEN EUROOPAN
SOSIAALIRAHASTON VAROJEN KÄYTÖN
VAIKUTTAVUUDEN SEURANTAAN
VÄLINEITÄ?



Erityiskertomus nro 25 // 2012

ONKO IKÄÄNTYVILLE TYÖNTEKIJÖILLE TARKOITETTUIJEN EUROOPAN SOSIAALIRAHASTON VAROJEN KÄYTÖN VAIKUTTAVUUDEN SEURANTAAN VÄLINEITÄ?

(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 25 // 2012

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

Luettelointitiedot ovat teoksen lopussa.
Luxemburg: Euroopan unionin julkaisutoimisto, 2013

ISBN 978-92-9241-118-3
doi:10.2865/62232

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

Printed in Luxembourg

SISÄLLYS

Kohta

LYHENTEET

I-V **TIIVISTELMÄ**

1-8 **JOHDANTO**

1-2 **EUROOPAN UNIONIN TYÖLLISYYSTAVOITTEET JA EUROOPAN SOSIAALIRAHASTO**

3-6 **TOIMENPIDEOHJELMAT JA YHTEINEN HALLINNOINTI**

7-8 **TULOKSELLISUUDEN MITTAAMINEN**

9-13 **TARKASTUKSEN SISÄLTÖ JA LÄHESTYMISTAPA**

14-59 **HUOMAUTUKSET**

14-39 **TOIMENPIDEOHJELMIEN SISÄLTÖ**

15-21 "IKÄÄNTYVISTÄ TYÖNTEKIJÖISTÄ" ANNETTUJA MÄÄRITELMIÄ EI SOVELLETA TOIMENPIDEOHJELMISSA YHDENMUKAISESTI JA TODENTAVA AINEISTO ON PUUTTEELLISTA

22-32 TAVOITTEET, INDIKAATTORIT JA TAVOITEARVOT OVAT PUUTTEELLISIA

33-35 TOIMENPIDEOHJELMIEN TULOKSIA KOSKEVIA JA ERITYISIÄ VAIKUTUKSIA KOSKEVIA TAVOITTEITA EI OLE OTETTU JÄRJESTELMÄLLISESTI HUOMIOON HANKKEILLE ASETETUISSA EHDUISSA

36-39 KOMISSIO EI DOKUMENTOI TYYDYTTÄVÄLLÄ TAVALLA ARVIOTAAN TOIMENPIDEOHJELMIEN SISÄLLÖSTÄ

40-59 **SEURANTA- JA ARVIOINTIJÄRJESTELMÄT**

41-48 SEURANTAJÄRJESTELMÄT EIVÄT AINA ANNA MAHDOLLISUUTTA TARKISTAA, MISSÄ MÄÄRIN TAVOITTEIDEN SAAVUTTAMISESSA ON EDISTYTTY

49-54 ARVIOINTIEN SUUNNITTELU JA TOTEUTTAMINEN ON PUUTTEELLISTA

55–59 KOMISSIO ASETTAA TALOUDELLISET NÄKÖKOHDAT ETUSIJALLE ARVIOIDESSAAN HALLINTO- JA VALVONTAJÄRJESTELMIÄ

60–64 **PÄÄTELMÄT JA SUOSITUKSET**

KOMISSIION VASTAUS

LYHENTEET

ESR: Euroopan sosiaalirahasto

EU: Euroopan unioni

EYVL/EUVL: Euroopan yhteisöjen virallinen lehti / Euroopan unionin virallinen lehti

TIIVISTELMÄ

I.

Euroopan sosiaalirahasto (ESR) kuuluu keskeisiin rahoitusvälineisiin, joilla Euroopan unioni (EU) tukee jäsenvaltioita työllisyyden alalla. Ohjelmakaudella 2007–2013 ESR:n menot ovat yli 75 miljardia euroa. Niiden osuus EU:n koko talousarviosta on noin kahdeksan prosenttia.

II.

Tarkastuksella pyrittiin selvittämään, missä määrin jäsenvaltiot ja komissio ovat kehittäneet ja käyttäneet välineitä, joiden avulla arvioidaan suunnittelujen tavoitteiden saavuttamista. Tilintarkastustuomioistuin valitsi tarkastettavaksi yhden keskeisistä heikommassa asemassa olevista väestöryhmistä eli ikääntyvät työntekijät.

III.

Tilintarkastustuomioistuin havaitsi puutteita toimenpideohjelmien suunnittelussa sekä seuranta- ja arviointijärjestelmissä. Lisäksi se havaitsi, että komissiolla ei ole EU:n tasolla johdonmukaisia tietoja toiminnan päämääristä, indikaattoreista tai myönnettyistä varoista.

IV.

Ikääntyvien työntekijöiden työllisyysasteen nostaminen kuuluu EU:n strategiaan päämääriin, mutta jäsenvaltiot ja komissio eivät pysty vahvistamaan, kuinka moni ikääntyvä työntekijä on ESR:n rahoittaman toiminnan ansiosta koulutautunut uudelleen, löytänyt uuden työpaikan tai säilyttänyt työpaikkansa. Ei niin ikään tiedetä, minkä verran varoja tällaiseen toimintaan on käytetty.

V.

Tilintarkastustuomioistuin esittää seuraavat suositukset:

- a) Komission olisi vaadittava jäsenvaltioita suunnittelemaan toimenpideohjelmansa siten, että ESR:n varainkäytön tuloksellisuutta voidaan mitata. Kohderyhmät olisi määriteltävä selkeästi. Lisäksi olisi määriteltävä tarkoituksenmukaiset määrälliset toiminnan päämäärät sekä indikaattorit, joiden avulla mitataan tuotoksia, tuloksia ja vaikutuksia kohderyhmätasolla. Komission olisi myös asetettava välitavoitteita ja määritettävä tavoitearvojen tärkeysjärjestys.
- b) Komission olisi vaadittava, että jäsenvaltiot suunnittelevat seuranta- ja arviointijärjestelmät, joiden avulla voidaan sopivin määräajoin mitata ja selittää edistymistä kaikkien asetettujen tavoitearvojen osalta.
- c) Komission olisi saatava johdonmukaisia ja luotettavia tietoja jäsenvaltioilta, jotta se voisi antaa asianmukaista tietoa varojen käytöstä ja ESR:n aikaansaamista tuloksista.
- d) Komission olisi varmistettava jäsenvaltioiden hallinto- ja valvontajärjestelmien arvioinnin ja seurannan yhteydessä, että tuloksellisuusnäkökohdat analysoidaan perusteellisesti.
- e) Komission olisi parannettava tarkastustensa dokumentointia varmistamalla, että tarkastusten laajuutta ja yhdenmukaisuutta voidaan arvioida tarkastusketjun avulla.

JOHDANTO

EUROOPAN UNIONIN TYÖLLISYYSTAVOITTEET JA EUROOPAN SOSIAALIRAHASTO

1. Valtion- ja hallitusten päämiehet hyväksyivät vuonna 2000 Lissabonin strategian¹ ja vuonna 2010 Eurooppa 2020 -strategian², eli he vahvistivat kummallakin kertaa Euroopan unionin (EU) talous- ja sosiaalistrategian seuraavien kymmenen vuoden ajaksi. Kumpaankin strategiseen asiakirjaan sisältyy kasvun ja työpaikkojen lisäämiseen tähtääviä toimitasuunnitelmia ja niissä asetetaan tavoitteita useille aloille ja erityisesti työllisyydelle.
2. Euroopan sosiaalirahasto (ESR) kuuluu keskeisiin rahoitusvälineisiin, joiden tarkoituksena on auttaa jäsenvaltioita saavuttamaan EU:n työllisyyspolitiikan tavoitteet. Rahaston avulla edistetään työttömien ja heikommassa asemassa olevien integroitumista työmarkkinoille pääasiassa koulutukseen liittyvien tukitoimien avulla. Ohjelmakaudella 2007–2013 ESR:n menot ovat yli 75 miljardia euroa. Niiden osuus EU:n koko talousarviosta on noin kahdeksan prosenttia.

TOIMENPIDEOHJELMAT JA YHTEINEN HALLINNOINTI

3. Komissio vastaa yhdessä jäsenvaltioiden kanssa ESR:n täytäntöönpanosta. Tämä tarkoittaa, että tietyt tehtävät on siirretty jäsenvaltioille, mutta komissio kantaa viime kädessä vastuun kaikista EU:n menoista³.
4. ESR:a toteutetaan jäsenvaltioiden valmistelemien monivuotisten toimenpideohjelmien kautta. Ohjelmista neuvotellaan komission kanssa ja ne hyväksytään komission päätösten muodossa⁴. Toimenpideohjelma on strateginen asiakirja. Siinä analysoidaan kyseisen maantieteellisen alueen ongelmat ja tarpeet. Ohjelmassa kartoitetaan tukea tarvitsevat heikommassa asemassa olevat väestöryhmät ja asetetaan ESR:n varainkäytön päämäärät.

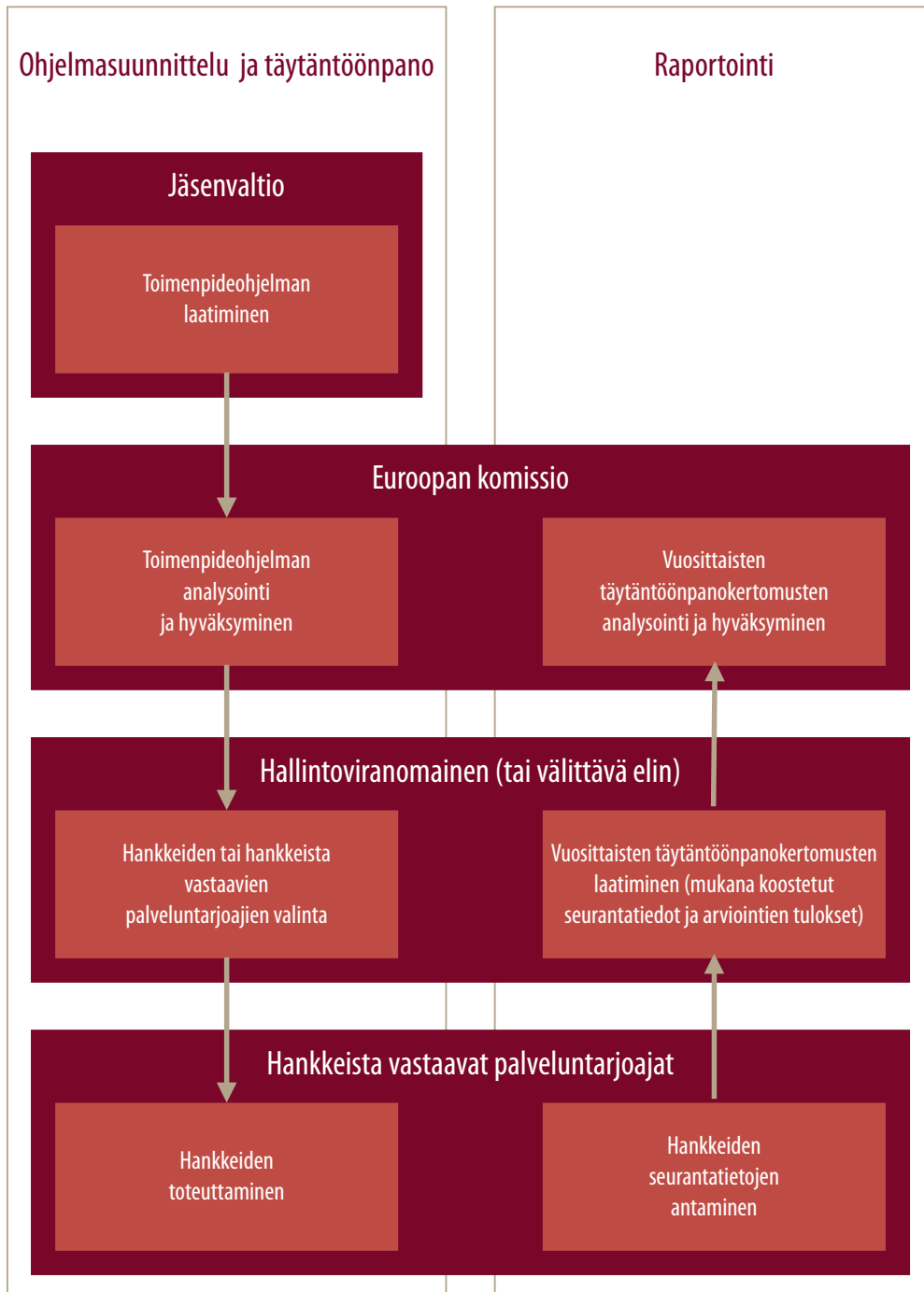
¹ Lissabonin strategian pyrkimyksenä oli tehdä EU:sta vuoteen 2010 mennessä "maailman kilpailukykyisin ja dynaamisin tietopohjainen talous, joka kykenee ylläpitämään kestäväää talouskasvua, luomaan uusia ja parempia työpaikkoja ja lisäämään sosiaalista yhteenkuuluvuutta".

² Vuonna 2010 käynnistetty Eurooppa 2020 -strategia korvaa Lissabonin strategian. Se tähtää älykkäaseen, kestäväään ja osallistavaan kasvuun. Strategia kohdistuu viidelle alalle: työllisyys, innovaatio, koulutus, köyhyyden vähentäminen ja ilmasto/energia. Tavoitteet on määrä saavuttaa vuoteen 2020 mennessä.

³ Euroopan unionista tehty sopimus, 17 artiklan 1 kohta, ja Euroopan unionin toiminnasta tehty sopimus, 317 artikla (EUVL C 115, 9.5.2008, s. 1).

⁴ Toimenpideohjelmalla tarkoitetaan asiakirjaa, joka laaditaan pitkän ja yksityiskohtaisen neuvotteluprosessin jälkeen. Neuvottelujen yhteydessä kuullaan sidosryhmiä, suoritetaan ennakoarviointi ja pidetään komission ja jäsenvaltioiden kahdenvälistä kokouksia.

KAAVIO 1

TOIMENPIDEOHJELMA: YLEISKUVA OHJELMASUUNNITTELUSTA, TÄYTÄNTÖÖNPANOSTA JA RAPORTOINNISTA


Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

5. Jäsenvaltiot nimeävät toimenpideohjelmien hallinnoinnista ja täytäntöönpanosta huolehtivat hallintoviranomaiset, joilla on keskeinen vastuu varmistaa, että ohjelmaa toteutetaan vaikuttavasti ja oikein. Niin ollen hallintoviranomaiset perustavat ja ylläpitävät asianmukaisia rahoituksen hallinnointi- ja valvontajärjestelmiä ohjelmasuunnitteluun, valvontaan, seurantaan ja raportointiin liittyviä tehtäviä varten. Hallintoviranomaiset voivat päättää siirtää osan täytäntöönpanotyöstä yhdelle tai useammalle välittävälle elimelle. Hallintoviranomaisten tai välittävien täytäntöönpanoelinten valitsemat palveluntarjoajat toteuttavat hankkeet. Palveluntarjoajat toimittavat hallintoviranomaisille tai välittävälle täytäntöönpanoelimelle seurantatietoja hankkeen etenemisestä ja hallintoviranomaiset lähettävät tietokoosteen komissiolle vuosittaisen täytäntöönpanokerptomusten muodossa⁵.

6. **Kaaviossa 1** esitetään yksinkertaistetussa muodossa ESR:n toimia koskevan ohjelmasuunnittelun, täytäntöönpanon ja raportoinnin pääpiirteet.

TULOKSELLISUUDEN MITTAAMINEN

7. ESR:n täytäntöönpanossa on, kuten kaikissa EU:n talousarviokohdissa, noudatettava EU:n varainhoitoasetusta ja erityisesti keskeisiä moitteettoman varainhoidon⁶ periaatteita eli taloudellisuutta, tehokkuutta ja vaikuttavuutta⁷. Tämä vaatimus onkin sisällytetty rakennerahastoista annettuun asetukseen⁸.

8. Jotta hallintoviranomaiset voisivat raportoida saavutetuista tuloksista, on erittäin tärkeää, että toimenpideohjelmissä täsmennetään alusta alkaen määrälliset toiminnan tavoitteet (tavoitearvot) sekä indikaattorit, joiden avulla mitataan edistymistä toimenpideohjelman aikana. Lisäksi on luotava asianmukaiset järjestelmät, joiden avulla seurataan ja arvioidaan toimenpideohjelman täytäntöönpanoa.

⁵ Institutionaalista rakennetta täydentävät todentamisviranomaiset, joiden tehtävänä on todentaa komissiolle, että korvaamista varten ilmoitetut menot ovat oikeelliset ja perustuvat luotettavaan kirjanpitojärjestelmään ja että niissä on noudatettu sovellettavia EU:n ja kansallisia säännöksiä. Tarkastusviranomaiset tarkastavat, toimivatko valvontajärjestelmät vaikuttavasti, ja ne vastaavat päättämistä koskevasta ilmoituksesta ja raportoinnista komissiolle.

⁶ Neuvoston asetus (EY, Euratom) N:o 1605/2002, tehty 25 päivänä kesäkuuta 2002, Euroopan yhteisöjen yleiseen talousarvioon sovellettavasta varainhoitoasetuksesta (EYVL L 248, 16.9.2002, s. 1), 27 artikla.

⁷ Taloudellisuuden periaate edellyttää, että resurssit, joita toimitin käyttää toimintojensa toteuttamiseksi, asetetaan käyttöön oikeaan aikaan ja että ne ovat määrältään riittävät, laadultaan asianmukaiset sekä kustannuksiltaan mahdollisimman edulliset. Tehokkuuden periaatteen tarkoituksena on saavuttaa käytetyillä resursseilla parhaat mahdolliset tulokset. Vaikuttavuuden periaatteen tarkoituksena on saavuttaa toiminnalle asetetut tavoitteet ja siltä odotetut tulokset.

⁸ Neuvoston asetus (EY) N:o 1083/2006, annettu 11 päivänä heinäkuuta 2006, Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa ja koheesiorahastoa koskevista yleisistä säännöksistä sekä asetuksen (EY) N:o 1260/1999 kumoamisesta (EUVL L 210, 31.7.2006, s. 25), 14 ja 60 artikla.

TARKASTUKSEN SISÄLTÖ JA LÄHESTYMISTAPA

- 9.** Tarkastuksella pyrittiin selvittämään, missä määrin jäsenvaltiot ja komissio ovat ottaneet käyttöön välineitä, joiden avulla arvioidaan ikääntyviä työntekijöitä koskevien ESR:n toimien vaikuttavuutta ohjelmakauden kuluessa. Tarkastuksessa keskityttiin toimenpideohjelmien sisältöön ja etenkin määrällisiin toiminnan tavoitteisiin ja indikaattoreihin sekä seuranta- ja arviointijärjestelmiin.
- 10.** Ikääntyvät työntekijät muodostavat yhden EU:n monivuotisissa strategioissa esiin otetuista heikommassa asemassa olevista ryhmistä. Lissabonin strategiassa asetetaan tätä kohderyhmää varten erityinen työllisyys-tavoite. Ikääntyvät työntekijät ovat tärkeä kohderyhmä myös Eurooppa 2020 -strategian työllisyystavoitteen näkökulmasta⁹.
- 11.** Ohjelmakaudella 2007–2013 ESR:sta rahoitettiin 117 toimenpideohjelmaa, joista 63 liittyi ikääntyviin työntekijöihin ainakin yhdellä seuraavista tavoista:
- Ikääntyvät työntekijät on nimenomaisesti yksilöity toimenpideohjelman kohderyhmäksi.
 - Toimenpideohjelmassa on määritetty indikaattoreita, joilla seurataan juuri tämän ryhmän kohdalla tapahtuvaa edistymistä.
 - Rahoitusta on kohdennettu toimenpiteisiin, joilla edistetään aktiivista vanhenemista ja työurien pidentämistä (EU:n ensisijainen aihealue 67¹⁰).
- 12.** Tilintarkastustuomioistuin poimi tarkastukseen näiden 63 toimenpideohjelman joukosta kuusi toimenpideohjelmaa¹¹. Niiden osuus on yhteensä 222 miljoonaa euroa eli 22 prosenttia EU:n ensisijaiselle aihealueelle 67 korvamerkitystä kokonaismäärästä (miljardi euroa), ja ne koskevat neljää jäsenvaltiota (Saksa, Italia, Puola ja Yhdistynyt kuningaskunta).

⁹ EU 2020 -strategiassa ei ole nimenomaisesti asetettu tavoitearvoa ikääntyneiden työntekijöiden työllisyysasteelle. Jotta ainoa EU:n osalta määrällisesti ilmoitettu työllisyystavoite (kaikkiaan 75 prosentin työllisyysaste 20–64-vuotiaiden osalta) voitaisiin saavuttaa, nykyistä suuremman osan väestöstä on kuitenkin pysyttävä työelämässä pidempään. Lisäksi komissio seuraa työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosaston vuotuisen toimintakertomuksen yhteydessä ikääntyneiden työntekijöiden työllisyysastetta, joka osaltaan vaikuttaa Eurooppa 2020 -tavoitteiden saavuttamiseen.

¹⁰ Asetuksen (EY) N:o 1083/2006 liitteessä IV luetellaan joukko aihealueita, jotka vaihtelevat työllisyyden osalta koodista 62 (Elinikäiseen oppimiseen liittyvien järjestelmien ja strategioiden kehittäminen yrityksissä; työntekijöille suunnattu koulutus ja palvelut, joilla parannetaan heidän kykyään sopeutua muutoksiin; yrittäjyyden ja innovoinnin edistäminen) koodiin 74 (Inhimillisten voimavarojen kehittäminen tutkimuksessa ja innovoinnissa etenkin yliopistollisilla jatko-opinnoilla...).

- 13.** Tarkastus kattoi ohjelmakauden 2007–2013 aina toukokuuhun 2011 asti. Tilintarkastustuomioistuin analysoi kunkin tarkastetun toimenpideohjelman hallinnointijärjestelmät ja tarkasti niiden toiminnan tutkimalla paikalla useita hankkeita (2–4 hanketta tapauksesta riippuen). Tarkastajat haastattelivat komission henkilöstöä ja toimittivat asiakirjatarkastuksia. Lisäksi kaikkien 63 toimenpideohjelman osalta (mukaan lukien paikalla tarkastetut toimenpideohjelmat) järjestettiin kyselytutkimus, jonka tarkoituksena oli saada eri hallintoviranomaisilta tietoja niiden käyttämistä järjestelmistä ja siitä, mitä mieltä ne ovat komission antamasta tuesta¹².

...
ja tutkijakoulutuksella sekä yliopistojen, tutkimuskeskusten ja yritysten verkottumisella). Ensisijaisen aihealueen 67 otsikkona on "Aktiivista ikääntymistä ja työuran pidentämistä edistävät toimenpiteet". Asetuksessa vaaditaan, että hallintoviranomaiset erittelevät toimenpideohjelmiensa yhteydessä, miten ESR:n varat aiotaan kohdentaa eri aihealueisiin ja ilmoittavat vuosittaisessa täytäntöönpanokertomuksessa aihealueisiin sidotut yhteismäärät. Arvio käytettävistä varoista on ohjeellinen eli se ei sido hallintoviranomaisia.

¹¹ Tarkastus kattoi toimenpideohjelmat Emilia Romagna (Italia), Englanti ja Gibraltar (Yhdistynyt kuningaskunta), Puola, Puglia (Italia), Sachsen-Anhalt ja Thüringen (Saksa).

¹² Kyselytutkimus käynnistettiin toukokuussa 2011 ja saatiin päätökseen syyskuussa 2011.

HUOMAUTUKSET

TOIMENPIDEOHJELMIEN SISÄLTÖ

14. Tässä kertomuksen osassa käsitellään ensin ikääntyvien työntekijöiden määritelmiä sekä todentavaa aineistoa. Tämän jälkeen pohditaan tuloksellisuuden arvioimisessa tarvittavia eri osatekijöitä (tavoitteet, indikaattorit ja tavoitearvot). Kolmanneksi aiheena on hanketavoitteiden yhteys toimenpideohjelman tavoitteisiin. Lopuksi käsitellään komission toteuttamaa arviointia.

”IKÄÄNTYVISTÄ TYÖNTEKIJÖISTÄ” ANNETTUJA MÄÄRITELMIÄ EI SOVELLETA TOIMENPIDEOHJELMISSA YHDENMUKAISESTI JA TODENTAVA AINEISTO ON PUUTTEELLISTA

”IKÄÄNTYVIÄ TYÖNTEKIJÖITÄ” KOSKEVAT MÄÄRITELMÄT OVAT EPÄYHDENMUKAISIA

15. Lissabonin strategian määritelmän mukaan ikääntyviä työntekijöitä ovat kaikki työikäiset 55–64-vuotiaat henkilöt¹³, mutta kyselytutkimus osoittaa, että monet hallintoviranomaiset soveltavat toimenpideohjelmissaan erilaisia ikäryhmäjakoja (yli 45-vuotiaat tai yli 50-vuotiaat 55-vuotiaaksi asti tai vielä siitä eteenpäin; yläikärajaa ei aina ole). Tämä voi selittyä sosioekonomisten ja väestönkehitykseen liittyvien tilanteiden erilaisuudella.
16. Ikääntyvän työntekijän määritelmää ei kuitenkaan käytetä yhdenmukaisesti kautta koko asiakirjan eikä eroavuuksia perustella. Havainto koskee neljää kuudesta tarkastetusta toimenpideohjelmasta¹⁴. Etenkin tarpeidenarvioinnissa käytetty ikäryhmä erosi ensisijaisissa toimintalinjoissa¹⁵ ja/tai niihin liittyvissä toimissa ja tavoitteissa käytetyistä ikäryhmistä (ks. *laatikko 1*).

¹³ Tätä määritelmää käytettiin Tukholman Eurooppa-neuvostossa vuonna 2001 Lissabonin strategiaa täydennettäessä.

¹⁴ Ei koske Englannin ja Gibraltarin eikä Puolan toimenpideohjelmaa.

¹⁵ Hallintoviranomainen määrittää jokaisessa toimenpideohjelmassa painopistealat, joihin se kohdentaa ESR:n varoja (esimerkiksi työvoiman mukautumiskyky, työllistyminen, asiantuntija-apu). Painopistealoja nimitetään ensisijaisiksi toimintalinjoiksi, ja ne jakautuvat toimiksi, joita palveluntarjoajat toteuttavat hankkeiden avulla.

LAATIKKO 1

TOIMENPIDEOHJELMAN MÄÄRITELMÄÄ ”IKÄÄNTYVISTÄ TYÖNTEKIJÖISTÄ” EI KÄYTETÄ YHDENMUKAISESTI KAUTTA KOKO ASIAKIRJAN

- Emilia Romagnan toimenpideohjelmassa yksi ikääntyvien työntekijöiden osalta asetetuista tavoitearvoista ja suunnitellut toimenpiteet liittyvät yli 45-vuotiaiden ikäryhmään, kun taas tilanteen ja tarpeiden kuvauksessa keskitytään 55–64-vuotiaiden ikäryhmään (tilannetta on kuvattu tilastotietoja hyödyntäen).
- Puglian toimenpideohjelmassa ensisijaiseen toimintalinjaan sisältyvät toiminnan tavoitteet ja suunnitellut toimenpiteet liittyvät yli 45-vuotiaiden ikäryhmään. Tilanteen ja tarpeiden kuvaus liittyy kuitenkin ainoastaan 55–64-vuotiaiden ikäryhmään (tilannetta on kuvattu tilastotietoja hyödyntäen).
- Sachsen-Anhaltin toimenpideohjelmassa ja Thüringenin toimenpideohjelmassa tilanteen kuvauksessa ja toimenpideohjelmassa ikääntyviä työntekijöitä ajatellen asetettujen tavoitearvojen kohderyhmän muodostavat 55–64-vuotiaat. Ikääntyville työntekijöille tarkoitettuihin ohjelmiin voivat kuitenkin osallistua yli 50-vuotiaat.

PUUTTEELLINEN TODENTAVA AINEISTO

- 17.** Tarpeita koskevista analyyseistä puuttui – vaihtelevassa määrin – määrällisiä tietoja, mikä vaikeutti kansallisen tai alueellisen taustan hahmottamista. Kolmessa kuudesta tarkastetusta toimenpideohjelmasta ei esimerkiksi käytetä konteksti-indikaattoreita, joiden avulla saataisiin määrällisiä tietoja alueen sosioekonomisesta tilanteesta (esimerkiksi työvoimaosuus, työttömyysaste).
- 18.** Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että yhdessäkään tarkastetuista toimenpideohjelmista ei ollut tuotu selvästi esiin, miten kuvatut toimet kytkeytyivät tavoitteisiin. Puute vaikeuttaa ohjelman johdonmukaisuuden tarkistamista yksilöityjen tarpeiden, valitun strategian ja ensisijaisten toimintalinjojen osalta asetettujen erityisten päämäärien¹⁶ kannalta.
- 19.** Vaikka ikääntyvät työntekijät oli tarkastetuissa toimenpideohjelmissa yksilöity heikommassa asemassa olevaksi ryhmäksi ja vaikka Lissabonin strategiassa ja Eurooppa 2020 -strategiassa on asetettu heitä koskeva työllisyystavoite, oli poikkeuksellista löytää taloudellisia tietoja toimista, jotka kohdennettiin erityisesti heihin¹⁷. Nykyisessä lainsäädäntökehyksessä säädetään taloudellisten tietojen antamisesta ainoastaan ensisijaisten toimintalinjojen osalta. Nimenomaan ikääntyviä työntekijöitä ei ollut valittu yhdenkään tarkastetun toimenpideohjelman ensisijaiseksi toimintalinjaksi.

¹⁶ Nykyisessä lainsäädäntökehyksessä edellytetään erityisten päämäärien asettamista ainoastaan ensisijaisten toimintalinjojen tasolla.

¹⁷ Tiedot oli esitetty kuudesta tarkastetusta toimenpideohjelmasta ainoastaan Englannin ja Gibraltarin toimenpideohjelmassa.

20. Toimenpideohjelmissa esitetään lisäksi ESR:n määrärahojen ohjeellinen jakautuminen EU:n ensisijaisten aihealueiden kesken¹⁸. Yhteenkään ensisijaiseen aihealueeseen ei kuitenkaan kuulu erityisesti ikääntyville työntekijöille tarkoitettuja toimia. EU:n ensisijainen aihealue 67 "Aktiivista ikääntymistä ja työuran pidentämistä edistävät toimenpiteet" sisältää nimensä perusteella todennäköisimmin ikääntyviin työntekijöihin keskittyviä toimia¹⁹, mutta eri hallintoviranomaiset ovat tulkinneet tämän ensisijaisen aihealueen sisällön eri tavoin (ks. **laatikko 2**).
21. Ei siis ole mahdollista tietää, miten paljon varoja toimenpideohjelmissa on kohdennettu ikääntyvien työntekijöiden työllisyyden lisäämiseen.

TAVOITTEET, INDIKAATTORIT JA TAVOITEARVOT OVAT PUUTTEELLISIA

22. Tavoitteiden, indikaattoreiden ja tavoitearvojen pitäisi auttaa ymmärtämään toimenpideohjelman tavoitteita ja mahdollistaa saavutusten mittaaminen. Hallintoviranomaisten pitäisi toimenpideohjelmissaan määrittää ESR:n avun saajiksi valitsemiensa eri väestöryhmien osalta tuotos- ja tulosindikaattorit sekä erityistä vaikutusta mittaavat indikaattorit ja kvantifioidut päämäärät, jotta hallintoviranomaiset voisivat tarkistaa toimiansa vaikuttavuuden.

¹⁸ Oikaistaan komission asetus (EY) N:o 1828/2006, annettu 8 päivänä joulukuuta 2006, Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa ja koheesiorahastoa koskevista yleisistä säännöksistä annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1083/2006 ja Euroopan aluekehitysrahastosta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1080/2006 täytäntöönpanoa koskevista säännöistä (EUVL L 45, 15.2.2007, s. 3). Liitteessä XVI olevan mallin mukaisesti.

¹⁹ Euroopan komission julkaisussa *Demography, active ageing and pensions, Social Europe guide* (nide 3, s. 31) vuodelta 2012 todetaan aktiivisen ikääntymisen osalta, että ikääntyviä pitäisi kannustaa pysymään aktiivisina niin, että he ovat kauemmin mukana työelämässä ja jäävät eläkkeelle myöhemmin, osallistuvat eläkkeelle jäätyään vapaaehtoistyöhön ja viettävät terveellistä ja omaehtoista elämää. Tämä kuvaus ei selvästikään rajoitu vain työllisyystavoitteisiin, joita on asetettu 55–64-vuotiaiden ikäryhmää varten.

ERILAISIA TULKINTOJA EUROOPAN UNIONIN ENSISIJAISEN AIHEALUEEN 67 SISÄLLÖSTÄ

- Sachsen-Anhaltin toimenpideohjelmissa ensisijainen aihealue 67 kattaa ainoastaan otsakkeen "Aktiivisena eläkkeelle" toimet. Muissa ensisijaisissa aihealueissa on esitetty muita toimia, joilla pyritään parantamaan ikääntyvien työntekijöiden sopeutumista ja työllistymistä.
- Emilia Romagnan toimenpideohjelmissa ensisijainen aihealue 67 sisältää useita erilaisia toimia, joissa ei välttämättä keskitytä ikääntyviin työntekijöihin.
- Englannin ja Gibraltarin toimenpideohjelmissa ensisijainen aihealue 67 ei koostu erikseen määritellyistä toimista, vaan siihen osoitettu määrä perustuu arvioon kaikista kustannuksista, jotka liittyvät yli 50-vuotiaisiin osallistujiin.

23. **Kaaviossa 2** esitetään tarkempia tietoja eri osatekijöistä, joita asianmukaisessa tuloksellisuuden arvioinnissa tarvitaan, ja annetaan joitakin esimerkkejä.

KAAVIO 2

TOIMENPIDEOHJELMA: YLEISKATSAUS MAHDOLLISIIN TAVOITTEISIIN, INDIKAATTOREIHIN JA TAVOITEARVOIHIN

TOIMENPIDEOHJELMAN ENSISIJAISET TOIMINTALINJAT Toimi: työttömien kouluttaminen, jotta he pääsevät takaisin työelämään				Kohderyhmä: Heikommassa asemassa olevat väestöryhmät	
	Tavoite	Indikaattori	Tavoitearvo		
Tuotos: liittyy toimintaan	Koulutuksen järjestäminen	Kurssien lukumäärä	Järjestetään 100 kurssia	Ikääntyvät työntekijät Vammaiset Pitkäaikaistyöttömät Yksinhuoltajat ...	
	Ihmisten kouluttaminen	Osallistujien lukumäärä	Kursseille ilmoittautuu 2 000 osallistujaa		
Tulos: liittyy suoraan ja välittömään vaikutukseen, joka toimella on osallistujiin	Osallistujien onnistuminen (hankkivat uusia erityistaitoja)	Kurssin suorittaneiden osallistujien määrä	1 500 osallistujaa suorittaa kurssin		
		Eryitystaitoja hankkineiden osallistujien osuus (%)	75 % osallistujista hankki erityistaitoja		
Eriytynen vaikutus: liittyy jonkin ajan kuluttua ilmeneviin vaikutuksiin, jotka kuitenkin ovat suoraan kytköksissä toimeen	Työttömät osallistujat löytävät työpaikan	Kurssin suorittaneiden ja työpaikan löytäneiden määrä	1 000 työtöntä osallistujaa löysi työpaikan		
		Kurssin suorittaneiden ja työpaikan löytäneiden osuus (%)	66 % kurssin suorittaneista työttömistä löysi työpaikan		

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin komission arviointimenetelmiä koskevissa ohjeellisissa suuntaviivoissa *Indicative guidelines on evaluation methods: monitoring and evaluation indicators* (valmisteluasiakirja N:o 2, elokuu 2006) annettujen määritelmien pohjalta.

IKÄÄNTYVIÄ TYÖNTEKIJÖITÄ KOSKEVIA ERITYISIÄ INDIKAATTOREITA JA TAVOITEARVOJA EI OLE MÄÄRITETTY RIITTÄVÄSTI

- 24.** Tarkastetuissa toimenpideohjelmissa ei aina ollut asetettu indikaattoreita ja tavoitearvoja ikääntyneitä työntekijöitä varten, vaikka heidät olisikin yksilöity yhdeksi avun kohderyhmäksi. Sen vuoksi on mahdotonta arvioida, kuinka vaikuttavia heidän tarpeisiinsa kohdistetut toimet ovat (ks. *laatikko 3*).

LAATIKKO 3

IKÄÄNTYVIEN TYÖNTEKIJÖIDEN OSALTA EI OLE MÄÄRITETTY RIITTÄVÄSTI ERITYISIÄ INDIKAATTOREITA JA TAVOITEARVOJA

- a) Englannin ja Gibraltarin toimenpideohjelmissa on asetettu ikääntyvien työntekijöiden osalta erityiset tuotoksia koskevat tavoitearvot jokaisen heihin liittyvän ensisijaisen toimintalinjan yhteydessä (esimerkiksi ensisijainen toimintalinja 1: kaikista työttömistä ja/tai työelämän ulkopuolella olevista koulutuksen osallistujista 18 prosentin pitäisi olla vähintään 50-vuotiaita). Tulosten tai vaikutusten osalta erityiset tavoitearvot määritetään kuitenkin ensisijaisen toimintalinjan koko osallistujaryhmän eikä nimenomaisesti ikääntyvien työntekijöiden osalta (esimerkiksi ensisijainen toimintalinja N:o 1: 22 prosentilla osallistujista pitäisi olla työpaikka, kun he lähtevät hankkeesta).
- b) Puglian toimenpideohjelmissa mainitaan ikääntyvät työntekijät kahden ensisijaisen toimintalinjan yhteydessä. Vain yhteen näistä kuitenkin sisältyy erityinen tavoitearvo, joka tässä tapauksessa on erityistä vaikutusta mittaava indikaattori (33,3 prosenttia ikääntyvistä työntekijöistä ja maahanmuuttajista on saanut työpaikan vuoden sisällä hankkeen päättymisestä). Kaikki muut indikaattorit ovat yleisluontoisia ja koskevat vain tuotoksia (esimerkiksi hankkeiden lukumäärä).
- c) Sachsen-Anhaltin toimenpideohjelmissa työttömät ikääntyvät työntekijät ovat kohderymänä ensisijaisessa toimintalinjassa, joka koskee pitkäaikaistyöttömiä ja eräitä pitkäaikaistyöttömyyden uhkaamia heikommassa asemassa olevia työttömien ryhmiä (ensisijainen toimintalinja C). Tässä ensisijaisessa toimintalinjassa on määritetty ikääntyvien työntekijöiden osalta ainoastaan kaksi erityistä määrällistä indikaattoria: yksi tuotosindikaattori (11 prosentin osallistujista pitäisi olla vähintään 55-vuotiaita työttömiä) ja yksi makrotalouden indikaattori (pyritään kaventamaan ainakin neljänneksellä alueellisen osuuden ja keskimääräisen kansallisen osuuden välistä eroa, joka koskee yli 55-vuotiaiden työttömien prosenttiosuutta kaikista työttömistä). Ikääntyviä työntekijöitä varten ei määritetty (*kaaviossa 2* annetun määritelmän mukaisia) tulosindikaattoreita eikä erityistä vaikutusta mittaavia indikaattoreita.
- d) Thüringenin toimenpideohjelmissa ikääntyvät työntekijät on yksilöity yhdeksi kohderyhmäksi, jota koskevat ensisijaiset toimintalinjat A ja C. Vain toimintalinjassa A on määritetty erityisesti ikääntyviä työntekijöitä koskevia tavoitearvoja: kaksi tuotoksia koskevaa määrällistä tavoitearvoa (12 000 ikääntyvää osallistujaa pääsee koulutukseen hankkimaan lisäpätevyyttä; kattavuus ikääntyvien työntekijöiden osalta on kymmenen prosenttia) ja makrotaloudellinen tavoitearvo (yli 55-vuotiaiden työvoimaosuus vakiinnutetaan 43,3 prosenttiin). (*Kaaviossa 2* annetun määritelmän mukaisia) tuloksiin tai erityisiä vaikutuksiin liittyviä tavoitearvoja ei ole mainittu.

25. Tilintarkastustuomioistuvin havaitsi lisäksi, että indikaattorit liittyvät enimmäkseen tuotoksiin ja tuloksiin eivätkä erityisiin vaikutuksiin. Työpaikan löytymistä voidaan pitää perimmäisenä onnistumisen mittana, kun on kyse toimesta, jonka tarkoituksena on lisätä osallistujien työllisyyttä, mutta tätä päämäärää ei järjestelmällisesti kvantifioida ja mitata tarkastetuissa toimenpideohjelmissa eri kohderyhmien osalta (ks. **laatikko 3**).

PÄÄMÄÄRÄT JA INDIKAATTORIT EIVÄT AINA OLE SUORAAN KYTKÖKSISSÄ EUROOPAN SOSIAALIRAHASTON TOIMIIN

26. Osalla tarkastetuissa toimissa käytetyistä päämääristä ja indikaattoreista ei ole suoraa yhteyttä ESR:n tukitoimiin, mikä vaikeuttaa tuloksellisuuden arvioimista.

27. Tämä koskee toimenpideohjelmissa asetettuja makrotaloudellisia tavoitteita (esimerkiksi ikäryhmän 55–64 osalta tavoitteeksi määritetyn työllisyysasteen saavuttaminen vuoteen 2013 mennessä), sillä näiden päämäärien saavuttamista ei voida varmistaa ESR:n toimilla vaan onnistuminen riippuu – hyvin suureksi osaksi – ulkoisista tekijöistä (kuten taloudellisista olosuhteista, sosiaaliturva- ja eläkejärjestelmästä ja paikallisista investoinneista). Kuudesta tarkastetusta toimenpideohjelma-kahteen²⁰ sisältyy tällaisia laaja-alaisia vaikutustavoitteita, jotka koskevat ikääntyviä työntekijöitä. Kyselytutkimuksen kohteena olleista 63 toimenpideohjelma-kahteen sisältyy laaja-alaisia vaikutusindikaattoreita.

28. Vastaava merkityksellisyysongelma saattaa ilmetä tapauksissa, joissa hallintoviranomaiset soveltavat indikaattoreita, jotka kattavat myös muita kuin pelkästään ESR:n toimia. Tällainen tilanne havaittiin Puolan toimenpideohjelmissa, jossa eräs tuotosindikaattori koskee kaikkien tukitoimien kaikkia osallistujia riippumatta siitä, mistä lähteestä toimenpiteet rahoitetaan (ESR:sta vai muista rahastoista).

VÄLIETAPPEJA JA TÄRKEYSJÄRJESTYSTÄ EI OLLUT MÄÄRITETTY

29. Toimenpideohjelmien päämäärät on tarkoitus saavuttaa ohjelman päättämiseen mennessä eli yhdeksän vuoden kuluessa²¹. (Vuotuisten tai kaksivuotisten) välitavoitteiden asettaminen antaisi hallintoviranomaisille mahdollisuuden havaita toimenpideohjelmien toteutuksen poikkeamat varhain ja ryhtyä korjaaviin toimiin ajoissa.

²⁰ Sachsen-Anhaltin toimenpideohjelma ja Thüringenin toimenpideohjelma.

²¹ Nykyisiä toimenpideohjelmiä toteutetaan vuosina 2007–2013. Hallintoviranomaisilla on kuitenkin mahdollisuus käyttää toimenpideohjelmien päättämiseen vielä kaksi lisävuotta, joten ohjelmat kestävät tosiasiaa yhdeksän vuotta.

- 30.** Yhteenkään tarkastetuista toimenpideohjelmista ei sisällynyt välietappeja. Puolassa hallintoviranomaiset kuitenkin asettavat täytäntöönpanoelimille tavoitteita, jotka näiden on saavutettava seuraavan vuoden loppuun mennessä. Englannin ja Gibraltarin toimenpideohjelmassa määrätään, että palveluntarjoajien kanssa tehdään sopimuksia kahden ajanjakson aikana (2007–2010 ja 2011–2013) niin, että talousnäkymien muutokset ja jo saavutetut tulokset voidaan ottaa huomioon.
- 31.** Tärkeysjärjestys antaisi päätöksentekijöille mahdollisuuden selkiyttää sitä, mitkä ovat tärkeimmät tavoitteet, ja lisäksi täytäntöönpanoelimet voisivat toimia sen mukaan. Tärkeysjärjestyksen puuttuessa vaarana on, että päämäärät ovat ristiriitaisia (pitäisikö koulutus esimerkiksi kohdentaa hyvin heikossa asemassa oleville vai pyrkiä siihen, että mahdollisimman suuri prosenttiosuus osallistujista löytää työpaikan) ja että täytäntöönpanoelimet päätyvät epätarkoituksenmukaiseen ratkaisuun. Ainoassakaan tarkastetussa toimenpideohjelmassa ei ollut asetettu erilaisia kvantifioituja päämääriä tärkeysjärjestykseen, ja vain seitsemän 63:sta kyselytutkimuksen kohteena olleesta hallintoviranomaisesta ilmoitti laatineensa tärkeysjärjestyksen.

YHTEISIÄ INDIKAATTOREITA EI OLE

- 32.** Kaikille toimenpideohjelmille yhteisiä pakollisia indikaattoreita ei ole asetettu (joskin osallistujia koskevat tuotostiedot on ilmoitettava²²), joten komissiolla ei ole käytettävissään vakiomuotoisia tuloksellisuustietoja, jotka se voisi koostaa EU:n tasolla. Näin ollen komission ei ole mahdollista raportoida ESR:sta rahoitettujen, ikääntyviä työntekijöitä koskevien toimien kokonaistuloksista ja -vaikutuksista.

TOIMENPIDEOHJELMIEN TULOKSIA KOSKEVIA JA ERITYISIÄ VAIKUTUKSIA KOSKEVIA TAVOITTEITA EI OLE OTETTU JÄRJESTELMÄLLISESTI HUOMIOON HANKKEILLE ASETETUISSA EHDOISSA

- 33.** Kuudesta tarkastetusta toimenpideohjelmasta viiden kohdalla tilintarkastustuomioistuin totesi, että hankkeisiin sisältyy tavallisesti vain tuotoksia koskevia kvantifioituja päämääriä (esimerkiksi osallistujamäärä). Vain harvoin edellytetään, että palveluntarjoajien on saatava aikaan tietty tulos tai erityinen vaikutus. Poikkeus tästä on Englannin ja Gibraltarin toimenpideohjelma, jossa asetetut tulosten tavoitearvot on järjestelmällisesti otettu mukaan hanke-ehtoihin²³.

²² Oikaistun asetuksen (EY) N:o 1828/2006 liitteessä XXIII esitetään määrälliset tiedot, jotka hallintoviranomaisten on ilmoitettava komissiolle osallistujista toimintalinjoittain. Osallistujien määrää koskevat tiedot on jaoteltava sukupuolen, työmarkkina-aseman, iän, heikossa asemassa olevan ryhmän ja koulutustason mukaan.

²³ Puolassa määritettiin vuonna 2011 eräitä toimenpiteitä varten työllistämisaasteet, jotka oli tarkoitus ottaa huomioon hanketasolla. Tarkastuskäynnin aikaan toukokuussa 2011 yhtään uuden menettelyn mukaista hanketta ei kuitenkaan vielä ollut käynnistetty.

- 34.** Jos toimenpideohjelman päämääriä ei sisällytetä hankkeisiin, vaarana on, että päämääriä ei saavuteta ohjelmakauden loppuun mennessä tai että valitut hankkeet eivät lainkaan edistä niiden saavuttamista – silloinkaan kun hankkeita voidaan omien kriteereidensä perusteella pitää onnistuneina (ks. **laatikko 4**).
- 35.** Tuloksia koskevien päämäärien tai erityisten vaikutuksia koskevien päämäärien, jotka palveluntarjoajien olisi saavutettava, sisällyttäminen hankesopimukseen mahdollistaa lisäksi vaihtoehtoisen hallinnointitavan: hallintoviranomaiset voivat kytkeä palveluntarjoajille maksamansa määrän suuruuden hankkeiden tuloksellisuuteen eikä ainoastaan tosiasiallisiin kuluihin. Tarkastetuista kuudesta toimenpideohjelmasta tätä toimintatapaa käytetään nykyisin järjestelmällisesti vain yhdessä (Englannin ja Gibraltarin hallintoviranomainen), mutta kahdessa muussa sitä sovellettiin rajoitetusti ja yhdessä harkittiin siirtymistä samantapaiseen toimintamalliin²⁴.

²⁴ Puola harkitsee tämän toimintatavan käyttöönottoa tulevaisuudessa. Tarkastuskäynnin aikaan toukokuussa 2011 yhtään uuden menettelyn mukaista hanketta ei kuitenkaan vielä ollut käynnistetty. Emilia Romagnan toimenpideohjelmassa eräisiin kursseihin (jotka eivät kuulu ensisijaiseen aihealueeseen 67) liittyvät maksut on tavallaan kytetty koulutettavien osallistumisen onnistumiseen. Eräissä Puglian toimenpideohjelmaan kuuluvissa hankkeissa, jotka koskivat noin 390 naista, maksujen ehtona oli, että 75 prosenttia osallistujista löytää työpaikan.

LAATIKKO 4

HANKKEIDEN JA TOIMENPIDEOHJELMIEN TAVOITEARVOJEN VÄLILLÄ HAVAITTIIN EPÄYHDENMUKAISUUTTA

- a) Emilia Romagnan toimenpideohjelmaan liittyvässä tarjouskilpailuissa ei ilmoiteta tavoitearvoja, ja palveluntarjoajien kanssa tehdyissä sopimuksissa mainitaan vain edellytetty osallistujamäärä. Ainoaa toimenpideohjelmassa mainittua, seurauksia koskevaa määrällistä tavoitearvoa²⁵ (64 prosenttia yli 45-vuotiaista osallistujista löytää työpaikan vuoden kuluessa tukitoimen päättymisestä) ei ole otettu sopimuksissa huomioon.
- b) Ainoa Puglian toimenpideohjelmassa asetettu seurauksia koskeva tavoitearvo, joka kattaa ikääntyvät työntekijät ja joka voidaan sisällyttää hankkeisiin, on osallistujien pääsy mukaan työelämään kuvaava yhteismäärä (33,3 prosenttia hankkeisiin osallistuvista maahanmuuttajista ja ikääntyvistä työntekijöistä löytää työpaikan vuoden kuluessa tukitoimen päättämistä). Sitä ei kuitenkaan ole otettu hankkeissa huomioon.
- c) Sachsen-Anhaltin tapauksessa hankepäätökset eivät kuvasta toimenpideohjelmissa eri kohderyhmille asetettuja osallistujamääriä. Syyksi ilmoitettiin, että jokaisella hankkeella on omat tavoitteensa. Rahoitusjärjestelyssä²⁶ määritetyt osallistujamäärät ja työelämään sijoittuvien osuus eivät myöskään sido täytäntöönpanoelimiä eivätkä palveluntarjoajia, sillä lienee lähes mahdotonta ennakoida näitä lukuja kovinkaan tarkasti toimenpideohjelman seitsemän toteutusvuoden ajaksi.

²⁵ Seuraus merkitsee tässä tulosta tai erityistä vaikutusta.

²⁶ Saksassa ESR:n toimenpideohjelmita toteutetaan alueellisten (*Land*) hallinnollisten rahoitusjärjestelyjen avulla. Järjestelyissä määritellään rahoituksen ehdot ja se, millaisia toimia ja hallinnollisia menettelyjä on toteutettava. Hallintoviranomaisten tai täytäntöönpanoelinten ei tarvitse käynnistää omia ESR-rahoitusjärjestelyjä, vaan ne voivat käyttää jo olemassa olevia järjestelyjä.

KOMISSIO EI DOKUMENTOI TYYDYTTÄVÄLLÄ TAVALLA ARVIOTAAN TOIMENPIDEOHJELMIEN SISÄLLÖSTÄ

- 36.** Komission tehtävänä²⁷ on tarkistaa, että toimenpideohjelma sisältää kaikki vaaditut tiedot ja että ohjelma on muiden strategisten asiakirjojen²⁸ suuntainen. Arvioituaan toimenpideohjelmat komissio hyväksyy ne.
- 37.** Tilintarkastustuomioistuinin päätökselle, että komissio tarkistaa, että toimenpideohjelmien osalta vaaditut tiedot on toimitettu ja arvioi lisäksi tietojen laatua. Varmistaakseen, että sen yksiköiden toimintatapa on yhdenmukainen, komissio laati vuonna 2006 käsikirjan²⁹, jossa annetaan toimintaohjeita kaikkia vuosien 2007–2013 ohjelmasuunnitteluun liittyviä näkökohtia varten. Avoimuuden parantamiseksi se antoi käsikirjan myös jäsenvaltioiden käyttöön.
- 38.** Tarkastusketjun näkökulmasta katsoen komissio ei kuitenkaan dokumentoi toimenpideohjelmiin kohdistamiaan valvontamenettelyjä tyydyttävällä tavalla. Komission virkamiehet käyttävät yhteistä tarkistuslistaa selvittäessään, onko vaaditut tiedot annettu (hyväksyttävyydestä tarkastus). Tarkistuslista on suppea ja useimmiten sen perustana ei ole valvontaohjelmaa eikä toteutettuja valvontamenettelyitä koskevaa dokumentaatiota. Toimitettujen tietojen laadun arvioimiseen ei myöskään ole olemassa tarkistuslistaa³⁰.
- 39.** Komission yksiköiden kuuden tarkastetun toimenpideohjelman osalta suorittamat valvontamenettelyt on tämän vuoksi mahdollista yksilöidä vain epäsuorasti käymällä läpi menettelyjen perusteella annetut suosittukset ja esiin otetut kysymykset. Näin ollen ei ole mahdollista arvioida tarkistusten laajuutta taikka sitä, käytettiinkö järjestelmällisesti samaa lähestymistapaa.

²⁷ Asetuksen (EY) N:o 1083/2006 32 artikla.

²⁸ Kyseiset muut strategiset asiakirjat ovat kansallinen strateginen viitekehys ja koheesiopolitiikkaa koskevat EU:n strategiset suuntaviivat *Union Strategic Guidelines on cohesion*. Jäsenvaltiot laativat kansallisen strategisen viitekehysten ja komissio antaa strategiset suuntaviivat. Nämä kaksi asiakirjaa kytkevät rakennerahastot ja koheesiopolitiikan Lissabonin tavoitteisiin ja nykyisiin Eurooppa 2020 -tavoitteisiin.

²⁹ Euroopan komissio, työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosasto, ohjelmakausi 2007–2013: *Aide-Mémoire for desk officers*, marraskuu 2006.

³⁰ On kuitenkin syytä huomata, että Sachsen-Anhaltin toimenpideohjelman ja Thüringenin toimenpideohjelman osalta komissio laati raportin, jossa se kommentoi toimenpideohjelmien eri osia.

SEURANTA- JA ARVIOINTIJÄRJESTELMÄT

40. Kertomuksen tässä osassa käsitellään ensin seurantajärjestelmiä ja sen jälkeen arviointien suunnittelua ja toteuttamista. Kertomuksen viimeisessä osassa aiheena on komission arvio toimenpideohjelmien täytäntöönpanosta.

SEURANTAJÄRJESTELMÄT EIVÄT AINA ANNA MAHDOLLISUUTTA TARKISTAA, MISSÄ MÄÄRIN TAVOITTEIDEN SAAVUTTAMISESSA ON EDISTYTTY

41. Jäsenvaltioiden vastuulla on seurata toimenpideohjelmien täytäntöönpanoa. Jotta hallintoviranomaiset voisivat seurata toimenpideohjelman tavoitteiden saavuttamista, niiden täytyy joko saada oikea-aikaisesti käyttöönsä täydelliset ja luotettavat tiedot osallistujista niin, että ne voivat käynnistää kaikki tarpeelliset kyselyt, tai täytäntöönpanoelinten täytyy toimittaa niille tarvittavat tietokoosteet.
42. Seurantatiedot kerätään palveluntarjoajilta tai saadaan muista ulkoisista lähteistä (kuten työministeriöstä tai tilastolaitoksista). Yhdenmukaisuus-työstä on erittäin tärkeää, että hallintoviranomaiset määrittävät jo ennalta, mitkä tiedot kerätään, ja huolehtivat myös siitä, että tietojen laatu tarkastetaan tai ainakin on tarkastettavissa.
43. Tarkastettujen toimenpideohjelmien osalta hallintoviranomaiset olivat yleensä määritelleet vaatimansa tiedot selkeästi; tosin havaittiin tapauksia, joissa seurantatiedot olivat puutteelliset (ks. **laatikko 5**).

LAATIKKO 5

SEURANTATIEDOT OLIVAT PUUTTEELLISIA

- a) Sachsen-Anhaltin toimenpideohjelman hallintoviranomainen määritteli vasta vuoden 2009 ensimmäisellä neljänneksellä, mitkä kaikki osallistuja- ja hanketiedot palveluntarjoajien piti kerätä. Sitä ennen alkaneiden hankkeiden tietoja puuttuu.
- b) Thüringenin toimenpideohjelmaan liittyy kaksi indikaattoria, jotka koskevat kokonaistyöllistymisastetta ja jotka kattavat muun muassa ikääntyvien työntekijöiden ryhmän: yksi indikaattori koskee osallistujien siirtymistä työelämään neljän viikon kuluessa hankkeen päättymisestä ja toinen osallistujien työpaikkojen kestävyyttä kuuden ja 12 kuukauden kuluttua. Jälkimmäisenä mainitun indikaattorin tarkkaa sisältöä ei ole määritelty eikä sen osalta ole kerätty tietoja.

- 44.** Jos tietoja kerätään puutteellisin menetelmin, niiden luotettavuus saattaa vaarantua. Näin käy silloin, kun palveluntarjoajan ei tarvitse dokumentoida eikä perustella tietojaan tai kun hallintoviranomaisella ei ole edes mahdollisuutta ristiintarkastaa tietojen luotettavuutta. Etenkin tietosuojalainsäädäntö saattaa estää jäsenvaltioiden työvoimatoimistoja antamasta tietoja ESR-hankkeiden osallistujista edes hallintoviranomaisille³¹ (ks. *laatikko 6*).
- 45.** Silloinkin kun riippumaton kolmas osapuoli vastaa seurantatietojen toimittamisesta, eräiden tarkastettujen hallintoviranomaisten valitsema tietojen keruumenetelmä on epätarkoituksenmukainen: keruu tapahtuu niin myöhään, että hallintoviranomainen ei ehdi päivittää tilannetietojaan oikea-aikaisesti (ks. *laatikko 7*).

³¹ Tämä koskee Puolan, Sachsen-Anhaltin ja Thüringenin hallintoviranomaisia. Eräs mahdollisuus, jota hallintoviranomaiset eivät tällä hetkellä ole tutkineet, olisi pyytää työvoimahallinnolta koostettuja (ja siis nimettömiä) tietoja ESR-hankkeiden osallistujista ryhmänä.

LAATIKKO 6

KYSEENALAISET SEURANTATIEDOT

Sachsen-Anhaltissa ja Thüringenissä lainsäädäntö ei edellytä, että ESR-hankkeiden osallistajat ilmoittavat oikeelliset tiedot, eikä palveluntarjoajan täydy dokumentoida tai osoittaa osallistujien hankkeen lopussa ilmoittamaa ammattiasemaa. Koska tietosuojalainsäädäntö kieltää hallintoviranomaisilta ja välittäviltä elimiltä pääsyn työvoimatoimistojen tietokantoihin, ne eivät voi tarkistaa tietojen luotettavuutta.

LAATIKKO 7

ULKOPUOLISEN TAHON TOTEUTTAMAAN TIEDONKERUUSEEN PERUSTUVAN LÄHESTYMISTAVAN PUUTTEET

Puglian toimenpideohjelman hallintoviranomainen käyttää yhdennettyä sähköistä seurantajärjestelmää ja voi tarkistaa ESR-hankkeiden kaikkien osallistujien työllistymistilanteen työvoimahallinnon tietokannasta. Tästä huolimatta tiedot, jotka liittyvät työpaikan löytämisestä ESR-hankkeen osallistujille koskevaan indikaattoriin, päätettiin kerätä tilastolaitosten järjestämien valtakunnallisten selvitysten avulla. Paikalle tehtyyn tarkastuskäyntiin (toukokuu 2011) mennessä tietoja ei ollut vielä toimitettu hallintoviranomaiselle.

46. Tarkastuksessa selvisi, että kaikissa tietoteknisissä järjestelmissä ei ole sisäänrakennettuja kontrolleja, joilla tarkistettaisiin syötettyjen seurantatietojen oikea-aikaisuus, täydellisyys ja uskottavuus. Tämä lisää riskiä, että hallintoviranomaisten käytettävissä ei ole toimenpideohjelman seurantaan tarvittavia kattavia ja luotettavia tietoja (ks. *laatikko 8*).
47. Lisäksi havaittiin, että hallintoviranomaiset eivät hyödyntäneet täysimääräisesti tietoja, jotka oli kerätty muussa yhteydessä. Ne menettivät näin tilaisuuden parantaa seurantatietoja hyvin pienin kustannuksin (ks. *laatikko 9*).

LAATIKKO 8

SÄHKÖISTEN SEURANTAJÄRJESTELMIEN PUUTTEET

- a) Puolan toimenpideohjelmassa eräät täytäntöönpanoelimet käyttävät hankkeidensa seurannassa laskentataulukkoita, mikä lisää virheriskiä. Hallintoviranomainen saa konsolidoidut tiedot ainoastaan tuotoksesta. Asianomaiset kaksi tietoteknistä järjestelmää (taloudellisten tietojen tietokanta ja osallistujatietojen tietokanta) eivät myöskään ole yhteydessä toisiinsa.
- b) Sachsen-Anhaltin toimenpideohjelmassa välittävät organisaatiot seuraavat yksittäisiä hankkeita laskentaulukoiden avulla, sillä ne katsovat, että seurantajärjestelmän tiedot ovat epätäydellisiä ja virheellisiä.

LAATIKKO 9

SAATAVILLA OLEVIA TIETOJA EI HYÖDYNNETTY

Emilia Romagnan toimenpideohjelman hyväksyntämenettelyn mukaan palveluntarjoajien on hyväksynnän säilyttämiseksi saavutettava kaksi hallintoviranomaisen ennalta asettamaa kynnysarvoa: 70 prosentin vaikuttavuusaste (niiden osallistujien osuus, jotka ovat töissä tai opiskelevat 12 kuukauden kuluttua hankkeen päättymisestä) ja 50 prosentin suuruinen koulutukseen liittyvä työllistymisaste (niiden osallistujien lukumäärä, jotka työskentelevät saamaansa koulutukseen liittyvällä alalla, osuutena työllistyneiden osallistujien kokonaismäärästä). Palveluntarjoajat lähettivät nämä tiedot hallintoviranomaisille, jotka tarkistavat niiden luotettavuuden. Hallintoviranomaiset eivät kuitenkaan käytä näitä saatavillaan olevia tietoja työllistymisindikaattorina, sillä toimenpideohjelmassa on määrätty, että tämä indikaattori perustuu tilastolaitoksen tekemissä kansallisissa selvityksissä saatuihin tietoihin.

- 48.** Hallintoviranomaiset yleisesti ottaen ja komissio eivät kykene vahvistamaan, minkä verran varoja on käytetty ikääntyvien työntekijöiden tai muiden kohderyhmien hyväksi. Hallintoviranomaiset esittävät vuosittaisissa täytäntöönpanokertomuksissa taloudellisia tietoja toimenpideohjelmien ensisijaisista toimintalinjoista (käytetyt rahamäärät) ja EU:n ensisijaisista aihealueista (myönnetty määrät)³², mutta kohderyhmittäin tietoja ei ilmoiteta (ks. myös kohta 19). EU:n ensisijaisten aihealueiden osalta ilmoitetut luvut eivät myöskään ole luonteeltaan yhdenmukaisia (ks. kohta 20), ja osa hallintoviranomaisista tarkoittaa myönnettyillä määrillä sidottuja määriä, kun taas toiset katsovat sen tarkoittavan maksettuja määriä.

ARVIOINTIEN SUUNNITTELU JA TOTEUTTAMINEN ON PUUTTEELLISTA

- 49.** Jäsenvaltiot vastaavat toimenpideohjelmien täytäntöönpanon arvioimisesta. Arvioinnin tarkoituksena on auttaa hallinnoijia ymmärtämään ja osoittamaan, miksi ja millä tavoin tietyt toimet ovat myötävaikuttaneet päämäärien saavuttamiseen tai miksi niillä ei ole kyetty aikaansaamaan muutosta.
- 50.** Arvioitaessa koko ohjelman ajan ja oikea-aikaisesti ohjelman edistymistä tarvitaan jatkuvia arviointitoimia, jotka on alun perinkin sisällytetty ohjelmaan. Tämän lisäksi on kuitenkin valittava sellaiset arviointien aiheet ja lähestymistavat, jotka mahdollistavat eri toimien vaikuttavuuden arvioimisen ryhmäkohtaisesti.
- 51.** Jos toimenpideohjelmassa on mainittu eri kohderyhmiä, kvantifioituja päämääriä sekä indikaattoreita, arviointien keskeiseksi aiheeksi olisi valittava toimen vaikuttavuuden arviointi näiden ryhmien, tavoitteiden ja indikaattoreiden osalta. Muutoin hallintoviranomaiset menettävät tilaisuuden saada perusteellista palautetta toimenpideohjelmansa tuloksellisuudesta.
- 52.** Hallintoviranomaisille lainsäädännössä arviointien osalta asetetut vaatimukset ovat hyvin yleisluontoisia³³. Niissä ei edellytetä, että arviointi kattaisi tietyn vähimmäisjoukon aiheita, eikä niissä myöskään velvoiteta laatimaan arviointisuunnitelmaa.

³² Asetuksen (EY) N:o 1083/2006 67 artikla.

³³ Asetuksen (EY) N:o 1083/2006 37, 47 ja 48 artiklassa säädetään, että toimenpideohjelmat sisältävät kuvauksen arviointijärjestelmästä; että arviointeja tehdään ennen ohjelmakauden alkamista, sen aikana ja sen päätyttyä ja niitä laativat asiantuntijat ja elimet, jotka ovat toiminnallisesti riippumattomia ESR:n todentamisviranomaisesta ja tarkastusviranomaisesta; ja että jäsenvaltiot antavat käyttöön arviointien toteuttamiseksi tarvittavat resurssit, järjestävät tarvittavien tietojen tuottamisen ja keräämisen sekä hyödyntävät seurantajärjestelmällä tuotettuja erityyppisiä tietoja.

53. Komissio laatii jäsenvaltioiden avuksi toimenpideohjelmien toteuttamista koskevia ohjeita, joiden noudattaminen ei ole pakollista. Arviointien osalta komission on korostanut arviointisuunnitelman, indikaattoreiden, jatkuvien arviointien ja tiedonkeruun merkitystä³⁴. Lisäksi komissio on vuodesta 1997 edistänyt toimenpideohjelmien nettotyöllisyysvaikutusten mittaamista³⁵, jota se on pitänyt parhaana tapana arvioida työllisyystoimien vaikuttavuutta. Kyseisissä – päivitettyissä – ohjeissa selitetään vaihe vaiheelta, kuinka arvioida ohjelman suoria työllisyysvaikutuksia; arviointiin tarvitaan hankkeiden seurantatietoja.

54. Komission³⁶ mukaan sen antamia ohjeita käytettiin jäsenvaltioissa vaihtelevasti arvioitaessa vuosien 2000–2006 ohjelmien työllisyysvaikutusta. Ohjelmakauden 2007–2013 osalta tilintarkastustuomioistuimien havaittiin, että tarkastettujen toimenpideohjelmien hallintoviranomaiset olivat päätyneet kevyimpään lähestymistapaan: tehdään vain pakollinen. Tarkastettujen toimenpideohjelmien yhteydessä arviointiin sovellettavassa lähestymistavassa havaittiin tämän vuoksi puutteita (ks. **laatikko 10**).

³⁴ Seurannassa ja arvioinnissa käytettäviä indikaattoreita koskeva valmisteluasiakirja *Working paper No 2 – Indicative guidelines on evaluation methods: monitoring and evaluation indicators* (elokuu 2006) ja ohjelmakauden mittaan tapahtuvaa arviointia koskeva valmisteluasiakirja *Working paper No 5 – evaluation during the programming period* (huhtikuu 2007).

³⁵ Rakennerahastojen työllisyysvaikutusten mittaamista koskeva valmisteluasiakirja *Working paper No 6 – measuring structural funds employment effects* (maaliskuu 2007).

³⁶ Valmisteluasiakirja *Working paper No 6 – measuring structural funds employment effects* (maaliskuu 2007), s. 3.

LAATIKKO 10

PUUTTEET ARVIOINNIN LÄHESTYMISTAVASSA

- Puglian toimenpideohjelmaa ja Emilia-Romagnan toimenpideohjelmaa koskevia arviointikertomuksia ei ollut saatavissa tilintarkastustuomioistuimen tarkastuskäynnin aikaan toukokuussa 2011 (viides toteutusvuosi).
- Ainoastaan Englannin ja Gibraltarin toimenpideohjelmassa³⁷ sekä Puolan toimenpideohjelmassa³⁸ oli suunniteltu tai tehty arvioita siitä, miten toimet vaikuttavat ikääntyviin työntekijöihin erityisenä kohderyhmänä.
- Kuudesta tarkastetusta toimenpideohjelmasta ainoastaan Englannin ja Gibraltarin toimenpideohjelmassa oli kvantifioitu toimien nettotyöllisyysvaikutus³⁹. Lopuissa viidessä toimenpideohjelmassa arvioijilla ei ollut aikomusta tehdä tällaisia laskelmia.

³⁷ Englannin ja Gibraltarin toimenpideohjelman arvioijat käsittelevät kertomuksessaan kokonaistason havaintoja sekä toimien eri kohderyhmiin liittyviä havaintoja, myös ikääntyvien työntekijöiden ryhmää. Tämä koskee etenkin sukupuolten tasa-arvosta ja yhtäläisistä mahdollisuuksista tehtyä tutkimusta, kohorttitutkimuksia ja tutkimusta *Early Impacts of the European Social Fund 2007-2013*.

³⁸ Puolan toimenpideohjelman osalta välittävät täytäntöönpanoelimet laativat tilintarkastustuomioistuimen tarkastuskäynnin (toukokuu 2011) jälkeen kaksi kertomusta, joissa käsitellään tiettyjen toimien vaikutusta ikääntyvien työntekijöiden ammatilliseen toimintaan (yksi kertomuksista koskee yli 45-vuotiaita ja toinen yli 50-vuotiaita). Yli 55-vuotiaita koskeva kolmas kertomus aiotaan laatia vuonna 2012.

³⁹ Englannin ja Gibraltarin toimenpideohjelmien arvioijat julkistivat toukokuussa 2011 laskelman ESR:n nettotyöllisyysvaikutuksesta (*Early Impacts of the ESF 2007-2013*). Tosin tutkimuksessa ei käytetty komission suosittelemaa menetelmää.

KOMISSIO ASETTAA TALOUDELLISET NÄKÖKOHDAT ETUSIJALLE ARVIOIDESSAAN HALLINTO- JA VALVONTAJÄRJESTELMIÄ

- 55.** Asetuksen (EY) N:o 1083/2006⁴⁰ mukaan komissio tarkastaa, että jäsenvaltioissa on olemassa hallinto- ja valvontajärjestelmät ja että nämä toimivat asianmukaisesti, komissio käy läpi toimenpideohjelmien vuosittaiset täytäntöönpanokertomukset ja tarkastelee edellisen vuoden kuluessa saavutettua edistystä.
- 56.** Komissiolla on käytettävissään monenlaisia tietoja, kun se tutkii toimenpideohjelmien täytäntöönpanoa. Komission virkamiehet saavat kopion kaikista valmiista arviointikertomuksista, ja he osallistuvat seurantakomiteoiden⁴¹ kokouksiin, tekevät tarkastuskäyntejä paikalle ja toteuttavat valvontamenettelyjä sekä keskustelevat saavutetusta edistyksestä hallintoviranomaisten kanssa vähintään vuosittain. He myös käyvät läpi vuosittaiset täytäntöönpanokertomukset.
- 57.** Kun komissio arvioi jäsenvaltioissa käyttöön otettuja hallinto- ja valvontamenettelyjä, se painottaa varainhoitoa ja toimien laillisuutta ja sääntöjenmukaisuutta eikä toistaiseksi seuranta- ja arviointiprosessin tuloksellisuutta. Keskeisenä päämääränä on selvästikin virheiden taloudellisten vaikutusten vähentäminen. Komission ohjeissa, jotka se antaa hallintoviranomaisille näiden vastuutehtävistä, on selvästi sama näkökulma.
- 58.** Komissio on tietoinen siitä, että EU-rahoituksella aikaansaadun lisäarvon analysoiminen panosten ja aiheutuneiden kulujen sijaan edellyttää, että muita kuin taloudellisia seurantatietoja painotetaan aiempaa enemmän⁴². Tätä ei kuitenkaan ole otettu huomioon ohjelmakaudella 2007–2013.
- 59.** Lisäksi toimenpideohjelmien täytäntöönpanon arvioimista koskevassa komission dokumentaatiossa on samoja keskeisiä puutteita kuin sen arvioissa toimenpideohjelmien sisällöstä (ks. kohdat 38–39) – etenkin tarkastusketju on riittämätön. Komissio ei ole kehittänyt vakioitua tapaa tallentaa tietoja jatkotoimista, joita toteutetaan vuosittaisten täytäntöönpanokertomusten osalta esitettyjen ja hallintoviranomaisille lähetettyjen kirjallisten huomautusten perusteella, joten komission ei ole mahdollista osoittaa prosessin laadukkuutta.

⁴⁰ Asetuksen (EY) N:o 1083/2006 14, 67, 68 ja 72 artikla.

⁴¹ Jäsenvaltiot perustavat seurantakomitean jokaista toimenpideohjelmaa varten. Komitean päätehtävä on valvoa, miten hallintoviranomainen toteuttaa toimenpideohjelmaa.

⁴² Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2010 (EUVL C 326, 10.11.2011), s. 131.

PÄÄTELMÄT JA SUOSITUKSET

- 60.** Vaikka ikääntyvien työntekijöiden työllisyysasteen nostaminen kuuluu EU:n strategiaan tavoitteisiin, hallintoviranomaiset ja komissio eivät kykene vahvistamaan, kuinka moni ikääntyvä työntekijä on hankkinut uutta ammattitaitoa taikka löytänyt työpaikan tai säilyttänyt työpaikkansa ESR:n rahoittaman toiminnan ansiosta. Useimmat hallintoviranomaiset eivät ole tältä osin ottaneet käyttöön merkityksellisten ja luotettavien tietojen hankkimiseen tarvittavia välineitä. Myöskään kyseisiin toimiin käytettyjen varojen määrä ei ole tiedossa.
- 61.** Tarkastettujen toimenpideohjelmien kohdalla ei kyetty osoittamaan ESR:n varojen käytön tuloksellisuutta kahdesta keskeisestä syystä. Ensinnäkään toimenpideohjelman ja hankkeiden tasolla ei ollut järjestelmällisesti määritetty toteutettavissa olevia ja relevantteja tuloksia ja erityisiä vaikutuksia koskevia päämääriä, vaikka tuotoksille oli kyllä yleensä asetettu tavoitearvot. Toiseksi puutteita ilmeni seurantatietojen keräämisessä ja tallentamisessa sekä jatkuvan arviointitoiminnan järjestämisessä. Päätelmien tekemistä tämänhetkistä ja tulevaa päätöksentekoa varten häiritsee, että saatavilla ei ole luotettavia, tarkistettavissa olevia ja ajantasaisia tuloksellisuustietoja eikä arviointeja eri toimista.
- 62.** Tilintarkastustuomioistuin toi esiin monet näistä toimenpideohjelmien rakenteeseen ja seurantaprosessiin liittyvistä puutteista jo erityiskertomuksessaan nro 17/2009 "Euroopan sosiaalirahastosta osarahoitetut naisten ammatillista koulutusta koskevat toimet". Erityiskertomuksessa käsiteltiin edellistä ohjelmakautta (2000–2006).

SUOSITUS NRO 1

Komission olisi vaadittava jäsenvaltioilta seuraavaa:

- a) Jäsenvaltiot suunnittelevat toimenpideohjelmansa sellaisiksi, että ESR:n varojen käytön tuloksellisuutta voidaan mitata. Kohderyhmät olisi määritettävä yksiselitteisesti ja olisi asetettava merkitykselliset määrälliset toiminnan päämäärät sekä indikaattorit, joiden avulla voidaan mitata tuotoksia, tuloksia ja erityisiä vaikutuksia kohderyhmän tasolla. Olisi määritettävä välietappeja ja asetettava tavoitearvot tärkeysjärjestykseen. Toimenpideohjelmien tuloksia ja erityistä vaikutusta koskevat päämäärät olisi sisällytettävä hankkeisiin, sillä se myötävaikuttaisi toimenpideohjelman tavoitearvojen saavuttamiseen ja mahdollistaisi maksujen kytkemisen tuloksellisuuteen.
- b) Jäsenvaltiot luovat sellaiset seuranta- ja arviointijärjestelmät, joilla voidaan sopivin määräajoin oikea-aikaisesti ja selkeästi mitata edistymistä kaikkiin tavoitearvoihin nähden ja siten mahdollistaa korjaavat toimet ja saatujen kokemusten hyödyntäminen tulevasa päätöksenteossa. Tällainen järjestelmän rakenne edellyttää, että merkityksellisiä ja tarkistettavissa olevia tietoja kerätään oikea-aikaisesti, että sähköiset tietojenkäsittelyjärjestelmät toimivat asianmukaisesti, että arviointi on jatkuvaa (myös kohderyhmien tasolla) ja että työllisyyden lisäämiseen tarkoitettujen ESR:n toimien nettotyöllistämisaikutusta mitataan.

- 63.** Havaittiin, että komissiolla ei ole käytettävissään sellaisia yhdenmukaisia ja luotettavia tuloksellisuustietoja tavoitearvoista ja käytetyistä varoista, jotka olisi mahdollista koostaa EU:n tasolla niin, että saataisiin kokonaistiedot ESR:n saavutuksista ja etenkin siitä, miltä osin EU:n strategiset työllisyystavoitteet on saavutettu. Tietojen puuttumiseen on kolme pääasiallista syytä. Ensinnäkään lainsäätäjä ei vielä ole täsmentänyt EU:n ensisijaisten aihealueiden sisältöä, joten hallintoviranomaiset tulkitsevat sisältöjä eri tavoin. Toiseksi kaikki hallintoviranomaiset voivat nykyisin itse määritellä indikaattorinsa ja tavoitearvonsa. Kolmanneksi ainoassakaan tarkastetussa toimenpideohjelmassa ei ole saatavissa tietoja eri kohderyhmille osoitetuista rahamääristä.

SUOSITUS NRO 2

Jotta komission olisi mahdollista esittää tarkoituksenmukaiset tiedot käyttöön asetetuista varoista ja ESR:n aikaansaamista tuloksista, sen täytyy saada jäsenvaltioilta käyttöönsä yhdenmukaisia ja luotettavia tietoja. Komission olisi erityisesti laadittava pakolliset yhteiset indikaattorit, jotka jäsenvaltioiden olisi sisällytettävä toimenpideohjelmiinsa. EU:n ensisijaisten aihealueiden olisi syytä olla yhdenmukaiset EU:n strategioiden kanssa, ja lainsäätäjän pitäisi määritellä niiden sisältö selkeästi.

64.

Kun komissio arvioi jäsenvaltioiden hallinto- ja valvontajärjestelmiä, se keskittyy nykyisin maksuihin ja rahoituksen säännönmukaisuuteen eikä toistaiseksi tuloksellisuuteen. Valvontamenettelyjen päätavoite on virheiden taloudellisten vaikutusten vähentäminen. Myös ohjeet, jotka komissio on tältä osin antanut hallintoviranomaisille näiden vastuutehtävistä, ovat tämänsuuntaiset. Komission pitäisi lisäksi dokumentoida tekemänsä tarkastukset paremmin. Tarkastusketjun riittämättömyys vaikeuttaa merkittävästi valvontamenettelyjen laajuuden ja yhdenmukaisuuden arvioimista.

SUOSITUS NRO 3

Komission olisi

- a) analysoitava tuloksellisuusnäkökohdat perusteellisesti järjestäessään hallinto- ja valvontajärjestelmien arviointia
- b) parannettava tarkastustensa dokumentointia huolehtimalla, että tarkastusketju mahdollistaa sen tekemien tarkastusten laajuuden ja yhdenmukaisuuden arvioimisen.

Tilintarkastustuomioistuimen II jaosto on tilintarkastustuomioistuimen jäsenen Harald NOACKIN johdolla hyväksynyt tämän kertomuksen Luxemburgissa 12. joulukuuta 2012 pitämässään kokouksessa.

Tilintarkastustuomioistuimen puolesta



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
presidentti

KOMISSION VASTAUKSET

TIIVISTELMÄ

III.

Komissio haluaa tuoda esiin, että sen toimintamahdollisuudet riippuvat oikeudellisen kehyksen säännöksistä. Lainsäätäjän tavoitteena oli saada ohjelma-asiakirjoista lyhyempiä ja strategisemmin suunnattuja (ks. asetuksen N:o 1083/2006 37 artikla).

IV.

Lainsäätäjä on tietoisesti valinnut ohjelma-asiakirjoihin suhteellisen laajat ensisijaiset toimintalinjat joustavuuden lisäämiseksi.

Nykyisissä säädöksissä edellytetään taloudellisten tietojen keräämistä ainoastaan toimintalinjojen tasolla, ei kohderyhmittäin. Tämä ei edes olisi mahdollista, sillä useimmat ESR:n toimet suunnataan eri ikäryhmille, ja toimen kokoonpano voisi muuttua.

ESR:n rahoittamien toimien yleiset tulokset ja vaikutukset voidaan mitata arvioinnin avulla. Esimerkki tästä on heinäkuussa 2012 valmistunut ESR:stä elinikäiseen oppimiseen myönnettyä tukea koskeva arviointi, jossa käsitellään mm. ikääntyviä työntekijöitä.

V. a)

Jäsenvaltioissa on jo käytössä seurantavälineitä, joiden avulla voidaan jatkuvasti seurata poikkeamia tavoitteesta, ja hallintoviranomaiset ja Euroopan komissio voivat yksilöidä tarvittavat korjaustoimenpiteet oikeaan aikaan.

Komissio tunnustaa kuitenkin lisäparannusten tarpeen. Se on tämän vuoksi ehdottanut riittäviä säännöksiä sen varmistamiseksi, että toimenpideohjelmissa painotetaan seuraavalla ohjelmakaudella (2014–2020) enemmän suoriutumista ja tuloksia (joille laaditaan puitteet; erityisesti toimenpideohjelmien täytäntöönpanosta tehdään väliarviointi).¹

¹ Tämä koskee niin toimenpideohjelmien rakennetta kuin seuranta- ja arviointijärjestelmiäkin. Toimenpideohjelmissa vahvistetaan kunkin ensisijaisen aihealueen yleiset ja ohjelmakohtaiset tuotos- ja tulosindikaattorit ja niille tarpeen mukaan lähtöarvo ja määrällinen tavoitearvo, tuettavien toimenpiteiden kuvaus, jossa eritellään tapauksen mukaan myös tärkeimmät kohderyhmät, erityiset kohdealueet ja tuensaajatyyppit, selostus rahoitusvälineiden suunnitellusta käytöstä, vastaavat tukitoimien luokat sekä tuloskehys ja välitavoitteet.

V. b)

Komission vuosiksi 2014–2020 esittämien asetusluonnosten mukaan jäsenvaltioiden on toimitettava tarvittavat resurssit seurannan ja arvioinnin toteuttamiseksi ja varmistettava, että käytössä on menettelyt arviointia varten tarvittavan tiedon, myös yleisiin ja tarvittaessa ohjelma-kohtaisiin indikaattoreihin liittyvien tietojen, tuottamiseksi ja keräämiseksi.² Komissio on tehnyt ennen tulevaa ohjelmakautta koskevien ehdotusten esittämistä jäsenvaltioiden kanssa kaksi vuotta työtä yleisten indikaattorien laatimiseksi. Komissio on myös laatinut jäsenvaltioille ohjeasiakirjat seurannasta ja arvioinnista kaudella 2014–2020 sekä ohjeet ennakoarvioinnista. Se on pitänyt useita seminaareja ESR:n arviointiyksiköiden kanssa, laatinut käytännön ohjeet ESR:n hallintoviranomaisille kontrafaktuaalisten vaikutustenarviointien tekemistä varten ja valmistelee parhailaan teknistä muistiota ohjelmakohtaisista indikaattoreista.

V. c)

Komissio on lisännyt koheesioasetusluonnoksiin vuosia 2014–2020 varten pakolliset yleiset tuotos- ja tulosindikaattorit, jotka on laadittu hyvässä yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa ja jotka koskevat useimmiten tukea saavia kohderyhmiä ja -yhteisöjä. Jäsenvaltioiden toteuttamassa ohjelman seurannassa käytetään aina yleisiä indikaattoreita sekä tarvittaessa ohjelmakohtaisia indikaattoreita.

² Hallintoviranomaisten on ohjelmakauden aikana toteutettava kunkin ohjelman osalta esimerkiksi vaikuttavuuden, tehokkuuden ja vaikutusten arviointeja arviointisuunnitelman perusteella. Ohjelmakauden aikana on vähintään kerran tehtävä arviointi, jossa tarkastellaan, miten rahastoista maksettu tuki on edistänyt kunkin ensisijaisen toimintalinjan mukaisia tavoitteita. Lisäksi hallintoviranomaiset ottavat käyttöön sähköisen tietojärjestelmän, jolla tallennetaan ja säilytetään seuranta-, arviointia, varainhoitoa ja tarkastamista varten tarvittavat tiedot kustakin toimesta ja tapauksen mukaan myös tiedot toimien yksittäisistä osallistujista. Hallintoviranomaisten on varmistettava, että tiedot kerätään ja viedään kyseiseen järjestelmään ja säilytetään siinä ja että indikaattoreita koskevat tiedot jaotellaan sukupuolen mukaan, jos ESR-asetuksen liitteessä I näin edellytetään. ESR-asetusluonnoksen 5 artiklan mukaan tiedot toimitetaan kustakin investointiprioriteetista sähköisesti jäsenneullesslyä muodossa.

KOMISSION VASTAUKSET

V. d)

Ohjelmakautta 2014–2020 koskevassa asetusehdotuksessa on säännöksiä, joilla parannetaan toimenpideohjelmien tulosten arviointia. Tuloksellisuuden arvioiminen on kuitenkin eri toimenpide kuin komission suorittama hallinto- ja valvontajärjestelmien arviointi, jolla pyritään pääasiassa tarkastamaan näiden järjestelmien laillisuus ja säännönmukaisuus.

V. e)

Komissio on sitoutunut täydentämään edelleen ennakkotarkastustensa tarkastusketjua.

JOHDANTO

3.

Vaikka komissio on viime kädessä vastuussa vastuuvapauden myöntämisestä vastaavalle viranomaiselle EU:n talousarvion toteuttamisesta neuvoston ja Euroopan parlamentin hyväksymien rakennerahastojen yhteiseen hallinnointiin sovellettavien säädösten puitteissa, toteuttamista, varainhoidon valvontaa ja tarkastusta koskevat pääasialliset velvoitteet kuuluvat jäsenvaltioille.

7.

ESR:n toimeenpanossa on noudatettava varainhoitoasetuksen ja alakohtaisen lainsäädännön vaatimuksia. ESR-varojen käytön arvioinnissa komission toimintaa rajoittavat vääjäämättä voimassa olevat säädökset ja erityisesti asetuksen N:o (EY) 1828/2006 liite XXIII, joka koskee tietojen keräämistä ESR:n toimiin osallistujista.

HUOMAUTUKSET

15.

Jäsenvaltioiden valitsemat eri toimintamallit heijastavat ikääntyvien työntekijöiden erilaisia tilanteita asianomaisilla alueilla. Tukea tarvitsevat ikääntyvät henkilöt voivat todellakin kuulua eri ikäryhmiin (45+/50+/60+). Nykyiset sääntelypuitteet eivät myöskään tarjoa perustaa tilanteen yhdenmukaistamiselle. Komissio korostaa, että jäsenvaltioiden on tärkeää saada käyttöönsä omien institutionaalisten puitteidensa mukaiset välineet puuttua näihin seikkoihin. Jousto ikäryhmien määrittelyssä ei heikennä millään lailla mahdollisuuksia saavuttaa ESR:n päämäärät.

16.

Komissiolla on nykyisten säädösten nojalla vain rajalliset oikeudet varmistaa yhdenmukainen, täydellinen ja johdonmukainen tietojen kerääminen eri toimenpideohjelmissa.

Asetuksen N:o (EY) 1828/2006 liitteessä XXIII (Tiedot ESR:n toimiin osallistujista) jätetään jäsenvaltioille joustoa mukauttaa ikäjakaumaa strategian/ensisijaisen toimintalinjan täytäntöönpanossa ikääntyvien työntekijöiden erityis-tilanteen mukaan.

Joka tapauksessa liitteen XXIII perusteella kerätyt tiedot tarjoavat tietoa 55–64-vuotiaiden osallistumisesta ja mahdollistavat tietojen toimittamisen Tukholmassa kokoon-tuneen Eurooppa-neuvoston vahvistaman määritelmän mukaisesti.

Komissio aikoo käsitellä näitä asioita seuraavalla ohjelma-kaudella 2014–2020. Erityisesti yli 54-vuotiaista on raportoitava seuraavalla ohjelmakaudellakin (ESR:n yleiset indikaattorit). Lisäksi tietojen heikko laatu voi johtaa uusien asetusten mukaan jäsenvaltiolle suoritettavien maksujen keskeyttämiseen.

KOMISSION VASTAUKSET

Laatikko 1 a)

Emilia-Romagna: Yli 45-vuotiaiden ikäryhmä on otettu erityiseksi kohteeksi, koska asiasta on tehty riittävä analyysi, jonka mukaan on tarpeen toteuttaa aktiivista politiikkaa, jotta vältetään kyseisten henkilöiden jääminen työmarkkinoiden ulkopuolelle.

Komissio ottaa kuitenkin määrällisten indikaattorien tärkeyden jälleen esiin hallintoviranomaisen kanssa.

Laatikko 1 b)

Puglia: Yli 45-vuotiaiden ikäryhmä on otettu erityiseksi kohteeksi asiasta tehdyn riittävän analyysin perusteella.

Komissio ottaa kuitenkin määrällisten indikaattorien tärkeyden jälleen esiin hallintoviranomaisen kanssa säännöllisessä yhteydenpidossa kansallisten viranomaisten kanssa ja erityisesti seurantakomitean kokouksissa.

Laatikko 1 c)

Tilanteen kuvaus ja osallistujista raportointi vastaavat Tukholmassa kokoontuneen Eurooppa-neuvoston laatimaa määritelmää. Kokemukset ovat osoittaneet, että työttömien 50–55-vuotiaiden sijoittuminen on vaikeaa, minkä vuoksi Saksan viranomaiset ovat alkaneet kiinnittää erityishuomiota yli 50-vuotiaiden työttömien ikäryhmään.

17.

Asetuksen (EY) N:o 1083/2006 37 artiklan 1 kohdan a alakohdassa todetaan, että toimenpideohjelmien on sisällettävä selvitys tilanteesta, mikä ei sinänsä rajoita jäsenvaltioiden toimittaman selvityksen laatua.

Komissio harkitsee tulevaisuudessa ilmoittavansa yhteiset vaadittavat tiedot nykysäädösten puitteissa ja varmistavansa toissijaisuusperiaatteen mukaisesti, että toimenpideohjelmassa annetaan kohdennettu selvitys sosioekonomisesta tilanteesta. Analyysin on oltava kohdennettu.

18.

Toimenpideohjelmien rakenne perustuu asetuksissa (1081/2006, 1083/2006) vahvistettuihin vaatimuksiin. Vaikka toimenpideohjelmilla voi olla laajempikin tavoite, erityiset päämäärät vahvistetaan niiden toimintalinjojen ja toiminta-alojen tasolla, ja niiden tuloksia mitataan vahvistettujen ohjelmakohtaisten indikaattorien avulla.

19.

Useimmat ikääntyvistä ESR:n toimiin osallistujista kuuluvat myös muihin toimenpideohjelmissa määriteltyihin kohde-ryhmiin eli he ovat työttömiä tai työssäkäyviä. Tällaisille ryhmille tarkoitetut toimet eivät kuitenkaan välttämättä kuulu ensisijaiseen aihealueeseen 67 eli aktiivista ikääntymistä ja työuran pidentämistä koskeviin toimenpiteisiin.

Tietyn erityisen toimintalinjan toimien keskittäminen ikääntyviin työntekijöihin olisi liian rajoittavaa.

20.

Lainsäätäjä on valinnut ohjelma-asiakirjoihin suhteellisen laajat ensisijaiset toimintalinjat joustavuuden lisäämiseksi.

Ensisijaisten aihealueiden rahoitusosuudet vahvistetaan jäsenvaltioiden tasolla.

21.

ESR-rahoitus osoitetaan toimenpideohjelman tasolla. Jäsenvaltiot ovat vastuussa määrärahoista eli myös kustannusten ja määrärahatarpeiden arvioinnista. Lisäksi ikääntyvät työntekijät ovat mukana toimissa, joita rahoitetaan muiden ensisijaisten aihealueiden kuin ensisijaisen aihealueen 67 osana.

Laatikko 2 a)

Sachsen-Anhalt: Hankkeella voi olla ainoastaan yksi ensisijainen aihealue. Suunnitteluvaiheessa ainoastaan toimi "Aktiivisena eläkkeelle" voi kuulua ensisijaiseen aihealueeseen 67. Toimeenpanovaiheessa muitakin hankkeita voidaan ottaa kyseiseen aihealueeseen, mutta tämä riippuu hankkeen pääpainotuksesta ja erityisesti eri ikäryhmien osuuksista. Lisäksi ikääntyneet työntekijät ovat saattaneet saada hyötyä hankkeista, jotka on ryhmitelty muihin ensisijaisiin aihealueisiin.

Laatikko 2 b)

Aktiivisena ja terveenä ikääntyminen ei ole sama asia kuin toimet, joiden kohteena ovat ikääntyvät työntekijät. Aktiivista ikääntymistä edistävien toimien olisi usein jo alettava ennen kuin työntekijä "ikäääntyy".³

Emilia-Romagnan hallintoviranomaisen suunnittelemat toimet ovat joustavia, jotta niillä voidaan puuttua muuttuvan sosioekonomisen ja väestörakenteellisen tilanteen ongelmiin.

³ Ks. työllisyys-, sosiaalipolitiikka-, terveys- ja kuluttaja-asioiden neuvoston päätelmät 7. kesäkuuta 2010, 36 kohta: "...aktiivisena ikääntymistä on katsottava laajemmasta naisten ja miesten koko työelämän kestävästä työllistettävyyden perspektiivistä..."

KOMISSION VASTAUKSET

Laatikko 2 c)

Englannin ja Gibraltarin toimenpideohjelmassa ei ole erikseen määriteltyjä toimia, sillä sitä ei ole suunniteltu hankekohtaisen toimintamallin mukaisesti. Siinä esitetään ainoastaan suuntaa-antavia toimenpiteitä. Koska toimenpideohjelmaa hallinnoidaan ja se toteutetaan hankekohdaisesti, seurannan kohteena ovat tuotokset ja tulos, eivät kohderyhmille osoitetut tai budjetoidut määrät.

22.

Säädöksissä ei edellytetä määrällisten päämäärien määrittämistä kaikille alaryhmille. Tietyille kohderyhmille ne kuitenkin on määritelty; näitä ovat esim. työttömät, työssäkäyvät ja koulunsa keskeyttäneet.

24.

Voimassa olevissa säädöksissä ei edellytetä, että kaikki toimenpideohjelmassa luetellut kohderyhmät, kuten ikääntyvät työntekijät, kuuluisivat indikaattoreiden ja määrällisten tavoitearvojen piiriin. Tämä päätös jätetään ohjelmaa toteuttaville kansallisille viranomaisille.

Politiikan lohkojen, esimerkiksi ikääntyviä työntekijöitä koskevien, muutoksiin vaikuttavat useat tekijät, esimerkiksi lainsäädännön muutokset (esimerkiksi eläkejärjestelmässä), yleinen taloudellinen ja yhteiskunnallinen tilanne, poliittiset aloitteet, julkiset ja/tai yksityiset investoinnit (esimerkiksi sellaiset, joilla työpaikkoja mukautetaan paremmin ikääntyville työntekijöille soveltuviksi) sekä muutokset väestörakenteessa. Tämän vuoksi vaikutusindikaattoreita pidetään epätarkkoina ja epäluotettavina, sillä vaikutuksen aiheuttajaa ei pystytä osoittamaan tarkasti. Kokemukset ovat osoittaneet, että esimerkiksi integroidun politiikan eri osien eri vaikutusten (ja niiden osien) lähde on vaikea osoittaa. Tutkimus osoittaa myös, että yleinen vaikutus on usein suurempi kuin yksittäisten vaikuttavien osien summa. Näistä syistä komissio on ollut haluton käyttämään vaikutusindikaattoreita erityisesti toimenpideohjelmissa, joiden panos on rajallinen verrattuna kyseisiä ensisijaisia aihealueita koskeviin yleisiin julkisiin investointeihin.

25.

Komissio viittaa 24 kohtaan antamaansa vastaukseen ja toteaa voimassa olevissa säädöksissä vahvistettavan ainoastaan, että toimenpideohjelmien on sisällettävä tiedot toimintalinjoista ja niiden erityistavoitteet (asetuksen (EY) N:o 1083/2006 37 artiklan 1 kohdan c alakohta). Tavoitteet olisi ilmoitettava määrällisinä käyttäen rajallista määrää tuotosta ja tuloksia mittaavia indikaattoreita.

Laatikko 3 a)

Toimenpideohjelmaan sisältyy taulukot sellaisia indikaattoreita varten, joihin ei liity tavoitteita ja joiden saavuttamista ikääntyvien työntekijöiden osalta seurataan kunkin toimintalinjan mukaan. Niistä raportoidaan vuosittain täytäntöönpanoa koskevissa vuosikertomuksissa. Saavutukset esitetään selkeästi ja niitä voidaan arvioida suhteessa vastaaviin osallistujia koskeviin tavoitteisiin.

Laatikko 3 b)

Hallintoviranomainen on määrittänyt osallistujien absoluuttisen määrän muttei tavoitearvoja.

29.

Ohjelmakautta 2014–2020 koskevissa komission ehdotuksissa annetaan tulosta koskevat puitteet, joihin sisältyvät vuosia 2016 ja 2018 koskevat välitavoitteet sekä tavoitteet myös vuodeksi 2022.

30.

Voimassa olevassa asetuksessa ei edellytetä välitavoitteita.

Puolan järjestelmä sallii nopean reagoinnin havaittaessa poikkeamia tavoitteista. Tavoitteiden vuotuisella mukautamisella varmistetaan, että havaitut haasteet ja saavutetut tulokset voidaan ottaa ajantasaisesti huomioon.

31.

Säädöksissä ei ole perustaa sille, että toimenpideohjelmien rakenne perustuisi toimenpiteiden tai päämäärien tärkeysjärjestykseen.

Valintakriteerit, jotka edellyttävät toimenpiteiden kohdentamista heikoimmassa asemassa oleviin ryhmiin sekä ESR-toimenpiteiden (myös heikoimmassa asemassa olevia henkilöitä koskevien toimien) tehokkuutta, vahvistetaan vuosittain ja niissä otetaan huomioon ajantasaiset tulokset ja jäljellä olevat haasteet.

KOMISSION VASTAUKSET

Koska monet osallistujat ovat heikossa asemassa useista syistä, hierarkkinen rakenne olisi joustamattomampi. Hyvän osallistumisen ja hyvien tulosten kannalta selkeät valintakriteerit katsotaan tehokkaammiksi kuin tiukka tärkeysjärjestys.

32.

ESR:n rahoittamien toimien yleiset tulokset ja vaikutukset voidaan mitata arvioinnin avulla. Esimerkki tästä on heinäkuussa 2012 valmistunut ESR:stä elinikäiseen oppimiseen myönnettyä tukea koskeva arviointi, jossa käsitellään mm. ikääntyviä työntekijöitä.

Asetuksen (EY) N:o 1828/2006 liitteessä XXIII on luettelo kaikkien toimenpideohjelmien yleisistä tuotosindikaattoreista. Niitä seurataan toimintalinjoittain, ja tietojen saataavuus ja vertailtavuus ovat parantuneet merkittävästi kaudesta 2000–2006.

Vuosia 2014–2020 koskeviin komission asetusehdotuksiin sisältyvät pakolliset ESR:ää koskevat yleiset tuotos- ja tulosindikaattorit.

33.

Sovitut tavoitteet koskevat erilaisia tyypillisiä toimia. Niitä ei voi erotella hankkeittain, sillä näin syntyisi liian pieniä kokonaisuuksia. Sovittujen tavoitteiden saavuttaminen todetaan kootusti. Hankekohtaisten tavoitteiden käyttäminen johtaisi siihen, ettei hankalilla alueilla tarjottaisi minkäänlaisia kursseja. Mahdollisuus yhdistää tuensaa-jille suoritettavat maksut hankkeiden tuloksiin vaihtelee jäsenvaltioittain.

34.

Voimassa olevien säädösten mukaan on seurantakomitean tehtävä varmistaa toimenpideohjelman täytäntöönpanon tehokkuus ja laatu.⁴

Laatikko 4 – Yhteinen vastaus a ja b kohtaan

Voimassa olevissa säädöksissä ei edellytetä tavoitearvojen asettamista hanketasolla. On kuitenkin olemassa muita välineitä sen tarkistamiseksi, miten integroituminen työmarkkinoille on onnistunut ja onko keskeiset tavoitteet saavutettu toimenpideohjelman tasolla.

35.

Ehdotus on nähtävä kansallisten ja eurooppalaisten (valintaa koskevien) sääntöjen taustaa vasten.

Komission ehdotuksessa vuosia 2014–2020 koskevaksi rakennerahastoasetukseksi esitetään, että eräissä erityistapa-uksissa olisi mahdollista suorittaa maksuja edunsaajille tulosten, ei aiheutuneiden kustannusten, perusteella.

38.

Toimenpideohjelmahdotusten arviointi koostuu strategian monitahoisesta arvioinnista. Samoin tulosten arviointi on paljon enemmän kuin pelkkä vuosikertomusten muodollinen tarkistaminen ja edellyttää komissiolta jatkuvaa seuranta. Tämän vuoksi toimenpideohjelmaa koskevan ehdotuksen tai sen tulosten arviointia ei voida tehdä yhdenmukaisen tarkistuslistan perusteella. Tapa, jolla komissio organisoii tehtävän, riippuu ohjelmien monimutkaisuudesta.

Yleinen sääntö on, että Euroopan komission työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosaston maantieteelliset yksiköt pitävät pöytäkirjaa kahdenvälisissä kokouksissa jäsenvaltioiden kanssa. Kirjeet ovat virallinen väline viestintään jäsenvaltioiden kanssa.

Laatikko 5 – Yhteinen vastaus a ja b kohtaan

Osallistujien työllisyystilannetta hankkeen päättymisen jälkeä seurataan yksittäisissä arvioinneissa.

44.

Komissio korostaa, että kansallinen tietosuojalainsäädäntö menee henkilötietojen käsittelyn ja kyseisten tietojen siirtämisen suhteen usein direktiivin 95/46/EY vaatimuksia pidemmälle.

Komissio on pyrkinyt parantamaan tiedonkeruuta ja ehkäisemään sitä, että tietosuojakysymykset vaikuttaisivat tulevan ohjelmakauden seurantaan, järjestämällä useita kokemusten vaihtamiseen tarkoitettuja tilaisuuksia ja seminaareja jäsenvaltioiden arviointiviranomais-ten kanssa. Se on myös ottanut tähän mukaan Euroopan tietosuojavaltuutetun.

⁴ Asetuksen (EY) N:o 1083/2006 65 artikla.

KOMISSION VASTAUKSET

Laatikko 6

Strateginen arviointi suoritettiin siten, että puutteellisista tiedoista huolimatta voitiin arvioida, mitkä tekijät johtavat toimen onnistumiseen.

Saksassa osallistujien henkilötietojen kerääminen on annettu tuensaajalle, mutta tämä riippuu kuitenkin osallistujien antamista tiedoista. Jos komissio haluaa luotettavampaa tietoa, tuensaajalle aiheutuu lisäkustannuksia, jotka voidaan ilmoittaa ainoastaan tukikelpoisuusaikana. Asetusten mukaan uudet kustannuserät tätä tutkimustyötä varten eivät ole mahdollisia.

Laatikko 7

Komissio on tilintarkastustuomioistuimen kanssa samaa mieltä siitä, että ESR-arviointiprosessi Pugliassa on jäljessä aikataulusta. Komissio muistuttaa edelleen, miten tärkeää on perustaa tehokas seurantajärjestelmä. Se muistutti tästä jo arviointien yhteydessä sekä seurantakomitean hyväksyessä täytäntöönpanoa koskevat vuosikertomukset.

Laatikko 8 a)

Vaikka järjestelmään olisi tehtävä eräitä muutoksia, Puolan toimenpideohjelman maksut on suoritettu väliarvioinnista lähtien hankkeille vahvistettujen tavoitteiden perusteella. Tämän vuoksi valintakriteerien rooli on hyvin tärkeä, ja niiden perusteella on joka vuosi lisätty tavoitteita koskevia vaatimuksia. Taloudellisten tietojen ja osallistujatietojen tietokantojen yhdistäminen ei riittäisi varmistamaan, että toimenpideohjelmalla vastataan haasteisiin. Ennakoi- via toimenpiteitä olisi toteutettava sen varmistamiseksi, että täytäntöönpanon aikana sovellettavat tavoitteet ovat oikeita. Puolan toimenpideohjelmassa tämä rooli on valintakriteereillä.

Laatikko 8 b)

Vaikka Excelin käyttö aiheuttaa tilintarkastustuomioistuimen mainitsemia haittoja, se on ollut tämän mennessä hyödyllistä.

47.

Komissio viittaa laatikkoa 9 koskevaan vastaukseensa.

Laatikko 9

Komissio on Emilia-Romagnan osalta tilintarkastustuomioistuimen kanssa samaa mieltä siitä, että ESR:ää koskevaa arviointiprosessia alueella voitaisiin vahvistaa. Komissio on korostanut hallintoviranomaiselle säännöllisesti, miten tärkeässä asemassa arviointi on, ja tekee näin vastaisuudessakin.

48.

Voimassa olevissa säädöksissä edellytetään taloudellisten tietojen keräämistä ainoastaan toimintalinjojen tasolla. Useat ikääntyvät ESR:n toimiin osallistujat kuuluvat myös muihin toimenpideohjelmissa määriteltyihin kohderyhmiin eli he ovat työttömiä tai työssäkäyviä.

52.

Komissio voi esittää vähimmäismäärän aiheita, mutta ei voi vaatia niiden käyttämistä.

Lisäksi asetuksen (EY) N:o 1083/2006 48 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan mukaan arviointisuunnitelma ei ole pakollinen.

54.

Komissio muistuttaa jäsenvaltioita säännöllisesti siitä, että arvioinnit on tehtävä sääntelypuitteissa asetettujen vaatimusten ja ohjeiden mukaisesti.

Komissiota rajoittavat asetuksen (EY) N:o 1828/2006 liitteessä XXIII esitetyt tuotosindikaattorit.

Jäsenvaltiot toimittavat monia toimenpiteiden tehokkuutta koskevia tärkeitä laadullisia tietoja myös toimenpideohjelmien täytäntöönpanoa koskevissa vuosikertomuksissa.

Laatikko 10 a)

Puglia: Arviointiprosessi alkoi vasta tilintarkastustuomioistuimen tarkastuskäynnin jälkeen, ja arvioinnin tuloksia on saatu toistaiseksi harvoista kysymyksistä.

Emilia-Romagna: Täytäntöönpanoa vuonna 2011 koskevassa kertomuksessa esitettiin kaksi keskeistä temaattista arviointikertomusta⁵, jotka hyväksyttiin Bolognassa 21. kesäkuuta 2012 pidetyssä seurantakomitean kokouksessa.

Laatikko 10 c)

Komissio on tarjonnut ohjausta ja neuvontaa, mutta jäsenvaltiot voivat vapaasti valita haluamansa arviointimenetelmän.

⁵ Elinikäisen oppimisen laatu sekä työttömiä ja liikkuvia työntekijöitä koskeva toiminta.

KOMISSION VASTAUKSET

57.

Komissio on asettanut tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomusten perusteella strategiseksi tavoitteeksi myönteisen tarkastuslausuman saavuttamisen. ESR:n varainhoidon osalta on saatu aikaan merkittävää kehitystä.

Komissio on korostanut voimakkaammin tuloksia ohjelma-kautta 2014–2020 koskevissa asetusehdotuksissaan, joiden tulosta koskeviin puitteisiin ja väliarviointiin liittyvissä säännöksissä edellytetään, että jäsenvaltiot ja komissio kiinnittävät enemmän huomiota muiden kuin taloudellisten tietojen seurantaan.

58.

Komissio katsoo, että muut kuin taloudelliset seurantatiedot ovat hyvin tärkeitä, ja tarkastelee niitä huolellisesti. Muita kuin taloudellisia seurantatietoja koskevat jatkotoimenpiteet toteutetaan sekä toimenpideohjelmien hallinnon tasolla täytäntöönpanoa koskevien vuosikertomusten perusteella ja vuotuisten arviointikokousten ja seurantakomitean kokousten yhteydessä että tarkastusten tasollakin.

Tarkastajien käyttämään vaatimustenmukaisuuden arviointia koskevaan tarkistuslistaan sisältyy viittauksia muihin kuin taloudellisiin tarkastustietoihin. Jäsenvaltioiden hallinto- ja valvontajärjestelmissä todella on merkittäviä puutteita muiden kuin taloudellisten tietojen raportoinnin osalta, mikä on ollut peruste, kun vaatimustenmukaisuuden arviointia koskevat asiakirjat on jätetty hyväksymättä. Lisäksi on tehty ESR-tarkastuksia erityisesti sellaisista hallinto- ja tietojärjestelmistä, jotka tuottavat muita kuin taloudellisia tietoja.

59.

Komissio on olemassa olevan laajan aineiston perusteella sitoutunut parantamaan ennakkotarkastusten tarkastusketjua.⁶

⁶ Erityisesti tämä koskee tietoja SFC-tietokannassa, joka toimii virallisena kaikkien toimenpideohjelmaa koskevien tietojen vaihdon tietoteknisenä välineenä komission ja jäsenvaltioiden välillä (asetuksen (EY) N:o 1828/2006 39 artikla).

PÄÄTELMÄT JA SUOSITUKSET

60.

Lainsäätäjä on tietoisesti valinnut ohjelma-asiakirjoihin suhteellisen laajat ensisijaiset aihealueet joustavuuden lisäämiseksi.

Ikääntyvien työntekijöiden tilanne vaihtelee suuresti eri jäsenvaltioissa. Lisäksi ikääntyvien työntekijöiden luokka voi olla osa suurempaa luokkaa tai muuta ESR:n kohteena olevaa heikossa asemassa olevien ryhmää. Tämän vuoksi nykyisissä säännöksissä edellytetään taloudellisten tietojen keräämistä ainoastaan toimintalinjojen, ei ensisijaisten aihealueiden tasolla. Varoja ei myöskään pyydetä jaottelemaan asetuksessa (EY) N:o 1828/2006 olevan, ESR:n toimiin osallistujista annettavia tietoja koskevan liitteen XXIII mukaisiin ryhmiin. Tämä ei olisi edes mahdollista, sillä useimmat ESR-toimet on suunnattu eri-ikäisille henkilöille.

61.

Nykyisissä säännöksissä edellytetään taloudellisten tietojen keräämistä ainoastaan ensisijaisten aihealueiden tasolla, ei kohderyhmittäin. Tämä ei edes olisi mahdollista, sillä useimmat ESR:n toimet suunnataan eri ikäryhmille, ja toimen kokoonpano voisi muuttua.

Arvioinnin kautta voidaan saada tietoja tuloksista ja ennen kaikkea vaikutuksesta. Esimerkki tästä on heinäkuussa 2012 valmistunut ESR:stä elinikäiseen oppimiseen myönnettyä tukea koskeva arviointi, jossa käsiteltiin mm. ikääntyviä työntekijöitä. Komissio arvioi, että saatavilla olevat tiedot ovat hyödyllisiä tehtäessä päätelmiä ESR-tuen tehokkuudesta.

62.

Komissio uskoo, että suurin osa tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomuksessa esitetyistä heikkouksista on korjattu kaudella 2007–2013.

KOMISSION VASTAUKSET

Suositus nro 1 a)

Jäsenvaltioissa on jo käytössä seurantavälineitä, joiden avulla voidaan jatkuvasti tarkistaa poikkeamia tavoitteesta ja hallintoviranomaiset ja Euroopan komissio voivat yksilöidä tarvittavat korjaustoimenpiteet oikeaan aikaan. Komissio toistaa halukkuutensa korostaa voimakkaammin tuloksia ohjelmakautta 2014–2020 koskevista asetusehdotuksissaan, joiden tulosta koskeviin puitteisiin ja väliarviointiin liittyvissä säännöksissä edellytetään, että jäsenvaltiot ja komissio kiinnittävät enemmän huomiota muiden kuin taloudellisten tietojen seurantaan.

Suositus nro 1 b)

Uudessa lainsäädäntöpaketissa, joka koskee koheesio- ja rakennerahastoja vuoden 2013 jälkeen, on useita säännöksiä seuranta- ja arviointijärjestelyistä. Tarkoituksena on vahvistaa seurannan ja arvioinnin roolia.

Kaikkia koheesio- ja rakennerahastoja koskeviin yhteisiin säännöksiin tällä alalla⁷ kuuluvat seurantakomitean rooli ja kokoonpano, täytäntöönpanoa koskevat vuosikertomukset, vuotuiset arviointikokoukset, kumppanuussopimuksen täytäntöönpanoa koskevat edistymiskertomukset sekä ennako- ja jälkiarviointit. Erityisesti on laadittava arviointisuunnitelmat kaikille toimenpideohjelmille, ja seurantakomiteoille on tiedotettava säännöllisesti kyseisten suunnitelmien osalta saavutetusta edistyksestä ja arvioinnin tulosten jatkotoimenpiteistä.

Arvioinnin roolia politiikan vaikutusten arvioinnissa on myös selkeytettävä.

⁷ 41–50 artikla, 100–104 artikla, yhteisiä säännöksiä koskeva asetus, ESR-asetusehdotuksen liite.

63.

Komissio on lisännyt koheesioasetusluonnoksiin vuosia 2014–2020 varten pakolliset yleiset tuotos- ja tulosindikaattorit, jotka on laadittu hyvässä yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa ja jotka koskevat useimmiten tukea saavia kohderyhmiä ja -yhteisöjä. Jäsenvaltioiden toteuttamassa ohjelman seurannassa käytetään aina yleisiä indikaattoreita ja tarvittaessa ohjelmakohtaisia indikaattoreita. Ohjelmakautta 2014–2020 koskevat asetusehdotukset sisältävät seuranta- ja arviointijärjestelyjen lisäksi muita välineitä, joiden avulla täytäntöönpanoa ohjataan kohti suoritusperusteista toimintamallia. Näitä ovat yhteiset toimintasuunnitelmat (sovitut tulosperusteiset toimenpiteet), tuloksellisuutta koskevat arvioinnit ja suoritusvaraus saavutettujen välitavoitteiden ja päämäärien perusteella ym.

Suositus nro 2

Komission ehdotuksissa ohjelmakautta 2014–2020 koskeviksi rakennerahastoasetuksiksi esitetään pakollisten yleisten indikaattorien järjestelmä otettavaksi käyttöön sen varmistamiseksi, että keskeiset tiedot koheesipolitiikan saavutuksista olisivat saatavilla vakimuodossa ja ne voidaan koota EU:n tasolla.

Lisäksi yleiset ja ohjelmakohtaiset tulosindikaattorit liittyvät toimintalinjoihin tai investointiprioriteetteihin, joita toimintalinjalla toteutetaan. Tulosindikaattorien perusarvoissa käytetään viimeisintä saatavilla olevaa tietoa. Kumulatiiviset määrälliset tavoitearvot vahvistetaan vuoteen 2022 mennessä.

Tulosindikaattoreita lujitetaan, jotta tuloksia voidaan mitata silloin, kun osallistuja lähtee tuetusta toimesta (esim. osallistuja suorittaa tutkinnon tai saa työpaikan), sekä kuusi kuukautta lähtemisen jälkeen (työssäkäyvät, itsenäiset ammatinharjoittajat, parantunut työmarkkinatilanne).

64.

Komissio on asettanut tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomuksen perusteella strategiseksi tavoitteeksi myönteisen tarkastuslausuman saavuttamisen. ESR:n varainhoidon osalta on saatu aikaan merkittävää kehitystä.

Komissio katsoo, että muut kuin taloudelliset seurantatiedot ovat hyvin tärkeitä, ja tarkastelee niitä huolellisesti.

KOMISSION VASTAUKSET

Komissio on korostanut tuloksellisuutta aiempaa voimakkaammin ohjelmakautta 2014–2020 koskevissa asetusehdotuksissaan, joiden tulosta koskeviin puitteisiin ja väliarviointiin liittyvissä säännöksissä edellytetään, että jäsenvaltiot ja komissio kiinnittävät enemmän huomiota muiden kuin taloudellisten tietojen seuraamiseen.

Suositus nro 3 a)

Tarkastajien käyttämään vaatimustenmukaisuuden arviointia koskevaan tarkistuslistaan sisältyy viittauksia muihin kuin taloudellisiin tarkastustietoihin. Lisäksi on tehty ESR-tarkastuksia erityisesti sellaisista hallinto- ja tietojärjestelmistä, jotka tuottavat muita kuin taloudellisia tietoja.

Ohjelmakautta 2014–2020 koskevassa asetusehdotuksessa on säännöksiä, joilla parannetaan toimenpideohjelmien tulosten arviointia. Tuloksellisuuden arviointi on kuitenkin eri toimenpide kuin komission suorittama kansallisten hallinto- ja seurantajärjestelmien arviointi, jolla pyritään pääasiassa tarkastamaan näiden järjestelmien laillisuus ja säännönmukaisuus.

Suositus nro 3 b)

Komissio on olemassa olevan laajan aineiston perusteella sitoutunut parantamaan ennakkotarkastusten tarkastusketjua.

Euroopan tilintarkastustuomioistuin

Eryiskertomus nro 25/2012

Onko ikääntyville työntekijöille tarkoitettujen Euroopan sosiaalirahaston varojen käytön vaikuttavuuden seurantaan välineitä?

Luxemburg: Euroopan unionin julkaisutoimisto

2013 – 38 s. – 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-9241-118-3

doi:10.2865/62232

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).

EUROOPAN SOSIAALIRAHASTO KUULUU KESKEISIIN RAHOITUSVÄLINEISIIN, JOILLA JÄSENVALTIOITA TUETAAN TYÖLLISYYDEN ALALLA. OHJELMAKAUDELLE 2007–2013 KYSEISET MENOT OVAT YLI 75 MILJARDIA EUROA ELI NOIN KAHDEKSAN PROSENTTIA EUROOPAN UNIONIN TALOUSARVIOSTA. TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN SELVITTI YHDEN HEIKKOMASSA ASEMASSA OLEVAN RYHMÄN – IKÄÄNTYVIEN TYÖNTEKIJÖIDEN – OSALTA, OVATKO JÄSENVALTIOT JA KOMISSIO KEHITTÄNEET JA KÄYTTÄNEET VÄLINEITÄ, JOIDEN AVULLA ARVIOIDAAN IKÄÄNTYVIEN TYÖNTEKIJÖIDEN RYHMÄÄN KOHDISTETTujen TOIMIEN VAIKUTTAVUUTTA.

PUUTTEITA HAVAITTIIN TOIMENPIDEOHJELMIEN SUUNNITTELUSSA SEKÄ SEURANTA- JA ARVIOINTIJÄRJESTELMISSÄ.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN ESITTÄÄ SUOSITUKSIA, JOIDEN TARKOITUKSENA ON PARANTAA EUROOPAN SOSIAALIRAHASTON TIETTYIHIN KOHDERYHMIIN OSOITTAMIEN MÄÄRÄRAHOJEN SEURANTAA JA ARVIOINTIA.



EUROOPAN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN