

Erityiskertomus

Liittymistä valmisteleva EU:n tuki Turkille: tähän mennessä vähäisiä tuloksia

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



EUROOPAN
TILINTARKASTUS
TUOMIOISTUIN

TARKASTUSTIIMI

Tilintarkastustuomioistuin esittää erityiskertomuksissaan tulokset tarkastuksista, joita se kohdistaa EU:n toimintapolitiikkoihin ja ohjelmiin tai yksittäisten talousarvioalojen hallintaan liittyviin aihealueisiin. Tilintarkastustuomioistuin valitsee ja suunnittelee nämä tarkastustehtävät siten, 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.

Tästä tuloksellisuuden tarkastuksesta vastasi III tarkastusjaosto, jonka erikoisalana ovat ulkoiset toimet, turvallisuus ja oikeus. Tarkastusjaoston puheenjohtaja on Euroopan tilintarkastustuomioistuimen jäsen Karel Pinxten. Tarkastus toimitettiin tilintarkastustuomioistuimen jäsenen Bettina Jakobsenin johdolla, ja siihen osallistuivat kabinettipäällikkö Katja Mattfolk ja kabinettiavustaja Kim Storup, toimialapäällikkö Alejandro Ballester Gallardo, tehtävävastaava Dennis Wernerus sekä tarkastajat Nicola Berloco, Cyril Messein ja Alexandre Tan. Kielellisissä kysymyksissä avusti Fiona Urquhart.



Vasemmalta oikealle: Dennis Wernerus, Cyril Messein, Bettina Jakobsen, Kim Storup, Katja Mattfolk.

SISÄLLYS

	Kohta
Lyhenteet	
Tiivistelmä	I - X
Johdanto	1 - 11
Tarkastuksen sisältö ja tarkastustapa	12 - 17
Huomautukset	18 - 57
Komissio suunnitteli IPA-tavoitteet hyvin, mutta kohtasi vaikeuksia alakohtaisten uudistusten tukemisessa ja hyödynsi vain rajallisesti ehdollisuutta	18 - 34
Komissio määritteli IPA-tavoitteet asianmukaisella tavalla, mutta käytännössä joitakin keskeisiä tarpeita ei käsitelty riittävästi oikeusvaltioperiaatteen ja hallinnon aloilla	19 - 26
Joistakin heikkouksista huolimatta komission alakohtaista lähestymistapaa koskevat arvioinnit tarjosivat tärkeitä tietoja sen määrittelemiseksi, millä aloilla alakohtainen lähestymistapa voitaisiin panna täytäntöön	27 - 29
Komissio ei juuri hyödyntänyt IPA:n ehdollisuutta uudistusprosessin tukemiseksi painopistealoilla	30 - 34
Täytäntöönpanoon liittyneistä viivästyksistä huolimatta IPA-hankkeet tuottivat tarkoitetut tuotokset, mutta niiden kestävyys on vaarassa poliittisen tahdon puutteen vuoksi	35 - 57
IPA:n avulla saatiin yleisesti ottaen aikaan suunnitellut tuotokset, mutta ne viivästyivät monessa tapauksessa	37 - 45
IPA:n ohjelmasuunnittelu viivästyi huomattavasti	46 - 51
Hankkeiden kestävyys on vaarassa poliittisen tahdon puuttumisen vuoksi	52 - 57
Johtopäätökset ja suositukset	58 - 65
Liite I	– Keskeiset tapahtumat EU:n ja Turkin välisissä suhteissa
Liite II	– Turkin EU:n jäseneksi liittymistä koskevien neuvottelujen tilanne
Liite III	– PA-alat Turkissa ja niiden määrärahat, osuudet kokonaismäärärahoista ja valittuja painopistealoja koskevat sopimusten mukaiset summat

- Liite IV – Yhteenveto tarkastetuista IPA I -hankkeista
- Liite V – Luettelo Turkissa vuonna 2017 tarkastuksen yhteydessä tehdyistä haastatteluista
- Liite VI – IPA I:n ja IPA II:n välillinen hallinnointi

Komission vastaukset

LYHENTEET

IPA	Liittymistä valmisteleva tukiväline
UNDP	Yhdistyneiden kansakuntien kehitysohjelma

TIIVISTELMÄ

I. EU:n suunnittelema rahoitustuki Turkille vuosina 2007–2020 liittymistä valmisteleavasta tukivälineestä (IPA) on yli yhdeksän miljardia euroa. Tarkastuksen tavoitteena oli arvioida Turkille myönnetyn IPA-tuen suunnittelu ja vaikuttavuus. Tuen tarkoituksena on ehdokasmaan mukauttaminen unionin säännöstöön ja ehdokasmaan hallinnollisten valmiuksien vahvistaminen. Tilintarkastustuomioistuin perehtyi IPA I:n (2007–2013) ja IPA II:n (2014–2020) ohjelmakausiin ja keskittyi seuraaviin painopistealoihin: oikeusvaltioperiaate, hallinto ja henkilöstöresurssit (eli koulutus, työllisyys ja sosiaalipolitiikka). Niiden määrärahojen suuruus oli 3,8 miljardia euroa. IPA II:n täytäntöönpanoon liittyvien viivästysten vuoksi voitiin tutkia ainoastaan IPA I:n täytäntöönpanoa ja sen osalta erityisesti 15 IPA I -hanketta, joita varten oli osoitettu 112 miljoonaa euroa IPA I:n puitteissa näiden alojen osalta sovitusta 1,5 miljardista eurosta.

II. Tilintarkastustuomioistuin tuli siihen johtopäätökseen, että komissio oli suunnitellut IPA-tavoitteet hyvin. Tämä oli erityisesti sen ansiota, että komissio oli määritellyt asianmukaisella tavalla EU:hun liittymisessä edistymistä varten tarvittavat vaatimukset ja laatinut tyhjentäviä alakohtaista lähestymistapaa koskevia arviointeja. Käytettyjen IPA-varojen avulla ei kuitenkaan käytännössä puututtu riittävällä tavalla joihinkin keskeisiin tarpeisiin oikeusvaltioperiaatteen ja hallinnon aloilla, joilla jotkin ehdottoman tärkeät uudistukset ovat myöhässä. Aloilla, joilla oli enemmän poliittista tahtoa, kuten tullin, työllisyyden ja verotuksen aloilla, IPA I -hankkeet ovat auttaneet Turkia mukautumaan unionin säännöstöön ja vahvistamaan hallinnollisia valmiuksiaan. Näiden tulosten kestävyys on kuitenkin uhattuna saatavilla olevien IPA-varojen käyttövaikeuksien ja uudistuksissa otetun takapakin vuoksi. Siksi tilintarkastustuomioistuin katsoo, että IPA:n vaikuttavuus oli vain rajallinen.

III. IPA:n suunnittelun osalta havaittiin, että komissio oli määritellyt IPA-tavoitteet asianmukaisella tavalla, sillä ne olivat täsmällisiä ja sopusoinnussa oikeudellisen kehyksen kanssa. Konkreettisemmin voidaan todeta, että oikeusvaltioperiaatetta, hallintoa ja henkilöstöresursseja koskevat IPA-tavoitteet olivat asiaankuuluvia ja perustuivat Turkin määrittelemiin tarpeisiin, jotka liittyivät maan mukauttamiseen unionin säännöstöön ja maan hallinnollisten valmiuksien vahvistamiseen.

IV. Todellisuudessa IPA I -tavoitteiden mukaisesti käytettyjen varojen avulla ei kuitenkaan juuri puututtu joihinkin keskeisiin tarpeisiin, kuten oikeusjärjestelmän riippumattomuuteen ja puolueettomuuteen, korkean tason korruption ja järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaan, lehdistönvapauteen, eturistiriitojen ehkäisemiseen ja ulkoisten tarkastusten sekä kansalaisyhteiskunnan vahvistamiseen. Komission oman arvioinnin mukaan näillä aloilla saavutettu edistys ei ole ollut tyydyttävää useaan vuoteen, sillä Turkin viranomaisilta puuttuu poliittista tahtoa.

V. Komissio päätti panna täytäntöön IPA II:n alakohtaisen lähestymistavan avulla. Sen yhteydessä IPA:n avulla tuettaisiin erillisten hankkeiden sijasta koko alan laajuisia uudistuksia. Ennen tämän uuden lähestymistavan soveltamista komissio arvioi, miten hyvin eri alat ovat valmiita hyödyntämään IPA II -rahoitusta. Näiden alakohtaisten arviointien muodostaman asiaankuuluvan ja tyhjentävän analyysin avulla voitiin määritellä alat, joilla IPA II voitaisiin panna täytäntöön käyttämällä alakohtaista lähestymistapaa. Nämä arvioinnit eivät kuitenkaan olleet aina kattavia. Tämä puute koski käytetyistä viidestä arviointiperusteesta erityisesti seuraavia kolmea perustetta: Turkin rahoittajien koordinointi, alakohtainen talousarvioanalyysi ja sen tuloksellisuuden arviointikehys.

VI. EU:n rahoituksen lisäksi uudistusprosessin edistämistä voisi auttaa IPA:n ehdollisuus. Vaikka Turkia koskevissa kertomuksissa on korostettu jatkuvasti edistymisen olevan riittämätöntä, tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että komissio ei ollut juuri hyödyntänyt IPA:n ehdollisuutta uudistusten tukemiseksi niillä painopistealoilla, joilla edistyminen oli riittämätöntä. Komissio hyödynsi harvoin ehtoja, kuten mahdollisuutta uudelleenkeskittää IPA-hankkeiden hallinta, tai korjaavia toimenpiteitä, jos hankkeiden vaatimuksia ei täytetty. IPA II -asetuksissa ei ollut myöskään käsitelty nimenomaisesti mahdollisuutta keskeyttää IPA I -rahoitus, jos demokratiaa koskevaa periaatetta ja oikeusvaltioperiaatetta ei noudateta.

VII. Mitä IPA:n täytäntöönpanoon tulee, tarkastetut hankkeet tuottivat yleisesti ottaen tavoitellut tuotokset, jotka auttoivat Turkia mukautumaan unionin säännöstöön ja vahvistamaan hallinnollisia valmiuksiaan, vaikkakin nämä tuotokset usein viivästyivät. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että näiden myönteisten tulosten kestävyys on vaarassa, mikä on pääasiassa seurausta poliittisen tahdon puutteesta. Tilannetta ovat pahentaneet

entisestään laajamittaiset irtisanomiset, virkamiesten pidättämiset virantoimituksesta ja kansalaisyhteiskunnalle määrättyt rajoitukset.

VIII. Hankkeiden tuloksellisuuden seurannassa oli puutteita, kuten esimerkiksi se, että komission tulosperusteiseen seurantajärjestelmään ei valittu kaikkia hankkeita. Lisäksi seurannassa käytettiin indikaattoreita, jotka olivat toisinaan merkityksettömiä tai epäluotettavia tai joiden osalta ei ollut määritelty asiaankuuluvaa viitetasoa.

IX. Huolenaiheena oli myös IPA:n huomattava viivästyminen, joka johtui ohjelmasuunnitteluun ja täytäntöönpanoon liittyneestä laaja-alaisesta tehtävien kasaantumisesta. Tämä johti rahoituksen leikkaamiseen ja lyhensi Turkin viranomaisten seuraavan IPA II -talousarvion ja -hankkeiden täytäntöönpanoa varten käytettävissä olevaa aikaa, mikä viivästyttää osaltaan edelleen hankkeiden tarjouskilpailuja ja sopimusten tekemistä. Näiden viivästysten syyt olivat tiedossa. Niitä olivat joidenkin ministeriöiden heikot hallinnolliset valmiudet valmistella hanke-ehdotuksia, siirtyminen alakohtaiseen lähestymistapaan ja kohtuuton vaihtuvuus varainhoidosta ja sopimuksista vastaavan keskusyksikön henkilöstössä, joka hallinnoi suurinta osaa Turkissa käytetyistä IPA-varoista.

X. Tässä kertomuksessa esitetään viisi mitattavissa olevaa suositusta, joiden avulla on tarkoitus parantaa Turkille annettavan liittymistä valmistelevan tuen suunnittelua ja täytäntöönpanoa. Lisäksi tarkastuksen tuloksia hyödynnetään, kun komissio laatii IPA II:n väliarvioinnin ja kun suunnitellaan tulevia liittymistä valmistelevia tukiohjelmia EU:n laajentumismaita varten.

JOHDANTO

1. Euroopan ja Lähi-idän risteyskohdassa sijaitsevalla (**kaavio 1**) Turkin tasavallalla on ollut perinteisesti johtava rooli kansainvälisissä suhteissa. Se on EU:n keskeinen kumppani puolustuksen, ulkopoliitikan ja kaupankäynnin aloilla. Turkin ja EU:n merkitys toisilleen on kasvanut entisestään pakolaiskriisin yhteydessä (esim. viisumivapautta koskeva vuoropuhelu ja kolmen miljardin euron arvoinen Turkin-pakolaisavun koordinoituväline).

Kaavio 1 – Turkin kartta, johon on merkitty tarkastuskäyntien kohteena olleet neljä kaupunkia



Tässä kartassa käytetyt nimet, rajat ja merkinnät eivät ole virallisesti vahvistettuja tai Euroopan unionin hyväksymiä nimiä ja rajoja.

Lähde: Eurostat.

2. Yli 80 miljoonan asukkaan Turkissa on yksi maailman suurimmista muslimiväestöistä, suuria kurdi- ja romaniyhteisöjä ja useita uskonnollisia vähemmistöjä (kristityt, juutalaiset).
3. Turkki on edennyt 1950-luvulta alkaen hitaasti mutta johdonmukaisesti kohti EU:ta; maa tunnustaa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen toimivallan ja on ollut vuodesta 1999

alkaen EU:n ehdokasvaltio¹. Turkkia on hallinnut vuoden 2002 parlamenttivaaleista alkaen konservatiivinen Oikeus ja kehitys -puolue eli AKP², joka on johtanut maata ensin pääministerinä toimineen ja sittemmin vuodesta 2014 alkaen tasavallan presidenttinä toimivan Recep Tayyip Erdoğanin johdolla.

4. Samaan aikaan edistyminen EU-jäsenyysneuvotteluissa on ollut tunnetusti hidasta, ja vuoteen 2017 mennessä vain 16 yhteensä 35 luvusta on avattu liittymisneuvotteluja varten (vain yhden luvun käsittely on saatu päätökseen). **Liitteessä II** esitellään Turkin liittymisprosessin tilanne kunkin luvun osalta.

5. Tämän liittymisprosessin yhteydessä annetaan liittymistä valmistelevaa EU:n tukea, joka koostuu liittymistä valmistelevasta tukivälineestä (IPA), jonka avulla on tarkoitus tukea ehdokasmaita niiden mukautumisessa asteittain EU:n standardeihin ja politiikkoihin EU:n jäsenyyden saavuttamista varten. Näihin standardeihin ja politiikkoihin viitataan yleisesti unionin säännöstönä (ks. **laatikko 1**).

Laatikko 1 – Euroopan unioniin liittyminen

Olemassa olevia EU:n periaatteita, politiikkoja, lakeja, käytäntöjä, velvoitteita 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 – mukaan lukien Turkki – välillä. Esimerkiksi luku 23 kattaa oikeuslaitoksen ja perusoikeudet ja luku 32 varainhoidon valvonnan ja tarkastukset. Tämän lisäksi unionin säännöstöön sisältyvät ”Kööpenhaminan arviointiperusteet”, joihin kuuluvat muun muassa vakaat instituutiot, jotka takaavat demokratian, oikeusvaltioperiaatteen, ihmisoikeudet sekä vähemmistöjen suojelun (ks. https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/conditions-membership_en).

6. Yhteistyössä Turkin viranomaisten kanssa toteutettava liittymistä valmisteleva tuki koostuu Euroopan komission rahoittamista hankkeista eri toimintaloikoilla, joita ovat esimerkiksi oikeusvaltioperiaate, hallinto, maatalous, infrastruktuuri (esim. ympäristö ja

¹ **Liitteessä I** on lueteltu EU:n ja Turkin välisten suhteiden keskeisiä tapahtumia.

² Turkiksi: Adalet ve Kalkınma Partisi.

liikenne) ja henkilöstöresurssien kehittäminen koulutus-, työllisyys- ja sosiaalipolitiikkojen avulla. Turkki on eniten EU:n tukea saava EU:n ulkopuolinen maa, sillä suunniteltujen IPA I -määrärahojen (2007–2013) suuruus on 4,58 miljardia euroa ja IPA II -määrärahojen (2014–2020) suuruus 4,49 miljardia euroa (ks. liite III). Komissio hallinnoi IPA-välinettä jäsenvaltioiden tuella. Jäsenvaltiot kuuluvat IPA II -komiteaan³.

7. Vaikka komissiolla on yleinen vastuu IPA:n hallinnasta, se on antanut Turkin viranomaisten tehtäväksi hallita suurinta osaa IPA:sta EU:n talousarvion hallinnointiin kuuluvan välillisen hallinnoinnin nojalla. Tässä talousarvion hallinnointitavassa komissio on delegoinut talousarvion hallinnoinnin Turkin viranomaisille omalla vastuullaan ja moitteettoman varainhoidon periaatteen mukaisesti⁴. Tämä hajautettu IPA:n hallinnoinnin lähestymistapa liittyy läheisesti jaettuun hallinnointiin, jota komissio ja EU:n jäsenvaltiot soveltavat suurimpaan osaan EU:n rahastoista, kuten Euroopan aluekehitysrachastoon ja Euroopan sosiaalirachastoon.

8. Turkissa tämä lähestymistapa edellyttää, että Turkin viranomaiset vastaavat IPA-varojen suunnittelusta, täytäntöönpanosta, seurannasta ja tarkastamisesta määriteltyjen EU:n ja kansallisten sääntöjen mukaisesti. Turkin eri sidosryhmien välisestä koordinoinnista vastaa kansallinen IPA-koordinaattori, kun taas Turkin valtionkassan alainen varainhoidosta

³ IPA II komitea, jonka puheenjohtajana toimii komissio, perustettiin liittymistä valmistelevan tukivälineen (IPA II) perustamisesta 11 päivänä maaliskuuta 2014 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) N:o 231/2014 (13 artikla). Sille on siirretty IPA I:n ("IPA-komitea") vastuualueet. IPA I perustettiin liittymistä valmistelevasta tukivälineestä 17 päivänä heinäkuuta 2006 annetulla neuvoston asetuksella (EY) N:o 1085/2006 (14 artikla).

⁴ Välillisessä hallinnoinnissa talousarvion täytäntöönpanoa koskevat tehtävät delegoidaan komission valtuuttamille toimijoille, jotka vastaavat näiden tehtävien suorittamisesta (esim. IPA II -tuensaajalle tai sen nimittämälle toimijalle tai kansainvälisille organisaatioille). Ks. Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU, Euratom) N:o 966/2012, annettu 25 päivänä lokakuuta 2012, unionin yleiseen talousarvioon sovellettavista varainhoitosäännöistä (varainhoitoasetus) (EUVL L 298, 26.10.2012, s. 1), 188 artikla. Aiemmin IPA I:n yhteydessä Turkin viranomaisille siirrettyä talousarvion hallinnointitapaa kutsuttiin "hajautetuksi täytäntöönpanojärjestelmäksi" (DIS). Ks. liitteessä VI oleva graafinen esitys välillisestä hallinnoinnista.

ja sopimuksista vastaava keskusyksikkö hallinnoi kansallisen tulojen ja menojen hyväksyjän valvonnassa 87,2:ta prosenttia IPA I -varoista ja 84,2:ta prosenttia IPA II -varoista⁵.

9. Komissio pani IPA I:n täytäntöön käyttämällä perinteistä hankekohtaista lähestymistapaa eli tekemällä rahoituspäätökset yksittäisistä hankkeista. IPA II:n täytäntöönpanoa varten komissio on valinnut strategiakseen alakohtaisen lähestymistavan. Tässä lähestymistavassa rahoituspäätökset perustuvat kansallisen tason alakohtaisiin poliittisiin tavoitteisiin. Tavoitteena on täydentää hallituksen ponnisteluja kyseessä olevilla aloilla ja lisätä tällä tavoin synergiaetuja ja kansallista vastuuntuntoa julkisesta politiikasta ja määrärahoja koskevista päätöksistä alan sisällä. IPA-rahoituksessa keskitytään siten kansallisen tason alakohtaisten poliittisten tavoitteiden ja liittymisen kannalta merkityksellisten tulosten saavuttamiseen⁶. Alakohtaista lähestymistapaa sovelletaan alakohtaisesti komission arvioinnin mukaisesti.

10. Vuoden 2013 jälkeen Turkin uudistuksissa on otettu takapakkia. Erityisesti vuoden 2016 heinäkuussa tapahtuneen sotilasvallankaappausyrityksen jälkeen Turkin asemaa EU:hun nähden ovat heikentäneet Turkin turvautuminen hätätilaan ja laajoihin virantoimituksesta pidättämissiin, erottamisiin ja pidätyksiin. Nämä kaappausyrityksen jälkeiset tukahduttamistoimenpiteet, joita Turkin hallitus on puolustanut terrorismin vastaisina toimenpiteinä, ovat vaikuttaneet Turkin koko yhteiskuntaan: oikeuslaitokseen, poliisiin, santarmistoon, armeijaan, virkamieskuntaan, tiedeyhteisöön, opettajiin, asianajajiin, tiedotusvälineisiin ja liike-elämään⁷.

11. Yksistään näiden toimenpiteiden laajuus on vaikuttanut Turkin hallinnollisiin valmiuksiin ja vaikeuttanut sekä viivästyttänyt maan mukautumista unionin säännöstöön. **Laatikossa 2** on esitelty kolme esimerkkiä tällaisista toimenpiteistä kolmella tämän tarkastuksen kattamalla alalla. Marraskuussa 2016 EU:n ja Turkin välisten poliittisten

⁵ Osuudet perustuvat komission tietoihin (2017).

⁶ ”Evaluation of Sector approach under IPA II assistance”, etenemissuunnitelma, naapuruuspolitiikan ja laajentumisneuvottelujen pääosasto, marraskuu 2016, ja ”Mapping of Sector Strategies”, loppuraportti, 28.2.2014.

⁷ Ks. Turkia koskeva komission vuotuinen kertomus vuodelta 2016, s. 9.

suhteiden heikentyessä Euroopan parlamentti kehotti komissiota ja EU:n jäsenvaltioita jäädyttämään tilapäisesti Turkin kanssa käynnissä olleet liittymisneuvottelut⁸.

Laatikko 2 – Esimerkkejä raportoiduista kaappausyrityksen jälkeisistä toimenpiteistä Turkissa

Tuomioistuimet ja syyttäjälaitos

Heinäkuussa 2016 tapahtuneen vallankaappausyrityksen jälkeen yli 4 000 tuomaria ja syyttäjää on erotettu tai pidätetty virantoimituksesta. Määrä vastasi tuolloin noin kolmasosaa Turkin kaikista tuomareista ja syyttäjistä. Heistä noin 2 400 on vangittu. Joukossa on henkilöitä oikeuslaitoksen kaikilta tasoilta ensimmäisen asteen tuomioistuimista perustuslakituomioistuimeen asti. Näiden laajamittaisten erottamisten ja niiden jälkeen tapahtuneiden laajamittaisten uusien tuomareiden palkkaamisten raportointiin uhkaavan vakavasti oikeuslaitoksen toimintakykyä ja riippumattomuutta⁹.

Virkamieskunta: Turkin ylin tarkastuselin

Turkin ylimmällä tarkastuselimellä on ulkoisia tarkastuksia koskevien toimintojensa lisäksi tuomiovaltaa, joten se on luvuissa 23 ja 32 tarkoitettu tärkeä julkinen instituutio. Joulukuussa 2016 sen tarkastushenkilöstön määrää leikattiin 17 prosentilla, mikä tarkoitti 166 työntekijän vähennystä. Heidän joukossaan oli 96 tarkastajaa, jotka oli pidätetty. Vuoden 2017 ensimmäisellä puoliskolla pidätetyksi ja virantoimituksesta pidätetyksi tuli vielä 41 tarkastajaa¹⁰.

⁸ Euroopan parlamentin päätöslauselma 24. marraskuuta 2016 EU:n ja Turkin välisistä suhteista, 1 kohta.

⁹ Turkia koskeva komission kertomus vuodelta 2016, s. 18–19, ja artikkeli ”Turkey says purge of judiciary over after sacking 4 000”, 26.5.2017 (ks. <https://www.ft.com>).

¹⁰ Euroopan tilintarkastustuomioistuimen analyysi Turkin ylimmän tarkastuselimen henkilöstöstä joulukuun 2015 ja joulukuun 2016 välisenä aikana; Turkin ylimmän tarkastuselimen tilivelvollisuutta koskevat raportit ovat saatavilla turkiksi osoitteesta www.sayistay.gov.tr. Ks. lehtitietojen osalta 11.8.2016 julkaistu uutisartikkeli (turkiksi) osoitteessa <https://www.haberler.com/sayistay-da-feto-operasyonu-8692128-haberi/> ja 4.4.2017 julkaistu artikkeli ”Detention warrants issued for 41 Court of Accounts employees over Gülen links” (<https://stockholmcf.org>).

Koulut ja yliopistot

Huhtikuuhun 2017 mennessä koko maassa oli joko erotettu tai pidätetty virantoimituksesta arviolta 40 000 opettajaa. Tämä koski kaikkia koulutustasoja kouluista ja nuorisjärjestöistä korkeakouluihin. Nämä laajamittaiset erottamiset ja virantoimituksesta pidättämiset johtivat monien instituutioiden sulkemiseen, millä on pitkäkestoinen haitallinen vaikutus Turkin koulutukseen, työllisyyteen ja sosiaalipolitiikkaan¹¹.

TARKASTUKSEN SISÄLTÖ JA TARKASTUSTAPA

12. Tarkastuksen tavoitteena oli arvioida Turkille myönnetyn IPA-tuen suunnittelua ja vaikuttavuutta. Tuen tarkoituksena on ollut ehdokasmaan mukauttaminen unionin säännöstöön ja ehdokasmaan hallinnollisten valmiuksien vahvistaminen. Tarkastuksessa keskityttiin vastaamaan seuraavaan kysymykseen: Onko Turkille annettu liittymistä valmisteleva EU:n tuki ollut hyvin suunniteltua ja vaikuttavaa? Tämä kysymys jaettiin seuraaviin kahteen pääkysymykseen:

- a) Suunnitteliko komissio hyvin IPA-välineen Turkin osalta?
- b) Tuettiin IPA-välineellä vaikuttavasti sen painopistealoja Turkissa?

13. Tilintarkastustuomioistuimen edellinen tarkastuskertomus Turkille myönnettävästä liittymistä valmistelevasta EU:n tuesta julkaistiin vuonna 2009¹². Sen jälkeen IPA-väline on otettu käyttöön kahdella peräkkäisellä ohjelmakaudella, ja EU:n ja Turkin väliset suhteet ovat kehittyneet huomattavasti. Tämän kertomuksen on tarkoitus toimia pohjana komission väliarvioinnille IPA II:sta sekä EU:n strategialle, joka koskee Turkille IPA II:n (2014–2020)

¹¹ Turkia koskeva komission kertomus vuodelta 2016, s. 86, ja artikkeli "Turkey in turmoil and chaos since purge aimed at dissenters", 12.4.2017 (ks. https://www.nytimes.com/2017/04/12/world/europe/turkey-erdogan-purge.html?_r=1).

¹² Erityiskertomuksessaan nro 16/2009 "Turkin liittymistä valmistelevan tuen hallinnointi Euroopan komissiossa" Euroopan tilintarkastustuomioistuin käsitteli "Turkin liittymistä valmistelevaa tukivälinettä" (IPA:n edeltäjää) ja tarkasti joukon hankkeita vuosien 2002–2004 kansallisista ohjelmista.

puitteissa ja seuraavalla ohjelmakaudella myönnettävän liittymistä valmistelevan tuen määrärahoja.

14. Tarkastuksessa keskityttiin seuraaviin kolmeen neuvoston määrittelemään ja sekä IPA I:n (2007–2013) että IPA II:n (2014–2020) ohjelmakaudella voimassa olleeseen painopistealaan, joiden kokonaismäärärahat olivat yhteensä 3,8 miljardia euroa¹³:

- a) oikeusvaltioperiaate, mukaan lukien perusoikeudet, sisäasiat ja oikeus – yhteensä 1,2 miljardia euroa
- b) hallinto, mukaan lukien kansalaisyhteiskunnan tuki, julkishallinnon uudistus ja julkinen varainhoito – yhteensä 1,6 miljardia euroa
- c) henkilöstöresurssit, mukaan lukien koulutus, työllisyys ja sosiaalinen osallisuus – yhteensä miljardi euroa.

15. IPA I:n puitteissa sopimusten mukainen EU:n varojen määrä oli näillä aloilla 1,5 miljardia euroa. Näihin liittyen tarkastettiin otoksen muodostavat 15 hanketta, joiden arvo on yhteensä 112 miljoonaa euroa (7,5 prosenttia kokonaismäärärahoista)¹⁴. Hankkeet valittiin siten, että tarkastus kattaa tasapainoisesti eri toimintaloikat ja maantieteelliset alueet, jotka ovat saaneet liittymistä valmistelevaa tukea oikeusvaltioperiaatteen, hallinnon ja henkilöstöresurssien aloilla. Tarkastuksessa selvitettiin hankkeiden täytäntöönpanoa ja täytäntöönpanokumppanien tyyppisiä (turkkilaiset tai YK:n järjestöt).

16. Tärkeä osa tarkastustyötä oli arvioida, millaisia tuloksia EU:n ohjelmissa ja hankkeissa on saavutettu¹⁵. Evidenssiä kerättiin tekemällä asiakirjatarkastuksia ja haastatteluja

¹³ Turkin tasavallan liittymiskumppanuuden periaatteista, ensisijaisista tavoitteista ja ehdoista 18 päivänä helmikuuta 2008 tehdyn neuvoston päätöksen liite sisältää seuraavat lyhyen aikavälin painopistealat ja hallinnolliset valmiudet laaja-alaisena tavoitteena: demokratia ja oikeusvaltioperiaate, ihmisoikeudet ja vähemmistöjen suojelu sekä luvut 5 (julkiset hankinnat), 16 (verotus), 19 (sosiaalipolitiikka ja työllisyys), 23 (oikeuslaitos ja perusoikeudet), 24 (oikeus, vapaus ja turvallisuus), 29 (tulliliitto) ja 32 (varainhoidon valvonta).

¹⁴ **Liitteessä III** on lueteltu sekä IPA I:n että IPA II:n määrärahat. **Liitteessä IV** esitetään luettelo kaikista näistä tarkastetuista hankkeista.

¹⁵ Unionin ulkoisen toiminnan rahoitusvälineiden täytäntöönpanoa koskevista yhteisistä säännöistä ja menettelyistä 11 päivänä maaliskuuta 2014 annetun Euroopan parlamentin ja

komission eri osastoissa, EU:n Ankaran-edustustossa, Turkin viranomaisten toimipaikoissa, kansainvälisissä järjestöissä ja kansalaisjärjestöissä¹⁶. Tarkastukseen sisältyi kahden viikon mittainen tarkastuskäynti Turkkiin maaliskuussa 2017. Tarkastus ei kattanut Turkin-pakolaisavun koordinoituvälineen kautta annettavaa tukea¹⁷.

17. Termi IPA kattaa tässä kertomuksessa sekä IPA I:n että IPA II:n, jollei toisin ole täsmennetty. Laajamittaisten ohjelmasuunnittelu- ja täytäntöönpanoviiveiden vuoksi tarkastuksessa ei voitu arvioida tätä tarkastusta varten valittujen alojen IPA II -hankkeita, joiden osuus IPA II -määrärahoista on kaksi miljardia euroa.

HUOMAUTUKSET

Komissio suunnitteli IPA-tavoitteet hyvin, mutta kohtasi vaikeuksia alakohtaisten uudistusten tukemisessa ja hyödynsi vain rajallisesti ehdollisuutta

18. Tässä jaksossa arvioidaan, oliko komissio suunnitellut Turkissa toteutetun IPA-välineen hyvin EU:hun liittymisessä edistymistä varten tarvittavien uudistusten tukemista varten. Tilintarkastustuomioistuin arvioi, oliko komissio

- a) mukauttanut strategiset Turkia koskevat tavoitteensa IPA:n sääntömääräisiin tavoitteisiin ja käsitellyt Turkin tarpeita tarkastetuilla aloilla
- b) soveltanut asianmukaisella tavalla alakohtaista lähestymistapaa IPA II -rahoituksen ohjaamiseksi asiaankuuluvien, perusteellisten ja kattavien IPA-alojen arviointien perusteella
- c) määritellyt asiaankuuluvat vaatimukset tarvittavien uudistusten edistämiseksi Turkissa ja soveltanut niitä.

neuvoston asetuksen (EU) N:o 236/2014 (EUVL L 77, 15.3.2014, s. 95) johdanto-osan 12 kappaleessa ja 12 artiklassa määritellyn mukaisesti.

¹⁶ **Liitteessä V** luetellaan kaikki Turkissa haastatellut julkiset toimijat. Lisäksi Turkissa järjestettiin kolme kohderyhmätapaamista yli kymmenen eri kansalaisjärjestön kanssa.

¹⁷ Euroopan tilintarkastustuomioistuin kohdistaa tähän välineeseen tuloksellisuustarkastuksen vuonna 2018.

Komissio määritteli IPA-tavoitteet asianmukaisella tavalla, mutta käytännössä joitakin keskeisiä tarpeita ei käsitelty riittävästi oikeusvaltioperiaatteen ja hallinnon aloilla

19. Komissio asetti strategisissa asiakirjoissaan erityiset IPA-ohjelman tavoitteet, jotka koostuvat Turkin EU-jäsenyysselvointeiden täyttämistä koskevien valmiuksien vahvistamisesta ja poliittisten uudistusten sekä taloudellisen, sosiaalisen ja alueellisen kehityksen tukemisesta¹⁸. Nämä strategiset IPA-tavoitteet esitettiin vielä yksityiskohtaisemmin komission Turkin viranomaisten kanssa tekemissä rahoitussopimuksissa. Nämä kaikki tavoitteet noudattivat IPA:n oikeusperustaa, joka määrittelee IPA:n oikeudelliset tavoitteet ehdokasvaltion mukauttamisesta unionin säännöstöön, mukaan lukien Kööpenhaminan arviointiperusteet, ja ehdokasvaltion hallinnollisten valmiuksien vahvistamisesta¹⁹.

20. IPA:n tavoitteet oikeusvaltioperiaatteen, hallinnon ja henkilöstöresurssien muodostaman kolmen painopistealan osalta olivat asiaankuuluvia, sillä ne perustuivat tarpeisiin, jotka Turkki oli selvästi määritellyt kansallisissa suunnitelmissaan unionin säännöstöön mukautumista varten, monivuotisissa kehityssuunnitelmissa ja yli 40 kansallisessa strategiassa, joita on laadittu vuodesta 2007 alkaen maan hallinnollisten valmiuksien vahvistamiseksi.

21. Tilintarkastustuomioistuin tutki kolmella valitulla painopistealalla käytettyjä IPA I-varoja ja havaitsi, että käytännössä joitakin Turkin jäseneksi liittymisen kannalta tarpeellisia oikeusvaltioperiaatteen ja hallinnon alojen erittäin tärkeitä uudistuksia²⁰ ei ollut

¹⁸ IPA I:n osalta monivuotinen suunnitteluasiakirja (2011–2013) ja IPA II:n osalta Turkkiä koskeva ohjeellinen strategia-asiakirja (2014–2020).

¹⁹ Ks. neuvoston asetus (EY) N:o 1085/2006, annettu 17 päivänä heinäkuuta 2006, liittymistä valmistelevasta tukivälineestä, 1 ja 2 artikla (EUVL L 210, 31.7.2006, s. 82); liite neuvoston päätökseen 2008/157/EY, tehty 18 päivänä helmikuuta 2008, Turkin tasavallan liittymiskumppanuuden periaatteista, ensisijaisista tavoitteista ja ehdoista (EUVL L 51, 26.2.2008, s. 4); Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 231/2014, annettu 11 päivänä maaliskuuta 2014, liittymistä valmistelevan tukivälineen (IPA II) perustamisesta, 1 ja 2 artikla (EUVL L 77, 15.3.2014, s. 11).

²⁰ Ks. **laatikko 1** ja COM(2012) 600 final ”Laajentumisstrategia sekä vuosien 2012 ja 2013 tärkeimmät haasteet”, 10.10.2012, s. 2–4.

käsitelty riittävästi. Ensisijaisena syynä tähän oli poliittisen tahdon puuttuminen Turkin viranomaisilta.

Keskeisiä tarpeita ei käsitelty riittävästi oikeusvaltioperiaatteen alalla

22. Oikeusvaltioperiaatteen alaa koskeva IPA-tuki oli suunniteltu monien erilaisten arkaluontoisten valtion elinten, kuten ministeriöiden, virastojen, poliisivoimien ja oikeuslaitoksen, lähentämiseksi unionin säännöstöön pääasiassa tarjoamalla neuvontaa ja koulutusta aloilla, jotka oli määritelty Turkin unionin säännöstöön mukautumista koskevissa kansallisissa suunnitelmissa, monivuotisissa kehityssuunnitelmissa ja kansallisissa strategioissa.

23. Kuitenkin vain 4,4 prosenttia kaikista sopimusten mukaisista IPA I:n määrärahoista oikeusvaltioperiaatteen alalla koski seuraavia toimintaloheja, joiden osalta edistymisen on toistuvasti korostettu olevan riittämätöntä Turkia koskevissa komission vuotuisissa kertomuksissa vuodesta 2014 alkaen²¹:

- a) oikeuslaitoksen riippumattomuus ja puolueettomuus²² (sopimukset tehty 7,6 miljoonasta eurosta)
- b) korruption ja järjestäytyneen rikollisuuden torjunta²³ (9,5 miljoonaa euroa)

²¹ Nämä kertomukset ovat saatavilla seuraavasta osoitteesta:
https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/countries/package_en

²² Oikeuslaitoksen riippumattomuus ja puolueettomuus on olennainen osa lukua 23 (oikeuslaitos ja perusoikeudet). Komissio totesi tähän liittyen Turkia koskevassa vuoden 2014 kertomuksessaan (s. 63) seuraavaa: oikeuslaitoksen osalta hyväksytty lainsäädäntö herätti vakavia huolenaiheita oikeuslaitoksen riippumattomuudesta ja puolueettomuudesta, toimivallanjaosta ja oikeusvaltioperiaatteesta, ja ihmisoikeuksia koskevaa institutionaalista kehystä on vahvistettava edelleen ja tuloksia on saavutettava.

²³ Mitä korruption ja järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaan tulee ja mikä liittyy myös lukuun 23, komissio pani merkille Turkia koskevassa vuoden 2014 kertomuksessaan (s. 14), että tulosten saavuttamiseksi kentällä ja tutkimuksissa, syytteenpanoissa ja tuomioissa tarvitaan enemmän poliittista tahtoa ja kansalaisyhteiskunnan osallistamista.

c) lehdistönvapaus²⁴ (2,7 miljoonaa euroa; ks. laatikko 3).

Laatikko 3 – IPA-rahoitus lehdistönvapauden tukemiseksi (2007–2016)

Vuoden 2016 loppuun mennessä Turkissa oli pantu täytäntöön vain kaksi lehdistönvapautta koskevaa hanketta sopimusten mukaisella IPA I -rahoituksella. Näiden hankkeiden arvo oli yhteensä 2,7 miljoonaa euroa. IPA II:n puitteissa ei ole vielä pantu täytäntöön lehdistönvapautta koskevia hankkeita. Lisäksi Turkki ei hyväksynyt IPA II:n puitteissa komission lehdistönvapauden yhdistelmäindikaattoria, jota se kuvaili ”kohtuuttomaksi”. Indikaattorissa yhdistettiin voittoa tavoittelemattomien Freedom House- ja Toimittajat ilman rajoja -järjestöjen lehdistönvapautta koskevat indikaattorit, jotta voitaisiin mitata kyseessä olevan maan vuotuista kehitystä ja sijoitusta. Viime vuosina ja erityisesti heinäkuun 2016 vallankaappausyrityksen jälkeen komissio on raportoinut järjestelmällisesti Turkissa tapahtuneista vakavista hyökkäyksistä lehdistönvapautta vastaan. Samoin ovat tehneet myös Amnesty International, Freedom House ja Toimittajat ilman rajoja.

24. Lisäosoitus siitä, että komissio ja Turkin viranomaiset eivät kiinnittäneet riittävästi huomiota näihin toimintalohkoihin, on sellaisten indikaattoreiden puuttuminen, joilla voitaisiin mitata edistymistä eturistiriitilanteiden ehkäisemisessä²⁵ ja korkean tason korruption torjunnassa²⁶.

²⁴ Lehdistönvapaus on Kööpenhaminan arviointiperusteisiin sisältyvä ihmisoikeus (ks. laatikko 1). Vuonna 2015 komissio totesi Turkia koskevassa kertomuksessaan (s. 22), että usean edistymisen vuoden jälkeen ilmaisunvapaudessa ja tiedotusvälineiden ja internetin vapaudessa on otettu vakavalla tavalla takapakkia viimeisten kahden vuoden aikana.

²⁵ Ks. lahjonnan vastaisen valtioiden ryhmän (GRECO) lokakuussa 2015 julkaisema Turkia koskeva raportti, jossa käsiteltiin tuomareiden eettisiä periaatteita, menettelytapasääntöjä ja eturistiriitoja (kohdat 125 ja 160–163).

²⁶ Ks. Länsi-Balkanin maita ja Turkia koskeva Transparency International -järjestön vuoden 2016 raportti, jossa järjestö totesi, että Turkki on edistynyt erittäin heikosti syytteiden nostamisessa lahjonnasta ja erityisesti korkean tason virkamiesten lahjonnasta.

Keskeisiä tarpeita ei käsitelty riittävästi hallinnon alalla

25. Komissio tuki hallinnon alalla hyvin erityisiä tarpeita julkishallinnon uudistamisessa ja talousarviosyklin muutamilla osa-alueilla, kuten veronkannossa, sisäisissä tarkastuksissa ja tilastoissa, pääasiassa tarjoamalla neuvontaa ja koulutusta.

26. Vaikka ulkoiset tarkastukset ja kansalaisjärjestöt ovat tärkeitä liittymisprosessissa ja vaikka niillä on roolinsa korruption ja järjestäytyneen rikollisuuden torjunnassa, IPA-välineessä ei kuitenkaan käsitelty ulkoisten tarkastusten vahvistamista, ja siinä käsiteltiin liian vähän Turkin valmiuksia kansalaisyhteiskunnan osallistamisessa²⁷. Komissio oli tietoinen turkkilaisten kansalaisjärjestöjen mittavista tarpeista. Tästä huolimatta niille osoitettu varamäärä jäi pieneksi. Syynä olivat Turkin viranomaisten heikot valmiudet varojen hyödyntämiseen (ks. **laatikko 4**).

Laatikko 4 – IPA-rahoitus Turkin kansalaisyhteiskunnan tukemiseksi (2007–2016)

Yhdessäkään kansallisessa strategiassa ei ole käsitelty kansalaisyhteiskunnan tarpeita Turkissa, jossa kansalaisjärjestöjen kokoontumisvapautta ja sananvapautta on rajoitettu vakavalla tavalla ja jossa kansalaisjärjestöjen valmiuksia heikentävät niiden kokoontumis- ja ilmaisunvapautta sekä varainkeruuta koskevat kohtuuttomat byrokraattiset rajoitukset.²⁸ Jotkin kansalaisjärjestöt totesivat, että ne eivät enää kyenneet vaikuttamaan päätöksiin, ja väittivät, että turkkilaiset virkamiehet pelkäsivät työskennellä kansalaisjärjestöjen kanssa ja että kansalliset varat oli kohdistettu hallitusta tukeville järjestöille.

²⁷ Ulkoinen tarkastus on olennainen osa lukua 32 (varainhoidon valvonta). Mitä kansalaisjärjestöihin tulee, aktiivinen kansalaisyhteiskunta on osoitus tosiasiallisesta moniarvoisuudesta, joka tarkoittaa perusoikeuksien ja -vapauksien ja oikeusvaltioperiaatteen kunnioittamista ja sosiaalisen ja poliittisen muutoksen mahdollisuutta. Kansalaisyhteiskunnan toimet voivat edistää ja luoda tilaa vuoropuhelulle ja yhteistyölle yleistä etua koskevissa kysymyksissä ja myös EU:hun liittymistä koskevan prosessin osalta. (...) Turkki tarvitsee erityisesti osallistavampia lähestymistapoja politiikkojen laatimisessa ja yleistä etua koskevien päätösten tekemisessä. (Turkkia koskeva ohjeellinen strategia-asiakirja (2014–2020), s. 11 ja 12).

²⁸ ”Thematic Evaluation of EU’s Support to civil society in the Western Balkans and Turkey”, IBF Consulting, huhtikuu 2012; ”Civil Society Needs Assessment Report”, TACSO, helmikuu 2014; Turkkiä koskevat komission kertomukset vuosilta 2015 ja 2016 (2.4); TÜSEVin osuus CIVICUS-järjestön vuonna 2015 kansalaisyhteiskunnan tilasta julkaisemassa raportissa ”State of Civil Society Report”, s. 96–98.

Vuosina 2015 ja 2016 oikeuksia, mukaan lukien perusoikeudet, puolustavien turkkilaisten järjestöjen jäsenmäärä putosi 200 096 jäsenestä 50 598 jäseneseen (–75 prosenttia)²⁹. Tätä taustaa vasten IPA I -välineestä rahoitettiin kansalaisjärjestöjä koskevia hankkeita yhteensä 36 miljoonalla eurolla (5,5 prosenttia sopimusten mukaisista IPA I:n kokonaismäärärahoista hallinnon alalla). Näistä hankkeista muutama liittyi korruption torjuntaan ja järjestäytyneen rikollisuuden uhrien suojelemiseen.

Joistakin heikkouksista huolimatta komission alakohtaista lähestymistapaa koskevat arvioinnit tarjosivat tärkeitä tietoja sen määrittelemiseksi, millä aloilla alakohtainen lähestymistapa voitaisiin panna täytäntöön

27. Vaikka IPA II:n oikeusperustassa ei ole määritelty nimenomaisesti alakohtaista lähestymistapaa (ks. kohta 9) ja vaikka tämä lähestymistapa ei sido oikeudellisesti avunsaajaa³⁰, komissio sisällytti sen osaksi laajentumisstrategiaansa³¹. Maan valmius ottaa käyttöön alakohtainen lähestymistapa määritellään alakohtaisissa arvioinneissa, jotka komissio suorittaa yhteistyössä Turkin viranomaisten kanssa. Komission mukaan alakohtainen lähestymistapa on jatkuva prosessi, jonka suorittamista on jatkettava koko ohjelmasyklin ajan³². Tämä arviointi perustuu seuraaviin viiteen keskeiseen arviointiperusteeseen:

- a) hyvin määritellyt kansalliset alakohtaiset strategiat

²⁹ Euroopan tilintarkastustuomioistuimen analyysi Turkin sisäministeriön antamien tietojen perusteella, 24.3.2017.

³⁰ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EU) N:o 231/2014, annettu 11 päivänä maaliskuuta 2014, liittymistä valmistelevan tukivälineen (IPA II) perustamisesta, 4 artikla; komission täytäntöönpanoasetus (EU) N:o 447/2014 liittymistä valmistelevan tukivälineen (IPA II) perustamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 231/2014 täytäntöönpanoa koskevista erityisistä säännöistä; Turkin tasavallan ja Euroopan komission välinen puitesopimus IPA II -välineestä, tehty 11 päivänä helmikuuta 2015.

³¹ COM(2013) 700 final, 16.10.2013, ”Laajentumisstrategia sekä vuosien 2013–2014 tärkeimmät haasteet”, s. 3, 7 ja 16.

³² ”Mapping of Sector Strategies”, loppuraportti, 28.2.2014, s. 3.

- b) institutionaaliset puitteet, johtajuus ja valmiudet panna täytäntöön alakohtainen strategia
- c) rahoittajien koordinointi, myös alakohtaisella tasolla³³
- d) politiikan täytäntöönpano alakohtaisen talousarvioanalyysin ja realististen alakohtaisten määrärahojen perusteella
- e) tuloksellisuuden arviointikehykset tuloksellisuuden seurantaan varten.

28. Tarkastettujen alojen osalta alakohtaiset arvioinnit mahdollistivat sen, että komissio pystyi vuonna 2016 toteamaan, että ainoastaan henkilöstöresursseja koskeva ala ja oikeusvaltioperiaatteen alan sisällä oikeus- ja sisäasioiden alasektorit olivat valmiita ottamaan vastaan IPA II -rahoitusta alakohtaisen lähestymistavan välityksellä³⁴. Vaikka alakohtaiset arvioinnit tarjosivat asiaankuuluvan ja yhdenmukaisen alakohtaisen analyysin viiden keskeisen arviointiperusteen pohjalta, tarkastuksen aikana havaittiin seuraavat heikkoudet:

- a) Oikeusvaltioperiaatteen alalla komission arviointi sisäasioista ei ollut tyhjentävä siltä osin, oliko Turkki todella valmis alakohtaiseen lähestymistapaan.
- b) Komission alakohtaiset arvioinnit eivät kattaneet asianmukaisella tavalla sitä, millainen vaikutus oli joillakin merkittäväillä Turkin julkishallinnon heikkouksilla (ks. laatikko 5), jotka liittyivät kolmeen viidestä keskeisestä arviointiperusteesta (ks. kohta 27).

³³ Turkin allekirjoittaman avun tuloksellisuutta koskevan Pariisin julistuksen (2005) mukaan jokaisen edunsaajamaan pitäisi asettaa realistiset tavoitearvot pienelle määrälle aloja ja välttää rahoittajien tuen päällekkäisyyttä. Näitä periaatteita sovelletaan myös IPA-välineeseen.

³⁴ Strateginen suunnitteluasiakirja kansalaisyhteiskunnasta, s. 20. Strateginen suunnitteluasiakirja oikeuslaitoksesta ja perusoikeuksista, s. 14. Strateginen suunnitteluasiakirja perusoikeuksista, s. 11. Strateginen suunnitteluasiakirja sisäasioista, s. 23. Alakohtainen toimenpideohjelma, s. 30.

Laatikko 5 – Turkin julkishallinnon heikkoudet (2014–2017), joita ei ollut katettu riittävällä tavalla komission alakohtaisissa arvioinneissa

Arviointiperuste 3: rahoittajien koordinointi

Komission arvioinnit eivät kattaneet vaikeuksia, joita Turkin EU-asioiden ministeriö kohtasi rahoittajien välisessä koordinoinnissa liittymistä valmistelevan tuen yhteydessä. Ministeriön rooliin kuuluvat selvästi tuen tarjoaminen Turkin mukautumiseksi EU:n hankintoja koskeviin sääntöihin³⁵, mutta myös Euroopan investointipankin rahoittamien infrastruktuurihankkeiden valmisteluvaiheiden yhteisrahoitus³⁶. IPA:n merkityksellisyydestä ja tärkeydestä huolimatta Turkin valtionkassa, joka vastaa Turkin yleisestä rahoittajien välisestä koordinoinnista, ei ottanut EU-asioiden ministeriötä mukaan kokouksiinsa Euroopan investointipankin kanssa.

Lisäksi tarkastuskäynnin aikana EU-asioiden ministeriöllä ei ollut pääsyä rahoittajien keskustietokantaan, mikä esti sitä vastaamasta tehokkaalla tavalla rahoittajien välisestä koordinoinnista alakohtaisella tasolla.

Arviointiperuste 4: alakohtainen talousarvioanalyysi

Turkin politiikkojen täytäntöönpano perustuu keskipitkän aikavälin menosuunnitelmiin, joiden valmistelusta vastaavat valtiovarainministeriö (toimintamenot) ja kehitysministeriö (investointimenot). Komission arviointeihin ei kuitenkaan sisältynyt sitä seikkaa, että kumpikaan ministeriö ei ollut laatinut menosuunnitelmiaan riittävän yksityiskohtaisesti, jotta voitaisiin arvioida, ovatko ne Turkille oikeankokoisia ja -tyyppisiä alakohtaisten poliittisten tavoitteiden toteuttamiseksi³⁷. Tämän seurauksena komissio ja muut sidosryhmät eivät saaneet selvää kuvaa Turkin talousarviomäärärahoista alakohtaisesta näkökulmasta. Lisäksi on todettava, että vaikka Turkki laati kustannuslaskelmat hallinnollisia valmiuksia koskevista tarpeistaan IPA I -välineen

³⁵ Mitä Turkin mukautumiseen lukuun 5 tulee, Turkia koskevan komission vuotuisen kertomuksen (2016, s. 20, 21 ja 43–45) mukaan Turkin mukautumisessa EU:n julkisia hankintoja koskeviin sääntöihin on yhä merkittäviä puutteita (esim. hankintamenettelyjen avoimuus, monet oikeudelliset poikkeukset unionin säännöstöstä).

³⁶ Euroopan investointipankki on yksi suurimmista EU:n lainojen antajista Turkille; nämä lainat ovat suuruudeltaan yli kolminkertaisia Turkille annettavaan IPA-rahoitukseen verrattuna (ks. <https://euaidexplorer.ec.europa.eu/DevelopmentAtlas.do>).

³⁷ Ks. julkisen varainhoidon valvonnasta elokuussa 2012 annettu laki nro 5018 (virallinen englanninkielinen käännös), s. 6 ja 11. Vuotuiset investointiohjelmat turkiksi ("Yili Yatirim Programı") vuosille 2009–2017.

aikana³⁸, se ei ollut tehnyt samalla tavoin vuonna 2014 alkaneen IPA II -välineen käyttöönoton jälkeen. Ilman kustannuslaskelmia tarpeista ja selkeitä menosuunnitelmia on vaikea varmistaa, että IPA-alat saavat asianmukaisen osuuden saatavilla olevasta rajallisesta rahoituksesta.

Arviointiperuste 5: tuloksellisuuden arviointikehys

Kansallisella IPA-koordinaattorilla on keskeinen rooli IPA:n moitteettomassa varainhoidossa. Komission arvioinnit eivät kuitenkaan kuvastaneet kansallisen IPA-koordinaattorin vakavia heikkouksia tuloksellisuuden seurannassa. Komission tarkastajat havaitsivat jo vuonna 2015, että kansallisella IPA-koordinaattorilla ei ollut mekanismeja tai menettelytapoja, joiden avulla se olisi voinut hyödyntää seurannan tuloksia, ja että se piti prosessia pelkästään eräänlaisena muodollisuutena. Lisäksi pantiin merkille, että IPA-hankkeiden seuranta perustui täysin EU:n edustuston seurantakäynteihin ja komission tulospäätöksiin seurantajärjestelmään. Turkin IPA-tarkastusviranomaisen ja kansallisen tulojen ja menojen hyväksyjän suorittamissa seurantakäynneissä keskityttiin menojen laillisuuteen ja säännönmukaisuuteen, kun taas tulospäätöksellinen seurantajärjestelmä on olemassa vain EU:n rahoituksen ja asiantuntemuksen ansiosta ja sen avulla kyetään kohdistamaan vuosittain seuranta vain murto-osaan IPA-hankkeista. Kansallisella IPA-koordinaattorilla ei myöskään ole vielä valmiuksia täydentää tulospäätöksiä seurantajärjestelmää hankkeiden tuloksellisuuden arvioinnissa.

29. Lisäksi havaittiin, että komission alakohtaisissa arvioinneissa ei voitu ottaa vielä huomioon heinäkuun 2016 vallankaappausyrityksestä seuranneiden laajamittaisten erottamisten ja virantoimituksesta pidättämisten vaikutusta Turkin hallinnollisiin valmiuksiin (ks. **laatikko 2**).

Komissio ei juuri hyödyntänyt IPA:n ehdollisuutta uudistusprosessin tukemiseksi painopistealoilla

30. Rahoituksen, toimintapolitiikan ja poliittisen vuoropuhelun lisäksi komission käytössä oleva keino tukea uudistuksia painopistealoilla Turkissa on ehdollisuus. Ehdollisuus

³⁸ Ks. IPA I:n osalta kansallinen suunnitelma unionin säännösten hyväksymisestä (2008); IPA II:n osalta 10. kansallinen kehityssuunnitelma (2014–2018), peräkkäiset kansalliset toimintasuunnitelmat EU:n jäseneksi liittymisestä (2014–2019) ja liittymistä valmisteleva talousuudistusohjelma (2017).

tarkoittaa ehtojen asettamista ja käyttöä ennen sopimuksen tekemistä tai tuen maksamista. IPA:n tapauksessa komission peräkkäisissä laajentumisstrategioissa viitattiin toistuvasti ”tiukkoihin ehtoihin” määrittelemättä kuitenkaan kyseistä termiä tarkemmin³⁹. IPA-välineessä ehdollisuutta voidaan käyttää poliittisella tasolla erityisesti avaamalla ja sulkemalla liittymisneuvotteluihin liittyviä tarkistuskohtia. Tämän lisäksi ehdollisuutta voidaan käyttää myös hanketasolla.

31. Tilintarkastustuomioistuin tarkisti IPA-välineen oikeudellisen kehyksen erilaisten käytettävissä olevien ehdollisuuden muotojen määrittelemiseksi. Se tutki, missä määrin komissio todellisuudessa käytti näitä muotoja Turkissa tukemaan uudistusprosessia oikeusvaltioperiaatteen, hallinnon ja henkilöstöresurssien muodostamilla painopistealoilla.
32. Poliittisella tasolla unionin lainsäätäjällä on budjettivallan käyttäjänä valtuudet leikata tulevaa tukea. Tämän lisäksi neuvostolla oli IPA I:n puitteissa mahdollisuus keskeyttää IPA-tuki ilman, että sen olisi tarvinnut keskeyttää liittymisneuvotteluja, jos demokratia- ja oikeusvaltioperiaatetta ei ole noudatettu⁴⁰. Euroopan parlamentti kehotti hiljattain keskeyttämään kaikkien liittymistä valmistelevien varojen myöntämisen, jos liittymisneuvottelut keskeytetään⁴¹. Tilintarkastustuomioistuin kuitenkin pani merkille, että

³⁹ 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) ja laajentumisstrategiassa 2015 (s. 12).

⁴⁰ Neuvoston asetus (EY) N:o 1085/2006, 21 artikla tuen keskeyttämisestä: ”Jos edunsaajamaa ei kunnioita näitä [demokratiaa, oikeusvaltioperiaatetta, ihmisoikeuksia, vähemmistöjen oikeuksia ja perusvapauksia koskevia] periaatteita tai sitoumuksia, jotka sisältyvät sen Euroopan unionin kanssa tekemään kumppanuussopimukseen, tai jos sen edistyminen liittymisperusteiden saavuttamisessa on riittämätöntä, neuvosto voi komission ehdotuksesta määräenemmistöpäätöksellä toteuttaa aiheelliset toimet tämän päätöksen nojalla myönnettävän tuen osalta”.

⁴¹ Euroopan parlamentin päätöslauselma 6 päivänä heinäkuuta 2017 Turkiaa koskevasta komission vuoden 2016 kertomuksesta (25 kohta).

unionin lainsäätäjää ei ollut säätänyt nimenomaisesti tällaista mahdollisuutta IPA II:n puitteissa⁴².

33. IPA-asetusten nojalla komissio voi käyttää kahta merkittävää ehdollisuuden muotoa uudistusten edistämiseksi:

- a) Se voi päättää vuoden 2017 lopussa ja vuoden 2020 lopussa (IPA II) olla palkitsematta IPA-edunsaajamaata suoritustason saavuttamisesta edistymisessä kohti EU:hun mukautumista, tehokkaassa IPA:n täytäntöönpanossa ja hyvien tulosten saavuttamisessa⁴³.
- b) Se voi ”uudelleenkeskittää” IPA-hankkeiden hallinnan, missä tapauksessa komissio voi käytännössä siirtää hankkeiden hallinnan itselleen kansallisilta viranomaisilta.

Tarkastuksen suorittamisen ajankohtana komissio ei ollut vielä ryhtynyt tuloksellisuuden palkitsemisjärjestelmää koskeviin toimenpiteisiin huolimatta siitä, että sen Turkiaa koskevissa kertomuksissa oli toistuvasti korostettu Turkin edistymisen olevan riittämätöntä (ks. **kohta 23**). Se on kuitenkin sittemmin päättänyt ottaa vastuulleen 18 miljoonan euron suuruisten kansalaisjärjestöjen hankkeiden hallinnoinnin, josta Turkin viranomaisten oli alun perin määrä vastata⁴⁴.

34. Komissio voi asettaa hanketasolla hanke-ehtoja ennen sopimuksen tekemistä tai maksujen suorittamista, ja jos näitä ehtoja ei noudateta, komissio voi ryhtyä korjaaviin toimenpiteisiin, joita ovat esimerkiksi hankkeen peruuttaminen tai sen soveltamisalan ja rahoituksen supistaminen. Todellisuudessa komissio oli määritellyt hanke-ehtoja neljässä hankkeessa tarkastetuista 15 hankkeesta; nämä kaikki neljä hanketta liittyivät

⁴² Ks. liittymistä valmistelevan tukivälineen (IPA II) perustamisesta 11 päivänä maaliskuuta 2014 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 231/2014, (EUVL L 77, 15.3.2014, s. 11) liitteenä oleva Euroopan parlamentin lausunto, s. 25.

⁴³ Asetuksen (EU) N:o 231/2014 14 artiklassa mainitaan ”erityinen edistyminen jäsenyyshaatimusten täyttämässä, ja/tai liittymistä valmistelevan tukivälineen tehokas täytäntöönpano, jolla saadaan aikaan erityisen hyviä tuloksia”.

⁴⁴ Commission implementing decision of 30 November 2017 amending Commission implementing decision C(2016) 4889 final of 20 July 2016 adopting a Civil Society Facility and Media Programme for the years 2016–2017 under IPA II.

oikeusvaltioperiaatteen alaan. Komissio ei asettanut ehtoja⁴⁵ yhdelle tämän alan hankkeelle⁴⁶, eikä yhdellekään viidestä hallintoalan hankkeesta tai viidestä henkilöstöresursseja koskevasta hankkeesta. Tilintarkastustuomioistuimien havaitsi kolme hanketta, joita koskevassa komission päätöksessä ei asetettu hanke-ehtoja ennen sopimuksen tekemistä, mikä vaikutti kielteisesti hanketuloksiin (ks. laatikko 6).

Laatikko 6 – Hankkeet, joissa hanke-ehtojen puuttuminen vaikutti kielteisesti hankkeen tuloksiin

Turkin rikosoikeusjärjestelmän tehokkuuden parantaminen (hanke nro 4)

Tämän Turkin rikosoikeusjärjestelmän tehokkuuden parantamiseen tähtäävän, vuonna 2009 suunnitellun hankkeen tarkoituksena oli kouluttaa tuomareita, syyttäjiä, tuomioistuimen kirjaajia, oikeusasianajajia ja oikeusministeriön virkamiehiä. Hanke toteutettiin maaliskuun 2012 ja joulukuun 2014 välisenä aikana, ja siihen sisältyi erityisesti koulutusohjelman laatiminen sekä yli 300 henkilön kouluttaminen rikosoikeuden ja kansainvälisen oikeudellisen yhteistyön alalla. Hankkeen tavoitteena oli myös luoda suuri kouluttajien joukko oikeusakatemiaan. Hanke-ehtoihin ei sisältynyt vähimmäisaikaa, jonka verran koulutuksen saaneiden henkilöiden olisi pitänyt pysyä tehtävässään, jotta he voisivat soveltaa oppimaansa tai kouluttaa kollegoitaan. Tämä oli valitettavaa, koska henkilöstön suuri vaihtuvuus Turkin oikeuslaitoksessa on rakenteellinen ongelma, jota vallankaappausyrityksen jälkeiset toimenpiteet ovat vain pahentaneet⁴⁷.

Komissio ja Turkin viranomaiset eivät myöskään kyenneet antamaan tietoja näiden koulutettujen oikeusalan ammattilaisten virassa pysymisestä. Siksi ei ole tiedossa, toimivatko koulutusta saaneet henkilöt vielä tehtävässään ja voivatko he kouluttaa kollegoitaan.

⁴⁵ Ks. liite IV, hanke nro 4 ja hankkeet nro 7–15.

⁴⁶ Hanke nro 4 oikeusministeriön kanssa.

⁴⁷ Euroopan tilintarkastustuomioistuimen Turkin oikeusministeriöltä saamiensa tietojen perusteella tekemän arvioinnin mukaan siirrettyjen tuomareiden ja syyttäjien määrä oli 2 072 vuonna 2013, ja se kasvoi tasaisesti 2 517 henkilöön (2014) ja oli ennen heinäkuun 2016 vallankaappausyritystä 3 746. Vaikka oikeusministeriö on väittänyt, että tämä tuomareiden ja syyttäjien pakollinen kierto johtuu maan maantieteellisistä erityispiirteistä ja tarpeesta varmistaa oikeuspalvelut syrjäisillä alueilla, kierron toteuttamistapa ei perustu objektiivisiin perusteisiin. Ks. Kansainvälisen tuomariliiton päätöslauselma Turkin oikeuslaitoksen tilanteesta, 8.10.2015; Venetsian komission alustava lausunto luonnoksesta Turkin tuomareita ja syyttäjiä koskevaksi laiksi, (CDL-AD(2011)004), 29.3.2011, kohdat 47–49; ”Turkey: the Judicial System in Peril”, Kansainvälinen lakimieskomissio, 2016, s. 17.

Turkin kansalaisyhteiskunnan ja sen julkisen sektorin kanssa käymän vuoropuhelun vahvistaminen (hanke nro 8)

Hankkeen tavoitteena oli edistää kansalaisjärjestöjen aktiivista osallistumista moniarvoisuuden ja Euroopan yhdentymisen arvojen edistämiseen sekä yhteistyötä Turkin julkisen sektorin kanssa. Tähän kuului sellaisten menettelytapasääntöjen hyväksyminen, joita julkishallinto käyttää vuoropuhelussaan kansalaisyhteiskunnan kanssa. Tähän EU-asioiden ministeriön kanssa toteutettuun hankkeeseen tehtiin neljä sopimusmuutosta, ja hankkeelle myönnettiin lisää aikaa 18 kuukautta. Hankkeella edistettiin lopulta vain vähän kansalaisjärjestöjen ja julkisen sektorin välistä yhteistyötä, koska komissio ei vaatinut Turkin viranomaisia hyväksymään kansallista kansalaisjärjestöjä koskevaa strategiaa ja menettelytapasääntöjä tai poistamaan joitakin kansalaisjärjestöihin vaikuttavia byrokraattisia rajoituksia. Koska nämä rajoitukset ovat pääministerin kanslian (esim. kansalaisjärjestöjen kuulemiset hyvän hallinnon puitteissa, perustamisten valvonta) ja sisäministeriön (esim. terrorismin vastainen lainsäädäntö, järjestöjen valvonta, lainvalvonta) vastuulla, myös nämä ministeriöt olisi pitänyt sisällyttää hanke-ehdoin. Lisäksi kansalaisjärjestöjen vaikean toimintaympäristön vuoksi (ks. [laatikko 4](#)) kansalaisjärjestöjen IPA-rahoitus on todennäköisesti jatkossakin erittäin riippuvaista rahoittajista.

Rekisteröityjen työsuhteiden edistäminen (hanke nro 13)

Tämä hanke liittyi Turkin pyrkimyksiin torjua suurta epävirallista taloutta. Hankkeen tavoitteena oli edistää rekisteröityjä työsuhteita vahvistamalla sosiaaliturvalaitoksen ohjaus- ja tarkastusvalmiuksia Turkissa vallitsevassa tilanteessa, jossa palkat maksetaan usein käteisellä. Koska Turkin sosiaaliturvalaitos on riskinarvioinnin sijasta rajoittanut valvontatoimensa valituksissa esille nostettuihin tapauksiin, sen valmiudet torjua tehokkaasti pimeää työtä ovat olleet rajalliset⁴⁸. Tästä huolimatta ehtona ei ollut siirtyminen valitusperusteisesta tarkastusmallista riskiperusteiseen tarkastusmalliin.

⁴⁸ Ks. Turkin työ- ja sosiaaliturvaministeriön tarkastusraportti ”Technical assistance for promoting registered employment through better guidance and inspection”, helmikuu 2015, erityisesti sivu 6.

Täytäntöönpanoon liittyneistä viivästyksistä huolimatta IPA-hankkeet tuottivat tarkoitetut tuotokset, mutta niiden kestävyys on vaarassa poliittisen tahdon puutteen vuoksi

35. Vuodesta 2007 alkaen IPA on ollut ainoa EU:n rahoitusväline, jonka tarkoituksena on tukea Turkia sen mukautumisessa unionin säännöstöön ja vahvistaa maan hallinnollisia valmiuksia. Tilintarkastustuomioistuin arvioi IPA:n täytäntöönpanon vaikuttavuutta oikeusvaltioperiaatteen, hallinnon ja henkilöstöresurssien muodostamilla painopistealoilla ja pohti, olivatko komissio ja Turkin viranomaiset

- a) saaneet aikaan hankkeiden suunnitellut tuotokset ja seuranneet tuloksia
- b) saaneet aikaan nämä tuotokset ilman viivästyksiä tai vähentäneet viivästysten vaikutuksia
- c) tuottaneet kestäviä tuloksia.

36. Tässä yhteydessä arvioitiin 15 IPA I -hanketta, joita kaikkia hallinnoitiin välillisesti ja joiden lopullisia edunsaajia olivat Turkin julkiset organisaatiot⁴⁹. Otoksesta 14 hanketta oli pantu täytäntöön siinä määrin, että niissä saavutettujen tulosten arvioiminen oli mahdollista⁵⁰.

IPA:n avulla saatiin yleisesti ottaen aikaan suunnitellut tuotokset, mutta ne viivästyivät monessa tapauksessa

37. Tarkastustyö perustui seurannan indikaattoreiden, toimeksisaajien raporttien, EU:n Ankaran-edustuston ja Turkin viranomaisten seurantakäyntien raporttien, ohjauskomiteoiden ja muiden vastaavien hankehallinnon elinten pöytäkirjojen,

⁴⁹ Turkin varainhoidosta ja sopimuksista vastaava keskusyksikkö allekirjoitti kaikki sopimusvelvoitteet 14 hankkeessa, lukuun ottamatta hanketta nro 3. Poliittisen arkaluontoisuutensa vuoksi tämän sisäisten turvallisuusjoukkojen siviilivalvontaa koskevan hankkeen allekirjoitti varainhoidosta ja sopimuksista vastaavan keskusyksikön sijasta EU:n Ankaran-edustusto.

⁵⁰ Hanke nro 7 on tarkoitus saattaa päätökseen helmikuuhun 2018 mennessä.

tulosperusteisen seurantajärjestelmän raporttien⁵¹ ja tarkastuskäyntien⁵² analyysiin ja komission sekä hankkeiden edunsaajien haastatteluihin⁵³.

38. Tarkastetuista 14 IPA I -hankkeesta 13:ssa havaittiin, että komissio ja Turkin viranomaiset olivat saaneet aikaan sopimuksissa suunnitellut hanketuotokset. Näillä hankkeilla vahvistettiin näin ollen maan hallinnollisia valmiuksia asiaankuuluvilla aloilla. Kuitenkin 14:stä käynnissä olevasta hankkeesta kahdeksan oli viivästynyt (ks. liite IV).

39. Vaikka komissio ja Turkin viranomaiset olivat seuranneet hankkeiden tuotoksia, saatavilla olevien seuranta-asiakirjojen tarkastuksessa havaittiin seuraavat tuloksellisuuden seurantaan liittyvät puutteet:

- a) Turkin kohdalla sovellettu tulosperusteinen seurantajärjestelmä ei kattanut tavarahankintasopimuksia eikä henkilöstöresurssien alaan liittyvät sopimuksia⁵⁴
- b) Tarkastetuista 15 IPA I -hankkeesta kuudessa tulosindikaattorit olivat toisinaan epämääräisiä ja epäluotettavia. Lisäksi näihin indikaattoreihin liittyvät viitearvot puuttuivat usein, minkä vuoksi tuloksia ei voitu verrata lähtötilanteeseen⁵⁵.

Laatikossa 7 annetaan esimerkki tällaisesta hankkeesta.

⁵¹ Tarkastetuista 15 hankkeesta kuuteen sovellettiin tulosperusteista seurantajärjestelmää. Tulosperusteisessa seurantajärjestelmässä on kyse EU:n rahoittamien ulkoisten toimien riippumattomasta tarkastamisesta paikan päällä tehtävien arviointien avulla. Sen menetelmiin kuuluu antaa viidestä arviointiperusteesta (asiaankuuluvuus, tehokkuus, vaikuttavuus, vaikutus ja kestävyys) pisteitä A:sta ("erittäin hyvä") D:hen ("vakavia puutteita"). Menettelyn avulla varmistetaan käynnissä olevista hankkeista kerättyjen tietojen vertailtavuus. Ks. <https://europa.eu/capacity4dev/rom/blog/what-results-oriented-monitoring-rom>

⁵² Kaikki kyseessä olevat hankkeet, lukuun ottamatta hanketta nro 1 (turvallisuussyistä). Aikarajoitteiden vuoksi hankkeissa nro 11 ja 15 käynnit oli rajattu muutamaa kohteeseen.

⁵³ Ks. liite V.

⁵⁴ Tämä heikkous koski tarkastetuista 15 hankkeesta seitsemää.

⁵⁵ Tilanne oli tällainen oikeusvaltioperiaatetta koskevissa hankkeissa nro 2 ja 3, hallintoa koskevissa hankkeissa nro 6, 7 ja 8 sekä henkilöstöresursseja koskevassa hankkeessa nro 15.

Laatikko 7 – Sosiaalisen osallisuuden edistäminen romanien tiheästi asuttamilla alueilla (hanke nro 15): Esimerkki heikosta tuloksellisuuden seurannasta

Turkin perhe- ja sosiaalipolitiikkaministeriö pani täytäntöön tämän 8,4 miljoonan euron hankkeen koko maassa vuosina 2016 ja 2017. Hanke koostui teknisestä avusta, sosiaalisten koordinoituvuuksien perustamisesta ja toimisto- ja atk-laitteiden, soitinten, urheiluvarusteiden, kirjoitustarvikkeiden, lasten lelujen ja konttien toimittamisesta (ks. [kuva 1](#)).

Romanien osallistumisesta on tarkoitus raportoida 21 indikaattorin avulla. Koska luotettavia tilastotietoja alkuperältään romaneja olevista Turkin kansalaisista ei ole saatavilla, yksikään näistä indikaattoreista ei koske erityisesti tätä väestöryhmää. Osa niistä on asiaankuuluvia, kuten ”koulunkäynnin keskeyttäneiden määrä on laskenut 30 prosenttia kokeiluun kuuluvissa alemman perusasteen kouluissa” ja ”osallistumisaste esiopetuksessa on noussut 10 prosenttia kohdealueilla”. Muut indikaattorit ovat kuitenkin epämääräisiä, kuten ”sosiaalipalvelujen koordinoitumalli kehitettävä”, ”moduuleista koostuva sosiaalisen osallisuuden opaskirja laadittu ja aktiivisesti käytössä” ja ”1 200 kohdemaakunnissa työskentelevää kansalaisjärjestöjen työntekijää lisäsi tietämystään parempien palvelujen tarjoamisesta kohderyhmälle koulutusten ja seminaarien avulla”. Lisäksi hankkeen alussa vain neljän tuloksellisuusindikaattorin osalta oli suunniteltu viitearvot, eikä yksikään näistä viitearvoista ollut saatavilla.

Kuva 1 – Cevatpaşan koulu Bayrampaşasassa, Istanbulissa, on kehittänyt koulutustarjontaansa romanilapsille koulun leikkipuistossa sijaitsevassa kontissa (hanke nro 15)



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

Henkilöstöresursseja koskevat IPA-hankkeet

40. Turkin mukauttamiseksi lukuun 19 (sosiaalipolitiikka ja työllisyys) IPA-välineen avulla tuettiin koulutusta, työllisyyttä ja sosiaalista osallisuutta koskevia hankkeita. Näiden hankkeiden tavoitteena oli valmiuksien kehittäminen. Esimerkiksi Turkin sosiaaliturvalaitos pyrki torjumaan rekisteröimätöntä työtä (ks. hanke nro 13, laatikko 6). Hankkeiden avulla pyrittiin myös vastaamaan Turkin väestöön kuuluvien tiettyjen kohderyhmien tarpeisiin (ks. hankkeet nro 11, 12, 14 ja 15). Viimeksi mainituissa hankkeissa seuraaville kohderyhmille annettiin mahdollisuus käyttää oppimisvälineitä (esim. opinto-ohjelmia ja atk-laitteita) sekä saada neuvontaa ja koulutusta:

- a) rekisteröimättömästä työstä riippuvaiset naiset Trabzonin hasselpähkinöiden kasvatusalueella (hanke nro 11)
- b) Ankaran pääkaupunkialueen nuoret yrittäjät ja pienet yritykset (hankkeet nro 12 ja 14)
- c) romanilapset koko maassa (hanke nro 15, ks. laatikko 7).

41. Tarkastetut viisi hanketta toteutettiin kokonaan, vaikka niistä kolme viivästyi yli kaksi kuukautta (hankkeet nro 11, 13 ja 15⁵⁶). Vaikka nämä viivästykset eivät vaikuttaneet hankkeen tuloksiin, viivästykset olivat osoitus Turkin työ- ja sosiaaliturvaministeriön heikoista hallinnollisista valmiuksista panna täytäntöön IPA-hankkeet ajallaan (ks. kohta 46).

Hyvää hallintoa koskevat IPA-hankkeet

42. IPA-välineestä rahoitettiin tällä alalla rajattu määrä sopimusperusteisia hankkeita, joissa Turkin viranomaiset olivat halukkaita käyttämään IPA-varoja Turkin mukauttamiseen unionin säännöstöön⁵⁷ ja maan hallinnollisten valmiuksien vahvistamiseen. Tarkastettujen

⁵⁶ Hankkeita nro 11 ja 13 koskevien tavarahankintasopimusten täytäntöönpano vei neljän kuukauden sijasta kahdeksan kuukautta. Tavarahankintasopimuksen nro 15 kohdalla aikaa kului viiden kuukauden sijasta 12 kuukautta. Ks. liite IV.

⁵⁷ Kööpenhaminassa kesäkuussa 1993 järjestetyssä Eurooppa-neuvoston kokouksessa vahvistettujen poliittisten arviointiperusteiden noudattaminen (demokratian turvaavien instituutioiden vakaus, oikeusvaltioperiaate, ihmisoikeudet ja vähemmistöjen kunnioittaminen ja suojeleminen) (hanke nro 8), luku 16 – verotus (hanke nro 7) ja luku 29 – tulliliitto (hanke nro 10).

hankkeiden tavoitteena oli joko vahvistaa julkisen sektorin ja kansalaisyhteiskunnan välistä yhteistyötä (ks. hanke nro 8, **laatikko 6**) tai kehittää muun muassa seuraavien julkisten instituutioiden valmiuksia:

- a) kansallinen tulojen ja menojen hyväksyjä – IPA:n hallinnan valvomiseksi Turkissa (hanke nro 6)
- b) tulojen hallinnoija – pimeän työn avulla tehtävien veropetosten torjumiseksi (hanke nro 7, jota ei ollut vielä pantu täytäntöön tarkastuksen aikana)
- c) Turkin sisäministeriö – paikallisen suunnittelun vahvistamista varten (hanke nro 9)
- d) Turkin tullihallinto (hanke nro 10, ks. **laatikko 8**).

43. Hallinnon alalla toteutetut hankkeet nro 6, 9 ja 10 suoritettiin ajallaan. Näillä hankkeilla edistettiin hyvää hallintoa Turkin julkisessa taloudessa ja sen hallintoon liittyviä uudistuksia. Kuitenkin hankkeessa nro 8 (ks. **laatikko 6**) viivästymisen vaikutusta hillitsi vain komissio hyväksymällä hankkeen suunnittelua koskevan muutoksen ja 18 kuukauden pituisen jatkoajan, mikä on tyypillinen osoitus EU-asioiden ministeriön heikoista hallinnollisista valmiuksista panna IPA-hankkeet täytäntöön ajallaan (ks. **kohta 46**).

Laatikko 8 – Turkin tullihallinnon nykyaikaistaminen (hanke nro 10)

Tämä viimeisin EU:n seitsemästä tullihankkeesta Turkissa on seitsemän miljoonan euron hanke, joka käynnistettiin varsinaisesti vuonna 2015 ja joka on tarkoitus saada kokonaisuudessaan päätökseen helmikuuhun 2018 mennessä. Sen tarkoituksena on parantaa Turkin tullihallinnon hallinnollisia, teknisiä ja valvontaan liittyviä valmiuksia luvun 29 (tulliliitto) mukaisesti. Tätä tarkoitusta varten hankkeeseen sisältyivät valmistelut Turkin tullilainsäädännön yhdenmukaistamiseksi, valmiuksien kehittäminen teollis- ja tekijänoikeuksia koskevassa rajavalvonnassa, tullilaboratorioiden laatutason parantaminen, hallinnon organisaation rakenneuudistus ja liikkuvien tarkastusjärjestelmien toimittaminen Turkin kansainvälisille rajoille (ks. **kuva 2**).

Tarkastuksen aikana yksi osa oli käynnissä (ja aikataulussaan) ja viisi muuta osaa oli suoritettu ajallaan ja mitattu asiaankuuluvien tuotosindikaattoreiden avulla. Esimerkiksi ”tullien kanton, palauttamiseen ja peruuttamiseen liittyvän johdetun lainsäädännön uudelleenlaadinnan” ja ”teollis- ja tekijänoikeuksien tullivalvontaa koskevan tarveanalyysin” tapauksissa viranomaiset raportoivat,

että Turkin lainsäädännön puutteiden arvioinnit oli suoritettu ja hyväksytty.

Kuva 2 – IPA-rahoitettu liikkuva tarkastusajoneuvo käytössä Ankaran Esenboğan kansainvälisellä lentoasemalla lentokoneen ruumasta purettavien matkatavaroiden tarkastamista varten (hanke nro 10)



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

Oikeusvaltioperiaatetta koskevat IPA-hankkeet

44. Jotta Turkki voitaisiin mukauttaa unionin säännöstöön⁵⁸ ja jotta voitaisiin vahvistaa hallinnollisia valmiuksia valituilla oikeusvaltioperiaatteeseen liittyvillä aloilla, tarkastetuissa viidessä hankkeessa pyrittiin kehittämään valmiuksia seuraavasti:

- a) Oikeus: Oikeudellisten tiedottajien verkoston perustaminen (hanke nro 2, ks. **laatikko 9**) ja asiantuntemuksen sekä koulutuksen tarjoaminen rikosoikeuden alan ammattilaisille (hanke nro 4).
- b) Sisäasiat: Miinanraivaus ja rajavaltontavalmiuksien kehittäminen Turkin itärajoilla (hanke nro 1), siviilivalvontakomiteoiden verkoston perustaminen (hanke nro 3) ja

⁵⁸ Kööpenhaminassa vahvistettujen poliittisten arviointiperusteiden noudattaminen (hankkeet 1–5), luku 23 – oikeuslaitos ja perusoikeudet (hankkeet nro 2 ja 4) ja luku 24 – oikeus, vapaus ja turvallisuus (hankkeet nro 1, 3 ja 5).

tietoteknisten laitteiden, asiantuntemuksen ja koulutuksen tarjoaminen rahanpesun ja terroristien rahoituksen torjuntaa varten (hanke nro 5).

Laatikko 9 – Joukkotiedotusvälineiden ja oikeuslaitoksen välisten suhteiden parantaminen (hanke nro 2)

Tällä oikeusministeriössä vuodesta 2013 vuoteen 2015 toteutetulla hankkeella oli kaksi keskeistä tuotosta eli ”hyvän ja toimivan oikeuslaitoksen tiedotustoiminnan” luominen Turkin tuomioistuimia varten sekä ”hyvin toimivat oikeuslaitoksen ja riippumattomien tiedotusvälineiden väliset suhteet”. Komission tulospöytäkirjan seurantaohjelman raporttien mukaan tuotokset saavutettiin, minkä ansiosta hankkeen yleisen tuloksellisuuden arvosanaksi annettiin ”hyvä” (arvosana B), myös kestävyys osalta. Hankkeen avulla perustettiin tosiasiallisesti oikeudellisten mediakeskusten verkosto, johon kuului myös koulutettuja oikeudellisia tiedottajia, viidessä kokeilussa mukana olleessa maakunnassa ja hankkeen päätyttyä koko maassa.

Tulospöytäkirjan seurantaohjelman raporteissa ei otettu huomioon tiedotusvälineiden riippumattomuutta koskevaa ratkaisevan tärkeää ehtoa eikä harkittu arvosanan antamisessa oikeusministeriön rakenteellista henkilöstön vaihtuvuutta ja riippuvaisuutta rahoittajista. Näin ollen tilintarkastustuomioistuin katsoo, että tämä hanke ei ole todennäköisesti kestävä.

45. Vaikka tarkastetuista viidestä hankkeesta neljä toteutettiin, hanketta nro 1 ei kuitenkaan toteutettu tarkoitetulla tavalla, eikä siinä saavutettu hankkeelta odotettuja tuloksia (ks. [laatikko 10](#)). Lisäksi neljä oikeusvaltioperiaatetta koskevaa hanketta viivästyi yli kahdella kuukaudella (hankkeet nro 1, 2, 3 ja 5)⁵⁹. Yhdessä tapauksessa tällä viivästyksellä oli vakavia vaikutuksia hankkeen tuloksiin (hanke nro 1), ja viivästyminen osoitti, että Turkin viranomaiset eivät olleet riittävän valmiita hankkeen täytäntöönpanoon. Toisessa tapauksessa (hanke nro 5) viivästyksen vaikutusta saattoi hillitä komission hyväksymä viiden kuukauden jatkoaika. Yleisesti ottaen nämä viivästykset olivat osoitus Turkin sisäministeriön

⁵⁹ Hanke nro 1 (vaihe 1) kesti 24 kuukauden sijasta 30,5 kuukautta – hankkeen molemmat vaiheet ovat vielä kesken; hanke nro 2 kesti 21 kuukauden sijasta 29,5 kuukautta; hanke nro 3 kesti 24 kuukauden sijasta 33 kuukautta; hanke nro 5 (twinning-toiminta) kesti 24 kuukauden sijasta 29 kuukautta. Ks. [liite IV](#).

ja oikeusministeriön heikoista hallinnollisista valmiuksista panna IPA-hankkeet täytäntöön ajallaan (ks. **kohta 46**).

Laatikko 10 – Miinanraivaushanke Turkin itärajoilla (hanke nro 1)

Joulukuussa 2014 käynnistettiin tämän hankkeen ensimmäinen vaihe, jonka täytäntöönpanosta vastasi Yhdistyneiden kansakuntien kehitysohjelma (UNDP) Turkin Armenian ja Iranin vastaisilla rajoilla. Hanke koostui merkittävästä humanitaarisesta miinanraivausoperaatiosta, joka viivästyi vakavalla tavalla siinä määrin, että maaliskuuhun 2017 mennessä oli raivattu alle 15 prosenttia suunnitellusta pinta-alasta, ja Iranin ja Irakin rajoilla toteutettavaksi suunniteltua hankkeen toista vaihetta, joka viivästyi 21 kuukautta, ei voitu aloittaa. Vaikka ensimmäisen vaiheen kestoa jatkettiin 7,5 kuukaudella, hankkeen suorittaminen loppuun IPA-ohjelman lopullisten sopimus- ja maksumääräaikaisten puitteissa vuosien 2017 ja 2018 loppuun mennessä on mahdotonta. Syyskuuhun 2017 mennessä maksuja oli suoritettu jo yli 43 miljoonaa euroa.

Hankkeen epäonnistumiset olivat seurausta pääasiassa Turkin puolustusministeriön puutteellisista hallinnollisista valmiuksista tarjota ajoissa luotettavia ja täydellisiä tietoja miinoista. Epäonnistumisiin vaikutti myös hankkeen henkilöstön suuri vaihtuvuus. Lisäksi ministeriö aiheutti lisäviivästyksiä perustamalla myöhässä Turkin miinanraivausviranomaisen (TURMAC).

IPA:n ohjelmasuunnittelu viivästyi huomattavasti

46. IPA I -hankkeiden täytäntöönpanoon liittyvien viivästysten lisäksi IPA I:n ohjelmasuunnittelun viivästykset olivat huomattavia ja haitallisia, koska niiden vuoksi jouduttiin leikkaamaan jäljellä olevia varoja ja Turkin ministeriöiden käytössä olevaa aikaa panna täytäntöön myöhempi IPA II:n talousarvio ja hankkeet.

47. Esimerkiksi vuonna 2017 vuoden 2014 IPA-välineeseen liittyvän rahoitussopimuksen nojalla Turkin viranomaisilla oli vielä sopimus tekemättä yli 93 prosentista varoista (ks. **taulukko 1**), mikä on osoitus huomattavasta täytäntöönpanosumasta. Tämä suma oli jo nähtävissä sen perusteella, että kahteen aikaisempaan rahoitussopimukseen liittyneitä määrärahoja vapautettiin suuri määrä – yli 110 miljoonaa euroa⁶⁰.

⁶⁰ Ks. <http://www.cfcu.gov.tr/FinancialAgreements>

Taulukko 1 – Vapautettujen ja vuotuisista IPA-varoista vielä sopimatta olevien määrärahojen osuudet ohjelmavuosittain

Rahoitussopimus	EU:n rahoitus (euroa)	Vapautettu määrä (euroa)	% vapautettu	% sopimatta
2012	225 749 161	56 437 290	25%	V:oi massaolo päättynyt
2013	236 750 014	53 979 003	23%	Voimassaolo päättynyt
2014	366 040 000	Ei vielä määritetty	–	93%
2015	255 100 000	Ei vielä määritetty	–	92%
2016	477 890 000	Ei vielä määritetty	–	100%

Lähde: Euroopan komissio, syyskuu 2017.

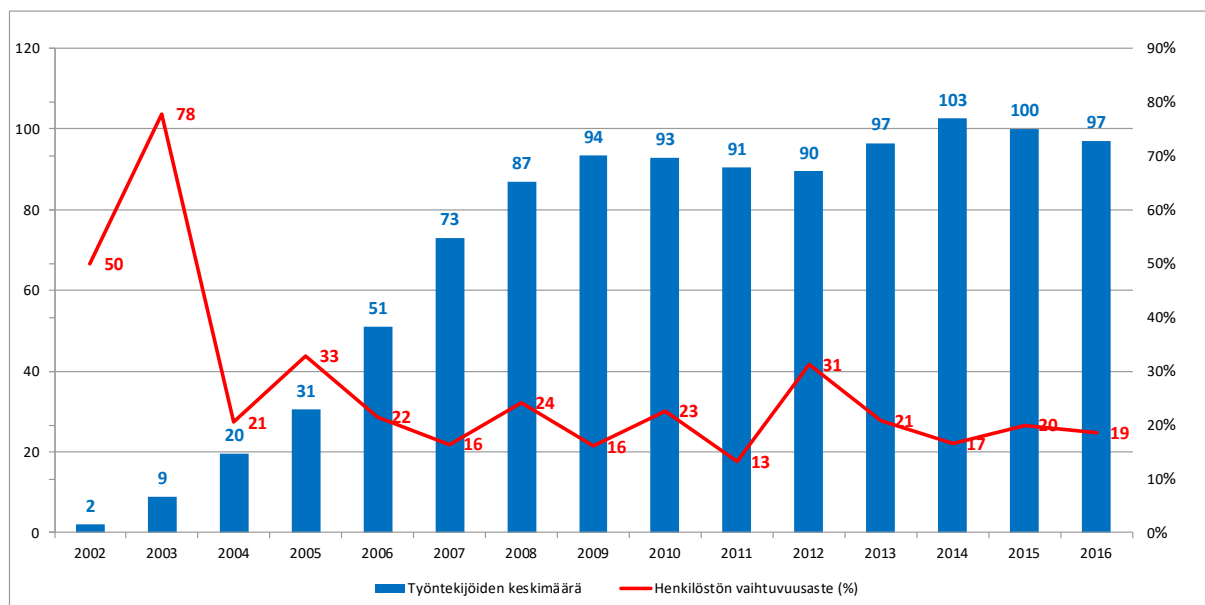
48. Syyt tälle sumalle ovat edelleen olemassa ja siten hyvin komission ja Turkin viranomaisten tiedossa⁶¹. Vuonna 2017 kolme pääsyytä olivat seuraavat:

- a) Sekä varainhoidosta ja sopimuksista vastaavan keskusyksikön että EU:n edustuston mukaan joillakin ministeriöillä oli heikot hallinnolliset valmiudet hanke-ehdotusten ja erityisesti avointen tarjouskilpailujen valmistelussa, mikä aiheutti huomattavia viivästyksiä.
- b) Turkilla oli vaikeuksia varmistaa sujuva siirtyminen IPA I -välineestä IPA II -välineeseen. Tämä koski erityisesti tilannetta, jossa siirryttiin alakohtaiseen lähestymistapaan ja jossa **liitteessä VI** esitellyille johtavien instituutioiden toimintarakenteille annettiin haastavampia vastuualueita, minkä seurauksena Turkin oli hallinnoitava hankkeita, jotka olivat entistä monimutkaisempia ja suurilukuisempia.
- c) Varainhoidosta ja sopimuksista vastaavan keskusyksikön henkilöstön kohtuuttoman suuri vaihtuvuus. Kuten **kaaviossa 2** on esitetty, varainhoidosta ja sopimuksista

⁶¹ Euroopan tilintarkastustuomioistuimien huomautti jo vuonna 2009, että Turkin viranomaisten joukossa oli osoitettu ”liian vähän pätevää ja tehtävään koulutettua henkilöstöä” ”käsittelemään (...) hankkeita ja varoja, joita molempia oli huomattava määrä”. Ks. Euroopan tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomus nro 16/2009, kohta 38.

vastaavan keskusyksikön vuotuinen henkilöstön vaihtuvuus on ollut vuoden 2002 jälkeen usein yli 20 prosenttia.

Kaavio 2 – Varainhoidosta ja sopimuksista vastaavan keskusyksikön henkilöstömäärä ja henkilöstön vuosittainen vaihtuvuus yksikön perustamisesta alkaen



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuimen analyysi varainhoidosta ja sopimuksista vastaavan keskusyksikön tietojen perusteella (maaliskuu 2017).

49. Varainhoidosta ja sopimuksista vastaavan keskusyksikön jatkuvat henkilöstöön liittyvät ongelmat ovat kriittinen pullonkaula IPA:n tulevassa täytäntöönpanossa: Henkilöstön vaihtuvuus on suurta, ja säännöllinen henkilöstön palkkaaminen tarkoittaa, että merkittävästi työaikaa on käytettävä uusien tulokkaiden valmentamiseen ja kouluttamiseen.

50. Kansallinen IPA-koordinaattori koordinoi ja valvoo kaikkia IPA-ohjelmia täytäntöönpanon helpottamiseksi, kun taas kansallinen tulojen ja menojen hyväksyjä seuraa ja valvoo varainhoidosta ja sopimuksista vastaavaa keskusyksikköä sekä IPA:n toimintarakenteita Turkissa⁶². Vaikka ne kykenivät selvästi toimimaan, kansallinen IPA-

⁶² Kansallisen IPA-koordinaattorin ja kansallisen tulojen ja menojen hyväksyjän tehtävät ja vastuualueet on säädetty liittymistä valmistelevalta tukivälineestä annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1085/2006 täytäntöönpanosta annetun komission asetuksen (EY) N:o 718/2007 (EUVL L 170, 29.6.2007, s. 1) 22 ja 25 artiklassa sekä liittymistä valmistelevalta tukivälineen (IPA II) perustamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 231/2014 täytäntöönpanoa koskevista erityisistä säännöistä 2 päivänä toukokuuta

koordinaattori tai kansallinen tulojen ja menojen hyväksyjä eivät ottaneet riittävän ajoissa aikatauluvastuuta IPA:n laajalle levinneistä ohjelmasuunnittelun viivästyksistä. Siksi henkilöstöön liittyviä ongelmia ei ratkaistu. Nämä vaikeudet vaikuttavassa puuttumisessa varainhoidosta ja sopimuksista vastaavan keskusyksikön kohtuuttoman suureen henkilöstön vaihtuvuuteen aiheuttavat osaltaan lisää hankkeiden tarjouskilpailuihin ja sopimusmenettelyihin liittyviä viivästyksiä.

51. Turkin valtionkassa aloitti yksityiskohtaisten arviointien suorittamisen työmäärästä ja henkilöstön rekrytointi- ja työssäpitämisstrategioista kunkin IPA:n toimintarakenteen osalta vasta vuoden 2016 jälkimmäisellä puoliskolla. Tavoitteena oli selvittää kerääntynyttä tehtävien summaa⁶³. Siksi on vielä liian aikaista arvioida näiden toimenpiteiden tuloksia.

Hankkeiden kestävyys on vaarassa poliittisen tahdon puuttumisen vuoksi

52. Jotta IPA voisi saavuttaa tavoitteensa Turkin hallinnollisten valmiuksien vahvistamisesta ja maan mukauttamisesta unionin säännöstöön, **kohdissa 40–44** kuvattujen IPA-hankkeiden myönteisten vaikutusten (esim. valmiuksien kehittäminen ja EU:n hyvien käytäntöjen levittäminen) on jatkuttava ajan kuluessa. Tällainen tilanne vallitsee esimerkiksi silloin, kun oikeudellisia tai hallinnollisia uudistuksia toteutetaan ja pidetään yllä, menettelysäännöt, oppaat ja käsikirjat pidetään käytössä ja koulutettu henkilöstö pysyy toimessaan alalla, jota varten henkilöstö on koulutettu.

53. Otokseen kuuluvien 15 hankkeen kestävyyttä arvioitiin suorittamalla perusteellinen arviointi hankeasiakirjoista, järjestämällä tarkastuskäyntejä ja haastatteleamalla hankkeiden sidosryhmiä. Otoksen 14 täytäntöönpannun hankkeen osalta havaittiin, että komissio ja Turkin viranomaiset olivat onnistuneet muuntamaan hankkeen tuotokset todennäköisesti

2014 annetun komission täytäntöönpanoasetuksen (EU) N:o 447/2014 (EUVL L 132, 3.5.2014, s. 32) 4, 8 ja 9 artiklassa.

⁶³ Nämä tehtävät suoritettiin pääasiassa tarkastetun hallintaan liittyvän IPA-hankkeen nro 6 ansiosta.

kestäviksi tuloksiksi kuudessa tapauksessa, joista yksi koski oikeusvaltioperiaatteeseen, kolme hallintoon ja kaksi henkilöstöresursseihin liittyvää hanketta⁶⁴.

54. **Laatikossa 11** annetaan esimerkki tarkastetusta hallinnon alan hankkeesta ja selitetään, miksi se on todennäköisesti kestävä.

Laatikko 11 – Paikallisten investointien suunnittelua koskevat valmiudet (hanke nro 9) – todennäköisesti kestävä hanke

Vuosina 2015 ja 2016 tällä kahden miljoonan euron pilottihankkeella parannettiin Turkin alueellisen julkishallinnon investointien suunnittelua ja koordinoitua koskevia valmiuksia kehittämällä julkishallinnon valmiuksia arvioida ja edistää paikallisia investointiehdotuksia. Hankkeessa laadittiin erityisesti paikallisten investointien suunnittelua koskeva opas ja koulutettiin 231 alueellisen suunnittelun asiantuntijaa.

Hanke on hyvin todennäköisesti kestävä: tarkastuskäynnin aikana (maaliskuu 2017) paikallisten investointien suunnittelua koskeva opas oli yhä käytössä, ja suurin osa alueellisen suunnittelun asiantuntijoista oli yhä palveluksessa. Riippumattoman konsultin suorittaman kyselytutkimuksen mukaan suurin osa vastaajista (85,5 prosenttia) uskoi, että heidän kokemuksensa voitaisiin toistaa kaikkialla Turkissa. Hankkeen kestävyys kannalta keskeistä oli se, että sitä varten oli suuri poliittinen tahto, sillä sisäministeri oli nimenomaan kannustanut tätä hanketta.

55. Muista 13 täytäntöönpannusta hankkeesta kahdeksan osalta kuitenkin havaittiin, että hankkeiden tuotokset olivat vaarassa tai eivät olleet todennäköisesti kestäviä⁶⁵. Syistä esitetään yhteenveto **taulukossa 2**.

⁶⁴ Hankkeet nro 5, 6, 9, 10, 12 ja 14 (ks. **liite IV**).

⁶⁵ Hallintoon liittyvän hankkeen nro 7 kestävyyttä ei voitu arvioida, koska hankkeen päättymisestä ei ollut kulunut tarpeeksi aikaa.

Taulukko 2 – Turkissa täytäntöönpannut IPA I -hankkeet: Kestävyyden vaarantumisen syyt

Hankkeen nro	Poliittisen tahdon puute	Suuri henkilöstön vaihtuvuus	Heikot hallinnolliset valmiudet	Ehdollisuuden puuttuminen tai riittämättömyys
1	✗	✗	✗	-
2	✗	✗	-	-
3	✗	✗	✗	-
4	✗	✗	-	✗
8	✗	-	✗	✗
11	-	-	✗	-
13	✗	-	-	✗
15	✗	✗	-	-

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin, syyskuu 2017.

56. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että tärkein syy näiden kahdeksan IPA I -hankkeen kestävyyden vaarantumiselle oli poliittisen tahdon puute, joka on lisääntynyt Turkin otettua kehityksessään takapakkia (esim. laajamittaiset virkamiesten erottamiset ja virantoimituksesta pidättämiset sekä kansalaisyhteiskuntaa koskevat rajoitukset). Esimerkki tällaisesta hankkeesta annetaan **laatikossa 12** ja **kuvassa 3**.

Laatikko 12 – Siviilivalvonnan parantaminen (hanke nro 3)

Tämän oikeusvaltioperiaatteeseen liittyvän hankkeen tavoitteena oli valmistella lainsäädännöllisiä ja organisatorisia muutoksia (paikalliset turvallisuuskomiteat) ja tarjota räätälöityjä koulutusmateriaaleja (ks. kuva 3). UNDP on pannut täytäntöön tämän 3,5 miljoonan euron hankkeen sisäministeriön puolesta. Ministeriö tarvitsi kahdeksan kuukauden jatkoajan hankkeen suorittamiseksi loppuun. Se johtui pääasiassa ministeriön hallinnollisiin valmiuksiin liittyvistä heikkouksista, kuten selvän siviilivalvontaa koskevan käsityksen puuttumisesta, santarmiston vähäisestä osallistumisesta, keskeisen henkilöstön vaihtuvuudesta ja hallinnollisista muutoksista. Hanke ei ole todennäköisesti kestävä kahdesta pääsyystä.

Paikalliset turvallisuuskomiteat ovat ratkaisevan tärkeitä tämän hankkeen kannalta, ja niissä on tarkoitus osallistaa kansalaisyhteiskuntaa, jotta voidaan parantaa sisäisten turvallisuusjoukkojen (poliisi, rannikkovartiostot ja santarmisto) siviilivalvontaa. Turkin sisäisten turvallisuusjoukkojen hiljattainen tilapäisen päätösvallan käyttö ilman asianmukaista siviilivalvontaa⁶⁶ on kuitenkin todellisuudessa heikentänyt näiden joukkojen siviilivalvontaa.

Vaikka sen tarkoitusta on käsitelty kahdessa peräkkäisessä IPA-hankkeessa (2008–2010 ja tässä hankkeessa 2012–2015), hankkeen loppuraportin mukaan lisäresurssit ovat äärimmäisen tärkeitä kestävyuden varmistamiseksi. Kolmannen vaiheen suunnittelu IPA II:n (IPA 2014) puitteissa osoittaa, että hanke on vahvasti riippuvainen rahoittajista.

57. Lisäksi jäljellä olevaan rahoitukseen ja Turkin ministeriöiden IPA-hankkeiden täytäntöönpanoa varten käytettävissä olevaan aikaan tehdyt leikkaukset (ks. **kohdat 46 ja 47**) heikentävät niiden valmiuksia tehdä samaan hankkeeseen liittyviä myöhempiä sopimuksia tai täyttää tarpeet, joita ei ole vielä ratkaistu IPA-välineen tai Turkin toimien avulla. Näin ollen Turkin ohjelmasuunnitteluun liittyvät viivästykset vaikuttavat myös suoraan IPA-hankkeiden yleiseen kestävyYTEEN.

Kuva 3 – IPA-rahoitettuja asiantuntijoiden tutkimuksia, jotka on laadittu sisäministeriölle Turkin sisäisten turvallisuusjoukkojen siviilivalvonnan parantamiseksi



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

⁶⁶ Ks. Turkia koskevat komission kertomukset vuosilta 2015 ja 2016, luku 24, s. 5.

JOHTOPÄÄTÖKSET JA SUOSITUKSET

58. Tilintarkastustuomioistuin tuli siihen johtopäätökseen, että komissio oli suunnitellut IPA-tavoitteet hyvin. Tämä oli erityisesti sen ansiota, että komissio oli määritellyt asianmukaisella tavalla EU:hun liittymisessä edistymistä varten tarvittavat vaatimukset ja laatinut tyhjentäviä alakohtaista lähestymistapaa koskevia arviointoja. Käytettyjen IPA-varojen avulla ei kuitenkaan käytännössä puututtu riittävällä tavalla joihinkin keskeisiin tarpeisiin oikeusvaltioperiaatteen ja hallinnon aloilla, joilla jotkin ehdottoman tärkeät uudistukset ovat myöhässä. Aloilla, joilla oli enemmän poliittista tahtoa, kuten tullin, työllisyyden ja verotuksen aloilla, IPA I -hankkeet ovat auttaneet Turkia mukautumaan unionin säännöstöön ja vahvistamaan hallinnollisia valmiuksiaan. Näiden tulosten kestävyys on kuitenkin uhattuna saatavilla olevien IPA-varojen käyttövaikeuksien ja uudistuksissa otetun takapakin vuoksi. Siksi tilintarkastustuomioistuin katsoo, että IPA:n vaikuttavuus oli vain rajallinen.

59. **IPA:n suunnittelun osalta** havaittiin, että komissio oli määritellyt IPA-tavoitteet asianmukaisella tavalla, sillä ne olivat täsmällisiä ja sopusoinnussa oikeudellisen kehyksen kanssa. Konkreettisemmin voidaan todeta, että oikeusvaltioperiaatetta, hallintoa ja henkilöstöresursseja koskevat IPA-tavoitteet olivat asiaankuuluvia ja perustuivat Turkin määrittelemiін tarpeisiin maan mukauttamiseksi unionin säännöstöön ja maan hallinnollisten valmiuksien vahvistamiseksi (**kohdat 19–20**).

60. Todellisuudessa IPA I -tavoitteiden mukaisesti käytettyjen varojen avulla ei kuitenkaan juuri puututtu joihinkin keskeisiin tarpeisiin, kuten oikeusjärjestelmän riippumattomuuteen ja puolueettomuuteen, korkean tason korruption ja järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaan, lehdistönvapauteen, eturistiriitojen ehkäisemiseen ja ulkoisten tarkastusten sekä kansalaisyhteiskunnan vahvistamiseen. Komission oman arvioinnin mukaan näillä aloilla saavutettu edistys ei ole ollut tyydyttävää useaan vuoteen, sillä Turkin viranomaisilta puuttuu poliittista tahtoa (**kohdat 21–26**).

Suositus 1: IPA-varat kohdennetaan paremmin asetettujen tavoitteiden mukaisesti

Komission olisi vuoden 2018 IPA-ohjelmasta alkaen kohdennettava paremmin IPA-varat aloilla, joilla uudistukset ovat myöhässä ja tarpeen, jotta edistyminen kohti EU:n jäsenyyttä olisi uskottavaa. Tämä koskee erityisesti oikeuslaitoksen riippumattomuutta ja puolueettomuutta, korkean tason korruption ja järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaa, lehdistönvapauden vahvistamista, eturistiriitatilanteiden ehkäisemistä ja ulkoisten tarkastusten sekä kansalaisyhteiskunnan vahvistamista.

Toteuttamisen tavoiteajankohta: Vuoden 2018 IPA-ohjelmasta alkaen.

61. Komissio päätti panna täytäntöön IPA II:n alakohtaisen lähestymistavan avulla. Sen mukaan IPA:n avulla tuettaisiin erillisten hankkeiden sijasta koko alan laajuisia uudistuksia. Ennen tämän uuden lähestymistavan soveltamista komissio arvioi, miten hyvin eri alat ovat valmiita hyödyntämään IPA II -rahoitusta. Näiden alakohtaisten arviointien muodostaman asiaankuuluvan ja tyhjentävän analyysin avulla voitiin määritellä alat, joilla IPA II voitaisiin panna täytäntöön käyttämällä alakohtaista lähestymistapaa. Arvioinnit eivät kuitenkaan olleet aina kattavia. Tämä puute koski käytetyistä viidestä arviointiperusteesta erityisesti seuraavia kolmea perustetta: Turkin rahoittajien koordinointi, alakohtainen talousarvioanalyysi ja tuloksellisuuden arviointikehys (**kohdat 27–29**).

Suositus 2: Alakohtaisen lähestymistavan arviointeja parannetaan

Komission olisi katettava alakohtaisen lähestymistavan arviointiensa seuraavassa päivityksessä perusteellisesti kaikki keskeiset asiat, jotka liittyvät Turkin rahoittajien väliseen koordinointiin, alakohtaiseen talousarvioanalyysiin ja erityisesti tuloksellisuuden arviointikehykseen.

Toteuttamisen tavoiteajankohta: 31. maaliskuuta 2019.

62. EU:n rahoituksen lisäksi uudistusprosessin edistämistä voisi auttaa IPA:n ehdollisuus. Vaikka Turkia koskevissa kertomuksissa on korostettu jatkuvasti edistymisen olevan riittämätöntä, tilintarkastustuomioistuon havaitsi, että komissio ei ollut juuri hyödyntänyt IPA:n ehdollisuutta uudistusten tukemiseksi niillä painopistealoilla, joilla edistyminen oli riittämätöntä. Komissio esimerkiksi hyödynsi harvoin ehtoja, kuten mahdollisuutta uudelleenkeskittää IPA-hankkeiden hallinta, tai korjaavia toimenpiteitä, jos hankkeiden ehtoja ei täytetty. IPA II -asetuksissa ei ollut myöskään käsitelty nimenomaisesti

mahdollisuutta keskeyttää IPA I -rahoitus, jos demokratiaa koskevaa periaatetta ja oikeusvaltioperiaatetta ei noudateta (**kohdat 30–34**).

63. **Mitä IPA:n täytäntöönpanoon tulee**, tarkastetut hankkeet tuottivat yleisesti ottaen tavoitellut tuotokset, jotka auttoivat Turkia mukautumaan unionin säännöstöön ja vahvistamaan hallinnollisia valmiuksiaan, vaikka nämä tuotokset usein viivästyivät. Tilintarkastustuomioistuimien havaitsi, että näiden myönteisten tulosten kestävyys on vaarassa, mikä on pääasiassa seurausta poliittisen tahdon puutteesta. Tilannetta ovat pahentaneet entisestään laajamittaiset irtisanomiset, virkamiesten pidättämiset virantoimituksesta ja kansalaisyhteiskunnalle määrättyt rajoitukset (**kohdat 35–38, 40–45 ja 52–57**).

Suositus 3 – Ehdollisuuden käyttöä lisätään

Kun otetaan huomioon, mitä vaikutuksia otetulla takapakilla on jo hankkeiden kestävyydelle Turkissa, komission olisi käytettävä enemmän poliittista ja hankkeisiin liittyvää ehdollisuutta

- a) ehdottamalla IPA II -komitealle vuotta N koskevien IPA II -määrärahojen kokonaismäärän mukauttamista ja IPA II -varojen uudelleenohjaamista tai niiden määrän vähentämistä siten, että kyetään puuttumaan oikeusvaltioperiaatteen ja hallinnon aloilla ilmenneeseen, Turkia koskevassa vuoden N-1 kertomuksessa esiin tuotuun takapakkiin
- b) päättämällä vuoden 2017 ja 2020 loppuun mennessä, palkitseeko se Turkia suoritustason saavuttamisesta; tämän päätöksen olisi vastattava tarkasti edistymistä kohti laajentumista, tehokasta IPA-välineen täytäntöönpanoa ja hyvien tulosten saavuttamista
- c) hyödyntämällä asteittain enemmän suoran hallinnoinnin mallia keskeisten tarpeiden ratkaisemiseksi tilanteissa, joissa on puutetta poliittisesta tahdosta, erityisesti korkean tason korruption ja järjestäytyneen rikollisuuden torjunnassa, lehdistönvapauden vahvistamisessa, eturistiriitatilanteiden ehkäisemisessä ja kansalaisyhteiskunnan vahvistamisessa
- d) asettamalla uusien hankkeiden yhteydessä ja tarpeen mukaan ehtoja vähimmäisvaatimusten muodossa tukemaan kestävyyttä ja odotettujen tuotosten saavuttamista oikeaan aikaan; jos näitä ehtoja ei noudateta, olisi ryhdyttävä korjaaviin toimenpiteisiin (esim. maksujen keskeyttäminen, hankkeen peruuttaminen).

Toteuttamisen tavoiteajankohta: a) alkaen 31. joulukuuta 2018; b) 31. joulukuuta 2018 ja 31. joulukuuta 2020; c) ja d) 31. joulukuuta 2018.

64. Hankkeiden tuloksellisuuden seurannassa oli puutteita, kuten esimerkiksi se, että komission tulosperusteiseen seurantajärjestelmään ei valittu kaikkia hankkeita. Lisäksi seurannassa käytettiin indikaattoreita, jotka olivat toisinaan merkityksettömiä tai epäluotettavia tai joiden osalta ei ollut määritelty asiaankuuluvaa viitetasoa (**kohta 39**).

Suositus 4: Hankkeiden tuloksellisuuden seurantaa parannetaan

Komission olisi laajennettava EU:n Turkissa rahoittamia toimia koskevien tulosperusteisen seurantajärjestelmänsä raporttien kattavuutta ja parannettava hankeindikaattoreiden merkityksellisyyttä ja luotettavuutta sisällyttämällä niihin tarvittaessa viitearvojen saatavuus.

Toteuttamisen tavoiteajankohta: Vuodesta 2018 alkaen.

65. Huolenaiheena oli myös IPA:n huomattava viivästyminen, joka johtui ohjelmasuunnitteluun ja täytäntöönpanoon liittyneestä laaja-alaisesta tehtävien kasaantumisesta. Tämä johti rahoituksen leikkaamiseen ja lyhensi Turkin viranomaisten seuraavan IPA II -talousarvion ja -hankkeiden täytäntöönpanoa varten käytettävissä olevaa aikaa, mikä viivästyttää osaltaan edelleen hankkeiden tarjouskilpailuja ja sopimusten tekemistä. Näiden viivästysten syyt olivat tiedossa. Niitä olivat joidenkin ministeriöiden heikot hallinnolliset valmiudet valmistella hanke-ehdotuksia, siirtyminen alakohtaiseen lähestymistapaan ja kohtuuton vaihtuvuus varainhoidosta ja sopimuksista vastaavan keskusyksikön henkilöstössä, joka hallinnoi suurinta osaa Turkissa käytetyistä IPA-varoista (**kohdat 46–51**).

Suositus 5: Sumaa vähennetään soveltamalla välillistä hallinnointia valikoidusti

Komission olisi sovellettava IPA II:n puitteissa välillistä hallinnointia valikoidusti ottamalla huomioon kyseessä olevien varojen määrä, Turkin viranomaisten valmisteltavana ja kilpailutettavana olevien hankkeiden monimutkaisuus sekä varainhoidosta ja sopimuksista vastaavan keskusyksikön valmiudet.

Toteuttamisen tavoiteajankohta: Asteittain siten, että toimet aloitetaan välittömästi.

Tilintarkastustuomioistuimen III jaosto on tilintarkastustuomioistuimen jäsenen Karel Pinxtenin johdolla hyväksynyt tämän kertomuksen Luxemburgissa 6. helmikuuta 2018 pitämässään kokouksessa.

Tilintarkastustuomioistuimen puolesta

Klaus-Heiner LEHNE

presidentti

LIITE I**Keskeiset tapahtumat EU:n ja Turkin välisissä suhteissa**

1950	13. huhtikuuta – Turkista tulee Euroopan neuvoston jäsen.
1954	18. toukokuuta – Turkki ratifioi Euroopan ihmisoikeussopimuksen.
1959	31. heinäkuuta – Turkki hakee Euroopan talousyhteisön liittännäisjäsenyyttä.
1963	12. syyskuuta – Turkki allekirjoittaa assosiaatiosopimuksen Euroopan talousyhteisön kanssa, mikä avaa Turkille pääsyn yhteisön (ja myöhemmin unionin) ohjelmiin.
1987	14. huhtikuuta – Turkki hakee Euroopan talousyhteisön jäsenyyttä.
1995	31. joulukuuta – EU:n ja Turkin välinen tulliliittosopimus tulee voimaan.
1999	12. joulukuuta – neuvosto vahvistaa Turkille ehdokasmaan aseman.
2001	24. maaliskuuta – neuvosto hyväksyy ensimmäisen liittymiskumppanuuden Turkin kanssa; viimeisin liittymiskumppanuus hyväksytään myöhemmin 18. helmikuuta 2008.
2005	3. lokakuuta – Turkin liittymisneuvottelut alkavat virallisesti.
2006	12. kesäkuuta – Turkin ensimmäinen luku avataan neuvotteluille (luku 25 – tiede ja tutkimus).
2010	Syyskuu – Turkin parlamentti muuttaa perustuslakia siten, että armeija joutuu vastaamaan toiminnastaan enemmän siviilituomioistuimille ja että lainsäädäntöelimen valtuuksia nimittää tuomareita lisätään. Kansanäänestyksen vastustajat arvostelivat tätä toimenpidettä armeijan ja oikeuslaitoksen riippumattomuuden kaventamisena.
2011	Joulukuu – koska vuoden 2006 jälkeen on avattu vain 13 lukua, neuvosto hyväksyy myönteisen asialistan, jonka tarkoituksena on antaa uutta vauhtia liittymisneuvotteluille.
2013	Toukokuu – Istanbulin Gezin puiston mielenosoitusten seurauksena pidätetään monia Turkin kansalaisia epäiltyinä kuulumisesta terroristijärjestöön.
	17. ja 25. joulukuuta – neljää ministeriä, ministerineuvoston jäsenten sukulaisia ja useita virkamiehiä ja liikemiehiä syytetään korkean tason korruptiosta, mistä seuraa laajamittaisia syyttäjien, tuomareiden ja poliisien uudelleensijoittamisia ja erottamisia.
2014	14. joulukuuta – kuuluisia turkkilaisia toimittajia ja tiedotusvälineiden edustajia pidätetään yhtenäisten lainvalvontatoimien seurauksena.
2016	30. kesäkuuta – 16. luku avataan neuvotteluille (luku 33 – varainhoitoa ja talousarviota koskevat säännökset).
	15. heinäkuuta – sotilasvallankaappausyrityksessä kuolee 241 henkilöä ja loukkaantuu 2 196 henkilöä. Turkki syyttää epäonnistuneesta vallankaappausyrityksestä Gülen-liikettä, jota se pitää terroristijärjestönä.
	9. ja 10. joulukuuta 2016: Venetsian komission hyväksymät lausunnot herättävät vakavia huolenaiheita hätätilalakien laajamittaisesta käytöstä.

2017	10. ja 11. maaliskuuta – Venetsian komission hyväksymät lausunnot herättävät vakavia huolenaiheita perustuslaillisesta muutoksesta valtuuksien siirtämiseksi tasavallan presidentille sekä hätätilalakien laajamittaisesta käytöstä lehdistönvapauden osalta.
	16. huhtikuuta – uudesta perustuslaista järjestetyssä kansanäänestyksessä suurin osa äänestäneistä kansalaisista kannattaa Turkin parlamentaarisen demokratian muuttamista presidenttijohtoiseksi hallintojärjestelmäksi.

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuimien Euroopan komission tietojen perusteella.

LIITE II**Turkin EU:n jäseneksi liittymistä koskevien neuvottelujen tilanne**

Luku	Otsikko	Tilanne liittymisneuvotteluissa
1	Tavaroiden vapaa liikkuvuus	Ei avattu
2	Työntekijöiden vapaa liikkuvuus	Ei avattu
3	Sijoittautumisvapaus ja palvelujen tarjoamisen vapaus	Ei avattu
4	Pääoman vapaa liikkuvuus	Avattu
5	Julkiset hankinnat	Ei avattu
6	Yhtiöoikeus	Avattu
7	Immateriaalioikeus	Avattu
8	Kilpailupolitiikka	Ei avattu
9	Rahoituspalvelut	Ei avattu
10	Tietoyhteiskunta ja viestimet	Avattu
11	Maatalous ja maaseudun kehittäminen	Ei avattu
12	Elintarvikkeiden turvallisuus, eläinlääkintä- ja kasvinsuojelupolitiikka	Avattu
13	Kalastus	Ei avattu
14	Liikennepolitiikka	Ei avattu
15	Energia	Ei avattu
16	Verotus	Avattu
17	Talous- ja rahapolitiikka	Avattu
18	Tilastointi	Avattu
19	Sosiaalipolitiikka ja työllisyys	Ei avattu
20	Yritys- ja teollisuuspolitiikka	Avattu
21	Euroopan laajuiset verkot	Avattu
22	Aluepolitiikka ja rakennepolitiikan välineiden yhteensovittaminen	Avattu
23	Oikeuslaitos ja perusoikeudet	Ei avattu
24	Oikeus, vapaus ja turvallisuus	Ei avattu
25	Tiede ja tutkimus	Saatettu päätökseen
26	Koulutus ja kulttuuri	Ei avattu
27	Ympäristö ja ilmastonmuutos	Avattu
28	Terveys- ja kuluttaja-asiat	Avattu
29	Tulliliitto	Ei avattu
30	Ulkosuhteet	Ei avattu
31	Ulko-, turvallisuus- ja puolustuspolitiikka	Ei avattu
32	Varainhoidon valvonta	Avattu
33	Varainhoitoa ja talousarviota koskevat määräykset	Avattu
34	Instituutiot	Ei avattu
35	Muut asiat	Ei avattu

Lähde: Euroopan komissio, 2017.

LIITE III

**IPA-alat Turkissa ja niiden määrärahat, osuudet kokonaismäärärahoista ja valittuja
painopistealoja koskevat sopimusten mukaiset summat**

IPA I (2007–2013)**(euroa)**

Osa-alueet		Myönnetty	% myönnetty	Sovittu
Siirtymävaiheen tuki ja instituutioiden kehittäminen (I)	Oikeusvaltioperiaate	548 702 551	11,98%	452 341 541
	Hallinto	681 747 546	14,88%	649 386 948
	Muu	388 179 777	8,47%	
Alueellinen ja rajatylittävä yhteistyö (II)		7 000 000	0,15%	
Aluekehitys (III)		1 626 891 869	35,51%	
Henkilöstöressurssien kehittäminen (IV)		455 055 077	9,93%	395 641 762
Maaseudun kehittäminen (V)		873 890 000	19,07%	
Kaikki yhteensä		4 581 466 820	100%	

IPA II (2014–2020)**(euroa)**

Alat	Myönnetty	% myönnetty	Sovittu
Oikeusvaltioperiaate ja perusoikeudet	624 900 000	13,91%	44 793 588
Hallinto ja demokratia	956 500 000	21,30%	170 771 646
Energia	93 500 000	2,08%	
Maatalous	912 200 000	20,31%	
Liikenne	442 800 000	9,86%	
Ympäristö	644 600 000	14,35%	
Kilpailukyky ja innovointi	344 400 000	7,67%	
Koulutus, työllisyys ja sosiaalipolitiikka	435 000 000	9,69%	0
Alueellinen yhteistyö	36 995 265	0,82%	
Kaikki yhteensä	4 490 895 265	100%	

Huomautus: Tähän tarkastukseen valitut alat on korostettu vihreällä taustalla.

Lähde: Euroopan komissio, tiedot 30.9.2017.

LIITE IV**Yhteenveto tarkastetuista IPA I -hankkeista**

Nro	Hanke	Sopimuksen mukainen määrä (euroa)	Maksettu (euroa)	% käytetty (maksettu/sovittu)	Ala	Osa-alue	Hankkeen alkamispäivä	Suunniteltu päättymispäivä	Jatkettu päättymispäivä	Varsinainen päättymispäivä	Tuotokset	Viivästykset	Kestävyys
1	Sosioekonominen kehitys miinanraivauksen avulla ja parantamalla rajavalvontavalmiuksia Turkin itäisillä rajoilla – vaiheet I ja II	65 481 515	43 452 609	66%	Oikeusvaltioperiaate	Vaihe I	29.05.15	29.05.17		15.12.17			
						Vaihe II	10.12.15	15.03.17		31.12.18			
2	Joukkotiedotusvälineiden ja oikeuslaitoksen välisten suhteiden parantaminen	1 615 000	1 453 500	90%	Oikeusvaltioperiaate		07.05.13	15.02.15		30.10.15			
3	Siviilivalvonnan parantaminen Turkissa – vaihe II	3 800 000	3 433 935	90%	Oikeusvaltioperiaate		27.07.12	27.07.14		27.03.15			
4	Turkin rikosoikeusjärjestelmän tehokkuuden parantaminen	3 220 000	2 534 872	79%	Oikeusvaltioperiaate		12.03.12	12.12.14		12.12.14			
5	Tehokkuus rahanpesun estämisessä ja terroristien rahoituksen torjunnassa	2 493 879	2 341 879	94%	Oikeusvaltioperiaate	Twinning	02.03.15	02.03.17	01.08.17	01.08.17			
						Hankinnat	16.12.15	30.07.16		30.07.16			
Oikeusvaltioperiaate yhteensä		76 610 394	53 216 795	69%									
6	Turkin kansallisen tulojen ja menojen hyväksyjän institutionaalisten valmiuksien vahvistaminen sen IPA:n täytäntöönpanoon liittyvien tehtävien suorittamisessa	220 607	192 506	87%	Hallinto		21.01.16	07.09.16		07.09.16			
7	Epäviraalisen talouden torjunta ja Turkin tulojen hallinnoijan hallinnollisten valmiuksien parantaminen	2 569 950	1 027 980	40%	Hallinto		21.03.16	21.02.18					
8	Kansalaisyhteiskunnan kehityksen sekä kansalaisyhteiskunnan ja julkisen sektorin välisen yhteistyön vahvistaminen Turkissa (osa-alue I)	3 757 500	3 473 908	92%	Hallinto		01.06.12	26.11.14	01.12.15	01.12.15			
9	Paikallisten investointien suunnittelua koskevat valmiudet	1 714 500	1 714 500	100%	Hallinto		01.11.14	03.11.16		03.11.16			
10	Turkin tullihallinnon nykyaikaistaminen VIII	7 083 015	4 856 998	69%	Hallinto	Twinning 1	21.12.15	16.06.16		16.06.16			
						Twinning 2	21.12.15	20.09.17	20.11.17				
						Twinning 3	08.12.15	08.06.16		08.06.16			
						Palvelut 1	08.02.16	08.02.18					
						Palvelut 2	07.03.16	06.09.17		06.09.17			
						Hankinnat	07.09.15	17.09.16		17.09.16			
Hallinto yhteensä		15 345 572	11 265 892	73%									
11	Vaatealan koulutus- ja yrittäjyyssaloite	2 517 049	1 482 684	59%	Henkilöstöresurssit	Palvelut	20.01.16	19.09.17		19.09.17			
						Hankinnat	31.05.16	27.09.16		16.01.17			
12	Kasvava ja kukoistava yrittäjyyden ekosysteemi Ankarassa nuorisotyöllisyyden lisäämiseksi	2 086 710	1 059 219	51%	Henkilöstöresurssit	Palvelut	27.06.16	27.10.17		27.10.17			
						Hankinnat	11.01.16	29.03.17		15.05.17			
13	Rekisteröityjen työsuhteiden edistäminen paremman ohjauksen ja tarkastusten avulla	4 179 877	4 094 551	98%	Henkilöstöresurssit	Palvelut	16.09.14	15.09.16		15.10.16			
						Hankinnat	26.03.14	26.07.14		13.11.14			
14	Työntekijöiden ja työnantajien valmiuksien kehittäminen tieto- ja viestintätekniikoiden avulla	2 392 321	964 321	40%	Henkilöstöresurssit	Palvelut	17.12.15	17.08.17	17.10.17	17.10.17			
						Hankinnat	22.06.16	20.10.16		15.12.16			
15	Sosiaalisen osallisuuden edistäminen romanian tiheästi asuttamilla alueilla	8 440 644	3 912 423	46%	Henkilöstöresurssit	Palvelut	09.11.15	08.11.17					
						Hankinnat	20.10.15	01.04.16		02.11.16			
Henkilöstöresurssit yhteensä		19 616 600	11 513 198	59%									
Kaikki yhteensä		111 572 566	75 995 885	68%									

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuimen analyysi 30.9.2017 päivättyjen Euroopan komission tietojen ja lukujen perusteella.

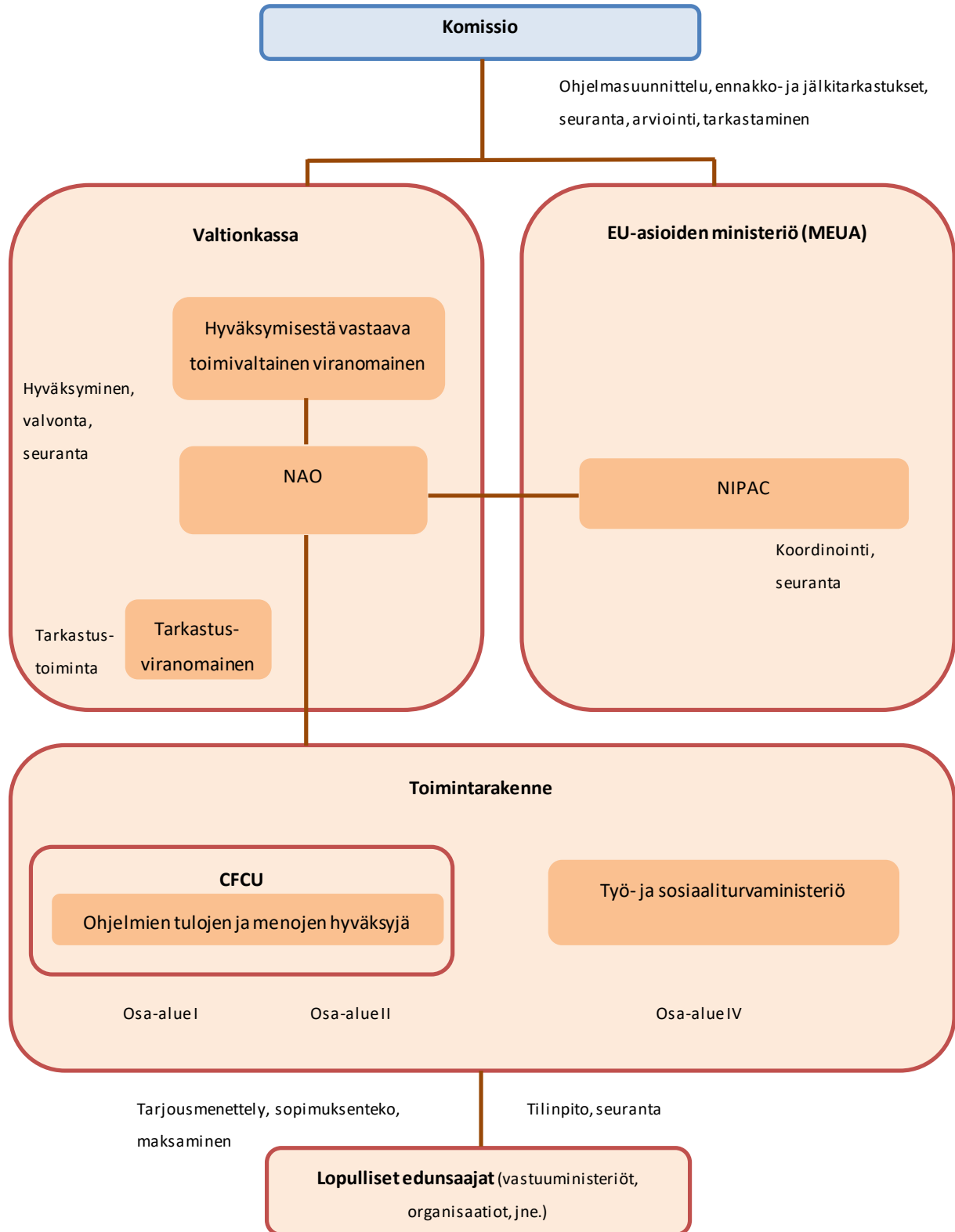
	Tuotokset	Viivästykset	Kestävyys
	Saavutettu	2 kuukautta tai vähemmän	Todennäköisesti
	Osittain saavutettu	Yli 2 kuukautta, mutta rajoitettu	Vaarassa
	Ei saavutettu	Yli 2 kuukautta, ei rajoitettu	Epätodennäköisesti
	Täytäntöönpanovaihe ei mahdollistanut arviointia		

Varsinainen päättymispäivä: sopimuksenmukainen päättymisen (saaminen päätökseen, raukeaminen tai odotettu valmistumisajankohta).

LIITE V**Luettelo Turkissa vuonna 2017 tarkastuksen yhteydessä tehdyistä haastatteluista**

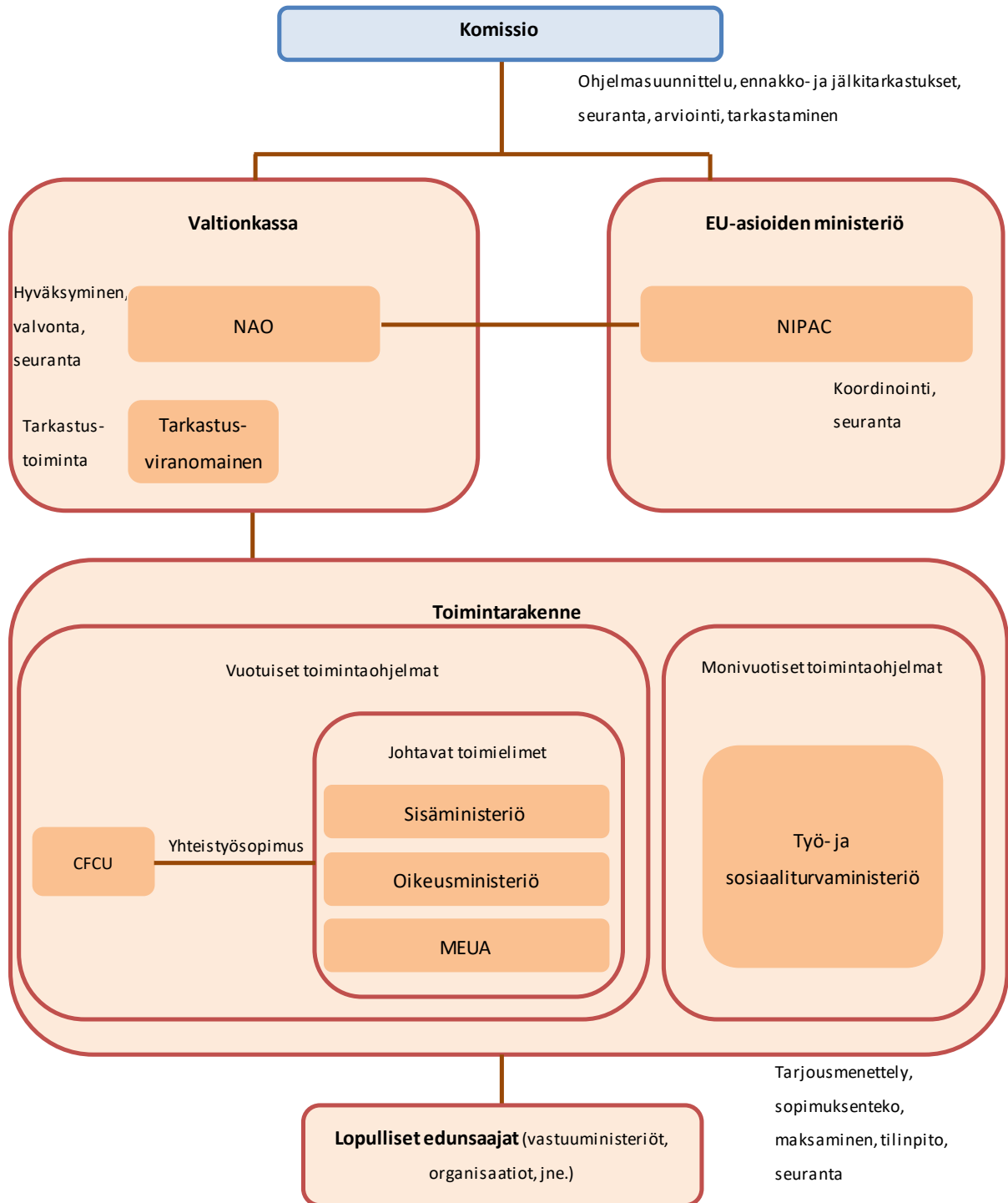
Käynnit	Käynnin kohteena olleen toimijan nimi
13. maaliskuuta	EU:n edustusto, suurlähettiläs ja eri yksiköt
14. maaliskuuta	EU-asioiden ministeriö, suurlähettiläs / kansallinen IPA-koordinaattori ja taloudellisen yhteistyön pääosasto
14. maaliskuuta	Turkin ylin tarkastuselin, puheenjohtaja
15. maaliskuuta	Sisäministeriö, EU-asioiden ja ulkosuhteiden osasto
15. maaliskuuta	Sisäministeriö (rajavaikuttamistoimisto, Turkin miinatointikeskus), puolustusministeriön valtuutettujen kanssa
15. maaliskuuta	UNDP (hanketoimisto)
15. maaliskuuta	EU-asioiden ministeriö, kansalaisyhteiskunnasta vastaava työryhmä
15. maaliskuuta	Sisäministeriö, strategiakehitysosasto
16. maaliskuuta	Oikeusministeriö (eri osastot)
16. maaliskuuta	Euroopan neuvosto (hanketoimisto)
16. maaliskuuta	Valtiovarainministeriö, tuloja koskeva hallinto
16. maaliskuuta	Valtionkassan valvojien johtokunta, IPA-tarkastusviranomaisen
17. maaliskuuta	Valtionkassa, IPA:n varainhoidosta ja sopimuksista vastaava keskusyksikkö
17. maaliskuuta	Turkkia arvioiva hallinnon ja johtamisen parantamista koskevan tukiohjelman (SIGMA) ylempien neuvonantajien työryhmä
17. maaliskuuta	Valtionkassa, IPA:n kansallinen tulojen ja menojen hyväksyjä
20. maaliskuuta	Pääministerin tarkastuslautakunta, petostentorjunnan koordinoituvirasto
20. maaliskuuta	Tulli- ja kauppaministeriö, EU- ja ulkosuhteiden pääosasto ja tullivalvonnan pääosasto
20. maaliskuuta	Työ- ja sosiaaliturvaministeriö, EU:sta ja rahoitustuesta vastaava pääosasto
20. maaliskuuta	Ankara Development Agency
21. maaliskuuta	Maailmanpankki
21. maaliskuuta	Sosiaaliturvalaitos
21. maaliskuuta	Lähi-idän teknillinen korkeakoulu
21. maaliskuuta	Perhe- ja sosiaalipoliittikkaministeriö
21. maaliskuuta	Valtiovarainministeriö (talousrikosten tutkintalautakunta) Turkin pankkisääntely- ja -valvontaviraston valtuutettujen kanssa
22. maaliskuuta	East Black Sea Development Agency, Trabzon
22. maaliskuuta	Julkinen koulutuskeskus, Giresun
22. maaliskuuta	Kehitysministeriö
22. maaliskuuta	EU:n edustusto
23. maaliskuuta	Sosiaalipalvelukeskus, Istanbul

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin. Kaikki vierailut tapahtuivat Ankarassa, jollei toisin ole mainittu.

Välillinen hallinnointi IPA I -välineessä**IPA I**

Välillinen hallinnointi IPA II -välineessä

IPA II



KOMISSION VASTAUKSET EUROOPAN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN ERITYISKERTOMUKSEEN

LIITTYMISTÄ VALMISTELEVA EU:N TUKI TURKILLE: TÄHÄN MENNESSÄ VÄHÄISIÄ TULOKSIA

HUOMAUTUKSET

Laatikko 3 – IPA-rahoitus lehdistönvapauden tukemiseksi (2007–2016)

Komissio toteaa, että demokratiaa ja oikeusvaltioperiaatetta tuetaan IPA II:n puitteissa 35 prosentilla vuosien 2014–2020 alustavista määrärahoista. Perusoikeudet, lehdistönvapaus mukaan lukien, ovat selkeä painopistealue. IPA II:n täytäntöönpanon aloittamisessa esiintyi yleisiä viiveitä, minkä vuoksi tällaisia hankkeita ei ole vielä aloitettu. Komissio haluaisi korostaa, että IPA ei ole ainoa väline, jolla tuetaan lehdistönvapautta: sitä täydentävät demokratiaa ja ihmisoikeuksia koskeva eurooppalainen rahoitusväline ja monta maata käsittävä kansalaisyhteiskuntaa tukeva väline. Esimerkiksi demokratiaa ja ihmisoikeuksia koskevan eurooppalaisen rahoitusvälineen yhteydessä Turkissa toteutettiin seitsemän media-alan hanketta vuosina 2013–2016.

Laatikko 9 – Joukkotiedotusvälineiden ja oikeuslaitoksen välisten suhteiden parantaminen (hanke nro 2)

Komissio toteaa, että tulosperusteisen seurantajärjestelmän raportit antavat kuvan tietyn hankkeen täytäntöönpanon edistymisestä tietyllä hetkellä.

JOHTOPÄÄTÖKSET JA SUOSITUKSET

Suositus 1: IPA-varat kohdennetaan paremmin asetettujen tavoitteiden mukaisesti

Komissio hyväksyy tämän suosituksen.

Komissio panee merkille toteuttamisen tavoiteajankohdan ja tarkastelee uudelleenkohdentamista vuoden 2018 ohjelmasuunnittelun yhteydessä poliittisia suuntaviivoja noudattaen.

Komissio toteaa, että edistyminen tällaisilla arkaluonteisilla aloilla ei riipu ainoastaan myönnetystä IPA-rahoituksesta vaan etenkin Turkin viranomaisten poliittisesta tahdosta.

Suositus 2: Alakohtaisen lähestymistavan arviointeja parannetaan

Komissio hyväksyy tämän suosituksen.

Suositus 3: Ehdollisuuden käyttöä lisätään

Komissio hyväksyy tämän suosituksen.

Suositus 4: Hankkeiden tuloksellisuuden seuranta parannetaan

Komissio hyväksyy tämän suosituksen.

Suositus 5: Sumaa vähennetään soveltamalla välillistä hallinnointia valikoidusti

Komissio hyväksyy tämän suosituksen.

Tapahtuma	Päivämäärä
Tarkastuksen suunnittelumuistio hyväksytty/ Tarkastus alkoi	17.1.2017
Kertomusluonnos lähetetty komissioon (tai muulle tarkastuskohteelle)	7.12.2017
Lopullinen kertomus hyväksytty kuulemismenettelyn jälkeen	6.2.2018
Komission (tai muun tarkastuskohteen) viralliset vastaukset saatu kaikilla kielillä	8.3.2018

Turkki on keskeinen EU:n ulkopuolinen kumppanimaa ja EU-jäsenyyttä hakeva maa. Se saa EU:n ulkopuolisista maista eniten EU:n tukea. Tilintarkastustuomioistuin tarkasti oikeusvaltioperiaatteen, hallinnon ja henkilöstöresurssien aloilla liittymistä valmistelevana tukena maksetun 3,8 miljardin euron suuruisen tuen vaikuttavuuden. Tarkastajat havaitsivat, että tuki on yleisesti ottaen hyvin suunniteltua ja hankkeet tuottavat odotetut tuotokset. EU:n tuen avulla ei ole kuitenkaan puututtu riittävästi tiettyihin perustarpeisiin ja tulosten kestävyys on usein uhattuna. Tämä johtuu lähinnä poliittisen tahdon puuttumisesta ja siitä, että komissio on asettanut tuelle vain vähän ehtoja. Tilintarkastustuomioistuin katsoo näin ollen, että rahoituksen vaikuttavuus on vain vähäistä. Se esittää joukon parantamissuosituksia, jotka koskevat esimerkiksi varojen kohdentamisen parantamista ja ehtojen lisäämistä.



EUROOPAN
TILINTARKASTUS
TUOMIOISTUIN



Julkaisutoimisto

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: @EUAuditors

©Euroopan unioni, 2018.

Euroopan unionin tekijänoikeuden piiriin kuulumattomien kuvien tai muun materiaalin käyttöön tai jäljentämiseen on pyydetty lupa suoraan tekijänoikeuden haltijoilta.