



Lehdistötiedote

Luxemburg, 17. maaliskuuta 2016

EU:n tarkastajat: EU:n muuttoliikepolitiikkaan liittyvän varainkäytön vaikuttavuudesta naapuruusmaissa on vaikea saada näyttöä

Euroopan tilintarkastustuomioistuin katsoo, että EU:n ulkoiseen muuttoliikepolitiikkaan liittyvän varainkäytön vaikuttavuudesta naapuruusmaissa on vaikea saada näyttöä. Tarkastajien ensimmäisessä ulkoista muuttoliikettä koskevassa kertomuksessa tuodaan esille useita varainkäyttöön liittyviä ongelmakohtia, joihin on puututtava varainhoidon parantamista silmällä pitäen: toimintapolitiittiset tavoitteet ja hallinto ovat monimutkaisia, toimintapolitiikan tuloksia ei ole mahdollista mitata, muuttajien palauttamisessa lähtömaihinsa ei ole onnistuttu erityisen hyvin ja koordinoinnissa on ilmennyt ongelmia sekä EU:n eri elinten välillä että Euroopan komission ja jäsenvaltioiden välillä.

“Muuttoliike muodostaa perustavanlaatuisen haasteen Euroopan unionille”, toteaa kertomuksesta vastaava Euroopan tilintarkastustuomioistuimen jäsen Danièle Lamarque. “EU:n muuttoliikepolitiikkaan liittyvä varainkäyttö naapuruusmaissa voi olla vaikuttavaa vain, jos on asetettu selkeät tavoitteet, jos varat ohjataan hyvin määritettyihin painopisteisiin ja jos hallintoa ja koordinoitua EU:n elinten välillä ja jäsenvaltioiden kanssa parannetaan.”

Tarkastus kattoi itäisen ja eteläisen naapuruston maat, tarkemmin sanottuna Algerian, Georgian, Libyan, Moldovan, Marokon ja Ukrainan. Tarkastajat tarkastivat yhteensä 23 hanketta, joihin liittyvien sopimusten yhteisarvo oli 89 miljoonaa euroa kaikkiaan 742 miljoonan euron sopimuksista. Tarkastuksen keskeiset havainnot olivat seuraavat:

Selkeä strategia puuttuu: EU:n ulkoista muuttoliikepolitiikkaa tuetaan lukuisien rahoitusvälineiden avulla – käytössä on sekä erillinen aihekohtainen ohjelma että useita muita välineitä (esimerkiksi osa Euroopan naapuruusvälineestä). Aihekohtaiselle ohjelmalle asetettiin erittäin laajat tavoitteet. Naapuruusväline sen sijaan kohdistui osittain muuttoliikkeeseen, mutta sillä ei ollut erillisiä muuttoliikettä koskevia tavoitteita. Muilla välineillä on omat tavoitteensa, eikä niiden yhteydessä keskitytä muuttoliikkeeseen. Näiden kaikkien eri välineiden tavoitteet eivät olleet yhteydessä toisiinsa, eikä kunkin erillistä vaikutusta muuttoliikepolitiikkaan pyritty määrittämään selkeän strategian avulla. Näin ollen ei ole mahdollista arvioida, missä määrin välineet ovat edistäneet EU:n ulkoista muuttoliikepolitiikkaa.

Lehdistötiedotteessa esitetään Euroopan tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomuksen keskeiset tiedot. Erityiskertomus löytyy kokonaisuudessaan sivustolta www.eca.europa.eu

ECA Press

Mark Rogerson – Tiedottaja Puh. (+352) 4398 47063 Matkapuhelin: (+352) 691 55 30 63
Damijan Fišer – Lehdistöavustaja Puh. (+352) 4398 45410 Matkapuhelin: (+352) 621 55 22 24
12, rue Alcide De Gasperi - L-1615 Luxembourg
Sähköposti: press@eca.europa.eu @EUAuditorsECA eca.europa.eu

Kokonaismenoja on mahdotonta arvioida: EU käyttää lukuisia rahoitusvälineitä, mutta sillä ei ole tarkkoja tietoja siitä, millaisella osuudella kustakin välineestä on rahoitettu muuttoliikkeeseen liittyvää varainkäyttöä. Kokonaismenot olivat tarkastajien arvion mukaan kaudella 2007–2013 yhteensä 1,4 miljardia euroa. Menojen tarkka määrä oli kuitenkin yksilöitävissä ainoastaan aihekohtaisen ohjelman tapauksessa (304 miljoonaa euroa). Komission tietojärjestelmien puutteiden takia tarkastajat eivät myöskään kyenneet saamaan varmuutta siitä, millainen osuus EU:n varoista suunnattiin pääasiallisiin aihekohtaisiin tai maantieteellisiin painopisteisiin muuttoliikettä koskevan aihekohtaisen ohjelman kautta.

Ei ole selkeää evidenssiä siitä, että naapuruusalueet olisi asetettu etusijalle: Tarkastajat arvioivat, että aihekohtaisen ohjelman yhteydessä rahoituksesta ainoastaan 42 prosenttia suunnataan EU:n naapuruusalueille, joita ei tällöin voida varsinaisesti pitää maantieteellisenä painopisteenä. Voitaisiin jopa katsoa, että käytettävissä olevia varoja ei ole keskitetty riittävässä määrin muuttoliikealan kasvavaan epävakauteen puuttumisen kannalta.

Rahoitus on hajautunut: Kolmansien maiden tukemiseen osoitetut varat jäivät selvästi jälkeen nopeasti kasvavasta lisärahoituksen tarpeesta, joka johtui laittoman maahanmuuton merkittävästä lisääntymisestä Välimeren alueella erityisesti vuoden 2013 jälkeen. Hankkeet kuuluivat monissa maissa useisiin aihekohtaisiin painopisteisiin, joten yksittäisiin kumppanimaihin oli mahdotonta keskittää rahoituksen kriittistä massaa. Esimerkiksi aihekohtainen ohjelma kattoi laajan maantieteellisen alueen ja laajan joukon tukitoimenpiteitä, jotka olivat luonteeltaan ja laajuudeltaan hyvin erilaisia. Ohjelman toimien laajuus ja tavoitteiden kunnianhimoisuus olivat kohtuuttomia suhteessa käytettävissä olevien varojen rajalliseen määrään. Hankkeet oli siis hajautettu liian laajalti siihen nähden, että varoja olisi riittävästi merkittävien tulosten saamiseksi kyseisissä maissa. Tämä tilanne rajoitti EU:n kykyä varmistaa, että sen toimilla saatiin aikaan aito kannustinvaikutus kolmansissa maissa. EU:n oli tässä tilanteessa myös vaikea lisätä kolmansien maiden kanssa muuttoliikkeeseen liittyvissä kysymyksissä tekemänsä yhteistyön vaikuttavuutta. Aikana, jolloin varoista on pulaa, ne on kohdennettava painopisteisiin, joilla on parhaimmat mahdollisuudet tuottaa lisäarvoa.

Seuranta ja valvonta oli heikkoa: Valitut seurantaindikaattorit eivät kuvastaneet kaikkia aihekohtaisen ohjelman tavoitteita. Tulosindikaattoreiden avulla mitattiin rahoitettuja toimia, mutta vain harvoin toimien avulla saavutettuja tuloksia. Tarkastetuista hankkeista vain harvoilla oli tulosindikaattorit, joiden yhteydessä oli määritetty lähtö- ja tavoitearvot. Määrällisesti ilmaistavissa olevia indikaattoreita ei ilmaistu määrällisesti, talousarvioissa ilmaistut indikaattorit vaihtuivat vuosien välillä, indikaattorit eivät kattaneet joitakin välineitä ja indikaattorit eivät olleet keskenään johdonmukaisia (esimerkiksi talousarvion ja toimintakertomuksen välillä). Indikaattorit myös dokumentoitiin puutteellisesti. Esimerkiksi vuosilta 2009 ja 2010 ilmoitettiin sama luku indikaattorille, joka kuvasi tunnistettujen ja kolmansien maiden takaisin ottamien laittomien maahanmuuttajien määrää. Näin ollen toimintapolitiikan tuloksia ei voitu seurata eikä niistä voitu raportoida asianmukaisesti, kokonaisvaltaisesti ja yhtenäisesti.

Puutteet asettivat varainkäytön vaikuttavuuden vaakalaudalle: Tarkastetuista päätökseen saatetuista hankkeista kahdessa kolmasosassa tavoitteet saavutettiin vain osittain. Tämä johtui useissa tapauksissa siitä, että tavoitteet oli määritetty liian väljästi tai ne olivat turhan yleisluontoisia, minkä seurauksena tuloksia oli usein mahdotonta mitata. Joissakin hyvin harvoissa tapauksissa tilanteeseen vaikutti myös poliittinen epävakauteen. Jotkin hankkeet keskittyivät enemmän jäsenvaltioiden tarpeisiin, mikä rajoitti niiden vaikutusta kumppanimaisissa.

Tarkastajat havaitsivat pienen joukon tapauksia, joissa näihin puutteisiin kohdistettiin asianmukaisia toimia. Yhtenä esimerkkinä voidaan mainita Marokossa toteutettu hanke, jonka yhteydessä huolehdittiin 4500:sta erittäin haavoittuvassa asemassa olevasta maahanmuuttajasta, jotka tulivat

Saharan eteläpuolisilta alueilta. Hankkeen avulla maahanmuuttajat majoitettiin kolmeen vastaanottokeskukseen ja varmistettiin, että heidän oikeuksistaan tiedotetaan ja niitä kunnioitetaan.

Vaikuttavuus puuttui kolmella keskeisellä osa-alueella:

Ensinnäkin muuttoliikkeen myönteisestä kehitysvaikutuksesta on vain osittaisia merkkejä. Tämän erittäin yleisluontoisen tavoitteen, joka kuuluu EU:n muuttoliikepolitiikan painopisteisiin, tavoitteena on maksimoida muuttoliikkeen myönteiset vaikutukset kehitykseen lähtömaissa. Tarkastettujen hankkeiden vaikutukset ja elinkelpoisuus olivat vähäisiä, ja hankkeet keskittyivät pikemminkin kehitysyhteistyöhön kuin muuttoliikkeeseen. Komission lähestymistapa muuttoliikkeen myönteisen kehitysvaikutuksen varmistamiseen on epäselvä. Sama koskee myös vaikutuksen saavuttamiseen tarvittavia toimintapolitiikkoja.

Toiseksi voidaan todeta, että palauttamista ja takaisin ottamista koskevalla tuella on vain vähäinen vaikutus. Tarkastetuissa hankkeissa (joiden osuus rahoitetuista hankkeista oli yksi neljäsosa) tarjottiin maahanmuuttajille palveluja vapaaehtoisen paluun tai pakollisen palauttamisen yhteydessä. Hankkeiden laajuus ja vaikuttavuus jäivät vähäisiksi, koska toimiin eivät osallistuneet aktiivisesti jäsenvaltiot, joiden olisi pitänyt valmistella maahanmuuttajien paluuta, eivätkä paluumaat, jotka usein katsoivat takaisinottoa koskevan politiikan olevan osa EU:n turvallisuuspolitiikkaa. Monet maahanmuuttajat eivät tiedä olevansa oikeutettuja EU:n tukeen takaisinoton yhteydessä.

Kolmanneksi on todettavissa, että ihmisoikeuksien kunnioittaminen, jonka pitäisi vaikuttaa kaikkien toimien taustalla, on yhä teoreettista ja toteutuu vain harvoin käytännössä.

Hallinto on monimutkainen: Monimutkaiset hallintojärjestelyt, joihin osallistuu lukuisia eri toimijoita, heikentävät koordinoitua sekä komissiossa että komission ja sen edustustojen välillä. Eräistä viimeaikaisista aloitteista huolimatta alan toimissa on yhä sujuvoittamisen varaa.

Ulkoiseen muuttoliikkeeseen liittyvän varainkäytön koordinoitua EU:n ja jäsenvaltioiden välillä on erittäin vaikeaa: Jäsenvaltiot voivat osallistua suoraan ulkoiseen muuttoliikkeeseen liittyvään varainkäyttöön, joten vaikuttavan koordinoitumekanismin olemassaolo on olennaisen tärkeää. Käytössä ei kuitenkaan ollut rahoitusstrategiaa, jossa olisi määritetty, kuka rahoittaa mitään ja kuinka varat olisi jaettava.

Tarkastajat antavat kertomuksessa joukon suosituksia, joiden mukaan komission olisi

- selkiytettävä muuttoliikepolitiikan tavoitteet, perustettava tuloksellisuuden arviointikehys ja ohjattava taloudelliset resurssit selkeästi määritettyihin ja määrällisesti arvioituihin painopisteisiin
- parannettava hankkeiden valmistelua ja valintaa
- korostettava muuttoliikkeen ja kehityksen välistä yhteyttä
- edistettävä koordinoitua EU:n elinten sisällä sekä kumppanimaiden ja jäsenvaltioiden kanssa.

Toimittajille tiedoksi

Perussopimuksen mukaan EU:n on kehitettävä maahanmuutto- ja turvapaikka-asioita sekä ulkorajavalvontaa koskeva yhteinen politiikka, joka perustuu jäsenvaltioiden väliseen yhteisvastuuseen. Yhteisen maahanmuuttopolitiikan (perussopimuksen 79 artikla) avulla pyritään ennen kaikkea hallitsemaan muuttovirtoja ja edistämään laittoman maahanmuuton

torjuntatoimenpiteitä. EU kiinnittää myös erityistä huomiota siihen, että muuttovirtoja hallitaan yhteistyössä muuttajien lähtö- tai kauttakulkumaiden kanssa.

Vuonna 2011 käyttöön otetun maahanmuuttoa ja liikkuvuutta koskevan kokonaisvaltaisen lähestymistavan yhteydessä keskitytään neljään painopisteeseen: laittoman maahanmuuton torjunta, laillista muuttoliikettä koskevien järjestelyjen parantaminen, turvapaikkapolitiikan ulkoisen ulottuvuuden vahvistaminen ja muuttoliikkeen kehitysvaikutuksen maksimointi. Maahanmuuttoa ja liikkuvuutta koskeva kokonaisvaltainen lähestymistapa hyväksyttiin jäsenvaltioiden Eurooppa-neuvoston kokouksessa antamien päätelmien muodossa, joten se ei sido jäsenvaltioita oikeudellisesti. Se on tarkoitettu ensisijaisesti EU:n naapuruusmaille, jotka ovat samanaikaisesti lähtö-, kauttakulku- ja kohdemaita.

Erityiskertomus nro 9/2016 ”EU:n ulkoiseen muuttoliikepolitiikkaan liittyvä varainkäyttö eteläisen Välimeren alueen maissa ja itäisissä naapuruusmaissa vuoteen 2014 asti” on saatavilla kaikilla 23:lla EU:n kielellä.