

Erityiskertomus

**Liittymistä valmisteleva
EU:n tuki hallinnollisten
valmiuksien
vahvistamiseksi
Länsi-Balkanilla:
metatarkastus**



EUROOPAN
TILINTARKASTUS
TUOMIOISTUIN

EUROOPAN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Puh. +352 4398-1

Tiedustelut: eca.europa.eu/fi/Pages/ContactForm.aspx

Verkkosivut: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditorsECA

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

Luxemburg: Euroopan unionin julkaisutoimisto, 2016

Print	ISBN 978-92-872-5677-5	ISSN 1831-0958	doi:10.2865/379393	QJ-AB-16-022-FI-C
PDF	ISBN 978-92-872-5724-6	ISSN 1977-5792	doi:10.2865/729219	QJ-AB-16-022-FI-N
EPUB	ISBN 978-92-872-5690-4	ISSN 1977-5792	doi:10.2865/30977	QJ-AB-16-022-FI-E

© Euroopan unioni, 2016

Tekstin jäljentäminen on sallittua, kunhan lähde mainitaan.

Kuvien 1 ja 2 käyttöön tai kopiointiin on pyydetty lupa suoraan tekijänoikeuden haltijalta.

Erityiskertomus**Liittymistä valmisteleva
EU:n tuki hallinnollisten
valmiuksien
vahvistamiseksi
Länsi-Balkanilla:
metatarkastus**

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

Tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomuksissa käsitellään eri talousarvioaloilla tai hallinnon aloilla toimitettujen tuloksellisuuden ja säännönmukaisuuden tarkastusten tuloksia. Tilintarkastustuomioistuin valitsee ja suunnittelee nämä tarkastustehtävät niin, että niillä saadaan aikaan mahdollisimman suuri vaikutus. Se ottaa valinta- ja suunnitteluvaiheessa huomioon tuloksellisuuteen tai säännönmukaisuuteen kohdistuvat riskit, asianomaisten tulojen tai menojen määrän, tulevat kehityssuunnat sekä poliittiset näkökohdat ja yleisen edun.

Tämän tuloksellisuuden tarkastuksen toimitti III jaosto, jonka puheenjohtaja on tilintarkastustuomioistuimen jäsen Karel Pinxten. Jaoston vastuulla ovat ulkoiset toimet, turvallisuus ja oikeus. Tarkastus toimitettiin tilintarkastustuomioistuimen jäsenen Istvan Szabolcs Fazakasin johdolla, ja siihen osallistuivat kabinettiaavustaja Márton Baranyi, tukitoimista ja laadunvalvonnasta vastaavat Francis Joret ja Sabine Hiernaux-Fritsch, tehtävävastaava Dennis Wernerus sekä tarkastajat Nicola Berloco, Balazs Kaszap, Alina Milasiute, Thomas Hällström ja Nikolaos Zompolas.



Vasemmalta oikealle: A. Milasiute, N. Berloco, I. S. Fazakas, M. Baranyi, D. Wernerus, T. Hällström.

Kohta

Lyhenteet

I–XII **Tiivistelmä**

1–9 **Johdanto**

10–14 **Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa**

15–64 **Huomautukset**

15–40 **Osa 1 – Hallinnoiko komissio IPA-välinettä hyvin Länsi-Balkanin alueella?**

16–19 IPA I:n aikana tavoitteet eivät aina olleet tarkkaan määritettyjä ja mitattavissa

20–23 Ohjelmat ja hankkeet perustuivat tarpeisiin, mutta joidenkin edunsaajien suorittamissa arvioinneissa ilmeni huomattavia puutteita.

24–26 Hallinnollisten valmiuksien heikkous haittasi joskus IPA-rahoituksen käyttöprosessia

27–29 Komissio ei systemaattisesti ottanut käyttöön tiukkoja ehtoja

30–37 Komission täytäntöönpanoon kohdistama seuranta oli yleensä vaikuttavaa ja arviointeihin kohdistama seuranta osittain vaikuttavaa

38–40 Komissio tuki avunantajien koordinointia vaikuttavasti, vaikka edunsaajien tasolla ilmeni huomattavia puutteita

41–64 **Osa 2 – Vahvistettiinko IPA-välineellä hallinnollisia valmiuksia Länsi-Balkanin alueella?**

42 Komissio sai aikaan tavoitellut tuotokset vaikuttavalla tavalla

43 - 58 IPA-väline oli oikeusvaltioperiaatteen ja julkishallinnon uudistuksen osalta osittain kestävä

59 - 64 Poliittisessa vuoropuhelussa käsiteltiin hallinnollisia valmiuksia

65–75 **Päätelmät ja suositukset**

Liite I — Keskeiset tapahtumat EU:n ja Länsi-Balkanin välisissä suhteissa

Liite II — Tarkastusotos: IPA I:n kansalliset hankkeet

Liite III — Tarkastusotos: IPA I:n alueelliset ohjelmat

Komission vastaukset

BIRN: Balkanin tutkivan journalismin verkosto

EEAS: Euroopan ulkosuhdehallinto

IPA: Liittymistä valmisteleva väline (I: 2007–2013, II: 2014–2020)

ReSPA: Julkishallinnon alueellinen koulu (Regional School of Public Administration)

SAA: Vakautus- ja assosiaatiosopimus (Stabilisation and Association Agreement)

SIGMA: Tuki hallinto- ja johtamistavan kehittämiseksi (Support for Improvement in Governance and Management)

UNSCR: Yhdistyneiden kansakuntien turvallisuusneuvoston päätöslauselma

WBIF: Länsi-Balkanin investointikehys (Western Balkans Investment Framework)

I Liittymistä valmistelevan välineen (IPA) avulla Länsi-Balkanille annettu EU:n rahoitustuki oli 5,1 miljardia euroa vuosina 2007–2014. Tukea myönnettiin kansallisten ja alueellisten ohjelmien kautta. Suurin piirtein neljäsosa kansallisten ohjelmien rahoituksesta käytettiin hallinnollisten valmiuksien vahvistamiseen avainaloilla, jotka ovat oikeusvaltio ja julkisen hallinnon uudistaminen. Lisäksi poliittinen vuoropuhelu edisti hallinnollisten valmiuksien vahvistamista kuudessa Länsi-Balkanin maassa, jotka ovat oikeudellisen ja taloudellisen IPA-tuen saajia.

II Tilintarkastustuomioistuin arvioi, hallinnoiko komissio IPA-välinettä vaikuttavalla tavalla Länsi-Balkanilla ja vahvistettiinko välineen avulla käytännössä hallinnollisia valmiuksia alueella. Tarkastus kattoi pääasiassa ohjelmakauden 2007–2013, mutta siinä otettiin myös huomioon uuden ohjelmakauden (2014–2020) aikana tapahtunut kehitys.

III Tämän metatarkastuksen erityispiirteenä oli, että siinä arvioitiin lähinnä tilintarkastustuomioistuimen aiemmista erityiskertomuksista ja komission arvioinneista peräisin olevia tietoja. Tilintarkastustuomioistuin arvioi koko IPA-ohjelmatyöprosessin (osa I) ja tarkasti 52 kansallista hanketta ja kolme alueellista ohjelmaa (osa II).

IV Tilintarkastustuomioistuin totesi, että EU:n liittymistä valmisteleva tuki oli yleisesti ottaen vaikuttavaa ja että IPA I:n avulla osittain vahvistettiin hallinnollisia valmiuksia alueella, huolimatta huomattavista puutteista, jotka tyypillisesti liittyvät Länsi-Balkanin maiden kansallisiin viranomaisiin.

V Komission suorittaman hallinnoinnin osalta voidaan todeta, että IPA I -tavoitteet eivät aina olleet riittävän tarkkaan määritettyjä ja mitattavissa olevia. Ohjelmat ja hankkeet perustuivat tarpeisiin, mutta joidenkin edunsaajien suorittamissa oikeusvaltion alaa koskevilla arvioinneilla ilmeni huomattavia puutteita. IPA I -varojen käyttöä hidastivat joissakin maissa heikot hallinnolliset valmiudet. Hajautetun täytäntöönpanon tapauksessa hidastumisen syynä olivat tiukat EU-varojen hallinnointiin liittyvät vaatimukset.

VI Komissio ei IPA I:n yhteydessä soveltanut systemaattisesti tiukkoja ehtoja eikä kohdistanut niihin seuranta. Komission IPA-hankkeiden täytäntöönpanoon kohdistama seuranta oli vaikuttavaa, joskin tulospainotteiseen seurantaan liittyvässä raportoinnissa ilmeni joitakin puutteita. IPA-arviointien johtopäätösten ja suositusten seuranta oli myös osittain vaikuttavaa komissiossa. Komissio pystyi myös tukemaan avunantajien koordinoitua, huolimatta huomattavista edunsaajien tasolla ilmenneistä puutteista.

VII

IPA-välineellä saatiin Länsi-Balkanin hallinnollisten valmiuksien osalta yleisesti ottaen aikaan tuotokset, jotka olivat tavoitteena sopimuksissa. Lisäksi tuki, jota välineen avulla annettiin oikeusvaltion ja julkishallinnon uudistamisen alalla, oli osittain kestävä.

VIII

Oikeusvaltioperiaatetta koskevissa hankkeissa komissio ei käyttänyt ehtoja riittävästi, ja lisäksi IPA I -rahoitus oli suhteellisen vähäistä oikeusvaltioperiaatteeseen liittyvillä keskeisillä aloilla, kuten tiedotusvälineiden vapaus, syyttäjälaitos sekä korruption ja järjestäytyneen rikollisuuden torjunta. Hankkeiden kestävyyttä heikensivät myös edunsaajien poliittisen tahdon puute instituutioiden uudistamiseen, riittämätön budjetti ja henkilöstö sekä huono koordinaatio.

IX

Julkishallinnon uudistamisen alalla komissio onnistui muuntamaan monia hanketuotoksia kestäviksi tuloksiksi. Komissio olisi voinut enemmän kannustaa edunsaajia hyödyntämään IPA-välinettä oppimiskeinona muualla julkishallinnossa, vaikka tämä ei varsinaisesti ollutkaan IPA:n tavoitteena.

X

Alueellisen yhteistyön edistäminen ja hallinnollisten valmiuksien vahvistaminen koko alueella on erittäin tärkeää, ja komissio onkin kannustanut siihen muun muassa Länsi-Balkanin investointikehyksen kautta. Tarkastuksen kattamalla jaksolla alueellisella yhteistyöneuvostolla ei kuitenkaan ollut merkittävää vaikutusta kentällä. Julkishallinnon alueellisen koulun (ReSPA) osalta oli vielä liian varhaista todeta, oliko sen avulla parannettu hallinnollisia valmiuksia Länsi-Balkanin maissa.

XI

Länsi-Balkanin maiden poliittisella vuoropuhelulla oli useissa tapauksissa vähäinen vaikutus oikeusvaltioperiaatteen edistämiseen. Sen avulla edistettiin jonkin verran julkishallinnon uudistamista.

XII

Kertomuksessa annetaan joukko mitattavissa olevia konkreettisia suosituksia, joiden tavoitteena on yhtäältä parantaa tavoitteiden asettamista ja IPA-hankkeiden muotoa ja toteuttamista Länsi-Balkanilla sekä toisaalta lisätä kuuden Länsi-Balkanin maan viranomaisten sitoutumista hallinnollisten valmiuksien vahvistamiseen.

01

Kroatian liittyttyä Euroopan unioniin vuonna 2013 Länsi-Balkanille laajentumiseen tähtäävä EU:n politiikka on koskenut kuutta maata: Albania, Bosnia ja Hertsegovina, Kosovo*, entinen Jugoslavian tasavalta Makedonia, Montenegro ja Serbia (ks. **kuva 1**).

* Tämä nimitys ei vaikuta asemaa koskeviin kantoihin, ja se on YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselman 1244 ja Kansainvälisen tuomioistuimen Kosovon itsenäisyysjulistuksesta antaman lausunnon mukainen.

Kuva 1

Länsi-Balkanin poliittinen kartta



* Tämä nimitys ei vaikuta asemaa koskeviin kantoihin, ja se on YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselman 1244 ja Kansainvälisen tuomioistuimen Kosovon itsenäisyysjulistuksesta antaman lausunnon mukainen.

Lähde: Euroopan komissio.

02

1980-luvun taloudellisen ja poliittisen kriisin ja nationalismin nousun jälkeen Jugoslavia hajosi 1990-luvulla ensiksi viideksi maaksi, jonka jälkeen useissa näistä maista oli aseellisia konflikteja. Myöhemmin myös Montenegro (2006) ja Kosovo (2008) julistautuivat itsenäisiksi. Albania puolestaan oli vuoteen 1991 saakka täysin eristäytynyt kommunistinen diktatuuri, jonka oli rakennettava julkinen hallintonsa täysin tyhjästä. Kyseiset kuusi Euroopan maata ovat aikojen kuluessa kärsineet vakavista etnisistä, poliittisista ja taloudellisista konflikteista, mutta niillä kaikilla on yhteinen päämäärä liittyä Euroopan unioniin. Kaikki kuusi Länsi-Balkanin maata ovatkin EU:n ehdokasmaita tai mahdollisia ehdokasmaita (ks. **taulukko 1** ja **laatikko 1**).

Taulukko 1

Länsi-Balkanin maiden tilanne Euroopan unioniin liittymisessä

	Ehdokasmaan asema (alkaen)	Liittymisneuvottelujen tilanne
Albania	2014	Ei neuvotteluja käynnissä
Bosnia ja Hertsegovina	<i>Mahdollinen ehdokasmaa</i>	Ei neuvotteluja käynnissä
Kosovo	<i>Mahdollinen ehdokasmaa</i>	Ei neuvotteluja käynnissä
entinen Jugoslavian tasavalta Makedonia	2005	Ei neuvotteluja käynnissä
Montenegro	2010	22 neuvottelulukua avattu, kaksi suljettu
Serbia	2012	Kaksi neuvottelulukua avattu

Lähde: Euroopan komissio.

Laatikko 1

Euroopan unioniin liittyminen

Olemassa olevia EU:n periaatteita, politiikkoja, lakeja, käytäntöjä, veloitteita ja tavoitteita kutsutaan EU:n toimielimissä usein nimellä unionin säännöstö. Säännöstö on liittymisneuvottelujen keskiössä ja käsittää 35 liittymisneuvottelulukua, joista on neuvoteltava EU:n ja kunkin ehdokasmaan välillä. Esimerkiksi luku 23 kattaa oikeuslaitoksen ja perusoikeudet ja luku 24 kattaa oikeuden, vapauden ja turvallisuuden.

Hallitustenväliset konferenssit ovat elimiä, jotka tekevät päätöksiä lukujen avaamisesta ja alustavasta sulke- misesta neuvoston hyväksymän neuvottelukehysten mukaisesti. Montenegro alkoi osallistua näihin konfe- rensseihin vuonna 2012 ja Serbia vuonna 2014. Neuvosto ei ole tehnyt päätöstä liittymisneuvottelukehyksestä Albanian ja entisen Jugoslavian tasavallan Makedonian osalta, joten näiden maiden kanssa ei ole käynnistetty hallitustenvälisiä konferensseja. Bosnia ja Hertsegovina ja Kosovo ovat mahdollisia ehdokasmaita, ja ne eivät siten ole voineet aloittaa liittymisneuvotteluja.

03

EU:lla on ollut vuodesta 2000 alkaen Länsi-Balkanin suhteissaan keskeisenä tavoitteena alueen maiden liittyminen unioniin (ks. **liite I**). Vuodesta 2007 alkaen komissio on antanut maille rahoitustukea liittymistä valmistelevalle välineelle (IPA)¹ kautta, kuten **kuvasta 2** ilmenee IPA I:n osalta.

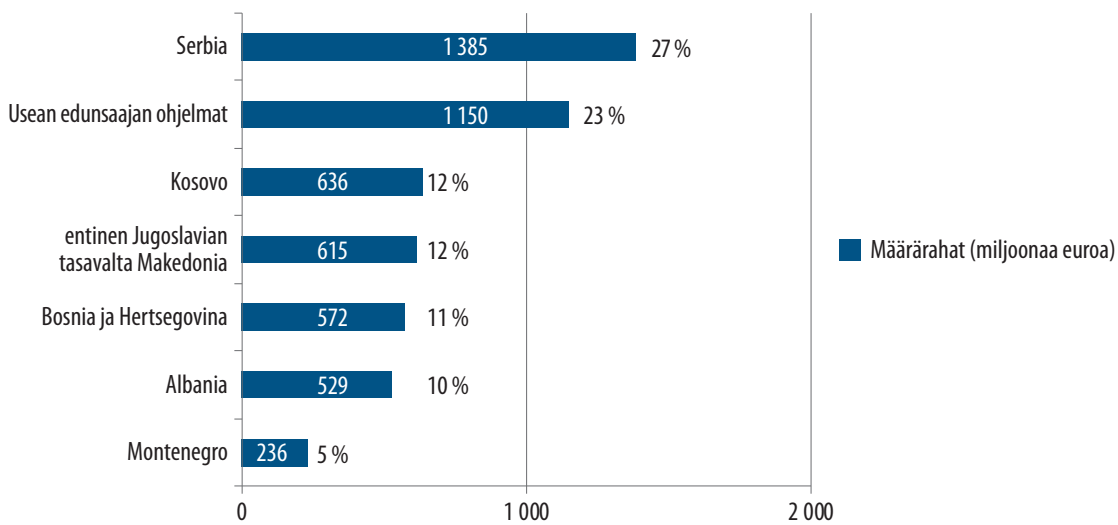
04

Euroopan unioni tuki kussakin IPA-ohjelmassa erilaisia aloja, kuten oikeusvaltioperiaate², julkishallinnon uudistaminen, ympäristö, liikenne, maaseudun kehittäminen ja sosiaalinen kehitys. Se tuki myös rajat ylittäviä ja usean edunsaajan ohjelmia, jotka kattoivat kuusi Länsi-Balkanin maata alueena.

- 1 Neuvoston asetus (EY) N:o 1085/2006, annettu 17 päivänä heinäkuuta 2006, liittymistä valmistelevalle tukivälineelle (EUVL L 210, 31.7.2006, s. 82) ja Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 231/2014, annettu 11 päivänä maaliskuuta 2014, liittymistä valmistelevalle tukivälineelle (IPA II) perustamisesta (EUVL L 77, 15.3.2014, s. 11).
- 2 Perusoikeudet, oikeus- ja sisäasiat, mukaan lukien korruption ja järjestäytyneen rikollisuuden torjunta.

Kuva 2

IPA I -määrärahat Länsi-Balkanin maille (2007–2013)



Huomautus: Prosenttimäärät on pyöristetty.
Lähde: Euroopan komissio, 31. joulukuuta 2015.

05

Oikeusvaltioperiaatteen edistämiseen edunsaajamaissa osoitetulla IPA-tuella oli tarkoitus valistaa erilaisia keskeisiä valtiollisia elimiä (ministeriöitä, virastoja, poliisivoimia ja oikeuslaitosta) EU:n perusoikeuksista ja unionin säännöstöstä. IPA-välineellä kannustettiin myös varmistamaan paremman kansallisen lainsäädännön laatiminen ja hyväksyminen.

06

Julkishallinnon uudistamiseen (julkisten varojen hoito mukaan luettuna) osoitettu IPA-tuki kohdistui myös arkaluontoisiin aloihin, kuten ansioihin perustuva rekrytointi ja laadukkaan koulutuksen antaminen julkishallinnossa, sekä koko talousarviosykliin, mukaan lukien veronkanto, budjetointi, hankinta, julkisen varainhoidon sisäinen valvonta, ulkoinen tarkastus ja tilastot.

07

Suunnitteleamalla alueellisia ohjelmia komissio tuki lisäksi alueellisten järjestöjen, kuten alueellisen yhteistyöneuvoston ja julkishallinnon alueellisen koulun (ResPA), toimia sekä Länsi-Balkanin investointikehyksen (WBIF) toimenpiteitä. Vaikka Länsi-Balkanin investointikehyksen pääasiallisena tavoitteena ei ollut hallinnollisten valmiuksien vahvistaminen Länsi-Balkanilla, se edisti osaltaan tavoitteen saavuttamista.

08

Komission vuotuisissa edistymiskertomuksissa arvioidaan, kuinka ehdokasmaat ja mahdolliset ehdokasmaat ovat edistyneet Euroopan unioniin liittymisessä. Länsi-Balkanin maiden osalta näissä kertomuksissa mainittiin erityisesti laajalle levinnyt korruptio ja järjestäytynyt rikollisuus sekä heikkoudet koskien oikeusjärjestelmän riippumattomuutta³. Komissio seuraa tilannetta kussakin maassa seuranta- ja asiantuntijakäynneillä ja poliittisen vuoropuhelun kokouksissa.

09

Poliittisissa suuntaviivoissa seuraavalle Euroopan komissiolle todettiin, että Euroopan unioniin ei liity uusia maita ennen vuotta 2020⁴. Kun otetaan huomioon tämä uusi aikataulu ja se, että Länsi-Balkanin maat jo ovat strategisesti tärkeitä kumppaneita, komissiolla kuitenkin on mahdollisuus saavuttaa pitkän aikavälin strategiset tavoitteet ja valmistella paitsi yksittäisten maiden myös maiden muodostaman alueen tulevaa Euroopan unioniin liittymistä harmonisoidun prosessin ja koordinoitun alueellisen lähestymistavan muodostamisessa⁵.

- 3 Ks. Albaniaa, Bosnia ja Hertsegovinaa, Kosovoa, entistä Jugoslavian tasavaltaa Makedoniaa, Montenegroa ja Serbiaa koskevat edistymiskertomukset, 2012–2015.
- 4 Puheenjohtajaehdokas Junckerin avauspuheenvuoro Euroopan parlamentin avajaisistunnossa, 15. heinäkuuta 2014, kohta 9.
- 5 Ks. neuvoston päätelmät laajentumisesta sekä vakautus- ja assosiaatioprosessista, 15356/15, 15. joulukuuta 2015.

Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa

10

Tilintarkastustuomioistuimen tavoitteena oli arvioida aiempien erityiskertomusten havaintojen pohjalta, oliko komissio edistänyt IPA-ohjelman avulla hallinnollisten valmiuksien vahvistamista Länsi-Balkanin alueella. Tarkastuksessa käsiteltiin seuraavia kahta keskeistä kysymystä:

- Hallinnoiko komissio IPA-välinettä hyvin Länsi-Balkanin alueella?
- Vahvistettiin IPA-välineellä hallinnollisia valmiuksia Länsi-Balkanin alueella?

11

Tarkastus kattoi ohjelmakauden 2007–2013 (IPA I), mutta siinä otettiin myös huomioon kauden 2014–2020 (IPA II) alkuvaihe. Tarkastuksessa keskityttiin kahden alaan, jotka ovat olennaisen tärkeitä kehitettäessä hallinnollisia valmiuksia Länsi-Balkanilla:

- oikeusvaltio (perusoikeudet, oikeus- ja sisäasiat); erityisesti painotettiin korruption ja järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaa
- julkishallinnon uudistaminen, julkisten varojen hoito mukaan luettuna.

12

Kuten **taulukosta 2** ilmenee, tilintarkastustuomioistuin tarkasti yhteensä 902 miljoonan euron arvoisista oikeusvaltiota ja julkishallinnon uudistusta koskevista hankkeista 52 hanketta, joiden osalta sopimukseen sidottu määrä oli yhteensä 109 miljoonaa euroa (12 prosenttia kokonaismäärästä)⁶. Tilintarkastustuomioistuin tarkasti yhteensä 1,16 miljardin euron arvoisista alueellisista ohjelmista kolme, joiden osalta sopimukseen sidottu määrä oli 330 miljoonaa euroa (28 prosenttia kokonaismäärästä)⁷.

- Liitteessä II** esitetään luettelo kaikista tarkastetuista hankkeista.
- Liitteessä III** esitetään luettelo ohjelmista.

Taulukko 2

Länsi-Balkanille hallinnollisten valmiuksien vahvistamiseen osoitettu IPA-rahoitus (2007–2013)

Hallinnollisten valmiuksien vahvistamista tukevat IPA-ohjelmat Länsi-Balkanin maissa	Sopimuksen mukainen määrä		Tarkastettujen hankkeiden/ohjelmien prosenttiosuus	Tarkastettujen hankkeiden/ohjelmien lukumäärä
	Yhteensä	Tarkastettu		
Kansalliset ohjelmat, oikeusvaltiota koskevat hankkeet	485	60	12 %	29
Kansalliset ohjelmat, julkishallinnon uudistamista koskevat hankkeet	417	49	12 %	23
YHTEENSÄ	902	109	12 %	52
Alueelliset ohjelmat	1 160	330	28 %	3
KAIKKI YHTEENSÄ	2 062	439	21 %	

Huomautus: Määrät on ilmoitettu miljoonina euroina ja prosenttiosuudet on pyöristetty.

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin komission tietojen perusteella, 30. kesäkuuta 2015.

Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa

13

Suuren osan tilintarkastustuomioistuimen työstä muodosti arviointi, jossa selvitettiin, missä määrin EU:n ohjelmilla ja hankkeilla oli saatu aikaan tulokset, joista säädetään unionin ulkoisen toiminnan rahoitusvälineiden täytäntöönpanoa koskevista yhteisistä säännöistä ja menettelyistä annetussa asetuksessa⁸.

14

Tilintarkastustuomioistuin tarkisti osana metatarkastustaan ensin joukon erityiskertomuksiaan ja komission arviointikertomuksia, jotka koskevat Länsi-Balkanin aluetta (ks. **taulukko 3**). Tämän jälkeen tilintarkastustuomioistuin yksilöi tarkastustoiminnan aukot metatarkastuksen kattaman alan ja tarkastettujen kertomusten pohjalta, mikä johti huomattavaan määrään lisätarkastustyötä, joka tehtiin maaliskuu-joulukuussa 2015. Lisätyöhön sisältyi komission edistymis-, seuranta- ja asiantuntijakertomuksia ja kokousmuistioita koskeva asiakirjatarkastus sekä komission, Euroopan ulkosuhdehallinnon (EEAS), EU:n edustustojen, Länsi-Balkanin maiden relevanttien kansallisten viranomaisten ja alueellisen yhteistyöneuvoston henkilöstön haastatteluja.

8 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), johdanto-osan 12 kappale ja 12 artikla.

Taulukko 3

Tarkastuksessa käytetyt aiemmat tarkastus- ja arviointikertomukset

Lähde	Asiakirjaviite
EUROOPAN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN ERITYISKERTOMUKSET	20/2016 Hallinnollisten valmiuksien vahvistaminen Montenegrossa: edistystä on tapahtunut mutta parempia tuloksia tarvitaan monilla avainaloilla.
	11/2016 Entisen Jugoslavian tasavallan Makedonian hallinnollisten valmiuksien vahvistaminen: edistyminen oli vaikeassa tilanteessa vähäistä
	19/2014 Liittymistä valmisteleva EU:n tuki Serbialle
	18/2014 EuropeAidin arviointijärjestelmä ja tulospainotteinen seurantajärjestelmä
	18/2012 Euroopan unionin tuki oikeusvaltioperiaatteen edistämiseen Kosovossa
	14/2011 Onko EU:n antama tuki parantanut Kroatian valmiuksia hallinnoida liittymisen jälkeistä rahoitusta?
	12/2009 Oikeus- ja sisäasioiden alaa koskevien komission hankkeiden vaikuttavuus Länsi-Balkanin maissa
	5/2007 CARDS-ohjelman hallinnointi komissiossa
ARVIOINNIT	IPA support for the fight against corruption (IPA-tuki korruptiontorjuntaan), elokuu 2015
	The principles of public administration, SIGMA baseline measurements (julkishallinnon periaatteet, SIGMAN lähtötilannemittaukset - Albania, Bosnia ja Hertsegovina, entinen Jugoslavian tasavalta Makedonia, Kosovo, Montenegro, Serbia), huhtikuu 2015
	Meta-evaluation of IPA assistance (IPA-tuen meta-arviointi), syyskuu 2013
	IPA – Interim evaluation and meta-evaluation of IPA assistance, evaluation of multi-beneficiary programmes (IPA - väliarviointi ja IPA-tukea koskeva meta-arviointi, usean edunsaajan ohjelmien arviointi), kesäkuu 2013
	Rule of Law, judicial reform and the fight against corruption and organised crime in the Western Balkans (oikeusvaltioperiaate, oikeuslaitoksen uudistaminen sekä korruption ja järjestäytyneen rikollisuuden torjunta Länsi-Balkanin maissa), helmikuu 2013

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

Osa 1 – Hallinnoiko komissio IPA-välinettä hyvin Länsi-Balkanin alueella?

15

Tilintarkastustuomioistuin arvioi koko ohjelmointikauden osalta, miten IPA-välinettä hallinnoitiin komissiossa. Arviointi perustui seuraaviin tarkastuskriteereihin:

- Oliko IPA-välineellä ennalta määritetyt ja mitattavissa oleva tavoitteet?
- Perustuivatko ohjelmat ja hankkeet selviin tarpeisiin?
- Maksettiinko tukimäärät todellisuudessa eteenpäin (tuen käyttö)?
- Sovellettiinko tuen myöntämisen yhteydessä tiukkoja ehtoja (ehtojen asettaminen)?
- Kohdistettiinkö täytäntöönpanoon seuranta ja arvioitiinko tulokset vaikuttavasti?
- Koordinoitiinko eri avunantajien antamaa tukea vaikuttavasti?

IPA I:n aikana tavoitteet eivät aina olleet tarkkaan määritettyjä ja mitattavissa

16

EU:n varainhoitoasetuksessa säädetään, että kaikille talousarvion kattamille toiminnaloille on vahvistettava erityiset mitattavissa olevat tavoitteet⁹. Sekä IPA-asetuksissa¹⁰ että komission monivuotisissa suuntaa-antavissa suunniteluasiakirjoissa tuodaan esiin oikeusvaltioperiaatteen ja julkishallinnon uudistamisen tärkeys Länsi-Balkanin maissa.

Kansallisilla ohjelmilla oli usein laajat tavoitteet

17

IPA I:n aikana tavoitteet olivat niin laaja-alaisia, että ne eivät useinkaan olleet tarkkaan määriteltyjä ja mitattavissa erityisten tavoitearvojen avulla¹¹. Montenegron ja Serbian tapauksessa komissio kuitenkin määrittäi oikeusvaltioperiaatteen osalta selvät ja mitattavissa olevat tavoitteet, joiden saavuttamatta jääminen voisi pysäyttää laajentumisneuvottelut¹² (Montenegron liittymisneuvottelut olivat käynnistyneet vuonna 2012 ja Serbian vuonna 2014).

9 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU, Euratom) N:o 966/2012, annettu 25 päivänä lokakuuta 2012, unionin yleiseen talousarvioon sovellettavista varainhoitosäännöistä ja neuvoston asetuksen (EY, Euratom) N:o 1605/2002 kumoamisesta (EUVL L 298, 25.10.2012, s. 1).

10 Neuvoston asetus (EC) N:o 1085/2006, joka on pantu täytäntöön 12 päivänä kesäkuuta 2007 annettulla komission asetuksella (EC) N:o 718/2007 ja asetus (EU) N:o 231/2014, joka on pantu täytäntöön 2 päivänä toukokuuta 2014 annettulla komission täytäntöönpanoasetuksella (EU) N:o 447/2014.

11 EU:n kumppanuussopimuksia, vakautus- ja assosiaatiosopimuksia sekä naapuruuspolitiikan ja laajentumisneuvottelujen pääosaston vuotuisia toimintakertomuksia (2013, 2014) koskeva Euroopan tilintarkastustuomioistuimen analyysi. IPA-tukea koskevassa meta-arvioinnissa (syyskuu 2013, s. 20) mainittiin laajat tavoitteet, jotka eivät usein sisältäneet riittävästi mitattavissa olevia tavoitearvoja.

12 Hallintosuunnitelma 2015, naapuruuspolitiikan ja laajentumisneuvottelujen pääosasto, s. 4 ja 18; COM(2012) 600 final, 10. lokakuuta 2012 "Laajentumisstrategia sekä vuosien 2012-2013 tärkeimmät haasteet, s. 4".

18

Lisäksi komissio on vuodesta 2010 alkaen siirtynyt lähinnä yksittäisten hankkeiden tukemisesta selkeämpään ja paremmin mitattavissa olevaan alakohtaiseen toimintatapaan¹³, jossa ohjelmat ja hankkeet selvällä tavalla sulautuvat alakohtaiseen strategiaan. Komissio suunnitteli soveltavansa alakohtaista toimintamallia täysimääräisesti IPA II:n täytäntöönpanossa¹⁴.

Alueellisilla ohjelmilla oli yleensä tarkkaan määritetyt ja mitattavissa oleva tavoitteet

19

Tilintarkastustuomioistuimen tarkastamien alueellisten ohjelmien tavoitteet oli yleensä määritetty tarkkaan ja ne sisälsivät mitattavissa olevia tavoitearvoja. Länsi-Balkanin mailla on takanaan konflikteja, ja näin ollen alueellisilla ohjelmilla oli yleensä selvästi ilmaistu alueellisen yhdentymisen tavoite, joka sopi yhteen konfliktien jälkeistä sovinnon edistämistä, luottamuksen rakentamista ja jälleenrakentamista tukevien IPA-tavoitteiden kanssa¹⁵ (ks. **laatikko 2**).

- 13 COM(2011) 666 final, 12. lokakuuta 2011 "Laajentumisstrategia ja vuosien 2011-2012 tärkeimmät haasteet", s. 20.
- 14 Liittymistä valmistelevalle väline (IPA II), useaa maata koskeva suuntaa-antava strategia-asiakirja (30. kesäkuuta 2015) sekä seuraavia maita koskevat suuntaa-antavat strategia-asiakirjat: Albania ja Montenegro (18. huhtikuuta 2014), entinen Jugoslavian tasavalta Makedonia ja Serbia (19. elokuuta 2014), Kosovo (20. elokuuta 2014) sekä Bosnia ja Hertsegovina (15. joulukuuta 2014).
- 15 Neuvoston asetus (EY) N:o 1085/2006, johdanto-osan 13 kappale ja 2 artiklan 1 kohdan g alakohta.

Länsi-Balkanin investointikehys (WBIF)

Länsi-Balkanin investointikehyksellä oli selvänä päämääränä rahoittaa strategisia investointeja ja antaa niille teknistä apua. Sen tavoitteet olivat mitattavissa selkeiden indikaattorien avulla (esim. hankehakemusten lukumäärä, maksettu tekninen tuki, myönnetty rahoitus)¹⁶.

16 <https://www.wbif.eu/>.

Ohjelmat ja hankkeet perustuivat tarpeisiin, mutta joidenkin edunsaajien suorittamissa arvioinneissa ilmeni huomattavia puutteita

20

Komissio laati IPA I:n ohjelmatyön aikana suunnitteluasiakirjoja (monivuotisia suuntaa-antavia suunnitteluasiakirjoja), joissa yksilöitiin IPA-tuen keskeiset alat. Kansalliset viranomaiset laativat omia tarpeidenarviointejaan joko omasta aloitteestaan tai komission kannustamina.

Tarpeidenarviointi komission tasolla

21

Monivuotiset suuntaa-antavat suunnitteluasiakirjat perustuvat tavallisesti edistymiskertomuksissa ja liittymiskumppanuuksien yhteydessä yksilöityihin painopisteisiin. Ne eivät perustuneet edunsaajamaiden lähtötilannearviointeihin hallinnollisten valmiuksien arvioimiseksi eri aloilla (kuten oikeusvaltioperiaate), eikä niissä otettu huomioon kyseisten maiden todellista poliittista tahtoa tehdä uudistuksia. Hanketasolla todettiin, että tarkastetut hankkeet perustuivat selvästi komission yksilöimiin tarpeisiin ja niistä oli sovittu edunsaajamaiden kanssa.

22

IPA II:n ohjelmatyön aikana suuntaa-antavat strategia-asiakirjat (2014–2020) korvasivat IPA I:n yhteydessä käytetyt suunnitteluasiakirjat maiden tasolla. Niissä kiinnitettiin enemmän huomiota edunsaajien kykyyn sitoutua alakohtaisiin uudistuksiin poliittisella tasolla ja hallinnoida IPA-rahoitusta.

Tarpeidenarviointi edunsaajien tasolla

23

Kaikilla Länsi-Balkanin mailla oli kattava kansallinen strategia, joka käsitti tarpeidenarvioinnin julkisen hallinnon uudistamisen alalla, mutta oikeusvaltioperiaatteen alalla Kosovossa ja Albaniassa näin ei ollut. Bosnia ja Hertsegovinassa oikeuslaitoksen uudistusstrategia hyväksyttiin hyvin myöhään (ks. **laatikko 3**).

Laatikko 3

Oikeuslaitoksen uudistamisstrategia (2014–2018) Bosnia ja Hertsegovinassa

Strategia hyväksyttiin osana poliittista vuoropuhelua, jota EU kävi kansallisten viranomaisten kanssa erityisesti oikeuslaitosta koskevan jäsenetyn vuoropuhelun muodossa. Oikeuslaitoksen uudistusstrategia hyväksyttiin vasta vuonna 2015, sillä se viivästyi Bosnia ja Hertsegovinan viranomaisten välillä vallitsevien poliittisten erojen vuoksi. Muun muassa Republika Srpska (ks. **kuva 3**) kiisti järjestelmällisesti komission IPA-välineen yhteydessä arvioimat tarpeet. Tämä heikensi kansallisten tarpeiden arviointien relevanssia erityisesti hankkeissa, joiden tavoitteena oli edistää koordinoitua korruptiontorjuntatoimien, poliittisten elinten ja paikallisviranomaisten välillä.

Kuva 3

Bosnia ja Hertsegovinan poliittinen kartta



Lähde: Eurostat.

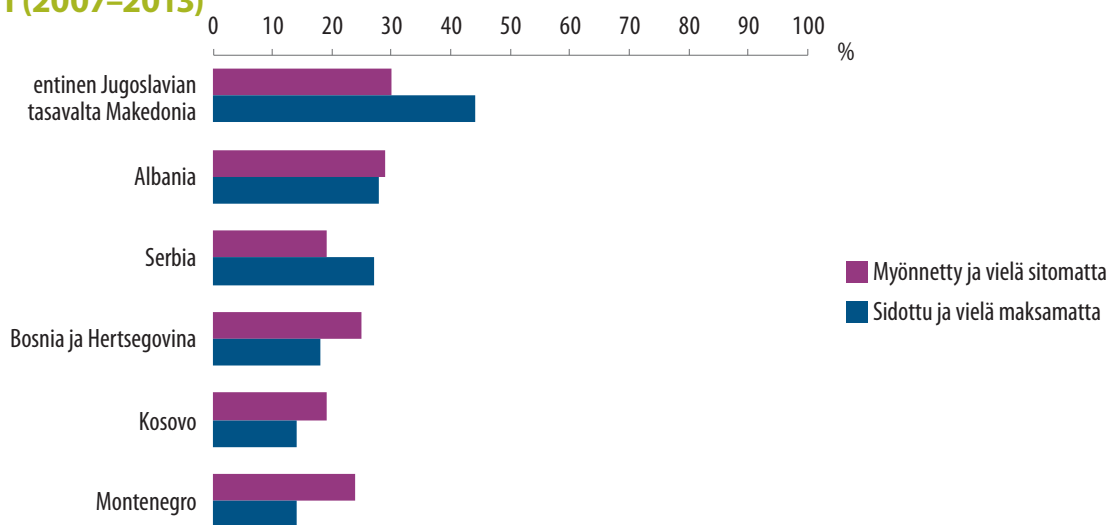
Hallinnollisten valmiuksien heikkous haittasi joskus IPA-rahoituksen käyttöprosessia

24

Joissakin Länsi-Balkanin maissa oli vaikea suorittaa maksuja, jotka perustuivat IPA I -välineen puitteissa tehtyihin sopimuksiin (ks. **kuva 4**). Tämä johtui lähinnä heikoista hallinnollisista valmiuksista.

Kuva 4

Varojen käyttö: prosenttiosuus vielä sopimukseen sitomattomista myönnetyistä määristä ja prosenttiosuus sopimukseen sidotuista maksamattomista määristä, IPA I (2007–2013)



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin komission tietojen perusteella, 31. joulukuuta 2015.

25

Kun tarkastellaan IPA:n erilaisia toimintarakenteita Länsi-Balkanilla, voidaan havaita asian selittyvän osittain sillä, että komissio on hajauttanut merkittävän osan IPA-hallinnoinnista kansallisille viranomaisille¹⁷. Hajauttaminen edellytti opettelujaksoa ja vaativampaa hallintorakennetta, kuten entisen Jugoslavian tasavallan Makedonian ja Serbian (ks. **laatikko 4**) sekä Albanian tapauksessa havaittiin¹⁸.

17 Tammikuusta 2014 alkaen termi "hajautettu hallinnointi" on korvattu termillä "välillinen hallinnointi kolmansissa maissa".

18 Hajautettu hallinnointi edellytti muiden vaatimusten ohessa kansallisen tulojen ja menojen hyväksyjän akkreditointia, IPA-toimintarakenteen perustamista ja tarkastusviranomaisen olemassaoloa sekä EU:n edustuston suorittamaa ennakkotarkastusta kaikkien hajautetun hallinnoinnin piiriin kuuluvien IPA-hankkeiden osalta. Ks. komission asetus (EY) N:o 718/2007, annettu 12 päivänä kesäkuuta 2007, liittymistä valmistelevalta tukivälisestä annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1085/2006 täytäntöönpanosta (EUVL L 170, 29.6.2007, s. 1), 11–31 artikla.

Kokemus hajautetusta hallinnoinnista IPA I:n yhteydessä

Entinen Jugoslavian tasavalta Makedonia

Komissio hajautti hallinnoinnin varainhoitoasetuksen¹⁹ ja IPA I -asetusten mukaisesti, mutta kyseisissä asetuksissa ei vaadittu arvioimaan, olivatko kansalliset viranomaiset valmiit hajautettuun hallinnointiin, kun otettiin huomioon kyseessä olevien varojen määrä ja monimutkaisuus²⁰. Kun hajauttaminen oli toteutettu, kansalliset viranomaiset ponnistelivat pystyäkseen noudattamaan määräaikoja ja esittämään riittävän laadukkaita sopimusasiakirjoja. Monissa tapauksissa tämä johti keskeisten uudistusten rahoittamiseen suunniteltujen hankkeiden raukeamiseen²¹, ja lisää raukeamisia on odotettavissa.

Serbia

Tarkastusviranomaisen ja IPA-hankkeiden hallinnointiin tarkoitetun operatiivisen elimen perustamista haittasivat pitkäaikaiset ja vakavat puutteet, jotka havaittiin komission omissa tarkastuksissa. Hajautetulla hallinnoinnilla ei ollut yhtymäkohtaa maatasolla suoritettuun, julkisten varojen hoitoa koskevaan alustavaan kattavaan arviointiin²², vaan se perustui yksinomaan siihen, että Serbian IPA-rakenteet olivat varainhoitoasetuksessa säädettyjen sisäisen valvonnan vaatimusten mukaiset²³.

19 Neuvoston asetus (EY, Euratom) N:o 1605/2002, annettu 25 päivänä kesäkuuta 2002, Euroopan yhteisöjen yleiseen talousarvioon sovellettavasta varainhoitoasetuksesta (EYVL L 248, 16.9.2002, s. 1), sellaisena kuin se on kulloinkin muutettuna.

20 Euroopan tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomus nro 11/2016 "Entisen Jugoslavian tasavallan Makedonian hallinnollisten valmiuksien vahvistaminen: edistyminen oli vaikeassa tilanteessa vähäistä", kohta 47 (<http://eca.europa.eu>).

21 Sama kuin edellä, kohdat 48 ja 50.

22 Euroopan tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomus nro 19/2014 "Liittymistä valmistelevalle EU:n tuki Serbialle", kohta 79 (<http://eca.europa.eu>).

23 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU, Euratom) N:o 966/2012, annettu 25 päivänä lokakuuta 2012, unionin yleiseen talousarvioon sovellettavista varainhoitosäännöistä ja neuvoston asetuksen (EY, Euratom) N:o 1605/2002 kumoamisesta.

26

IPA II:n yhteydessä (2014–2020) kiinnitetään enemmän huomiota maiden julkisten varainhoitojärjestelmien parantamiseen kokonaistasolla. IPA II -ohjelmat kuitenkin hyväksyttiin vasta aivan vuoden 2014 lopussa, koska IPA:n uusi lainsäädäntökehys ja menettelyt olivat viivästyneet. Sopimustenteko ja maksut viivästyivät lisää edunsaajamaiden ratifiointimenettelyjen vuoksi. Tämän vuoksi tarkastuksen aikaan oli liian aikaista esittää huomioita IPA II:n yhteydessä sopimukseen sidotusta ja maksetuista määristä.

Komissio ei systemaattisesti ottanut käyttöön tiukkoja ehtoja

27

Komission peräkkäisissä laajentumisstrategioissa viitattiin toistuvasti 'tiukkoihin ehtoihin'²⁴ määrittelemättä kuitenkaan kyseistä termiä tarkemmin. Ehtoja koskella periaatteella tarkoitetaan, että ennen varojen sitomista tai maksua asetetaan tietyt ehdot joko poliittisella tasolla tai ohjelman taikka hankkeen tasolla. Jos edunsaaja ei täytä näitä ennalta määritettyjä ehtoja, komissio voi esimerkiksi keskeyttää maksut koko ohjelman osalta, vähentää tulevaa tukea tai perua hankkeen.

28

Ohjelmatasolla komissio asetti tiukkoja ehtoja vain hyvin harvoissa tapauksissa, esimerkiksi Bosnia ja Hertsegovinassa (ks. **laatikko 5**) ja entisessä Jugoslavian tasavallassa Makedoniassa²⁵.

- 24 Komission laajentumisstrategian 2011–2012 mukaan "sitoutuneisuus, ehdollisuus ja uskottavuus ovat liittymisprosessin ja sen onnistumisen ytimessä" (s. 2) ja ehdot olisivat tiukkoja ja vaativia (s. 18 ja 23). Komission laajentumisstrategiassa 2012–2013 viitattiin tiukkoihin ehtoihin (s. 2, 3, 16 ja 22), samoin kuin sen laajentumisstrategiassa 2014 (s. 2 ja 19) laajentumisstrategiassa 2015 (s. 12).
- 25 Komission asetuksen (EY) N:o 718/2007 46 artiklassa tarkoitettu maksujen keskeyttäminen.

Tiukat ehdot ohjelmatasolla, oikeuslaitos Bosnia ja Hertsegovinassa

Euroopan unioniin liittymisen prosessi pysähtyi Bosnia ja Hertsegovinassa vuonna 2013. Maan poliittiset edustajat eivät nähtävästi onnistuneet tai eivät halunneet päästä yksimielisyyteen, jota liittymisvalmistelujen eteneminen olisi vaatinut. Tämän vaikutusta lisäsi se, että maa ei kyennyt tai sillä ei ollut poliittista tahtoa panna täytäntöön Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomiota²⁶. Komissio otti siksi käyttöön ehdot vähentämällä vuoden 2013 IPA I -tukivaroja 45 miljoonaa euroa ja soveltamalla lisävähennyksiä IPA II:n yhteydessä myönnettyihin tukimääriin²⁷. Bosnia ja Hertsegovina ei hyväksynyt uutta oikeuslaitoksen kokonaisvaltaista uudistamista koskevaa strategiaa, jonka kaikki neljä perustuslakiin perustuvaa viranomaista, Republika Srpska mukaan lukien (ks. kartta kuvassa 3), olivat hyväksyneet. Komissio lakkautti tämän vuoksi oikeuslaitoksen alalla annetun budjettituen.

26 Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen totesi asiassa Sejdić ja Finci vastaan Bosnia ja Hertsegovina antamassaan tuomiossa (joulukuu 2009), että Bosnia ja Hertsegovina oli loukannut kantajien oikeutta tulla valituksi vaaleissa, koska nämä kuuluivat etniseen vähemmistöön.

27 Maalle on myönnetty vuosiksi 2014–2017 yhteensä 165 miljoonaa euroa; vuosille 2007–2010 oli myönnetty 331 miljoonaa euroa.

29

Hanketasolla komissio ei systemaattisesti ottanut käyttöön tiukkoja ehtoja, kuten **laatikossa 6** annetusta esimerkistä ilmenee. Vaikka tilintarkastustuomioistuin oli vuonna 2011 suositellut kiinnittämään enemmän huomiota siihen, että hanke-ehtotukset muissa liittymistä valmistelevissa maissa olivat varmasti riittävän valmiita toteutettavaksi²⁸, komissio ei aina varmistanut sitä. Tämä haittasi hankkeiden tuloksellisuutta monissa maissa²⁹.

28 Euroopan tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomus nro 14/2011 "Onko EU:n antama tuki parantanut Kroatian valmiuksia hallinnoida liittymisen jälkeistä rahoitusta?", kohta 53 (<http://eca.europa.eu>).

29 Ks. oikeusvaltioperiaatetta, oikeuslaitoksen uudistamista sekä korruption ja järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaa Länsi-Balkanin maissa koskeva arviointi, helmikuu 2013, s. 240.

Tiukat ehdot eivät olleet käytössä IPA I:n yhteydessä

Albania

Tarkastetuista yhteensä 15 hankkeesta seitsemässä komissio ei asettanut tiukkoja ehtoja sopimuksentekovaiheessa³⁰ eikä ennen maksujen suorittamista. Näin ei toimittu ainoastaan hankkeissa, joilla oli monimutkaisia tavoitteita (kuten korruptionvastaisten toimenpiteiden vahvistaminen), vaan myös niissä hankkeissa, joiden tavoitteet olivat suhteellisen selkeitä, esimerkiksi Tiranan oikeuspalatsia koskevassa hankkeessa (ks. liite II, hanke 10). Kyseisessä hankkeessa tarvittavat luvat eivät olleet kohdallaan ja lisäongelmia aiheuttivat väitetyt sääntöjenvastaisuudet koskien maanomistusta. Oikeusministeriön kanssa 4,5 vuotta neuvoteltuaan komissio perui hankkeen ja osoitti osan sen rahoituksesta toimenpiteisiin, jotka eivät liittyneet oikeusvaltion alaan.

Serbia

Komissio kiinnitti liian vähän huomiota ehtojen käyttöön, toimien jaksottamiseen hankkeiden suunnitteluvaiheessa sekä oikeudellisiin epäjohdonmukaisuuksiin. Tämä usein vaaransi hankkeiden joustavan ja oikea-aikaisen täytäntöönpanon³¹. Vuoden 2012 jälkeen hanke-ehtotuksia joskus lykättiin puuttuvien lupien vuoksi tai niiden laajuutta supistettiin, koska vaadittu toteutettavuustutkimus puuttui.

30 Ks. **liite II**, oikeusvaltioperiaatetta koskevat Albanian hankkeet nro 2, 3, 4, 5, 9 ja 10 sekä julkisten varojen hoitoa koskeva hanke nro 2.

31 Erityiskertomus nro 19/2014 "Liittymistä valmisteleva EU:n tuki Serbialle", laatikko 5 ja kohdat 27 ja 31 (<http://eca.europa.eu>).

Komission täytäntöönpanoon kohdistama seuranta oli yleensä vaikuttavaa ja arviointeihin kohdistama seuranta osittain vaikuttavaa

30

Komissio kohdisti alakohtaisiin uudistuksiin ja hankkeiden täytäntöönpanoon seurantaa sekä suoraan että Länsi-Balkanilla sijaitsevien kuuden EU-edustuston kautta. Ylimmän tason seuranta tapahtui kahdesti vuodessa yhteisen seurantakomitean kokouksissa ja useammin alakohtaisissa seurantakomiteoissa. EU:n edustustot seurasivat täytäntöönpanoa myös paikan päällä.

31

Komissio suoritti alakohtaisia ja temaattisia arviointeja osana arviointisykliään. Niitä ei pitäisi sekoittaa ehdokasmaista ja mahdollisista ehdokasmaista laadittuihin vuotuisiin edistymiskertomuksiin, jotka ovat komission virallisia poliittisia arviointeja kyseisistä maista.

Komission täytäntöönpanoon kohdistama seuranta oli yleisesti ottaen vaikuttavaa

32

EU:n edustustot kohdistivat IPA-hankkeisiin vaikuttavaa seurantaa eri aloilla seuraavin keinoin:

- a) hallinto- ja tietojärjestelmiin perustuvat laillisuuden ja sääntöjenmukaisuuden tarkastukset
- b) koordinoitukokoukset, joihin toimeksisaajat ja edunsaajaviranomaiset osallistuivat (paikalle tehdyt käynnit mukaan luettuna)
- c) valtuutetun tulojen ja menojen hyväksyjän vuotuiset kertomukset
- d) yhteisen seurantakomitean ja alakohtaisten seurantakomiteoiden kokoukset
- e) riskialttiimpien hankkeiden tapauksessa neljännesvuosittaiset sisäiset seurantataulukot.

33

Komission IPA:n täytäntöönpanoon ja tuotosten aikaansaamiseen kohdistama seuranta oli vaikuttavaa³². Edellä mainittujen seurantavälineiden lisäksi laadittiin komission vakiomenetelmien mukaisesti tulospainotteiseen seurantaan liittyviä kertomuksia, joissa pääasiassa tarkasteltiin käynnissä olevien hankkeiden tuloksia. Tulospainotteisen seurannan lähestymistavassa ilmeni kuitenkin kolme huomattavaa puutetta.

32 Tarkastustiimi keräsi tähän liittyvän evidenssin EU:n edustustoilta Albaniassa, Bosnia ja Hertsegovinassa ja Serbiassa.

34

Ensinnäkin huomattava osa tilintarkastustuomioistuimen tarkastamista IPA-hankkeista käsitti arvoltaan alle miljoonan euron sopimuksia. Ne jäivät siten alle kynnyksarvon, jonka ylittymistä tulospainotteiseen seurantaan liittyvien kertomusten laatiminen edellyttää. Tämän seurauksena kaikkiin poliittisesti arkaluontoisiin hankkeisiin ei kohdistettu tulospainotteista seuranta. Toiseksi, yhdessäkään tarkastelluista kertomuksista ei arvioitu ehtojen noudattamista. Kolmanneksi, hankkeiden *jälkiseurannan* puuttuessa³³ hankkeiden kestävyttä ei voitu arvioida.

Komission arviointeihin kohdistama seuranta oli osittain vaikuttavaa

35

Oikeusvaltion alalla komissio suoritti perusteellisen eri aloja kattavan IPA-arvioinnin Länsi-Balkanin maissa sekä kaksi IPA-hankkeita koskevaa temaattista arviointia, joista toisen oikeusvaltion alalla ja toisen korruption torjunnan alalla³⁴. Komissio teetti läheisessä yhteistyössä Euroopan neuvoston ja Venetsian komission³⁵ kanssa useita asiantuntijakäynteihin perustuvia oikeusjärjestelmää koskevia kertomuksia, joissa esimerkiksi tuotiin esiin annettuja rikostuomioita koskevan yhteenvedon puuttuminen.

36

Tästä huolimatta komissio ei hyödyntänyt omia arvioitaan tai asiantuntijakäynteihin perustuvia kertomuksia ehtojen käytön lisäämiseksi. Se ei mukauttanut tulospainotteiseen seurantaan liittyvien kertomusten indikaattoreita oikeusvaltioperiaatetta koskevien hankkeiden tapauksessa; kyseisissä hankkeissa yleensä painotettiin tuotosindikaattoreita. Komissio itse asiassa totesi, että hankeseuranta usein puuttui kokonaan oikeusvaltioperiaatetta koskevista IPA-hankkeista.

37

Julkishallinnon uudistamisen alalla komissio ei suorittanut perusteellista IPA-tuen arviointia, mutta osa arvioinneista kattoi vähäisen määrän kyseisen alan IPA-hankkeita.

- 33 Thematic evaluation of the rule of law, judicial reform and the fight against corruption and organised crime in the Western Balkans – Lot 3, Final Main Report (Oikeusvaltioperiaatetta, oikeuslaitoksen uudistamista sekä korruption ja järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaa Länsi-Balkanin maissa koskeva temaattinen arviointi, loppukertomus), helmikuu 2013, s. 60.
- 34 Meta-evaluation of IPA assistance and evaluation of multi-beneficiary programmes, (IPA-tukea koskeva meta-arviointi ja usean edunsaajien ohjelmien arviointi), syyskuu 2013. Thematic evaluation of the rule of law, judicial reform and the fight against corruption and organised crime in the Western Balkans – Lot 3, Final Main Report (Oikeusvaltioperiaatetta, oikeuslaitoksen uudistamista sekä korruption ja järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaa Länsi-Balkanin maissa koskeva temaattinen arviointi, loppukertomus), helmikuu 2013. Thematic evaluation on IPA support for the fight against corruption, final main report (Korruptiontorjuntaan osoitettua IPA-tukea koskeva temaattinen arviointi, loppukertomus) elokuu 2015.
- 35 ”Demokratiaa oikeusteitse -komission” toimipaikka on Venetsiassa Italiassa ja sen tehtäviin kuuluu muun muassa antaa oikeudellista neuvontaa Euroopan neuvoston jäsenvaltioille ja erityisesti auttaa näitä lähentämään lainkäyttövaltaansa Euroopan unionin oikeusvaltiostandardeihin (<http://www.venice.coe.int>).

Komissio tuki avunantajien koordinoitua vaikuttavasti, vaikka edunsaajien tasolla ilmeni huomattavia puutteita

38

Periaate, jonka mukaan maat ohjaavat avunantajia (country-led donors), esitettiin Pariisin julistuksessa avun tuloksellisuudesta (2005)³⁶. Tämän myös IPA-rahoitukseen sovellettavan periaatteen mukaan jokaisen edunsaajamaan pitäisi asettaa realistiset tavoitearvot pienelle määrälle aloja. Lisäksi olisi vältettävä päällekkäistä avunantajien tukea. Komissio tuki koko alueen edunsaajamaita vaikuttavalla tavalla näiden vetäessä avunantajien koordinoitua.

Avunantajien koordinoitua alueellisella tasolla

39

Länsi-Balkanin investointikehys ja alueellinen yhteistyöneuvosto saavat molemmat rahoitusta IPA:n alueellisista ohjelmista. Niillä oli yhtenä tavoitteena parantaa avunantajien koordinoitua Länsi-Balkanin maiden välillä (ks. **laatikko 7**).

36 COM(2007) 72 final, 28. helmikuuta 2007 – Kehitysyhteistyöpolitiikan työnjakoa koskevat EU:n menettelysäännöt.

Avunantajien alueellinen koordinoitua Länsi-Balkanin alueella

Länsi-Balkanin investointikehys

Joulukuussa 2015 Länsi-Balkanin maat ottivat Länsi-Balkanin investointikehysten infrastruktuurihankkeiden yhteydessä käyttöön yhden yhteisen hankeportaalin. Tämä on helpottanut hankkeiden arviointia ja valintaa.

Alueellinen yhteistyöneuvosto

Alueellisen yhteistyöneuvoston yhtenä tavoitteena oli tarjota "alueellinen näkökulma" avunantajien tuelle³⁷. Lukuun ottamatta yhtä vuonna 2015 pidettyä kokousta, Länsi-Balkanin maat eivät käyttäneet alueellista yhteistyöneuvostoa avunantajien koordinoitua.

37 <http://rcc.int/pages/2/overview>. Ks. alueellisen yhteistyöneuvoston perussääntö.

Avunantajien koordinointi alueellisella tasolla

40

Edunsaajamaan suorittama avunantajien koordinointi oli vaikuttavaa Serbiassa ja osittain vaikuttavaa entisessä Jugoslavian tasavallassa Makedoniassa ja Montenegrossa. Se ei ollut vaikuttavaa Albaniassa, Bosnia ja Hertsegovinassa eikä Kosovossa (ks. **laatikko 8**). Tämä johtui siitä, että avunantajien koordinoinnista vastaavista kansallisista rakenteista puuttuivat johtajuus ja hallinnolliset valmiudet. Tilintarkastustuomioistuin kuitenkin havaitsi, että komissio tuki edunsaajia hoitamalla osan avunantajien koordinoinnista.

Laatikko 8

Avunantajien koordinointi ei ollut vaikuttavaa edunsaajien tasolla

Albania

Tilintarkastustuomioistuin tarkasti avunantotoimet kehitykseen liittyvän ohjelmityön, rahoituksen ja ulkomaisen avun osastolla. Osastolla ei ollut selkeää organisaatorakennetta eikä riittävästi henkilöstöä. Se ei myöskään pitänyt tietokantaa avunantajista. Avunantajien alaa koskevat työryhmät eivät olleet vuoden 2013 jälkeen toimineet, mutta komission johdolla toimiva rahoittajien tekninen sihteeristö täydensi hyvin ryhmien puuttumista ja sai myös aikaan tehtävienjaon avunantajien keskuudessa. Avunantajayhteisön (USA, Italia, Ranska) haastatteluissa ilmeni, että Tiranassa toimivan EU-edustuston toimintaa yleensä kehitettiin.

Kosovo

Vaikuttavat avunantajia koordinoivat mekanismit eivät olleet toimintavalmiit vuoden 2011 lopussa. Tämän jälkeen on esitetty erilaisia aloitteita avunantajien koordinointiin yksittäisillä aloilla, mutta niistä huolimatta EU ja muut kansainväliset avunantajat ovat peräänkuuluttaneet Kosovon instituutioilta aktiivisempaa roolia koordinoinnin vetämisessä ja teknisessä seurannassa³⁸. Tuoreet komission sisäiset asiakirjat vahvistavat tämän.

³⁸ Euroopan tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomus nro 18/2012 "Euroopan unionin tuki oikeusvaltioperiaatteen edistämiseen Kosovossa", kohdat 82 ja 86 (<http://eca.europa.eu>).

Osa 2 – Vahvistettiinko IPA-välineellä hallinnollisia valmiuksia Länsi-Balkanin alueella?

41

IPA on vuodesta 2007 ollut ainoa EU:n rahoitusväline, joka on tarkoitettu hallinnollisten valmiuksien vahvistamiseen Länsi-Balkanin maissa. Tilintarkastustuomioistuin arvioi toisaalta oikeusvaltion alalta ja toisaalta julkishallinnon uudistuksen alalta seuraavat kysymykset:

- a) oliko komissio saanut aikaan tavoitellut tuotokset vaikuttavalla tavalla
- b) olivatko tuotoksia pidemmälle menevät IPA:n tulokset kestäviä
- c) käsiteltiinkö poliittisessa vuoropuhelussa vaikuttavalla tavalla hallinnollisten valmiuksien vahvistamista.

Komissio sai aikaan tavoitellut tuotokset vaikuttavalla tavalla

42

Sekä kansallisiin että alueellisiin ohjelmiin kuuluvissa tarkastetuissa hankkeissa saatiin kaikilla aloilla aikaan sopimuksissa tavoitteena olleet tuotokset³⁹. Esimerkiksi Fierin vankila Albaniassa ja Bosnia ja Hertsegovinan korkean tason tuomari- ja syyttäjäneuvoston tietotekniikkajärjestelmä valmistuivat aikataulussa ja sopimusten mukaisesti (ks. **kuvat 1 ja 2**).

39 Havainto perustuu vuonna 2015 arvioituun tarkastusotokseen (ks. **liite II**). Samanlainen havainto esitettiin komission meta-arvioinnissa, s. 6 (2013).

Kuva 1

Valmiit vankilasellit, vankilan rakentamishanke Fierissä, Albaniassa

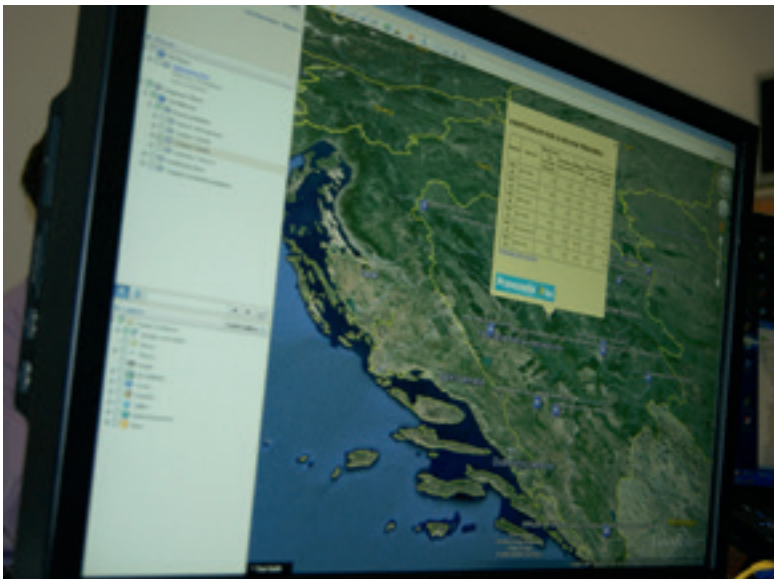


©Eriton Hasaj, 2014.

Lähde: Euroopan komissio (seitsemäs väli- ja loppukertomus, s. 33).

Kuva 2

Bosnia ja Hertsegovinan oikeuslaitosta Sarajevosta valvovan korkean tason tuomari- ja syyttäjäneuvoston tietotekniikkahanke



©Bosnia ja Hertsegovinan korkean tason tuomari- ja syyttäjäneuvosto.

Lähde: Euroopan komissio (hankkeen loppukertomus, s. 23).

IPA-väline oli oikeusvaltioperiaatteen ja julkishallinnon uudistuksen osalta osittain kestävä

Oikeusvaltioperiaatetta koskevat hankkeet olivat osittain kestäviä

43

Komissio onnistui vain osittain muuntamaan hanketuotokset kestäviksi tuloksiksi oikeusvaltioperiaatteeseen liittyvillä eri aloilla, jotka saivat IPA-tukea (esim. lainvalvonta, syyttäjälaitos, tuomioistuimet, korruptiontorjuntavirastot). Kansallisista hankkeista poimittuun tarkastusotokseen kuuluvista 29:stä oikeusvaltioperiaatetta koskevasta hankkeesta 15 ei ollut kestäviä⁴⁰. Syyt siihen, miksi tulokset eivät olleet kestäviä, löytyivät usein edunsaajamaan tasolta; syitä olivat muun muassa riittämätön budjetti ja henkilöstö, heikko koordinointi ja poliittisen tahdon puute uudistaa instituutioita ja suorittaa seurantaa.

44

Komissio ei soveltanut näihin 15 hankkeeseen riittävän relevantteja ehtoja ennen sopimusten tekemistä. IPA-sopimukseen olisi voitu sisällyttää ehto, että julkishallinnon uudistuksen alalla otetaan käyttöön paremmat takeet. Ehdon jäädessä täyttymättä vuotuisten IPA-määrärahojen maksu olisi voitu keskeyttää toistaiseksi.

45

Alueellisen yhteistyöneuvoston Kaakkois-Eurooppa 2020 -strategiassa olivat alueellisella tasolla tärkeässä asemassa oikeuden ala ja korruptiontorjunta⁴¹. Vaikka alueellinen yhteistyöneuvosto oli paljolti riippuvainen IPA-rahoituksesta⁴², tilintarkastustuomioistuin ei havainnut, että tällä Länsi-Balkanin maiden kansainvälisellä järjestöllä olisi ollut merkittävää oikeusvaltioperiaatteen alaan liittyvää toimintaa tarkastuksen kattaman jakson aikana.

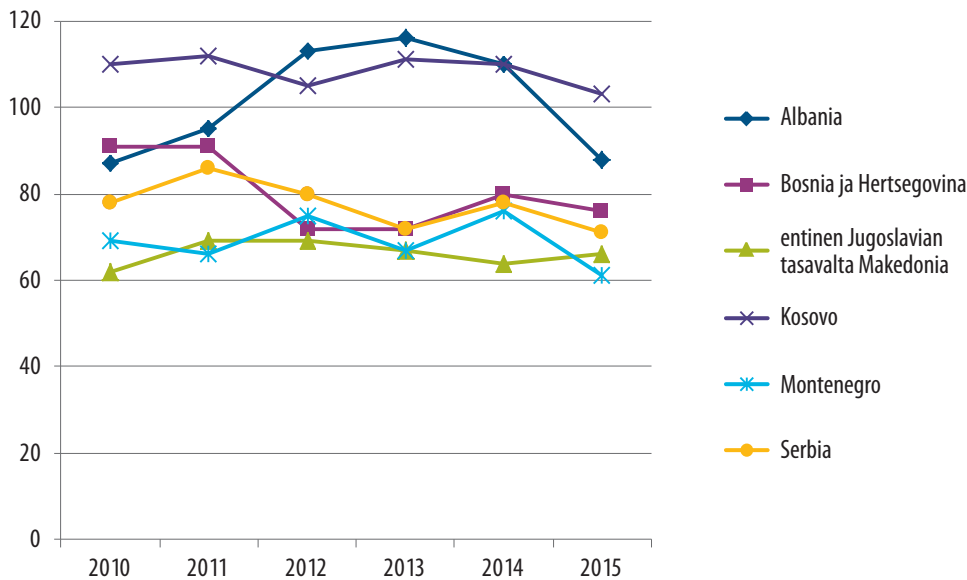
IPA I:n vaikutus korruption ja järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaan oli vähäinen

46

Transparency International -järjestö on vuodesta 1995 alkaen asettanut maita järjestykseen maailmanlaajuisen korruptionindeksin mukaisesti⁴³ – mitä korkeammalle maa sijoittuu, sitä enemmän korruptiota on havaittu. **Kaaviossa 5** esitetään kuuden Länsi-Balkanin maan sijoittuminen kuuden viime vuoden ajalta. Kyseinen jakso vastasi IPA I:n täytäntöönpanojakson loppuosaa ja sen jälkeistä aikaa.

- 40 Ks. **liite II**, oikeusvaltioperiaatetta koskevat hankkeet Albaniassa (nro 2, 3, 4, 5, 9 ja 10), Bosnia ja Hertsegovinassa (nro 11 ja 14), entisessä Jugoslavian tasavallassa Makedoniassa (nro 21 ja 22), Montenegrossa (nro 23) ja Serbiassa (nro 25, 26, 27 ja 28).
- 41 Kaakkois-Eurooppa 2020 -strategia, alueellinen yhteistyöneuvosto, s. 31–33.
- 42 Alueellinen yhteistyöneuvosto on hallinnollisen toimintansa ja hankkeidensa täytäntöönpanon osalta riippuvainen IPA-rahoituksesta (jota maksettiin 14 miljoonaa euroa vuosina 2007–2013). Tämä johtuu siitä, että vähintään 50 000 euron vuotuiset jäsenmaksut eivät kata neuvoston kaikkia kuluja.
- 43 Transparency International -järjestö määrittelee korruption "asianomaiselle uskotun vallan väärinkäytöksi yksityisen voiton tavoitteluun"; ks. <http://www.transparency.org/>. Hallintotapaa mittaavaa Maailmanpankin indikaattoria "korruption hallinta" käytettäessä järjestys on samanlainen kuuden Länsi-Balkanin maan osalta; ks. <http://info.worldbank.org/governance/wgi/>.

Länsi-Balkanin maiden sijoittuminen korruptioindeksin mukaan



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin Transparency International -järjestön korruptioindeksin pohjalta (2010–2015).

47

Vuonna 2015 Albania sijoittui korruptioindeksissä 88. ja Kosovo 103. sijalle, eli maat olivat samalla tasolla Egyptin ja Etiopian kanssa. Muut Länsi-Balkanin maat sijoittuivat indeksissä 60.–80. sijalle vuosina 2010–2015.

48

Vuotuiset edistymiskertomukset, tutkimukset ja kaksi temaattista arviointia osoittivat komission olleen tietoinen siitä, että poliittinen sekaantuminen oikeuslaitoksen toimintaan oli yleistä Länsi-Balkanin maissa, samoin kuin korkean tason korruptio ja järjestäytynyt rikollisuus⁴⁴ (ks. **laatikko 9**). EU:n kanssa liittymisneuvottelut aloittaneet Montenegro ja Serbia⁴⁵ olivat kuitenkin neljää muuta maata paremmin valmistautuneet oikeuslaitoksen uudistamiseen.

44 Vuosien 2012–2015 edistymiskertomukset. *IPA support to the fight against corruption* (korruptiontorjuntaan annettua IPA-tukea koskeva arviointi), elokuu 2015. *Rule of law, judicial reform and fight against corruption and organised crime in the Western Balkans* (oikeusvaltioperiaatetta, oikeuslaitoksen uudistamista sekä korruption ja järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaa Länsi-Balkanin maissa koskeva arviointi), helmikuu 2013.

45 Vuoden 2015 edistymiskertomus, Montenegro, s. 14, 15, 18 ja 19. Vuoden 2015 edistymiskertomus, Serbia, s. 11, 13, 14, 17 ja 18.

Poliittinen ohjailu, korkean tason korruptio ja järjestäytynyt rikollisuus Länsi-Balkanilla

Albania

Tuomareiden ja syyttäjien täysimääräinen riippumattomuus ja tilivelvollisuus ei ollut taattua. Oikeudenkäyttö oli hidasta ja tuomioistuimen päätöksiä ei aina pantu täytäntöön. Näin ollen annettiin vain merkityksetön määrä lopullisia tuomioita, joiden avulla rikollisjärjestöjä voitiin purkaa vaikuttavalla tavalla⁴⁶.

Bosnia ja Hertsegovina

Poliittinen sitoutuminen ei näkynyt annettuina tuomioina⁴⁷. Esimerkiksi alueellisen yhteistyöneuvoston vuonna 2015 suorittamassa tutkimuksessa 90 prosenttia Bosnia ja Hertsegovinassa tutkimukseen vastanneista oli eri mieltä väitteestä, jonka mukaan maan hallitus torjui korruptiota vaikuttavasti.

Kosovo

Riitautetut nimitykset, epäselvät mandaatit ja kansallisen rahoituksen jatkuva puute heikensivät oikeusvaltion kuuluvien keskeisten instituutioiden toimintaa Kosovossa. Korkean tason korruptiotapauksia tutkittiin harvoin eivätkä ne johtaneet lopullisiin tuomioihin. Lisäksi Kosovon kansalaisten sekaantuminen alueen järjestäytyneeseen rikollisuuteen uhkasi etnisten ryhmien välistä alueellista vakautta⁴⁸.

46 Vuoden 2015 edistymiskertomus, Albania, s. 4 ja 51.

47 Vuoden 2015 edistymiskertomus, Bosnia ja Hertsegovina, s. 16.

48 Vuoden 2015 edistymiskertomus, Kosovo, s. 12, 15, 16 ja 18.

49

Komissio pyysi jokaista edunsaajamaata toimittamaan seurantaan varten taulukot, joihin oli koottu yhteenveto vaikuttavista tutkintatoimista ja syytteenpanoisista sekä lopullisista tuomioista korkean tason korruptioon ja järjestäytyneeseen rikollisuuteen liittyvissä oikeustapauksissa. Korkean tason korruptiota ja järjestäytyntä rikollisuutta koskevien tapauksien määrä vaihteli taulukoissa maasta riippuen: Serbian kohdalla tapauksia oli muutama, Kosovon kohdalla ei lainkaan. Tämä viittaa poliittisen tahdon puutteeseen.

50

Komission mukaan poliittisen tahdon puute näkyi usein asianomaisten instituutioiden rahoituksen ja henkilöresurssien riittämättämyytenä, mikä rajoitti IPA I -välineen kunnianhimoisuutta ja IPA I -varojen käyttökapasiteettia. **Laatikossa 10** annetut kaksi esimerkkiä osoittavat, että IPA I -hankkeilla oli vain vähän vaikutusta korruption ja järjestäytyneen rikollisuuden torjunnassa.

Laatikko 10

IPA I -hankkeen tulokset korruption torjunnassa

Korruptiontorjuntahanke, Albania

Albaniassa toteutetun korruptiontorjuntahankkeen tarkoituksena oli tukea Albanian hallitusta korruptionvastaisen strategian(2007–2013) täytäntöönpanossa. Hankkeen mitattavissa olevia tavoite-arvoja ei saavutettu. Tämän lisäksi hankkeen kestävyyttä heikensi se, että korruptiontorjunnan kansallinen koordinaattori ei ollut riippumaton ja kansallisella ja paikallisella tasolla koordinoituihin toimintapolitiikkoihin ei ollut osoitettu riittävästi määrärahoja eikä henkilöstöä.

Valtion korruptiontorjuntakomissio, entinen Jugoslavian tasavalta Makedonia

Hankkeen tavoitteena oli vahvistaa pääasiallisen korruptiontorjunnasta vastaavan elimen työtä. Hankkeessa ei kuitenkaan puututtu siihen, että valtion korruptiontorjuntakomissio ei pystynyt hoitamaan tehtäväänsä vaikuttavasti. Vaikuttavuutta heikensi se, että kansalliset viranomaiset eivät olleet riittävän sitoutuneita asiaan ja torjuntakomission ylempi johto ei ollut riippumaton. Torjuntakomissiolla ei myöskään ollut riittäviä resursseja⁴⁹.

49 Euroopan tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomus 11/2016 ”Entisen Jugoslavian tasavallan Makedonian hallinnollisten valmiuksien vahvistaminen: edistyminen oli vaikeassa tilanteessa vähäistä”, kohta 28 ja laatikko 3 (<http://eca.europa.eu>). IPA support to the fight against corruption (korruptiontorjuntaan annettua IPA-tukea koskeva arviointi), elokuu 2015, s. 30 ja 120.

Komissio käytti vain vähän IPA-rahoitusta keskeisillä oikeusvaltioperiaatteeseen liittyvillä aloilla

51

Vapaat tiedotusvälineet ja vahva kansalaisyhteiskunta ovat keskeisiä tekijöitä lisättäessä yleistä tietoisuutta korruptiosta ja järjestäytyneestä rikollisuudesta⁵⁰, sillä ne usein kannustavat korruptiontorjuntavirastoja ja syyttäjänlaitosta toimintaan. Tällä on puolestaan suora vaikutus yhteenvetoihin, joihin kootaan tehokkaat tutkintatoimet, syytteenespanot sekä lopulliset tuomiot korkean tason korruption ja järjestäytyneeseen rikollisuuteen liittyvissä oikeustapauksissa. Kun on kyse oikeusvaltioperiaatteesta Länsi-Balkanilla, riittäviä perusteita pitkäaikaisen tuen antamiseen kyseisillä avainaloilla olivat oikeuslaitoksen riippumattomuuden sekä korruptiontorjunnan ja järjestäytyneen rikollisuuden vaikuttavuuteen liittyvien ongelmien yleisyys (ks. kohdat 46–50), sekä se, että komissio itse painottaa tiedotusvälineiden, kansalaisyhteiskunnan, korruptiontorjuntavirastojen ja syyttäjälaitoksen tärkeyttä⁵¹.

50 Transparency International, ‘Corruption fighters’ Tool kit: civil society experiences and emerging strategies’, 2002 (http://www.transparency.org/whatwedo/publication/corruption_fighters_toolkit_civil_society_experiences_and_emerging_strategi).

51 Ks. esimerkiksi komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle, laajentumisstrategia sekä vuosien 2011 ja 2012 tärkeimmät haasteet, COM(2011) 666 final, erityisesti s. 3, 7, 23, 39, 41, 45, 54, 58, 60 ja 67.

52

IPA I:n yhteydessä komissio kuitenkin osoitti suhteellisen vähän rahoitusta tiedotusvälineiden vapauden ja kansalaisyhteiskunnan edistämiseen Länsi-Balkanilla (0,5 prosenttia rahoituksen kokonaismäärästä)⁵². Esimerkiksi Albania ei saanut maakohtaisia määrärahoja tiedotusvälineiden vapauden ja kansalaisyhteiskunnan edistämiseen korruptiontorjunnan yhteydessä. Komissio myönsi niin ikään vain vähän rahoitusta korruption ja järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaan (kaksi prosenttia) ja syyttäjälaitoksen tukemiseen (yksi prosentti).

Julkishallinnon uudistamishankkeet olivat yleisesti ottaen kestäviä

53

Hallinnollisten valmiuksien kehittäminen ja ylläpito oli erityisen haastavaa pääasiassa siksi, että korruptio oli laajalle levinnyttä ja virkamiesten rekrytointiin ja uranhallintaan puututtiin jatkuvasti poliittisin perustein. Tästä seurasi, että henkilöstön vaihtuvuus oli suuri ja kansallisilla viranomaisilla oli puute pätevistä henkilöstöstä⁵³. Komissio onnistui tällä alalla muuntamaan monet hanketuotokset kestäviksi tuloksiksi, joiden saavuttamista oli tuettu IPA I:n avulla (esimerkiksi virkamieskunnan uudistus, tullit, julkiset hankinnat, julkisen varainhoidon sisäinen valvonta, tarkastustoiminta).

54

Kansallisista hankkeista poimittuun tarkastusotokseen kuuluvista 23 hankkeesta 14 oli kestäviä⁵⁴. Hanke ei yleensä ollut kestävä siksi, että sen budjetti ja henkilöstö olivat riittämättömät, se oli huonosti koordinoitu ja – ennen kaikkea – edunsaajalta puuttui poliittista tahtoa instituutioiden uudistamiseen ja uudistuksen seurantaan. Joissakin tapauksissa komissio olisi ennen sopimusten hyväksymistä voinut asettaa ennalta määritettyjä lisäehtoja, jotka koskevat lainsäädäntöä ja hanke-eritelmiä, mutta se ei ollut tehnyt niin (ks. **laatikko 11**).

- 52 Euroopan tilintarkastustuomioistuimen analyysi komission tietojen perusteella, heinäkuu 2015.
- 53 IPA-tuen meta-arviointi, syyskuu 2013, s. 19. Vuosien 2012–2015 edistymiskertomukset.
- 54 Ks. **liite II**, julkishallinnon uudistamista koskevat hankkeet Albaniassa (nro 3, 4 ja 5), Bosnia ja Hertsegovinassa (nro 6, 7 ja 9), entisessä Jugoslavian tasavallassa Makedoniassa (nro 12 ja 14), Montenegrossa (nro 17 ja 18) ja Serbiassa (nro 20, 21, 22 ja 23).

IPA ja julkishallinnon uudistaminen

Bosnia ja Hertsegovina

Budjetit hyväksyttiin maassa myöhään ja budjettikoordinointi ja -suunnittelu oli heikkoa⁵⁵. Lisäksi valtion tasolla Brčkon piirikunnan yksiköillä oli virkamieskuntaa ja siviilihallintoa varten omat budjettinsa ja lakinsa ja julkinen hallinto oli sirpaleista. Tämä häittoi hallinnon maanlaajuista koordinoitua koskevan hankkeen ja julkisen talouden tilastoja koskevan hankkeen kestävyyttä.

⁵⁵ SIGMAN lähtötalannemittaus (2015) Bosnia ja Hertsegovina (s. 2, 39, 94 ja 95) kuvaa tätä erityistä kontekstia.

55

Alueellisten ohjelmien tapauksessa (ks. *liite III*) Länsi-Balkanin investointikehitys osoitettiin yhdistämisvälineeksi Länsi-Balkanin infrastruktuurihankkeita varten⁵⁶. Vuosina 2008 ja 2014 sidottiin 2.8 miljardia euroa hankelainoihin (EU:n rahoitukseen sidottu määrä oli 305 miljoonaa euroa)⁵⁷. Länsi-Balkanin investointikehitys oli hyvä väline avunantajien koordinoinnin parantamiseen ja teknisen tuen antamiseen infrastruktuurista vastaaville kansallisille viranomaisille (esimerkiksi hankeportaalien valmistelu, hankkeen rahoitusdokumentaation laatiminen); tämä vahvisti edunsaajan hallinnollisia valmiuksia. Ks. esimerkki tyypillisestä Länsi-Balkanin investointikehityksen hankkeesta *laatikossa 12*.

56 Yhdistämisellä tarkoitetaan rahoituslaitoksen myöntämien lainojen ja avustusten yhdistämistä. Komissio voi sen ansiosta saada aikaan lisää IPA-rahoitusta rahoituslaitosten lainojen avulla. Ks. erityiskertomus nro 16/2014 "Alueellisia investointikehyksiä koskevien avustusten ja rahoituslaitosten myöntämien lainojen yhdistämisen vaikuttavuus EU:n ulkopoliittikan tukemisen kannalta" (<http://eca.europa.eu>).

57 Länsi-Balkanin investointikehityksen vuosi- ja seurantakertomukset (<https://www.wbif.eu/Library>).

Joonianmeren – Adrianmeren kaasuputkea koskeva hanke

Euroopan jälleenrakennus- ja kehityspankin kustantamassa 3,5 miljoonan euron alueellisessa hankkeessa annettiin teknistä apua Albaniasta Kroatiaan kulkevaa kaasuyhdysputkea koskevaa toteutettavuustutkimusta varten. Hankesuorite (tekninen raportti) valmistui aikataulussa ja sen avulla tarjottiin teknistä asiantuntemusta Albanian energia- ja teollisuusministeriölle. Sitä hyödynnetään kaasuputken rakennussuunnitelman laadinnassa ja tulevaisuuden rakennustöissä.

56

Julkishallinnon alueellista koulua (ReSPA) hallinnoi kuusi Länsi-Balkanin maata. Se on Danilovgradissa Montenegrossa toimiva kansainvälinen organisaatio. Koulu sai 2,4 miljoonaa euroa IPA-tukea tekniseen apuun, välineistöön ja kalustoon, ja lisäksi se sai 1,2 miljoonan euron vuotuisen IPA-määrärahan, jolla tuetaan koulun operatiivista toimintaa⁵⁸.

58 Vuosina 2008–2014 tehtyjen sopimusten perusteella, komissio, kesäkuu 2015.

57

Tuen tarkoituksena oli edistää vaikuttavaa ja ammattitaitoista julkishallintoa Länsi-Balkanin maissa, mutta näiden maiden virkamiehet käyttivät vain vähän hyväkseen ReSPAn koulutustarjontaa⁵⁹. Käyttö ei ollut oikeassa suhteessa siihen IPA-varojen ja kansallisten varojen määrään nähden, joka oli lähes kymmenen vuoden kuluessa investoitu ReSPAan⁶⁰. Komissio esitti ehdotuksia ReSPAn tulosten parantamiseksi muun muassa varmistamalla alueellisen ja kansallisen IPA-tuen välisen koordinoinnin⁶¹. Näiden ehdotusten suhteen oli toteutettu jatkotoimia tarkastusajankohtaan mennessä, mutta oli vielä liian varhaista todeta, oliko ReSPAn avulla tosiasiallisesti parannettu hallinnollisia valmiuksia Länsi-Balkanin maissa.

Komissio olisi voinut kannustaa edunsaajia käyttämään IPA-välinettä oppimiseen

58

Tilintarkastustuomioistuimien totesi, että komission IPA I -välineen osalta soveltama lähestymistapa rajoittui pääasiassa IPA-rakenteisiin, jotka oli varta vasten perustettu IPA-varojen hallintaan⁶². Komissio olisi myös voinut aktiivisesti kannustaa kansallisia viranomaisia hyödyntämään IPA-rakenteissa kehitettyjä hyviä käytäntöjä siten, että niitä olisi käytetty oppimisvälineenä IPA-rakenteiden ulkopuolella vahvistettaessa julkishallinnon muita osia⁶³, vaikka se ei ollutkaan nimenomainen IPA-tavoite. Komissio ei kuitenkaan tehnyt niin, ja tämän vuoksi IPA:n myönteinen vaikutus hallinnollisten valmiuksien vahvistamisessa rajoittui niihin elimiin, joita IPA:sta rahoitettu julkishallinnon uudistus erityisesti kosketti. **Laatikossa 13 ja laatikossa 14** esitetään kaksi korkean profiilin esimerkkiä, joissa edunsaajat eivät soveltaneet IPA-kokemuksen tarjoamia hyviä käytäntöjä.

- 59 Perustuu Albanian viranomaisten Euroopan tilintarkastustuomioistuimelle antamaan palautteeseen (kesäkuu 2015), Euroopan tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomus nro 11/2016, kohta 37 (laatikko 1). Euroopan tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomus nro 20/2016: "Hallinnollisten valmiuksien vahvistaminen Montenegrossa: edistystä on tapahtunut mutta parempia tuloksia tarvitaan monilla avainaloilla", kohta 19 (laatikko 2) (<http://eca.europa.eu>).
- 60 Meta-evaluation/multi beneficiary programme evaluation (Meta-arviointi/usean edunsaajan ohjelmien arviointi), kesäkuu 2013, s. 19, 20, 24 ja 25.
- 61 Euroopan tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomus nro 20/2016: "Hallinnollisten valmiuksien vahvistaminen Montenegrossa: edistystä on tapahtunut mutta parempia tuloksia tarvitaan monilla avainaloilla", kohta 20 (<http://eca.europa.eu>).
- 62 Ottaessaan huomioon IPA:n mahdolliset hyödyt laajemmalti julkishallinnossa eikä pelkästään IPA-rakenteissa, komissio suositti arvioinneissaan, että IPA:n hallinnointiyksiköt pitäisi sulauttaa edunsaajien operatiiviseen rakenteeseen sen sijaan että ne olisivat erillisiä elimiä. IPA-tukea koskeva meta-arviointi, syyskuu 2013. Euroopan tilintarkastustuomioistuin otti tämän kysymyksen esiin myös vuonna 2014 erityiskertomuksensa nro 19/2014 kohdassa VI.
- 63 Ks. Euroopan tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomus 11/2016 "Entisen Jugoslavian tasavallan Makedonian hallinnollisten valmiuksien vahvistaminen: edistyminen oli vaikeassa tilanteessa vähäistä", kohta 55 ja 72 (<http://eca.europa.eu>).

"Skopje 2014" -hanke, entinen Jugoslavian tasavalta Makedonia

Vuonna 2010 hankkeen arvoksi ilmoitettiin 80 miljoonan euroa. Vuonna 2015 kokonaiskulut kuitenkin arvioitiin seitsemän kertaa suuremmiksi eli 560 miljoonaksi euroksi. Kyseinen laaja-alainen kaupunkihanke, jota toteutettiin pääkaupungissa, koski rakennusten ja monumenttien rakentamista (ks. kuva 3). Se ei saanut IPA-rahoitusta. Hankkeessa ei noudatettu julkisia hankintoja koskevia EU:n sääntöjä; tarjouskilpailuprosessi ei ollut tarpeeksi läpinäkyvä (suoritettiin esimerkiksi maksuja taideteoksista, joita ei ollut yksilöity ennen tarjousta). Lisäksi tapauksissa, joissa sopimusten myöntämiseen väitettiin liittyvän sääntöjenmukaisuuksia, ei suoritettu ulkoista tarkastusta tai tutkintaa⁶⁴.

64 Balkanin tutkivan journalismin verkosto (BIRN): "True cost of Skopje 2014 Revealed", 27. heinäkuuta 2015. Balkanin tutkivan journalismin verkosto (BIRN): "Accountability questions dog authors of Skopje 2014", 14. elokuuta 2015. Vuoden 2014 edistymiskertomus, s. 25. "IPA support to the fight against corruption" (Korruptiontorjuntaan annettua IPA-tukea koskeva arviointi), elokuu 2015, s. 40.

Kuva 3

Osia Skopje 2014 -hankkeesta: taideteoksia Vardar-joella ja julkisia rakennuksia rantakadulla



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

Laatikko 14

Žeželjin siltahanke, Serbia

Serbian autonomisella alueella Vojvodinassa rahoitettiin osia Žeželjin siltahankkeen kuluista IPA-välineen avulla. Uuden sillan oli määrä valmistua marraskuussa 2013 korvaamaan hyvin ruuhkaista ja vaarallista rautatiesiltaa Novi Sadin kaupungin keskustassa. Rautatiesilta oli rakennettu korvaamaan väliaikaisesti vanhempaa siltaa, joka tuhoutui pommituksessa Kosovoa vastaan käydyn sodan aikana. Rakennustyöt olivat vuoteen 2015 mennessä viivästyneet huomattavasti liiallisen hallinnollisen taakan ja heikon koordinoinnin vuoksi (Serbian viranomaisten keskeiset tehtävät muun muassa delegoitiin ulkopuolisille, Serbian menettelyt eivät olleet yhteensopivia kansainvälisten rakennusteknisten menettelyiden kanssa, hankkeiden välietappien asettamisessa ilmeni ongelmia). Serbian viranomaiset eivät näin ollen saaneet päätökseen niitä hankevaiheita, joita ei rahoitettu IPA-tuella (ks. **kuva 4**).

Kuva 4

Tulevan Žeželjin sillan sijaintipaikka Tonava-joella Novi Sadissa.

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

Poliittisessa vuoropuhelussa käsiteltiin hallinnollisia valmiuksia**59**

IPA-välineen saavutukset riippuivat hyvin pitkälti erilaisten poliittisen vuoropuhelun rakenteiden avulla saavutetusta edistyksestä. Poliittista vuoropuhelua käytiin joko hallitustenvälisellä tasolla tai parlamentaarisella tasolla. Hallitustenvälinen taso käsitti EU:n neuvoston ja jäsenvaltiot, Euroopan ulkosuhdehallinnon, komission sekä kuuden Länsi-Balkanin maan hallitukset. Parlamentaarisella tasolla vuoropuhelua kävivät relevantit Euroopan parlamentin parlamentaariset seka-valiokunnat ja kuuden Länsi-Balkanin maan parlamentit. **Taulukossa 4** esitetään yhteenveto tärkeimmistä poliittisen vuoropuhelun rakenteista, joissa komissio on mukana ja jotka ovat relevantteja tämän tarkastuksen kannalta.

Komission ja Länsi-Balkanin maiden välisen vuoropuhelun rakenteet

	Poliittinen vuoropuhelu	Alkoi
Albania	Korkean tason vuoropuhelu keskeisistä painopisteistä	12. marraskuuta 2013
Bosnia ja Hertsegovina	Liittymisprosessia koskeva korkean tason vuoropuhelu	27. kesäkuuta 2012
	Oikeuslaitosta koskeva jäsenretty vuoropuhelu	6. kesäkuuta 2011
Kosovo	Oikeusvaltioperiaatetta koskeva jäsenretty vuoropuhelu	30. toukokuuta 2012
entinen Jugoslavian tasavalta Makedonia	Korkean tason liittymisvuoropuhelu	29. maaliskuuta 2012
Montenegro	Liittymisneuvottelujen aloitus	29. kesäkuuta 2012
Serbia	Liittymisneuvottelujen aloitus	21. tammikuuta 2014
Kaikki Länsi-Balkanin valtiot	Vakautus- ja assosiaationeuvostot	Useita päivämääriä

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

60

Näissä vuoropuhelurakenteissa oli päämääränä lisätä poliittista tahtoa oikeusvaltion vahvistamiseen, kannustaa hallinnollista uudistusta ja parantaa julkisten varojen hoitoa, erityisesti vuosina 2014–2015. Poliittisen vuoropuhelun rakenteet tuottivat erikoistuneita työryhmiä riippuen siitä, millainen poliittinen asema maalla oli EU-jäsenyyteen nähden (mahdollinen ehdokas, ehdokas vai neuvotteluluja koskevia neuvotteluja käyvä ehdokas).

Poliittisella vuoropuhelulla oli vähäinen vaikutus oikeusvaltion alalla

61

Komissio perusti työryhmiä käsittelemään muun muassa seuraavia aloja: oikeuslaitoksen riippumattomuus, syyttäjälaitoksen puutteet ja korruptio oikeuslaitoksessa ja poliisivoimissa. Lisäksi Montenegron ja Serbian tapauksissa (neuvosto oli molempien kohdalla hyväksynyt liittymisneuvottelujen aloittamisen, ks. **taulukko 4**) vakautus- ja assosiaatioprosessi, neuvotteluluja 23 ja 24 koskevat toimitasuunnitelmat ja IPA olivat tietystä määrin lisänneet maiden valmistautuneisuutta oikeuslaitoksen uudistamiseen sekä korruption ja järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaan.

62

Niissä maissa, joiden kanssa liittymisneuvottelut eivät vielä ole alkaneet, EU:n ja Länsi-Balkanin yhteisillä työryhmillä oli vähäinen vaikutus poliittisen tahdon heittämiseen oikeusvaltioperiaatteen edistämiseksi, kuten **laatikosta 15** ilmenee.

Laatikko 15

Poliittisen vuoropuhelun rajoitteet oikeusvaltion alalla**Bosnia ja Hertsegovina**

Poliittinen vuoropuhelu ei ollut kaikilta osin vaikuttavaa poliittisten ja institutionaalisten haasteiden vuoksi. Toimivien ja kestävyysperiaatteen mukaisten instituutioiden perustamisessa oli edistytty jonkin verran⁶⁵, mutta edistystä tapahtui vain vähän oikeusjärjestelmän uudistuksen alalla. Oikeuslaitos kärsi edelleen jatkuvista puutteista, jotka liittyivät riippumattomuuteen, poliittiseen ohjailuun ja tehottomuuteen⁶⁶.

Kosovo

Vaikka oikeusvaltioperiaate oli tärkeimpänä prioriteettina Kosovossa⁶⁷, edistyminen korruption ja järjestäytyneen rikollisuuden torjunnassa kärsi huomattavia takaiskuja, kuten eri kertomuksista ilmenee⁶⁸. Poliittinen vuoropuhelu ei ollut toistaiseksi osoittautunut vaikuttavaksi pyrittäessä muuttamaan maassa vallitsevaa käytäntöä jättää rankaisematta rikoksista. Tämä johtui erityisesti siitä, että oikeuslaitos ei ollut riippumaton ja korruption ja järjestäytyneen rikollisuuden torjunnassa saatiin aikaan vain vähän tuloksia⁶⁹.

65 Vuoden 2015 edistymiskertomus, s. 9 ja 12.

66 Vuoden 2015 edistymiskertomus, s. 12, 15, 16 ja 17.

67 Monivuotinen ohjeellinen suunnitteluasiakirja 2011–2013, Kosovo.

68 Vuoden 2014 edistymiskertomuksessa todetaan, että erityistä huomiota olisi kiinnitettävä oikeusvaltioperiaatteen vahvistamiseen (...) sekä järjestäytyneen rikollisuuden ja korruption torjunnan tehostamiseen.

69 Vuoden 2015 edistymiskertomus, s. 12, 15, 16 ja 18. Saate, vuoden 2014 edistymiskertomus.

Julkishallinnon uudistamista koskevalla poliittisella vuoropuhelulla saatiin aikaan jonkin verran edistystä

63

Julkishallinnon uudistamista koskevaa poliittista vuoropuhelua käytiin vakautus- ja assosiaatiosopimusten (SAA) puitteissa. Komissio toimi kumppanuussuhteessa edunsaajaviranomaisten kanssa koko Länsi-Balkanin alueella ja perusti onnistuneesti niin sanottuja julkishallinnon uudistamisen erityisryhmiä.

64

Nämä erityisryhmät käsittelivät järjestelmällisesti strategista kehystä, joka liittyi julkishallinnon uudistamiseen, julkisiin palveluihin ja henkilöstöressurssien hallintoihin, toimintapolitiikan kehittämiseen ja koordinointiin, palvelujen tuottamiseen kansalaisille ja yrityksille, julkishallinnon tilivelvollisuuteen sekä julkisten varojen hoitoon. Erityisryhmä perustettiin vuonna 2010 entiseen Jugoslavian tasavaltaan Makedoniaan, vuonna 2012 Albaniaan, vuonna 2013 Kosovoon, vuonna 2014 Montenegroon ja Serbiaan ja vuonna 2015 Bosnia ja Hertsegovinaan.

65

Tilintarkastustuomioistuimen tavoitteena oli arvioida aiempien erityiskertomusten havaintojen, komission arviointien ja vuonna 2015 suoritettun lisätarkastustyön pohjalta, oliko komissio edistänyt IPA-ohjelman avulla hallinnollisten valmiuksien vahvistamista Länsi-Balkanin alueella. Tarkastus kattoi IPA I:n (2007–2013), mutta siinä otettiin myös huomioon IPA II:n (2014–2020) alkuvaihe. Tilintarkastustuomioistuin keskittyi keskeisiin aloihin eli oikeusvaltioperiaatteeseen ja julkishallinnon uudistamiseen.

66

Tilintarkastustuomioistuin totesi, että EU:n liittymistä valmisteleva tuki oli yleisesti ottaen vaikuttavaa ja että IPA I:n avulla osittain vahvistettiin hallinnollisia valmiuksia alueella, huolimatta huomattavista puutteista, jotka tyypillisesti liittyvät Länsi-Balkanin maiden kansallisiin viranomaisiin.

67

Komission suorittaman hallinnoinnin osalta voidaan todeta, että IPA I -tavoitteet eivät aina olleet riittävän tarkkaan määritettyjä ja mitattavissa olevia. Ohjelmat ja hankkeet perustuivat tarpeisiin, mutta joidenkin edunsaajien suorittamisessa oikeusvaltion alaa koskevissa arvioinneissa ilmeni huomattavia puutteita (kohdat 16–23).

68

IPA I -varojen käyttöä hidastivat joissakin maissa heikot hallinnolliset valmiudet. Hajautetun täytäntöönpanon tapauksessa hidastumisen syynä olivat tiukat EU-varojen hallintointiin liittyvät vaatimukset (kohdat 24–26).

Suositus 1 **Tavoitteet. Välillinen hallinnointi**

Komission olisi IPA II:n yhteydessä asetettava erityiset tavoitteet, jotka perustuvat tärkeysjärjestykseen asetettuihin painopisteisiin ja mitattavissa oleviin tavoitearvoihin.

Kun komissio havaitsee, että hallinnolliset valmiudet ovat heikot, sen olisi hallinnointivaatimuksia yksinkertaistaakseen sovellettava välillistä hallinnointia valikoivasti. Tässä yhteydessä olisi otettava huomioon kyseessä olevien varojen määrä ja hajautettuun hallintointiin siirrettävien hankkeiden monimutkaisuus ja poliittinen arkaluontoisuus.

Päätelmät ja suositukset

69

Komissio ei IPA I:n yhteydessä ottanut systemaattisesti käyttöön tiukkoja ehtoja eikä kohdistanut niihin seurantaa. Komission IPA-hankkeiden täytäntöönpanoon kohdistama seuranta oli vaikuttavaa, joskin tulospainotteisen seurannan yhteydessä suoritettavassa raportoinnissa ilmeni joitakin puutteita. IPA-arviointien johtopäätösten ja suositusten seuranta oli myös osittain vaikuttavaa komissiossa. Komissio pystyi myös tukemaan avunantajien koordinoitua vaikuttavasti, huolimatta huomattavista edunsaajien tasolla ilmenneistä puutteista (kohdat 27–37).

Suositus 2 Ehdot. Seuranta. Arviointi

Komission olisi sovellettava relevantteja ehtoja alan, ohjelman ja hankkeen tasolla ja kohdistettava niihin seurantaa. Se voisi esimerkiksi tarvittaessa soveltaa tuleviin IPA-määrärahoihin nettomääräistä alennusta, keskeyttää maksut, peruuttaa hankkeet, joiden osalta ei ole vielä tehty sopimusta, ja seurata systemaattisesti, täyttääkö hanke ennalta määritetyt ehdot. Komission olisi kohdistettava systemaattista seurantaa arkaluontoisiin ohjelmiin ja hankkeisiin ja lisäksi suoritettava tukitoimenpiteiden osalta ulkoisia arviointeja painopistealoilla Länsi-Balkanin maissa.

70

IPA-välineellä saatiin yleisesti ottaen aikaan Länsi-Balkanin maiden hallinnollisiin valmiuksiin liittyvät tuotokset, jotka olivat tavoitteena sopimuksissa. Lisäksi tuki, jota välineen avulla annettiin oikeusvaltioperiaatteen ja julkishallinnon uudistamisen edistämiseksi, oli osittain kestävä (kohdat 42–57).

71

Oikeusvaltioperiaatetta koskevissa hankkeissa komissio ei käyttänyt ehtoja riittävästi, ja lisäksi IPA I -rahoitus oli suhteellisen vähäistä oikeusvaltioperiaatteeseen liittyvillä keskeisillä aloilla. Näitä ovat esimerkiksi tiedotusvälineiden vapaus, syyttäjälaitos sekä korruption ja järjestäytyneen rikollisuuden torjunta. Hankkeiden kestävyttä heikensivät myös edunsaajien poliittisen tahdon puute instituutioiden uudistamiseen, riittämätön budjetti ja henkilöstö sekä huono koordinaatio (kohdat 43–52).

72

Julkishallinnon uudistamisen alalla komissio onnistui muuntamaan monia hanketuotoksia kestäviksi tuloksiksi. Komissio olisi voinut enemmän kannustaa edunsaajia hyödyntämään IPA-välinettä oppimiskeinona muualla julkishallinnossa, vaikka tämä ei nimenomaisesti ollutkaan IPA-tuen tavoitteena (kohdat 53–58).

Päätelmät ja suositukset

Suositus 3 Yhteenvedo. Resurssit

Komission olisi poliittisen vuoropuhelun sekä IPA I:n ja II:n puitteissa saatava edunsaajamaat osoittamaan voimakkaampaa poliittista sitoutumista, niin että nämä laatisivat uskottavan yhteenvedon tehokkaista tutkintatoimista, syytteenpanoista ja lopullisista tuomioista korkean tason korruptioon ja järjestäytyneeseen rikollisuuteen liittyvissä tapauksissa. Sen olisi tätä varten vaadittava, että jokainen edunsaaja kehittää yhteenvedoan edelleen. Kehittäminen olisi tehtävä poliittisen vuoropuhelun puitteissa ja sillä olisi oltava vaikutus tuleviin jäsenvaltiokohtaisiin IPA-määrärahoihin ja muista mahdollisista lähteistä saataviin EU-rahoituksiin.

Lisäksi, kun poliittinen sitoutuminen on nähtävissä ja varojen käyttökapasiteetti on parantunut, komission olisi kohdennettava resursseja paremmin niillä oikeusvaltioperiaatteen keskeisillä aloilla, joilla tilintarkastustuomioistuimien havaitsema merkittävää tuen tarvetta: korruptiontorjunta ja järjestäytynyt rikollisuus (painottaen erityisesti syyttäjälaitosta) sekä tiedotusvälineiden vapaus.

73

Alueellisen yhteistyön edistäminen ja hallinnollisten valmiuksien vahvistaminen koko alueella on erittäin tärkeää, ja komissio onkin kannustanut siihen muun muassa Länsi-Balkanin investointikehyksen kautta (kohdat 19, 39 ja 55).

74

Tarkastuksen kattamalla jaksolla alueellisella yhteistyöneuvostolla ei kuitenkaan ollut merkittävää vaikutusta kentällä. Julkishallinnon alueellisen koulun (ReSPA) osalta oli vielä liian varhaista todeta, oliko sen avulla parannettu hallinnollisia valmiuksia Länsi-Balkanin maissa (kohdat 39, 45 ja 57).

Suositus 4 Alueellinen yhteistyö

Komission olisi tuettava alueellista yhteistyötä IPA I:n ja IPA II:n puitteissa. Komission olisi erityisesti varmistettava, että sen alueelliselle yhteistyöneuvostolle ja ReSPAlle maksama rahoitus tuottaa mitattavissa olevia ja kestäviä tuloksia kentällä.

75

Länsi-Balkanin maiden poliittisella vuoropuhelulla oli useissa tapauksissa vähäinen vaikutus oikeusvaltioperiaatteen edistämiseen. Sen avulla edistettiin jonkin verran julkishallinnon uudistamista (kohdat 59–64).

Suositus 5 Poliittinen vuoropuhelu

Komission olisi IPA-välineiden puitteissa hyödynnettävä poliittista vuoropuhelua tukeakseen tulosten aikaansaamista oikeusvaltioperiaatteen ja julkishallinnon uudistuksen aloilla.

Tilintarkastustuomioistuimen jaosto III on tilintarkastustuomioistuimen jäsenen Karel PINXTENIN johdolla hyväksynyt tämän kertomuksen Luxemburgissa 12. heinäkuuta 2016 pitämässään kokouksessa.

Tilintarkastustuomioistuimen puolesta



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
presidentti

Keskeiset tapahtumat EU:n ja Länsi-Balkanin välisissä suhteissa

2000	<ul style="list-style-type: none"> 1. kesäkuuta – Santa Maria da Feirassa kokoontunut Eurooppa-neuvosto toteaa, että kaikki vakautus- ja assosiaatioprosessiin osallistuvat maat ovat mahdollisia EU-jäsenyyskandidaatteja.
2001	<ul style="list-style-type: none"> 1. huhtikuuta – Sotarikoksista, vallan väärinkäytöstä ja korruptiosta syytetty ja etsintäkuulutettu entisen Jugoslavian presidentti Slobodan Milosevic pidätetään.
	<ul style="list-style-type: none"> 13. elokuuta – Ohrid-puitesopimuksella sinetöidään rauha entisen Jugoslavian tasavallan Makedonian ja maan albaaniyhteisön välillä.
2003	<ul style="list-style-type: none"> 20. kesäkuuta – Thessalonikissa kokoontunut Eurooppa-neuvosto vahvistaa Länsi-Balkanin maiden eurooppalaisen tulevaisuuden.
2004	<ul style="list-style-type: none"> 22. maaliskuuta – Entinen Jugoslavian tasavalta Makedonia hakee EU:n jäsenyyttä.
	<ul style="list-style-type: none"> 1. huhtikuuta – Vakautus- ja assosiaatiosopimus tulee voimaan entisen Jugoslavian tasavallan Makedonian kanssa.
2005	<ul style="list-style-type: none"> 16. joulukuuta – Neuvosto vahvistaa, että entisen Jugoslavian tasavallasta Makedoniasta tulee ehdokasmaa.
2006	<ul style="list-style-type: none"> 3. kesäkuuta – Montenegro julistautuu itsenäiseksi itsenäisyyttä puoltavan kansanäänestyksen jälkeen.
2007	<ul style="list-style-type: none"> 1. tammikuuta - IPA I tulee voimaan.
	<ul style="list-style-type: none"> 26. helmikuuta – Asiassa Bosnia ja Hertsegovina vs. Serbia ja Montenegro Kansainvälinen tuomioistuin antaa tuomion, jonka mukaan Srebrenican joukkomurha oli kansanmurha, mutta se vapautti vastaajan vastuusta massamurhaan.
2008	<ul style="list-style-type: none"> 17. helmikuuta – Kosovo julistautuu itsenäiseksi.
	<ul style="list-style-type: none"> 11. heinäkuuta – Komissio ja EU:n jäsenvaltiot lupaavat Kosovon avunantajakonferenssissa lähes 800 miljoonaa euroa erityisesti Kosovon tukemiseen.
	<ul style="list-style-type: none"> 15. joulukuuta – Montenegro hakee EU-jäsenyyttä.
2009	<ul style="list-style-type: none"> 1. huhtikuuta - Vakautus- ja assosiaatiosopimus tulee voimaan Albanian kanssa.
	<ul style="list-style-type: none"> 24. huhtikuuta – Albania hakee EU-jäsenyyttä.
	<ul style="list-style-type: none"> 22. joulukuuta – Serbia hakee EU-jäsenyyttä.
	<ul style="list-style-type: none"> 22. joulukuuta – Euroopan ihmisoikeustuomioistuin tuomitsee Bosnia ja Hertsegovinan vähemmistöyhteisöihin kuuluvien kansalaisten demokraattisten oikeuksien loukkaamisesta.
2010	<ul style="list-style-type: none"> 1. toukokuuta - Vakautus- ja assosiaatiosopimus tulee voimaan Montenegron kanssa.
	<ul style="list-style-type: none"> 22. heinäkuuta – Kansainvälinen tuomioistuin antaa neuvoo-antavan lausunnon, jonka mukaan Kosovon yksipuolinen itsenäiseksi julistautuminen ei riko kansainvälistä lakia.
	<ul style="list-style-type: none"> 17. joulukuuta – Neuvosto vahvistaa Montenegrolle ehdokasmaan aseman.
2011	<ul style="list-style-type: none"> 26. toukokuuta ja 20. heinäkuuta – entisen Jugoslavian alueen kansainvälisen rikostuomioistuimen etsimät merkittävät Serbian sotarikolliset pidätetään.

2012	o 1. maaliskuuta – Eurooppa-neuvosto vahvistaa Serbialle ehdokasmaan aseman.
	o 29. kesäkuuta – Montenegron liittymisneuvottelut alkavat virallisesti.
2013	o 19. huhtikuuta – Kosovon ja Serbian pääministerit allekirjoittavat Brysselin sopimuksen, jolla normalisoidaan maiden väliset suhteet.
	o 1. syyskuuta - Vakautus- ja assosiaatiosopimus tulee voimaan Serbian kanssa.
2014	o 1. tammikuuta - IPA II tulee voimaan.
	o 21. tammikuuta – Serbian liittymisneuvottelut alkavat virallisesti.
	o 27. kesäkuuta – Neuvosto vahvistaa Albanialle ehdokasmaan aseman.
	o 15. heinäkuuta – Uusi komission puheenjohtaja ilmoittaa, että Euroopan unioniin ei liity uusia maita ennen vuotta 2020.
2015	o 28. elokuuta – Länsi-Balkanin huippukokous Berliinissä.
	o 1. kesäkuuta - Vakautus- ja assosiaatiosopimus tulee voimaan Bosnia ja Hertsegovinan kanssa.
2016	o 20. elokuuta – Länsi-Balkanin huippukokous Wienissä.
	o 15. helmikuuta – Bosnia ja Hertsegovina hakee EU-jäsenyyttä.
	o 30. maaliskuuta – Länsi-Balkanin huippukokous Durrëssissä Albaniassa.
	o 1. huhtikuuta - Vakautus- ja assosiaatiosopimus tulee voimaan Kosovon kanssa.

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin Euroopan komission tietojen perusteella.

Tarkastusotos: IPA I:n kansalliset hankkeet

Nro	Edunsaaja	Hanke	IPA päätösvuosi	Määrä (euroa)
Oikeusvaltioperiaate				
1	Albania	Euroopan yhteisön poliisiapuoperaatio Albaniassa (PAMECA III)	2007	6 768 790
2		Korruptiontorjuntahanke Albaniassa (PACA)	2008	2 000 000
3		Rahanpesun torjuntaan ja talousrikollisuuden tutkintaan luotujen rakenteiden tukeminen	2009	1 500 000
4		Kansalaisyhteiskuntaa tukeva väline – kansalaisaloitteet ja valmiuksien kehittäminen	2009	1 500 000
5		Tuki todistajien suojeluun	2009	554 199
6		Euroopan yhteisön poliisiapuoperaatio Albaniassa (PAMECA IV)	2009	1 000 000
7		EURALIUS III: Tekninen tuki oikeusjärjestelmälle	2009	2 300 000
8		Uuden vankilan rakentaminen Fieriin	2010	9 654 814
9		Asianhallintajärjestelmä Albanian valtakunnansyyttäjänvirastoon	2010	990 396
10		Oikeuspalatsin rakentaminen Tiranaan	2012	0
11	Bosnia ja Hertsegovina	Yhteinen koulutus: rahanpesun selvittelykeskus ja rikostutkintayksikkö valtion tiedustelu- ja suojeluvirastossa (SIPA), syyttäjät, rahoitusalan sääntelyvirastot ja -laitokset	2007	392 973
12		Sotarikostuomioistuimen rahoittaminen (valtion tuomioistuin)	2008	2 999 599
13		Tuki poliisivoimien koordinoitiosastolle	2008	1 200 000
14		Korruption ehkäisemiseen ja torjuntaan tarvittavien hallinnollisten valmiuksien vahvistaminen	2009	488 048
15		Vastuullisen journalismin harjoittama valvonta: korruptiontorjunta ja tiedotusvälineet	2009	102 923
16		Korkean turvaluokan valtionvankilan rakentaminen Sarajevoon – Vaihe II	2010	5 150 000
17		Korkean tason tuomari- ja syyttäjäneuvosto	2010	1 000 000
18		Twining-apu poliisivoimien koordinoitiosastolle	2008	1 200 000
19		Tuki lainvalvontaviranomaisille	2010	6 999 999
20		Parlamenttien valmiuksien tehostaminen Euroopan unioniin liittymisen yhteydessä	2012	3 499 966
21	entinen Jugoslavian tasavalta Makedonia	Tuki strategisten seuranta-asiakirjojen laatimiseen sekä tuki vastaavien korruption ja eturistiriitojen ehkäisyä ja torjumista koskevien toimintasuunnitelmien laatimiseen	2008	165 968
22		EU:n parhaita käytäntöjä koskeva tietojenvaihto korruptiontorjunnan seurannan alalla paikallistasolla	2009	138 500

Nro	Edunsaaja	Hanke	IPA päätös vuosi	Määrä (euroa)
Oikeusvaltioperiaate				
23	Montenegro	Tuki korruption vastaisen strategian ja toimintasuunnitelman täytäntöönpanolle	2012	700 000
24		Korruptio paikallishallinnossa – nollatoleranssi!	2012	190 308
25	Serbia	Poliisiuudistus: sisäiset asiat	2007	1 000 000
26		Oikeusjärjestelmän tehokkuuden ja avoimuuden parantaminen (tuomioistuimet)	2007	2 643 064
27		Korruption torjunta	2008	2 147 000
28		Avoimuuden ja tehokkuuden parantaminen (syyttäjät ja rangaistusjärjestelmä)	2008	1 891 517
29		Tuki kansalaisyhteiskunnalle (I ja II)	2007 2008	1 983 458
YHTEENSÄ:				60 161 522
Julkishallinnon uudistaminen				
1	Albania	Tuki Albanian julkishallintoministeriölle (DOPA)	2008	958 892
2		Tuki Albanian julkishankintojen, toimilupien ja julkisten huutokauppojen järjestelmille	2008	899 076
3		Albanian kansalliskokouksen vahvistaminen	2010	1 454 147
4		Tuki Albanian tullihallinnolle	2011	1 424 496
5		Uudenaikaisen varainhoitoa ja -valvontaa sekä julkistalouden tarkastusta koskevan järjestelmän täytäntöönpano	2012	2 500 000
6	Bosnia ja Hertsegovina	Julkishallinnon uudistuksen koordinoituviraston valmiuksien kehittäminen	2007	1 824 961
7		Maanlaajuisen, julkisen varainhoidon sisäistä valvontaa koskevan strategian laatiminen ja täytäntöönpano	2007	1 105 904
8		Julkisyhteisöjen valmiuksien kehittäminen ja julkista taloutta käsittelevät tilastot	2009	1 603 790
9		Läpinäkyvyyttä ja tilivelvollisuutta koskevat ohjelmat	2010	445 253
10		Tuki julkishallinnon uudistuksen koordinoinnille ja täytäntöönpanolle	2011	476 450

Nro	Edunsaaja	Hanke	IPA päätösvoosi	Määrä (euroa)
Julkishallinnon uudistaminen				
11	Entinen Jugoslavian tasavalta Makedonia	Tekninen apu IPA:n koulutus- ja tukirakenteelle	2007	856 280
12		Instituutioiden valmiuksien vahvistaminen toimenpideohjelmien hallinnoimiseksi ja toteuttamiseksi	2008	1 599 710
13		Tuki julkisten hankintojen järjestelmälle	2008	986 442
14		Tekninen apu tietoyhteiskunnan ja hallinnon ministeriölle sekä kansallisen koulutuskoordinaation järjestelmän täytäntöönpanon vahvistaminen	2009	1 095 000
15	Montenegro	Julkisten hankintojen järjestelmän lisäkehittäminen ja -vahvistaminen	2009	1 080 017
16		EU:n rahoitusapuun liittyvien hallinto- ja valvontajärjestelmien vahvistaminen	2009 2010 2013	2 000 000
17		Valtiontalouden tarkastuselimen vahvistaminen	2014	751 068
18		Tarkastusten laadunvalvonta valtiontalouden tarkastuselimestä	2014	250 000
19		EU-varojen hallinnoinnin ja yleisten hallintomenettelyjen vahvistaminen	2014	1 261 500
20	Serbia	Kunnallinen tukiohjelma	2007	22 501 150
21		Tuki julkisten hankintojen virastolle	2007	116 650
22		Tuki julkisen varainhoidon sisäisen valvonnan kehittämiseksi	2008	2 000 000
23		Tullivalvontaosaston harmonisointi EU:n lainvalvontaviranomaisten standardien, organisaation ja operatiivisten menetelmien kanssa	2008	1 399 641
YHTEENSÄ:				48 590 427

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin Euroopan komission tietojen perusteella, 30. kesäkuuta 2015.

Tarkastusotos: IPA I:n alueelliset ohjelmat

Nro	Usean edunsaajan ohjelma Länsi-Balkanilla	IPA päätösvuosi	Sopimuksen mukainen määrä (euroa)
1	Alueellinen yhteistyöneuvosto	2008 - 2013	18 641 100
2	Länsi-Balkanin investointikehys	2008 - 2014	305 000 000
3	Julkishallinnon alueellinen koulu (ReSPA)	2010 - 2013	5 900 000
YHTEENSÄ:			329 541 100

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin Euroopan komission tietojen perusteella, 30. kesäkuuta 2015. Sopimusten mukaiset määrät vastaavat sopimusten mukaisten määrien kokonaismäärää kyseisten ohjelmien kaikkien hankkeiden kohdalla.

Tiivistelmä

VIII

Komissio haluaa huomauttaa, että ehdollisuutta on sovellettu tarvittaessa ja tarkoituksenmukaisella tasolla laajentumispolitiikan tavoitteiden saavuttamiseksi mahdollisimman tehokkaasti, usein vaikeissa poliittisissa tilanteissa.

Rahoitustasojen osalta komissio haluaa huomauttaa, että asianomaisille aloille annettu rahoitus oli tarkoituksenmukainen, kun otetaan huomioon vaadittujen suurten investointien suhteellisen pieni määrä sekä nykyisen vastaanotokyvyn asettamat rajat. Tiedotusvälineiden vapauteen, kansalaisyhteiskuntaan sekä korruption ja järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaan tarvitaan ennen kaikkea tekniseen apuun perustuvaa asiantuntijaneuvontaa, mitä annettiin IPA:n kautta – ei suuria investointeja.

X

Komissio haluaa painottaa, että alueen maat perustivat alueellisen yhteistyöneuvoston ennen kaikkea foorumiksi, jossa ne voivat tavata ja keskustella yhteisistä haasteista, ja tämä tavoite on toteutunut.

Johdanto

09

Komissio haluaa korostaa, että laajentumisprosessi on tiukka mutta reilu prosessi, joka perustuu vakiintuneisiin kriteereihin ja aiemmin saatuihin kokemuksiin. Jokaista maata arvioidaan sen omien ansioiden perusteella. Laajentumisprosessissa tällä hetkellä mukana olevien maiden kohtaamat haasteet ovat sellaisia, ettei mikään näistä maista ole valmis liittymään Euroopan unioniin nykyisen komission toimikaudella, joka päättyy vuoden 2019 lopussa. Neuvosto toisti joulukuussa 2015 väitteensä, jonka mukaan laajentuminen on edelleen yksi EU:n keskeisistä periaatteista, ja nosti esiin EU:n yksiselitteisen sitoumuksen, joka koskee laajentumista Länsi-Balkanille.

Huomautukset

23

Komissio haluaa huomauttaa, että kaikilla mailla on oikeusvaltioperiaatetta koskevia strategioita. Niillä kaikilla ei kuitenkaan välttämättä ole yleistä tai ajantasaistettua strategiaa oikeusalalla.

Laatikko 4 – Kokemus hajautetusta hallinnoinnista IPA I:n yhteydessä

Entinen Jugoslavian tasavalta Makedonia

Komissio haluaa korostaa, että sopimusasiakirjojen tarkistusmenettelyä on parannettu, jotta hankkeiden raukeamisen riski pienenesi, ja menettely on valikoivampi IPA II:n varojen hajauttamisessa. Komissio myös valvoo tarkasti kansallisten viranomaisten laatimia hankintasuunnitelmia ja antaa neuvoja hankkeiden priorisointiin. Lisäksi komissio valvoo kansallisten viranomaisten laatimaa hajautetun täytäntöönpanojärjestelmän toimintasuunnitelmaa ja puuttuu kaikkiin IPA:n täytäntöönpanoon liittyviin ongelmiin.

Laatikko 4 – Kokemus hajautetusta hallinnoinnista IPA I:n yhteydessä

Serbia

Hajautetun täytäntöönpanojärjestelmän tarkoituksena oli IPA I:n yhteydessä, että kansalliset viranomaiset hallinnoivat IPA-varoja.

Siksi akkreditointiprosessiin ei kuulunut kattavaa maakohtaista julkisen talouden hoidon arviointia, joka sisällytettiin vasta IPA II:n oikeudelliseen kehykseen.

On huomattava, että Serbian tapauksessa komissio jatkoi hajautetun täytäntöönpanojärjestelmän rakenteiden valvontaa seuraamalla avoimia ongelmia ja ryhtymällä korjaaviin toimenpiteisiin. Esimerkiksi vuonna 2015 erään keskeisen rakenteen (tarkastusviranomaisen) jatkuvien puutteiden vuoksi komissio päätti keskeyttää hallinnointivaltuuksien voimassaolon, koska järjestelmällä ei voitu taata EU:n varojen asianmukaista käyttöä.

28

Komissio haluaa huomauttaa, että ehdollisuutta on sovellettu tarvittaessa ja tarkoituksenmukaisella tasolla laajentumispolitiikan tavoitteiden saavuttamiseksi mahdollisimman tehokkaasti, usein vaikeissa poliittisissa tilanteissa.

Laatikko 6 – Tiukat ehdot eivät olleet käytössä IPA I:n yhteydessä

Serbia

Vuoden 2012 IPA-ohjelmasuunnittelusta lähtien ehtoja on käytetty kohdennetulla tavalla. Ne määritetään selkeästi ala- tai hankeasiakirjoissa mitattavissa olevalla tavalla, ja ne astuvat voimaan täytäntöönpanon aikana. Tällä tavalla varmistetaan, että rahoitusta annetaan ainoastaan huolellisesti suunnitelluille hankkeille (toimille). Ohjelmasuunnittelussa on lykätty lukuisia hankkeita, koska keskeiset ennakoedellytykset eivät ole täyttyneet.

36

Komissio on osittain samaa mieltä. Komissio seuraa yleisenä periaatteena järjestelmällisesti kaikkia arviointeja erityisesti yksityiskohtaisen suositus- ja seurantatoimenpidetaulukon avulla. Komissio haluaa myös huomauttaa, että tulosperusteinen seurantajärjestelmä perustuu yleisiin kysymyksiin, joita voidaan käyttää kaikkien maiden ja/tai alojen kohdalla. Tasapainoisemman näkemyksen saamiseksi voidaan kuitenkin käyttää asiantuntijoita, joilla on asiaan liittyvää erityiskokemusta.

37

Komissio huomauttaa, että julkishallinnon uudistamisen alalla on parhaillaan meneillään kattava strateginen arviointi.

Laatikko 7 – Rahoittajien alueellinen koordinointi Länsi-Balkanin alueella

Alueellinen yhteistyöneuvosto

Komissio haluaa huomauttaa, että alueellinen yhteistyöneuvosto järjesti useita alakohtaisia alueellisia keskustelutilaisuuksia, mukaan lukien erityisen rahoittajien koordinoitkokouksen. Näillä toimenpiteillä on osaltaan annettu alueellista näkökulmaa rahoittajien tuelle.

Alueellinen yhteistyöneuvosto on perustanut rahoittajatietokannan (SEEDAD). Betaversio valmistui joulukuussa 2015, ja tietokanta esiteltiin rahoittajayhteisölle maaliskuussa 2016 pidetyssä rahoittajien koordinoitkokouksessa. (<http://www.rcc.int/seedad/>)

40

Vaikka rahoittajien koordinoitiprosessissa oli joitakin puutteita, jotka johtuivat kansallisista viranomaisista, sillä ei ollut vaikutusta IPA-rahoitustuen asianmukaiseen täytäntöönpanoon komission ja EU:n edustustojen tuen ansiosta.

Laatikko 8 – Rahoittajien koordinointi ei ollut vaikuttavaa edunsaajien tasolla

Kosovo

Komissio on samaa mieltä siitä, että Kosovon hallituksen ”rahoittajien apua koordinoivat mekanismit eivät olleet täysin toimintavalmiit” vuoden 2011 lopussa, vaikka onkin otettava huomioon, että sen jälkeen on tapahtunut edistystä, ja rahoittajia on kuultu uudesta, parannellusta rahoittajien koordinoitua koskevasta säädöksestä, joka hyväksyttiin kesäkuussa 2015. EU:n toimisto on myös tukenut kansallisia viranomaisia.

43

Komissio huomauttaa, että oikeusvaltion arkaluonteisella alalla täysipainoinen ja jatkuva poliittinen sitoutuminen hankkeen päättymispäivään asti ja sen jälkeen ovat olennaisia kestävien tulosten varmistamisen kannalta.

44

Komissio haluaa huomauttaa, että se on poliittisen vuoropuhelunsa avulla kannustanut järjestelmällisesti poliittisen tuen antamista edunsaajien oikeusvaltioperiaatetta koskeville uudistuksille. Vaikka tässä vuoropuhelussa ei käsitellä suoraan hankkeisiin liittyviä ongelmia, sillä on suora vaikutus poliittisten olosuhteiden asianmukaisuuteen tai niiden kehittämiseen.

Komissio haluaa lisäksi korostaa sitä, kuinka haasteellista on asettaa tiukkoja ehtoja siten, ettei rajoiteta liiallisesti oikeusvaltioperiaatetta koskevaa rahoitustukea. Tähän tarvitaan huolellista kalibrointia poliittisen vuoropuhelun, ohjelmasuunnittelun ja hankkeiden toteutuksen kautta.

45

Komissio huomauttaa, että alueellinen yhteistyöneuvosto perusti Länsi-Balkanin oikeusministeriöiden kanssa oikeusalan työryhmän, joka hyväksyi alueellisen oikeusalan toimintasuunnitelman. Ne perustivat kaksi alueellista verkostoa (oikeusalan koulutuslaitokset ja sovittelijoiden järjestöt), joiden tehtävä on työskennellä toimintasuunnitelman toteutuksen parissa. Alueellinen yhteistyöneuvosto on myös pyytänyt julkisen hallinnon Eurooppa-instituuttia, Euroopan juridista koulutusverkostoa ja Euroopan neuvostoa kehittämään seminaareja ja materiaalia tuomareille ja syyttäjille.

49

Komissio haluaa korostaa, että yhteenvedon laatimiseen tarvitaan viranomaisten kestävä ja pitkäaikaista poliittista sitoutumista.

Kosovon osalta komissio haluaa viitata tuoreeseen kertomukseensa Kosovon edistymisestä viisumipakon poistamista koskevan toimintasuunnitelman vaatimusten täyttämiseksi, mukaan lukien korruption ja järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaa koskevan yhteenvedon laatiminen (COM(2016) 276 final).

Laatikko 10 – IPA I -hankkeen tulokset korruption torjunnassa

Korruptiontorjuntahanke, Albania

Komissio on osittain eri mieltä. Hanke ei itsessään täyttänyt tavoitteita, jotka liittyvät esimerkiksi havaittavan korruptiotason alenemiseen tai omaisuuden takavarikoinnin lisääntymiseen, jotka ovat pidemmän aikavälin tuloksia. Sen sijaan hankkeen muissa tärkeissä tavoitteissa onnistuttiin, millä on ollut positiivinen vaikutus korruption torjuntaan Albaniassa. Tuoreessa korruptionvastaisen IPA-tuen temaattisessa arvioinnissa todettiin, että hanke ”myötävaikuttanut korruption torjuntaan koulutusosalalla”, ja annettiin myönteinen arvio sen osuudesta GRECON ja Moneyvalin suositusten täytäntöönpanossa.

52

Komissio haluaa huomauttaa, että se on tukenut jatkuvasti kansalaisjärjestöjä IPA-tuella kaikilla aloilla, mukaan lukien demokratia ja oikeusvaltioperiaate, myös useita maita koskevien ohjelmien kautta. Tuessa on erittäin tärkeää ottaa huomioon kansalaisyhteiskunnan vastaanottokyky.

Muiden mainittujen alueiden rahoitustasojen osalta komissio haluaa huomauttaa, että myönnetty rahoitus oli tarkoituksenmukainen, kun otetaan huomioon vaadittujen suurten investointien suhteellisen pieni määrä sekä nykyisen vastaanottokyvyn asettamat rajat. Näillä aloilla tarvitaan ennen kaikkea tekniseen apuun perustuvaa asiantuntijaneuvontaa, mitä annettiin IPA:n kautta, sekä vahvaa poliittista sitoutumista – ei suuria investointeja.

58

Komissio haluaa huomauttaa, että tilintarkastustuomioistuimen mainitsemat rakenteet, ”jotka oli varta vasten perustettu IPA-varojen hallintaan”, koskevat etupäässä hajautettua hallintoa, ja siksi niitä on vain tietyissä maissa. Komissio korostaa myös, että on tärkeää kannustaa kansallisia viranomaisia ottamaan mahdollisuuksien mukaan käyttöön tällaisten rakenteiden parhaita käytäntöjä.

Komissio haluaa huomauttaa, että hyvän julkisen talouden hoidon edistäminen ei rajoitu IPA I:n käyttöön. Lokakuussa 2013 laaditussa uudessa ”perusasiat ensin” -laajentumisstrategiassa painotetaan erityisesti kaikkia talouden ohjauksen muotoja, mukaan lukien julkisen talouden hoito ja julkiset hankinnat EU:n vaatimusten mukaisesti. Tätä valvotaan tarkasti asianmukaisten rakenteiden kautta.

Laatikko 14 – Žeželjin siltahanke, Serbia

Useimpien viivästysten on arvioitu johtuvan urakoitsijasta. Tällaisiin vaikeuksiin on äskettäin puututtu paremmalla poliittisten tavoitteiden ja ohjelmasuunnittelun välisellä yhteydellä.

61

Komissio huomauttaa, että poliittisella vuoropuhelulla voidaan ainoastaan kannustaa uudistuksiin, mutta kansalliset viranomaiset päättävät itse uudistusprosessista.

Laatikko 15 – Poliittisen vuoropuhelun rajoitteet oikeusvaltion alalla

Komission yhdistetty vastaus sekä Bosnia ja Hertsegovinaa että Kosovoa koskeviin kohtiin

Komissio huomauttaa, että Länsi-Balkanin maiden kanssa on käyty poliittista vuoropuhelua tehokkaalla ja tuloksetteisellä tavalla, ja vuoropuhelu on tuottanut edistystä vuosittaisissa laajentumispaketeissa tai edistymiskertomuksissa kuvatulla tavalla. Tässä tarkastuksessa arvioitujen uudistusten monimutkaisuuden vuoksi prosessiin tarvitaan kuitenkin aikaa, erityisesti siksi, että komission lähestymistapa perustuu ennen kaikkea laatuun eikä nopeuteen. Lisäksi uudistusten nopeus kyseessä olevissa maissa on kansallisten viranomaisten vastuulla.

Päätelmät ja suositukset

Suositus 1 – Tavoitteet. Välillinen hallinnointi

Komissio hyväksyy tämän suosituksen.

Suositus 2 – Ehdot. Seuranta. Arviointi

Komissio hyväksyy tämän suosituksen.

71

Komissio haluaa huomauttaa, että ehdollisuutta on sovellettu tarvittaessa ja tarkoituksenmukaisella tasolla laajentumispolitiikan tavoitteiden saavuttamiseksi mahdollisimman tehokkaasti, usein vaikeissa poliittisissa tilanteissa.

Rahoitustasojen osalta komissio haluaa huomauttaa, että asianomaisille aloille annettu rahoitus oli tarkoituksenmukainen, kun otetaan huomioon vaadittujen suurten investointien suhteellisen pieni määrä sekä nykyisen vastaanotokyvyn asettamat rajat. Tiedotusvälineiden vapautteen, kansalaisyhteiskuntaan sekä korruption ja järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaan tarvitaan ennen kaikkea tekniseen apuun perustuvaa asiantuntijaneuvontaa, mitä annettiin IPA:n kautta – ei suuria investointeja.

Suositus 3 – Yhteenveto. Resurssit

Komissio hyväksyy tämän suosituksen.

74

Komissio haluaa painottaa, että alueen maat perustivat alueellisen yhteistyöneuvoston ennen kaikkea foorumiksi, jossa ne voivat tavata ja keskustella yhteisistä haasteista, ja tämä tavoite on toteutunut.

Suositus 4 – Alueellinen yhteistyö

Komissio hyväksyy tämän suosituksen.

75

Komissio haluaa huomauttaa, että jos poliittisella vuoropuhelulla on ollut rajallinen vaikutus oikeusvaltioperiaatteen, tämä on johtunut pääasiassa kansallisten viranomaisten poliittisen sitoumuksen puutteesta.

Suositus 5 – Poliittinen vuoropuhelu

Komissio hyväksyy tämän suosituksen.

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),
muissa kuin EU-maissa sijaitsevista lähetystöistä (http://eeas.europa.eu/delegations/index_fi.htm),
ottamalla yhteyttä Europe Direct -palveluun (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, puhelin kioskit tai hotellit voivat periä puheluista maksun.

Maksulliset julkaisut:

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

Tapahtuma	Päivämäärä
Tarkastuksen suunnittelumuistio hyväksytty / Tarkastus alkoi	10.3.2015
Kertomusluonnos lähetetty komissioon (tai muulle tarkastuskohteelle)	6.6.2016
Lopullinen kertomus hyväksytty kuulemismenettelyn jälkeen	12.7.2016
Komission (tai muun tarkastuskohteen) viralliset vastaukset saatu kaikilla kielillä	31.8.2016

Länsi-Balkanille laajentumiseen tähtäävä EU:n politiikka on koskenut kuutta Euroopan maata, jotka ovat aikojen kuluessa kärsineet vakavista etnisistä, poliittisista ja taloudellisista konflikteista. Maiden päämääränä on liittyä Euroopan unioniin.

Tilintarkastustuomioistuin arvioi, hallinnoiko komissio IPA-välinettä Länsi-Balkanilla vaikuttavalla tavalla oikeusvaltioperiaatteen ja julkishallinnon keskeisten alojen osalta ja vahvistuivatko alueen hallinnolliset valmiudet todella IPA-välineen avulla. Lisäksi tilintarkastustuomioistuin tutki, millaisia saavutuksia EU:n ja Länsi-Balkanin välisen poliittisen vuoropuhelun avulla saatiin aikaan hallinnollisten valmiuksien vahvistamisessa.



EUROOPAN
TILINTARKASTUS
TUOMIOISTUIN



Julkaisutoimisto