FI 2022

27

Erityiskertomus

EU:n tuki rajatylittävälle yhteistyölle naapurimaiden kanssa

Tuki on ollut arvokasta, mutta täytäntöönpano alkoi myöhään, ja koordinointiin liittyvät ongelmat on ratkaistava

EUROOPAN
TILINTARKASTUS-
TUOMIOISTUIN

Sisällys

Kohta

Tiivistelmä I–VII

Johdanto 01–05

Rajatylittävä yhteistyö naapurimaiden kanssa 01–03

Hallintojärjestelyt 04–05

Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa 06–11

Huomautukset 12–89

ENIn CBC-ohjelmat kohdennettiin asiaankuuluviin tarpeisiin, mutta niiden täydentävyys muiden EU:n rahoittamien ohjelmien kanssa oli riittämätöntä ja niiden käynnistäminen viivästyi merkittävästi 12–36

Ohjelmissa yksilöitiin raja-alueiden yhteisiin haasteisiin mukautettuja painopisteitä, ja ohjelmat kehitettiin osallistavalla tavalla 13–22

ENIn CBC-ohjelmissa esitetään, miten ne täydentäisivät muita EU:n ohjelmia ja strategioita, mutta toiminnan koordinointi ei ollut riittävää 23–32

Ohjelmien perustaminen viivästyi huomattavasti, mikä vähensi ENIn CBC-hankkeiden täytäntöönpanoon käytettävissä olevaa aikaa 33–36

Hankkeet on suurelta osin valittu ja pantu täytäntöön tehokkaasti ja vaikuttavasti, mutta tulosten seuranta- ja raportointikehyksessä on puutteita 37–71

Valintamenettely oli suurelta osin läpinäkyvä ja suunniteltu parhaiten soveltuvien ENIn CBC-hankkeiden valintaan 38–43

Komissio ja hallintoviranomaiset antoivat hyödyllistä ohjeistusta hankkeiden täytäntöönpanoon ja petosriskin pienentämiseen 44–49

Tarkastetut hankkeet olivat saavuttamassa suunnitellut tuotokset, mutta joillakin hankkeilla oli heikompi rajatylittävä vaikutus 50–59

Tiedot ohjelmatasolla saavutetuista kokonaistuloksista ja niiden kestävyydestä ovat puutteellisia, vaikka hallintoviranomaiset ovat seuranneet hankkeita riittävästi 60–71

NEXT-ohjelmissa hyödynnetään saatuja kokemuksia, mutta niihin kohdistuu lisäriskejä ja poliittiset haasteet vaikuttavat niihin merkittävästi 72–89

Muutokset perustuvat saatuihin kokemuksiin, mutta tietyt yksinkertaistamistoimet vähentävät komission toteuttamaa valvontaa 73–84

Poliittiset haasteet ja Venäjän hyökkäys Ukrainaan korostavat ohjelmien merkitystä mutta myös niiden rajoitteita osallistujamaiden välisen yhteistyön parantamisessa 85–89

Johtopäätökset ja suositukset 90–105

Liitteet

Liite I – Kartta ENIn CBC-ohjelmista

Liite II – EU:n makroaluestrategioiden ja naapurimaiden kanssa toteutettavien alueellisten aloitteiden maantieteellinen kattavuus

Liite III – Yksityiskohtaiseen tarkastukseen valitut hankkeet

Liite IV – Yhteenveto ENIn CBC-hankkeita koskevasta tilintarkastustuomioistuimen arvioinnista

Lyhenteet

Sanasto

Komission ja Euroopan ulkosuhdehallinnon (EUH) vastaukset

Tarkastuksen eteneminen

Tarkastustiimi

Tiivistelmä

I Rajatylittävä yhteistyö on keskeinen osa Euroopan naapuruuspolitiikkaa, jonka piiriin kuuluu 16 maata EU:n ulkorajoilla. Viime aikoihin asti se oli myös yksi harvoista EU:n ja Venäjän välisistä yhteistyöaloista. Komissio perusti naapurimaiden kanssa 15 yhteistä ohjelmaa vuosiksi 2014–2020 (Euroopan naapuruusvälineeseen kuuluvat rajatylittävän yhteistyön ohjelmat). EU:n kokonaisrahoitus ohjelmiin on lähes miljardi euroa. Ohjelmien tarkoituksena on hyödyttää sekä jäsenvaltioita että naapurimaita, joilla on suoraan yhteinen maa- tai meriraja EU:n kanssa.

II Tilintarkastustuomioistuin toimitti tarkastuksen ajankohtana, jona kauden 2014–2020 ohjelmien täytäntöönpano oli päättymässä. Tämän kertomuksen tarkoituksena on antaa tietoa rahoituskaudelle 2021–2027 ehdotettujen ohjelmien perustamista varten.

III Tilintarkastustuomioistuimen tavoitteena oli arvioida, ovatko ohjelmat lisänneet vaikuttavalla tavalla alueellista yhteistyötä EU:n ulkorajoilla. Tähän pääasialliseen tarkastuskysymykseen haettiin vastausta tutkimalla,

— onko ohjelmat kohdennettu selkeästi määriteltyihin tarpeisiin ja painopisteisiin, jotka olivat yhteisiä EU:n ulkorajoilla sijaitseville alueille, ja täydensivätkö ohjelmat muita EU:n rahoittamia ohjelmia

— onko hankkeet valittu ja toteutettu tehokkaasti ja vaikuttavasti

— ovatko komissio ja hallintoviranomaiset käyttäneet seuranta- ja arviointimekanismeja vaikuttavalla tavalla ja hyödyntäneet saatuja kokemuksia rahoituskaudelle 2021–2027 ehdotettujen rajatylittävien ohjelmien hallinnoinnin tehostamiseksi.

IV Tilintarkastustuomioistuin totesi, että ohjelmat kohdistuivat olennaisiin tarpeisiin, mutta niiden täydentävyys muiden EU:n rahoittamien ohjelmien kanssa oli riittämätöntä, ja naapurimaissa sijaitsevien EU:n edustustojen osallistumista voitaisiin edelleen parantaa. Hankkeet on muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta valittu ja toteutettu tehokkaasti ja vaikuttavasti. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi kuitenkin puutteita ohjelmien tulosten seurantakehyksessä tulosten yhdistämisen ja hankkeen päättymisen jälkeen tehtävän hyötyjen kestävyyttä koskevan raportoinnin osalta. Ohjelmissa on onnistuttu saamaan osallistujia hankkeisiin tasapuolisesti eri EU-maista ja niiden naapurimaista. Käytössä on suojatoimenpiteet petosriskin pienentämiseksi. Ohjelmissa ei kuitenkaan voida vaikuttavalla tavalla käyttää komission suosittelemaa

tietotekniikkavälinettä petosten ilmoittamiseen, koska ohjelmiin osallistuvilla EU:n ulkopuolisilla mailla ei ole sitä käytettävissään.

V Tilintarkastustuomioistuin toteaa, että vuosien 2014–2020 ohjelmissa on annettu asianmukaista ja arvokasta tukea alueille EU:n ulkorajojen molemmin puolin. Ohjelmien täytäntöönpanon aloittaminen viivästyi kuitenkin merkittävästi, ja ohjelmat olivat edelleen käynnissä tarkastuksen aikaan. Siksi oli liian aikaista arvioida ohjelmien yleistä vaikuttavuutta. Vuosien 2021–2027 ohjelmien oikeudellista kehystä laadittaessa on hyödynnetty saatuja kokemuksia. Tehdyt muutokset voivat helpottaa ohjelmien täytäntöönpanon aloittamista. Muutoksiin liittyy kuitenkin lisäriskejä, ja ne heikentävät komission suuriin infrastruktuurihankkeisiin kohdistamaa valvontaa, vaikka hankkeilla voi olla strategista merkitystä suhteissa kumppanimaihin.

VI Naapurimaiden kanssa tehtävällä rajatylittävällä yhteistyöllä on edessään haastava tulevaisuus: Osana Venäjän Ukrainaan kohdistamasta hyökkäyksestä seuranneita laaja-alaisia toimia komissio on keskeyttänyt Venäjän ja Valko-Venäjän kanssa tehtyjen ohjelmien rahoitussopimukset. Hyökkäys on myös herättänyt vakavia epäilyjä koskien puolta rahoituskaudelle 2021–2027 ehdotetuista ohjelmista. Etelässä Välimeren alueen ohjelma tarjoaa edelleen foorumin osallistujamaiden väliselle vuoropuhelulle ja yhteistyölle. Israelista ja arabimaista tulevien osallistujien yhteishankkeiden määrä on kuitenkin edelleen vähäinen, vaikka tällaisten yhteishankkeiden olemassaoloa voidaan jo itsessään pitää onnistumisena.

VII Tarkastuksen tuloksena tilintarkastustuomioistuin suosittelee, että komissio

- parantaa niiden ohjelmien välistä koordinointia, joiden maantieteellinen kattavuus on osittain päällekkäinen
- tehostaa EU:n edustustojen osallistumista
- mukauttaa petoksista ilmoittamiseen käytettävää tietoteknistä välinettä
- antaa ohjeistusta kestävyyden seurantaan hankkeen päättymisen jälkeen
- kuulee kaikkia asiaankuuluvia yksiköitä suurista infrastruktuurihankkeista
- tehostaa yhteisten indikaattoreiden käyttöä.

Johdanto

Rajatylittävä yhteistyö naapurimaiden kanssa

01 Rajatylittävä yhteistyö (CBC) on keskeinen osa Euroopan naapuruuspolitiikkaa, jonka piiriin kuuluu 16 maata EU:n ulkorajoilla (ks. kartta ***liitteessä I***). Viime aikoihin asti rajatylittävä yhteistyö oli myös yksi harvoista EU:n ja Venäjän välisen yhteistyön ja jatkuvan vuoropuhelun aloista. Euroopan naapuruusvälineen (ENI) CBC-ohjelmien[1] tarkoituksena on hyödyttää sekä jäsenvaltioita että naapurimaita, joilla on suoraan yhteinen maa- tai meriraja EU:n kanssa. Rahoituskaudella 2014–2020 ENIn CBC-ohjelmilla oli kolme strategista tavoitetta[2]:

- alueiden taloudellisen ja sosiaalisen kehityksen edistäminen molemmin puolin rajaa
- ympäristöön, kansanterveyteen ja turvallisuuteen liittyviin yhteisiin haasteisiin vastaaminen
- henkilöiden, tavaroiden ja pääoman liikkuvuuden edellytysten ja menettelyiden parantaminen.

02 Komissio perusti kaudeksi 2014–2020 kaikkiaan 15 CBC-ohjelmaa (sekä teknistä tukea rahoittavan hankkeen), joita varten rahoitusta koottiin ENIstä ja Euroopan aluekehitysrahastosta (EAKR) yhteensä lähes miljardi euroa. Ohjelmilla edistetään samalla EU:n ulko- ja aluepolitiikkaa[3]. Näistä 15 ohjelmasta seitsemän kattaa Venäjän kanssa tehtävän yhteistyön, kuusi itäisen naapuruston ja kaksi muuta ohjelmaa eteläisen naapuruston. ***Kaaviossa 1*** luetellaan yksittäiset ohjelmat ja esitetään ohjelmakohtaiset määrärahat.

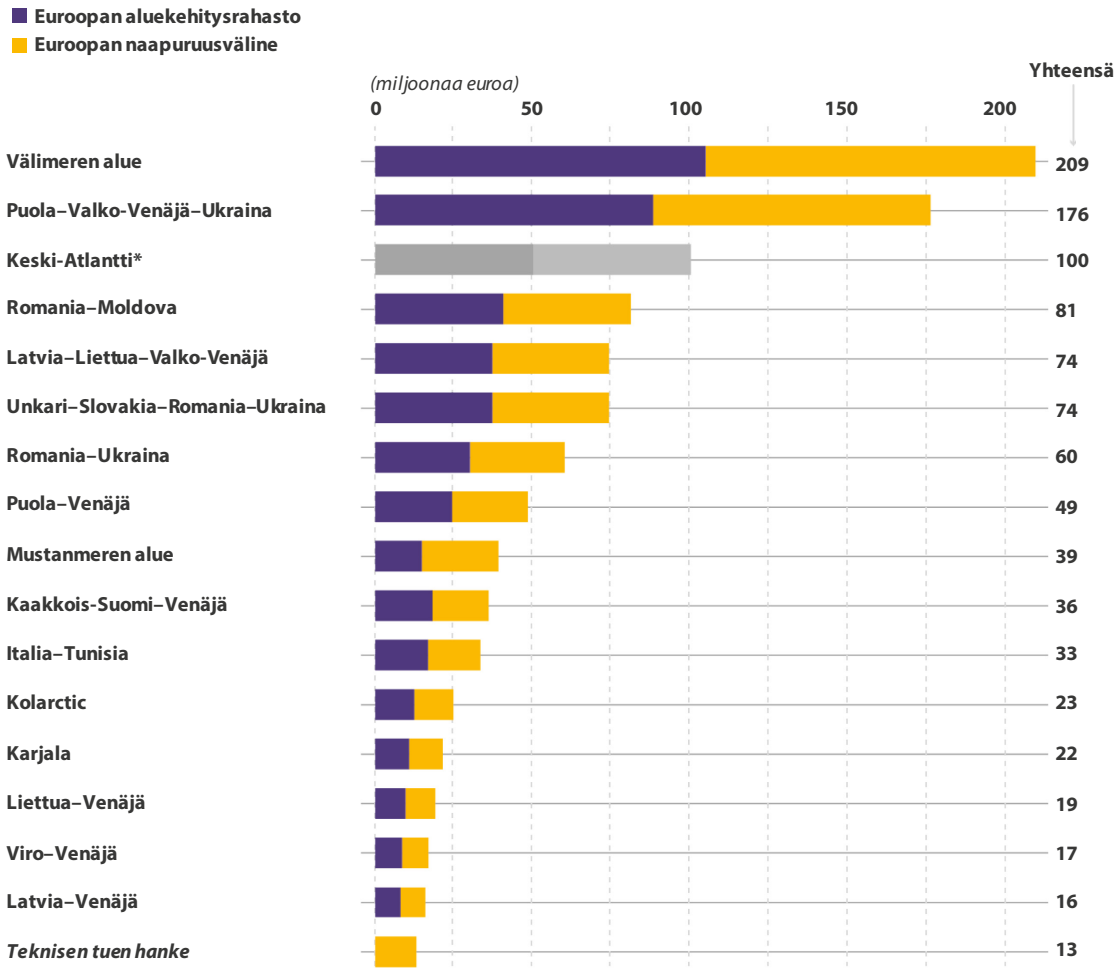
---

[1] Tässä kertomuksessa ENIn CBC-ohjelmilla tarkoitetaan EU:n rahoittamia, naapurimaiden (Euroopan naapuruuspolitiikan piiriin kuuluvat maat ja Venäjä) kanssa kaudella 2014–2020 toteutettuja rajatylittäviä yhteistyöohjelmia.

[2] Programming document for EU support to ENI Cross-Border Cooperation (2014-2020), komission ja EUH:n yhteinen asiakirja, 8.10.2014, s. 4.

[3] REGIO-pääosaston vuoden 2020 toimintakertomus – liitteet, liite 7I: *Assurance for ENI CBC* (s. 100).

Kaavio 1 – EU:n määrärahat ENIn CBC-ohjelmiin kaudella 2014–2020



**Huom.* Keski-Atlanttia koskevaa ohjelmaa ei hyväksytty.

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin komission vuoden 2014 ohjelma-asiakirjan perusteella.

03 Useimmat Venäjän kanssa tehtävää yhteistyötä tukevat EU:n rahoitusohjelmat keskeytettiin vuonna 2014 tapahtuneen Krimin laittoman liittämisen vuoksi[4]. ENIn CBC-ohjelmat olivat poikkeus maaliskuun 2022 alkuun asti, jolloin EU keskeytti Venäjän ja Valko-Venäjän kanssa tehdyt rahoitussopimukset vastauksena Venäjän 24. helmikuuta 2022 Ukrainaan kohdistamaan hyökkäykseen.

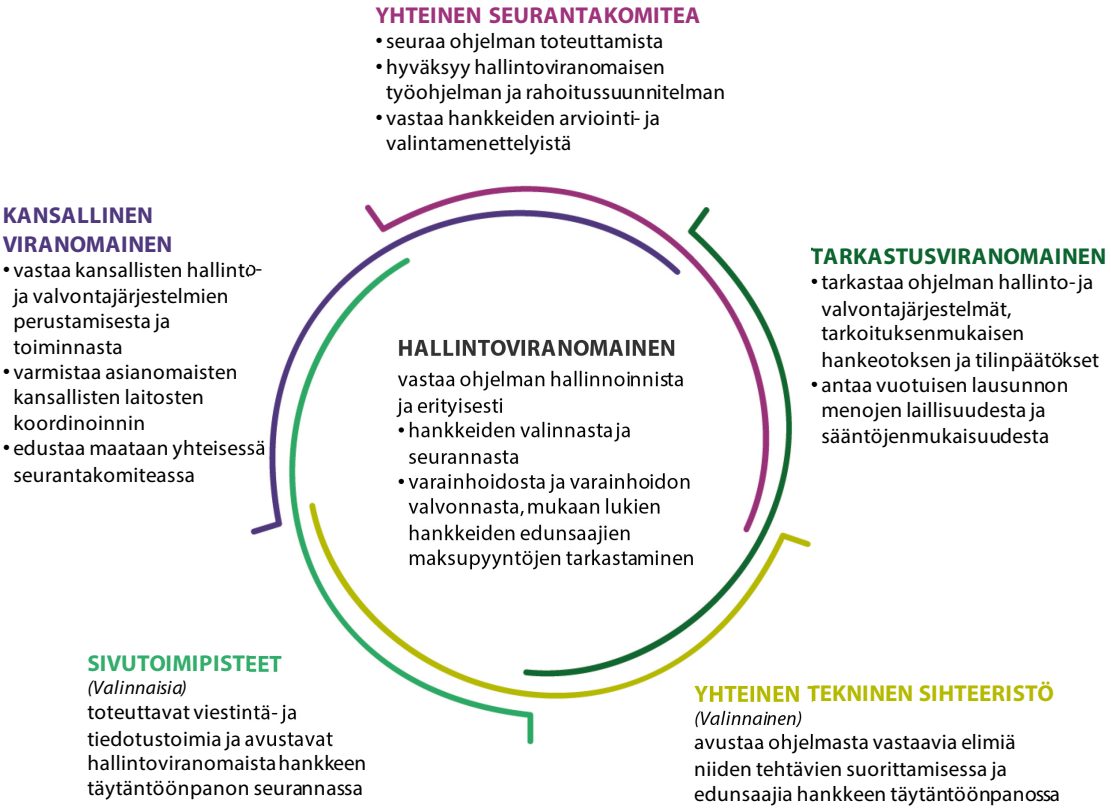
[4] Eurooppa-neuvosto, Päätelmät – EUCO 147/14, 16.7.2014, kohta 6.

Hallintojärjestelyt

04 ENIn rajatylittävän yhteistyön täytäntöönpanoasetuksessa[5] määritellään kaikkien ohjelmista vastaavien elinten tehtävät. ENIn CBC-ohjelmat pannaan täytäntöön joko ehdotuspyyntöjen perusteella valittujen hankkeiden kautta tai ehdotuspyyntömenettelyn ulkopuolella valittujen suurten infrastruktuurihankkeiden kautta. **Yhteiset seurantakomiteat** vastaavat hankkeiden valinnasta ja niiden tuloksellisuuden seurannasta. Niissä on mukana kansallisia, alueellisia ja paikallisia viranomaisia (jäsenvaltioista ja kolmansista maista), ja Euroopan komissio voi osallistua niihin tarkkailijana. Jäsenvaltioiden nimeämät **hallintoviranomaiset** raportoivat komissiolle ja panevat täytäntöön ENIn CBC-ohjelmia yhteisen hallinnoinnin periaatteen mukaisesti. Tämä koskee myös EU:n ulkopuolella toteutettavia hankkeita (jotka komissio yleensä panee täytäntöön suoraan). Esimerkiksi Etelä-Karjalan liitto Suomessa toimii Kaakkois-Suomen ja Venäjän ohjelman hallintoviranomaisena. Useimmat hallintoviranomaiset vastaavat näiden ohjelmien hallinnoinnista muiden Euroopan rakenne- ja investointirahastojen hallinnoinnin lisäksi. ***Kaaviossa 2*** esitetään tavanomaisesta CBC-ohjelmasta vastaavat elimet ja kuvataan niiden tehtävät.

[5] Komission täytäntöönpanoasetus (EU) N:o 897/2014 Euroopan naapuruusvälineestä rahoitettavien rajatylittävän yhteistyön ohjelmien täytäntöönpanosta.

Kaavio 2 – Tavanomaisen CBC-ohjelman elimet



Huom. ENIn CBC-ohjelmaan osallistuvien maiden oli kunkin nimettävä kansallinen viranomainen.

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin komission täytäntöönpanoasetuksen (EU) N:o 897/2014 perusteella.

05 Naapuruuspolitiikan ja laajentumisneuvottelujen pääosasto (PO NEAR) vastaa ENI-rahoituksen yleisestä hallinnoinnista. Se tekee yhteistyötä muiden alakohtaisista toimintapolitiikoista vastaavien komission yksiköiden sekä Euroopan ulkosuhdehallinnon (EUH) ja EU:n edustustojen kanssa. PO NEAR hallinnoi ENIn CBC-ohjelmia vuoden 2019 loppuun asti. Ohjelmien hallinnointi siirrettiin 1. tammikuuta 2020 **alue- ja kaupunkipolitiikan pääosastolle (PO REGIO)**[6]. Äskettäin siirrettyjen ENIn CBC-ohjelmien lisäksi PO REGIO vastasi Itämeren alueen ja Tonavan valtioiden välisistä ohjelmista (molemmat rahoitettiin osittain ENIstä) sekä liittymistä valmistelevasta tukivälineestä rahoitettavista CBC-ohjelmista.

[6] REGIO-pääosaston vuoden 2019 toimintakertomus, 25.6.2020, s. 15.

Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa

06 Tarkastuksen tavoitteena oli arvioida, ovatko ENIn CBC-ohjelmat lisänneet vaikuttavalla tavalla alueellista yhteistyötä EU:n ulkorajoilla. Tähän tarkastuksen pääkysymykseen haettiin vastausta kolmella alakysymyksellä:

1) Oliko ENIn CBC-ohjelmat kohdennettu selkeästi määriteltyihin tarpeisiin ja painopisteisiin, jotka olivat yhteisiä EU:n ulkorajoilla sijaitseville alueille, ja täydensivätkö ohjelmat muita EU:n rahoittamia ohjelmia?

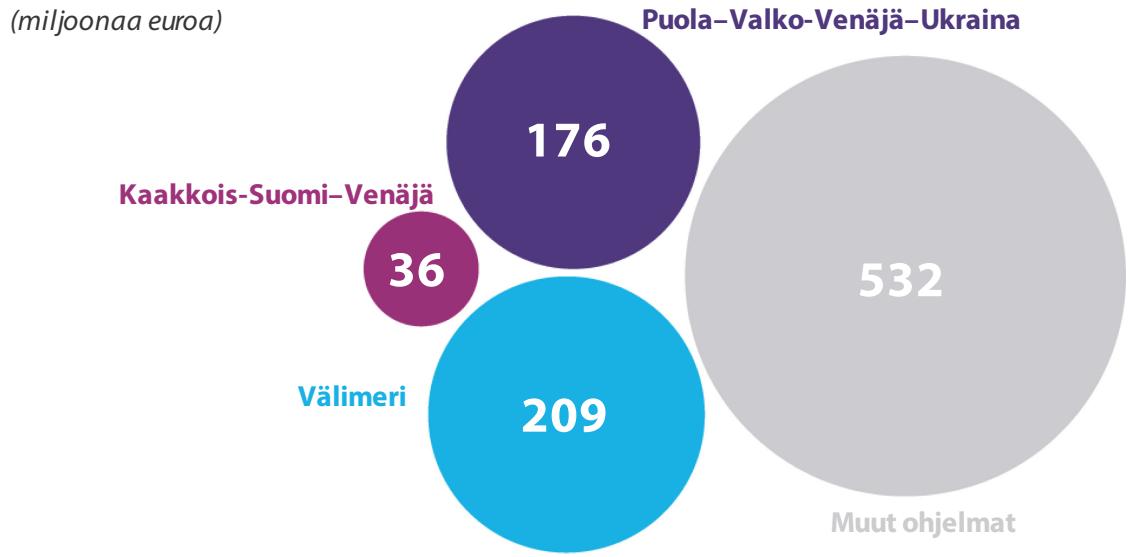
2) Onko ENIn CBC-hankkeet valittu ja toteutettu tehokkaasti ja vaikuttavasti?

3) Ovatko komissio ja hallintoviranomaiset käyttäneet seuranta- ja arviointimekanismeja vaikuttavalla tavalla ja hyödyntäneet saatuja kokemuksia rahoituskaudelle 2021–2027 ehdotettujen CBC-ohjelmien (Interreg NEXT) hallinnoinnin tehostamiseksi?

07 Tarkastuksessa keskityttiin ENIn CBC-ohjelmiin, joiden täytäntöönpano on päättymässä (toiminnan loppuunsaattamisen määräaika on 31. joulukuuta 2023). Tarkoituksena oli saada tietoa rahoituskaudelle 2021–2027 ehdotettujen ohjelmien perustamista varten. Tilintarkastustuomioistuin arvioi laajimpia vuosien 2014–2020 ohjelmia pohjoisilla, itäisillä ja eteläisillä alueilla. Näin pyrittiin saavuttamaan hyvä taloudellinen ja maantieteellinen kattavuus. Seuraavien kolmen ohjelman osuus ENIn CBC-ohjelmien kaudelle 2014–2020 suunnitellusta kokonaisrahoituksesta oli yhteensä noin 44 prosenttia (ks. ***kaavio 3***):

- Kaakkois-Suomen ja Venäjän ohjelma (SEFR), hallintoviranomainen Lappeenrannassa
- Puolan, Valko-Venäjän ja Ukrainan ohjelma (PL-BY-UA), hallintoviranomainen Varsovassa
- Välimeren alueen ohjelma (MED), hallintoviranomainen Cagliarissa (Sardinia).

Kaavio 3 – Tarkastuksen laajuus: kolmen ENI CBC -ohjelman määrärahat (ENI ja EAKR)



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin komission vuoden 2014 ohjelma-asiakirjan perusteella.

08 Tarkastajat analysoivat asiakirjat, jotka komissio ja EUH olivat toimittaneet tilintarkastustuomioistuimelle kauden 2014–2020 ENIn CBC-ohjelmien kehittämisestä, täytäntöönpanosta ja seurannasta sekä kokemuksista, joita voitaisiin hyödyntää kaudella 2021–2027 toteutettavissa CBC-ohjelmissa. Lisäksi tilintarkastustuomioistuin haastatteli useita komission eri yksiköiden edustajia, EUH:n, TESIMin (teknisen tuen hanke ENIn CBC-ohjelmia varten) ja Interact-ohjelman (tekninen tuki EU:n sisäisille Interreg-ohjelmille) edustajia sekä EU:n edustustoja Jordaniassa, Libanonissa, Venäjällä, Ukrainassa ja Tunisiassa.

09 Loka-marraskuussa 2021 tilintarkastustuomioistuin teki tarkastuskäynnit Suomeen, Puolaan, Venäjälle ja Ukrainaan. Tilintarkastustuomioistuin korvasi (joulukuulle 2021 suunnitellun) Sardinian-vierailun videokokouksilla covid-19-pandemian vuoksi. Tarkastajat tapasivat hallintoviranomaisia ja muita ohjelmista vastaavia elimiä sekä 15:n yksityiskohtaisesti tarkastetun hankkeen edustajia (viisi hanketta kustakin kolmesta ohjelmasta; ks. ***liite III***). Tilintarkastustuomioistuin valitsi tarkastettavakseen kyseiset hankkeet niiden olennaisuuden, eri temaattisia tavoitteita koskevan kattavuuden ja täytäntöönpanon edistymisen perusteella. ***Liitteessä IV*** esitetään yhteenveto hankkeiden arvioinnista.

10 Naapurimaiden kanssa toteutettavien rajatylittävien ohjelmien lisäksi myös EU:n jäsenvaltioiden välillä ja liittymistä valmistelevien maiden kanssa toteutetaan rajatylittäviä ohjelmia. Tilintarkastustuomioistuin ei kuitenkaan käsitellyt viimeksi mainitun tyyppisiä ohjelmia tässä tarkastuksessa, koska niillä on erilliset

oikeusperustat ja omat ominaispiirteensä. Lisäksi tällaisia ohjelmia on arvioitu äskettäin seuraavasti:

- EU:ssa rajatylittävä yhteistyö on osa laajempaa Euroopan alueellisen yhteistyön toimintapoliittista kehystä, joka tunnetaan yleisesti nimellä Interreg. EAKR on osoittanut noin 10,1 miljardia euroa alueelliseen yhteistyöhön. Tilintarkastustuomioistuin on äskettäin julkaissut erityiskertomuksen rajatylittävän yhteistyön ohjelmista EU:ssa[7].

- Liittymistä valmistelevasta tukivälineestä rahoitetaan rajatylittäviä ohjelmia paitsi EU:n ulkorajoilla sijaitsevien maiden (esim. Kroatia/Serbia) kanssa myös liittymistä valmistelevien maiden kesken (esim. Serbia/Montenegro). Komissio on äskettäin arvioinut[8] CBC-ohjelmien tuloksellisuutta liittymistä valmistelevissa maissa.

11 Tilintarkastustuomioistuin tiedostaa, että Venäjän 24. helmikuuta 2022 Valko-Venäjän avustuksella tekemällä hyökkäyksellä Ukrainaan on ollut syvällinen vaikutus kaikkiin ENIn CBC-ohjelmiin, joissa on mukana Venäjä, Valko-Venäjä, Ukraina tai Moldova, sekä kyseisten hankkeiden kestävyyteen. Tilintarkastustuomioistuimen arvio SEFR- ja PL-BY-UA-ohjelmista rahoitetuista hankkeista kuvastaa tilannetta vuoden 2021 lopulla ennen hyökkäystä, kun tarkastuksen kenttätyövaihe saatiin päätökseen. Tilintarkastustuomioistuin esittää yhteenvedon viimeisimmistä, tarkastuksen jälkeisistä tapahtumista helmi-kesäkuulta 2022 kohdissa ***85***–***88***.

---

[7] Erityiskertomus 14/2021 *Interreg-yhteistyö: Euroopan unionin raja-alueiden tarjoamia mahdollisuuksia ei vielä hyödynnetä täysimääräisesti.*

[8] Euroopan komissio, Mid-term evaluation of cross border cooperation programmes between IPA II beneficiaries, elokuu 2021.

Huomautukset

ENIn CBC-ohjelmat kohdennettiin asiaankuuluviin tarpeisiin, mutta niiden täydentävyys muiden EU:n rahoittamien ohjelmien kanssa oli riittämätöntä ja niiden käynnistäminen viivästyi merkittävästi

12 Tässä osiossa tilintarkastustuomioistuin selvittää, oliko CBC-ohjelmissa

a) määritelty painopisteet, joiden avulla vastataan raja-alueiden yhteisiin haasteisiin asiaankuuluvien sidosryhmien myötävaikutuksella

b) esitetty, miten ne täydentävät muita EU:n rahoittamia ohjelmia ja miten CBC-ohjelmia koordinoidaan näiden muiden ohjelmien kanssa

c) varmistettu perustamisen oikea-aikaisuus hankkeiden täytäntöönpanon aloituksen helpottamiseksi.

Ohjelmissa yksilöitiin raja-alueiden yhteisiin haasteisiin mukautettuja painopisteitä, ja ohjelmat kehitettiin osallistavalla tavalla

Raja-alueiden haasteisiin vastaaminen

13 EU:n jäsenvaltioiden ja kumppanimaiden laatimat yhteiset toimintaohjelmat ovat keskeisiä asiakirjoja, joissa asetetaan puitteet ja painopisteet yksittäisille ENIn CBC-ohjelmille. Tilintarkastustuomioistuimen yksityiskohtaisesti arvioimien kolmen ohjelman hallintoviranomaiset toimittivat kesäkuussa 2015 yhteiset toimintaohjelmat komissiolle. Niihin sisältyi yksityiskohtainen analyysi raja-alueiden kohtaamista haasteista sekä näiden alueiden välisen yhteistyön lisääntymisen tarjoamista mahdollisuuksista.

14 Komissio analysoi kunkin yhteisen toimintaohjelman luonnosversiot erityisesti sen arvioimiseksi, ovatko ne ENIn rajatylittävän yhteistyön täytäntöönpanoasetuksen[9] mukaisia, ja vastasi hallintoviranomaisille yksityiskohtaisin huomautuksin. Lukuun ottamatta kiistanalaista kysymystä, joka vaikuttaa kahdenvälisiin suhteisiin Venäjän

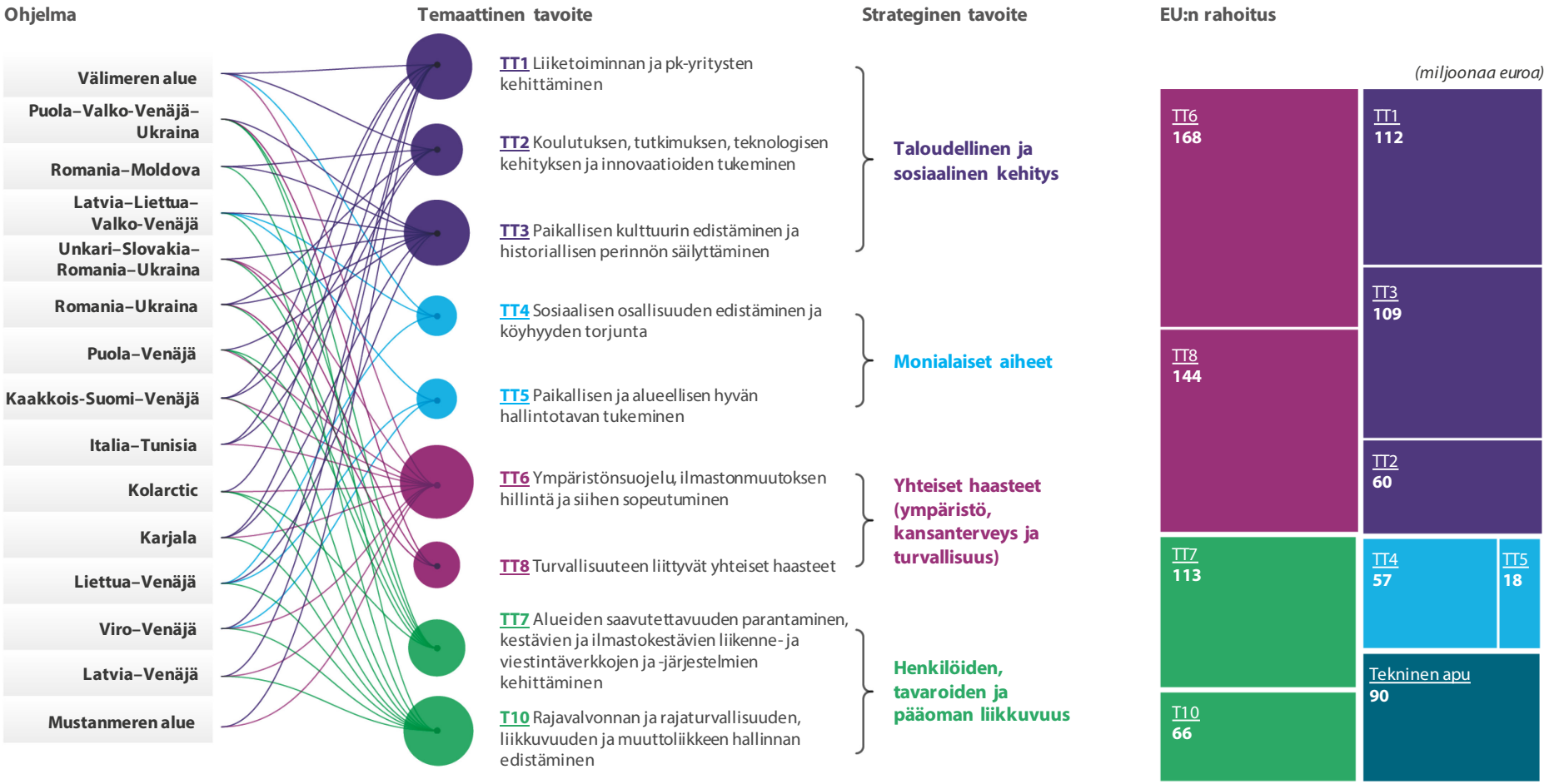
[9] Komission täytäntöönpanoasetus (EU) N:o 897/2014.

kanssa (kuvaus kohdassa ***80***), komission pääosastot ja EUH antoivat myönteiset lausunnot ja suosittelivat vain vähäisiä muutoksia yhteisiin toimintaohjelmiin.

15 Kuhunkin tilintarkastustuomioistuimen arvioimista kolmesta yhteisestä toimintaohjelmasta sisältyi neljä temaattista tavoitetta. Se on suurin kyseisille ohjelmille valittavissa oleva määrä EU:n ohjelma-asiakirjaan sisältyvistä 11:stä temaattisesta tavoitteesta[10]. Valitut tavoitteet kuvastavat osallistujamaiden välillä saavutettua yhteisymmärrystä. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että temaattiset tavoitteet vastasivat analyysia yhteisissä toimintaohjelmissa asetetuista alueiden haasteista ja heikkouksista. ***Kaaviossa 4*** esitetään 15:ssä ENIn CBC-ohjelmassa valitut temaattiset tavoitteet ja niille osoitettu rahoitus. Yhdessäkään ohjelmassa ei valittu temaattista tavoitetta nro 9 eli kestävän energian ja energiavarmuuden edistämisen ja sitä koskevan yhteistyön tavoitetta eikä muita aloja koskevaa tavoitetta nro 11.

[10] Programming document for EU support to ENI Cross-Border Cooperation (2014-2020), kohta 6.3.

Kaavio 4 – ENIn CBC-ohjelmissa valitut temaattiset tavoitteet ja niille osoitettu EU:n rahoitus



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin ENIn CBC-ohjelmien väliarvioinnin, EUH:n ja NEAR-pääosaston yhteisen asiakirjan, 11.6.2018, s. 19, sekä ohjelmista raportoitujen tietojen perusteella (30.6.2021 hyväksytty talousarvio).

16 Edellisen rahoituskauden (2007–2013) osalta komissio oli luetellut 26 esimerkkiä tavoitteista, jotka oli esitetty vain havainnollistamistarkoituksessa[11]. Ohjelmat saivat siten vapaasti kehittää muita tavoitteita. Komission jälkiarvioinnissa todettiin, että nämä ohjelmat eivät olleet riittävän keskittyneitä, ja suositeltiin niiden strategisen linjan parantamista ohjelmien vaikutuksen maksimoimiseksi[12]. Kauden 2014–2020 ohjelmissa voitiin valita enintään neljä 11:stä ennalta määritetystä temaattisesta tavoitteesta. Tavoitteiden temaattinen kattavuus oli kuitenkin edelleen hyvin laaja kulttuuriperinnöstä aina järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaan. Tämä puolestaan vähensi yksittäisten ohjelmien vertailtavuutta ja vaikeutti tulosten seurantaa yleisellä toimintapolitiikan tasolla (ks. kohdat ***60***–***71***).

17 Komissio on päättänyt virtaviivaistaa rahoituskauden 2021–2027 ohjelmien soveltamisalaa asettamalla viisi kaikille ohjelmille[13] yhteistä toimintapoliittista tavoitetta ja kaksi erityistä lisätavoitetta Interreg-ohjelmille[14].

Kansallisten ja alueviranomaisten panos tarpeiden ja painopisteiden määrittämisessä

18 Kukin ohjelma oli valmisteltava kaikkien osallistujamaiden yhteisellä sopimuksella[15]. PL-BY-UA- ja SEFR-ohjelmien tapauksissa kansalliset ja alueelliset viranomaiset osallistuivat tiiviisti tarpeiden ja painopisteiden määrittämiseen osallistumalla yhteisiin ohjelmasuunnittelukomiteoihin, jotka laativat alustavat yhteiset toimintaohjelmat vuosina 2013–2015. SEFR-ohjelman osalta hallintoviranomaisen sijainti Etelä-Karjalan liitossa auttoi myös antamaan ohjelmalle vahvan alueellisen ulottuvuuden ja ottamaan paikalliset sidosryhmät mukaan ohjelmasuunnitteluun. Sitä

---

[11] ENPI CBC Strategy Paper 2007-2013, s. 25–26.

[12] Euroopan komissio, Ex-post Evaluation of ENPI CBC programmes 2007-2013, tammikuu 2018, suositus 1, s. 57.

[13] Asetus (EU) 2021/1058 Euroopan aluekehitysrahastosta ja koheesiorahastosta, 3 artikla. EAKR:n ja koheesiorahaston erityistavoitteet ovat 1) kilpailukykyisempi ja älykkäämpi Eurooppa, 2) vihreämpi Eurooppa, 3) yhteenliitetympi Eurooppa, 4) sosiaalisempi ja osallistavampi Eurooppa ja 5) lähempänä kansalaisia oleva Eurooppa.

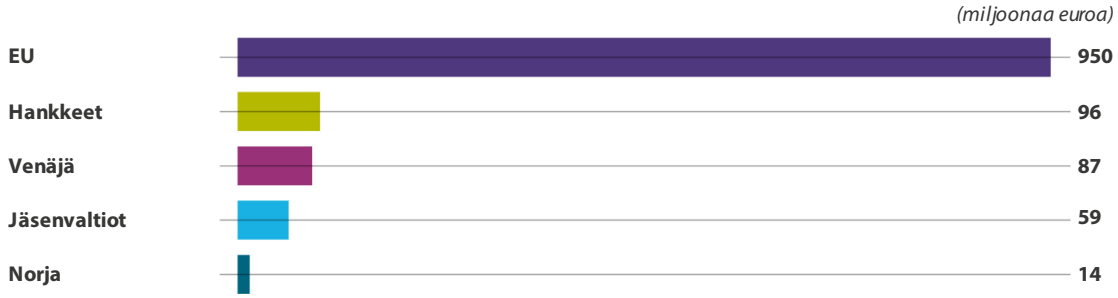
[14] Asetus (EU) 2021/1059 Euroopan aluekehitysrahastosta ja ulkoisista rahoitusvälineistä tuettavaa Euroopan alueellinen yhteistyö -tavoitetta (Interreg) koskevista erityissäännöksistä, 14 artikla. Erityiset Interreg-tavoitteet ovat 1) yhteistyön hallinnoinnin parantaminen ja 2) turvallisempi ja suojatumpi Eurooppa.

[15] Komission täytäntöönpanoasetus (EU) N:o 897/2014, 3 artikla.

vastoin MED-ohjelmassa, joka kattaa 112 aluetta, 13:a osallistujamaata edustivat kansalliset keskusviranomaiset (sekä alueelliset edustajat neljästä maasta).

19 Lisäksi kustakin ohjelmasta oli myönnettävä yhteisrahoitusta, jonka määrän oli vastattava vähintään 10 prosenttia EU:n rahoitusosuudesta. Ohjelmat saivat vapaasti määrittää rahoituksen lähteen, määrän ja jakautumisen[16]. EU:n kaikkiin ohjelmiin myöntämä rahoitusosuus oli yhteensä noin 950 miljoonaa euroa. Sitä täydennettiin 270 miljoonalla eurolla muista lähteistä. ENIn CBC-ohjelmiin käytettävissä olevan kokonaisrahoituksen määrä oli siten 1,2 miljardia euroa. ***Kaaviossa 5*** esitetään ohjelmien rahoituslähteet.

Kaavio 5 – Ohjelmien rahoituslähteet kaudella 2014–2020



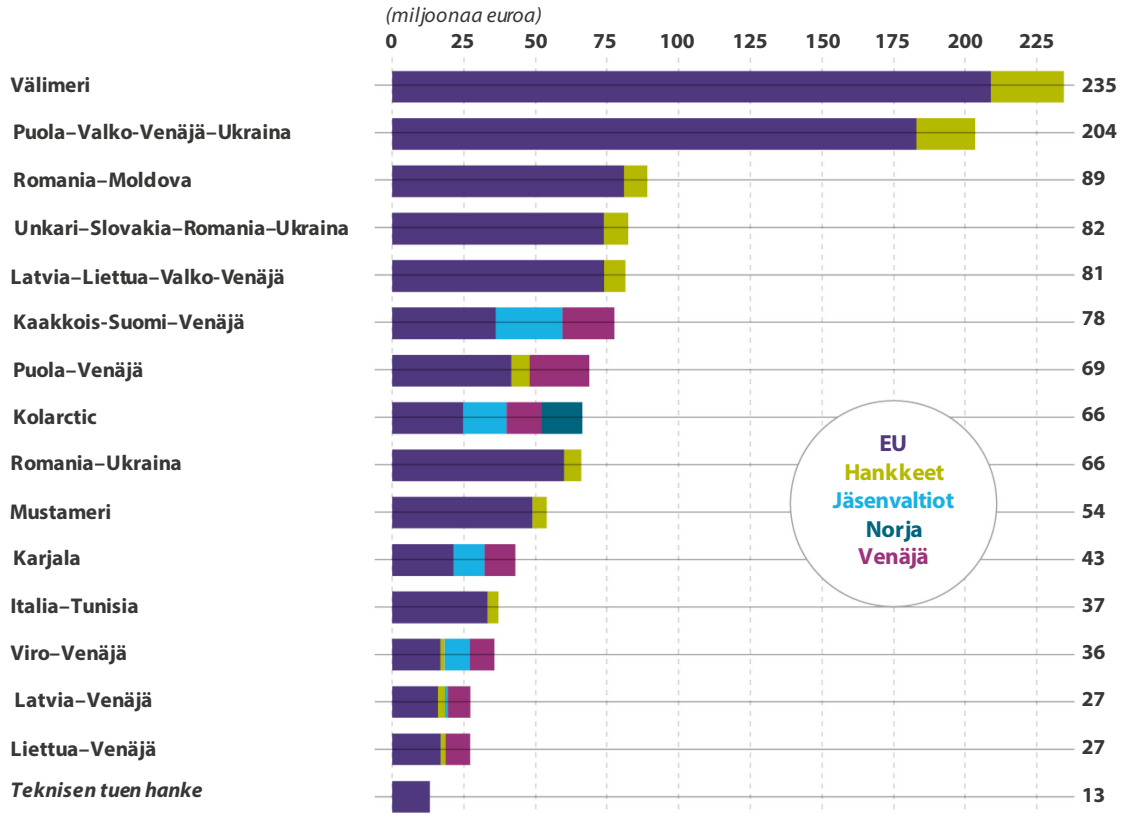
Huom. Ohjelmissa, joihin Suomi osallistuu, ei ilmoiteta hankkeista saatua yhteisrahoitusosuutta (vähintään 10 % tukikelpoisista kustannuksista).

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin ohjelmista raportoitujen tietojen perusteella (30.6.2021 hyväksytty talousarvio).

20 Joissakin tapauksissa osallistujamaat pitivät tärkeänä, että kansallinen yhteisrahoitusosuus ylittää pakolliset 10 prosenttia. Esimerkiksi Suomen ja Venäjän osuus SEFR-ohjelman rahoituksesta oli kummankin osalta noin 25 prosenttia, ja EU kattoi loput 50 prosenttia. Tämä osoitti osallistujamaiden vahvan sitoutumisen ohjelmaan. Eräissä muissa tapauksissa yhteisrahoitusosuudesta vastasivat yksinomaan hankkeiden edunsaajat. ***Kaaviossa 6*** esitetään ENIn kunkin CBC-ohjelman rahoituslähteet.

[16] Komission täytäntöönpanoasetus (EU) N:o 897/2014, 12 ja 13 artikla.

Kaavio 6 – Ohjelmien rahoituslähteet kaudella 2014–2020



Huom. Ohjelmissa, joihin Suomi osallistuu, ei ilmoiteta hankkeista saatua yhteisrahoitusosuutta (vähintään 10 % tukikelpoisista kustannuksista).

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin ohjelmista raportoitujen tietojen perusteella (30.6.2021 hyväksytty talousarvio).

21 Vuosien 2007–2013 ohjelmia koskevassa komission jälkiarvioinnissa suositeltiin kansallisen yhteisrahoituksen lisäämistä, jotta saavutettaisiin tasapainoisempi kumppanuus muiden naapurimaiden kanssa[17]. Komissio ei kuitenkaan ole kannustanut naapuruuskumppanimaita rahoitusosuuksien lisäämiseen esimerkiksi rahoituskauden 2021–2027 alussa pidetyissä tiedotusseminaareissa.

Kansalaisyhteiskunnan panos tarpeiden ja painopisteiden määrittämisessä

22 Kansalaisyhteiskunnan edustajia kuultiin kolmen tarkemmin tutkitun ohjelman valmistelusta. Kukin kolmesta hallintoviranomaisesta järjesti kumppanimaissa sijaitsevien sivutoimipisteiden avustuksella julkisia kuulemisia ohjelmien tarpeista ja prioriteeteista. Kuulemisissa oli paljon osallistujia, muun muassa kansalaisyhteiskunnan ja kansalaisjärjestöjen, paikallisten ja alueellisten päätöksentekijöiden sekä pk-yritysten edustajia. Kuulemiset olivat hyödyllisiä

[17] Ex-post Evaluation of 2007-2013 ENPI CBC Programmes, suositus 3.1, s. 61.

ohjelmien paikallisen sitoutumisen edistämiseksi ja sen varmistamiseksi, että ohjelmat ovat tarkoituksenmukaisia ja johdonmukaisia alueiden kehitysstrategioiden kanssa.

ENIn CBC-ohjelmissa esitetään, miten ne täydentäisivät muita EU:n ohjelmia ja strategioita, mutta toiminnan koordinointi ei ollut riittävää

Johdonmukaisuus ja täydentävyys muihin EU:n ohjelmiin ja makroaluestrategioihin nähden

23 Kaikissa kolmessa tarkastetussa yhteisessä toimintaohjelmassa todettiin, että tarvitaan hyvää koordinointia ja johdonmukaisuutta suhteessa muihin EU:n toimintapolitiikkoihin, ohjelmiin ja strategioihin, jotka ovat maantieteellisesti ja temaattisesti päällekkäisiä niiden kanssa. Komissio pyrki välttämään hankkeiden kaksinkertaista rahoitusta ja tunnistamaan mahdollisia synergioita. Komissio suositti yhteisten toimintaohjelmien luonnoksia (ks. kohta ***13***) tarkastellessaan hallintoviranomaisille, että ne kuvaisivat tarkemmin ohjelman ja muiden aloitteiden välistä koordinointia ja ottaisivat käyttöön epäviralliset kuulemiset valituista hankkeista komission kanssa ennen avustusten myöntämistä.

24 Puolan ja Sardinian hallintoviranomaiset ottivat nämä suositukset huomioon. Kunkin ehdotuspyynnön lopussa ne toimittivat komissiolle luettelot asianomaisten yhteisten seurantakomiteoiden valitsemista hankkeista ennen kuin hankkeista sovittiin. Hallintoviranomaiset ja yhteiset seurantakomiteat ottivat komission ja EU:n edustustojen yksittäisiä hankkeita koskevia kommentteja mahdollisuuksien mukaan huomioon. SEFR-ohjelmassa ei sitä vastoin luotu tällaista epävirallista koordinointimekanismia komission tai muiden EU:n ohjelmien kanssa.

25 MED-ohjelma, jonka maantieteellinen soveltamisala on laajin (seitsemän EU:n jäsenvaltiota ja kuusi Välimeren alueen kumppanimaata[18]), on päällekkäinen monien Välimeren alueen aloitteiden kanssa. Se on ainutlaatuinen, sillä toisin kuin muissa (lähinnä kahdenvälisissä) ENIn CBC-ohjelmissa, sen hankkeissa on osallistujia neljästä tai viidestä ja joskus jopa tätä useammasta maasta. Tältä osin ENIn CBC MED -hankkeet

[18] Kypros, Ranska, Kreikka, Italia, Malta, Portugali ja Espanja sekä Egypti, Israel, Jordania, Libanon, Palestiina ja Tunisia. Nimityksen ’Palestiina’ käyttöä tässä kertomuksessa ei pidä tulkita Palestiinan valtion tunnustamiseksi, eikä se rajoita yksittäisten EU:n jäsenvaltioiden kantoja tässä asiassa. Algeria liittyi virallisesti ohjelmaan vuonna 2019 neljäntenätoista maana. Rahoitussopimusta ei kuitenkaan ole vielä allekirjoitettu.

muistuttavat vahvasti ENIn alueellisia ohjelmia[19]. Yhteiseen toimintasuunnitelmaan sisältyy joukko taulukoita, joissa esitetään yhteenveto MED-ohjelman johdonmukaisuudesta suhteessa muihin EU:n kahdenvälisiin ohjelmiin yksittäisten eteläisen Välimeren maiden kanssa. Taulukoissa ei kuitenkaan viitata ENIn alueellisiin ohjelmiin, mikä saattaa johtaa siihen, että täydentävyyttä koskevia mahdollisuuksia ei hyödynnetä.

26 Kolmessa yhteisessä toimintaohjelmassa yksilöitiin asiaankuuluvat EU:n makroaluestrategiat ja arvioitiin ohjelmien synergioita ja täydentävyyttä strategioiden tavoitteisiin nähden. Tällaisia strategioita olivat muun muassa Tonavan aluetta koskeva strategia, Itämeri-strategia sekä Adrian- ja Joonianmeren aluetta koskeva strategia. Lisäksi naapurimaat osallistuvat kolmeen tärkeään alueelliseen aloitteeseen: itäinen kumppanuus[20], Välimeren unioni ja pohjoinen ulottuvuus. ***Liitteessä II*** esitetään strategioiden ja aloitteiden maantieteellinen kattavuus. Komissio ja EU:n edustustot, joita kuultiin ENIn CBC-hankkeista, tarkistivat, että CBC-hankkeet täydensivät kyseisissä puitteissa kehitettyjä hankkeita eivätkä olleet päällekkäisiä niiden kanssa.

27 MED-ohjelman osalta jälkiarvioinnissa korostettiin tarvetta vahvistaa Välimeren unionin kanssa tehtävää yhteistyötä[21]. Näin ollen hallintoviranomainen teki 10. huhtikuuta 2019 yhteisymmärryspöytäkirjan Välimeren unionin kanssa. Konkreettinen esimerkki yhteistyön lisäämisestä oli Välimeren unionin sihteeristön osallistuminen MED-ohjelmassa järjestetyistä kolmesta ehdotuspyynnöstä viimeisen valmisteluun[22].

Täydentävyys muiden osittain päällekkäisten CBC-ohjelmien kanssa

28 Tarkemmin tutkitut kolme ohjelmaa ovat kukin maantieteellisesti päällekkäisiä useiden muiden rajatylittävien (sisäisten ja ulkoisten) ohjelmien kanssa: SEFR-ohjelma on päällekkäinen kuuden, PL-BY-UA-ohjelma yhdeksän ja MED-ohjelma 21:n muun ohjelman kanssa. Lisäksi kyseisillä ohjelmilla on useita yhteisiä temaattisia tavoitteita.

---

[19] Ks. komission verkkosivusto eteläisten naapurimaiden kanssa tehtävästä alueellisesta yhteistyöstä.

[20] Neuvosto päätti lokakuussa 2020 vähentää yhteistyötä Valko-Venäjän keskusviranomaisten kanssa ja jatkaa itäisen kumppanuuden puitteissa tehtävää yhteistyötä ei-poliittisella tasolla ja tiivistää samalla yhteistyötä kansalaisyhteiskunnan kanssa. Valko-Venäjän viranomaiset keskeyttivät osallistumisensa itäiseen kumppanuuteen 28. kesäkuuta 2021 alkaen.

[21] Ex-post evaluation of the 2007-2013 ENPI CBC programmes, suositus 2.1, s. 59.

[22] Kokemusten hyödyntämistä koskeva hanke-ehdotuspyyntö on julkaistu MED-ohjelman verkkosivustolla.

Tietynasteista koordinointia toteutettiin. Esimerkiksi Interact-ohjelmassa ja teknistä tukea koskevassa TESIM-hankkeessa järjestetyt tiedotustapahtumat tarjosivat eri CBC-ohjelmien hallintoviranomaisille tilaisuuden olla vuorovaikutuksessa keskenään, keskustella yhteisistä haasteista ja vaihtaa parhaita käytäntöjä. Jos hallintoviranomaisilla heräsi valintaprosessin aikana epäilyksiä joidenkin hankkeiden osalta, ne olivat tapauskohtaisesti yhteydessä muiden ohjelmien vastuutahoihin. MED-ohjelman hallintoviranomainen lähetti vain kerran luettelon tietyistä tavanomaisista hankkeista muille CBC-ohjelmille osana ohjelmien välistä kuulemista.

29 Jäsennellyn koordinoinnin puute hankkeiden valinnassa merkitsee kuitenkin sitä, että rajatylittävät ohjelmat saattavat menettää mahdollisuuksia täydentää ja vahvistaa toisiaan. Komission ennen kautta 2021–2027 tekemä tausta-analyysi vahvisti tarpeen tällaiseen koordinointiin[23].

EU:n edustustojen osallistuminen

30 Kumppanimaissa sijaitsevia unionin edustustoja kuultiin ENIn CBC-ohjelmien suunnittelusta. Kunkin ehdotuspyynnön lopussa komissio lähetti asianomaisissa maissa sijaitseville unionin edustustoille yhteenvetotiedot yhteisen seurantakomitean valitsemista hankkeista ennen kuin hallintoviranomaiset tekivät niistä sopimuksen[24]. Unionin edustustot esittivät kommentteja varmistaakseen, että CBC-hankkeet ovat johdonmukaisia muista lähteistä saatavaan rahoitukseen nähden. Komissio ja EUH pyysivät unionin edustustoilta toisinaan neuvoja ENIn CBC-hankkeista sekä ohjelmiin vaikuttavista yleisemmistä kysymyksistä.

31 Tilintarkastustuomioistuimen haastattelemista viidestä unionin edustustosta neljä[25] kuitenkin totesi, että niiden olisi tarpeen osallistua tiiviimmin hankkeiden valintaan (esimerkiksi neuvoa-antavina tarkkailijoina) ja seurantaan, koska

- edustustot keskittyvät EU:n kahdenväliseen apuun (niiden suoran hallinnoinnin piiriin kuuluva laajempi vastuualue) eivätkä niinkään ENIn CBC-hankkeisiin (joita hallinnoidaan yhteistyössä) huolimatta mahdollisista yhteyksistä näiden kahden välillä

[23] The Background analysis on future NDICI CBC programmes, luonnos loppukertomukseksi, 22. marraskuuta 2019, liite 1, liite 2 ja liite 5.

[24] SEFR-ohjelman osalta kuuleminen rajoittui ainoastaan suuriin infrastruktuurihankkeisiin.

[25] EU:n edustustot Jordaniassa, Libanonissa, Venäjällä ja Tunisiassa; Ukrainan edustusto oli ainoa poikkeus.

- edustustoilla on vain vähän tietoa sen arvioimiseksi, onko hankkeilla mahdollisia päällekkäisyyksiä (tai synergioiden puutetta) muista lähteistä rahoitettujen hankkeiden kanssa, koska niiden kommentoitavaksi saamat luettelot sisältävät vain yhteenvedon valituista ENIn CBC-hankkeista. Venäjän-edustustoa kuultiin ainoastaan suurista infrastruktuurihankkeista eikä niin sanotuista tavanomaisista hankkeista

- edustustot eivät osallistu hankkeiden seurantaan. Tämän vuoksi ne eivät pysty havaitsemaan tuloksellisuudeltaan heikkoja hankkeita eivätkä valmistautumaan tapauksiin, joissa takaisinperintä on epäonnistunut ja niiden on puututtava asiaan

- edustustot viittaavat toisinaan menestyksekkäisiin ENIn CBC-hankkeisiin poliittisessa vuoropuhelussa ja korkean tason kokouksissa, mutta eivät järjestelmällisesti, koska niillä ei ole riittävästi tietoa tällaisista menestystarinoista

- edustustoja kuultiin siitä, mitkä tavoitteet olisivat tarkoituksenmukaisia vuosien 2021–2027 uusiin ohjelmiin, ja ne toimittivat kirjallisia kommentteja yhteiseen asiakirjaan[26]. Yhtäkään viidestä edustustosta ei kuitenkaan kutsuttu vuosien 2021–2027 ohjelmasuunnittelukomitean kokouksiin.

32 Hallintoviranomaisilla on keskeinen asema yhteisessä hallinnoinnissa, mutta ENIn CBC-ohjelmilla edistetään EU:n ulkopolitiikkaa. EU:n edustustot eivät kuitenkaan ole järjestelmällisesti mukana, joten ne eivät voi täysin tutkia ohjelmien täydentävyyttä muihin EU:n toimintapolitiikkoihin nähden ja hyödyntää onnistuneen rajatylittävän yhteistyön poliittisia etuja. Tämä pantiin merkille myös kaudella 2007–2013 käytössä olleen eurooppalaisen naapuruuden ja kumppanuuden välineen (ENPI) CBC-ohjelmia koskevassa komission jälkiarvioinnissa. Siinä suositeltiin unionin edustustojen aktiivisempaa osallistumista[27]. Vastaavasti ainakin kaksi unionin edustustoa suositteli kirjallisesti komissiolle, että EU:n edustustojen ja ohjelmien ja hankkeiden välisen koordinoinnin pitäisi olla tiiviimpää ja virallisempaa. Lisäksi komission sisäinen tarkastus raportoi erittäin merkittävistä puutteista tietylle maalle annetun EU:n tuen (myös EU:n sisäisten toimintapolitiikkojen ulkoisen ulottuvuuden osalta) koordinoinnissa komission pääosastojen, EUH:n ja unionin edustustojen välillä. Komissio ei kuitenkaan ryhtynyt näiden havaintojen ja suositusten perusteella toimiin vuosien 2021–2027 Interreg NEXT -ohjelmien osalta (ks. kohdat ***73***–***79***).

---

[26] Komissio ja Euroopan ulkosuhdehallinto, Joint paper on Interreg NEXT Strategic Programming 2021-2027, 20.1.2020.

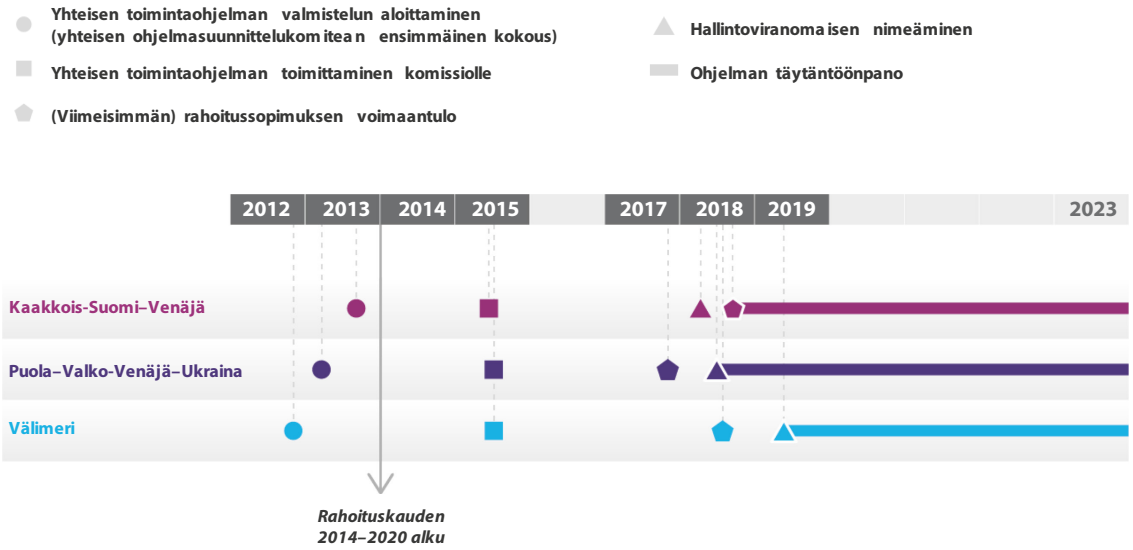
[27] Ex-post Evaluation of 2007-2013 ENPI CBC Programmes, suositus 2.1, s. 59–60.

Ohjelmien perustaminen viivästyi huomattavasti, mikä vähensi ENIn CBC-hankkeiden täytäntöönpanoon käytettävissä olevaa aikaa

Yhteisten toimintaohjelmien perustaminen

33 Yhteisten toimintaohjelmien käynnistäminen viivästyi huomattavasti. Tutkitut kolme yhteisten toimintaohjelmien luonnosta toimitettiin komissiolle heinäkuussa 2015, ja komissiolta kului noin kuusi kuukautta niiden hyväksymiseen sen jälkeen, kun ne oli toimitettu. Komissio oli joulukuuhun 2017 mennessä allekirjoittanut rahoitussopimukset ainakin yhden EU:n ulkopuolisen maan kanssa kussakin kolmesta tarkemmin tutkitusta ohjelmasta. Kaikkia lakisääteisiä määräaikoja oli siten noudatettu. Ohjelmien käynnistämisen seuraavat vaiheet veivät kuitenkin paljon aikaa ja viivästyttivät hankkeiden täytäntöönpanon aloittamista, joka oli mahdollista vasta rahoituskauden viidentenä tai kuudentena vuonna (ks. ***kaavio 7***).

Kaavio 7 – Ohjelmien perustamisen keskeiset vaiheet



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin kyseisten kolmen ohjelman osalta toimitettujen vuosikertomusten (tekninen osa) perusteella.

34 Viivästysten syyt vaihtelivat ohjelmien välillä.

- PL-BY-UA-ohjelman osalta komissio sai hallintoviranomaisen virallisen nimeämisprosessin päätökseen vasta heinäkuussa 2018, seitsemän kuukautta Valko-Venäjän kanssa tehdyn rahoitussopimuksen voimaantulon jälkeen ja huolimatta siitä, että sama ministeriö oli jo nimetty hallinnoimaan muita EU:n varoja Puolassa.

- SEFR-ohjelman osalta kompastuskivenä oli se, että Venäjän duuma ratifioi rahoitussopimuksen vasta elokuussa 2018.

- Komissio nimesi MED-ohjelman hallintoviranomaisen vasta toukokuussa 2019, vaikka se havaitsi merkittäviä puutteita hallinto- ja valvontajärjestelmässä. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksen aikaan pieniä puutteita esiintyi edelleen. Esimerkiksi ohjelman yhteinen seurantakomitea ei ollut vielä hyväksynyt petostentorjuntatoimia koskevaa muistiota. Ohjelman yhteinen tekninen sihteeristö perustettiin vasta helmikuussa 2020, minkä vuoksi hallintoviranomainen järjesti kahden sivutoimipisteen avustuksella koko ensimmäisen ehdotuspyynnön. Tavallisesti hallintoviranomainen antaisi sen yhteisen teknisen sihteeristön tehtäväksi. Lisäksi viimeisin rahoitussopimus (Egyptin kanssa) allekirjoitettiin vasta tammikuussa 2018.

35 MED-ohjelman perustamisen viivästymisellä oli suora vaikutus ehdotuspyyntöjen järjestämiseen. Ensimmäisen ehdotuspyynnön aikana valittujen hankkeiden täytäntöönpano voitiinkin aloittaa vasta vuonna 2019. Viivästykset puolestaan johtivat toisen ehdotuspyynnön aikana valittujen hankkeiden talousarvion, keston ja laajuuden huomattavaan pienenemiseen. Nämä hankkeet oli alun perin tarkoitettu strategisiksi hankkeiksi. Viimeinen ehdotuspyyntö (joka käsitteli kokemusten hyödyntämistä koskevia hankkeita) voitiin toteuttaa (vuonna 2020) vain siksi, että komissio oli pidentänyt ohjelmien täytäntöönpanokautta koskevaa lakisääteistä määräaikaa covid-19-pandemian vuoksi (ks. kohta ***52***).

Valmistelutoimet

36 Kyseiset kolme hallintoviranomaista toteuttivat (ENIn rajatylittävän yhteistyön täytäntöönpanoasetuksessa sallittuja) valmistelutoimia, jotka mukautettiin olosuhteisiin. Siten ne helpottivat ohjelmien täytäntöönpanon oikea-aikaista aloittamista. Ne järjestivät ensimmäiset ehdotuspyynnöt ennen kuin komissio virallisesti nimesi ne ja ennen kuin kumppanimaiden kanssa tehdyt rahoitussopimukset tulivat voimaan (hankerahoituksen edellytyksenä on hallintoviranomaisen onnistunut nimeäminen ja rahoitussopimusten ratifiointi). Näillä valmistelutoimilla ei kuitenkaan pystytty kompensoimaan merkittäviä viivästyksiä yhteisten toimintaohjelmien perustamisessa.

Hankkeet on suurelta osin valittu ja pantu täytäntöön tehokkaasti ja vaikuttavasti, mutta tulosten seuranta- ja raportointikehyksessä on puutteita

37 Tässä osiossa tilintarkastustuomioistuin arvioi,

a) oliko käytössä oleva valintamenettely läpinäkyvä ja suunniteltu parhaiten soveltuvien hankkeiden valintaan ottaen huomioon niiden merkityksellisyyden, rajatylittävän ulottuvuuden ja pitkän aikavälin kestävyyden

b) antoivatko komissio ja hallintoviranomaiset ohjeita ohjelmien hallinnointiin ja hankkeiden täytäntöönpanoon, mukaan lukien ohjeistusta suojatoimenpiteistä petosriskin pienentämiseksi

c) onko ENIn CBC-hankkeiden täytäntöönpano edistynyt tyydyttävästi ja onko hankkeissa saavutettu toivotut tulokset tai saavutetaanko ne todennäköisesti

d) käytettiinkö ENIn CBC-ohjelmissa ja hankkeissa luotettavaa seuranta- ja arviointikehystä.

Valintamenettely oli suurelta osin läpinäkyvä ja suunniteltu parhaiten soveltuvien ENIn CBC-hankkeiden valintaan

Hankkeiden merkityksellisyyden, rajatylittävän ulottuvuuden ja kestävyyden arviointi

38 Kolmen tarkemmin tutkitun ohjelman ehdotuspyyntöihin sisältyi valintaperusteita, joilla pyrittiin varmistamaan, että valitut hankehakemukset vastaavat yhteisessä toimintaohjelmassa yksilöityihin haasteisiin, ovat ohjelman tavoitteiden ja valittujen painopisteiden kannalta merkityksellisiä, edistävät rajatylittävää yhteistyötä ja vaikuttavat pysyvästi raja-alueiden kehitykseen. Näiden perusteiden painoarvo vaihteli ohjelmasta toiseen ja yksittäisten ehdotuspyyntöjen välillä. Perusteet riittivät kuitenkin minimoimaan sen riskin, että ehdotus ylittäisi valinnan vähimmäiskynnyksen antamatta luotettavaa kuvausta sen merkityksellisyydestä ja rajatylittävistä vaikutuksista.

Hankkeiden pisteytys

39 Jokaisen jätetyn hanke-ehdotuksen oli läpäistävä hallinnollinen ja tukikelpoisuustarkistus ennen kuin se hyväksyttiin arviointivaiheeseen. Kunkin ehdotuspyynnön lopussa kyseisissä kolmessa ohjelmassa asetettiin ehdotukset paremmuusjärjestykseen niille arviointiprosessissa annetun pistemäärän mukaan.

Näiden kolmen ohjelman valintaprosessit olivat läpinäkyviä, lukuun ottamatta sitä, että joidenkin SEFR-ohjelmaan kuuluvien hanke-ehdotusten uudelleenarviointia ei ollut dokumentoitu riittävästi (ks. ***laatikko 1***).

Laatikko 1

Tiettyjen SEFR-ohjelman hankkeiden uudelleenarvioinnin läpinäkymättömyys

SEFR-ohjelman yhteinen seurantakomitea nimitti yhteisen valintakomitean, joka koostui keskushallinnon ja aluetason edustajista. Valintakomitealla on valtuudet mukauttaa riippumattomien arvioijien antamia yksittäisten hanke-ehdotusten arviointipisteitä.

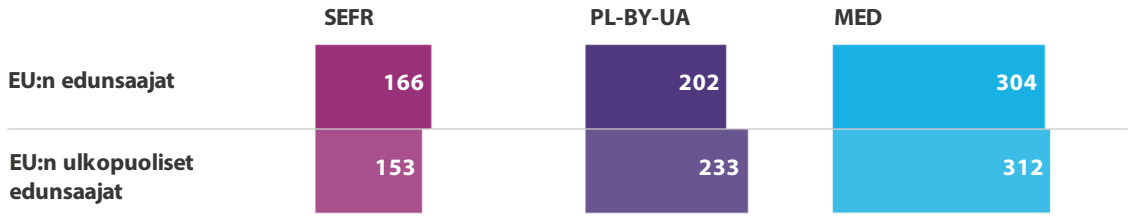
Kun komitea kuitenkin arvioi hanke-ehdotuksia kokouksissaan uudelleen ja muutti pistemääriä, se ei dokumentoinut riittävästi perusteita pistemäärien muuttamiselle, minkä vuoksi tarvittava läpinäkyvyys puuttui. Tämän kysymyksen otti esiin myös ohjelman tarkastusviranomainen, joka katsoi, että yhteisen valintakomitean kokouspöytäkirjojen dokumentointi ehdotuspyynnön ensimmäisten neljän kierroksen osalta oli riittämätöntä. Ehdotuspyynnön kahdella viimeisellä kierroksella dokumentointi parani myös tarkastusviranomaisen suositusten ansiosta.

Uudelleenarvioinnilla oli suora ja merkittävä vaikutus rahoituspäätöksiin. Esimerkiksi kolmannella kierroksella eräälle hankkeelle annettiin 133 pistettä aiempien 166,33 pisteen sijasta. Näin ollen hankkeen sijoitus muuttui siten, ettei se enää ollut yksi parhaina pidetyistä hankkeista, vaan jäi täysin rahoituksetta.

Hankkeiden edunsaajien maantieteellinen tasapaino

40 Ehdotuspyynnöissä edellytettiin, että kussakin hankkeessa on oltava vähintään yksi rahoituksen saaja EU:sta ja vähintään yksi sen naapurina olevasta EU:n ulkopuolisesta maasta, jotta hanke on tukikelpoinen. ***Kaaviosta 8*** käy ilmi, että tarkastetuissa kolmessa ohjelmassa hankkeisiin on saatu osallistujia tasapuolisesti sekä EU-maista että EU:n ulkopuolisista maista, kun otetaan huomioon kaikentyyppiset edunsaajat (johtavat tai muut) ja kaikki hankeluokat (ehdotuspyyntöjen perusteella ja ehdotuspyyntömenettelyn ulkopuolella valitut).

Kaavio 8 – ENIn CBC-hankkeiden edunsaajat (kaikki luokat)



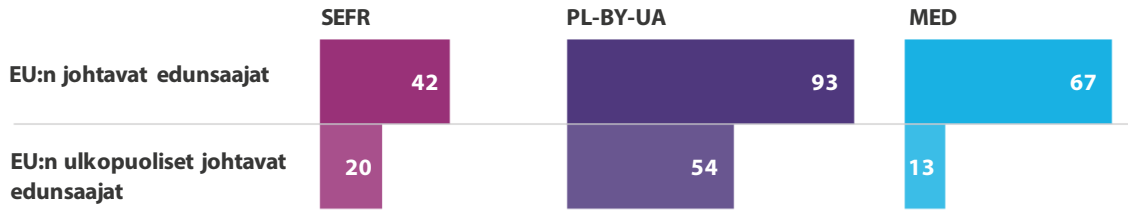
Huom. Jos sama organisaatio osallistui useampaan hankkeeseen, se laskettiin mukaan joka kerta erikseen. Taulukko sisältää sekä suuret infrastruktuurihankkeet että ehdotuspyyntöjen perusteella valitut hankkeet.

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin hallintoviranomaisen tietojen ja Keep.eu-tietokannan tietojen perusteella (sivustolla käyty 5.4.2022).

41 Tarkastettujen kolmen ohjelman talousarvio jakautui myös tasapainoisesti. MED-ohjelmassa edellytettiin nimenomaisesti, että kunkin hankkeen talousarviosta vähintään 50 prosenttia osoitetaan Välimeren alueen kumppanimaissa toteutettavien toimien välittömien kustannusten rahoittamiseen. Siksi noin 48 prosenttia ohjelman talousarviosta osoitettiin EU-maille ja 52 prosenttia Välimeren alueen kumppanimaille. Kahdessa muussakin ohjelmassa talousarviot kyettiin jakamaan tasapainoisesti kumppanimaiden kesken[28].

42 Johtavia edunsaajia oli kuitenkin edelleen enemmän EU-maista kuin kumppanimaista. ***Kaaviosta 9*** käy ilmi, että vain noin kolmannes johtavista edunsaajista on peräisin EU:n ulkopuolisista maista. MED-ohjelmassa johtavien edunsaajien määrä myös vaihteli suuresti osallistujamaittain: 60 johtavaa edunsaajaa oli peräisin Italiasta, Espanjasta ja Kreikasta, kun taas jäljelle jäävillä kymmenellä maalla oli nollasta viiteen johtavaa edunsaajaa.

Kaavio 9 – ENIn CBC-hankkeiden johtavat edunsaajat



Huom. Tämä taulukko sisältää vain ehdotuspyyntöjen perusteella valitut hankkeet.

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin hallintoviranomaisen tietojen ja Keep.eu-tietokannan tietojen perusteella (sivustolla käyty 5.4.2022).

[28] Keep.eu-tietokannan tietojen perusteella, ladattu 5.4.2022.

43 EU:n ulkopuolisten maiden johtavien edunsaajien pieni osuus oli suunnilleen vastaava vuosien 2007–2013 ENPI-ohjelmissa. Vain MED-ohjelman osalta tämä osuus kasvoi noin kuudesta prosentista 16 prosenttiin. Tutkittujen kolmen ohjelman hallintoviranomaiset esittivät samankaltaisia syitä perustellessaan aliedustustaan: EU:n ulkopuolisista maista tulevilla edunsaajilla ei useinkaan ole kokemusta EU:n hankkeista, ne eivät koe tuen hakemista miellyttävänä, ne kärsivät hallinnollisista rasitteista (muun muassa vaikeudet siirtää varoja ulkomaille) tai niiltä puuttuu tarvittava kielitaito.

Komissio ja hallintoviranomaiset antoivat hyödyllistä ohjeistusta hankkeiden täytäntöönpanoon ja petosriskin pienentämiseen

Osallistuminen yhteisiin seurantakomiteoihin ja annettu ohjeistus

44 Yhteiset seurantakomiteat vastaavat ohjelman täytäntöönpanon ja ohjelmien tavoitteiden saavuttamista koskevan edistymisen seurannasta (ks. kohta ***04***). Komissio osallistui tarkkailijana useimpiin SEFR- ja MED-ohjelmissa järjestettyihin yhteisen seurantakomitean kokouksiin. Tilintarkastustuomioistuimen haastattelujen aikana molemmat hallintoviranomaiset suhtautuivat myönteisesti komission tukeen ja aktiiviseen osallistumiseen. PL-BY-UA-ohjelman osalta komissio osallistui kuitenkin vain yhteen viidestä yhteisen seurantakomitean kokouksesta vuosina 2016–2020. ENIn CBC-ohjelmien teknisen tuen (TESIM) edustaja osallistui tarkkailijana yhteisen seurantakomitean kokouksiin kaikissa kolmessa ohjelmassa.

45 Tilintarkastustuomioistuimen haastattelujen perusteella hallintoviranomaiset, yhteiset tekniset sihteeristöt ja sivutoimipisteet olivat tyytyväisiä komissiolta saatuihin ohjeisiin ja tukeen, joita annettiin tarvittaessa hyvin nopeasti. Ne suhtautuivat myönteisesti myös TESIMin räätälöityyn tekniseen tukeen. TESIM oli tarjonnut myös hyödyllistä koulutusta muun muassa ohjelmien/hankkeiden hallinnoinnista sekä laatinut edunsaajille tietolomakkeita, jotka koskivat esimerkiksi julkisia hankintoja tai valtiontukea. Kaikki tilintarkastustuomioistuimen haastattelemat hankkeiden edunsaajat antoivat erittäin myönteistä palautetta vuorovaikutuksestaan hallintoviranomaisten, yhteisten teknisten sihteeristöjen ja sivutoimipisteiden kanssa.

Petosriskien vähentämiseen liittyvät suojatoimenpiteet

46 Tutkittujen kolmen ohjelman hallintoviranomaiset katsoivat saaneensa asianmukaiset ohjeet petosriskin pienentämiseen. TESIM laati ohjelmista vastaaville elimille ja kansallisille viranomaisille ohjeet riskienhallinnasta, mukaan lukien petos- ja

korruptioriskit[29]. Tarkastetuissa kolmessa ohjelmassa arvioitiin kyseisten ohjeiden mukaisesti hanketason riskejä hanke-ehdotusten tukikelpoisuustarkistusten ja hallinnollisten tarkastusten sekä käynnissä olevia hankkeita koskevien säännöllisten riskienarviointien yhteydessä. Tarkastettujen, vuosien 2014–2020 ohjelmien osalta asianomaiset kolme hallintoviranomaista vahvistivat, että tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksen aikaan ne eivät olleet raportoineet petosepäilyistä yhdenkään hankkeen osalta.

47 ENIn CBC-ohjelmia koskevissa komission ohjeissa hallintoviranomaisia kehotettiin käyttämään sääntöjenvastaisuuksien ilmoittamiseen erityistä tietoteknistä sääntöjenvastaisuuksien hallinnointijärjestelmää[30]. Tähän järjestelmään on kuitenkin pääsy vain muutamien EU:n ulkopuolisten maiden (esim. Sveitsi ja liittymistä valmistelevat maat) petostentorjuntaelimillä.

48 Kumppanimaiden kanssa allekirjoitetuissa rahoitussopimuksissa oli sääntöjenvastaisuuksien, petosten ja korruption ehkäisemistä koskevia määräyksiä. Sopimuksiin sisältyi erityisesti lausekkeita, joilla helpotetaan aiheettomasti käytettyjen varojen takaisinperintää kumppanimaihin sijoittautuneilta edunsaajilta. Näissä lausekkeissa suljetaan kuitenkin pois yksityiset toimijat. Lisäksi kahden Välimeren alueen kumppanimaan kanssa tehdyissä rahoitussopimuksissa tietyt julkisrahoitteiset tahot, kuten kunnat ja julkiset yritykset, jätettiin julkisten yhteisöjen määritelmän ulkopuolelle. Tällaiset määräykset merkitsevät näin ollen sitä, että kyseiset kaksi maata ovat velvollisia maksamaan takaisin ainoastaan varat, jotka keskushallinnon elimet ovat käyttäneet aiheettomasti. Keskushallinnon elimet osallistuvat kuitenkin harvoin CBC-hankkeisiin.

49 Tilintarkastustuomioistuimen tarkastamien kolmen ohjelman osalta hallintoviranomaiset toteuttivat suojatoimenpiteitä, joilla vähennettiin epäonnistuneiden takaisinperintöjen määrää erityisesti EU:n ulkopuolisissa maissa toimivien yksityisten edunsaajien osalta (kuten pankkitakaukset, rajoitettu enimmäisosuus hankkeen rahoituksesta tai erissä suoritetut maksut). Lisäksi hallintoviranomaisten verkkosivustoilla on väline petosepäilyilmoitusten tekemiseen tai suora viittaus sellaiseen. Aiemmasta ohjelmakokonaisuudesta (2007–2013) saadut kokemukset viittaavat siihen, että määrät, joita ei voida periä takaisin edunsaajilta, ovat yleensä melko pieniä. Lokakuuhun 2021 mennessä nk. riitaisia takaisinperintöjä

[29] TESIM, Managing the risks of the ENI CBC programmes, heinäkuu 2019, kohta 4.4.

[30] Muistio 11.9.2017, viite: Ares(2017)4429026, s. 2.

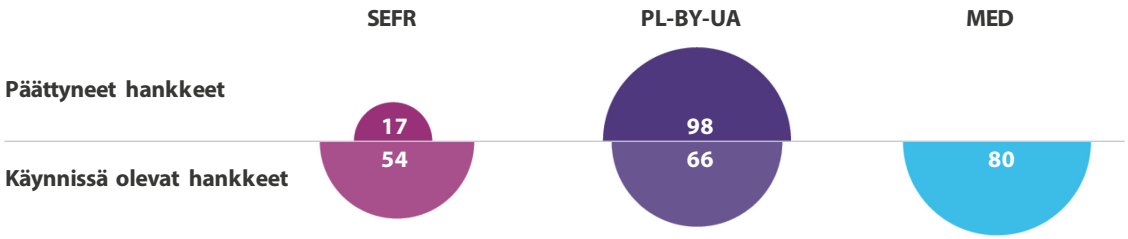
oli 5,9 miljoonan euron edestä[31]. Määrä vastaa noin 0,6 prosenttia kauden 2007–2013 ohjelmille myönnetyistä EU:n 947 miljoonan euron kokonaismäärärahoista. Kokonaismäärä, jonka perimisestä luovuttiin kumppanimaiden yksityisten edunsaajien osalta, oli vieläkin pienempi: 210 891 euroa eli 0,02 prosenttia EU:n kokonaismäärärahoista[32].

Tarkastetut hankkeet olivat saavuttamassa suunnitellut tuotokset, mutta joillakin hankkeilla oli heikompi rajatylittävä vaikutus

Hankkeiden täytäntöönpano

50 Vuosien 2014–2020 ENIn CBC-ohjelmien täytäntöönpanon aloittaminen viivästyi huomattavasti (ks. kohta ***33***). ***Kaaviossa 10*** esitetään tarkastettujen kolmen ohjelman edistyminen vuoden 2021 loppuun mennessä:

Kaavio 10 – Ohjelmien edistyminen 31. joulukuuta 2021



Huom. PL-BY-UA-ohjelmassa tehtiin edelleen sopimuksia uusista hankkeista vuoden 2022 aikana.

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin ohjelmia koskevien tietojen perusteella.

51 Yleisesti ottaen covid-19-pandemia edellytti, että hankkeissa tehtiin joitakin mukautuksia (lähinnä toiminnan siirtäminen verkkoon ja aikataulujen pidentäminen). Kaikki kolme hallintoviranomaista osoittivat selviytyvänsä joustavasti viivästyksistä ja muista täytäntöönpanoon liittyvistä ongelmista. SEFR- ja MED-ohjelmien hallintoviranomaiset tiedustelivat ennakoivasti pandemian alussa kaikilta hankkeilta mahdollisista ongelmista ja sopivat lieventävistä toimenpiteistä. Ainoastaan PL-BY-UA-ohjelman tapauksessa pandemian seuraukset johtivat hankkeiden peruuttamiseen: kuuden hankkeen edunsaajat mainitsivat covid-19-pandemian yhdeksi syyksi peruuttamiseen. Ohjelmassa onnistuttiin kuitenkin myös kohdentamaan 3 miljoonan euron säästöt 12:lle terveydenhuoltoon liittyvälle rajatylittävän yhteistyön hankkeelle pandemian torjumiseksi (mikään niistä ei sisältynyt tilintarkastustuomioistuimen

[31] ENIn CBC-ohjelmien tilanne lokakuussa 2021, TESIMin komissiolle toimittamat konsolidoidut rahoitustiedot.

[32] TESIM, Measures to minimise the risk of Partner Country liabilities, marraskuu 2021, s. 2.

otokseen). Vastaavasti MED-ohjelman hankkeista neljä mukautti toimintaansa pandemian vaikutusten lievittämiseksi. Näihin kuului esimerkiksi Aquacycle (tilintarkastustuomioistuimen otokseen sisältyvä hanke), jossa jätevesien seurantaa mukautettiin covid-19-viruksen havaitsemiseksi.

52 Pandemian vuoksi komissio muutti täytäntöönpanoasetusta[33] siten, että kaikkien ENIn CBC-ohjelmien talousarvioita joustavoitettiin ja toiminnan loppuunsaattamisen määräaikaa pidennettiin vuodella 31. joulukuuta 2023 saakka.

53 Covid-19-pandemian lisäksi Välimeren kumppanimaiden vaikea taloudellinen tilanne (esim. vakava rahoituskriisi Libanonissa) vaikutti tiettyihin hankkeisiin. Näiden hankkeiden osalta hallintoviranomainen ja yhteinen tekninen sihteeristö (TESIMiä kuultuaan) tukivat taloudellisten vaikeuksien ratkaisemisessa, kuten maksujen saamisessa ulkomailta.

54 ***Liitteessä III*** kuvataan 15:tä hanketta, jotka tilintarkastustuomioistuin tarkasti yksityiskohtaisesti. ***Liitteessä IV*** esitetään yhteenveto arvioitujen näkökohtien tuloksista.

55 Viidestätoista hankkeesta kuusi oli pantu täytäntöön suunnitellulla tavalla laajuuden, budjetin ja aikataulun osalta. Viidessä muussa hankkeessa oli ilmennyt pieniä ongelmia, ja hankkeisiin oli tehtävä joitakin mukautuksia pääasiassa covid-19-pandemian vuoksi. Jäljelle jääviä neljää hanketta ei ollut pantu täytäntöön tyydyttävällä tavalla, ja ne olivat viivästyneet huomattavasti.

Hankkeiden tuotokset, tulokset ja rajatylittävät vaikutukset

56 Tarkastuksen aikaan käytettävissä olleiden tietojen perusteella tilintarkastustuomioistuin katsoo, että tarkastetuista viidestätoista hankkeesta seitsemässä on saavutettu tai todennäköisesti saavutetaan toivotut tuotokset ja tulokset. Kolmessa hankkeessa on ilmennyt vaikeuksia, mutta hankkeet ovat nyt aikataulussa. Hankkeiden johtavat edunsaajat ja kumppanit ovat sitoutuneet saavuttamaan suunnitellut tuotokset. Yhdessä hankkeessa pääasiallinen tuotos on toteutettu, mutta hankkeen tärkeintä rajatylittävää tulosta ei ole saavutettu (ks. kohta ***59***). Muiden neljän hankkeen osalta tilintarkastustuomioistuin ei pystynyt vahvistamaan, oliko niissä saavutettu odotetut tulokset tai saavutetaanko ne todennäköisesti. Tämä johtui loppukertomusten puuttumisesta (kaksi hanketta), covid-

[33] Komission täytäntöönpanoasetus (EU) 2020/879.

19-matkustusrajoituksista (yksi hanke) ja yhdessä tapauksessa hankeraportoinnin puutteista.

57 Tilintarkastustuomioistuin käytti tässä tarkastuksessa seuraavaa määritelmää hankkeiden rajatylittävien vaikutusten arvioinnissa: kumppanien yhteinen toiminta, joka johtaa rajatylittävien yhteyksien ja kestävien rajatylittävien kumppanuuksien tehostamiseen ja/tai kestävän sosioekonomisen kehityksen rajatylittävien esteiden poistamiseen[34]. Näistä 15 hankkeesta yhdeksällä oli vahva rajatylittävä ulottuvuus (tai mahdollisuus tuottaa rajatylittäviä hyötyjä käynnissä olevien hankkeiden osalta). Kumppanit rajan molemmin puolin osallistuivat aktiivisesti hankkeiden toteuttamiseen (vaikkakin joskus vaihtelevassa määrin, tehtävistä riippuen). Samoin alueet rajan molemmin puolin myös todennäköisesti hyötyivät ainakin jossakin määrin kunkin hankkeen tuloksista. Tilintarkastustuomioistuin teki arviointinsa kuitenkin ennen Venäjän hyökkäystä Ukrainaan. Komissio on osana laaja-alaisia toimia keskeyttänyt Venäjän ja Valko-Venäjän kanssa tehtyjen rajatylittävien ohjelmien rahoitussopimukset. Näin ollen hankkeista, joihin nämä maat osallistuivat, on menetetty rajatylittävä ulottuvuus. Konfliktin vaikutukset ovat myös herättäneet epäselvyyttä tiettyjen sellaisten hankkeiden pitkäaikaisista rajatylittävistä hyödyistä, jotka on rahoitettu ohjelmista, joihin Ukraina ja Moldova osallistuvat.

58 Tilintarkastustuomioistuin havaitsi viiden muun hankkeen osalta, että rajatylittävät vaikutukset olivat heikompia (joissakin hankkeissa covid-19-matkustusrajoitusten vuoksi). Esimerkiksi tuberkuloosiriskin vähentämistä koskevassa hankkeessa puolalaisen hankekumppanin ostamat diagnostiset laitteet olivat jo käytössä keuhkosairauksien diagnosointiin, mukaan lukien covid-19-tautiin liittyvät patologiat. Tilintarkastustuomioistuimen lokakuussa 2021 (ennen Venäjän hyökkäystä Ukrainaan) tekemän tarkastuskäynnin aikana Rzeszowin sairaalassa kuitenkin selitettiin, etteivät ukrainalaiset potilaat olleet saaneet siellä viime aikoina hoitoa. Laitteiden käyttöä koskevien tilastojen perusteella on epäselvää, missä määrin laitteiden avulla on pystytty diagnosoimaan tuberkuloosia ja pysäyttämään sen leviäminen, vaikka tämä on hankkeen tärkein rajatylittävä tavoite. Lisäksi Rzeszowin ja Nyzhnya Apshan sairaaloiden välinen yhteistyö rajoittui pelkästään hankkeiden toteuttamiseen ja tuotoksiin, eikä yhteistyön jatkuminen ollut näköpiirissä. Tämä on vastoin rajatylittävien vaikutusten määritelmässä esitettyä *kestävien rajatylittävien kumppanuuksien* käsitettä (tilintarkastustuomioistuimen arvio hankkeiden mahdollisuuksista saada aikaan kestäviä tuloksia, ks. kohdat ***69***–***71***).

[34] Specific terms of reference for the mid-term evaluation of cross border cooperation programmes between IPA II beneficiaries, s. 8.

59 Toistaiseksi yhdestä tilintarkastustuomioistuimen otokseen kuuluvista hankkeista puuttuu rajatylittävä ulottuvuus täysin. Kyseessä on Puolan ja Ukrainan väliselle rajalle johtava aluetie nro 885 (ks. ***laatikko 2***).

Laatikko 2

Maiden rajalle päättyvä kunnostettu tie

Vuoden 2021 alussa liikenteelle jälleen avatun tien nro 885 kunnostamisella pyrittiin parantamaan Puolan ja Ukrainan raja-alueiden saavutettavuutta ja lisäämään kansainvälistä liikennettä. Suunnitellun rajatylittävän vaikutuksen aikaansaaminen edellytti rajanylityspaikan avaamista Malhowicessa ja kahden ukrainalaisen yhdystien kunnostamista.

Rajanylityspaikan rakennustyöt, joiden oli määrä valmistua vuonna 2020, eivät kuitenkaan läpäisseet ohjelmasta myönnettävää rahoitusta koskevia tukikelpoisuustarkastuksia. Rakennustyöt aloitettiin vasta vuonna 2021, ja ne on määrä saada päätökseen vuonna 2025. Vastaavasti ukrainalaisten teiden kunnostaminen, mikä oli sekin suunniteltu vuodeksi 2020, aloitettiin vasta vuonna 2021. Venäjän Ukrainaan kohdistaman hyökkäyksen seurauksena rajanylityksiä ja yhdysteitä ei todennäköisesti saada päätökseen lähitulevaisuudessa.

Uuden rajanylityspaikan avaamiseen asti kunnostettua tietä voivat käyttää puolalaisen Malhowicen kylän asukkaat. Tie on toinen kahdesta tiestä, jotka yhdistävät kylän läheiseen Przemyślin kaupunkiin. Malhowicen väkiluku on vain noin 200, mutta tavoitteena on, että kunnostetulla tiellä kulkee 4 000 ajoneuvoa päivässä.

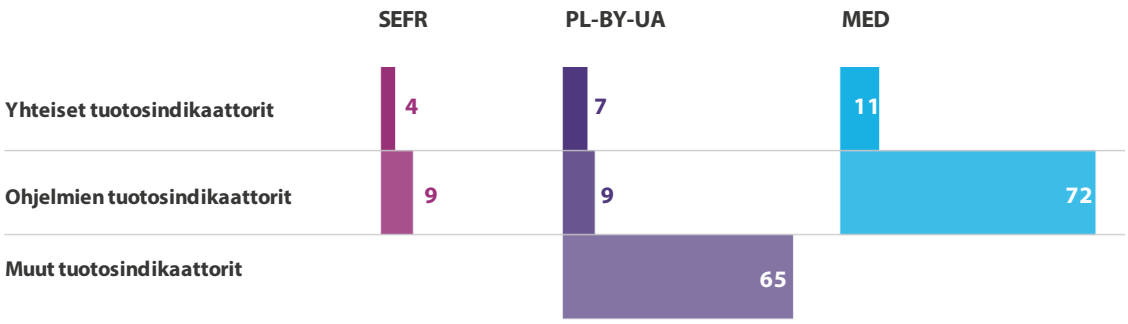
Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

Tiedot ohjelmatasolla saavutetuista kokonaistuloksista ja niiden kestävyydestä ovat puutteellisia, vaikka hallintoviranomaiset ovat seuranneet hankkeita riittävästi

Indikaattorit

60 Ohjelma-asiakirjassa 2014–2020[35] käsiteltiin yhteisten tuotosindikaattorien käyttöä ohjelmien seurannan ja arvioinnin helpottamiseksi. Lisäksi siinä suunniteltiin koko ketjun indikaattoreiden kokoamista yhteen alkaen hankkeesta, ohjelman toimintalinjoista ja temaattisista tavoitteista rajatylittävään yhteistyöhön kokonaisuutena ja lopulta ENIn tasolle saakka. Asiakirjassa edellytettiin, että ohjelmissa hyväksytään ainakin osa niistä 38 yhteisestä tuotosindikaattorista, jotka oli laatinut TESIMin edeltäjä Interact ENPI. Ohjelmissa määritettiin kuitenkin useimmiten omat erityiset tuotosindikaattorit, ja niissä on käytetty yhteisistä tuotosindikaattoreista vain muutamia (ks. ***kaavio 11***).

Kaavio 11 – Yhteisten tuotosindikaattoreiden vähäinen käyttö



Lähde: Tilintarkastustuomioistuimen analyysi hyväksytyistä yhteisistä toimintaohjelmista.

61 Tarkastettujen kolmen ohjelman hallintoviranomaiset selittivät yhteisten tuotosindikaattoreiden käytön vähäisyyden johtuvan siitä, että ohjelman toimet ovat soveltamisalaltaan paljon laajempia kuin ennalta määritellyt 38 yhteistä tuotosindikaattoria. Yhteiset tuotosindikaattorit eivät kuitenkaan kata useimpia ohjelmien tuotoksia, minkä vuoksi komissiolla tulee olemaan vaikeuksia koota yhteen tuotokset ja arvioida ENIn CBC-ohjelmien tuloksia yleisellä toimintapolitiikan tasolla.

[35] Programming document for EU support to ENI Cross-Border Cooperation (2014-2020), kohta 6.5.

62 Yhteisten tuotosindikaattoreiden lisäksi Interact ENPI laati ohjelmia varten ohjeita tulosindikaattoreiden kehittämiseen[36]. Ohjelmilta ei kuitenkaan edellytetty näiden ohjeiden käyttöä. TESIMin vuonna 2016 järjestämä seuranta- ja arviointityöryhmä totesi, että ENIn 15:ssä CBC-ohjelmassa oli useita erilaisia tulosindikaattoreita (yhteensä 129), joiden yhdistämismahdollisuuksia ENI-välineen tasolla oli hyvin vähän[37].

63 Tilintarkastustuomioistuin on havainnut samankaltaisia puutteita hanketasolla määritellyissä indikaattoreissa. Erityisesti SEFR-ohjelmassa kullakin yksittäisellä hankkeella oli omat erityiset indikaattorinsa, minkä vuoksi niitä ei voitu yhdistää koskemaan koko ohjelmaa. MED-ohjelmassa puolestaan käytettiin koodeja sisältävää luokittelujärjestelmää, jolla varmistettiin, että hankekohtaiset indikaattorit liitettiin ohjelmakohtaisiin tuotosindikaattoreihin. Kolmessa tilintarkastustuomioistuimen otokseen sisältyvässä hankkeessa käytettiin kuitenkin samaa koodia eri tuotosten mittaamiseen. Yhdistettyinä ohjelmatasolla nämä indikaattorit sisältävät näin ollen monia eri osatekijöitä, eikä niiden avulla saada selkeää käsitystä tuotoksista. Ainoastaan PL-BY-UA-ohjelmassa hankkeet velvoitettiin valitsemaan indikaattoreita ainoastaan ennalta määritellystä luettelosta. Tämän vaatimuksen avulla helpotetaan indikaattoreiden yhdistämistä ja yleisen edistymisen mittaamista kyseisessä ohjelmassa.

Hankkeiden seuranta

64 Yhteisen hallinnoinnin periaatteen mukaisesti komissio ei seuraa hankkeita suoraan, vaan tukeutuu siinä hallintoviranomaisiin (samalla se on viime kädessä vastuussa EU:n varojen hallinnoinnista). Komissio saa olennaista tietoa ohjelmien edistymisestä yhteisen seurantakomitean kokouksissa, jos se osallistuu niihin (ks. kohta ***44***), ja vain kerran vuodessa hallintoviranomaisilta niiden toimittaessa vuosittaisen kertomuksensa. Näihin kertomuksiin ei kuitenkaan sisälly hankekohtaisia tietoja, lukuun ottamatta suuria infrastruktuurihankkeita.

65 Tilintarkastustuomioistuimen tutkimien kolmen ohjelman hallintoviranomaiset ovat yhteisten teknisten sihteeristöjen ja sivutoimipisteiden avustuksella kehittäneet seurantaprosessin, joka mahdollistaa hankkeiden kattavan seurannan. Prosessi sisältää päivittäisen seurannan (yhteisen teknisen sihteeristön ja edunsaajien välinen

---

[36] Guidance for developing result indicators in ENI CBC programmes, Interact ENPI, joulukuu 2014.

[37] TESIMin 13.–14. joulukuuta 2016 järjestämän seuranta- ja arviointityöryhmän kokouksen pöytäkirja, s. 4.

säännöllinen viestintä), aloituskokouksiin osallistumisen (SEFR- ja MED-ohjelmien puitteissa), säännölliset hankeriskien arvioinnit, johtavien edunsaajien toimittamien taloudellisten ja kuvailevien tilanneraporttien analysoinnin, paikan päällä tehtävät tarkastukset sekä riskienarviointien perusteella valittujen hankkeiden seurantakäynnit.

66 Kaikki tilintarkastustuomioistuimen otokseen kuuluneet 15 hanketta toimittivat edistymisensä osoittamiseksi tarvittavat asiakirjat, ja tilintarkastustuomioistuin katsoo, että 14:ää hanketta seurattiin asianmukaisesti. Näistä hankkeista yhdeksään oli tarvittaessa tehty tarkastuskäyntejä (tai tällaisia käyntejä suunniteltiin vuoden 2022 alkupuoliskolla). Tilintarkastustuomioistuin katsoi, että LIP885:n seuranta (kuvattu ***laatikossa 2***) oli vain osittain tyydyttävä, koska paikalle ei tehty yhtään tarkastuskäyntiä, vaikka se oli suurin PL-BY-UA-ohjelmasta rahoitettu hanke. Tarkastuskäynnillä olisi voitu havaita rajanylityspaikan puuttuminen varhaisemmassa hankkeen elinkaaren vaiheessa.

Tulospainotteinen seuranta

67 Komission täytäntöönpanoasetus edellyttää, että päivittäisen seurannan lisäksi hallintoviranomainen vastaa ohjelman ja hankkeiden tulospainotteisesta seurannasta[38]. TESIM laati tulospainotteista seurantaa koskevat ohjeet, joissa korostettiin, että on tärkeää arvioida hankkeiden tuloksellisuutta merkityksellisyyden, tehokkuuden, vaikuttavuuden ja kestävyyden kannalta[39]. Hallintoviranomaisten tulospainotteista seurantaa koskevat lähestymistavat kuitenkin vaihtelivat. SEFR-ohjelmassa määritettiin tulospainotteisen seurannan käytöstä kaikissa hankkeissa, joiden talousarvio on yli miljoona euroa tai jotka on arvioitu suuririskisiksi. Kymmenen hanketta oli läpikäynyt tulospainotteisen seurannan vuoden 2021 loppuun mennessä. MED-ohjelman puitteissa ensimmäiset tulospainotteiseen seurantaan perustuvat tarkastuskäynnit hankkeisiin tehtiin vuoden 2022 alussa. Sitä vastoin PL-BY-UA-ohjelman puitteissa ei ole toteutettu hankkeiden tulospainotteista seurantaa, eikä suunnitteilla ole yhtäkään.

68 Rahoituskautta 2021–2027 koskevassa uudessa Interreg-asetuksessa ei enää edellytetä ohjelmien tai hankkeiden tulospainotteista seurantaa. Ohjelmiin sovelletaan samaa tuloksellisuuden seurantakehystä kuin Euroopan rakenne- ja

---

[38] Komission täytäntöönpanoasetus (EU) N:o 897/2014, 78 artiklan 3 kohta.

[39] Factsheet on result-oriented monitoring, 19.9.2019, s. 3.

investointirahastojen ohjelmiin[40]. Oikeudellisessa kehyksessä säädetään jäsenvaltioilta vaadittavista pakollisista ohjelmien arvioinneista[41]. Uudessa kehyksessä ei kuitenkaan suunnitella hankkeita koskevan tulosperusteisen seurannan kaltaisen mekanismin käyttöä, jonka avulla voitaisiin arvioida riippumattomasti hankkeiden tuloksellisuutta merkityksellisyyden, tehokkuuden, vaikuttavuuden ja kestävyyden osalta.

Tulosten kestävyys

69 Kaikissa tarkastukseen valituissa kolmessa ohjelmassa arvioitiin hanke-ehdotusten kestävyyttä valintavaiheessa (ks. kohta ***38***) ja edellytettiin, että hankkeissa raportoidaan kestävyydestä loppukertomuksissa. SEFR-ohjelman hallintoviranomainen seuraa hankkeiden kestävyyttä niiden koko elinkaaren ajan kaikissa vaiheissa: valintavaiheen aikana osana valintaperusteita, toteutusvaiheen aikana osana hankkeen riskienarviointia ja raportointivaiheessa hankkeiden loppukertomuksissa. Tällainen huomion kiinnittäminen kestävyyteen hankkeen koko elinkaaren ajan lisää pysyvien hyötyjen todennäköisyyttä. Tilintarkastustuomioistuin piti sitä hyvänä käytäntönä.

70 Kestävyyttä koskevassa tilintarkastustuomioistuimen arvioinnissa, josta esitetään yhteenveto ***liitteessä IV***, keskityttiin hankkeiden mahdollisuuksiin tuottaa kestäviä tuloksia. Tämä johtui siitä, että tietyt hankkeet olivat edelleen käynnissä tilintarkastustuomioistuimen tarkastuskäyntien aikaan (ks. kohta ***56***). Tilintarkastustuomioistuin katsoo saatavilla olevien asiakirjojen ja hankekumppaneiden haastattelujen perusteella, että tarkastetuista 15:stä hankkeesta 11:llä oli hyvät mahdollisuudet tuottaa kestäviä hyötyjä. Kolmessa hankkeessa kestävyys riippuu ulkoisista tekijöistä (esim. covid-19-pandemian kehitys, kansalliseen lainsäädäntöön tehtävien muutosten hyväksyminen). Tuberkuloosiriskin vähentämistä koskevan hankkeen osalta kumppanien välisen yhteistyön jatkuminen ei ollut mahdollista (ks. kohta ***58***). Tilintarkastustuomioistuin teki arvioinnin ennen Venäjän hyökkäystä Ukrainaan, ja hyökkäys on herättänyt vakavia epäilyjä tulosten kestävyydestä hankkeissa, joihin on osallistunut Valko-Venäjä, Venäjä tai Ukraina.

71 Erityisiä lakisääteisiä kestävyysvaatimuksia sovelletaan hankkeisiin, joihin sisältyy infrastruktuurikomponentti: niiden on edelleen täytettävä alkuperäiset tavoitteensa viiden vuoden ajan ohjelmien päättymisestä (eli sen jälkeen, kun ne ovat saaneet

---

[40] Tarkemmat tiedot ks. komission yksiköiden valmisteluasiakirja, Performance, monitoring and evaluation of the European Regional Development Fund, the Cohesion Fund and the Just Transition Fund in 2021-2027, SWD(2021) 198 final.

[41] Ks. yhteisiä säännöksiä koskeva asetus (EU) 2021/1060, 41–45 artikla.

hallintoviranomaiselta loppumaksun)[42]. Komissio ei kuitenkaan asettanut muuntyyppisille hankkeille vastaavaa vaatimusta osoittaa, että niiden rajatylittävät hyödyt tai luodut kumppanuudet ovat kestäviä. Vuosien 2014–2020 ohjelmissa ei myöskään edellytetä, että hankkeiden olisi raportoitava tulostensa kestävyydestä päättymisensä jälkeen. Puolan yhteinen tekninen sihteeristö aikoo arvioida tiettyjä kestävyyteen liittyviä näkökohtia päättyneistä hankkeista koostuvan otoksen (vähintään 10 prosenttia) perusteella. Tilintarkastustuomioistuimen haastattelussa MED-ohjelman hallintoviranomainen selitti, että se harkitsee ottavansa käyttöön hankkeita koskevan vaatimuksen nk. kestävyysraporttien toimittamisesta (esim. yhden tai kahden vuoden kuluttua hankkeen päättymisestä).

NEXT-ohjelmissa hyödynnetään saatuja kokemuksia, mutta niihin kohdistuu lisäriskejä ja poliittiset haasteet vaikuttavat niihin merkittävästi

72 Tässä osiossa tilintarkastustuomioistuin analysoi,

a) ottiko komissio huomioon kausien 2007–2013 ja 2014–2020 CBC-ohjelmista saadut kokemukset ehdottaessaan lainsäädäntökehystä kaudelle 2021–2027, ja helpottavatko nämä muutokset Interreg NEXT -ohjelmien oikea-aikaista perustamista

b) voivatko ENIn CBC-ohjelmat toimia luottamusta lisäävinä toimenpiteinä suunniteltujen tuotosten saavuttamisen lisäksi.

Muutokset perustuvat saatuihin kokemuksiin, mutta tietyt yksinkertaistamistoimet vähentävät komission toteuttamaa valvontaa

Aiemmat kokemukset

73 Komissio suoritti vuosien 2007–2013 CBC-ohjelmia koskevan jälkiarvioinnin ja hyödynsi tuloksia toukokuussa 2018 esittämässään ehdotuksessa uudeksi Interreg-asetukseksi[43]. Pitkät viivästykset ENIn CBC-ohjelmien perustamisessa (ks. kohta ***33***) johtivat kuitenkin siihen, että vuosien 2014–2020 ohjelmien väliarviointia, yksittäisten ENIn CBC-ohjelmien tulosperusteista seurantaa, vuosien 2021–2027 uusien ohjelmien

[42] Komission täytäntöönpanoasetus (EU) N:o 897/2014, 39 artiklan 3 kohta.

[43] Komission ehdotus Interreg-asetukseksi, COM(2018) 374, 29.5.2018.

tausta-analyysiä[44] ja strategista ohjelmasuunnittelua koskevaa yhteistä asiakirjaa[45] ei ollut saatavilla ajoissa komission ehdotuksen tueksi.

74 Kesäkuussa 2021 hyväksytty Interreg-asetus sisältää suuren määrän sääntelyyn tehtäviä muutoksia, jotka perustuvat saatuihin kokemuksiin. Muutokset ovat merkityksellisiä Interreg NEXT -ohjelmien kannalta, jotka ovat nykyisen CBC-ohjelmakokonaisuuden seuraajia[46]. Nämä toimenpiteet yksinkertaistavat Interreg NEXT -ohjelmien hallinnointia ja voivat nopeuttaa ohjelmien perustamista (ks. kohdat ***82***–***84***). Näihin muutoksiin liittyy kuitenkin lisäriskejä, jotka korostavat komission ja EUH:n suorittaman tiiviin seurannan merkitystä (ks. kohdat ***76***–***84***). Tärkeimmät muutokset koskevat

a) ENIn CBC-ohjelmien yhdenmukaistamista Interreg-ohjelmien kanssa

b) hallintoviranomaisten nimeämismenettelyn poistamista

c) rahoitussopimusten allekirjoittamisen määräaikaa

d) osallistujamaiden vastuuta periä takaisin varoja yksityisiltä edunsaajilta

e) suuria infrastruktuurihankkeita koskevaa yksinkertaistettua menettelyä

f) yhteisiä tuotos- ja tulosindikaattoreita.

75 Lisäksi komissio päätti, että Interreg NEXT -hankkeisiin osallistuville edunsaajille aiheutuneisiin kustannuksiin tarkoitettu tuki katsotaan sisämarkkinoille soveltuvaksi ja vapautetaan valtiontuen ilmoitusvelvollisuudesta tietyin ehdoin. Toimien tarkoituksena on auttaa ratkaisemaan rajatylittävissä hankkeissa kohdattuja vaikeuksia ja helpottaa valtiontukisääntöjen noudattamista[47]. Tämä helpottaa hankkeiden suunnittelua ja täytäntöönpanoa.

---

[44] Background analysis on the future NDICI CBC programmes, luonnos loppukertomukseksi, 22. marraskuuta 2019.

[45] Joint paper on Interreg NEXT Strategic Programming 2021-2027.

[46] Kattava katsaus sääntelyyn tehtävistä 22 muutoksesta on esitetty asiakirjassa TESIM, Key features of Interreg NEXT and main changes compared to the ENI CBC Implementing Rules, päivitetty heinäkuussa 2021.

[47] Ks. komission asetus (EU) 2021/1237 tiettyjen tukimuotojen toteamisesta sisämarkkinoille soveltuviksi perussopimuksen 107 ja 108 artiklan mukaisesti, johdanto-osan 5 kappale ja 20 artikla.

a) ENIn CBC-ohjelmien yhdenmukaistaminen Interreg-ohjelmien kanssa

76 Merkittävin muutos on se, että Interreg-asetuksessa[48] kaikki EU:n rahoittamat Interreg-ohjelmat – EU:n sisäiset ja EU:n ulkopuolisten maiden kanssa toteutettavat ohjelmat – tuodaan yhden sääntökokonaisuuden piiriin. Samalla kuitenkin säilytetään tietyt Interreg NEXT -ohjelmien erityispiirteet. Kyseisiin naapuruus-, kehitys- ja kansainvälisen yhteistyön välineestä yhteisrahoitettuihin ohjelmiin sovelletaan edelleen suurempia ennakkomaksu- ja yhteisrahoitusosuuksia, jotka ovat samanlaisia kuin ENIn CBC-ohjelmissa. Yhdenmukaistaminen Interreg-sääntöjen kanssa voi yksinkertaistaa menettelyjä ja lujittaa synergioita sisäisten ja ulkoisten CBC-ohjelmien välillä. Lisäksi komissio saa hanketietoja entistä useammin: hallintoviranomaisten on raportoitava rahoituksen toteutuksesta neljä kertaa vuodessa ja saavutetuista tuotos- ja tulosindikaattoreista kahdesti vuodessa[49].

b) Hallintoviranomaisten nimeämismenettelyn poistaminen

77 Interreg-asetuksella poistetaan hallintoviranomaisten nimeämismenettely, joka saatiin vuosien 2014–2020 ohjelmien osalta päätökseen vasta vuonna 2018 tai 2019 (ks. myös kohta ***33***). Näin voidaan puuttua yhteen niistä syistä, miksi nykyisten ohjelmien täytäntöönpanon aloittaminen viivästyi. Vuosien 2014–2020 MED-ohjelman nimeämismenettelyn aikana komissio havaitsi kuitenkin merkittäviä puutteita ohjelman hallinto- ja valvontajärjestelmässä. Menettelyn poistamiseen liittyy näin ollen se riski, että tällaisia merkittäviä puutteita ei tunnisteta tulevaisuudessa.

c) Rahoitussopimusten allekirjoittamisen määräaika

78 Interreg-asetuksessa asetetaan seuraavaa rahoituskautta varten määräaika, johon mennessä vähintään yhden EU:n ulkopuolisen maan on allekirjoitettava rahoitussopimus. Säännös on samankaltainen kuin ENIn rajatylittävän yhteistyön täytäntöönpanoasetuksessa oleva säännös. Lisäksi asetuksessa asetetaan uusi määräaika, johon mennessä kaikkien muiden osallistujamaiden on allekirjoitettava sopimus[50]. Näin ollen uusien (Välimeren ja Mustanmeren alueen) merialueohjelmien tapauksessa on kaikkien kumppanimaiden etujen mukaista allekirjoittaa rahoitussopimukset ajoissa, jotta maat voivat tulla tukikelpoisiksi.

---

[48] Asetus (EU) 2021/1059.

[49] Ks. edellinen alaviite, 32 artikla.

[50] Ks. edellinen alaviite, 59 artiklan 2 ja 3 kohta.

d) Osallistujamaiden vastuu varojen perimisestä yksityisiltä edunsaajilta

79 Säännökset, jotka koskevat varojen takaisinperintää EU:n ulkopuolisiin maihin sijoittautuneilta edunsaajilta (ks. myös kohta ***48***), osoittautuivat kiistanalaisiksi vuosien 2014–2020 ohjelmien rahoitussopimuksia koskevissa neuvotteluissa. Vuosien 2021–2027 osalta uudessa Interreg-asetuksessa ei tehdä erottelua sen mukaan, ovatko edunsaajat yksityisiä vai julkisia tahoja[51]. Tämän seurauksena EU:n ulkopuoliset maat kantavat vastuun myös yksityisiltä edunsaajilta tehdyistä epäonnistuneista takaisinperinnöistä. Tällä säännöksellä vahvistetaan entisestään EU:n taloudellisten etujen suojaamista sellaisten määrien osalta, joita ei saada perittyä takaisin. Samaan aikaan kumppanimaat pitävät tätä kuitenkin erityisen haastavana muutoksena[52]. Siksi takaisinperintää koskevat keskustelut voivat pitkittää neuvotteluja uusista rahoitussopimuksista tai johtaa kielteisiin seurauksiin, kuten yksityisten edunsaajien sulkemiseen tiettyjen Interreg NEXT -ohjelmien ulkopuolelle.

e) Suuriin infrastruktuurihankkeisiin sovellettava yksinkertaistettu menettely

80 Vuosina 2014–2020 suuret infrastruktuurihankkeet oli sisällytettävä yhteisten toimintaohjelmien luonnoksiin, ja niitä varten tarvittiin komission kaksivaiheinen hyväksyntä. Interreg NEXT -ohjelmissa näin ei enää ole. Sen sijaan komissiolle on myöhemmässä vaiheessa lähetettävä ainoastaan tiedoksi luettelo suunnitelluista suurista infrastruktuurihankkeista ja lyhyet yhteenvedot[53]. Lisäksi suurten infrastruktuurihankkeiden rahoituksen enimmäismäärä on poistettu (niiden osuus ohjelmakohtaisesta EU-rahoituksesta sai vuosina 2014–2020 olla enintään 30 prosenttia). Tämä vähentää komission suuriin infrastruktuurihankkeisiin kohdistamaa valvontaa, vaikka näillä hankkeilla voi olla strategista merkitystä suhteissa kumppanimaihin. Esimerkiksi vuosien 2014–2020 ohjelman yhteydessä komissio antoi yksiköiden välisen kuulemisen jälkeen kielteisen lausunnon kahdesta suurta infrastruktuurihanketta koskevasta ehdotuksesta, koska Venäjän kanssa oli ratkaisematta liikennealan kysymyksiä. Suomen viranomaisten kanssa käytyjen keskustelujen jälkeen komissio ehdotti vaihtoehtoista ratkaisua, mutta hankkeet eivät loppujen lopuksi toteutuneet.

---

[51] Ks. edellinen alaviite, 52 artiklan 3 kohta.

[52] TESIM, CBC NEXT: the voices of Partner Countries were heard, 1.7.2021.

[53] Asetus (EU) 2021/1059, 57 artiklan 3 ja 4 kohta.

f) Yhteiset tuotos- ja tulosindikaattorit

81 Komissio ehdotti rahoituskaudelle 2021–2027 merkittäviä tuloksellisuusindikaattoreihin liittyviä parannuksia (ks. myös kohdat ***60***–***62***). Interreg-asetuksen 34 artiklassa viitataan EAKR-asetuksessa määriteltyihin yhteisiin tuotos- ja tulosindikaattoreihin[54]. EAKR-asetus sisältää kattavan, 96 yhteisestä tuotosindikaattorista (joista 13 on tarkoitettu erityisesti Interreg-ohjelmiin) ja 65 yhteisestä tulosindikaattorista (seitsemän Interreg-tulosindikaattoria) koostuvan indikaattorijoukon. Komissio laati ohjelmia varten yksityiskohtaiset ohjeet varmistaakseen yhteisten indikaattoreiden asianmukaisen soveltamisen[55]. Interreg-asetuksen 34 artikla ei kuitenkaan velvoita käyttämään ohjelmissa vain yhteisiä indikaattoreita, vaan EAKR-asetuksessa määriteltyjen indikaattorien lisäksi on mahdollista kehittää myös ohjelmakohtaisia indikaattoreita. Näin ollen ei ole takeita siitä, että komissio voisi tulevaisuudessa helposti koota yhteen kaikki Interreg NEXT -ohjelmissa saavutetut tulokset.

Interreg NEXT -ohjelmien oikea-aikaista laatimista helpottavat toimet

82 Komissio aloitti keskustelut uudesta rahoituskaudesta jo touko-kesäkuussa 2018, jolloin se esitti joukon lainsäädäntöehdotuksia tulevista rahoitusvälineistä. Komissio ja EUH esittivät jäsenvaltioille Interreg NEXT -ohjelmien suunnittelua koskevat ohjeet (yhteisen asiakirjan) jo tammikuussa 2020[56]. Euroopan parlamentti ja neuvosto pääsivät yhteisymmärrykseen yleisestä rahoituskehyksestä kuitenkin vasta joulukuussa 2020 ja hyväksyivät lopullisen Interreg-asetuksen kesäkuussa 2021.

83 Komissio päätti tammikuussa 2022 yksittäisten Interreg NEXT -ohjelmien määrärahoista ja maantieteellisistä alueista[57]. Määrärahojen kokonaismäärä on kasvanut 1 053 miljoonasta eurosta[58] kaudella 2014–2020 aina 1 125 miljoonaan euroon kaudella 2021–2027 (6,9 prosentin lisäys). Kaksi uutta maata – Algeria ja Turkki – ovat liittyneet yhteiseen ohjelmasuunnittelukomiteaan uuden MED-ohjelman

---

[54] Asetus (EU) 2021/1058, liite 1.

[55] Ks. kutakin indikaattoria koskeva menetelmäkuvaus tuloksellisuutta, seurantaa ja arviointia koskevan komission yksiköiden valmisteluasiakirjan SWD(2021) 198 liitteessä 1, 8.7.2021.

[56] Joint paper on Interreg NEXT strategic programming 2021-2027.

[57] Komission täytäntöönpanopäätös (EU) 2022/74 ja komission täytäntöönpanopäätös (EU) 2022/75.

[58] Tähän sisältyy 100 miljoonaa euroa, jotka oli alun perin osoitettu Keski-Atlanttia koskevaan ohjelmaan, joka sittemmin peruutettiin.

valmistelua varten. Puola päätti kuitenkin tammikuussa 2022 olla jatkamatta PL-BY-UA-ohjelmaa aiemmassa muodossaan ja valmistella uuden ohjelman vain Ukrainan kanssa. Valko-Venäjälle jätettiin kuitenkin edelleen mahdollisuus osallistua ohjelmaan, jos tilanne muuttuu merkittävästi tulevaisuudessa[59]. Elokuussa 2022 komissio hyväksyi Interreg NEXT -ohjelmaa koskevan monivuotisen strategia-asiakirjan[60]. Lokakuuhun 2022 mennessä – uuden rahoituskauden toisen vuoden lopussa – komissiolle oli virallisesti toimitettu seitsemän Interreg NEXT -ohjelmaa.

84 Vaikka uusissa ohjelmissa voidaan säästää aikaa luopumalla hallintoviranomaisten nimeämismenettelystä (ks. kohta ***77***), ohjelmien täytäntöönpanon aloittaminen riippuu myös uusien rahoitussopimusten allekirjoittamisesta ja voimaantulosta. Joissakin maissa rahoitussopimukset on myös ratifioitava. Rahoitussopimusten neuvotteleminen ja ratifiointi aiheuttivat huomattavasti viivästyksiä nykyisiin SEFR- ja MED-ohjelmiin (ks. kohta ***33***). Seuraavalla kaudella Interreg-asetuksessa asetetaan määräaika rahoitussopimusten allekirjoittamiselle (ks. kohta ***78***). Uusi määräaika ei kuitenkaan todennäköisesti vähennä viivästyksiä niiden ratifioinnissa, joka riippuu kumppanimaiden kansallisesta lainsäädännöstä.

Poliittiset haasteet ja Venäjän hyökkäys Ukrainaan korostavat ohjelmien merkitystä mutta myös niiden rajoitteita osallistujamaiden välisen yhteistyön parantamisessa

85 Sekä komission että EUH:n mukaan naapurivaltioiden kanssa toteutettavilla rajatylittävillä ohjelmilla on alueellisen tason hyötyjen lisäksi toinen tärkeä tavoite: luottamuksen rakentaminen ja ylläpitäminen EU:n ja EU:n ulkopuolisten maiden välillä sekä ihmisten välisten yhteyksien parantaminen.

86 Helmikuuhun 2022 saakka rajatylittävä yhteistyö oli yksi harvoista aloista, joilla EU edelleen yhteisrahoitti yhteistyötä Venäjän kanssa (ks. kohta ***03***). Huolimatta ohjelmiin toisinaan vaikuttaneista jännitteistä EU:n ja Venäjän suhteissa (ks. kohta ***80***), yhteinen seurantakomitea ja yhteinen ohjelmasuunnittelukomitea ovat tarjonneet foorumin Suomen ja Venäjän ministeriöiden ja alueviranomaisten väliselle jatkuvalle

[59] Tämä muutos ei vielä näkynyt komission samassa kuussa tekemissä täytäntöönpanopäätöksissä. Ks. uutisartikkeli Modification of the Programme for the years 2021-2027, 11.1.2022.

[60] Komission täytäntöönpanopäätös C(2022) 5740, jossa vahvistetaan ulkoisia rajatylittäviä yhteistyöohjelmia koskeva monivuotinen strategia-asiakirja, 12.8.2022.

vuoropuhelulle. Komission edustaja on usein ollut mukana tarkkailijana. Yhteisen ohjelmasuunnittelukomitean viimeisin kokous pidettiin 21. helmikuuta 2022.

87 Venäjän hyökkäys Ukrainaan 24. helmikuuta 2022 johti kuitenkin tällaisen yhteistyön lopettamiseen. Komissio reagoi nopeasti:

- Osana laaja-alaisia toimia komissio päätti maaliskuun 2022 alussa keskeyttää vuosien 2014–2020 rahoitussopimukset ja vuosien 2021–2027 ohjelmien suunnitteluprosessin Venäjän kanssa sekä Valko-Venäjän kanssa, joka tuki sotilaallista hyökkäystä[61].

- Komissio esitti 8. maaliskuuta 2022 lainsäädäntöehdotuksen aloitteesta, joka koski koheesiopoliittista tukitoimea Euroopan pakolaisten auttamiseksi (*Cohesion's Action for Refugees in Europe*, CARE). Aloite mahdollistaa EU:n koheesiorahoituksen uudelleenkohdentamisen ukrainalaisten pakolaisten tukemiseen[62].

- Komissio esitti heinäkuussa 2022 lainsäädäntöehdotuksen, jolla mukautetaan ENIn CBC-ohjelmien täytäntöönpanosääntöjä. Tarkoituksena on kanavoida ENIn CBC-ohjelmien rahoitusta ukrainalaisten pakolaisten tukemiseen ja auttaa EU:n edunsaajia ohjelmista, joiden rahoitussopimukset on keskeytetty[63].

88 Hyökkäys herätti vakavia epäilyjä yhdeksässä niistä 17 uudesta Interreg NEXT -ohjelmasta, joihin Venäjä ja Valko-Venäjä osallistuisivat (ks. kohta ***83***). Näiden yhdeksän ohjelman osuus on yhteensä noin 304 miljoonaa euroa eli lähes 30 prosenttia suunnitelluista kokonaismäärärahoista.

89 Etelässä MED-ohjelma edistää edelleen Välimeren alueen kumppanimaiden välistä yhteistyötä. MED-ohjelman yhteinen seurantakomitea on toiminut foorumina, joka kokoaa yhteen ministeriöitä ja kansallisia viranomaisia seitsemästä osallistuvasta

---

[61] Lehdistötiedote, Komissio keskeyttää rajatylittävän yhteistyön ja valtioiden välisen yhteistyön Venäjän ja Valko-Venäjän kanssa, 4.3.2022.

[62] Ehdotus sisältää muutoksia yhteisiä säännöksiä koskevaan asetukseen ja vähävaraisimmille suunnatun eurooppalaisen avun rahastosta annettuun asetukseen. Ks. komission lehdistötiedote, 8.3.2022.

[63] Komission ehdotus asetukseksi COM(2022) 362 ENIn CBC-ohjelmien täytäntöönpanon häiriöiden vuoksi sovellettavista erityissäännöksistä, 22.7.2022.

EU:n jäsenvaltiosta, Israelista ja viidestä osallistuvasta arabimaasta[64]. Komission edustaja oli mukana tarkkailijana. Kustakin Välimeren kumppanimaasta hankkeisiin on saatu paljon osallistujia, esimerkiksi 42 osallistujaa Palestiinasta ja 11 osallistujaa Israelista. On kuitenkin tärkeää huomata, että hankekumppanit näistä kahdesta maasta osallistuvat vain kolmeen yhteishankkeeseen tästä ohjelmasta rahoitetuista 80 hankkeesta[65], vaikka tällaisten yhteishankkeiden olemassaoloa voidaan jo itsessään pitää onnistumisena. Hallintoviranomaisen mukaan tilanne on samanlainen Israelista ja Jordaniasta tulevien osallistujien välisissä yhteishankkeissa. Se johtuu molempiin osapuoliin kohdistuvasta sosiaalisesta paineesta välttää tällaista yhteistyötä. Näissä hankkeissa kumppaneiden nimiä ei paljasteta, mikä on avustussopimusten mukaista.

[64] Egypti, Jordania, Libanon, Palestiina ja Tunisia.

[65] Hankkeet Artolio, Decost ja SME4smartcities.

Johtopäätökset ja suositukset

90 Tilintarkastustuomioistuin toteaa, että vuosien 2014–2020 EU:n rahoittamista naapurimaiden kanssa toteutetuista rajatylittävistä yhteistyöohjelmista (ENI CBC) on annettu asianmukaista ja arvokasta tukea alueille EU:n ulkorajojen molemmin puolin. Ohjelmien täytäntöönpanon aloittaminen viivästyi kuitenkin merkittävästi, ja ohjelmat olivat edelleen käynnissä tarkastuksen aikaan. Siksi oli liian aikaista arvioida ohjelmien yleistä vaikuttavuutta. Lisäksi ohjelmien tulosten seurannassa ja raportoinnissa on puutteita. Nykyisin myös poliittisilla haasteilla on merkittävä vaikutus puolessa kaudelle 2021–2027 ehdotetuista ohjelmista (Interreg NEXT).

91 Tilintarkastustuomioistuimen yksityiskohtaisesti arvioimissa kolmessa ohjelmassa yksilöitiin painopisteitä ja valittiin temaattisia tavoitteita, jotka vastasivat raja-alueiden tarpeita. Ne kehitettiin osallistavalla tavalla, ja niissä kuultiin monenlaisia sidosryhmiä, kuten kansallisia, alueellisia ja paikallisia viranomaisia sekä kansalaisyhteiskunnan edustajia. Ohjelmissa todettiin, että tarvitaan hyvää koordinointia ja johdonmukaisuutta muiden EU:n toimintapolitiikkojen, ohjelmien, makroaluestrategioiden ja aloitteiden kanssa. Kaikissa kolmessa ohjelmassa on osittaisia maantieteellisiä ja temaattisia päällekkäisyyksiä muiden ENIn CBC-ohjelmien kanssa. Koordinointi näiden ohjelmien kanssa hankkeiden valinnan ja täytäntöönpanon aikana ei kuitenkaan ollut järjestelmällistä (ks. kohdat ***13***–***29***).

Suositus 1 – Parannetaan ohjelmien välistä koordinointia

Komission olisi

a) arvioitava Interreg NEXT -ohjelmien luonnoksia tarkastellessaan, onko osittaisia maantieteellisiä päällekkäisyyksiä sisältävissä ohjelmissa sitouduttu varmistamaan ohjelmien välinen koordinointi, täydentävyydet ja synergiat

b) tarkastettava osana seurantatehtäviään, onko ohjelmien välinen koordinointi toteutettu vaikuttavasti.

Toteuttamisen tavoiteajankohta (a): 31. joulukuuta 2022

Toteuttamisen tavoiteajankohta (b): 30. kesäkuuta 2023

92 Asianomaisia EU:n edustustoja kuultiin siitä, miten valitut hankkeet täydentävät muista lähteistä (EU:sta ja muualta) saatavaa rahoitusta. Koska ENIn CBC-ohjelmat kuitenkin edistävät EU:n ulkopolitiikkaa, EU:n edustustojen tiiviimpi osallistuminen valintaprosessiin (esimerkiksi neuvoa-antavina tarkkailijoina) ja hankkeiden seurantaan on olennaisen tärkeää onnistuneen rajatylittävän yhteistyön mahdollistamien poliittisten etujen hyödyntämiseksi (ks. kohdat ***30***–***32***).

Suositus 2 –Tehostetaan EU:n edustustojen osallistumista

Komission olisi neuvoa-antavassa ominaisuudessaan järjestelmällisesti otettava EUH ja asiaankuuluvat EU:n edustustot tarkkailijoina mukaan yhteisten ohjelmasuunnittelukomiteoiden ja yhteisten seurantakomiteoiden työhön.

Toteuttamisen tavoiteajankohta: 31. maaliskuuta 2023

93 Vuosien 2014–2020 ohjelmien käynnistäminen viivästyi huomattavasti, mikä johtui pääasiassa nimeämismenettelystä ja rahoitussopimusten neuvottelemisesta kumppanimaiden kanssa. Hallintoviranomaisten toteuttamista valmistelutoimista huolimatta hankkeiden täytäntöönpano voitiin aloittaa vasta rahoituskauden viidentenä tai kuudentena vuonna (ks. kohdat ***33***–***36***).

94 Hanke-ehdotuspyynnöillä pyrittiin varmistamaan, että valituissa hakemuksissa oli asianmukainen kuvaus hankkeen merkityksellisyydestä, rajatylittävistä vaikutuksista ja pitkän aikavälin kestävyydestä. Lukuun ottamatta esimerkkejä Kaakkois-Suomen ja Venäjän ohjelmassa ilman riittäviä kirjallisia perusteluja tehdystä ajoittaisesta uudelleenarvioinnista, tarkastettujen kolmen ohjelman valintaprosessit olivat läpinäkyviä. Ohjelmissa on onnistuttu saamaan osallistujia hankkeisiin tasapuolisesti eri EU-maista ja EU:n ulkopuolisista maista. Johtavia edunsaajia on kuitenkin edelleen enemmän EU-maista kuin kumppanimaista (ks. kohdat ***37***–***43***).

95 Tilintarkastustuomioistuimen tapaamat ohjelmista vastaavat elimet arvostivat komissiolta ja teknisen tuen hankkeen (TESIM) edustajalta saatuja ohjeita, joissa käsiteltiin muun muassa petosriskin lieventämistä. Komission tietoteknisestä välineestä, jolla raportoidaan mahdollisista petoksista (sääntöjenvastaisuuksien hallinnointijärjestelmä), oli kuitenkin vain vähän hyötyä ENIn CBC-ohjelmissa, koska ohjelmiin osallistuvilla EU:n ulkopuolisilla mailla ei välttämättä ollut sitä käytettävissään. Hallintoviranomaiset pitivät komission osallistumista yhteisten seurantakomiteoiden kokouksiin hyödyllisenä. Kaikki tilintarkastustuomioistuimen

haastattelemat hankkeiden edunsaajat antoivat erittäin myönteistä palautetta vuorovaikutuksestaan ohjelmista vastaavien elinten kanssa (ks. kohdat ***44***–***49***).

Suositus 3 – Mukautetaan petoksista ilmoittamiseen käytettävää tietoteknistä välinettä

Komission olisi annettava (rahoitussopimuksissa yksilöidyille) EU:n ulkopuolisten maiden petostentorjuntaelimille mahdollisuus ilmoittaa mahdollisista sääntöjenvastaisuuksista suoraan sääntöjenvastaisuuksien hallinnointijärjestelmän kautta.

Toteuttamisen tavoiteajankohta: 31. joulukuuta 2023

96 Useimmat tilintarkastustuomioistuimen tarkastamista hankkeista ovat saavuttamassa suunnitellut tuotokset ja tulokset. Covid-19-pandemia edellytti kuitenkin, että hankkeissa tehtiin joitakin mukautuksia. Hallintoviranomaiset osoittivat selviytyvänsä joustavasti pandemian aiheuttamista viivästyksistä ja muista täytäntöönpanoon liittyvistä ongelmista. Useimmilla hankkeilla oli hyvät mahdollisuudet tuottaa rajatylittäviä hyötyjä. Viidellä hankkeella oli kuitenkin heikompi rajatylittävä vaikutus, mikä joissakin tapauksissa johtui osittain covid-19-matkustusrajoituksista. Yhdellä, aluetietä koskevalla hankkeella, ei ole toistaiseksi lainkaan rajatylittävää ulottuvuutta (ks. kohdat ***50***–***59***).

97 Tarkastetuissa kolmessa ohjelmassa määriteltiin enimmäkseen ohjelmakohtaisia tuotosindikaattoreita ja käytettiin vain muutamia yhteisiä tuotosindikaattoreita edistymisen seurantaan. Siksi komissiolla tulee olemaan vaikeuksia koota yhteen ENIn CBC-ohjelmien tulokset yleisellä toimintapolitiikan tasolla. Tilintarkastustuomioistuin on havainnut samankaltaisia puutteita hanketasolla määritellyissä indikaattoreissa (ks. kohdat ***60***–***63***).

98 Hallintoviranomaiset seurasivat asianmukaisesti kaikkia tilintarkastustuomioistuimen otokseen sisältyneitä hankkeita yhtä lukuun ottamatta. Tulospainotteinen seuranta on tärkeä väline hankkeiden tuloksellisuuden riippumattomassa arvioinnissa merkityksellisyyden, tehokkuuden, vaikuttavuuden ja kestävyyden kannalta. Hallintoviranomaisten hankkeiden seurantaan soveltamat lähestymistavat kuitenkin vaihtelivat. Hankkeiden tulosperusteinen seuranta ei myöskään ole enää pakollista vuosien 2021–2027 ohjelmissa (ks. kohdat ***64***–***68***).

99 Kestävyyden arvioinnissa tilintarkastustuomioistuin keskittyi hankkeiden mahdollisuuksiin saada aikaan kestäviä tuloksia. Arviointi tehtiin ennen Venäjän hyökkäystä Ukrainaan. Arvioinnista ilmeni, että useimmilla otokseen valituilla hankkeilla oli hyvät mahdollisuudet tuottaa kestäviä hyötyjä. Kolmessa hankkeessa kestävyys riippui ulkoisista tekijöistä, kuten covid-19-pandemian kehittymisestä. Eräässä tapauksessa hankekumppaneiden välisen yhteistyön jatkuminen ei ollut mahdollista. Ohjelmissa ei kuitenkaan edellytetä, että hanketulosten kestävyydestä raportoitaisiin hankkeiden päättymisen jälkeen (ks. kohdat ***69***–***71***).

Suositus 4 – Annetaan ohjeita siitä, miten kestävyyttä seurataan hankkeen päättymisen jälkeen

Komission olisi tarjottava ohjausta neuvonnan ja tuen muodossa (ENI CBC- ja Interreg NEXT -ohjelmista rahoitettujen) hankkeiden kestävyyden seurantaan sekä suositeltava, että tietyn arvon ylittävissä ja/tai infrastruktuurikomponentin sisältävissä hankkeissa raportoidaan hallintoviranomaisille tulosten kestävyydestä päättymisensä jälkeen.

Toteuttamisen tavoiteajankohta: 31. joulukuuta 2023

100 Uudessa Interreg-asetuksessa kaikki (EU:n sisäiset ja EU:n ulkopuolisten maiden kanssa toteutettavat) rajatylittävät ohjelmat tuodaan yhden sääntökokonaisuuden piiriin. Samalla kuitenkin säilytetään joitakin Interreg NEXT -ohjelmien erityispiirteitä. Asetus perustuu aiemmista ohjelmakokonaisuuksista saatuihin kokemuksiin, ja siinä otetaan käyttöön muutoksia, jotka yksinkertaistavat uusien ohjelmien hallinnointia ja voivat helpottaa niiden täytäntöönpanon aloittamista. Näihin muutoksiin liittyy kuitenkin lisäriskejä, jotka korostavat komission ja Euroopan ulkosuhdehallinnon suorittaman tiiviin seurannan merkitystä (ks. kohdat ***73***–***79***).

101 Huomionarvoista on, että suurten infrastruktuurihankkeiden rahoitusta osana EU:n rahoitusosuudesta ohjelman kokonaistalousarvioon ei rajoiteta kaudella 2021–2027. Tällaisiin hankkeisiin ei kuitenkaan enää tarvita komission hyväksyntää. Tämä vähentää komission suuriin infrastruktuurihankkeisiin kohdistamaa valvontaa, vaikka näillä hankkeilla voi olla strategista merkitystä suhteissa kumppanimaihin (ks. kohta ***80***).

Suositus 5 – Kuullaan kaikkia asiaankuuluvia yksiköitä suurista infrastruktuurihankkeista

Kun otetaan huomioon suurten infrastruktuurihankkeiden strateginen merkitys kahdenvälisissä suhteissa kumppanimaiden kanssa, komission olisi varmistettava, että alue- ja kaupunkipolitiikan pääosasto kuulee kaikkia asiaankuuluvia pääosastoja, Euroopan ulkosuhdehallintoa ja EU:n edustustoja suunniteltujen hankkeiden luettelosta ja niihin liittyvistä yhteenvedoista.

Toteuttamisen tavoiteajankohta: 31. joulukuuta 2022

102 Komissio kehitti rahoituskaudelle 2021–2027 kattavan joukon yhteisiä tuotos- ja tulosindikaattoreita, mukaan lukien erityisesti Interreg-ohjelmiin tarkoitetut tuotos- ja tulosindikaattorit. Yhteisten indikaattorien käyttö ei kuitenkaan takaa, että tulokset olisi yksinkertaista yhdistää, koska yksittäisissä ohjelmissa voidaan kehittää myös ohjelmakohtaisia lisäindikaattoreita (ks. kohta ***81***).

Suositus 6 – Tehostetaan yhteisten indikaattoreiden käyttöä

Tarkistaessaan Interreg NEXT -ohjelmien luonnoksia komission olisi arvioitava indikaattoreiden johdonmukaisuutta ja edistettävä yhteisten tuotos- ja tulosindikaattorien mahdollisimman laajaa käyttöä.

Toteuttamisen tavoiteajankohta: välittömästi

103 Komissio ja Euroopan ulkosuhdehallinto aloittivat keskustelut rahoituskaudesta 2021–2027 jo vuonna 2018. Oikeudellisen kehyksen hyväksymisen viivästymisen vuoksi seitsemän Interreg NEXT -ohjelmaluonnosta oli kuitenkin toimitettu komission hyväksyttäväksi vasta vuoden 2022 aikana. Uusien ohjelmien täytäntöönpanon alkaminen riippuu myös siitä, kuinka kauan uusista rahoitussopimuksista neuvotteleminen kestää, ja joissakin tapauksissa niiden ratifioinnista (ks. kohdat ***82***–***84***).

104 Sen lisäksi, että rajatylittävät ohjelmat ovat tuottaneet etuja alueellisella tasolla, ne ovat edistäneet luottamuksen rakentamista ja ylläpitämistä EU:n ja naapurimaiden välillä sekä naapurimaiden kesken. Viime aikoihin asti rajatylittävät ohjelmat olivat yksi harvoista EU:n ja Venäjän välisen yhteistyön ja jatkuvan vuoropuhelun aloista. Komissio on keskeyttänyt Venäjän ja Valko-Venäjän kanssa tehdyt rajatylittävien ohjelmien rahoitussopimukset osana laaja-alaisia toimia Venäjän Ukrainaan kohdistaman hyökkäyksen johdosta. Komissio esitti heinäkuussa 2022

lainsäädäntöehdotuksen, jonka tarkoituksena on kanavoida ENIn CBC-ohjelmien rahoitusta ukrainalaisten pakolaisten tukemiseen ja auttaa niiden ohjelmien edunsaajia EU:ssa, joiden rahoitussopimukset on keskeytetty. Hyökkäys on kuitenkin herättänyt vakavia epäilyjä tulevaisuudesta koskien puolta ehdotetuista Interreg NEXT -ohjelmista (ks. kohdat ***85***–***88***).

105 Etelässä Välimeren alueen ohjelman yhteinen seurantakomitea tarjoaa edelleen foorumin seitsemän osallistuvan EU:n jäsenvaltion, Israelin ja viiden osallistuvan arabimaan väliselle vuoropuhelulle ja yhteistyölle. Israelista ja arabimaista tulevien osallistujien yhteishankkeiden määrä on kuitenkin edelleen vähäinen, vaikka tällaisten yhteishankkeiden olemassaoloa voidaan jo itsessään pitää onnistumisena (ks. kohta ***89***).

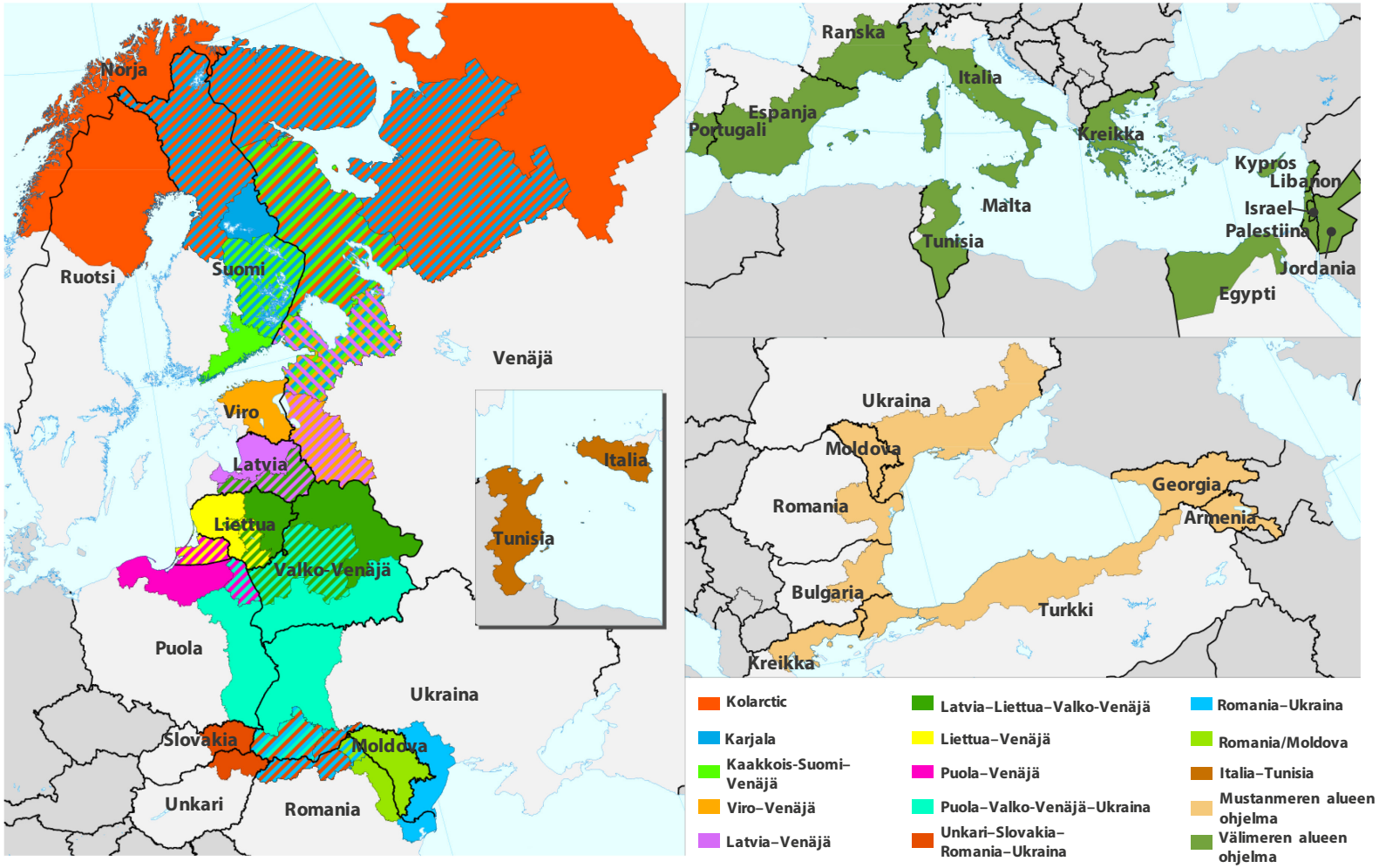
Tilintarkastustuomioistuimen III jaosto on tilintarkastustuomioistuimen jäsenen Bettina Jakobsenin johdolla hyväksynyt tämän kertomuksen Luxemburgissa 8. marraskuuta 2020 pitämässään kokouksessa.

Tilintarkastustuomioistuimen puolesta

Tony Murphy
presidentti

Liitteet

Liite I – Kartta ENIn CBC-ohjelmista



Huom. Interaktiivinen kartta on saatavilla TESIMin verkkosivustolla.

Lähde: Euroopan komissio, © EuroGeographics Association – hallinnolliset rajat.

Liite II – EU:n makroaluestrategioiden ja naapurimaiden kanssa toteutettavien alueellisten aloitteiden maantieteellinen kattavuus

	Itäinen kumppanuus	Välimeren unioni	Pohjoinen ulottuvuus	Tonavan aluetta koskeva strategia	Itämeren aluetta koskeva strategia	Adrian- ja Joonianmeren aluetta koskeva strategia
Itävalta	✓	✓	✓	✓		
Belgia	✓	✓	✓			
Bulgaria	✓	✓	✓	✓		
Kroatia	✓	✓	✓	✓		✓
Kypros	✓	✓	✓			
Tšekki	✓	✓	✓	✓		
Tanska	✓	✓	✓		✓	
Viro	✓	✓	✓		✓	
Suomi	✓	✓	✓		✓	
Ranska	✓	✓	✓			
Saksa	✓	✓	✓	✓	✓	
Kreikka	✓	✓	✓			✓
Unkari	✓	✓	✓	✓		
Irlanti	✓	✓	✓			
Italia	✓	✓	✓			✓
Latvia	✓	✓	✓		✓	
Liettua	✓	✓	✓		✓	
Luxemburg	✓	✓	✓			
Malta	✓	✓	✓			
Alankomaat	✓	✓	✓			
Puola	✓	✓	✓		✓	
Portugali	✓	✓	✓			
Romania	✓	✓	✓	✓		
Slovakia	✓	✓	✓	✓		
Slovenia	✓	✓	✓	✓		✓
Espanja	✓	✓	✓			
Ruotsi	✓	✓	✓		✓	
Albania		✓				✓
Algeria		✓				
Armenia	✓					
Azerbaidžan	✓					
Valko-Venäjä	✓				✓	
Bosnia ja Hertsegovina		✓		✓		✓
Egypti		✓				
Georgia	✓					
Islanti			✓		✓	
Israel		✓				
Jordania		✓				
Libanon		✓				
Mauritania		✓				
Moldova	✓			✓		
Monaco		✓				
Montenegro		✓		✓		✓
Marokko		✓				
Pohjois-Makedonia						✓
Norja			✓		✓	
Palestiina		✓				
Venäjä			✓		✓	
Serbia				✓		✓
Syyria		✓				
Tunisia		✓				
Turkki		✓				
Ukraina	✓			✓		
YHTEENSÄ	33	42	30	14	12	9

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin strategioista ja aloitteista julkaistujen jäsenyystietojen perusteella.

Liite III – Yksityiskohtaiseen tarkastukseen valitut hankkeet

Hankkeen nimi	Temaattinen tavoite	Täytäntöönpanokausi	EU:n rahoitusosuus (euroa)	Maantieteellinen kattavuus
ENIn Kaakkois-Suomen ja Venäjän CBC-ohjelma				
StartUp Connect - hankkeella tuetaan startup-yrittäjien ja pk-yritysten välistä yhteistyötä ja muodostetaan aktiivinen ja motivoitunut yhteisö yritysjohtajille, jotka ovat kunnianhimoisia ja omaavat kykyjä kansainväliseen menestykseen.	1. Liiketoiminnan ja pk-yritysten kehittäminen	1.11.2018–30.4.2021	387 588	Suomi, Venäjä
Multipass Port on suuri infrastruktuurihanke, jolla parannetaan merisatamia rajanylityspaikkoina kasvattaen rahti- ja matkustajavirtoja palvelevaa kapasiteettia, sekä edistetään vahvaa ja säännöllistä sekä ammattimaista liiketoimintaa Venäjällä sijaitsevan Pietarin matkustajamerisataman ja Suomessa sijaitsevan HaminaKotkan sataman välillä.	10. Rajavalvonnan, rajaturvallisuuden ja liikkuvuuden edistäminen	1.3.2019–31.8.2021	960 000	Suomi, Venäjä
Cycling-hankkeella tuetaan Venäjän ja Suomen välillä kehittyvää pyöräilyn ja pyöräilyreittien suunnittelua parantamalla infrastruktuuria, turvallisuutta, liikkuvuutta ja ympäristöä sekä tukemalla sosiaalista kehitystä ja kestävyyttä koskevia toimintatapoja.	10. Rajavalvonnan, rajaturvallisuuden ja liikkuvuuden edistäminen	1.11.2018–31.10.2021	949 944	Suomi, Venäjä
OneDrop-hankkeen tavoitteena on tutkia, suunnitella ja kehittää liikkuva kasvipohjainen vedenpuhdistusmenetelmä, joka mahdollistaa ekologisesti turvallisia ja taloudellisesti kannattavia ratkaisuja vedenkäsittelyssä.	6. Ympäristönsuojelu, ilmastonmuutoksen hillintä ja siihen sopeutuminen	1.4.2019–31.5.2022	568 388	Suomi, Venäjä
Safecon-hankkeella pyritään parantamaan rakennusalan työturvallisuutta raja-alueella niin, että sen avulla lisätään alan kannattavuutta ja vähennetään sosiaalisia	2. Koulutuksen, tutkimuksen, teknologisen kehityksen ja	1.11.2018–31.10.2021	431 375	Suomi, Venäjä

Hankkeen nimi	Temaattinen tavoite	Täytäntöönpanokausi	EU:n rahoitusosuus (euroa)	Maantieteellinen kattavuus
kustannuksia ja ihmisille aiheutuvia haittoja.	innovaatioiden tukeminen			
ENIn Puolan, Valko-Venäjän ja Ukrainan CBC-ohjelma				
MichaelAndYouth – Nuorisokeskusten rakentaminen Puolaan ja Ukrainaan, mukaan lukien majoitustilat, konferenssitila ja teatteri, jotta kulttuuri- ja taidetyöpajoille voidaan tarjota tilaa.	3. Paikallisen kulttuurin edistäminen ja historiallisen perinnön säilyttäminen	1.10.2018–28.2.2022	2 360 080	Puola, Ukraina
VirTour – Virtuaalimatkailureitin kehittäminen verkkosivustoa ja mobiilisovellusta varten perustuen prinssi Sanguszkon perheen elämää koskevaan historialliseen tutkimukseen.	3. Paikallisen kulttuurin edistäminen ja historiallisen perinnön säilyttäminen	1.11.2019–30.9.2020	40 271	Puola, Ukraina
LIP885 – Valtioiden rajalla Przemyślin ja Hermanowicen välillä sijaitsevan lähes 7 kilometrin pituisen aluetien nro 885 kunnostaminen.	7. Alueiden saavutettavuuden parantaminen, kestävien ja ilmastokestävien liikenne- ja viestintäverkkojen ja -järjestelmien kehittäminen	8.10.2018–8.10.2021	6 750 000	Puola, Ukraina
Tuberkuloosiriskin vähentäminen Ukrainan ja Puolan raja-alueilla rakentamalla 100 vuodepaikan tuberkuloosisairaala Zakarpattyan alueelle ja parantamalla lääkinnällisiä laitteita Frederic Chopinin sairaalassa Rzeszowissa.	8. Turvallisuuteen liittyvät yhteiset haasteet	1.1.2019–31.12.2021	5 760 000	Puola, Ukraina
BCPMonitoring – Ukrainan ja Puolan rajaviranomaisten välisen tietojenvaihtojärjestelmän luominen, Ukrainan rajavartijoiden varustaminen miehittämättömillä ilma-aluksilla ja muilla varusteilla sekä uuden valvontajärjestelmän käyttöönotto Puolan puolella.	10. Rajavalvonnan, rajaturvallisuuden ja liikkuvuuden edistäminen	21.8.2018–21.8.2021	2 203 607	Puola, Ukraina

Hankkeen nimi	Temaattinen tavoite	Täytäntöönpanokausi	EU:n rahoitusosuus (euroa)	Maantieteellinen kattavuus
ENIn Välimeren alueen CBC-ohjelma				
Medusa – Hankkeella edistetään ja kehitetään kestävää seikkailumatkailua Välimeren maissa.	1. Liiketoiminnan ja pk-yritysten kehittäminen	1.9.2019–31.8.2022	2 985 583	Espanja, Jordania, Libanon, Italia, Tunisia
BestMedGrape – Hankkeella edistetään teknologian siirtoa, lisätään liiketoimintamahdollisuuksi a ja jaetaan tietoa rypälejätteen hyödyntämisestä Välimeren alueella.	2. Koulutuksen, tutkimuksen, teknologisen kehityksen ja innovaatioiden tukeminen	1.9.2019–31.8.2022	2 658 892	Italia, Ranska Tunisia, Libanon, Jordania
Medtown – Hankkeella pyrittiin vahvistamaan yhteisötaloutta ja solidaarista taloutta sekä kansalaisten ja paikallisviranomaisten roolia, vähentämään köyhyyttä ja eriarvoisuutta ja edistämään sosiaalista osallisuutta sosiaalipolitiikan avulla sekä laatimaan sosiaalipolitiikkaa yhdessä köyhyyden, eriarvoisuuden ja sosiaalisen syrjäytymisen torjumiseksi.	4. Sosiaalisen osallisuuden edistäminen ja köyhyyden torjunta	5.9.2019–4.9.2022	2 979 779	Espanja, Portugali, Kreikka, Jordania, Palestiina, Tunisia
Berlin – Hankkeella toteutetaan rajatylittäviä toimenpiteitä ja tuetaan innovatiivista ja kustannustehokasta julkisten rakennusten energiatehokkuuden parantamista nanoverkkokonseptin pohjalta.	6. Ympäristönsuojelu, ilmastonmuutoksen hillintä ja siihen sopeutuminen	2.9.2019–1.9.2022	2 581 441	Kypros, Kreikka, Israel, Italia
Aquacycle – Hankkeessa annetaan tutkimus- ja kehitystukea ei-konventionaaliseen kestävään vesivarojen hoitoon edullisen ekoinnovatiivisen teknologian ja osallistavan hallinnon avulla.	6. Ympäristönsuojelu, ilmastonmuutoksen hillintä ja siihen sopeutuminen	1.9.2019–31.8.2022	2 554 812	Kreikka, Espanja, Malta, Libanon, Tunisia
Valittuja hankkeita yhteensä			**34 171 760**	

Liite IV – Yhteenveto ENIn CBC-hankkeita koskevasta tilintarkastustuomioistuimen arvioinnista

Epätyydyttävä
Osittain tyydyttävä
Tyydyttävä
Ei tietoja

Rajatylittävä ulottuvuus (toteutus/tulokset)

Toteutus on edennyt suunnitellusti (laajuus, talousarvio, aikataulu)

Suunnitellut tuotokset ja tulokset todennäköisesti saavutetaan

Hyödyt ovat todennäköisesti kestäviä

Hallintoviranomaisen / yhteisen teknisen sihteeristön / sivutoimipisteen asianmukaisesti valvoma

Huom. Kestävyyttä koskevassa tilintarkastustuomioistuimen arvioinnissa keskityttiin hankkeiden mahdollisuuksiin tuottaa kestäviä tuloksia. Tämä johtui siitä, että tietyt hankkeet olivat edelleen käynnissä tilintarkastustuomioistuimen tarkastuskäyntien aikaan.

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

Vastuuvapauslauseke: Tässä liitteessä esitetään yhteenveto 15:tä ENIn CBC-hanketta koskevasta tilintarkastustuomioistuimen 31. tammikuuta 2021 mennessä tekemästä arvioinnista. Näin ollen arvioinnissa ei ole otettu huomioon vaikutuksia, joita Venäjän Ukrainaan 24. helmikuuta 2022 kohdistamalla hyökkäyksellä voi olla SEFR- ja PL-BY-UA-hankkeisiin tuotosten saavuttamisen ja tulosten kestävyyden kannalta.

Lyhenteet

CBC: Rajatylittävä yhteistyö (*Cross-border cooperation*)

EAKR: Euroopan aluekehitysrahasto

ENI: Euroopan naapuruusväline (*European Neighbourhood Instrument*)

ENPI: Eurooppalainen naapuruuden ja kumppanuuden väline (*European Neighbourhood and Partnership Instrument*)

EUH: Euroopan ulkosuhdehallinto

Interreg NEXT: Naapurimaiden kanssa rahoituskaudella 2021–2027 toteutettavat rajatylittävät ohjelmat.

Interreg: Akronyymi, jolla EU:n alueellisen yhteistyön ohjelma tavallisesti tunnetaan.

MED: Välimeren alueen ohjelma

PL-BY-UA: Puolan, Valko-Venäjän ja Ukrainan ohjelma

PO NEAR: Naapuruuspolitiikan ja laajentumisneuvottelujen pääosasto

PO REGIO: Alue- ja kaupunkipolitiikan pääosasto

SEFR: Kaakkois-Suomen ja Venäjän ohjelma

TESIM: EU:n rahoittama teknisen avun hanke (*Technical Support to the Implementation and Management of ENI CBC Programmes*)

Sanasto

Euroopan alueellinen yhteistyö: Kehys rajatylittävää, valtioiden välistä ja alueiden välistä yhteistyötä varten sekä toimintatapoja koskevaa näkemystenvaihtoa ja yhteisten toimien täytäntöönpanoa varten; tunnetaan yleisesti nimellä *Interreg*.

Euroopan aluekehitysrahasto: EU-rahasto, joka vahvistaa taloudellista ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta EU:ssa. Tähän pyritään rahoittamalla investointeja, joilla vähennetään alueiden välisiä sosiaalisia ja taloudellisia kehityseroja.

Hallintoviranomainen: Kansallisella, alueellisella tai paikallisella tasolla toimiva viranomainen, jonka jäsenvaltio on nimennyt hallinnoimaan EU:n rahoittamaa ohjelmaa.

Johtava edunsaaja: Hankekumppanien nimeämä yksikkö, joka vastaa koko hankkeen hallinnoinnista ja koordinoinnista ja on suoraan vastuussa hallintoviranomaiselle kaikkien hanketoimintojen operatiivisesta ja taloudellisesta edistymisestä.

Rajatylittävä yhteistyö: Yhteistyö yhden tai useamman jäsenvaltion sekä EU:n ulkoisten maa- ja merirajojen lähialueilla sijaitsevan yhden tai useamman kolmannen maan tai alueen välillä, valtioiden välinen yhteistyö laajemmilla valtioiden rajat ylittävillä alueilla tai merialueilla.

Suuri infrastruktuurihanke: ENIn rajatylittävän yhteistyön tapauksessa hanke, joka koostuu rakennusurakoista, toiminnoista tai palveluista ja jonka budjetista vähintään 2,5 miljoonaa euroa osoitetaan infrastruktuurin hankintaan. Nämä hankkeet valitaan ehdotuspyyntömenettelyn ulkopuolella.

Yhteinen ohjelmasuunnittelukomitea: Elin, joka määrittelee tarpeet ja prioriteetit ja laatii toimintaohjelmaluonnoksen ja joka koostuu jäsenvaltioiden viranomaisten edustajista, kolmansien maiden viranomaisista ja komissiosta tarkkailijan asemassa.

Yhteinen seurantakomitea: Elin, joka valvoo toimenpideohjelman täytäntöönpanoa ja joka koostuu jäsenvaltion viranomaisten edustajista, kolmansien maiden viranomaisista ja komissiosta tarkkailijan asemassa.

Yhteinen tekninen sihteeristö: Taho, joka avustaa rajatylittävän ohjelman hallintoviranomaista ja yhteistä seurantakomiteaa sekä tiedottaa edunsaajille rahoitusmahdollisuuksista ja tukee hankkeiden toteuttamista.

Yhteinen toimintaohjelma: Ohjelma, jossa vahvistetaan jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden prioriteetit ja temaattiset tavoitteet sekä määritetään, miten rahoitusta (EU:n sekä jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden yhteisrahoitus) käytetään hankkeiden

rahoittamiseen. Osallistuvat jäsenvaltiot ja kolmannet maat laativat yhteisen toimintaohjelman, jolle on saatava komission hyväksyntä ennen kuin EU:n talousarviosta voidaan suorittaa maksuja.

Komission ja Euroopan ulkosuhdehallinnon (EUH) vastaukset

https://www.eca.europa.eu/fi/Pages/DocItem.aspx?did=62741

Tarkastuksen eteneminen

https://www.eca.europa.eu/fi/Pages/DocItem.aspx?did=62741

Tarkastustiimi

Euroopan tilintarkastustuomioistuin esittää erityiskertomuksissaan tulokset tarkastuksista, joita se kohdistaa EU:n toimintapolitiikkoihin ja ohjelmiin tai yksittäisten talousarvioalojen hallinnointiin 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, kyseessä olevien 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 Bettina Jakobsen. Tarkastusta johti alun perin tilintarkastustuomioistuimen jäsen Leo Brincat ja siihen osallistuivat kabinettipäällikkö Romuald Kayibanda ja kabinettiavustaja Annette Farrugia.

Tarkastuksen päätökseen saattamisesta vastasi Euroopan tilintarkastustuomioistuimen jäsen Bettina Jakobsen, ja siihen osallistuivat kabinettipäällikkö Katja Mattfolk, kabinettiavustaja Aino Rantanen, toimialapäällikkö Michael Bain, tehtävävastaava Jiri Lang sekä tarkastajat Karel Meixner ja Erika Söveges. Kielellisissä kysymyksissä avusti Michael Pyper. Graafista tukea antoi Giuliana Lucchese.

Bettina Jakobsen

Katja Mattfolk

Romuald Kayibanda

Annette Farrugia

Michael Bain

Jiri Lang

Karel Meixner

Erika Söveges

Michael Pyper

Giuliana Lucchese

TEKIJÄNOIKEUDET

© Euroopan unioni, 2022

Datan ja asiakirjojen uudelleenkäyttöä koskevat Euroopan tilintarkastustuomioistuimen periaatteet vahvistetaan avoimen datan politiikkaa ja asiakirjojen uudelleenkäyttämistä koskevassa Euroopan tilintarkastustuomioistuimen päätöksessä 6-2019.

Ellei toisin ilmoiteta (esimerkiksi yksittäisissä tekijänoikeusilmoituksissa), Euroopan tilintarkastustuomioistuimen sisältöihin, jotka EU omistaa, myönnetään käyttöoikeudet Creative Commons Attribution 4.0 International (CC BY 4.0) licence -käyttöoikeuden nojalla. Yleissääntö siis on, että uudelleenkäyttö on sallittua, jos sisällön tuottaja mainitaan asianmukaisesti ja kaikista sisältöön tehdyistä muutoksista ilmoitetaan. Euroopan tilintarkastustuomioistuimelle kuuluvan sisällön uudelleenkäyttäjä ei saa vääristää asiakirjojen alkuperäistä merkitystä tai sanomaa. Euroopan tilintarkastustuomioistuin ei vastaa mistään seurauksista, jotka johtuvat uudelleenkäytöstä.

Tarvittavat lisäoikeudet on hankittava, jos tietyssä sisällössä (esimerkiksi Euroopan tilintarkastustuomioistuimen henkilöstöstä otetuissa valokuvissa) esitetään tunnistettavissa olevia henkilöitä tai jos sisällössä on mukana kolmansien tahojen töitä.

Jos tällainen lisäoikeus saadaan, se kumoaa ja korvaa yllä mainitun yleisen käyttöoikeuden. Lisäoikeutta koskevassa luvassa on selvästi ilmoitettava käyttöoikeuden rajoitukset.

Jos sisällöt eivät ole EU:n omaisuutta, voi olla, että lupa niiden käyttöön tai jäljentämiseen on pyydettävä suoraan asianomaisilta tekijänoikeuksien haltijoilta.

Tietokoneohjelmistot tai asiakirjat, joihin kohdistuu teollisoikeuksia, kuten patentteja, tavaramerkkejä, rekisteröityjä malleja, logoja ja nimiä, eivät kuulu Euroopan tilintarkastustuomioistuimen uudelleenkäyttöperiaatteiden piiriin.

EU:n toimielinten verkkosivuilla (joiden verkkotunnuksen loppuosa on europa.eu) on linkkejä ulkopuolisille Internet-sivustoille. Koska Euroopan tilintarkastustuomioistuin ei vastaa näistä sivustoista, on suositeltavaa, että tutustutte niiden tietosuoja- ja tekijänoikeusperiaatteisiin.

Tilintarkastustuomioistuimen logon käyttö

Euroopan tilintarkastustuomioistuimen logoa ei saa käyttää ilman tilintarkastustuomioistuimen ennakkosuostumusta.

PDF	ISBN 978-92-847-9145-3	ISSN 1977-5792	doi:10.2865/679558	QJ-AB-22-025-FI-N
HTML	ISBN 978-92-847-9120-0	ISSN 1977-5792	doi:10.2865/060044	QJ-AB-22-025-FI-Q

Rajatylittävän yhteistyön ohjelmat ovat keskeinen osa Euroopan naapuruuspolitiikkaa. Viime aikoihin asti ne olivat myös yksi harvoista yhteistyöaloista Venäjän kanssa. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että ohjelmat kohdennettiin olennaisiin tarpeisiin ja niistä annettiin arvokasta tukea alueille EU:n ulkorajojen molemmin puolin. Niiden täytäntöönpano kuitenkin aloitettiin hyvin myöhään, ja niiden täydentävyys muiden EU:n rahoittamien ohjelmien kanssa oli riittämätöntä samoin kuin EU:n edustustojen osallistuminen naapurimaissa. Tilintarkastustuomioistuin antaa suosituksia, joiden tarkoituksena on puuttua näihin koordinointi- ja täydentävyysongelmiin sekä parantaa ohjelmien tulosten seurantaa. Tämä tulee olemaan olennaisen tärkeää, koska rajatylittävällä yhteistyöllä on edessään haastava tulevaisuus: Venäjän hyökkäys Ukrainaan on herättänyt vakavia epäilyjä koskien puolta kaudelle 2021–2027 ehdotetuista ohjelmista.

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 287 artiklan 4 kohdan toisen alakohdan nojalla annettu Euroopan tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomus.

EUROOPAN
TILINTARKASTUS-
TUOMIOISTUIN

Euroopan unionin
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