

Erityiskertomus

# EuropeAidin arviointijärjestelmä ja tulospainotteinen seurantajärjestelmä



EUROOPAN  
TILINTARKASTUS  
TUOMIOISTUIN

EUROOPAN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUXEMBOURG

P. +352 4398-1

Sähköposti: [eca-info@eca.europa.eu](mailto:eca-info@eca.europa.eu)  
Internet: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA  
YouTube: EUAuditorsECA

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

Luxemburg: Euroopan unionin julkaisutoimisto, 2014

ISBN 978-92-9207-025-0  
doi:10.2865/45463

© Euroopan unioni, 2014  
Tekstin jäljentäminen on sallittua, kunhan lähde mainitaan.

*Printed in Luxembourg*

**Erityiskertomus****EuropeAidin  
arviointijärjestelmä  
ja tulospainotteinen  
seurantajärjestelmä**

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

## Kohta

### Sanasto ja lyhenteet

### I–VII Tiivistelmä

### 1–10 Johdanto

### 2–5 Komission arviointikehys

### 6–10 EuropeAidin arviointijärjestelmät ja tulosperusteiset seurantajärjestelmät

### 11–13 Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa

### 14–64 Huomautukset

### 14–22 Arviointi ja tulosperusteinen seuranta on kokonaistasolla tarkasteltuna organisoitu hyvin, mutta EuropeAid voisi kiinnittää enemmän huomiota resurssien tehokkaaseen käyttöön

### 15–17 Vastuualueet jakautuvat tarkoituksenmukaisesti, mutta ohjelma-arviointeja ei valvota riittävästi

### 18–22 EuropeAid ei kiinnitä tarpeeksi huomiota resurssien tehokkaaseen käyttöön

### 23–52 EuropeAidin arviointijärjestelmät ja tulosperusteiset seurantajärjestelmät eivät takaa riittävässä määrin, että havainnot ovat relevantteja ja pitäviä

### 24–31 Suoritettavien ohjelma-arviointien valinnassa ja arviointien oikea-aikaisessa toteuttamisessa ilmenee joitakin puutteita

### 32–38 Menettelyjä, joilla varmistetaan ohjelma-arviointien ja tulosperusteisten seurantatarkastusten laatu, sovelletaan epäyhdenmukaisesti

### 39–52 Arviointijärjestelmät ja tulosperusteiset seurantajärjestelmät eivät tuota riittävästi tietoa saavutetuista tuloksista

### 53–64 EuropeAidin arviointijärjestelmä ja tulosperusteinen seurantajärjestelmä eivät takaa, että tehtyjä havaintoja hyödynnetään optimaalisesti

### 54–58 Käytössä ei ole asianmukaisia seurantamekanismeja

### 59–64 Arviointien ja tulosperusteisen seurannan havaintoja on levitetty laajalle, ohjelma-arviointeja lukuun ottamatta

### 65–70 Johtopäätökset ja suositukset

- Liite I – Tulosperusteisen seurannan luokitusjärjestelmä**
- Liite II – Tarkastetut ohjelma-asiakirjat**
- Liite III – Tarkastetut rahoitussopimukset**
- Liite IV – Tarkastetut arvioinnit**
- Liite V – Tarkastetut tulosperusteiset seurantatarkastukset**
- Liite VI – Kyselyyn vastanneet edustustot**

## **Komission vastaus**

**318 artiklaan perustuva arviointikertomus:** Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 318 artiklassa määrätään, että komissio toimittaa Euroopan parlamentille ja neuvostolle unionin varoja koskevan arviointikertomuksen, joka perustuu saavutettuihin tuloksiin. Kertomus on saatavilla seuraavassa osoitteessa: [http://ec.europa.eu/smart-regulation/evaluation/documents\\_en.htm](http://ec.europa.eu/smart-regulation/evaluation/documents_en.htm)

**Arviointihavainnot:** Tässä kertomuksessa termillä viitataan arvioinnin perusteella esitettyihin johtopäätöksiin ja suosituksiin sekä arvioinnista opiksi otettuihin asioihin.

**Budjettituki:** Tukimuoto, jossa siirretään varoja ulkoisesta rahoituslaitoksesta kumppanimaan valtionkassaan. Siirrettyjä varoja hallinnoidaan vastaanottajamaan talousarviomenettelyjen mukaisesti. Budjettitukiohjelmiin sisältyy tavallisesti valmiuksien kehittämistoimenpiteitä, joilla autetaan kumppanimaita lujittamaan poliittista päätöksentekoaan ja hallinnointiaan sekä edistetään vuoropuhelua, jossa keskustellaan kansallisten ja alakohtaisten politiikanalojen suunnittelusta, täytäntöönpanosta ja tuloksista.

**EU:n edustustot:** EU:lla on ympäri maailmaa 139 edustustoa tai toimistoa, jotka esittelevät, selittävät ja panevat täytäntöön EU:n politiikkoja (esimerkiksi kehitysyhteistyöpolitiikkaa). Lisäksi ne laativat analyysejä ja raportteja politiikoista ja kehityksestä maissa, joihin ne on akkreditoitu, sekä käyvät neuvotteluja saamiensa toimeksiantojen pohjalta.

**Euroopan investointipankki (EIP):** Euroopan unionin pankki, joka on EU:n jäsenvaltioiden omistuksessa ja edustaa niiden etuja. Investointipankki työskentelee tiiviisti EU:n muiden toimielinten kanssa EU-politiikkojen täytäntöönpanossa. Se on maailman suurin monenkeskinen lainanottaja ja -antaja volyymin perusteella mitattuna. Yli 90 prosenttia investointipankin toiminnasta keskittyy Eurooppaan, mutta se tukee myös EU:n ulko- ja kehitysyhteistyöpolitiikkoja.

**Euroopan kehitysrahastot (EKR):** Pääasiallinen rahoitusväline, jonka avulla EU tukee Afrikan, Karibian ja Tyynenmeren valtioiden (AKT-valtiot) sekä merentakaisen maiden ja alueiden (MMA) kanssa tehtävää kehitysyhteistyötä. EU:n suhteet AKT-valtioihin sekä merentakaisiin maihin ja alueisiin perustuvat Cotonoussa 23 päivänä kesäkuuta 2000 tehtyyn kumppanuussopimukseen, joka kattaa 20 vuoden ajanjakson. Sopimuksen keskeisenä tavoitteena on vähentää köyhyyttä ja lopulta poistaa se. EU:n jäsenvaltiot rahoittavat EKR:ja, joihin sovelletaan niiden omia varainhoitoasetuksia ja joita komissio hallinnoi EU:n yleisen talousarvion ulkopuolella.

**Euroopan ulkosuhdehallinto:** Perustettiin joulukuussa 2010 Lissabonin sopimuksen nojalla. Valmistelelee muun muassa maa- ja aluekohtaiset määrärahat sekä EU:n yhteistyöstrategiat yhdessä asianomaisten komission osastojen kanssa osana ohjelmointisykliä, joka koskee suurinta osaa ulkoisten toimien välineistä.

**Euroopan unionin kehitysavun ja ulkoisen avun politiikkoja ja niiden toteuttamista koskeva vuotuinen kertomus:** Kertomus on esitettävä Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealla sekä alueiden komitealle EU:n ulkoisen avun rahoitusvälineiden perustamisasetusten nojalla. Kertomuksessa käsitellään kunkin rahoitusvälineen tavoitteiden saavuttamista, ja se perustuu indikaattoreihin sekä tuotettujen tulosten ja relevanttien välineiden tehokkuuden mittauksiin. Kertomus on saatavilla seuraavassa osoitteessa: [http://ec.europa.eu/europeaid/annual-report-2014-european-unions-development-and-external-assistance-policies-and-their\\_en](http://ec.europa.eu/europeaid/annual-report-2014-european-unions-development-and-external-assistance-policies-and-their_en)

**EuropeAid:** Kehitys- ja yhteistyöpääosasto, joka toimii Euroopan komissiossa ja vastaa

- EU:n kehitysyhteistyöpolitiikan laatimisesta ja unionin ulkopuolelle suunnatun tuen alakohtaisten toimintapolitiikkojen määrittelystä
- ulkoisen avun välineiden monivuotisen ohjelmatyön laatimisesta yhdessä Euroopan ulkosuhdehallinnon kanssa
- kehitysyhteistyötä koskevan, EU:n ja jäsenvaltioiden välisen koordinoinnin edistämisestä ja EU:n ulkoisesta edustamisesta tällä alalla.

**OECD-DAC:** Kehitysapukomitea. Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestöön (OECD) kuuluva komitea, joka käsittelee kehitysapuun liittyviä asioita.

**Rahoitusnäkömät:** Monivuotinen rahoitussuunnittelun kehys, jossa asetetaan rajat EU:n menoille. Kehyksessä unionin toimintapolitiittiset painopistealueet tulevat esiin rahoituksena, ja samalla ne toimivat budjettikurin ja -suunnittelun välineenä. Nykyiset rahoitusnäkömät kattavat kauden 2014–2020; edelliset rahoitusnäkömät kattoivat kauden 2007–2013.

**Rahoitusvälineet:** Asetuksia, joita tavallisesti antavat Euroopan parlamentti ja neuvosto. Asetusten avulla myönnetään EU:n toimintapolitiikkojen tukemiseen tarvittavat varat. EU:n kehitysyhteistyöpolitiikkaa tuetaan useilla rahoitusvälineillä.

**Sisäisen tarkastuksen yksikkö:** Komission pääosastoon sisältyvä yksikkö, joka raportoi suoraan pääjohtajalle. Yksikön tehtävänä on antaa riippumaton lausunto sisäisen valvonnan järjestelmän vaikuttavuudesta, tarkoituksena pääosaston toiminnan parantaminen.

**Tulos:** Termi kattaa seuraavat alakäsitteet:

- tuotos: se, mikä tuotetaan tai saavutetaan tukitoimenpiteeseen myönnettyillä resursseilla (esim. viljelijöille jaetut avustukset, työttömille järjestetty ammatillinen koulutus, rakennettu tie)
- tulos: tukitoimenpiteen avulla aikaansaadut välittömät muutokset (esim. tien rakentamisen seurauksena yhteydet tietylle alueelle paranevat, harjoittelija saa työpaikan)
- vaikutus: pidemmän aikavälin sosiaalis-taloudelliset seuraukset, jotka ovat havaittavissa tietyn ajan kuluttua tukitoimenpiteen päätyttyä; vaikutus voi olla välitön tai välillinen, myönteinen tai kielteinen.

**Ulkoisen avun hallinnointia koskeva kertomus:** EU:n edustustojen pääasiallinen raportointiasiakirja EuropeAidille. Kertomus on asetettava Euroopan parlamentin ja neuvoston saataville.

**Vuotuinen toimintakertomus:** Kertomuksessa esitellään pääosaston saavuttamat tulokset ja käytetyt resurssit. Se heijastaa vuotuista työohjelmaa ja on lisäksi pääjohtajan komissiolle esittämä hallinnointikertomus, jossa tuodaan esiin, kuinka pääjohtaja on suorittanut EU:n talousarvion hallinnointiin liittyvät tehtävänsä valtuutettuna tulojen ja menojen hyväksyjänä. Kertomus toimitetaan myös Euroopan parlamentille ja neuvostolle. Se on saatavilla seuraavassa osoitteessa: [http://ec.europa.eu/atwork/key-documents/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/atwork/key-documents/index_en.htm)

**I** Kehitys- ja yhteistyöpääosasto (EuropeAid) on komission hajautetun organisaation puitteissa perustanut oman tilivelvollisuuskehityksensä, joka käsittää pääosaston toimintaa koskevan seurannan, arvioinnin ja raportoinnin. Tässä kertomuksessa tarkastellaan tilivelvollisuuskehityksen kahta keskeistä osatekijää eli arviointeja ja tulosperusteista seuranta (ROM, results oriented monitoring). Arviointitoiminnalla tarkoitetaan järjestelmällistä ja objektiivista arviointia, joka kohdistuu käynnissä olevaan tai päätökseen saatuun ohjelmaan tai toimintapolitiikkaan, sen suunnitteluun, täytäntöönpanoon ja tuloksiin. Tulosperusteinen seuranta on vakiomuotoista ulkoisen avun osalta suoritettavaa ulkoista arviointia, jonka avulla tarkastellaan ohjelmien tuloksellisuutta. Näiden tilivelvollisuuskehityksen osa-alueiden pääasiallisena tarkoituksena on parantaa käynnissä olevien ohjelmien täytäntöönpanoa ja tulevien ohjelmien ja toimintapolitiikkojen suunnittelua saadun palautteen ja kokemusten pohjalta. Lisäksi ne muodostavat perustan tilivelvollisuudelle.

**II** Tilintarkastustuomioistuin toteaa, että EuropeAidin arviointijärjestelmät ja tulosperusteiset seurantajärjestelmät eivät ole riittävän luotettavia.

**III** Arviointitoiminta ja tulosperusteinen seuranta on yleisesti ottaen järjestetty hyvin EuropeAidissa, mutta ohjelma-arviointeihin kohdistettava kokonaistason valvonta puuttuu. Lisäksi arviointiin ja tulosperusteiseen seurantaan osoitettujen resurssien tehokkaaseen käyttöön ei kiinnitetä riittävästi huomiota.

**IV** Arviointijärjestelmät ja tulosperusteiset seurantajärjestelmät eivät takaa riittävässä määrin, että havainnot ovat relevantteja ja pitäviä. Ohjelma-arviointeja koskevat suunnitelmat perustuvat liian epäselviin priorisointikriteereihin. Käytössä ei ole seurantajärjestelmää, jonka avulla yksilöitäisiin ja käsiteltäisiin syitä, joiden seurauksena arviointisuunnitelmista usein poiketaan. Laadunvalvontamenettelyjä ei sovelleta yhdenmukaisesti tulosperusteisen seurannan ja ohjelma-arviointien osalta.

**V** Arviointijärjestelmillä ja tulosperusteisilla seurantajärjestelmillä ei varmisteta, että havaintoja hyödynnetään optimaalisesti. Tämä johtuu siitä, että käytössä ei ole asianmukaisia mekanismeja havaintoihin perustuvien jatkotoimien ja havainnoista tiedottamisen seurantaan.

**VI** Arviointijärjestelmät ja tulosperusteiset seurantajärjestelmät eivät tuota riittävästi tietoa saavutetuista tuloksista seuraavista syistä: tavoitteita ja indikaattoreita ei määritetä tarpeeksi hyvin; jälkiarviointeja ja tulosperusteista jälkiseurantaa suoritetaan liian vähän; budjettitukea koskeviin arviointimenetelmiin liittyy jo itsessään tiettyjä rajoitteita. Nämä tekijät rajoittavat merkittävällä tavalla EuropeAidin valmiuksia antaa selvitys tosiasiallisesti saavutetuista tuloksista.

**VII** Tilintarkastustuomioistuin esittää suosituksia seuraavista aiheista: arviointiresurssien ja tulosperusteisen seurannan resurssien tehokas käyttö, arviointien keskinäinen priorisointi ja seuranta, laadunvalvontamenettelyjen täytäntöönpano, saavutettujen tulosten toteennäyttäminen sekä arviointeihin ja tulosperusteiseen seurantaan perustuvien havaintojen seuranta ja havainnoista tiedottaminen.



## 01

Tämänhetkisessä taloudellisessa ja poliittisessa tilanteessa komission on yhä tärkeämpää varmistaa ja osoittaa, että EU:n varoja käytetään taloudellisella, tehokkaalla ja vaikuttavalla tavalla. Euroopan parlamentti ja neuvosto ovat tuoneet esiin, että tarvitaan selvempi kuva siitä, millaisia tuloksia EU:n päätavoitteisiin nähden on saavutettu<sup>1</sup>. Saavutetuista tuloksista voidaan saada tietoa ainoastaan silloin, kun käytössä on tuloksiin kohdistuva tilivelvollisuuskehys, joka käsittää seuraavat kolme osatekijää: seurannan, arvioinnin ja raportoinnin.

## Komission arviointikehys

## 02

Arvioinnilla tarkoitetaan järjestelmällistä ja objektiivista arviointia, joka kohdistuu meneillään olevaan tai päätökseensaatuun ohjelmaan tai toimintapolitiikkaan, sen suunnitteluun, täytäntöönpanoon ja tuloksiin. Pääasiallisena tavoitteena on varmistaa, onko tavoitteet saavutettu, sekä esittää suosituksia tulevien tukitoimenpiteiden parantamiseksi. Näin voidaan tukea komissiota, Euroopan parlamenttia ja neuvostoa päätöksenteossa.

## 03

Arviointi on olennaisen tärkeää EU-politiikkojen ja tukitoimenpiteiden suunnittelun, muotoilun ja täytäntöönpanon kannalta, ja lisäksi se edistää avoimuutta ja demokraattista tilivelvollisuutta. Tätä painotetaan Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 318 artiklassa, jossa komissiota vaaditaan toimittamaan vuosittain Euroopan parlamentille ja neuvostolle unionin varoja koskeva arviointikertomus, joka perustuu saavutettuihin tuloksiin (318 artiklan mukainen arviointikertomus). Euroopan parlamentti on tuonut esiin<sup>2</sup>, että kolmessa ensimmäisessä komission helmikuussa 2014 toimittamassa kertomuksessa ei annettu budjettivallan käyttäjälle selvää kuvaa siitä, missä määrin unionin päätavoitteet on tosiasiallisesti saavutettu.

## 04

Komission arviointikehys perustuu seuraaviin toimintapolitiittisiin ja sääntelyasiakirjoihin:

- EU:n talousarvion sovellettava varainhoitoasetus<sup>3</sup>
- arviointien käyttöä vahvistava tiedonanto<sup>4</sup>
- strategista arviointia koskeva tiedonanto<sup>5</sup>
- tiedonanto, jolla vahvistetaan järkevää sääntelyä ja arvioinnin parantamista<sup>6</sup>.

- 1 Esimerkiksi neuvoston suositukset komissiolle vuoden 2011 vastuuvapausmenettelyn yhteydessä "tulosten saavuttamisesta" (asiakirja 5752/13 ADD1, s. 31), Euroopan parlamentin suositukset vuoden 2011 vastuuvapausmenettelyn yhteydessä, ks. suositus 248 Euroopan ulkosuhdehallinnon ja EuropeAidin osalta, ja suositukset 308 ja 309 koko komission osalta (asiakirja P7\_TA-PROV(2013)0122).
- 2 Euroopan parlamentin päätöslauselma 26. helmikuuta 2014 saavutettuihin tuloksiin perustuvasta unionin varoja koskevasta arvioinnista: uusi väline Euroopan komission tehostettua vastuuvapausmenettelyä varten. Asiakirja P7\_TA(2014)0134.
- 3 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU, Euratom) N:o 966/2012, annettu 25 päivänä lokakuuta 2012, unionin yleiseen talousarvioon sovellettavista varainhoitosäännöistä (EUVL L 298, 26.10.2012, s. 1), 30 artiklan 4 kohta.
- 4 SEC(2007) 213, 21. helmikuuta 2007: Dalia Grybauskaitėn yhdessä puheenjohtajan kanssa komissiolle antama tiedonanto arviointien paremmasta hyödyntämisestä: "Responding to Strategic Needs: Reinforcing the use of evaluation".
- 5 C(2001) 3661, 12. marraskuuta 2001: puheenjohtajan tiedonanto arvioinnin käyttöönotosta komissiosta: "Putting evaluation into practice within the Commission".
- 6 COM(2013) 686 final, 2. lokakuuta 2013 "Strengthening the foundation of Smart Regulation – improving evaluation" (tiedonanto järkevästä sääntelystä ja arvioinnin parantamisesta).

## 05

Kukin pääosasto on vastuussa oman toimintansa arvioinnista, ja pääosastot voivat rakentaa arviointijärjestelmänsä omiin tarpeisiinsa ja vaatimuksiinsa sopiviksi (noudattaen kuitenkin komission määrittelemiä organisaatiota, valintaa, suunnittelua ja arviointihavaintojen käyttöä koskevia standardeja).

## EuropeAidin arviointijärjestelmät ja tulosperusteiset seurantajärjestelmät

## 06

EuropeAidin arviointijärjestelmät ja tulosperusteiset seurantajärjestelmät (ROM.) ovat osa pääosaston käyttämää tuloksiin suuntautuvaa tilivelvollisuuskehystä, joka perustuu paitsi kohdassa 4 lueteltuihin toimintapolitiittisiin ja sääntelyasiakirjoihin, myös EU:n kehitysapua lähemmin koskeviin toimintapolitiittisiin ja sääntelyasiakirjoihin:

- Euroopan kehitysrahastoon sovellettavat varainhoitoasetukset<sup>7</sup>; muut rahoitusvälineet, joilla tuetaan EU:n kehitysyhteistyöpolitiikkaa
- Pariisin julistus, Accran toimintasuunnitelma<sup>8</sup> ja Busanin kumppanuussopimus<sup>9</sup>
- kehityspolitiikkaa koskeva eurooppalainen konsensus<sup>10</sup>
- Muutossuunnitelma-tiedonanto<sup>11</sup>.

## 07

EuropeAid vastaa kahdentyyppisistä arvioinneista, jotka annetaan ulkopuolisten sopimuspuolten tehtäväksi:

- strategiset arvoinnit, jotka käsittelevät (tiettyä maata tai aluetta koskevat) maantieteelliset arvoinnit, sekä temaattiset arvoinnit, jotka kattavat tietyn toiminnanalan (esim. koulutus, elintarviketurvallisuus) tai tietyn tukimuodon (budjettituki, yhteistyö kehityspankkien kanssa)
- ohjelma-arvoinnit<sup>12</sup>, jotka voidaan suorittaa täytäntöönpanovaiheessa (väliarviointi) tai tukitoimenpiteitä päätettäessä (loppuarviointi) taikka tukitoimenpiteen päättämisen jälkeen (jälkiarviointi).

## 08

Näissä arvioinneissa arvioidaan toiminnan tuloksellisuutta viiden seuraavan kriteerin perusteella: tarkoituksenmukaisuus, vaikuttavuus, tehokkuus, kestävyys ja vaikutus. Kriteerit on laatinut taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestön kehitysapukomitea (OECD-DAC) yhdessä kansainvälisen rahoitusyhteisön kanssa<sup>13</sup>. Lisäksi on arvioitava EU:n suhteellista etua ja toiminnan johdonmukaisuutta muihin EU-politiikkoihin ja -ohjelmiin, muiden rahoittajien toimiin sekä kumppanimaiden toimintapolitiikkoihin nähden.

7 Kymmenes EKR: neuvoston asetus (EY) N:o 215/2008, annettu 18 päivänä helmikuuta 2008, kymmenenteen Euroopan kehitysrahastoon sovellettavasta varainhoitoasetuksesta (EUVL L 78, 19.3.2008, s. 1), 12 ja 27 artikla.

Yhdestoista EKR: AKT-EU-ministerineuvoston päätös N:o 1/2013, tehty 7 päivänä kesäkuuta 2013, Afrikan, Karibian ja Tyynenmeren valtioiden ryhmän jäsenten sekä Euroopan yhteisön ja sen jäsenvaltioiden välisen kumppanuussopimuksen mukaisen vuosien 2014–2020 monivuotista rahoituskehystä koskevan pöytäkirjan vahvistamisesta (EUVL L 173, 26.6.2013, s. 67).

8 Pariisin julistus avun tuloksellisuudesta 2005, ja Accran toimintasuunnitelma 2008: <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/parisdeclarationandaccraagendaforaction.htm>

9 Busanin kumppanuussopimus tehokkaasta kehitysyhteistyöstä 2011: <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/fourthhighlevelforumonaideffectiveness.htm>.

10 Neuvoston ja neuvostossa kokoontuneiden jäsenvaltioiden hallitusten edustajien, Euroopan parlamentin ja komission yhteinen julkilausuma Euroopan unionin kehityspolitiikasta: "Eurooppalainen konsensus" (EUVL C 46, 24.2.2006, s. 1).

11 KOM(2011) 637 lopullinen, 13. lokakuuta 2011 "EU:n kehitysyhteistyöpolitiikan vaikutuksen lisääminen: muutossuunnitelma".

12 Termillä *ohjelma* tarkoitetaan tässä kertomuksessa *hankkeita*, jotka ovat pienimuotoisia tukitoimenpiteitä, ja *ohjelmia*, jotka ovat laajamittaisia tukitoimenpiteitä.

13 <http://www.oecd.org/dac/evaluation/dacriteriaforevaluatingdevelopmentassistance.htm>

## 09

EuropeAid käyttää tulosperusteista seurantajärjestelmää ohjelmiensa laadun seurantaan paikan päällä. Se perustuu lyhyisiin, ulkopuolisten asiantuntijoiden ohjelmiin paikan päälle tekemiin käynteihin. Asiantuntijat arvioivat ohjelman tuloksellisuuden (ks. **liite I**) edellä mainittujen OECD-DAC:n arviointikriteerien pohjalta (ks. kohta 8). Tarkoituksena on, että eri ohjelmia voidaan verrata keskenään ja tuloksellisuutta koskevat tiedot voidaan kerätä kokonaistasolla yhteen. Arviointeihin verrattuna tulosperusteinen seuranta on kevyempi toimintatapa, joka antaa nopean yleiskuvan ohjelmien tuloksellisuudesta. Tulosperusteinen seuranta voi ohjelma-arviointien tapaan tapahtua ohjelmien täytäntöönpanon aikana tai sen jälkeen.

## 10

EuropeAid antaa seuraavat keskeiset kertomukset:

- a) puolivuositain annettava ulkoisen avun hallinnointia koskeva kertomus, joka on EU:n edustustojen pääasiallinen raportointiasiakirja<sup>14</sup>
- b) EuropeAidin johtajien kertomukset heidän vastuulleen kuuluvien varojen hallinnoinnista
- c) EuropeAidin pääjohtajan vuotuinen toimintakertomus Euroopan komission jäsenille sekä Euroopan parlamentille ja neuvostolle
- d) komission jäsenen vuotuinen kertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle Euroopan unionin kehitysavun ja ulkoisen avun politiikoista
- e) osuus 318 artiklan nojalla laadittavaan arviointikertomukseen, jonka komissio toimittaa Euroopan parlamentille ja neuvostolle.

<sup>14</sup> Ulkoisen avun hallinnointia koskevat kertomukset on laadittava vuodesta 2014 lähtien vuosittain.

# Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa

## 11

Tilintarkastustuomioistuin tarkasti, onko EuropeAidilla luotettavat arviointijärjestelmät ja tulosperusteiset seurantajärjestelmät. Tarkastuksessa painotettiin kolmea seuraavaa keskeistä kysymystä:

- a) Onko EuropeAidin arviointijärjestelmät ja tulosperusteiset seurantajärjestelmät organisoitu tarkoituksenmukaisesti ja onko niihin osoitettu tarvittavat resurssit?
- b) Saadaanko EuropeAidin arviointijärjestelmien ja tulosperusteisten seurantajärjestelmien avulla käyttöön relevantteja ja pitäviä havaintoja?
- c) Varmistetaanko arviointijärjestelmien ja tulosperusteisten seurantajärjestelmien avulla, että tehtyjä havaintoja hyödynnetään optimaalisesti?

## 12

Tarkastus kattoi vuosina 2007–2013 käytössä olleet arviointijärjestelmät ja tulosperusteiset seurantajärjestelmät. Tarkastuksessa otettiin huomioon EuropeAidin kautta 2014–2020 silmällä pitäen toteuttamat tai suunnittelemat muutokset, jos niistä oli saatavilla riittävästi tietoa, jonka tilintarkastustuomioistuin pystyi tarkistamaan.

## 13

Tarkastus toimitettiin marraskuun 2013 ja maaliskuun 2014 välisenä aikana, ja sen yhteydessä

- a) käytiin läpi arviointia ja tulospainotteista seurantaa koskevat EuropeAidin ohjeet sekä arviointien hallinnointiin liittyvät keskeiset asiakirjat ja prosessit
- b) haastateltiin kahdeksan EuropeAidin yksikön<sup>15</sup> virkamiehiä
- c) käytiin EU:n edustustoissa Beninissä ja Intiassa; haastateltiin edustustojen henkilöstöä ja käytiin läpi relevanttia dokumentaatiota
- d) tutkittiin ohjelma-asiakirjoja (ks. **liite III**), ohjelmien rahoitussopimuksia (ks. **liite III**), strategisia ja ohjelma-arviointeja (ks. **liite IV**) sekä tulosseurantakertomuksia (ks. **liite V**)
- e) lähetettiin 50:een EU:n edustustoon kysely, johon saatiin 41 vastausta (ks. **liite VI**).

15 Arviointi; laatu ja tulokset; suunnittelu (AKT) ja horisontaalinen koordinointi; maantieteellinen koordinointi: Aasian ja Tyynenmeren alue; koulutus, terveys, tutkimus, kulttuuri; maaseudun kehittäminen, elintarviketurvallisuus, ravitsemus; Afrikan ja EU:n kumppanuus, rauhanrahasto; alueohjelmat: eteläiset naapurimaat.

## Arviointi ja tulosperusteinen seuranta on kokonaistasolla tarkasteltuna organisoitu hyvin, mutta EuropeAid voisi kiinnittää enemmän huomiota resurssien tehokkaaseen käyttöön

### 14

Tilintarkastustuomioistuin tarkasti, jakautuvatko vastuualueet tarkoituksenmukaisesti arviointijärjestelmissä ja tulosperusteisissa seurantajärjestelmissä ja käytetäänkö järjestelmiin osoitetut taloudelliset ja henkilöstöresurssit tehokkaasti.

## Vastuualueet jakautuvat tarkoituksenmukaisesti, mutta ohjelma-arviointeja ei valvota riittävästi

### 15

EuropeAidin organisaatiossa yhdistyvät onnistuneella tavalla keskitetyt ja hajautetut vastuualueet. Keskitetysti hallinnoitujen vastuualueiden osalta tilanne on seuraava:

- Arviointiyksikkö hoitaa strategiset arvioinnit, ja sillä on siksi oltava perusteellinen kuva EuropeAidin toiminnasta. Yksikkö vastaa arviointimenetelmien kehittämisestä ja EuropeAidin arviointitoiminnan koordinoinnista ja seurannasta. Sillä on myös keskeinen rooli raportoitaessa strategisissa arvioinneissa tehdyistä havainnoista vuotuisessa toimintakertomuksessa ja kehitysapua ja ulkoista apua koskevassa vuosikertomuksessa sekä 318 artiklaan perustuvaan komission arviointikertomukseen sisältyvässä EuropeAidin osuudessa.

- Laadusta ja tuloksista vastaava yksikkö valvoo tulosperusteista seurantajärjestelmää (organisaatiolle yhteinen yleinen laadunvarmennus mukaan lukien) sekä tulosperusteisen seurannan ja ohjelma-arviointien keskinäistä johdonmukaisuutta. Lisäksi se osallistuu tulosperusteisessa seurannassa ja ohjelma-arvioinneissa saatujen tietojen analysointiin. Se myös kokoaa yhteen vuotuisia toimintakertomuksia ja vuosikertomuksia varten tuloksellisuusluokittelua koskevat tiedot, jotka on saatu tulosperusteisessa seurannassa.
- EuropeAidissa toimivat tulosperusteisen seurannan koordinaattorit<sup>16</sup> valvovat tulosperusteista seurantajärjestelmää omilla toiminta-aloillaan. Tulosperusteista seurantaan koskevat tietokeskukset antavat EuropeAidin operatiivisissa yksiköissä ja EU:n edustustoissa asiantuntijoille tukea paikan päälle tehtyjen käyntien järjestämisessä.

### 16

Arviointiyksikkö ja laadusta ja tuloksista vastaava yksikkö raportoivat suoraan varapääjohtajalle. Kyseessä on riittävän korkea taso organisaatiossa, jotta voidaan varmistaa, että yksiköt saavat työssään tukea johdolta.

<sup>16</sup> Tulosperusteisen seurannan koordinaattoreita on kaikkiaan viisi: yksi kullakin alueella toteutettavia maantieteellisiä ohjelmia varten (Afrikka–Karibia–Tyynenmeren alue, Aasia, Latinalainen Amerikka, naapurialue) ja yksi temaattisia ohjelmia varten.

### 17

Ohjelma-arviointien hallinnointi on hajautettu EuropeAidin operatiivisille yksiköille ja EU:n edustustoille, sillä näin on todennäköisempää, että arviointituloksia hyödynnetään. Ohjelmapäälliköt voivat kuitenkin huomattavan itsenäisesti hallinnoida ohjelma-arviointeja, sillä he ovat vastuuhenkilöitä prosessin kaikissa vaiheissa arviointien käynnistämisestä tulosten seurantaan. Kyseistä toimintaa ei kuitenkaan koordinoita eikä seurata kokonaistasolla, ja näin ollen EuropeAidilla ei ole siitä kokonaiskuvaa. Lisäksi ylemmän johdon suorittama valvonta on vähäistä.

### EuropeAid ei kiinnitä tarpeeksi huomiota resurssien tehokkaaseen käyttöön

### 18

Komission arviointistandardeissa vaaditaan, että arviointitoimintaan on osoitettava riittävät resurssit, joiden avulla arviointi täyttää tarkoituksensa. Kunkin pääosaston on erityisesti varmistettava, että henkilöstö- ja taloudelliset resurssit yksilöidään selvästi ja osoitetaan arviointitoimintaan oikeasuhteisesti.

### 19

EuropeAidilla on riittämättömät tiedot sen arviointijärjestelmiin ja tulosperusteisiin seurantajärjestelmiin käytetyistä resursseista. Strategisten arviointien ja tulosperusteisen seurannan vuotuisista kuluista on saatavilla tietoa: strategisten arviointien vuotuiset kulut olivat kaudella 2007–2013 yhteensä 5–6 miljoonaa euroa ja tulosperusteisen seurannan kulut 17 miljoonaa euroa<sup>17</sup>. EuropeAidin vuosina 2010 ja 2013 tekemien arvioiden mukaan ohjelma-arviointien vuotuiset kulut ovat 12–15 miljoonaa euroa. Arviointien ja tulosperusteisen seurannan vuotuiset kulut olisivat näin ollen 34–38 miljoonaa euroa. EuropeAidilla ei kuitenkaan ole luotettavia tietoja ohjelma-arviointien lukumäärästä, ja lisäksi näiden arviointien kulut eivät ole helposti yksilöitävissä hallintotietojen it-järjestelmässä<sup>18</sup>. Tilintarkastustuomioistuin ei näin ollen pysty vahvistamaan arvioiden paikkansapitävyyttä.

### 20

Arviointiyksikössä työskentelee 16 henkilöä ja laadusta ja tuloksista vastaavassa yksikössä työskentelee noin yksi kokopäiväistä vastaava henkilö tulosperusteisen seurannan parissa. Ohjelmapäälliköiden, tulosperusteista seurantaan koskevien tietokeskusten ja tulosperusteisen seurannan koordinaattoreiden tasolta ei kuitenkaan ole hallintotietoja siitä, kuinka paljon ohjelma-arviointeihin ja tulosperusteisiin seurantatarkastuksiin on sidottu henkilöstöresursseja. Tilintarkastustuomioistuin arvioi kyselytutkimuksensa perusteella, että EU:n edustustoissa työskentelee noin 60 henkilöstön jäsentä kokopäiväisesti tulosperusteisen seurannan ja ohjelma-arviointien parissa. On näin ollen todennäköistä, että arviointien ja tulosperusteisen seurannan parissa työskentelee kokopäiväisesti kaikkiaan runsaasti yli 80 henkilöä.

- 17 EuropeAid arvioi, että vuotuiset kulut nousevat noin 25,5 miljoonaan euroon. Nousu johtuu paikan päälle tehtyjen käyntien pidentymisestä (keskimäärin kahdesta kahdeksaan päivää) ja kokoneempien asiantuntijoiden käytöstä.
- 18 Yhtenäinen hallintotietojärjestelmä (Common Relex Information System)

### 21

EuropeAidilla ei ole luotettavia tietoja, joiden perusteella se voisi varmistaa, että eri arviointi- ja tuloseuranta-toimiin on osoitettu oikeasuhteisesti tarkoituksenmukaiset henkilöstö- ja taloudelliset resurssit.

### 22

Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että ohjelma-arviointien ja tulosperusteisten seurantatarkastusten välinen koordinointi on riittämätöntä, mikä todennäköisesti heikentää tehokkuutta. Ohjelma-arviointien ja tulosperusteisten seurantatarkastusten suunnittelu tapahtuu täysin erilaisin menettelytapoin ja kriteerein<sup>19</sup> (ks. kohdat 27 ja 31). Ohjelmia voidaan arvioida joko liikaa tai liian vähän, jos tulosperusteista seurantaa ja arviointeja ei suoriteta sopivassa suhteessa. Toisinaan ohjelma saattaa jäädä kokonaan arvioimatta, mikä on tavallista päätökseen saatujen ohjelmien kohdalla (ks. kohdat 45–48). Tilintarkastustuomioistuimen kyselyssä saatiin seuraava vahvistus: vain puolet vastaajista katsoi, että ohjelma-arviointit ja tulosperusteiset seurantatarkastukset täydentävät hyvin toisiaan.

### EuropeAidin arviointijärjestelmät ja tulosperusteiset seurantajärjestelmät eivät takaa riittävässä määrin, että havainnot ovat relevantteja ja pitäviä

### 23

Tilintarkastustuomioistuin tarkasti, valittiinko toteutettavat arviointit ja tulosperusteiset seurantatarkastukset tarkoituksenmukaisten kriteerien perusteella ja suoritettiin ne ajoissa. Lisäksi tilintarkastustuomioistuin tutki, olivatko arviointeja ja tulosperusteisia seurantatarkastuksia suorittavat asiantuntijat riittävän päteviä, sovellettiin laadunvalvontamenettelyjä vaikuttavasti ja saatiinko arviointien ja tulosperusteisten seurantatarkastusten avulla riittävästi evidenssiä EuropeAidin tukitoimenpiteillä aikaansaaduista tuloksista.

### Suoritettavien ohjelma-arviointien valinnassa ja arviointien oikea-aikaisessa toteuttamisessa ilmenee joitakin puutteita

### Strategisia arviointeja koskevat monivuotiset suunnitelmat perustuvat tarkoituksenmukaisiin kriteereihin

### 24

Kauden 2007–2013 suuntaa-antava monivuotinen arviointisuunnitelma laadittiin siten, että se olisi maantieteellisesti täysin kattava. Tarkoituksena oli hyödyntää saatuja kokemuksia seuraavissa ohjelmatyöprosesseissa. Temaattiset arviointit valittiin jaettujen varojen suuruuden perusteella sekä sen mukaan, kuinka tärkeästä alasta oli kyse maakohtaisissa ja alueellisen tason EU-yhteistyöstrategioissa. Lisäksi tavoitteena oli lisätä tukimuotoon (budjettituki), yhteistyö EIP:n kanssa, kehityspankit, yhteistyö YK:n järjestöjen kanssa) kohdistuvien arviointien lukumäärää.

<sup>19</sup> Ainoa sääntö on, että tulosperusteista seurantaa ei pidä suorittaa samana vuonna ohjelma-arvioinnin kanssa.

## 25

Valintakriteereitä hiottiin lisää nykyistä työohjelmaa 2014–2018 varten. Tavoitteena oli tuottaa riittävä määrä aineistoa, jonka perusteella voidaan raportoida vuonna 2017 Euroopan parlamentille ja neuvostolle rahoitusvälineiden tuloksista ja vaikutuksista, kuten unionin ulkoisen toiminnan rahoitusvälineiden täytäntöönpanoa koskevissa yhteisissä säännöissä ja menettelyissä vaaditaan<sup>20</sup>. Toteutettavat temaattiset arvioinnit valittiin muutossuunnitelman painopistealueiden perusteella<sup>21</sup>. Tarkoituksena oli varmistaa suhteellinen tasapaino alueiden (Afrikka, Latinalainen Amerika ja Aasia) ja maatyypin (keskituloiset maat, epävakaa valtiot sekä maat, joissa toteutetaan merkittäviä budjetitukiohjelmia) välillä.

## Ohjelma-arviointien valintaperusteet ovat epäselvät

## 26

Ohjelma-arviointi suoritetaan useimmiten siksi, että se on pakollista tai mahdollista edunsaajan tai täytäntöönpanokumppanin kanssa tehdyn rahoitussopimuksen nojalla. Arviointeja koskevasta rahoitussopimusten säännöksistä päätetään tapauskohtaisesti ohjelman suunnitteluvaiheessa, mutta päätöksen tekemiseen ei ole annettu ohjeita. Tilintarkastustuomioistuin kävi läpi 20 tuoretta ohjelmaa (ks. *liite III*) ja havaitsi lähestymistavassa merkittäviä ja selittämättömiä eroja:

- a) Väliarvioinnista oli sääntöjä kaikissa ohjelmissa, mutta se oli pakollinen vain puolessa ohjelmista
- b) Jälkiarvioinnista oli sääntöjä vain kahdessa kolmasosassa ohjelmista ja se oli pakollinen vain yhdessä ohjelmassa.

## Arviointeja ei useinkaan suoriteta suunnitellulla tavalla

## 27

EuropeAid ei ole perustanut asianmukaista järjestelmää, jolla seurattaisiin strategisia arviointeja ja ohjelma-arviointia koskevien suunnitelmien täytäntöönpanoa, analysoitaisiin poikkeamiin johtaneita syitä ja puututtaisiin viipeiden systeemiin syihin.

## 28

Strategisiin arviointeihin kului usein suunniteltua paljon enemmän aikaa<sup>22</sup>. Tämä oli osasyynä siihen, että suuntaa-antava kauden 2007–2013 monivuotinen arviointiohjelma pantiin täytäntöön vajavaisesti: ainoastaan 70 prosenttia toteutettavaksi valituista arvioinneista suoritettiin. EuropeAidin mukaan tämä johtui erityisesti siitä, että arviointiyksikössä oli pulaa henkilöstöresursseista.

- 20 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 236/2014, annettu 11 päivänä maaliskuuta 2014, unionin ulkoisen toiminnan rahoitusvälineiden täytäntöönpanoa koskevista yhteisistä säännöistä ja menettelyistä (EUVL L 77, 15.3.2014, s. 95), 17 artikla.
- 21 Keskeiset painopistealueet ovat
  - Ihmisoikeudet, demokratia, hallinto (mukaan lukien oikeusvaltioperiaate, sukupuolten välinen tasa-arvo, naisten aseman parantaminen, julkisen sektorin hallinto, veropoliittika ja -hallinto, korruptio, kansalaisyhteiskunta ja paikallisviranomaiset, luonnonvarat, kehityksen ja turvallisuuden välinen yhteys).
  - Osallistava ja kestävä kasvu (sosiaaliturva, terveys, koulutus ja työpaikat, liiketoimintaympäristö, alueellinen yhdentyminen ja maailmanmarkkinat, kestävä maatalous ja energia).
- 22 Maakohtaiset arvioinnit kestivät keskimäärin 18 kuukautta suunnitellun 12 kuukauden sijaan.



## 29

Ohjelma-arvioinnit suoritetaan tavallisesti suunnitellussa aikataulussa, mutta tilintarkastustuomioistuimen kyselytutkimus osoitti, että suunniteltujen arviointien ja toteutettujen arviointien välinen ero oli merkittävä vuosina 2010–2013<sup>23</sup>. Rahoitusopimusten määräyksiä ei aina sovellettu ohjelmien täytäntöönpanovaiheessa, sillä toisinaan arviointeja lykättiin tai ne peruttiin. Tilintarkastustuomioistuimen kyselyssä ilmeni, että EU:n edustustot tekevät tällaisia päätöksiä seuraavien syiden perusteella: niukat henkilöstöresurssit<sup>24</sup>, arviointien käyttäjien tarpeet ja ohjelman täytäntöönpanon vaikeudet. Suunniteltujen arviointien suorittamatta jättämisen syitä ei dokumentoitu. Tämä lisää riskiä, että päätökset jättää arviointi suorittamatta eivät perustu päteviin syihin tai päätöksiä ei tehdä asianmukaisella tasolla.

**Tulosperusteiseen seurantaan liittyvät valintamenettelyt vähentävät tulosperusteisen seurannan hyödyllisyyttä**

## 30

Tulosperusteisten seurantatarkastusten valinta tapahtuu selvästi määrittelyjen vakiomuotoisten kriteereiden<sup>25</sup> perusteella. Valinnan yhteydessä tulosperusteisen seurannan sopimuspuolet ja ohjelmapäälliköt konsultoivat toisiaan. Tulosperusteiset seurantatarkastukset suoritetaan tavallisesti suunnitelman mukaan ja kertomukset toimitetaan yleensä ilman huomattavia viipeitä.

## 31

Tilintarkastustuomioistuimien kuitenkin mainitsi erityiskertomuksessaan nro 1/2011<sup>26</sup> keskeisiä tekijöitä, jotka heikentävät tulosperusteisen seurannan hyödyllisyyttä eri tukimuotojen yleisindikaattorina. Esiin tuotiin muun muassa se, että seurantaan valittujen hankkeiden otanta ei perustu tilastollisiin vaan harkinnanvaraisiin näkökohtiin. EuropeAidin sisäisen tarkastuksen yksikkö havaitsi vuonna 2011 lisäksi, että johtuen siitä, että valintaa ei suoriteta riskiperusteisesti, ohjelmapäälliköt eivät saa tulosperusteisten seurantatarkastusten avulla palautetta silloin, kuin sitä eniten tarvittaisiin ohjelman täytäntöönpanon parantamiseksi.

**Menettelyjä, joilla varmistetaan ohjelma-arviointien ja tulosperusteisten seurantatarkastusten laatu, sovelletaan epäyhdenmukaisesti**

**Hankintamenettelyillä varmistetaan riittävän pätevien asiantuntijoiden rekrytointi**

## 32

Arviointeja suorittavat ulkoiset konsultit, jotka EuropeAid ottaa palvelukseen julkisten hankintamenettelyjen avulla. Konsulttiyritysten esittämät ehdotukset pisteytetään erityisten vaatimusten<sup>27</sup> perusteella (vaatimukset koskevat etenkin asiantuntijoiden ammatillista pätevyyttä). Tiiminvetäjillä ja kokeineilla asiantuntijoilla on tavallisesti 10–15 vuoden ammattikokemus tukitoimenpiteen alalta ja tiiminvetäjillä lisäksi viiden vuoden arviointikokemus.

- 23 EU:n edustustojen suunnitelmissa oli keskimäärin 3,5 arviointia vuosittain; arviointeja suoritettiin 2,9.
- 24 Mainittiin pääasiallisena syynä siihen, että suunniteltua arviointia ei suoritettu.
- 25 Vakiomuotoisista kriteereistä poiketaan lähinnä seuraavista syistä: i) vältetään tarpeetonta seurantaä hyvin hallinnoitujen tai hiljattain arvioitujen ohjelmien kohdalla, ii) kohdistetaan seuranta ongelmallisiin ohjelmiin, joiden kohdalla edellytyksenä oleva taloudellinen kynnysarvo ei toteudu, ja iii) tehostetaan seurantaä ohjelmissa, joiden sisäinen seuranta on riittämätöntä.
- 26 Erityiskertomus nro 1/2011 "Onko unionin ulkopuolelle suunnattavan tuen hallinnoinnin hajuttaminen komissiolta edustustoille parantanut tuen toimittamista?", kohta 25 (<http://eca.europa.eu>).
- 27 Toimeksiannon kuvaus tai tekniset eritelmät.

## Huomautukset

### 33

Julkisten hankintamenettelyjen avulla valitut ulkoiset konsulttiyritykset (tulosperusteisen seurannan toimeksisaajat)<sup>28</sup> suorittavat myös tulosperusteiset seurantatarkastukset. Kokeneilta asiantuntijoilta vaaditaan kehitysyhteistyön alalta kymmenen vuoden kokemusta kyseessä olevalla alueella, keskittämisen asiantuntijoilta 5–10 vuoden koke-  
musta ja nuoremmilta asiantuntijoilta 0–5 vuoden kokemusta. Vuonna 2014 tehtävien sopimusten kohdalla EuropeAid vaati, että tulosperusteisen seurannan toimeksisaajat ottavat erityisasiantuntijoita pitkäaikaiseen palvelukseen, jotta näiden asiantunte-  
musta voidaan paremmin hyödyntää.

### Ohjelma-arviointeja ja tulosperusteisia seurantatarkastuksia koskevia laadunvalvontamenettelyjä ei sovelleta järjestelmällisesti

### 34

Komission arviointistandardeissa vaaditaan, että asianmukaisesti perusteltuja tapauksia lukuun ottamatta kutakin arviointia varten on perustettava viiteryhmä<sup>29</sup>, joka antaa toimeksiannon kuvausta koskevia neuvoja, tukee arviointityötä ja osallistuu arvioinnin laadun arvioimiseen sopivin väliajoin. EuropeAidin arviointiohjeissa painotetaan, että laadunvarmennus on prosessin jokaisessa vaiheessa arviointipäällikön ja viiteryhmän keskeinen tehtävä. Viiteryhmissä olisi oltava edustajat keskeisistä sidosryhmistä<sup>30</sup>.

### 35

Strategisia arviointeja varten perustetaan systemaattisesti viiteryhmiä. Ryhmän jäsenet tapaavat säännöllisesti, ja heidän työnsä (myös jokaiseen vaiheeseen sisältyvä laaduntarkastus) dokumentoidaan kokouspöytäkirjoihin.

### 36

Samaa toimintatapaa ei ole noudatettu ohjelma-arviointien yhteydessä. Tilintarkastustuomioistuimen kyselytutkimuksen mukaan vain 39 prosenttia EU:n edustustoista perusti viiteryhmän aina tai useimmiten<sup>31</sup>. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuskäynnin kohteena olleet EuropeAidin operatiiviset yksiköt ja EU:n edustustot perustivat harvoin virallisesti viiteryhmän. Ohjelmapäällikkö ja muut sidosryhmät saattavat jossakin määrin konsultoida toisiaan arviointiprosessin eri vaiheissa (esim. laadittaessa toimeksiannon kuvausta tai tarkistettaessa arviointikertomuksen luonnosta). Tilintarkastustuomioistuin ei asianmukaisen dokumentaation puuttuessa kuitenkaan pystynyt arvioimaan, onko tämä usein toistuva käytäntö.

### 37

EuropeAidin arviointiohjeiden mukaan arviointikertomusten luonnosten ja lopullisten arviointikertomusten laatu on arvioitava yhdeksän hyvin määritellyn kriteerin pohjalta<sup>32</sup>. Tätä varten käytetään laatuasteikkoa, jonka kaksi henkilöä täyttää keskustellessaan mainituista yhdeksästä kriteeristä. Strategisten arviointien yhteydessä laatuasteikko täytettiin järjestelmällisesti, ja se julkaistiin EuropeAidin verkkosivuilla yhdessä arviointikertomuksen kanssa<sup>33</sup>. Tilintarkastustuomioistuimen kyselytutkimuksessa ilmeni, että ohjelma-arviointien tapauksessa vain 71 prosenttia EU:n edustustoista arvioi arviointikertomuksen laadun ja vain 37 prosenttia täyttää arviointiasteikon<sup>34</sup>.

- 28 Tulosperusteisen seurannan toimeksisaajia on kaikkiaan viisi: yksi kullakin alueella (Afrikka–Karibia–Tyynenmeren alue; Aasia; Latinalainen Amerikka; naapurialue) toteutettavia maantieteellisiä ohjelmia varten ja yksi temaattisia ohjelmia varten.
- 29 Komissiossa käytetään myös ilmaisua ”ohjausryhmä”.
- 30 Arvioinnin tyypistä ja toteutuspaikasta riippuen viiteryhmään voi kuulua edustajia EuropeAidista, Euroopan ulkosuhdehallinnosta, muista komission osastoista, kumppanimaan viranomaisista, kansalaisyhteiskunnan järjestöistä, muista rahoittajajärjestöistä tai muilta asiantuntijajahoilta.
- 31 Tarkastuskäynnin kohteena olleissa edustustoissa ja operatiivisissa yksiköissä perustettiin virallinen viiteryhmiä vain tapauksissa, joissa ohjelma-arvioinnit olivat samanlaisia kuin strategiset arvioinnit.
- 32 Yhdeksän kriteeriä ovat: 1) tarkoituksenmukaisuus (meeting needs), 2) tarkoituksenmukainen soveltamisala (relevant scope), 3) metodologian sopivuus (defensible design), 4) tietojen luotettavuus (reliable data), 5) vankka analyttinen perusta (sound analysis), 6) havaintojen uskottavuus (credible findings), 7) johtopäätösten pätevyys (valid conclusions), 8) suositusten hyödyllisyys (useful recommendations), 9) kertomuksen selkeys (clear report). Ohjelma-arviointien yhteydessä kriteerit 2 ja 3 on yhdistetty yhdeksi kriteeriksi (”tarkoituksenmukainen metodologia”). Arviointiin käytetään kunkin kriteerin osalta viittä tasoa: erinomainen, erittäin hyvä, hyvä, heikko, ei hyväksyttävissä. ([http://ec.europa.eu/europeaid/evaluation/methodology/guidelines/gui\\_qual\\_flr\\_en.htm#03](http://ec.europa.eu/europeaid/evaluation/methodology/guidelines/gui_qual_flr_en.htm#03)).
- 33 [http://ec.europa.eu/europeaid/evaluation-reports\\_en](http://ec.europa.eu/europeaid/evaluation-reports_en)
- 34 Arviointiasteikko oli täytetty vain yhdessä kymmenestä tilintarkastustuomioistuimen tarkastamasta ohjelma-arviointista (Afrikan rauhanrahasto).

## 38

Ohjelmapäälliköiden on arvioitava tulosperusteista seurantaa koskevien kertomusten laatu täyttämällä pakollinen vastauslomake. Lomake oli täytetty alle 60 prosentissa tulosperusteista seurantaa koskevistä kertomuksista, jotka oli annettu vuosina 2011–2013.

### Arviointijärjestelmät ja tulosperusteiset seurantajärjestelmät eivät tuota riittävästi tietoa saavutetuista tuloksista

### Ohjelmien tavoitteita ja indikaattoreita ei ole määritetty hyvin

## 39

Jotta saavutusten evidenssiperusteinen arviointi olisi mahdollista, ohjelmille on asetettava tarkasti määritetyt, mitattavissa olevat ja aikasidonnaiset tavoitteet sekä objektiivisesti todennettavissa olevat indikaattorit. Tavoitteet, jotka mainitaan rahoitusvälineiden perustamiseen liittyvissä korkean tason toimintapoliittisissa tai lainsäädännöllisissä asiakirjoissa, laaditaan poliittisella tasolla. Niiden tulisi muodostaa toiminnalle perusta, mutta ne eivät useinkaan ole riittävän hyvin kohdennettuja, jotta niistä olisi hyötyä täytäntöönpanon tasolla. Tavoitteet on muunnettava tarkemmin määritellyiksi toiminnallisiksi tavoitteiksi, kun tukea ohjelmoidaan tiettyyn maahan tai tietyille alueelle/ toiminnalalle tai kun suunnitellaan yksittäisiä tukitoimenpiteitä.

## 40

Tilintarkastustuomioistuimen tarkastamista 15:stä temaattisen, alueellisen ja maatason ohjelma-asiakirjasta (ks. **liite II**) viidessä<sup>35</sup> esitettiin selvästi kuvatut tavoitteet ja indikaattorit. Näissä asiakirjoissa ei kuitenkaan määritetty lähtötasoja tai tavoitearvoja, joihin nähden tuloksellisuutta arvioitaisiin. Kymmenessä muussa asiakirjassa tavoitteet olivat epäselvät ja indikaattorit usein puuttuivat (ks. **laatikko 1**).

## 41

Useissa tilintarkastustuomioistuimen kertomuksissa<sup>36</sup> on tuotu esiin yksittäisten ohjelmien osalta, että tavoitteet eivät ole riittävän selviä ja mitattavissa olevat indikaattorit puuttuvat. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastamista kymmenestä ohjelma-arviointikertomuksesta neljässä pidettiin suurimpina puutteina sitä, että tavoitteet ja indikaattorit olivat epäselvät, lähtötasoja ei ollut määritelty eikä seurantatietoja ollut saatavilla<sup>37</sup> (ks. **laatikko 2**). Ainoastaan kahdessa arvioinnissa esitettiin tältä osin myönteisiä huomioita<sup>38</sup>.

## 42

Selvästi määriteltyjen tavoitteiden ja indikaattoreiden puuttuessa on mahdollista tehdä evidenssiperusteisia tuloksellisuuden arviointeja. Tämä asia mainittiin myös EuropeAidin tilaamassa tutkimuksessa vuonna 2011<sup>39</sup>.

- 35 Elintarviketurvallisuus, Benin, Tšad, Uruguay ja Sambia.
- 36 Erityiskertomus nro 1/2012 "Saharan eteläpuolisen Afrikan elintarviketurvaa koskevan Euroopan unionin kehitysavun vaikuttavuus", kohta 51, ja erityiskertomus nro 13/2013 "EU:n kehitysapu Keski-Aasialle", kohta 52. (<http://eca.europa.eu>).
- 37 Kaksi tulosperusteisesta seurannasta vastaavaa toimeksisaajaa esitti samanlaisia huomioita vuosien 2011, 2012 ja 2013 vuosikertomuksissaan. Toinen toimeksisaajista vastasi Eurooppalaisen naapurisuuden ja kumppanuuden välineen (ENPI) tulosperusteisesta seurannasta ja toinen vastasi keskitetysti hallinnoitujen temaattisten ohjelmien (Centrally Managed Thematic Programmes, CMPT) tulosperusteisesta seurannasta.
- 38 Benin: PACTE – programme d'appui aux collectivités territoriales; Afrikan unionin kanssa toteutettavat elintarvikerahitusvälineen ohjelmat – Interafrican Bureau for Animal Resources (AU-IBAR) (eläinvarojen alan virasto Afrikassa); Livestock Emergency Intervention to mitigate Food Crisis in Somalia (LEISOM) (karjaa koskeva hätätoimenpide Somalian elintarvikekriisin lieventämiseksi) ja Vaccines for the Control of Neglected Animal Diseases in Africa (VACNADA) (rokotukset vähälle huomiolle jääneiden eläintautien torjumiseksi Afrikassa).
- 39 Study on Legal Instruments and Lessons Learned from the Evaluations Managed by the Joint Evaluation Unit, heinäkuu 2011, kohta 26, s. ix (ei kata EKR:oa). [http://ec.europa.eu/europeaid/how/evaluation/evaluation\\_reports/reports/2011/1292\\_vol1\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/europeaid/how/evaluation/evaluation_reports/reports/2011/1292_vol1_en.pdf), osio "per instrument / channel".

**Esimerkkejä monivuotisten ohjelma-asiakirjojen epämääräisistä tavoitteista**

Investointi ihmisiin: Temaattista ohjelmaa (2007–2013) koskevan strategia-asiakirjan väliarviointi ja monivuotisten maaohjelmien laatiminen 2011–2013

Terveydenhoitojärjestelmien vahvistaminen ja perusterveydenhuollon takaaminen kaikille:

Suoritteiden osalta temaattisen toiminnan pitäisi keskittyä tukitoimintoihin, jotka

- o saavat vaikuttavalla tavalla aikaan vipuvaikutusta, joka kohdistuu osallistavan terveydenhuoltojärjestelmän vahvistamiseen tarvittaviin resursseihin ja terveydenhuollon yleisen saatavuuden edellyttämiin resursseihin
- o edistävät ja tukevat innovatiivisia tapoja ja hyviä käytäntöjä, joilla puututaan terveydenhuollon puutteisiin ja parannetaan terveydenhoidon laatua
- o tukevat kansalaisyhteiskunnan, ammattijärjestöjen ja muiden sidosryhmien asemaa näiden toimiessa terveydenhoitoalan puolestapuhujina ja neuvonantajina sekä harjoittaessa toimintapoliittista seurantaa
- o tukevat foorumeja, joilla käydään toimintapoliittista vuoropuhelua ja keskustellaan terveydenhuollon eri osa-alueisiin liittyvistä hyvistä käytännöistä alueellisella ja maailmanlaajuisella tasolla
- o tukevat kumppanimaita näiden pannessa täytäntöön terveydenhuoltoalan kansainvälisiä oikeudellisia sitoumuksia.

Maakohtainen strategia-asiakirja/maaohjelma Bolivia 2007–2013

*Vahvistaa mikroyritykset ja pk-yritykset käsittävää tuotantoalaa ja parantaa institutionaalista kehystä, jotta yritysten tuottavuus ja kilpailukyky paranisivat; tämä helpottaa markkinoille pääsyä ja yhdentymistä, tarkoituksena luoda ihmisarvoista ja kestävä työtä.*

**Esimerkkejä ohjelmien epämääräisistä tavoitteista**

EuroMed Migration II -ohjelma (2008–2011)

*Vahvistaa muuttoliikkeen hallinnointiin liittyvää yhteistyötä, jotta voidaan kehittää MEDA-kumppanien valmiuksia tuottaa vaikuttavia, kohdennettuja ja perusteellisia ratkaisuja muuttoliikkeen eri muotoja varten.*

Afrikan rauhanrahasto (2003–2013)

*Tukea Afrikan rauhan ja turvallisuuden arkkitehtuurin (APSA) toimivaksi saamista ja lisätä Afrikan unionin ja Afrikan alueellisten järjestöjen vaikuttavuutta rauhaa tukevien operaatioiden toteuttamisessa Afrikassa.*

### Arvioinnit ja tulosperusteiset seurantarastukset kohdistuvat saavutettujen tulosten sijaan ohjelmien täytäntöönpanoon

#### 43

EuropeAidin arviointiohjeissa mainitaan, että

- a) väliarviointien ja loppuarviointien avulla pyritään ottamaan opiksi tukitoimenpiteen ensimmäisten täytäntöönpanovuosien kokemuk-  
sista, tarvittaessa mukauttamaan käynnissä olevaa tukitoimenpidettä ja laatimaan analyysi ensimmäisistä tuloksista ja vaikutuksista
- b) jälkiarvioinneissa lähinnä tutkitaan toimien vaikutuksia ja arvioidaan tukitoimenpiteen tuomien hyötyjen kestävyyttä; raportointi kohdistuu varat osoittaneille elimille ja sen avulla helpotetaan saatujen kokemusten siirtoa muihin maihin ja muille aloille.

#### 44

Ohjelmien jälkiarviointeja suoritetaan harvoin. Kahdessa tarkastuskäynnin kohteena olleessa EU:n edustustossa oli suoritettu vuosina 2010–2013 kaikkiaan 17 arviointia, joista vain kolme oli jälkiarviointeja. Rahoitussopimuksissa määrätään harvoin pakollisista jälkiarvioinneista (ks. kohta 27 b). Toinen syy jälkiarviointien puuttumiselle on, että ohjelma-arvioinnit rahoitetaan ohjelman omasta budjetista ja ne on siksi suoritettava ohjelman päättämisaikaan mennessä.

#### 45

EuropeAidin mukaan asiaan vaikuttaa lisäksi se, että ohjelman päätökseen-  
saamisen jälkeen ei ole saatavilla seurantatietoja; lisäksi kumppanimaas-  
sa saattaa tapahtua kehitystä, joka voi heikentää ohjelman vaikuttavuutta. Tilintarkastustuomioistuin ei pidä näitä pätevinä syinä: seurantajärjestelmä voidaan suunnitella sellaiseksi, että tarvittavien tietojen keräämistä jatketaan tietty aika ohjelman päättymisen jälkeen (ks. kohta 49); lisäksi arvioinnin tarkoituksena on myös yksilöidä ja arvioida odottamattomien tekijöiden vaikutusta.

#### 46

Tulosperusteista seurantaa koskevista ohjeista<sup>40</sup> ilmenee, että tulosperusteisissa jälkiseurantarastuksissa voidaan kerätä hankkeen suunnittelusta, todellisesta vaikutuksesta ja kestävydestä päteviä tietoja, jotka voidaan kokonaisuudessaan arvioida vasta hankkeen päättymisen jälkeen. Tulosperusteisen jälkiseurannan osuus oli kuitenkin keskimäärin vain 11 prosenttia vuosina 2008–2012 suoritetusta tulosperusteisesta seurannasta. EuropeAid päätti lopettaa tällaisen jälkiseurannan vuodesta 2014 alkaen. Se katsoi, että tulosperusteisen jälkiseurannan menetelmät eivät soveltuneet vaikutuksen arviointiin ja että tarkistetun tulosperusteisen seurantajärjestelmän tarkoituksena on ainoastaan tukea ohjelman hallinnointia ja täytäntöönpanoa.

40 Ks. tulosperusteisen seurannan käsikirja 2012, s. 57.

## 47

Tilanteessa, jossa ohjelmien jälkiarviointi ja tulosperusteinen jälkiseuranta on vähäistä, Euroopan investointipankissa (EIP) vuonna 2012 käyttöön otettu tulostamituskehys (ReM) käsittää jälkiseurannan kolme vuotta hankkeen päättymisen jälkeen. EIP aikoo käyttää näin kerättyjä tietoja jälkiarvioinneissa.

## Budjettituen arviointimenetelmissä on jo itsessään heikkouksia

## 48

Arvioinnin kehittämistä koskeva OECD-DAC:n verkosto laati EuropeAidin arviointiyksikön johdolla budjettituen arviointimenetelmiä koskevan asiakirjan "Evaluating Budget Support – Methodological Approach", joka julkaistiin vuonna 2012<sup>41</sup>. Kyseessä on yhteinen arviointikehys budjettitukitoimien arviointiin. Asiakirjassa annetaan ohjeet kyseisten arviointien organisointiin ja toteuttamiseen. Siinä tiedostetaan, että useimmissa tapauksissa on vaikeaa ilmaista budjettituen osuutta kvantitatiivisesti, ja sen osalta on näin ollen suoritettava laadullinen arvio.

## 49

Kaikkiin arviointeihin luonnollisesti sisältyy laadullisia näkökulmia, mutta arvioinnin tuottaman evidenssin luotettavuutta heikentää kuitenkin se, että havaittujen tulosten ja budjettitukiohjelmien välille on vaikeaa määrittää yksiselitteisiä ja loogisia syy-seuraussuhteita. Tätä budjettituen arviointia ominaista rajoitetta ei mainita budjettitukea koskevissa arviointikertomuksissa<sup>42</sup> eikä EuropeAidin kertomuksissa<sup>43</sup>.

## Raportointi ei tuota kovinkaan paljon evidenssiä saavutetuista tuloksista

## 50

EuropeAidin valmiuksia arvioida saavutettuja tuloksia ja raportoida niistä heikentää merkittävästi se, että toimenpideohjelmille asetetut tavoitteet ja indikaattorit eivät ole riittävän selviä. Toinen heikentävä tekijä on, että arvioinnit ja tulosperusteinen seuranta painottuvat ohjelmien täytäntöönpanovaiheeseen.

## 51

Kuten tilintarkastustuomioistuin on maininnut useissa kertomuksissa<sup>44</sup>, EU:n edustustojen antamissa ulkoisen avun hallinnointia koskevissa kertomuksissa ja EuropeAidin kahdessa keskeisessä vuosittain annettavassa kertomuksessa annetaan vain vähän tietoa tuen tosiasiallisista tuloksista. Näissä kertomuksissa käsitellään lähinnä toteutettua toimintaa eikä niinkään toimintapolitiikan saavutuksia.

## 52

Sama koskee EuropeAidin osuutta 318 artiklaan perustuvissa komission arviointikertomuksissa. Tilintarkastustuomioistuin totesi vuodelta 2012 antamassaan vuosikertomuksessa<sup>45</sup>, että tietystä myönteisestä kehityksestä huolimatta kyseisissä kertomuksissa ei annettu riittävää, relevanttia ja luotettavaa evidenssiä EU:n toimintapolitiikkojen saavutuksista. Ne eivät näin ollen sopineet käytettäväksi suunniteltuun tarkoitukseensa vastuuvapausmenettelyssä.

- 41 [http://www.oecd.org/dac/evaluation/dcdndep/Methodological%20approach%20BS%20evaluations%20Sept%202012%20\\_with%20cover%20Thi.pdf](http://www.oecd.org/dac/evaluation/dcdndep/Methodological%20approach%20BS%20evaluations%20Sept%202012%20_with%20cover%20Thi.pdf)
- 42 EuropeAid on hallinnoinut neljää budjettituen arviointia: Mali ja Tunisia (2011), Tansania ja Etelä-Afrikka (2013).
- 43 Vuotuinen toimintakertomus 2011, vuotuinen toimintakertomus 2013 ja vuotuinen kertomus 2012.
- 44 Tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomus talousarvion toteuttamisesta varainhoitovuodelta 2011, kohta 10.12 (EUVL C 344, 12.11.2012); erityiskertomus nro 1/2011, kohta 59; erityiskertomus nro 13/2013, kohdat 78–80. (<http://eca.europa.eu>).
- 45 Tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomus talousarvion toteuttamisesta varainhoitovuodelta 2012, kohdat 10.21 ja 10.22 (EUVL C 331, 14.11.2013).

## EuropeAidin arviointijärjestelmä ja tulosperusteinen seurantajärjestelmä eivät takaa, että tehtyjä havaintoja hyödynnetään optimaalisesti

### 53

Tilintarkastustuomioistuin tarkasti, varmistettiin EuropeAidin arviointijärjestelmien ja tulosperusteisten seurantajärjestelmien avulla, että tehtyjen havaintojen perusteella toteutettiin tarkoituksenmukaisia jatkotoimia ja niistä tiedotettiin kaikille kohderyhmään kuuluville käyttäjille.

## Käytössä ei ole asianmukaisia seurantamekanismeja

## Strategisissa arvioinneissa saatujen havaintojen täytäntöönpanossa on puutteita

### 54

Strategisten arviointien seurauksena toteutettavat toimenpiteet kuvaillaan asiakirjassa<sup>46</sup>, joka julkaistaan yhdessä arviointikertomuksen kanssa EuropeAidin verkkosivustolla. Tämä on vakiintunut käytäntö, mutta useimmissa niistä asiakirjoista, jotka tilintarkastustuomioistuin tarkasti, ei annettu riittävän yksityiskohtaisia tietoja suunnitelluista toimista tai niiden aikataulusta eikä myöskään vastuualueiden jaosta.

### 55

Arviointiyksikkö suorittaa toimintasuunnitelman perusteella jatkotoimia ainoastaan vuoden ajan arviointikertomuksen julkaisemisen jälkeen. Aika on useimmiten liian lyhyt toimintasuunnitelmien täytäntöönpanoa silmällä pitäen, sillä täytäntöönpano edellyttää muutosten tekemistä alakohtaisiin toimintapolitiikkoihin ja maakohtaisiin tai alueellisiin EU:n yhteistyöstrategioihin<sup>47</sup>.

### 56

Vuonna 2012 todettiin myös OE-CD-DAC-vertaisarvioinnissa<sup>48</sup>, että EuropeAidin arviointiyksiköllä ei ollut selvää yleiskuvaa siitä, missä määrin strategisten arviointien perusteella esitetyt suositukset oli hyväksytty ja niitä oli hyödynnetty uusien toimintapolitiikkojen ja ohjelmien laatimisessa. Arviointiyksikkö teetti vuonna 2014 strategisen arvioinnin tulosten hyödyntämistä koskevan tutkimuksen. Siinä todettiin, että tuloksia ei hyödynnetty vaikuttavasti.

- 46 Asiakirjasta käytetään nimeä "fiche contradictoire".
- 47 Esimerkiksi vuonna 2011 laadittiin temaattinen arviointi, joka koski Euroopan komission tukea ihmisoikeuksien ja perusoikeuksien kunnioittamiseksi. Monet toimet oli määrä saada päätökseen vuoden 2012 jälkeen. Sama koski useimpia vuosina 2012 ja 2013 suoritettuja arviointeja, joiden yhteydessä annetut suositukset oli määrä panna täytäntöön enimmäkseen ohjelmakaudella 2014–2020.
- 48 Euroopan unioni (2012) DAC vertaisarviointi. Keskeiset havainnot ja suositukset [http://www.oecd.org/dac/peer\\_reviews/europeanunion-2012dacpeerreviewmainfindingsandrecommendations.htm](http://www.oecd.org/dac/peer_reviews/europeanunion-2012dacpeerreviewmainfindingsandrecommendations.htm)

## Ohjelma-arviointien ja tulosperusteisen seurannan havaintojen perusteella toteutettuja jatkotoimia ei dokumentoida

### 57

Ohjelma-arviointien ja tulosperusteisen seurannan havainnoista keskustellaan yleensä operatiivisissa yksiköissä tai EU:n edustustoissa, ja ohjelmapäälliköt vastaavat siitä, että havaintojen perusteella toteutetaan asianmukaisia toimia. Toisin kuin strategisten arviointien yhteydessä näissä tapauksissa ei ole järjestelmällisesti tapana laatia dokumentoituja toimintasuunnitelmia ja kohdentaa niihin seurantaa (tilintarkastustuomioistuin havaitsi asian kahdessa tarkastuskäynnin kohteena olleessa EU:n edustustossa). Tilintarkastustuomioistuimen kyselytutkimuksessa ilmeni, että vain 44 prosenttia EU:n edustustoista laatii yleensä toimintasuunnitelman. Tulosperusteisten seurantatarkastusten tapauksessa tilintarkastustuomioistuimen läpikäymisissä vastauslomakkeissa kuvailtiin toimia, jotka oli määrä toteuttaa. Vastauslomake oli kuitenkin täytetty vain alle 60 prosentin osalta vuosina 2011–2013 suoritetuista tulosperusteisistä seurantatarkastuksista.

### 58

Tilintarkastustuomioistuin havaitsi yli puolessa tarkastetuista tapauksista<sup>49</sup> evidenssiä siitä, että joitakin ohjelma-arviointien ja tulosperusteisten seurantatarkastusten havaintoja oli hyödynnetty. Asianmukaisen seuranta-järjestelmän puuttuessa EuropeAid ei pysty varmistamaan, että ohjelma-arviointien ja tulosperusteisten seurantatarkastusten perusteella esitetyt havainnot ja suositukset hyödynnetään vaikuttavalla tavalla.

## Arviointien ja tulosperusteisen seurannan havaintoja on levitetty laajalle, ohjelma-arviointeja lukuun ottamatta

### Strategisissa arvioinneissa ja tulosperusteisessä seurannassa tehtyjen havaintojen levittäminen on asianmukaista

### 59

Strategisen arvioinnin ja tulosperusteisen seurannan kertomukset ovat helposti kaikkien EuropeAidin yksiköiden ja EU:n edustustojen saatavilla. Strategisia arviointeja koskevat kertomukset ovat myös ulkopuolisten sidosryhmien saatavilla. Ne julkaistaan EuropeAidin ja OECD:n verkkosivustolla ja lähetetään Euroopan parlamentille, neuvostolle ja EU:n jäsenvaltioille. Kertomukset ja saadut kokemukset saatetaan levitykseen myös muilla keinoin (esim. kokousten, työpajojen ja seminaarien avulla), jotka ovat sopivia kohdeyleisön kannalta (esim. komission osastot, Euroopan ulkosuhdehallinto, EU:n edustustot, EU:n toimielimet ja muut elimet, ulkoiset kumppanit ja asiantuntijaverkostot).

### 60

EuropeAid esittää vuotuisessa toimintakertomuksessa<sup>50</sup> ja vuosikertomuksessa<sup>51</sup> yhteenvedon strategisen arvioinnin tuloksista ja keskeisistä opiksi otetuista kokemuksista. Lisäksi kertomuksissa esitetään yhteenkootut tuloksellisuustiedot, jotka on saatu tulosperusteisessä seurannassa. EuropeAid osallistuu myös 318 artiklaan perustuvan komission arviointikertomuksen laatimiseen. Kertomuksessa esitetään yhteenvedot strategisten arviointien havainnoista<sup>52</sup>.

- 49 Kuusi kaikkiaan kymmenestä tarkastetusta ohjelma-arvioinnista ja kuusi kaikkiaan kahdeksasta tarkastetusta tulosperusteisesta seurantatarkastuksesta.
- 50 Vuotuinen toimintakertomus 2013, s. 117–119 ja 150–162 sekä liite 9.
- 51 Euroopan unionin kehitysavun ja ulkoisen avun politiikkoja ja niiden toteuttamista koskeva kertomus vuodelta 2012, s. 166–173.
- 52 KOM(2013) 461 lopullinen, 26. kesäkuuta 2013. Komission kertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle saavutettuihin tuloksiin perustuvasta unionin varoja koskevasta arvioinnista, s. 22 ja 23.



### Ohjelma-arviointien havaintoja ei levitetä riittävästi

#### 61

Ohjelmapäälliköt yleensä toimittavat ohjelma-arviointien kertomukset niille sidosryhmille, joita asia suoraan koskettaa. Ne myös keskustelevat kertomuksista sidosryhmien kanssa (lähinnä EuropeAidin maantieteellisiä ja temaattisia yksiköitä ja niiden täytännönpanokumppaneita). Kertomukset toimitetaan harvoin edunsaajille ja muille rahoittajille.

#### 62

Edustustojen on raportoitava puoli-vuosittain annettavissa ulkoisen avun hallinnointia koskevissa kertomuksissa EuropeAidille asioista, jotka on otettu opiksi ohjelma-arviointien seurauksena. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastamat ulkoisen avun hallinnointia koskevat kertomukset sisälsivät vain vähän tai ei lainkaan kyseistä tietoa. EuropeAidin operatiivisten yksiköiden hallinnoimiin ohjelma-arviointeihin ei vuoteen 2012 asti kohdistunut samanlaista raportointivaatimusta. EuropeAidin vuotuisessa toimintakertomuksessa 2013<sup>53</sup> esitetään yhteenveto 15 ohjelma-arvioinnin osalta. Siinä ei kuitenkaan ilmoiteta, kuinka suuresta osuudesta on kyse kaikkiin vuonna 2013 suoritettuihin arviointeihin nähden.

#### 63

Kuten tilintarkastustuomioistuin on tuonut esiin<sup>54</sup>, ohjelma-arviointien kertomuksia ei voida käyttää järjestelmällisesti, koska arvioinnit sisältävä keskustietokanta puuttuu. Tämä vähentää merkittävästi EuropeAidin kykyä analysoida kyseisiä tietoja ja levittää niitä sisäisille ja ulkoisille sidosryhmille tai muodostaa perusta tilivelvollisuudelle.

#### 64

EuropeAid on ilmoittanut aikovansa kehittää uuden it-välineen tulosperusteisen seurannan ja ohjelma-arviointien hallinnointiin, tallentamiseen ja analysointiin. Väline palvelisi keskuspaikkana, johon tallennettaisiin kaikki kertomukset. Lisäksi käyttäjät voisivat suorittaa sen avulla tarkennettuja hakuja ja analyysyjä. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksen aikaan ei ollut vielä tehty päätöstä kehittää ohjelma-arviointeja koskevaa sovelluksen osaa, vaikka kertomusten saatavuus on olennainen kysymys ohjelma-arviointien kohdalla.

53 Toimintakertomus vuodelta 2013, liite 9. Arvioinnit sisältävät tuloksellisuustiedot.

54 Eryityskertomus nro 1/2011, kohta 60.

## 65

Tilintarkastustuomioistuin toteaa, että EuropeAidin arviointijärjestelmät ja tulosperusteiset seurantajärjestelmät eivät ole riittävän luotettavia.

## 66

Arviointi ja tulosperusteinen seuranta on kaikkiaan organisoitu hyvin: käytössä on tarkoituksenmukainen yhdistelmä keskitettyjä ja hajautettuja vastuualueita, joiden avulla pyritään edistämään arviointikulttuuria ja tekemään arvioinnista näkyvä osa tuen hallinnointiprosessia. Ylempi johto ei kuitenkaan kohdista riittävästi kokonaistason valvontaa ohjelma-arviointeihin. Ohjelma-arviointeihin osoitettuja henkilö- ja taloudellisia resursseja koskevien kunnollisten hallintotietojen puuttuessa EuropeAid ei voi varmistaa, että resurssit ovat tarkoituksenmukaiset ja ne on osoitettu tehokkaasti eri arviointitoimiin.

## 67

Arviointijärjestelmät ja tulosperusteiset seurantajärjestelmät eivät takaa riittävässä määrin, että arviointien ja tulosperusteisen seurannan havainnot ovat relevantteja ja pitäviä. Arviointisuunnitelmat laaditaan epätarkkojen kriteereiden pohjalta eivätkä ne näin ollen takaa, että päätöksenteon kannalta hyödyllisimmät arvioinnit asetetaan etusijalle. Lisäksi EuropeAid ei seurannan puuttuessa pysty yksilöimään ja käsittelemään syitä, joiden vuoksi arviointisuunnitelmista usein poiketaan. Hankintamenettelyjen avulla on mahdollista valita palvelukseen ulkoisia asiantuntijoita, joilla on vaadittavat taidot ja tietämys. Tulosperusteista seuranta- ja ohjelma-arviointeja koskevia laadunvalvontamenettelyjä ei sovelleta yhdenmukaisesti EuropeAidissa.

## 68

Arvioinneissa ja tulosperusteisessa seurannassa tehtyjä havaintoja ei hyödynnetä optimaalisella tavalla. Käytössä ei ole asianmukaisia seurantamekanismeja, joilla varmistettaisiin, että arvioinneissa ja tulosperusteisessa seurannassa tehtyjä havaintoja hyödynnetään tarkoituksenmukaisesti. Strategisissa arvioinneissa ja tulosperusteisessa seurannassa tehdyistä havainnoista tiedotetaan laajalti erilaisten viestintävälineiden avulla moninaiselle joukolle sisäisiä ja ulkoisia sidosryhmiä. Kunnollista tietämysenvaihtoa haittaa kuitenkin se, että ohjelma-arvioinnit eivät ole saatavilla ja hakuvälineet puuttuvat.

## 69

Arviointijärjestelmät ja tulosperusteiset seurantajärjestelmät eivät tuota riittävästi tietoa saavutetuista tuloksista seuraavista syistä: tavoitteita ja indikaattoreita ei ole määritetty tarpeeksi hyvin; jälkiarviointeja ja tulosperusteisia jälkiseurantatarkastuksia suoritetaan liian vähän; budjettitukea koskeviin arviointimenetelmiin liittyy jo itsessään tiettyjä rajoitteita. Näin ollen EuropeAidilla on rajalliset valmiudet antaa selvitys toiminnastaan, ja se raportoi vain suppeasti tosiasiallisista tuloksista.

## 70

Komissio ja EuropeAid ovat hiljattain käynnistäneet aloitteita parantaakseen toimintapolitiikan saavutuksia koskevia arviointi- ja raportointivalmiuksiaan. Aloitteet olivat vasta alkuvaiheessa, joten tilintarkastustuomioistuin ei pystynyt arvioimaan, puuttuttiinko niiden avulla vaikuttavasti tässä kertomuksessa esiin tuotuihin ongelmiin.

## Johtopäätökset ja suositukset

### Suositus 1 Arviointijärjestelmien ja tulosperusteisten seurantajärjestelmien resurssien tehokas käyttö

EuropeAidin olisi huolehdittava riittävien hallintotietojen ylläpidosta ja suoritettava säännöllisesti tarvearviointeja; näin voitaisiin varmistaa, että taloudelliset ja henkilöstöresurssit jaetaan ohjelma-arviointien ja tulosperusteisen seurannan välillä oikean tiedon perusteella.

### Suositus 2 Ohjelma-arviointien asianmukainen priorisointi ja arviointitoimien seuranta

Jotta arvioinnit kuvastaisivat paremmin organisaation painopistealueita, EuropeAidin pitäisi

- määrittää selvät valintakriteerit ohjelma-arviointien keskinäistä priorisointia varten ja dokumentoida, kuinka näitä kriteereitä on sovellettu arviointisuunnitelmia laadittaessa; samalla olisi otettava huomioon arviointien täydentävyys tulosperusteiseen seurantaan nähden
- vahvistaa merkittävästi järjestelmää, jota se käyttää arviointisuunnitelmien täytäntöönpanon seurantaan ja raportointiin, ja analysoida myös viipeiden syyt ja kuvata viipeiden korjaamiseksi toteutetut toimenpiteet
- vahvistaa EuropeAidin ohjelma-arviointitoimien kokonaistason valvontaa.

### Suositus 3 Laadunvalvonta

EuropeAidin olisi varmistettava ohjelma-arviointien ja tulosperusteisten seurantatarkastusten laatu

- vaatimalla, että operatiiviset yksiköt ja edustustot noudattavat laadunvalvontaan liittyviä vaatimuksia, jotka koskevat muuan muassa ohjelma-arviointeja, viiteryhmän käyttöä ja suoritettujen laaduntarkastusten dokumentointia
- tarkistamalla säännöllisesti, että laaduntarkastuksia suoritetaan.

### Suositus 4 Saavutettujen tulosten osoittaminen

Edistääkseen arviointijärjestelmän kykyä tuottaa riittävästi tietoja saavutetuista tuloksista EuropeAidin pitäisi

- soveltaa tiukemmin säännöksiä, joissa vaaditaan SMART-tavoitteiden ja todennettavissa olevien indikaattoreiden käyttöä
- mukauttaa seurantajärjestelmää niin, että se jatkaa tietojen tuottamista ohjelmista ainakin kolmen vuoden ajan ohjelmien päättymisen jälkeen
- lisätä merkittävästi jälkikäteen suoritettujen ohjelma-arviointien osuutta.

### **Suositus 5 Arvioinneissa ja tulosperusteisessa seurannassa tehtyjen havaintojen jatkotoimenpiteet ja havainnoista tiedottaminen**

EuropeAidin olisi toteutettava seuraavat toimenpiteet varmistaakseen arvioinneissa ja tulosperusteisessa seurannassa tehtyjen havaintojen optimaalisen hyödyntämisen:

- pidennettävä seurantajaksoa strategisten arviointien osalta
- kehitettävä ohjelma-arviointeja varten keskustietokanta, johon tallennettaisiin arviointikertomukset, toimintasuunnitelmat ja niiden perusteella toteutetut jatkotoimet; tietokannassa olisi oltava myös analyysin mahdollistavat hakutoiminnot.

Tilintarkastustuomioistuimen III jaosto on tilintarkastustuomioistuimen jäsenen Karel PINXTENIN johdolla hyväksynyt tämän kertomuksen Luxemburgissa 21. lokakuuta 2014 pitämässään kokouksessa.

*Tilintarkastustuomioistuimen puolesta*



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA  
*presidentti*

## Tulosperusteisen seurannan luokitusjärjestelmä

Tulosperusteisessa seurannassa arvioidaan ohjelmien tuloksellisuutta viiden arviointikriteerin perusteella (tarkoituksenmukaisuus, tehokkuus, vaikuttavuus, vaikutusnäkyvät ja mahdollinen kestävyys) seuraavan luokittelun avulla:

Määritetty luokka	Numeerinen arvio	Laadullinen arvio	Luokittelun kuvaus
A	4	Erittäin hyvä	Tilanne on erittäin hyvä, keskivertoista paljon parempi; sitä on mahdollista pitää esimerkkinä hyvästä käytännöstä. Suosituksissa lähinnä kehoitetaan soveltamaan kyseisiä hyviä käytäntöjä myös muissa toimissa.
B	3	Hyvä	Tilanne on hyväksyttävä, mutta parantamisen varaakin on. Suositukset ovat hyödyllisiä mutta eivät toiminnan kannalta ehdottoman välttämättömiä.
C	2	Ongelmia esiintyy	Tiettyihin seikkoihin on tarpeen puuttua, sillä muutoin ne voivat vaikuttaa kielteisesti toiminnan tuloksellisuuteen kokonaistasolla. Tarvittavat parannukset eivät kuitenkaan edellytä toimintastrategian perusteellista muuttamista.
D	1	Vakavia puutteita esiintyy	Puutteet ovat niin vakavia, että toiminta saattaa epäonnistua, jos niitä ei korjata. Strategiaa on muutettava ja tarkistettava perusteellisesti.

Jokainen ohjelma luokitellaan sen mukaan, kuinka monta A-, B-, C- ja D-merkintää se on saanut. Luokkia on neljä: luokka "I" tarkoittaa "erittäin hyvää tuloksellisuutta", "II" tarkoittaa hyvää tuloksellisuutta; "III" tarkoittaa, että ohjelman tuloksellisuudessa on ongelmia, ja "IV" tarkoittaa, että ohjelma ei ole tuloksellinen tai ohjelmaan liittyy suuria ongelmia.

EuropeAid määrittää tämän jälkeen, kuinka suuri prosenttiosuus tulosperusteisen seurannan kohteena olleista ohjelmista kuuluu kuhunkin luokkaan. Määrittäminen tehdään koko ohjelmajoukon osalta, aluekohtaisesti ja alueen osalta sektorikohtaisesti. Tämä muodostaa perustan koko ohjelmajoukon tuloksellisuuden raportointiin.

## Tarkastetut ohjelma-asiakirjat

### Temaattiset ohjelmat

- o Environment and Natural Resources Thematic Programme (ENRTP): strategy paper and multi-annual indicative programme (MIP) 2011–2013 (ympäristöä ja luonnonvaroja koskeva temaattinen ohjelma: strategia-asiakirja ja monivuotinen maaohjelma 2011–2013).
- o Food security thematic programme, strategy paper and MIP 2011–2013 (elintarviketurvallisuutta koskeva temaattinen ohjelma, strategia-asiakirja ja monivuotinen maaohjelma 2011–2013).
- o Investing in people: Mid-term Review of strategy paper for Thematic Programme 2007–2013 and MIP 2011–2013 (Investointi ihmisiin: Temaattista ohjelmaa koskevan strategia-asiakirjan väliarviointi 2007–2013 ja monivuotinen maaohjelma 2011–2013).

### Alueelliset ohjelmat

- o Keski-Aasia, alueellinen strategia-asiakirja 2007–2013
- o Latalainen Amerikka, alueellinen toimeenpano-ohjelma 2007–2013
- o Aasia, monivuotinen alueohjelma 2007–2010
- o AKT-valtioiden välinen yhteistyö, 10. EKR, monivuotinen alueohjelma 2008–2013.

### Maakohtaiset ohjelmat

- o Maakohtainen strategia-asiakirja: Laos 2007–2013
- o Maakohtainen strategia-asiakirja: Bangladesh 2007–2013
- o Maakohtainen strategia-asiakirja: Intia 2007–2013
- o Maakohtainen strategia-asiakirja/maaohjelma: Benin 2008–2013
- o Maakohtainen strategia-asiakirja/maaohjelma: Tšad 2008–2013
- o Maakohtainen strategia-asiakirja/maaohjelma: Sambia 2008–2013
- o Maakohtainen strategia-asiakirja/maaohjelma: Uruguay 2007–2013
- o Maakohtainen strategia-asiakirja/maaohjelma: Bolivia 2007–2013

## Tarkastetut rahoitus sopimukset

Maa	Päätöksen numero	Ohjelman nimi	(euroa) EU:n osuus
<b>Afrikka</b>			
Madagaskar	FED/2012/023-503 (käynnissä)	Amélioration de la Sécurité Alimentaire et Augmentation des Revenus Agricoles (ASARA) (Elintarviketurvallisuuden parantaminen ja maataloustulojen lisääminen)	40 000 000
Uganda	FED/2012/023-503 (varat sidottu)	Small and Medium Agribusiness Development Fund – A Public Private Partnership (Maatalousalan pk-yritysten kehitysrahasto – julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuus)	15 000 000
Etiopia	FED/2012/023-503 (peruttu)	Capacity development and governance support for scaling up renewable energy services in rural and peri-urban areas of Ethiopia – CfP 129364 Prop 353 /(Valmiuksien kehittäminen ja hallinnon tukeminen, tarkoituksena lisätä uusiutuvan energian alan palveluja maaseutualueilla ja kaupunkien lähialueilla Etiopiassa)	1 176 000
Somalia	FED/2012/023-503 (käynnissä)	Support to Democratisation (Demokratiakehityksen tukeminen)	14 000 000
Papua-Uusi-Guinea	FED/2012/023-503 (varat sidottu)	Non State Actors (NSAs) Support Programme in Papua New Guinea (Valtiosta riippumattomia toimijoita koskeva tukiohjelma Papua-Uusi-Guineassa)	4 538 000
Nigeria	FED/2012/023-503 (varat sidottu)	Energising Access to Sustainable Energy in Nigeria (EASE) (Kestävän energian käyttömahdollisuuksien tukeminen Nigeriassa)	27 000 000
Kenia	FED/2012/023-503 (käynnissä)	Standards for Market Access Programme (SMAP) (Standardit markkinoille pääsyä koskevalle ohjelmalle)	12 100 000
Liberia	FED/2012/023-503 (käynnissä)	Support to trade facilitation in the customs sector (Tullialian tuki kaupan helpottamiseksi)	3 000 000
		<b>8 rahoitus sopimusta</b>	<b>YHTEENSÄ</b>
			<b>116 814 000</b>
<b>Latinalainen Amerikka</b>			
Honduras	FED/2012/023-503 (käynnissä)	Promoting fair and accessible justice in Honduras (EuroJusticia) (Oikeudenmukaisen oikeudenkäytön ja oikeuspuolustuksen saatavuuden edistäminen Hondurasissa)	27 500 000
Costa Rica	FED/2012/023-503 (käynnissä)	Comprehensive Strategy to reduce school drop-out rates in public secondary education (Kokonaisvaltainen strategia koulun keskeyttämisen vähentämiseksi julkisissa ylempään perusasteen oppilaitoksissa)	8 500 000
Dominikaanien tasavalta	FED/2012/023-503 (käynnissä)	Banana accompanying measure (BAM) Dominican Republic (Banaanialan liitännäistoimenpiteet Dominikaanisessa tasavallassa)	16 340 000
Uruguay	FED/2012/023-503 (käynnissä)	Support for the reform of the Uruguayan penal justice and penitentiary systems for the improvement of the quality of life and social and labour reintegration of prison inmates (Uruguayn rikosoikeus- ja vankilajärjestelmien uudistamisen tukeminen, tarkoituksena parantaa vankien elämänlaatua ja uudelleensopeuttamista yhteiskuntaan ja työelämään)	5 000 000
		<b>4 rahoitus sopimusta</b>	<b>YHTEENSÄ</b>
			<b>57 340 000</b>
<b>Naapurialue</b>			
Egypti	FED/2012/023-503 (käynnissä)	Emergency Employment Investment Project (Kiireellisiä työllisyystoimia koskeva investointihanke)	70 000 000
Marokko	ENPI/2012/024-196 (käynnissä)	Programme d'appui à l'Initiative Nationale de Développement Humain (INDH) – phase II (Inhimillistä kehitystä koskevaa kansallista aloitetta tukeva ohjelma – vaihe II)	25 000 000
Tunisia	ENPI/2011/022-772 (käynnissä)	Programme de Modernisation des services (Palvelujen nykyaikaistamista koskeva ohjelma)	20 000 000
Länsiranta ja Gazan alue	ENPI/2010/022-476 (käynnissä)	PEGASE : Private Sector Development (Yksityisen sektorin kehittäminen)	11 000 000
		<b>4 rahoitus sopimusta</b>	<b>YHTEENSÄ</b>
			<b>126 000 000</b>
<b>Aasia ja Tyynenmeren alue</b>			
Afganistan	DCI-ASIE/2013/024-844 (varat sidottu)	Support to credible and transparent elections (Uskottavien ja avointen vaalien tukeminen)	15 000 000
Tonga	FED/2013/024-766 (varat sidottu)	Technical Cooperation Facility, Good Governance and NSA programme II (Teknisen yhteistyön rahoitusväline, hyvä hallinto ja kansallisten turvallisuusviranomaisten ohjelma II)	472 000
Vietnam	DCI-ASIE/2013/024-370 (varat sidottu)	EU-HSPSP 2 – EU Health Sector Policy Support Programme phase 2: Towards Equity and Quality of Health Services in Vietnam (Terveysalan EU-tukiohjelma, vaihe 2: edistys kohti tasapuolisuutta ja laadukkaita terveyspalveluita Vietnamissa)	114 000 000
Bangladesh	DCI-ASIE/2012/022-446 (käynnissä)	Poverty Reduction Through Inclusive and Sustainable Markets (PRISM) (Köyhyyden vähentäminen osallistavien ja kestävien markkinoiden avulla)	30 000 000
		<b>4 rahoitus sopimusta</b>	<b>YHTEENSÄ</b>
			<b>159 472 000</b>
		<b>20 rahoitus sopimusta</b>	<b>YHTEENSÄ</b>
			<b>459 626 000</b>

## Tarkastetut arvioinnit

(euroa)

Vuosi <sup>1</sup>	Ohjelma-arviointi tai strateginen arviointi	Arvioinnin tyyppi	Ohjelma / aihe / arvioitu maa	Rahoitusväline	EU:n rahoitusosuus	Arviointikulut
2012	Strateginen	maakohtainen	European Union's co-operation with Nepal – Country Level Evaluation (covered period 2002 – 2010) (Euroopan unionin yhteistyö Nepalissa – maakohtainen arviointi, kattoi jakson 2002-2010)	pääasiassa DCI maantieteellinen ja temaattinen ja EIDHR	58 000 000	201 711
2011	Strateginen	temaattinen	European Commission support in the education sector (covered period 2000–2007) (Euroopan komission tuki koulutusosalalla, kattoi jakson 2000–2007)	DCI maantieteellinen ja EKR ja ENPI	1 900 000 000	457 265
2012	Ohjelma-arviointi	loppuarviointi	Food Facility – AU-IBAR projects (LEISOM and VACNADA) (Elintarvikerahoitusväline – AU-IBAR-hankkeet (LEISOM ja VACNADA))	Elintarvikerahoitusväline	2 507 860	131 870
2013	Ohjelma-arviointi (samanlainen kuin strateginen arviointi)	loppuarviointi	Final evaluation of the whole Food Facility (2009-2012) (Koko elintarvikerahoitusvälineen loppuarviointi 2009–2012)	Elintarvikerahoitusväline	1 000 000 000	399 720
2013	Ohjelma-arviointi (samanlainen kuin strateginen arviointi)	loppuarviointi	Three Year Action Programme for the African Peace Facility for the period 2011-2013 (Afrikan rauhanrahaston kolmivuotinen toimintaohjelma 2011–2013)	lähinnä EKR	549 345 726	478 022
2012	Ohjelma-arviointi	välisarviointi	"Invest in MED" -ohjelma	Eteläisiä naapurimaita koskeva väline	9 000 000	119 778
2013	Ohjelma-arviointi	jälkiarviointi	"Euromed Migration II" -ohjelma	Eteläisiä naapurimaita koskeva väline	4 994 000	148 580
2011	Ohjelma-arviointi	loppuarviointi	Appui à l'Entretien Périodique du Réseau Routier Classé (Tuki luokitellun tieverkoston määräaikaikaiselle kunnossapidolle)	EKR	36 709 425	72 848
2012	Ohjelma-arviointi	loppuarviointi	Programme d'appui à la décentralisation au Bénin (Hajauttamista koskeva tukiohjelma Beninissä)	EKR	13 785 026	47 120
2010	Ohjelma-arviointi	loppuarviointi	Erasmus Mundus -ohjelman ulkoinen yhteistyö Intian osalta	DCI maantieteellinen	28 600 000	147 745
2014	Ohjelma-arviointi	loppuarviointi	EC assisted State Partnership Programme to the states of Chhattisgarh and Rajasthan (budget support) 2 (Euroopan komission tukema ohjelma osavaltiotason kumppanuusohjelma Chhattisgarhin ja Rajasthanin osavaltioille (budjettituki)) <sup>2</sup>	DCI maantieteellinen	158 590 819	1 934 700
2011	Ohjelma-arviointi	loppuarviointi	20 ohjelmaa, jotka on valittu 100:sta EU:n rahoittamasta ympäristöhankkeesta Intiassa	DCI maantieteellinen	340 000 000	118 008

1 Vuosi, jona arviointi esitettiin.

2 Sopimus sisältää enemmän kuin vain yhden arvioinnin.



## Tarkastetut tulosperusteiset seurantatarkastukset

(euroa)

Ohjelman nimi	Maa / alue / toiminnanala	EU:n rahoitusosuus	Kertomustyyppe	Kertomuksen päivämäärä
Food Facility – AU-IBAR projects (LEISOM and VACNADA) (Elintarvikerahoitusväline – AU-IBAR-hankkeet (LEISOM ja VACNADA))	Nälän torjunta	2 507 860	Ohjelman aikana	Kesäkuu 2011
FOOD FACILITY (ELINTARVIKERAHOITUSVÄLINE)	Nälän torjunta	1 000 000 000	Ohjelman aikana	Toukokuu 2011
Public Administration Capacity Building Facility Libya (Julkisen hallinnon valmiuksien kehittämisen rahoitusväline Libyassa)	Libya	4 500 000	Ohjelman aikana	Lokakuu 2013
HANKE "Euromed Migration II"	Eteläisiä naapurimaita koskeva väline	4 994 000	Ohjelman aikana	Lokakuu 2010
Appui à l'Entretien Périodique du Réseau Routier Classé (Tuki luokitellun tieverkoston määräaikaiselle kunnossapidolle)	Benin	36 709 425	Ohjelman aikana	Marraskuu 2008
Programme d'appui à la décentralisation au Bénin (Hajauttamista koskeva tukiohjelma Beninissä)	Benin	13 785 026	Ohjelman aikana	Helmikuu 2012
Programme Société Civile et Culture (Siviiliyhteiskuntaa ja kulttuuria koskeva ohjelma)	Benin	14 400 000	Ohjelman aikana	Toukokuu 2013
Sustainable Textiles for Sustainable Development (Kestävyyssajattelun mukaisia tekstiilejä kestävän kehityksen edistämiseksi)	Intia	1 672 945	Ohjelman aikana	Heinäkuu 2012
European Business and Technology Centre in India (EBTC) (Euroopan kauppa- ja teknologiakeskus Intiassa)	Intia	6 586 578	Ohjelman aikana	Heinäkuu 2012

## Kyselyyn vastanneet edustustot

Maa / Edustusto	
<b>Afrikka, Karibia ja tyynimeri</b>	<b>Latinalainen Amerikka</b>
Angola	Bolivia
Botswana	Chile
Burkina Faso	El Salvador
Burundi	Honduras
Kap Verde	Nicaragua
Kongo (Brazzaville)	Paraguay
Djibouti	Uruguay
Etiopia	<b>Naapurialueet</b>
Madagaskar	Algeria
Nigeria	Armenia
Ruanda	Azerbaidžan
Togo	Valko-Venäjä
Dominikaaninen tasavalta	Georgia
Guyana	Israel
Salomonsaaret (Papua-Uusi-Guinea)	Jordania
<b>Aasia</b>	Libanon
Bangladesh	Marokko
Kambodža	Tunisia
Intia	Ukraina
Laos, Thaimaa	
Nepal	
Pakistan	
Filippiinit	
Vietnam	

## Tiivistelmä

### II

Komissio katsoo, että strategisten arviointien järjestelmät ovat yleisesti ottaen luotettavia, vaikka niissä onkin parantamisen varaa. Ohjelma-arviointeihin ja tulosperusteiseen seurantaan on olemassa järjestelmät, mutta ne eivät toimi kaikilta osin asianmukaisesti.

### III

Ohjelma-arviointien valvontaan on olemassa järjestelmät, ja niiden tehostamiseksi toteutetaan toimia.

Komissio katsoo, että strategisiin arviointeihin ja tulosperusteiseen seurantaan osoitettuja määrärahoja hallinnoidaan hyvin mutta ohjelma-arviointien osalta hallinnointia voidaan parantaa.

Arviointiin ja tulosperusteiseen seurantaan osoitetujen henkilöstöresurssien hallinnointia olisi tarkastettava osana kaikkien EuropeAidin hallinnoimaan ulkoiseen apuun osoitettujen henkilöstöresurssien hallinnointia.

### IV

Komission arviointihavainnot perustuvat OECD:ssä sovittuihin, kansainvälisesti tunnustettuihin menetelmiin. EuropeAidin arviointisuunnitelmien tavoitteena on oppiminen ja tilivelvollisuus, suunnitelmat pannaan täytäntöön yhteisten arviointiperiaatteiden mukaisesti, ja niitä seurataan säännöllisellä sisäisellä raportoinnilla.

Henkilöstölle aiotaan antaa ohjeita ohjelma-arviointeja ja seurantatoimia koskevien suunnitelmien laatimiseen, jotta voidaan varmistaa, että ne täydentävät toisiaan. Hankkeiden valinnassa tulosperusteisiin seurantatarkastuksiin otetaan tammikuusta 2015 alkaen paremmin huomioon, onko hankkeelle tarkoitus tehdä arviointi.

Ulkoisen avun hallinnointia koskevaan kertomukseen sisältyy jo ohjelma-arviointisuunnitelmien täytäntöönpanoa koskeva seurantajärjestelmä, ja strategisten arviointien edistymisestä raportoidaan komission jäsenille.

Ohjelma-arviointien seurantajärjestelmää parannetaan, ja ohjelma-arviointien laadunvalvontaan tullaan kiinnittämään enemmän huomiota. Hankkeiden päälliköille tullaan myös antamaan parempaa ohjausta ja tukea kehitteillä olevan ohjelma-arviointien tiedonhallintajärjestelmän avulla.

Tulosperusteisen seurannan suhteen komissio on käynnistänyt uudistuksia, joiden pitäisi parantaa järjestelmän laatua merkittävästi. Näihin uudistuksiin lukeutuu etenkin ulkoinen laadunvarmennus.

### V

Jatkotoimiin ja havainnoista tiedottamiseen on jo käytössä mekanismeja. Tulosperusteisessa seurannassa käytettävää mekanismia ollaan parantamassa. Strategisten arviointien jatkotoimet vahvistetaan ja julkistetaan.

Ohjelma-arviointien osalta komissio myöntää, että jatkotoimissa, valvonnassa ja seurannassa on parantamisen varaa. Nämä toiminnot kuuluvat kehitteillä olevaan tiedonhallintajärjestelmään, jonka ansiosta myös ohjelma-arviointien asianmukainen saatavuus ja havainnoista tiedottaminen paranevat.

### VI

SMART-tavoitteet ja todennettavissa olevat indikaattorit määritellään monivuotisten ohjelma- ja hankesiakirjojen tasolla.

Päätös jälkiarviointien suorittamisesta liittyy tarkoituksenmukaisuutta ja tehokkuutta koskeviin kriteereihin. Yksittäisten jälkiarviointien lukumäärällä ei sinänsä ole merkitystä.

Komissio on lopettanut tulosperusteisen jälkiseurannan tarkistetussa tulosperusteisessa seurantajärjestelmässä, koska se ei ole seurantaväline ja koska sen ei katsota soveltuvan vaikutusten arviointiin.

Komission mielestä budjettitukea koskeviin arviointimenetelmiin ei itsessään liity rajoitteita.

## Johdanto

### 03

Viimeisin (neljäs) 318 artiklan mukainen arviointikertomus annettiin 26. kesäkuuta 2014. Siinä hyödynnetään aiemmista kertomuksista saatua kokemusta ja otetaan asianmukaisesti huomioon tilintarkastustuomioistimen ja Euroopan parlamentin suositukset, Euroopan parlamentin 26. helmikuuta 2014 antamassa päätöslauselmassa esitetyt suositukset mukaan lukien.

### 09

EuropeAidin pääasiallinen keino seurata ohjelmien täytäntöönpanoa paikan päällä on komission yksiköiden ja EU:n edustustojen suorittama sisäinen seuranta, jossa noudatetaan vuonna 2007 annettuja sisäisen seurannan suuntaviivoja ja vuoden 2012 budjettituki-suuntaviivoja. Tulosperusteinen seuranta on näin ollen ollut täydentävä ohjelmien tuloksellisuuden seurantajärjestelmä, jota ulkoiset konsultit ovat toteuttaneet hankemuotoisten ohjelmien kohdalla.

## Huomautukset

**Arviointiin ja tulosperusteiseen seurantaan osoitettujen henkilöstöresurssien hallinnointia olisi tarkasteltava osana kaikkien EuropeAidin hallinnoimaan ulkoiseen apuun osoitettujen henkilöstöresurssien hallinnointia.**

### 17

Edustustot ja operatiiviset yksiköt raportoivat jo nykyään EuropeAidin johdolle vuotuisen hallintosuunnitelmaan kuuluvan vuotuisen arviointisuunnitelman avulla ja raportoivat arviointisuunnitelmansa täytäntöönpanosta päätoimipaikalle järjestelmällisesti ulkoisen avun hallinnointia koskevissa kertomuksissaan. Henkilöstölle ollaan parhaillaan laatimassa

ohjeistusta ja ohjeita tulevien seuranta- ja arviointisuunnitelmien laatimisesta ja täytäntöönpanosta sekä arviointeihin sisältyviä päätelmiä ja suosituksia koskevista jatkotoimista. Lisäksi kehitteillä on tiedonhallintajärjestelmä, joka helpottaa ohjelma-arviointien hallinnointia ja seuranta. Vuonna 2013 perustettu edustustojen ja operatiivisten yksiköiden arviointiyhdyshenkilöiden verkosto antaa myös palautetta.

**Arviointiin ja tulosperusteiseen seurantaan osoitettujen henkilöstöresurssien hallinnointia olisi tarkasteltava osana kaikkien EuropeAidin hallinnoimaan ulkoiseen apuun osoitettujen henkilöstöresurssien hallinnointia.**

### 19

Rakenteilla olevasta tiedonhallintajärjestelmästä tullaan saamaan tarkempia tietoja ohjelma-arviointien lukumäärästä ja niiden kuluista.

### 20

Seuranta, raportointi, väliarviointi ja yleinen projektinhallinta liittyvät toisiinsa niin tiiviisti, että niihin osoitettujen resurssien jakautumisesta voidaan esittää vain arvioita. Näin on etenkin uudessa tulosperusteisessa seurannassa, joka on tarkoitettu tukemaan ohjelmien kokonaistason seuranta.

### 21

Arviointiin ja tulosperusteiseen seurantaan osoitettujen henkilöstöresurssien hallinnointia olisi tarkasteltava osana kaikkien EuropeAidin hallinnoimaan ulkoiseen apuun osoitettujen henkilöstöresurssien hallinnointia.

### 22

Tulosperusteisen seurannan välttäminen silloin, kun on määrä toteuttaa arviointi, oli periaatteena jo ennen seuranta- ja arviointijärjestelmien käynnissä olevaa uudistusta (kuten tilintarkastustuomioistuinkin on todennut). Uudistuksen myötä otetaan käyttöön myös ohjelma-arviointien valintaa ja suunnittelua koskevat kriteerit. Lisäksi kaikilta edustustoilta ja operatiivisilta yksiköiltä aletaan edellyttää vuotuista seuranta- ja arviointisuunnitelmaa, jonka avulla voidaan varmistaa, että tulosperusteiset seurantatarkastukset ja ohjelmien väliarviointit täydentävät toisiaan.

*Komissio katsoo, että EuropeAidin arviointijärjestelmät ja tulosperusteiset seurantajärjestelmät tuottavat relevantteja ja pitäviä havaintoja, vaikka niissä onkin parantamisen varaa.*

## 26

Osana seurantaa, raportointia ja arviointia koskevista uudistuksista annettavia yleisohjeita henkilöstölle annetaan opastusta ja ohjeita myös ohjelma-arviointien valintaperusteista ja arviointien suunnittelusta seuranta- ja arviointisuunnitelmien laatimisen yhteydessä. Ohjeet annetaan ennen vuoden 2014 loppua. Valintaperusteet tulevat näkymään myös rahoitussopimuksissa.

## 26 a)

Välisarvioinneista tulee laadintavaiheessa pakollisia tapauskohtaisesti ohjelman erityispiirteet huomioon ottaen.

## 26 b)

Jälkiarvioinneista tulee laadintavaiheessa pakollisia tapauskohtaisesti ohjelman erityispiirteet huomioon ottaen.

*Arvioinnit suoritetaan useimmiten suunnitellulla tavalla.*

## 27

Kyseiset järjestelmät ovat käytössä, mutta komissio myöntää, että niitä on syytä parantaa.

## 28

Se, että strategisia arviointeja suoritettiin suunniteltua vähemmän, johtui henkilöstöpulan lisäksi eri maiden poliittisista tilanteista, arviointien monimutkaistamisesta (etenkin yhdessä kumppanien ja muiden avunantajien kanssa toteutettavien arviointien osalta) ja arviointeja koskevaan sopimuskehukseen tehdyistä muutoksista.

## 29

Komissio muistuttaa, että täytäntöönpanoaste on yli EuropeAidin 80 prosentin vertailuarvon (ulkoisen avun hallinnointia koskevan kertomuksen keskeinen tulosindikaattori nro 19).

Edustustojen ja päätoimipaikan operatiivisten yksiköiden tulevissa seuranta- ja arviointisuunnitelmissa esitettävän ohjelma-arviointeja koskevan suunnitelman noudattamatta jättäminen on dokumentoitava ulkoisen avun hallinnointia koskevassa kertomuksessa aiempaa paremmin.

## 31

Uusi, tarkistettu tulosperusteinen seurantajärjestelmä hyväksyttiin toukokuussa 2014 osana laajempaa seuranta- ja raportointiuudistusta. Sen ensisijaisena tavoitteena on parantaa tuloksellisuutta ja tuloksia koskevaa edustustojen ja operatiivisten yksiköiden sisäistä seurantaa ja raportointia ja vähentää ulkoisen tulosperusteisen seurannan liiallista käyttöä hallinnoinnin hajauttamista koskevan tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomuksen nro 1/2011 mukaisesti. Uuden tulosperusteisen seurantajärjestelmän päätavoitteena on tukea sisäistä seurantaa ja raportointia. Nämä painopisteet näkyvät myös valintamenetelmissä:

- Sisäisen valvonnan osalta tulosperusteisten seurantatarkastusten valintamenetelmissä keskitytään hankkeisiin ja ohjelmiin, joiden suhteen edustustot ja operatiiviset yksiköt ovat kiinnittäneet huomiota seuraaviin seikkoihin: 1) niissä on ongelmia, 2) niitä koskeva alan asiantuntemus on puutteellista ja 3) niihin ei ole voitu tehdä seurantakäyntiä.
- Tuloksia koskevan raportoinnin osalta järjestelmällä tuetaan hankkeiden lopussa tehtävää tulosraportointia, joka koskee kaikkia tietyn vuoden aikana päättyviä yli 750 000 euron hankkeita ja ohjelmia. Lisäksi sillä autetaan edustustoja ja operatiivisia yksiköitä raportoimaan tuloksista myös komission tulevaan EU:n kehitysyhteistyön tuloskehukseen perustuvan koottujen tulosten raportoinnin osalta.

Näin ollen komissio katsoo, että koska järjestelmässä on otettu käyttöön käynnissä olevien ohjelmien riskiperusteinen valinta ja koska tulosperusteista seurantaa ei enää käytetä eri tukimuotojen tuloksellisuuden

yleisindikaattorina, uusi järjestelmä parantaa tulosperusteisen seurannan hyödyllisyyttä päätavoitteen mukaisesti. Vaikka tulosperusteista seuranta ei ole luotu mittaamaan komission eri tukimuotojen yleistä tuloksellisuutta, tuloksellisuutta ja tuloksia koskevan sisäisen seurannan ja raportoinnin vahvistaminen ja kaavailtu komission tulevaan EU:n kehitysyhteistyön tuloskehukseen perustuva koottujen tulosten raportointi ovat keinoja, joiden avulla komission pitäisi voida mitata eri tukimuotojensa yleistä tuloksellisuutta aiempaa paremmin.

### 33

Vuonna 2014 allekirjoitettavien uusien tulosperusteista seuranta koskevien sopimusten mukaan kaikkien tarkastusten ja muiden tukiopeaatioiden toteuttajien on oltava kokeneita asiantuntijoita, joiden on lisäksi oltava kyseisen alan asiantuntijoita. Lisäksi merkittävän osan tarkastuksista olisi oltava keskeisten, kokopäiväisessä palveluksessa työskentelevien asiantuntijoiden suorittamia, kun taas muita tarkastuksia varten asiantuntijat voidaan palkata tilapäisesti.

### 36

EuropeAid on hiljattain hyväksymässään arviointiperiaatteita koskevassa asiakirjassa korostanut nykyisten viiteryhmiä perustamista koskevien ohjeiden noudattamista. (Ks. voimassa olevat ohjeet: [http://ec.europa.eu/europeaid/evaluation/methodology/guidelines/gba\\_det\\_en.htm#01\\_03](http://ec.europa.eu/europeaid/evaluation/methodology/guidelines/gba_det_en.htm#01_03) ja [http://ec.europa.eu/europeaid/evaluation/methodology/examples/131011-tor-project-evaluations-guidance\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/europeaid/evaluation/methodology/examples/131011-tor-project-evaluations-guidance_en.pdf).)

### 37

Vuonna 2013 käyttöönotetulla arviointiyhdyshenkilöiden verkostolla pyritään vahvistamaan arviointia merkittävästi koko järjestelmässä edustustot mukaan lukien.

Ohjelma-arviointeja koskevia laadunvalvonta-asioita tullaan painottamaan aiempaa enemmän.

### 38

Tarkistetussa tulosperusteisessa seurantajärjestelmässä toteutetaan useita nykypuutteita korjaavia toimenpiteitä: tulosperusteisten seurantatarkastusten laadun parantaminen, parempien edellytysten tarjoaminen tulosperusteisen seurannan toimeksisaajien asianmukaiselle sisäiselle laadunvalvonalle, ulkoisen laadunvarmennuksen käyttöönotto, jatkotoimien määrittelyn merkityksen korostaminen ja tarkistetun tulosperusteisen seurannan täytäntönnäpän parempi seuranta kokonaistasolla. Asiaa edesauttaa myös suunniteltujen jatkotoimien koodaaminen tulosperusteisen seurannan uuteen tiedonhallintamoduuliin.

**Komissio katsoo, että arviointijärjestelmät ja tulosperusteiset seurantajärjestelmät tuottavat riittävästi tietoa saavutetuista tuloksista, vaikka niissä onkin parantamisen varaa.**

*Uudella ohjelmakaudella 2014–2020 komissio pyrkii entistä painokkaammin SMART-tavoitteiden ja todennettavissa olevien indikaattorien käyttöön. Uusia ohjelma-asiakirjoja on tarkistettu tätä silmällä pitäen ja pyrkimysten toteuttaminen on aloitettu hanketasolla.*

### 40

Alueellisten ja maailmanlaajuisten temaattisten ohjelmien tavoitteiden ja indikaattorien on oltava yleisluonteisia, jotta ne kattaisivat erilaisia tilanteita. (Ks. vastaus laatikkoon 1.)

### Laatikko 1

Investointi ihmisiin -ohjelma on maailmanlaajuinen temaattinen ohjelma, joka kattaa kaikki kehitysmaat. Tästä johtuen tavoitteet ovat usein melko yleisiä juuri siksi, että ne kattaisivat useita erilaisia tilanteita.

Esimerkkinä mainittu Boliviasta koskevan vuosien 2007–2013 ohjelma-asiakirjan tavoite on ennemminkin (yleinen) kokonaistavoite kuin joukko tarkasti määritellyjä tavoitteita.

## 41

Useita eri maita ja alueita koskevilla ohjelmissa ohjelman tavoitteilla määritetään keskeiset painopisteet; kunkin alaohjelman erityiset tavoitteet ovat tarkempia, ja niihin liittyvien indikaattorien olisi oltava mitattavissa.

## Laatikko 2

Komissio haluaa korostaa, että mainitut esimerkit koskevat yleisiä tavoitteita.

Tilintarkastustuomioistuin lainaa EuroMed Migration -ohjelman tavoitteita vain osittain. Tavoitteet ovat saatavilla kokonaisuudessaan seuraavassa osoitteessa: [http://www.enpi-info.eu/mainmed.php?id\\_type=10&id=9](http://www.enpi-info.eu/mainmed.php?id_type=10&id=9).

## 42

Tilintarkastustuomioistuimen mainitsemän tutkimuksen tarkoitus oli tarkastella viime ohjelmakauden (2007–2013) säädöksiin liittyviä arviointeja. Tutkimuksessa tehdyt havainnot on otettu huomioon vuosien 2014–2020 monivuotista rahoituskehystä koskevien välineiden valmistelussa.

**Strategiset arvioinnit kohdistuvat saavutettujen tulosten ketjuun eivätkä ohjelmien täytäntöönpanoon.**

## Komission yhteinen vastaus kohtiin 43–45

Päätös ohjelman jälkiarvioinnin suorittamisesta perustuu tehokkuuteen ja tarkoituksenmukaisuuteen. Päätöstä ei tule tehdä muista seikoista irrallaan vaan suhteessa arvioitavan ohjelman taloudelliseen ja strategiseen merkitykseen.

## 46

Komissio lopetti tulosperusteisen jälkiseurannan tarkistetussa tulosperusteisessa seurantajärjestelmässä, koska se ei ole seurantaväline ja koska sen ei katsota soveltuvan vaikutusten arviointiin.

## 47

Tilintarkastustuomioistuimen mainitsema Euroopan investointipankin toimintatapa on erityinen, ja siinä on otettava huomioon, että Euroopan investointipankin hallinnoimat toimet perustuvat lainoihin. Sitä ei voida verrata avustuksia myöntävään EU:hun ja sen avustuksiin perustuvaan ohjelmarahoitukseen.

Parhaillaan kehitteillä oleva EU:n kehitysyhteistyön tuloskehys, jota komissio aikoo käyttää raportoinnissa ensimmäisen kerran vuonna 2015, ei perustu kyseiseen toimintatapaan.

**Budjettituen arviointimenetelmä on osoittanut tuotavansa hyviä tuloksia, ja se on tunnustettu kansainvälisellä tasolla.**

## 48

OECD-DAC:n tuella laadittu budjettituen arviointimenetelmiä koskeva asiakirja sisältää tehokkaan menettelytavan budjettituen arviointiin, joka on monimutkaista.

## 49

Kansainvälinen arviointiyhteisö on tunnustanut menettelytavan tehokkuuden, ja se on julkaisu OECD:n verkkosivustolla.

Tästä johtuen komissio ei näe syytä mainita menetelmiinsä liittyviä rajoituksia. Tähän mennessä budjettituesta on laadittu seitsemän arviointia, joissa on voitu arvioida budjettituen tuloksia ja annettu parannusehdotuksia.

**Arvioinneilla arvioidaan koko tuloksetjua, mutta tietoa tuotoksista ja välittömistä tuloksista saadaan ensisijaisesti sisäisestä seurannasta, jonka avulla varmistetaan myös kaikkien eri tukimuotojen tulosten raportointi.**

## 50

Komissio katsoo, että tulosperusteinen seuranta ei sovellu kestävyttä ja vaikutusta koskevan tiedon tuottamiseen ja että jälkiarviointien suorittamisesta on päätettävä yksinomaan tapauskohtaisesti.

## 52

Komissio otti tilintarkastustuomioistuimen vuoden 2012 vuosikertomuksessa esitetyt havainnot asianmukaisesti huomioon laatiessaan viimeisintä (neljättä) 318 artiklaan perustuvaa arviointikertomusta, jonka se antoi 26. kesäkuuta 2014.

Komissio viittaa tässä yhteydessä myös tilintarkastustuomioistuimen vuoden 2012 vuosikertomuksen 10 luvussa esitettyihin havaintoihin antamiinsa vastauksiin, joissa komissio ilmaisee kantansa kolmanteen ja tuleviin 318 artiklaan perustuviin arviointikertomuksiin sisältyvistä tuloksellisuutta koskevista tiedoista.

**Seurantamekanismeja on käytössä, vaikka niissä voikin olla parantamisen varaa.**

## 54

Koska strategiset arvioinnit ovat monimutkaisia, on vaikea tehdä selkeitä, korkean tason suosituksiin liittyviä sitoumuksia. Arviointiyksikkö toteutti vuonna 2013 strategisten arviointien tulosten hyödyntämistä koskevan tutkimuksen. Sitä hyödynnetään arviointien perusteella tehtäviä toimenpidesuunnitelmia koskevan järjestelmän tarkistamisessa. Vastuu on joka tapauksessa selvästi ohjelmien tai toimintapolitiikkojen toteuttamisesta vastaavilla alueellisilla ja temaattisilla yksiköillä.

## 55

Arviointien perusteella tehtäviä toimenpidesuunnitelmia koskevan järjestelmän tarkistamisessa otetaan seurantajakson keston lisäksi huomioon myös muita seikkoja, kuten arviointitulosten välittäminen ja johdon osallistaminen.

## 56

Arviointiyksikkö kyllä tietää, mitkä suositukset on hyväksytty. Laadituista "fiche contradictoire" -asiakirjoista käy selvästi ilmi, onko jokin suositus hyväksytty, hyväksytty osittain vai hylätty. Komissio on tilintarkastustuomioistuimen mainitseman tutkimuksen perusteella laatinut toimintasuunnitelman, jolla pyritään parantamaan strategisten arviointien tulosten hyödyntämistä.

***Komissio toteuttaa lisätoimia parantaakseen ohjelma-arviointien ja tulosperusteisen seurannan perusteella toteutettujen jatkotoimien dokumentointia.***

## 57

Ohjelma-arviointeihin perustuvat jatkotoimet ovat tarvittaessa osa uusiin hanke-ehdotuksiin (uusien hankkeiden määrittely- ja laadintavaiheisiin) sisältyvää opiksi otettuja kokemuksia koskevaa osiota.

Vuonna 2013 julkaistua ohjelma-arviointien päivitettyä tehtävänmäärittymallia koskevissa ohjeissa korostetaan, että arvioinnin perusteella suunnitellut toimenpiteet on dokumentoitava. Tarkistettu tulosperusteisen seurannan järjestelmä puolestaan sisältää asianmukaisia toimenpiteitä sen varmistamiseksi, että tulosperusteisen seurantarastuksen perusteella laaditaan asianmukainen suunnitelma jatkotoimista ja niiden seurannasta.

Ohjelma-arviointien osalta asia otetaan huomioon tulevissa ohjeissa ja rakenteilla olevassa tiedonhallintajärjestelmässä.

## 58

Kuten kohtaa 59 koskevassa vastauksessa todetaan, tarkistettu tulosperusteisen seurannan järjestelmä sisältää asianmukaisia toimenpiteitä sen varmistamiseksi, että tulosperusteisen seurantarastuksen perusteella laaditaan asianmukainen suunnitelma jatkotoimista ja niiden seurannasta.

***Komissio on parhaillaan kehittämässä ohjelma-arviointien havaintojen levittämisen parantamiseksi tarvittavaa tiedonhallintajärjestelmää.***

## 60

Tulosperusteisessa seurannassa saatujen yhteen kootujen tuloksellisuustietojen esittäminen vuotuisessa toimintakertomuksessa ja vuosikertomuksessa lopetetaan siinä muodossa kuin ne on aiemmin esitetty.



*Komissio on kehittämässä niiden levittämisen parantamiseksi tarvittavaa tiedonhallintajärjestelmää.*

## 61

Ohjelma-arviointien havaintojen levittämistä parannetaan seuraavin keinoin:

- parantamalla arviointien saatavuutta luomalla tiedonhallintajärjestelmä
- parantamalla edelliseen perustuen arviointien analysointia temaattisissa yksiköissä
- parantamalla edustustojen ja maassa toimivien sidosryhmien välistä yhteydenpitoa.

Arviointiyhdyskuntien verkostolla voi olla tässä merkittävä rooli.

## 62

Ohjelma-arviointitietokannan sisältävä tiedonhallintajärjestelmä tulee sisältämään myös opiksi otettuja kokemuksia.

## 63

Komissio on kehittämässä niiden levittämisen parantamiseksi tarvittavaa tiedonhallintajärjestelmää.

## 64

Tulosperusteista seuranta ja ohjelma-arviointeja koskevan it-välineen kehittäminen oli jo käynnissä tarkastuksen aikaan.

Välineen kehittäminen on vuoden 2014 aikana viivästynyt, koska EuropeAidille luotavan uuden operatiivisen tiedonhallintajärjestelmän kehittämisen suunta on kokonaisuudessaan arvioitu uudelleen. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, ettei kyseisen järjestelmän toteuttaminen olisi tarpeen.

## Johtopäätökset ja suositukset

### 65

Komissio katsoo, että strategisten arviointien järjestelmät ovat yleisesti ottaen luotettavia, vaikka niissä onkin parantamisen varaa. Ohjelma-arviointeihin ja tulosperusteiseen seurantaan on olemassa järjestelmät, mutta ne eivät toimi kaikilta osin asianmukaisesti.

### 66

Ohjelma-arviointien valvontaan ja käyttöön on olemassa järjestelmät, ja niiden tehostamiseksi toteutetaan toimia.

Komissio katsoo, että strategisiin arviointeihin ja tulosperusteiseen seurantaan osoitettuja määrärahoja hallinnoidaan hyvin mutta ohjelma-arviointien osalta hallinnointia voidaan parantaa.

Arviointiin ja tulosperusteiseen seurantaan osoitetujen henkilöstöresurssien hallinnointia olisi tarkastettava osana kaikkien EuropeAidin hallinnoimaan ulkoiseen apuun osoitettujen henkilöstöresurssien hallinnointia.

### 67

Komission arviointihavainnot perustuvat OECD:ssä sovittuihin, kansainvälisesti tunnustettuihin menetelmiin. Henkilöstölle aiotaan antaa ohjeita ohjelma-arviointeja ja seurantatoimia koskevien suunnitelmien laatimiseen, jotta voidaan varmistaa, että ne täydentävät toisiaan.

Ulkoisen avun hallinnointia koskevaan kertomukseen sisältyy jo ohjelma-arviointisuunnitelmien täytäntöönpanoa koskeva seurantajärjestelmä, ja strategisten arviointien edistymisestä raportoidaan komission jäsenille.

Tulosperusteisen seurannan suhteen komissio on käynnistänyt uudistuksia, joiden pitäisi parantaa järjestelmän laatua merkittävästi. Näihin uudistuksiin lukeutuu etenkin ulkoinen laadunvarmennus.

## 68

Seurantaan ja tiedottamiseen on jo käytössä mekanismeja. Tulospäätteisessä seurannassa käytettävää mekanismeja ollaan parantamassa. Strategisten arviointien jatkotoimet vahvistetaan ja julkistetaan.

Ohjelma-arviointien osalta komissio myöntää, että jatkotoimissa, valvonnassa ja seurannassa on parantamisen varaa. Nämä toiminnot kuuluvat kehitteillä olevaan tiedonhallintajärjestelmään, jonka ansiosta myös ohjelma-arviointien asianmukainen saatavuus ja havainnoista tiedottaminen paranevat.

## 69

SMART-tavoitteet ja todennettavissa olevat indikaattorit määritellään monivuotisten ohjelma- ja hankesiakirjojen tasolla.

Päätös jälkiarvioinnin suorittamisesta liittyy tarkoituksenmukaisuutta ja tehokkuutta koskeviin kriteereihin. Yksittäisten jälkiarviointien lukumäärällä ei sinänsä ole merkitystä.

Komissio on lopettanut tulospäätteisen jälkiseurannan tarkistetussa tulospäätteisessä seurantajärjestelmässä, koska se ei ole seurantaväline ja koska sen ei katsota soveltuvan vaikutusten arviointiin.

Komission mielestä budjettitukea koskeviin arviointimenetelmiin ei itsessään liity rajoitteita.

## 70

EuropeAidin toukokuussa 2014 hyväksymän tarkistetun tulospäätteisen seurantajärjestelmän tarkoituksena on paitsi selvittää tulospäätteisen seurannan ja arvioinnin välistä eroa myös tehostaa järjestelmää; uudistukset siirretään käytäntöön henkilöstölle vuoden 2014 loppuun mennessä annettavien yksityiskohtaisten ohjeiden avulla. Henkilöstölle annettuja arviointiperiaatteita, -vastuita ja -menettelyjä koskevia ohjeita päivitetään ja lisätään sen jälkeen, kun lokakuun 2013 ja maaliskuun 2014 välisenä aikana järjestettyyn laajaan kuulemis- ja keskustelumenettelyyn perustuva arviointiperiaatteita käsittelevä "Evaluation matters" -asiakirja on julkaistu.

## Suositus 1

Komissio hyväksyy suosituksen.

Arviointiin ja tulospäätteiseen seurantaan osoitetujen henkilöstöresurssien hallinnointia olisi tarkastettava osana kaikkien EuropeAidin hallinnoimaan ulkoiseen apuun osoitettujen henkilöstöresurssien hallinnointia.

## Suositus 2

- Komissio hyväksyy suosituksen. Henkilöstölle annetaan ohjeita ohjelma-arviointeja ja seurantoimia koskevien suunnitelmien laatimiseen, jotta voidaan varmistaa, että ne täydentävät toisiaan. Hankkeiden valinnassa tulospäätteisiin seurantatarkastuksiin otetaan tammikuusta 2015 alkaen paremmin huomioon, onko hankkeelle tarkoitus tehdä arviointi.
- Komissio hyväksyy suosituksen. Ohjelma-arviointeja koskevien suunnitelmien osalta tämä tullaan tekemään ulkoisen avun hallinnointia koskevan kertomuksen perusteella.
- Komissio hyväksyy suosituksen.

## Suositus 3

- Komissio hyväksyy suosituksen. Ohjelma-arviointeja koskevia laadunvalvonta-asioita tullaan painottamaan aiempaa enemmän. Hankkeiden päälliköille tullaan myös antamaan parempaa ohjausta ja tukea kehitteillä olevan ohjelma-arviointien tiedonhallintajärjestelmän avulla.
- Komissio hyväksyy suosituksen. Ohjelma-arviointien seurantajärjestelmää parannetaan.

### Suositus 4

- Komissio hyväksyy suosituksen ja edistää SMART-tavoitteiden ja todennettavissa olevien indikaattoreiden käyttöä.
- Komissio ei hyväksy suositusta, sillä sen kustannushyötyä ei ole todistettu.
- Komissio hyväksyy suosituksen, jos lisätutkimukset osoittavat, että jälkiarviointien lisääminen on tehokasta ja hyödyllistä.

### Suositus 5

- Komissio hyväksyy suosituksen osittain. Seurantajakson pidentäminen on yksi seurantajärjestelmän tarkistuksen yhteydessä harkittavista vaihtoehtoista.
- Komissio hyväksyy suosituksen. Kyseinen tietokanta on jo rakenteilla.



## MISTÄ EU:N JULKAISUJA SAA?

### Maksuttomat julkaisut:

- yksi kappale:  
EU Bookshopista (<http://bookshop.europa.eu>)
- enemmän kuin yksi kappale tai julisteet/kartat:  
Euroopan unionin edustustoista ([http://ec.europa.eu/represent\\_fi.htm](http://ec.europa.eu/represent_fi.htm)),  
muissa kuin EU-maissa sijaitsevista lähetystöistä ([http://eeas.europa.eu/delegations/index\\_fi.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/index_fi.htm)),  
ottamalla yhteyttä Europe Direct -palveluun ([http://europa.eu/europedirect/index\\_fi.htm](http://europa.eu/europedirect/index_fi.htm))  
tai soittamalla 00 800 6 7 8 9 10 11 (maksuton numero koko EU:n alueella) (\*).

(\*) Saat pyytämäsi tiedot maksutta. Myös useimmat puhelut ovat maksuttomia, joskin jotkin operaattorit, puhelinkioskit tai hotellit voivat periä puheluista maksun.

### Maksulliset julkaisut:

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

### Maksulliset tilaukset:

- Euroopan unionin julkaisutoimiston myyntiedustajalta  
([http://publications.europa.eu/others/agents/index\\_fi.htm](http://publications.europa.eu/others/agents/index_fi.htm)).

Arviointi ja tulosperusteinen seuranta ovat osa tuloksiin kohdistuvaa EuropeAidin tilivelvollisuuskehystä. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että EuropeAidin arviointijärjestelmät ja tulosperusteiset seurantajärjestelmät eivät ole riittävän luotettavia. Arviointi ja tulosperusteinen seuranta on yleisesti ottaen järjestetty hyvin. Järjestelmien suunnittelussa ja täytäntöönpanossa esiintyy kuitenkin joitakin puutteita, jotka heikentävät EuropeAidin valmiuksia arvioida EU:n toimintapolitiikan tuloksia ja raportoida niistä.



EUROOPAN  
TILINTARKASTUS  
TUOMIOISTUIN



Julkaisutoimisto