

EUROOPAN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN

Erityiskertomus nro 16

2009

ISSN 1831-0958

TURKIN LIITTYMISTÄ VALMISTELEVAN TUEN HALLINNOINTI EUROOPAN KOMISSIOSSA



FI



Erityiskertomus nro 16 // 2009

TURKIN LIITTYMISTÄ VALMISTELEVAN TUEN HALLINNOINTI EUROOPAN KOMISSIOSSA

(annettu EY:n perustamissopimuksen 248 artiklan 4 kohdan toisen alakohdan mukaisesti)

EUROOPAN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBURG

P. +352 4398-1

F. +352 4398-46410

Sähköposti: euraud@eca.europa.eu

Internet: <http://www.eca.europa.eu>

Erityiskertomus nro 16 // 2009

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

Luettelointitiedot ovat teoksen lopussa.
Luxemburg: Euroopan unionin julkaisutoimisto, 2009

ISBN 978-92-9207-583-5
doi:10.2865/72799

© Euroopan yhteisöt, 2009
Tekstin jäljentäminen on sallittua, kunhan lähde mainitaan.

Printed in Luxembourg

SISÄLLYS

Kohdat

LYHENTEET

I–VIII TIIVISTELMÄ

1–7 JOHDANTO

8–10 TARKASTUKSEN SISÄLTÖ JA LÄHESTYMISTAPA

11–63 HUOMAUTUKSET

11–19 STRATEGINEN SUUNNITTELU

13–19

NEUVOSTON JA KOMISSIION STRATEGIA-ASIAKIRJOISTA EI KÄYNYT RIITTÄVÄLLÄ TAVALLA ILMI, MITEN EU:N TUKI VOITAISII OHJATA TOTEUTETTAVISSA OLEVIA TAVOITTEIDEN SAAVUTTAMISEEN

20–35 HANKKEIDEN VALINTA

22–29

30–35

HANKKEIDEN VALINTAPROSESSI TPA-VÄLINEEN YHTEYDESSÄ EI OLLUT RIITTÄVÄN TIUKKA
HANKKEIDEN VALINTAPROSESSI PARANI IPA-VÄLINEEN MYÖTÄ

36–52 HAJAUTETTU TÄYTÄNTÖÖNPANOJÄRJESTELMÄ

38–47

TARKASTETTUJA HANKKEITA EI OLLUT KYETTY TOTEUTTAMAAN HAJAUTETUN
TÄYTÄNTÖÖNPANOJÄRJESTELMÄN AVULLA OIKEA-AIKAISESTI, MUTTA MYÖHEMMIN ON RYHDYTTY
KORJAAVIIN TOIMIIN

48–52

TARKASTETUIILLA HANKKEILLA TAVOITELLUT TUOTOKSET SAAVUTETTIIN LOPULTA JA TULOSTEN ARVIOIDAAN
TODENNÄKÖISESTI OLEVAN KESTÄVIÄ

53–63 TULOKSELLISUUDEN SEURANTA JA ARVIOINTI

54–59

60–63

TOTEUTUKSEEN LIITTYVISTÄ ONGELMISTA EI AINA RAPORTOITU
HANKKEIDEN TULOSTEN ARVIOIMISEKSI EI OLLUT KÄYTETTÄVISSÄ RIITTÄVÄSTI KOKONAISTASON TIETOJA

64–71 PÄÄTELMÄT JA SUOSITUKSET

65–68 VARMISTIKO EUROOPAN KOMISSIO, ETTÄ EU:N TUKI OHJATAAN HANKKEISIIN, JOILLA PARHAITEN EDISTETÄÄN ENSISIJAINEN LIITTYMISKUMPPANUUSTAVOITTEIDEN SAAVUTTAMISTA?

69–70 VARMISTIKO EUROOPAN KOMISSIO, ETTÄ HAJAUTETULLA TÄYTÄNTÖÖNPANOJÄRJESTELMÄLLÄ SAAVUTETAAN HANKETUOTOKSET JA -TAVOITTEET OIKEA-AIKAISESTI?

71 VARMISTIKO EUROOPAN KOMISSIO, ETTÄ TULOKSELLISUUDEN SEURANTAA JA ARVIOINTIA VARTEN ON KÄYTETTÄVISSÄ VAIKUTTAVA JÄRJESTELMÄ?

LIITE I — TARKASTETUT HANKKEET

KOMISSIION VASTAUKSET

LYHENTEET

CFCU: *Central Finance and Contracts Unit* (varainhoidosta ja sopimuksista vastaava keskusyksikkö)

EU: Euroopan unioni

EUSG: *European Union Secretariat General* (EU-asioista vastaava pääsihteeristö)

IPA: Liittymistä valmisteleva tukiväline (*Instrument for Pre-Accession Assistance*)

RACER: Merkitykselliset, hyväksytyt, uskottavat, helpot ja kestävät indikaattorit (*Relevant, Accepted, Credible, Easy and Robust*)

SMART: Tarkasti määritellyt, mitattavissa ja toteutettavissa olevat, relevantit ja ajallisesti määrätty tavoitteet (*Specific, Measurable, Achievable, Relevant and Timely*)

TPA: *Turkey Pre-Accession Assistance* (Turkin liittymistä valmisteleva tukiväline)

TIIVISTELMÄ

I.

Turkin liittymistä valmistelevalla tuella on vuodesta 2002 lähtien rahoitettu hankkeita, joiden tarkoituksena on auttaa Turkia täyttämään Euroopan unioniin liittymistä koskevat edellytykset (ks. kohdat 1–7).

II.

Tarkastuksessa haettiin vastausta seuraaviin kolmeen kysymykseen (ks. kohta 8):

- a) Varmistiko Euroopan komissio, että EU:n tuki ohjataan hankkeisiin, joilla parhaiten edistetään ensisijaisten liittymiskumppanuustavoitteiden saavuttamista?
- b) Varmistiko Euroopan komissio, että hajautetulla täytäntöönpanojärjestelmällä saavutetaan hanketuotokset ja -tavoitteet oikea-aikaisesti?
- c) Varmistiko Euroopan komissio, että tuloksellisuuden seuranta ja arviointia varten on käytettävissä vaikuttava järjestelmä?

III.

Tilintarkastustuomioistuin tarkasti valmiista hankkeista koostuvan otoksen, tutki uusien hankkeiden ohjelmointijärjestelmää ja perehtyi hajautetun täytäntöönpanojärjestelmän toimintaan (ks. kohdat 9 ja 10).

TIIVISTELMÄ

IV.

Turkin liittymistä valmistelevan tukivälineen ensimmäisellä kaudella (TPA 2002–2006) ilmeni samoja puutteita kuin monissa vastaavanlaisissa ohjelmissa aiemmin: viivästykset olivat pitkiä, toteutus ongelmallista ja seuranta ja arviointi puutteellisia (ks. kohdat 36–42 ja 53–61).

V.

Tarkastetuilla hankkeilla oli kuitenkin aikaansaatu halutut tuotokset, ja tilintarkastustuomioistuimien arvioi, että hankkeiden tulokset ovat todennäköisesti keskeisiä (ks. kohdat 48–52).

VI.

Komissio on pyrkinyt korjaamaan monia hajautetun täytäntöönpanojärjestelmän puutteita etenkin sen jälkeen, kun uusi liittymistä valmisteleva tukiväline (IPA 2007–2013) otettiin käyttöön. Toimenpiteillä on jo parannettu hankkeiden valintaprosessia, mutta muutosten vaikutusta voidaan arvioida kaikilta osin vasta tulevana vuosina, kun IPA-hankkeita pannaan täytäntöön (ks. kohdat 19, 30–34 ja 43–47).

VII.

Tilintarkastustuomioistuimien havaitsi kuitenkin, että neuvoston ja komission strategia-asiakirjoista ei käynyt riittävällä tavalla ilmi, miten EU:n tuki voitaisiin ohjata liittymistä valmistelevaan prosessiin sisältyvien, toteutettavissa olevien tavoitteiden saavuttamiseen. Strategisia ja hanketavoitteita ei myöskään ollut määriteltä riittävän tarkasti, niin että niiden avulla olisi voitu arvioida hankkeiden seurauksia. Komissiolla ei ollut esittäviä tietoja, joilla se olisi voinut osoittaa, että liittymistä valmisteleva tuki on vaikuttavaa (ks. kohdat 11–19 ja 53–63).

VIII.

Näiden havaintojen perusteella tilintarkastustuomioistuin suosittelee, että komissio korjaa jäljellä olevat kokonaisohjelmoinnin ja tulosohjauksen puutteet (ks. kohdat 65–71).

Kuva 1: Yhdellä tarkastetuista hankkeista pyrittiin edistämään kokonaistavoitetta, joka koski meriturvallisuuden parantamista ja merien saastumisen ehkäisyä Turkissa EU-vaatimusten mukaisesti.



Lähde: Euroopan komissio.

JOHDANTO

1. Turkki on tällä hetkellä Kroatian ja entisen Jugoslavian tasaval-
lan Makedonian kanssa yksi kolmesta EU:n jäsenyyttä hakenees-
ta maasta. EU on tehnyt kunkin ehdokasmaan kanssa liittymis-
kumppanuussopimuksen. Turkin liittymiskumppanuussopimus
hyväksyttiin vuonna 2001, ja sitä on ajantasaistettu vuosina 2003,
2006 ja 2008. Sopimusta koskevassa neuvoston päätöksessä on
esitetty EU:n ensisijaiset liittymiskumppanuustavoitteet, jotka
Turkin on saavutettava, jotta liittymisneuvottelut voivat edetä.
2. Myöntämällä ehdokasmaille taloudellista tukea EU auttaa niitä
kohtaamaan yhdentymisen haasteet ja toteuttamaan jäsenyys-
kriteereiden täyttämiseksi tarvittavat uudistukset. Joka vuosi
laaditaan kansallinen ohjelma, jossa luetellaan toteutettavat
hankkeet.
3. Turkkia koskevat vuosien 2002–2006 kansalliset ohjelmat rahoitet-
tiin TPA:n (Turkin liittymistä valmisteleva tukiväline) kautta (ks.
taulukko 1). TPA korvattiin vuonna 2007 IPA-välineellä (liittymistä
valmisteleva tukiväline¹).

¹ IPA-välineen oikeusperusta:
neuvoston asetus (EY) N:o 1085/2006,
annettu 17 päivänä heinäkuuta
2006, liittymistä valmistelevästä
tukivälineestä (EUVL L 210, 31.7.2006,
s. 82).

TAULUKKO 1

EU:N TPA-VÄLINEEN KAUTTA RAHOITAMAT HANKKEET JA MYÖNTÄMÄT MÄÄRÄRAHAT

Kansallinen ohjelma	Hankkeiden lukumäärä	Määrärahat (miljoonaa euroa)
2002	18	126
2003	26	145
2004	38	237
2005	38	278
2006	44	463

4. Turkille on myönnetty IPA-välineen kautta 4 873 miljoonaa euroa vuosiksi 2007–2013. Väline koostuu viidestä osa-alueesta, joista suurin on osa-alue I ”Siirtymävaiheen tuki ja instituutioiden kehittäminen” (1 665 miljoonaa euroa)². Se kuuluu (Kööpenhaminassa kesäkuussa 1993 kokoontuneen neuvoston asettamien poliittisten ja taloudellisten kriteerien³ täyttymistä ja yhteisön säännöstön⁴ täytäntöönpanoa edistävän EU:n tuen keskeisiin osa-alueisiin. Kriteerien täytyminen ja säännöstön täytäntöönpano ovat EU-jäsenyyden ehdottomia edellytyksiä.
5. Kokonaisvastuu liittymistä valmistelevan tuen hallinnoinnista on komissiolla, mutta hajautetun täytäntöönpanojärjestelmän mukaisesti Turkin viranomaiset hallinnoivat TPA- ja IPA-välineitä. Kunkin hankkeen pääedunsaajan (tavallisesti ministeriö tai muu julkinen elin) tehtävänä on esittää ideoita, eritellä edellytykset ja myöhemmin hallinnoida hanketoimia. Turkin viranomaiset perusivat uusia elimiä: EU-asioista vastaava pääsihteeristö (EUSG) huolehtii pääasiassa hankkeiden valinnasta ja seurannasta, kun taas varainhoidosta ja sopimuksista vastaava keskusyksikkö (CFCU) tekee kaikkia EU-rahoitteisia hankkeita koskevat sopimukset.
6. Komission oli hyväksyttävä (akkreditoitava) hajautettuun täytäntöönpanojärjestelmään kuuluvat elimet ja hankkeiden hallinnointijärjestelmä ennen kuin ne saattoivat aloittaa toimintansa. Komissio hyväksyy myös vuotuisen kansallisen ohjelman (joka sisältää EU-rahoitusta saavat hankkeet), ja komission henkilöstö Ankarassa antaa ennakkohyväksyntänsä tarjouskilpailuille ja sopimuksille.
7. Turkin yhteinen seurantakomitea seuraa hajautetun täytäntöönpanojärjestelmän toimintaa. Seurantakomitean puheenjohtajana toimivat komissio ja Turkin viranomaiset yhdessä, ja siihen kuuluu kaikkien relevanttien tahojen ylempiä edustajia.
- ² Muut osa-alueet ovat ”Rajat ylittävä yhteistyö” (IPA II), jota sovelletaan raja-alueilla ehdokasmaissa ja mahdollisissa ehdokasmaissa toimivien edunsaajien kesken ja näiden ja EU:n jäsenvaltioiden kesken, sekä ”Alueellinen kehittäminen”, ”Inhimillisten voimavarojen kehittäminen” ja ”Maaseudun kehittäminen” (IPA III, IV ja V).
- ³ Kööpenhaminassa asetetuissa poliittisissa arviointiperusteissa edellytetään, että ehdokasmaalla on vakaat valtioelimet, joilla taataan demokratia, oikeusvaltio, ihmisoikeudet sekä vähemmistöjen kunnioittaminen ja suojeleminen. Taloudelliset arviointiperusteet edellyttävät, että maalla on toimiva markkinatalous ja kyky selviytyä kilpailupaineesta ja markkinavoimista Euroopan unionissa. Lisätietoja liittymisneuvotteluista saa osoitteesta: http://europa.eu/scadplus/glossary/accession_criteria_copenhagen_fi.htm
- ⁴ Yhteisön säännöstöksi (*acquis communautaire*) kutsutaan EU:n koko lainsäädäntöä, joka koostuu noin 100 000 sivusta primaari- ja sekundaarilainsäädäntöä. Turkin hallinto- ja oikeusviranomaisten on saatava koulutusta, jotta ne voivat panna täytäntöön ja soveltaa EU:n lainsäädäntöä.

TARKASTUKSEN SISÄLTÖ JA LÄHESTYMISTAPA

8. Tarkastuksen tavoitteena oli arvioida, kuinka hyvin komissio on hallinnoinut Turkin liittymistä valmistelevaa tukea:
- a) Varmistiko Euroopan komissio, että EU:n tuki ohjataan hankkeisiin, joilla parhaiten edistetään ensisijaisten liittymiskumppanuustavoitteiden saavuttamista?
 - b) Varmistiko Euroopan komissio, että hajautetulla täytäntöönpanojärjestelmällä saavutetaan hanketuotokset ja -tavoitteet oikea-aikaisesti?
 - c) Varmistiko Euroopan komissio, että tuloksellisuuden seuranta ja arviointia varten on käytettävissä vaikuttava järjestelmä?
9. Tilintarkastustuomioistuin tarkasti otoksen, johon oli poimittu vuosien 2002–2004 kansallisiin ohjelmiin kuuluvien 82 TPA-hankkeen joukosta 11 hanketta. Tätä myöhempien vuosien hankkeita ei ollut valmiina tarkastuksen aikaan. Hankkeiden tarkastuksessa arvioitiin, miltä osin niillä oli saavutettu halutut tuotokset ja tavoitteet. Hanketarkastuksessa saatiin myös näyttöä siitä, minkä tyyppisiä puutteita on ohjelmointi-, toteutus- ja seurantajärjestelmissä. Otos kattoi joukon luonteeltaan, kooltaan ja maantieteelliseltä sijainniltaan erilaisia hankkeita. Otoksen yksinkertaisin hanke koostui yhdestä sopimuksesta, kun taas suurimpaan hankkeeseen liittyi 312 avustusta. Otokseen sisällyneille hankkeille myönnetty EU-rahoitus vaihteli 1,5 miljoonasta 45 miljoonaan euroon (ks. *liite I*).

10. Lisäksi tarkastuksessa perehdyttiin IPA-välineen osa-alueen I ensimmäisen ohjelmointivuoden (2007) strategiseen suunnitteluun ja uusien hankkeiden valintaprosesseihin (joulukuuhun 2008 asti). Osa-alue I valittiin siksi, että se on suurin tukivälineen viidestä osa-alueesta (52 prosenttia Turkille vuonna 2007 myönnetystä kokonaismäärästä) ja parhaiten verrattavissa TPA-välineeseen.

Turkki — Kartta tarkastuspaikoista



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

HUOMAUTUKSET

STRATEGINEN SUUNNITTELU

- 11.** Ensisijaisiin liittymiskumppanuustavoitteisiin ei pyritä ainoastaan EU:n tuella, vaan myös kansallisten resurssien ja muiden avunantajien tuen avulla, sekä kansallisella politiikalla ja lainsäädännöllä.
- 12.** Tilintarkastustuomioistuin tutki vuoden 2007 kansallista ohjelmaa koskevat strategia-asiakirjat ja ohjelmointijärjestelmän ja arvioi, oliko komissio systemaattisesti ohjannut EU:n rahoitustuen sinne, missä sillä voitiin parhaiten edistää ensisijaisia tavoitteita.

⁵ Varainhoitoasetuksen 33 artiklassa (ja soveltamissääntöjen 24 artiklassa) edellytetään toimintaselvityksiä, joissa annetaan tietoja kaikkien ennalta vahvistettujen erityisten, mitattavissa ja saavutettavissa olevien, asiaan kuuluvien ja ajallisesti määritettyjen tavoitteiden toteuttamisesta.

NEUVOSTON JA KOMISSION STRATEGIA-ASIAKIRJOISTA EI KÄYNYT RIITTÄVÄLLÄ TAVALLA ILMI, MITEN EU:N TUKI VOITAIISIIN OHJATA TOTEUTETTAVISSA OLEVIEN TAVOITTEIDEN SAAVUTTAMISEEN

⁶ Laajentumisasioiden pääosaston tuorein toimintaselvitys on asiakirjan SEC(2008) 514 sivulla 667: *Preliminary Draft General Budget of the European Commission for the Financial Year 2009 – Working Document Part I.*

- 13.** Varainhoitoasetuksessa⁵ edellytetään, että kaikille EU:n talousarvion kattamille toiminnan aloille vahvistetaan erityiset mitattavissa ja toteutettavissa olevat, asiaan kuuluvat ja ajallisesti määritetyt tavoitteet (Specific, Measurable, Achievable, Relevant and Time-bound, SMART). Ne pitäisi esittää vuotuisissa toimintaselvityksissä⁶ osana toimintoperusteista budjetointia ja toimintojohtamista. Komissio ei kuitenkaan sisällyttänyt tällaisia tavoitteita toimintaselvityksiin, jotka koskevat Turkin liittymisen valmisteleminen tarkoitettuja menoja.
- 14.** Vuoden 2006 liittymiskumppanuussopimuksessa vahvistettiin 236 ensisijaista tavoitetta, jotka Turkin täytyy saavuttaa yhteisön säännösten ja Kööpenhaminassa määritettyjen kriteereiden osalta. Lueteltuja ensisijaisia tavoitteita ei asetettu tärkeysjärjestykseen, vaan ainoa ero oli aikaperspektiivissä. Vuoden 2006 liittymiskumppanuussopimuksen mukaan lyhyen aikavälin tavoitteet oli saavutettava 1–2 vuodessa ja keskipitkän aikavälin tavoitteet 3–4 vuodessa.
- 15.** Ensisijaisia liittymiskumppanuustavoitteita ei ollut aina määritelty tarkasti ja siten, että niiden saavuttamista olisi mahdollista mitata. Osoittautui epärealistiseksi olettaa, että ne kaikki saavutettaisiin neuvoston päätöksessä annetuissa aikarajoissa.

- 16.** Komissio arvioi vuonna 2007, miltä osin Turkki oli saavuttanut ensisijaiset liittymiskumppanuustavoitteet. Ilmeni, että Turkki oli jo saavuttanut kuutisenkymmentä tavoitetta eli 30 prosenttia siitä määrästä, joka sen olisi pitänyt liittymiskumppanuussopimuksen aikarajojen mukaan saavuttaa. Tilintarkastustuomioistuinten analyysi vahvisti tämän päätelmän. Vuonna 2006 asetetuista lyhyen aikavälin ensisijaisista tavoitteista 67 prosenttia oli mainittu myös vuoden 2008 liittymiskumppanuussopimuksessa, mikä osoittaa, ettei niitä ollut saavutettu suunnitellussa aikataulussa (**taulukko 2**).
- 17.** Esimerkiksi vuoden 2001 liittymiskumppanuussopimuksessa asetettu ensisijainen tavoite ”järjestäytyneen rikollisuuden, huumeiden, ihmiskaupan, petosten, lahjonnan ja rahanpesun torjunta” oli tarkoitettu saavutettavaksi kahden vuoden kuluessa. Tavoite on toistettu jokaisessa myöhemmässä liittymiskumppanuussopimuksessa. On selvää, ettei näin laaja-alaista ensisijaista tavoitetta ole mahdollista saavuttaa kahden vuoden aikarajan sisällä.
- 18.** Turkin on tarkoitus laatia kunkin liittymiskumppanuussopimuksen perusteella suunnitelma⁷ toimista, jotka se aikoo toteuttaa. Suunnitelmissa ei kuitenkaan täsmennetä, mihin toimiin tarvittaisiin rahoitustukea EU:lta.

⁷ Yhteisön säännösten hyväksymistä koskeva kansallinen ohjelma.

TAULUKKO 2

VUOSIEN 2006 JA 2008 LIITTYMISKUMPPANUUSSOPIMUKSISSA ASETETTUJEN LYHYEN AIKAVÄLIN ENSISIJAIKSEN TAVOITTEIDEN VERTAILU

Vuoden 2006 liittymiskumppanuussopimuksessa luettiin 155 ja vuoden 2008 liittymiskumppanuussopimuksessa 139 lyhyen aikavälin ensisijaista tavoitetta.

Vuoden 2006 liittymiskumppanuussopimuksen lyhyen aikavälin ensisijaisista tavoitteista:

80 (52 prosenttia) toistettiin samanlaisina tai vain pienin muutoksin vuoden 2008 liittymiskumppanuussopimuksessa.

24 (15 prosenttia) toistettiin vuoden 2008 liittymiskumppanuussopimuksessa, mutta ne ilmaistiin täsmällisemmin tai painokkaammin.

51:tä (33 prosenttia) ei mainittu vuoden 2008 liittymiskumppanuussopimuksessa.

Vuoden 2008 liittymiskumppanuussopimuksen lyhyen aikavälin ensisijaisista tavoitteista 35 oli uusia tai esitetty aiemmin keskipitkän aikavälin tavoitteina.

- 19.** Komissio otti vuonna 2007 käyttöön monivuotisen ohjeellisen suunnitteluasiakirjan. Se on laaja strategia-asiakirja, jossa on tarkoitus tuoda esiin ne keskeiset tavoitteet, jotka IPA-varoilla pitäisi saavuttaa seuraavien kolmen vuoden aikana. Monivuotinen ohjeellinen suunnitteluasiakirja on tärkeä väline, jonka avulla EU:n myöntämä rahoitus voitaisiin suunnata paremmin. Koska tiedot olivat pitkälle aggregoituja, asiakirja ei kuitenkaan ollut kovin yksityiskohtainen. Joidenkin osa-alueiden kohdalla siinä lähinnä toistettiin relevantit ensisijaiset liittymiskumppanuustavoitteet, ja yhdessä tapauksessa jopa yhdistettiin seitsemän ensisijaista tavoitetta yhdeksi kohdaksi ”uskonnonvapautteen liittyvän oikeus-suojan parantaminen”. Monivuotisessa ohjeellisessa suunnittelu-asiakirjassa ei siis määritelty liittymiskumppanuussopimukseen verrattuna EU-rahoituksen tavoitteita tarkemmin tai niin, että ne olisivat paremmin mitattavissa ja saavutettavissa.

HANKKEIDEN VALINTA

- 20.** Turkin viranomaiset ja komissio pohtivat hankkeiden valintaa yhdessä, ja hankkeet sisällytetään molempien osapuolten allekirjoittamaan rahoitussopimukseen sen jälkeen, kun komissio on hyväksynyt asianomaisen kansallisen ohjelman.
- 21.** Tilintarkastustuomioistuin arvioi, voidaanko valintaprosessilla varmistaa, että rahoitettavat hankkeet:
- a) kytkeytyvät suoraan ensisijaisiin liittymiskumppanuustavoitteisiin
 - b) sisältävät tarkasti määritellyjä tavoitteita ja mahdollistavat tuloksellisuuden seurannan
 - c) ovat hyvin suunniteltuja ja toteutettavissa.

HANKKEIDEN VALINTAPROSESSI TPA-VÄLINEEN YHTEYDESSÄ EI OLLUT RIITTÄVÄN TIUKKA

TPA-hankkeiden valinta ei perustunut ensisijaisiin liittymiskumppanuustavoitteisiin

- 22.** Tarvitaan vaikuttava prosessi, jolla varmistetaan, että hajautetun täytäntöönpanojärjestelmän myötä käyttöön otetun alhaalta ylösvälistä valintamenetelmän tuloksena kehitetään ja hyväksytään hankkeita, jotka on suunniteltu ensisijaisia liittymiskumppanuustavoitteita silmällä pitäen.

23. Tilintarkastustuomioistuimen toimittamassa tarkastuksessa, joka koski vuosien 2002–2004 kansallisiin ohjelmiin sisältyviä hankkeita, havaittiin, että käytössä ei tuolloin ollut tällaista prosessia. Lisäksi ilmeni, että 11 hankkeesta yksi⁸ ei vastannut mitään ensisijaista liittymiskumppanuustavoitetta. Kyseinen hanke oli selvästi hyödyllinen (ks. kohta 51 ja laatikko 5), mutta sen tarpeellisuutta ei lainkaan mainittu liittymiskumppanuussopimuksessa. Lisäksi yli sata muuta ensisijaista tavoitetta oli samaan aikaan jäänyt täysin hankkeetta. Neljän muun tarkastetun hankkeen⁹ tavoitteet ja sisältö eivät kytkeytyneet suoraan ensisijaisiin liittymiskumppanuustavoitteisiin.

⁸ Hanke koski kriminaalihuoltolaitoksen perustamista Turkin vankilauudistuksen yhteydessä tarjoamaan erilaisia palveluja oikeusviranomaisille ja vankeinhoitolaitokselle. Uudessa järjestelmässä rikoksentehtäville annettiin mahdollisuus suorittaa tuomionsa vaihtoehtoisesti vankilan ulkopuolella.

⁹ Rikostekniset käytännöt, sivistykselliset oikeudet, maantiekuljetukset ja Itä-Anatolian kehitysohjelma.

TPA-hankkeiden tavoitteet ja indikaattorit eivät olleet tarkoituksenmukaisia tuloksellisuuden seurannan näkökulmasta

24. Jokaisen kansalliseen ohjelmaan kuuluvan hankkeen osalta on laadittava kattava kuvaus, hankeselvitys. Siinä olisi tuotava esiin hanketavoitteet, tavoitellut tulokset ja objektiivisesti todennettavissa olevat indikaattorit sekä toteutuksen välitavoitteet.
25. Tilintarkastustuomioistuin tutki hankeselvityksiä tarkistaakseen, ovatko hanketavoitteet ja tavoitellut tulokset SMART-kriteerien mukaisia (tarkasti määritellyt, mitattavissa ja toteutettavissa olevat, relevantit ja ajallisesti määritetyt) ja noudattivatko hankkeiden tuloksellisuuden seurannassa käytettävät indikaattorit RACER-periaatteita (joiden mukaan indikaattoreiden on oltava merkitykselliset, hyväksytyt, uskottavat, helpot ja kestävät).
26. Tulosseurantajärjestelmä perustui hankeselvityksiin, mutta tilintarkastustuomioistuin totesi, että 11 hankkeesta vain kahden (*kuultajansuoja* ja *kriminaalihuoltolaitos* vuoden 2004 kansallisesta ohjelmasta) kohdalla tavoitteet noudattivat SMART-kriteereitä ja tulosindikaattorit olivat RACER-periaatteiden mukaiset. Esimerkiksi *kriminaalihuoltolaitosta* koskevassa hankeselvityksessä oli määritetty seitsemän indikaattoria, joilla voitiin mitata, millaisia vaikutuksia ehdonalaisella tuomiolla on verrattuna vankeusrangaistukseen.

27. Lähtötasoja – joihin edistymistä olisi voitu suhteuttaa – ei ollut määritetty, joten oli lähes mahdotonta arvioida, miltä osin hanketavoitteet oli saavutettu. **Laatikosta 1** käy ilmi, että *Itä-Anatolian kehitysohjelman* osatavoitteita olisi voitu mitata. Sen hankeselvityksessä ei kuitenkaan ollut määritetty indikaattoreita eikä mainittu lähtötasoja, joihin saavutuksia olisi voitu verrata, eikä asetettu päämääriä.

LAATIKKO 1

ITÄ-ANATOLIAN KEHITYSOHJELMA:

Itä-Anatolian kehitysohjelma, jonka arvo oli 45 miljoonaa euroa, koostui neljästä osasta. Niiden tavoitteet olivat:

Maatalous: Tuotantomahdollisuuksien, tulotason ja elämänlaadun parantaminen ohjelman kattamalla alueella maaseutuväestön ja maaseudun organisaatioiden piirissä. (Maatalouden tuotantomahdollisuuksia, tulotasoa jne. koskevia indikaattoreita tai lähtötietoja ei annettu.)

Pk-yritykset: Pienten ja keskisuurten yritysten toiminnan edistäminen: parannetaan pitkän aikavälin innovatiivista alueellista kehittämistä koskevien uusien menetelmien soveltamisvalmiuksia keskus- ja paikallistasolla. (Pk-yritysten toimintaa koskevia indikaattoreita tai lähtötietoja ei annettu.)

Matkailu: Alueen tekeminen tunnetuksi matkailukohteena kotimaassa ja ulkomailla sekä luonto- ja historiallisten kohteiden säilyttäminen. (Kotimaan- tai ulkomaanmatkailijoiden määrää koskevia indikaattoreita tai lähtötietoja ei annettu.)

Yhteiskunnan kehittäminen: Edistetään naisten mahdollisuuksia parantaa lukutaitoaan ja osallistua tuloa tuottavaan toimintaan. (Naisten osuutta koskevia indikaattoreita tai lähtötietoja ei annettu.)

TPA-hankkeiden toteutettavuutta ei otettu riittävällä tavalla huomioon

- 28.** Kun hanketavoitteet on määritelty, on vielä eriteltävä hankkeen edellyttämät laitteet, tilat, toimet ja toiminnot. Tarkastetuista 11 hankkeesta ainoastaan kahdessa tarpeet eriteltiin kattavasti: nämä olivat vuoden 2002 kansalliseen ohjelmaan sisältyvä *meriturvallisuutta* koskeva hanke ja vuoden 2004 kansalliseen ohjelmaan kuuluva *verohallintoa* koskeva hanke. Yhdeksään muuhun hankkeeseen liittyvät erittelyt olivat eriasteisesti puutteellisia.
- 29.** Esimerkiksi *kasvinsuojelusäännöstöä*¹⁰ koskevan hankkeen yhteydessä ei ollut riittävällä tavalla otettu huomioon sitä, että Turkin viranomaisten olisi annettava tiloja hankkeen käyttöön. Täysin uusien rakennusten ja työskentelykäytäntöjä koskevien huomattavien muutosten tarve todettiin vasta, kun hanke oli jo käynnistetty. Kyseistä suurta työmäärää ei voitu toteuttaa hankkeen määrärahojen ja aikataulun rajoissa. Tästä seurasi, ettei laboratorio saanut hankkeella tavoiteltua hyväksyntää, vaikka EU:n rahoittamat laitteet toimitettiin ja koulutus järjestettiin suunnitelmien mukaisesti.

¹⁰ *Kasvinsuojelusäännöstöä* koskevalla hankkeella pyrittiin lähentämään Turkin säännöksiä kasvien terveyttä koskeviin EU-säännöksiin ja -käytäntöihin.

HANKKEIDEN VALINTAPROSESSI PARANI IPA-VÄLINEEN MYÖTÄ

- 30.** Tilintarkastustuomioistuimen tarkasti vuoden 2007 kansallista ohjelmaa koskevan hankkeiden valintaprosessin ja havaitsi, että komissio oli alkanut tehdä järjestelmällisiä ja dokumentoituja tarkistuksia kunkin hanke-ehdotuksen osalta ennen hankkeen mahdollista sisällyttämistä ohjelmaan.
- 31.** Varhaisessa vaiheessa tarkistettiin muun muassa se, että hanke vastasi monivuotisessa ohjeellisessa suunnitteluasiakirjassa ja liittymiskumppanuussopimuksessa mainittua ensisijaista tavoitetta. Hanke-ehdotus hylättiin, jos sen ei voitu todeta kytkeytyvän ensisijaisiin tavoitteisiin.

- 32.** Komissio totesi myös, että indikaattoreita on syytä kehittää, jotta hanketavoitteiden saavuttamista voidaan mitata paremmin, ja alkoi tehdä indikaattoreiden laatua koskevia tarkastuksia. Edunsaajille annettiin ohjeita siitä, miten määrittää selkeitä tavoitteita sekä indikaattoreita tavoitteiden mittaamista varten.
- 33.** Lisäksi komissio velvoitti Turkin viranomaiset valmistelemaan jokaisen hankkeen osalta tarpeidenarvioinnin tai toteutettavuustutkimuksen. Komissio myös tarkisti, että kyseiset selvitykset oli laadittu. Komissio suosittelee, että investointihankkeista laaditaan taloudellinen arvio (yleensä kustannus-hyötyanalyysi). Lisäksi komissio edellytti, että ehdotettujen hankkeiden tavarahankinnoista tehdään markkinatutkimus, jossa arvioidaan laitteiden todellinen tarve ja tarvittava määrärahojen määrä. Komissio antoi Turkin viranomaisille ohjeita selvitysten laatimista varten.
- 34.** Tilintarkastustuomioistuimen analyysi osoitti, että vaikka näitä uusia toimenpiteitä oli sovellettu vuoden 2007 kansallisen ohjelman yhteydessä, niiden toteuttamista voitaisiin vielä parantaa. Hanke-ehdotuksia ei arvioitu siitä näkökulmasta, kuinka vaikuttavasti ja tehokkaasti niillä todennäköisesti *saavuttaisiin* asianomaiset ensisijaiset tavoitteet. Tällainen arviointi kuitenkin mahdollistaisi eri vaihtoehtojen tarkoituksenmukaisen vertailun ja sen, että valituksi tulisivat ne hankkeet, joiden vaikutus todennäköisesti on suurin.
- 35.** Uusien toimenpiteiden ansiosta komissio voi oletettavasti valita hankkeita tavalla, joka vähentää vuosien 2002–2004 kansallisiin ohjelmiin kuuluneita hankkeita koskevassa tarkastuksessa havaittuja ongelmia. Parannusten merkitystä voidaan kuitenkin arvioida täysimääräisesti vasta, kun vuoden 2007 kansalliseen ohjelmaan sisältyvät hankkeet on viety päätökseen (vuonna 2012).

HAJAUTETTU TÄYTÄNTÖÖNPANOJÄRJESTELMÄ

- 36.** Hajautettu täytäntöönpanojärjestelmä muodostaa lainsäädännöllisen ja hallinnollisen kehyksen, jonka mukaisesti Turkin viranomaiset hallinnoivat EU-rahoitteisia hankkeita komission valvonnassa. Hallinnointia varten tarvitaan tarkoituksenmukaiset ja riittävät resurssit varustetut hallintoelimet: EU-asioista vastaava pääsihteeristö sekä varainhoidosta ja sopimuksista vastaava keskusyksikkö (ks. kohta 5). Lisäksi edunsaajalla on oltava tarvittavat valmiudet toteuttaa hankkeet.

- 37.** Tilintarkastustuomioistuon arvioi, onnistuttiinko hajautetun täytäntöönpanojärjestelmän avulla hallinnoimaan hankkeita niin, että:
- vuosien 2002–2004 kansallisiin ohjelmiin sisältyvät tarkastetut hankkeet oli toteutettu oikea-aikaisesti
 - tavoitellut tuotokset oli saatu aikaan ja seuraukset ovat todennäköisesti kestäviä.

TARKASTETTUJA HANKKEITA EI OLLUT KYETTY TOTEUTTAMAAN HAJAUTETUN TÄYTÄNTÖÖNPANOJÄRJESTELMÄN AVULLA OIKEA-AIKAISESTI, MUTTA MYÖHEMMIN ON RYHDYTTY KORJAAVIIN TOIMIIN

- 38.** Komissio arvioi hajautetun täytäntöönpanojärjestelmän rakenteen ja henkilöstötilanteen perusteella vuonna 2003, että järjestelmän valmiudet olivat riittävät, ja antoi hyväksyntänsä sille, että TPA-välinettä toteutettaisiin järjestelmän mukaisesti. Hajautettuun täytäntöönpanojärjestelmään oli kuitenkin käytännössä osoitettu liian vähän pätevää ja tehtävään koulutettua henkilöstöä käsittelemään vuosien 2002–2004 kansallisten ohjelmien yhteydessä hyväksytyjä hankkeita ja varoja, joita molempia oli huomattava määrä (ks. *laatikko 2*). Tästä huolimatta komissio hyväksyi joka vuosi rahoitukseltaan ja hankemäärältään mittavampia kansallisia ohjelmia (ks. taulukko 1).

LAATIKKO 2

ESIMERKKITAPAUKSIA, JOISSA HAJAUTETTUUN TÄYTÄNTÖÖNPANOJÄRJESTELMÄÄN OSOITETUN HENKILÖSTÖN RIITTÄMÄTTÖMYYS JA KOKEMUKSEN PUUTE AIHEUTTIVAT VIIVÄSTYKSIÄ

Maantiekuljetuksiin liittyvä hanke, joka sisältyi vuoden 2004 kansalliseen ohjelmaan

Tekniset eritelmät laadittiin vuoden 2004 lopulla, mutta henkilöstöpulan vuoksi varainhoidosta ja sopimuksista vastaava keskusyksikkö pystyi esittämään kommenttinsa vasta seitsemän kuukauden kuluttua. Tarjouskilpailuasiakirjojen saaminen valmiiksi ja hyväksyminen kesti kaikkiaan yli puolitoista vuotta.

Kasvinsuojelusäännöstöä koskeva hanke, joka sisältyi vuoden 2002 kansalliseen ohjelmaan

Tekniseen apuun liittyvien sopimusten valmisteleminen vei kaikkiaan vuoden, ja niistä laadittiin kymmenen versiota, koska edunsaajalla ei ollut kokemusta tällaisten sopimusten laatimisesta. Tekninen apu viivästyi tämän vuoksi noin 11 kuukautta.

- 39.** Varainhoidosta ja sopimuksista vastaava keskusyksikkö purki hankeruuhkaa asettamalla etusijalle vanhempiin hankkeisiin liittyvät tarjouskilpailut ja sopimukset, jotta sopimusten tekemiselle asetetut määräajat eivät ylittyisi ja EU:n tuki jäisi saamatta. Tästä seurasi, että kuluvan vuoden hankkeet eivät edenneet suunnitellusti, mikä johti systemaattisiin viivästyksiin¹¹. Niin ollen TPA-välineen vuosien 2002–2005 kaikkien kansallisten ohjelmien toteutusvaihetta oli pidennettävä vuodella. Myös osalle vuoden 2006 kansallisesta ohjelmasta oli annettava jatkoaikaa.
- 40.** Tilintarkastustuomioistuin totesi, että 11 tarkastetusta hankkeesta, jotka kuuluivat vuosien 2002–2004 kansallisiin ohjelmiin, seitsemää ei kyetty toteuttamaan hajautetun täytäntöönpanojärjestelmän avulla oikea-aikaisesti ja loppujen neljän hankkeen kohdalla siinä onnistuttiin vain osittain.
- 41.** Hankkeen toteuttamisen ensimmäinen vaihe on tarjouskilpailun järjestäminen, johon voidaan ryhtyä, kun komissio on hyväksynyt kansallisen ohjelman. Tarkastetuista hankkeista seitsemän ei tarkastusajankohtana vielä ollut valmiita tarjouskilpailua varten: edunsaajaministeriö ei ollut valmistellut hankemäärityä ja muita asiakirjoja riittäväällä tavalla, niin että sopivien sopimuspuolten löytämiseksi tarvittavat tarjouskilpailuilmoitukset olisi voitu julkaista. Esimerkiksi vuoden 2004 kansallisen ohjelman yhteydessä *tullin nykyaikaistamista ja sivistyksellisiä oikeuksia* koskevien hankkeiden hyväksymisestä kului 17 kuukautta ennen kuin tarjouskilpailut järjestettiin.

¹¹ Tilintarkastustuomioistuimen aiemmissa kertomuksissa on tuotu esiin vastaavanlaisia ongelmia liittymistä valmistelevan tuen yhteydessä: Erityiskertomus nro 12/2008 liittymistä edeltävä rakennepoliittikan väline (ISPA) kaudella 2000–2006 Erityiskertomus nro 4/2006 Phare-investointihankkeista Bulgariassa ja Romaniassa Erityiskertomus nro 5/2004 ehdokasmaita rakennerahastojen hallinnointiin valmistelevasta Phare-tuesta Erityiskertomus nro 6/2003 twinning-toiminnasta pääasiallisena instituutioiden kehittämisen keinona ehdokasmaissa.

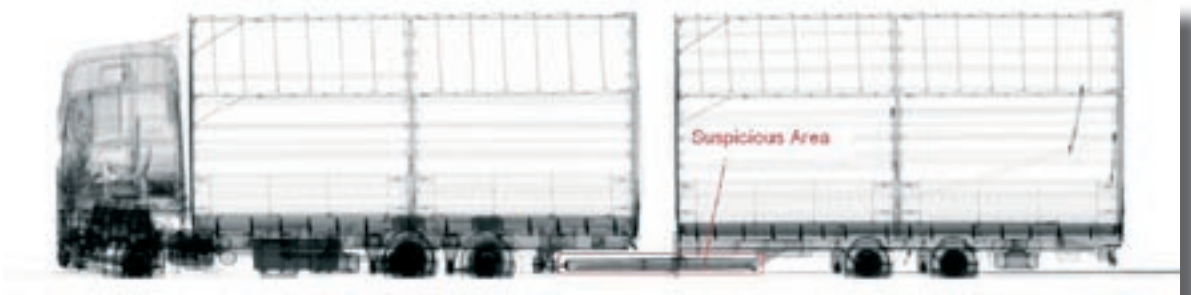
LAATIKKO 3

TULLIN NYKYAIKAISTAMISTA KOSKEVA HANKE, JOKA SISÄLTYY VUODEN 2004 KANSALLISEEN OHJELMAAN

Vuoden 2004 kansallinen ohjelma hyväksyttiin tammikuussa 2005. Ajoneuvoja ja laitteita (mm. röntgenlöpivalaisulaitteita) koskeva hankintailmoitus julkaistiin vasta 31. elokuuta 2006 ja sopimus tehtiin viimeisenä mahdollisena päivänä, 30. marraskuuta 2006. Kaksi hankintojen eristä oli peruutettava, koska tarjoukset eivät vastanneet eritelmiä. Koska tarjouskilpailua ei enää ehditty käynnistää uudelleen, viivästyksistä johtivat noin 3,7 miljoonan euron peruuntumiseen (21 prosenttia laitteisiin tarkoitetuista määrärahoista, joiden kokonaismäärä oli 18 miljoonaa euroa). Komission oli myönnettävä hankkeen toteutukseen vuoden jatkoaika (30. marraskuuta 2008 asti), jotta hankkeen jäljellä oleva osa voitiin saada valmiiksi.

42. Sopimustentekovaiheeseen kuuluu tarjousten tutkiminen, sopimuspuolen valitseminen ja sopimuksen allekirjoittaminen. Tästä huolehtii pääasiassa varainhoidosta ja sopimuksista vastaava keskusyksikkö. Ainoatakaan tarkastusotokseen sisällynttä tavarahankintasopimusta ei ollut tehty aikataulussa. Tarjouskilpailujen tai sopimusten viivästyminen johtaa siihen, että hanke-toimien toteuttamiseen on käytettävissä vastaavasti vähemmän aikaa. Tällä puolestaan oli merkittävä vaikutus eräisiin hankkeisiin (ks. **laatikko 3**).

Kuva 2: Tullin nykyaikaistamista koskevaa hanketta varten EU myönsi varoja läpivalaisulaitteiden hankkimiseen satamiin ja rajavartioasemille. Laitteilla tutkitaan ajoneuvoja laittoman ihmiskaupan, huumeiden ja aseiden varalta.



Lähde: Turkin tulliviranomaiset.

Kuva 3: EU:n rahoittamilla läpivalaisulaitteilla havaittiin epäilyttäviä pakkauksia.



Lähde: Turkin tulliviranomaiset.

- 43.** Koska varainhoidosta ja sopimuksista vastaavan keskusyksikön henkilöstöpulasta oli aiheutunut ongelmia, komissio hyväksyi vuosien 2005 ja 2006 kansalliset ohjelmat sillä ehdolla, että keskusyksikön henkilöstömäärää lisätään. Vuoden 2005 kansallisen ohjelman kohdalla hyväksymisen ehtona oli keskusyksikön henkilöstömäärän kasvattaminen 80:een ja vuoden 2006 kansallisen ohjelman kohdalla sataan.
- 44.** Pientääkseen riskejä, joita aiheutuu sopimusten tekemisestä viime hetkellä, komissio alkoi asettaa määräaikoja välitavoitteiksi vuoden 2005 kansallisen ohjelman yhteydessä. Parempia tuloksia tällä toimintatavalla saatiin kuitenkin vuoden 2006 kansallisen ohjelman kohdalla, mikä tosin johtui myös siitä, että käsiteltäviä sopimuksia oli vähemmän (ks. **taulukko 3**).
- 45.** Vuoden 2007 kansallisen ohjelman yhteydessä hankkeiden valintamenettelyyn sisällytettiin lisäksi uusia tarkastuksia (ks. kohta 30), joilla pyrittiin vähentämään viiveitä. Edunsaajan valmiudet hyödyntää apu arvioitiin ja hankkeen valintamenettelyn lopussa tarkistettiin hankkeen "kypsyys", jotta voitiin varmistua siitä, että hanke oli heti valmis toteutettavaksi.

TAULUKKO 3

SOPIMUSTEN TEKEMINEN

Kansallinen ohjelma	Sopimuksen tekemisen määräaika	Sopimusten kokonaismäärä	Viimeisen kuukauden aikana tehdyt sopimukset	
2002	30.11.2004	351	287	82 %
2003	30.11.2005	501	454	91 %
2004	30.11.2006	752	688	91 %
2005	30.11.2007	604	470	78 %
2006	30.11.2008	378	85	22 %

- 46.** Komissio otti myös käyttöön uusia menettelyjä, joissa annettiin varainhoidosta ja sopimuksista vastaavan keskusyksikön päällikön tehtäväksi varmistaa, että edunsaajaministeriöillä on tarvittavat valmiudet – ja henkilöstö – hankkeiden toteuttamista varten. Edunsaajaministeriöiden laadittua itsearviointeja keskusyksikön päällikkö onkin vuoden 2007 kansallisesta ohjelmasta lähtien myöntänyt ”pienoisakkreditoiteja”.
- 47.** Koska edellä kuvattu prosessi oli tarkastuksen aikaan edelleen käynnissä, toimenpiteen vaikutuksia ei vielä ole mahdollista arvioida. Komissio on kuitenkin jo havainnut, että edunsaajille ei annettu selkeitä ohjeita ja että varainhoidosta ja sopimuksista vastaavalla keskusyksiköllä ei ollut käytössä menettelyjä, joiden avulla itsearviointeja olisi voitu tyydyttävästi testata.

TARKASTETUILLA HANKKEILLA TAVOITELLUT TUOTOKSET SAAVUTETTIIN LOPULTA JA TULOSTEN ARVIOIDAAN TODENNÄKÖISESTI OLEVAN KESTÄVIÄ

- 48.** Hankkeissa resursseilla (panoksilla) saadaan aikaan tuotoksia ja saavutetaan tavoitteita (tavoitellut tulokset ja seuraukset). Nämä termit on määritelty **laatikossa 4**.

LAATIKKO 4

HANKKEEN TUOTOKSIA JA TAVOITTEITA KOSKEVAT MÄÄRITELMÄT

Tuotos — Se, mikä suoraan tuotetaan tai saavutetaan hanketta varten myönnettyillä varoilla. Esimerkiksi laboratoriolaitteiden hankkiminen (*kasvinsuojelusuunnostö*) tai koulutuksen järjestäminen (*Itä-Anatolian kehitysohjelma*).

Tulos — Hankkeen toteuttamisen aiheuttamat välittömät muutokset. Esimerkiksi laboratoriolaitteiden käyttäminen kasvien testaamiseen tautien varalta tai se, että joukko naisia on oppinut uusia taitoja osallistumalla kurssille.

Vaikutus — Pitkäaikaiset seuraukset, jotka ovat havaittavissa hankkeen päättymisen jälkeen. Esimerkiksi kasvitautien väheneminen tai naisten parantuneet mahdollisuudet osallistua tuloa tuottavaan toimintaan.

Seuraus — Tulokset ja vaikutukset.

Tavoite — Määritelmä tukitoimenpiteen odotetuista seurauksista.

49. Kuten kohdissa 24–27 on kuvattu, hankkeille ei ollut asetettu SMART-tavoitteita eikä indikaattoreita, joten komissio ei kyennyt osoittamaan, missä määrin tällä hankkeiden hallinnointitavalla oli saavutettu asetetut tavoitteet. Tilintarkastustuomioistuimen arvio koskee siis vain sitä, voitiinko saada näyttöä siitä, että hankkeilla oli saavutettu tavoitellut *tuotokset*. Arvio perustuu seurantakeromusten läpikäyntiin, kaikissa 11 keskeisessä edunsaajaministeriössä tehtyihin haastatteluihin ja 19 tarkastuskäyntiin, jotka tilintarkastustuomioistuimen tarkastajat tekivät paikan päälle saadakseen näyttöä tuotoksista.

¹² *Meriturvallisuus* (vuoden 2002 kansallinen ohjelma), *tullin nykyaikaistaminen* (vuoden 2004 kansallinen ohjelma) ja *kriminaalihuoltolaitos* (vuoden 2004 kansallinen ohjelma).

50. Tilintarkastustuomioistuin ei havainnut merkittäviä puutteita hankkeiden tuotosten aikaansaamisessa: tarkastettuihin sopimuksiin liittyvistä 11 hankkeesta kolmessa¹² tavoitellut tuotokset olivat toteutuneet täysimääräisesti ja lopuissa kahdeksassa hankkeessa suurelta osin (ks. **taulukko 4**). Havaitut vähäiset ongelmat johtuivat hankesuunnittelun ja valintavaiheen puutteista (ks. kohdat 20–29) sekä tarjouskilpailujen ja sopimusten viivästy- misestä.

TAULUKKO 4

TUOTOKSET JA KESTÄVYYS

	Hanke										
	Meriturvallisuus	Kasvinsuojelusäännöstö	Rikostekniset käytännöt	Sivistykselliset oikeudet	Kuluttajansuoja	Biosidit ja vesi	Tullin nykyaikaistaminen	Verohallinto	Maantiekuljetukset	Kriminaalihuoltolaitos	Itä-Anatolian kehitys-ohjelma
Tuotokset aikaansaatiin, ja ne edistävät tavoitteiden saavuttamista	K	/	/	/	/	/	K	/	/	K	/
Hanke on todennäköisesti kestävä	K	E	Y	/	/	/	/	K	/	K	/

Kriteerit:

K = täyttyvät kaikilta osin; **/** = täyttyvät suurimmalta osin; **E** = eivät täyty.

51. Hankkeen katsotaan olevan kestävä, jos sillä saadaan aikaan tuloksia ja vaikutuksia vielä EU-rahoituksen loputtua. Tilintarkastustuomioistuimien arvioi hankkeiden valmistumisajankohdan huomioon ottaen, että 11 tarkastetusta hankkeesta kymmenessä tulokset ovat todennäköisesti kestäviä (ks. **taulukko 4**). Ainoa poikkeus on vuoden 2002 kansalliseen ohjelmaan kuulunut *kasvinsuojelusään-
nöstöä* koskeva hanke. Vaikka hankkeella aikaansaatiin useimmat tavoitelluista tuotoksista, sen kestävydestä ei ole varmuutta, koska sillä ei ole saatu hyväksyntää (ks. kohta 29), laboratorioissa ei ollut riittävästi henkilöstöä eikä laboratoriolaitteiden toimittaja huoltanut laitteita sopimuksen mukaisesti.
52. Lisäksi hankkeilla on suuremmat mahdollisuudet olla kestäviä, jos edunsaajien sitoutumisaste on korkea (kuten käy ilmi **laatikosta 5**). Sitoutuminen lisääntyy, jos edunsaajat tuntevat olevansa aktiivisesti mukana prosessissa: kun he esimerkiksi ovat ehdottaneet hanketta, osallistuneet suunnitteluun, hallinnoineet toteutusta ja uskovat hyötyvänsä hankkeen jatkumisesta. Turkissa sitä todennäköisyyttä, että nämä ehdot täyttyvät, lisää hajautettu täytäntöönpanojärjestelmä, jossa hankkeet määritellään ”alhaalta ylös” ja edunsaajat hallinnoivat hankkeiden toteuttamista. Sitoutuminen on toki vain yksi monista kestävyteen vaikuttavista tekijöistä, mutta tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että kestävyydelle suotuisat olosuhteet – sitoutuminen hankkeisiin ja suunniteltujen tuotosten aikaansaaminen – olivat olemassa.

LAATIKKO 5

VUODEN 2004 KANSALLISEEN OHJELMAAN KUULUVA KRIMINAALIHUOLTOLAITOSTA KOSKEVA HANKE

Tekninen apu – joka oli hankkeen ehdottomasti tärkein osatekijä – toteutettiin tehokkaasti ja ajallaan. Toimistolaitteiden hankkiminen kuitenkin viivästyi: hankintailmoitus julkaistiin yli 17 kuukautta hankeselvityksessä mainittua myöhemmin. Viivästyksen vaikutus jäi vähäiseksi, sillä Turkin oikeusministeriö hankki kansallisilla varoilla laitteita, jotta kriminaalihuoltolaitoksen toimistot voitiin ottaa käyttöön.

TULOSELLISUUDEN SEURANTA JA ARVIOINTI

- 53.** Tuloksellisuutta on seurattava ja arvioitava, jotta päättäjille voidaan antaa heidän tarvitsemansa tiedot ja jotta varainhoidon voidaan osoittaa olleen moitteetonta. Tilintarkastustuomioistuin tutki, oliko komissiolla käytössä vakaa vertailuperusta, johon se voi suhteuttaa hankkeiden toteutuksen sekä arvioida tavoitteiden saavuttamista ja EU-rahoitusta saaneiden hankkeiden vaikutusta ensisijaisten liittymiskumppanuustavoitteiden näkökulmasta.

TOTEUTUKSEEN LIITTYVISTÄ ONGELMISTA EI AINA RAPORTOITU

- 54.** Hajautetussa täytäntöönpanojärjestelmässä seurattiin säännöllisten kokousten ja seurantakertomusten avulla, etenivätkö hankkeet suunnitellusti.
- 55.** Kunkin hankkeen edunsaaja toimi puheenjohtajana kokouksissa, joiden tarkoituksena oli seurata hankkeen edistymistä ja ratkaista toteutuksen aikana ilmeneviä ongelmia. Komission, varainhoidosta ja sopimuksista vastaavan keskusyksikön ja EU-asioista vastaavan pääsihteeristön edellytettiin osallistuvan kokouksiin, jotta ne voivat vaihtaa ajantasaisia tietoja hankkeesta. Kokouspöytäkirjoja ei aina ollut laadittu, mutta tilintarkastustuomioistuin tutki pienen otoksen niitä pöytäkirjoja, joita tarkastettavien hankkeiden osalta oli saatavilla. Otoksesta kävi ilmi, että päivittäiseen toteutukseen liittyviä ongelmia yksilöitiin ja jatkotoimenpiteistä päätettiin, mutta eräitä tärkeitä kysymyksiä ei dokumentoitu. EU-asioista vastaavan pääsihteeristön tehtävänä on tarkkailla, kuinka hankkeiden toteuttaminen edistyy, ja suositella tarvittaessa yhteiselle seurantakomitealle korjaavia toimenpiteitä. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi kuitenkin, että EU-asioista vastaava pääsihteeristö ei ollut edustettuna ainoassakaan otokseen kuuluneessa kokouksessa.

- 56.** Hajautetussa täytäntöönpanojärjestelmässä tuotettiin kahdenlaisia hankkeiden seurantakertomuksia. Yksi oli varainhoidosta ja sopimuksista vastaavan keskusyksikön kuukausiraportti tarjouskilpailuista, sopimuksista ja maksuista. Nämä raportit lähetettiin komission lähetystyöhön, joka tarkisti, että suunnitelmia oli noudatettu asianmukaisesti, sekä rahoituksesta vastaavalle komission yksikölle, joka tarkisti rahoituksen. Toisen kertomustyyppin muodostivat edunsaajien puolivuositain EU-asioista vastaavalle pääsihteeristölle esittämät raportit hanketoimien toteuttamisesta. Tilintarkastustuomioistuimien havaitseminen kuitenkin, että useita hankkeiden toteuttamiseen liittyviä merkittäviä viivästyksiä ja ongelmia ei mainittu raporteissa (ks. **taulukko 5**).
- 57.** Raporttien avulla edistymistä olisi voitu verrata välitavoitteisiin, jotka oli asetettu hankeselvityksissä jokaista toteutusvaihetta varten. Näin kuitenkin tehtiin ainoastaan hankkeen käynnistämisen ja päättämispäivinä; välitavoitteiden saavuttamisajankohdasta ei raportoitu. Niin ollen hankkeen päättyessä ei ollut olemassa kattavia tietoja siitä, miltä osin toteuttaminen oli sujunut suunnitelmien mukaan.

TAULUKKO 5
PUUTTEITA, JOITA EI MAINITTU EDUNSAAJAN LAATIMISSA HANKKEIDEN SEURANTAKERTOMUKSISSA, JA TOTEUTETUT JATKOTOIMET

<i>Biosidit ja vesi</i>	Laboratoriotiloihin liittyviä puutteita ei mainittu edunsaajan seurantakertomuksessa, mutta EU:n konsultti toi ne esiin neljännesvuositaisessa kertomuksessaan. Edunsaaja toteutti korjaavia toimia (Turkin myöntämien varojen turvin), ja hanke onnistuttiin saamaan päätökseen.
<i>Kasvisuojelusäännöstö</i>	Tarkastajat totesivat, että toimitetut laboratoriolaitteet olivat epätarkoituksenmukaiset ja laboratoriotilat riittämättömät (ks. kohdat 29 ja 51, laatikko 2 ja taulukko 4). Edunsaaja kunnosti tiloja yhdessä kohteessa komission edustajien käytyä paikalla.
<i>Tullin nykyaikaistaminen</i>	Edunsaaja ei maininnut kertomuksessaan, että röntgenlöpivalaisulaitteiden asentaminen viivästyi sen vuoksi, että edunsaaja ei ollut suunnitellut rakentavansa alustaa löpivalaisulaitetta varten. Edunsaaja kuitenkin rahoitti alustan lopulta itse.

- 58.** Ulkopuolinen yritys, jonka kanssa komissio oli tehnyt sopimuksen, laati vuosittain väliarviointeja yhteistä seurantakomiteaa varten. Arvioinneissa esitettiin yhteenvedo kaikista käynnissä olevista hankkeista (jotka siis olivat toteutusvaiheessa viimeisenä arvioinnin kattamana päivänä). Niiden tarkoituksena oli tarkastella kunkin hankkeen toteutusta relevanttiuden, tehokkuuden sekä todennäköisen vaikuttavuuden, kestävyys ja oletettavien vaikutusten näkökulmasta. Arviointi tapahtui pääasiassa hajautetun täytäntöönpanojärjestelmän seurantakertomusten sekä haastattelujen perusteella. Lisäksi laadittiin kokonaisselvitys, jossa esitettiin suosituksia hajautettuun täytäntöönpanojärjestelmään liittyvien järjestelmien toimivuuden ja ohjelmoinnin parantamiseksi. Yhteinen seurantakomitea teki suositusten perusteella useita päätöksiä.
- 59.** Väliarviointit olivat vuosittaisia eivätkä koskeneet päättyneitä hankkeita, joten niissä esitetyt tiedot eivät olleet tulohajautuksen kannalta riittävän oikea-aikaisia eivätkä kattavia. Hajautetun täytäntöönpanojärjestelmän seurantakertomuksissa havaittiin lisäksi puutteita ja saatavissa olevia tietoja ei ollut aggregoitu riittävästi. Tästä syystä ei ollut olemassa käyttökelpoisia seurantatietoja siitä, missä vaiheissa viiveitä ilmeni ja miten pitkiä viiveet olivat. Niin ollen varainhoidosta ja sopimuksista vastaavan keskusyksikön vuotuisen työ määrän aikatauluttamista varten ei ollut käytettävissä kattavia, luotettavia ja oikea-aikaisia hallintatietoja, joiden avulla olisi voitu minimoida sekä pullonkaulojen esiintyminen että töiden ruuhkautuminen ja jotka olisivat mahdollistaneet nopean puuttumisen tilanteeseen, jos välitavoitteita ei saavutettu.

HANKKEIDEN TULOSTEN ARVIOIMISEKSI EI OLLUT KÄYTETTÄVISSÄ RIITTÄVÄSTI KOKONAISTASON TIETOJA

- 60.** Niiden hanketavoitteiden ja indikaattoreiden määrittelyyn liittyvien puutteiden lisäksi, jotka on yksilöity kohdissa 24–27, havaittiin, että hankeselvityksissä mainittuja tulosindikaattoreita ei ollut hyödynnetty seurantakertomuksissa kymmenessä 11 tarkastetusta hankkeesta. Tähän joukkoon kuuluu myös kaksi hanketta, joita varten oli kehitetty yksityiskohtaisia indikaattoreita (ks. kohta 26). Komissiolla ei siis ollut tietoja siitä, miten hyvin hanketavoitteet oli onnistuttu saavuttamaan.

- 61.** Hankkeiden tulokset ja vaikutukset ilmenevät monesti vasta jonkin ajan kuluttua loppumaksusta. Ne ovat kuitenkin olennaisia tekijöitä, joiden perusteella menojen vaikuttavuutta arvioidaan. Hankkeista ei laadittu loppuraporttia, joten komissiolla ei ollut käytössä järjestelmää, jolla se olisi hankkeen päättyessä kerännyt tietoja hankeselvityksissä mainittujen indikaattoreiden osalta. Hankkeiden kestävyyttä ja tavoitteiden saavuttamista loppumaksun jälkeen koskevaa seuranta- ja raportointia varten ei ollut menettelyjä.
- 62.** EU on myöntänyt Turkille liittymistä valmistelevaa tukea kuuden vuoden ajan. Tänä aikana ei ole ollut olemassa järjestelmää, jolla olisi jälkeinpäin arvioitu yksittäisiä hankkeita tai ohjelman kokonaisvaikuttavuutta ensisijaisten liittymiskumppanuustavoitteiden saavuttamisen ja Turkin EU-jäsenyyden etenemisen kannalta.
- 63.** Koska liittymistä valmistelevan rahoitustuen useimmat strategiset tavoitteet eivät olleet tarkasti määriteltyjä, mitattavissa eivätkä asetetuissa aikarajoissa saavutettavissa olevia, menojen vaikuttavuuden, siis esimerkiksi kustannustehokkuuden, seurannalle ei ollut riittävää perustaa.

PÄÄTELMÄT JA SUOSITUKSET

64. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi puutteita tavassa, jolla komissio hallinnoi Turkin liittymistä valmistelemaa tukea TPA-kaudella. Komissio on myöhemmin pyrkinyt parantamaan menettelyjä IPA-välineen yhteydessä, mutta muutosten vaikuttavuutta voidaan arvioida vasta tulevaisuudessa. Rahoittamisen ensisijaisten tavoitteiden määrittelyä ja vaikuttavuutta koskevaa arviointia on edelleen parannettava.

VARMISTIKO EUROOPAN KOMISSIO, ETTÄ EU:N TUKEA OHJATAAN HANKKEISIIN, JOILLA PARHAITEN EDISTETÄÄN ENSISIJAINEN LIITTYMISKUMPPANUUSTAVOITTEIDEN SAAVUTTAMISTA?

65. Käytössä ei ollut mekanismeja, jolla olisi huolehdittu siitä, että ehdotetut ja valitut hankkeet edustavat ensisijaisten liittymiskumppanuustavoitteiden kannalta EU-varojen parasta käyttöä.
66. Liittymiskumppanuuden yhteydessä on asetettu lukuisia ensisijaisia tavoitteita, joilla Turkin EU-jäsenyyttä valmistellaan. EU:n tuen tarkoituksena on täydentää Turkin omia ponnisteluja näiden ensisijaisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Havaittavissa ei ollut selkeää tavoitehierarkiaa, joka olisi perustunut liittymiskumppanuussopimukseen ja jatkunut vuotuisten kansallisten ohjelmien ja hyväksytyjen hankkeiden kautta aina hankkeiden yksittäisiin osatekijöihin ja hankkeisiin saakka. Niiden ensisijaisten tavoitteiden valitsemiseksi, joihin EU:n tukea olisi ohjattava, ei ollut täsmällisiä kriteereitä ja tarkkaan harkittua määrittelykehystä. Tuen tavoitteet eivät olleet tarkasti määriteltyjä ja mitattavissa ja saavutettavissa olevia eivätkä aikarajat olleet realistisia.
67. Näin ollen tuloksellisuuden seurannalle ei ollut tarkoituksenmukaista lähtökohtaa.
68. Hankkeiden valintamenettelyjä parannettiin huomattavasti IPA-välineen yhteydessä, mutta hanke-ehdotuksia ei edelleenkään arvioitu siitä näkökulmasta, kuinka vaikuttavasti ja tehokkaasti niillä todennäköisesti saavutettaisiin niissä mainitut strategiset tavoitteet. Tällainen arviointi kuitenkin mahdollistaisi eri vaihtoehtojen tarkoituksenmukaisen vertailun ja sen, että valituksi tulisivat ne hankkeet, joiden vaikutus todennäköisesti on suurin.

STRATEGISIA TAVOITTEITA KOSKEVA SUOSITUS

Komission olisi parannettava ohjelmointia kehittämällä vakaa metodologia, jolla määritettäisiin ne strategiset tavoitteet, joihin EU:n rahoitustukea eniten tarvitaan. Metodologian ansiosta pitäisi voida selvästi osoittaa, mikä on se EU:n tukitoimien logiikka, jolla jokainen strateginen tavoite pyritään saavuttamaan.

TOIMINSELVITYKSIÄ KOSKEVA SUOSITUS

Komission olisi määriteltävä liittymistä valmistelevaa rahoitustukea koskevalle ohjelmalle tarkat tavoitteet ja sisällytettävä nämä alustavan talousarvioesityksen yhteydessä esitettävään toimintaselvitykseen.

HANKE-EHDOTUKSIA KOSKEVA SUOSITUS

Komission olisi kannustettava Turkin viranomaisia laatimaan hanke-ehdotuksia, joiden avulla EU:n rahoituksen yhteydessä asetetut strategiset tavoitteet voidaan saavuttaa realististen määräaikojen puitteissa.

VARMISTIKO EUROOPAN KOMISSIO, ETTÄ HAJAUTETULLA TÄYTÄNTÖÖNPANOJÄRJESTELMÄLLÄ SAAVUTETAAN HANKETUOTOKSET JA -TAVOITTEET OIKEA-AIKAISESTI?

69. Vaikka komissio oli antanut hyväksyntänsä hajautettuun täytäntöönpanojärjestelmään kuuluville elimille, näissä oli liian vähän henkilöstöä vuosien 2002–2004 kansallisten ohjelmien aikana. Siksi ne eivät kyenneet oikea-aikaisesti toteuttamaan tarkastuksen kohteena olleita hankkeita eivätkä ohjelmia kokonaisuutena. Toteutusongelmista ja viiveistä huolimatta hajautetun täytäntöönpanojärjestelmän avulla kyettiin tarkastettujen hankkeiden osalta varmistamaan, että suunnitellut tuotokset suurimmaksi osaksi toteutuivat ja että tulokset ovat todennäköisesti kestäviä.

- 70.** Komissio on ryhtynyt korjaamaan useita hajautetun täytäntöönpanojärjestelmän puutteita. Parannusten vaikutus voidaan arvioida kaikilta osin vasta, kun IPA-hankkeita tulevana vuosina toteutetaan.

HANKKEIDEN SUUNNITTELUA KOSKEVA SUOSITUS

Komission olisi edelleen esitettävä aloitteita, joilla parannetaan hajautettuun täytäntöönpanojärjestelmään kuuluvien elinten tapaa suunnitella ja toteuttaa hankkeita. Pakollisen tarpeidenarvioinnin ja sopimusten tekemisen aikataulujen parantamisen kaltaisia toimenpiteitä olisi sovellettava tarkoituksenmukaisesti.

VARMISTIKO EUROOPAN KOMISSIO, ETTÄ TULOSELLISUUDEN SEURANTAA JA ARVIOINTIA VARTEN ON KÄYTETTÄVISSÄ VAIKUTTAVA JÄRJESTELMÄ?

- 71.** Komissiolla ei ollut käytettävissään tietoja, joiden avulla se olisi voinut osoittaa liittymistä valmistelevalle tuen olevan vaikuttavaa. Tilintarkastustuomioistuimella havaittiin, että hankeselvitykset olisivat voineet muodostaa perustan tuloksellisuuden seurantarajajärjestelmälle, sillä niissä oli ilmaistu hanketavoitteita ja tavoiteltavia tuloksia sekä objektiivisesti todennettavissa olevia indikaattoreita. Tavoitteet eivät kuitenkaan useinkaan olleet tarkasti määriteltyjä, mitattavissa ja saavutettavissa olevia, relevantteja ja ajallisesti määrättyjä. Indikaattorit eivät olleet tarkoituksenmukaisia eikä niiden avulla siksi voitu seurata tavoitteiden saavuttamista.

HANKKEIDEN TULOKSELLISUUTTA KOSKEVA SUOSITUS

Komission olisi varmistettava, että kukin hanke-ehdotus sisältää tarkasti määritellyt, mitattavissa ja toteutettavissa olevat, relevantit ja ajallisesti määrätyt tavoitteet, niin että hankkeiden voidaan osoittaa edistävän strategia tavoitteita.

Komission olisi parannettava hankkeiden toteuttamiseen sekä hanketoimiin ja tuotoksiin sovellettavaa raportointia. Sen olisi myös varmistettava, että hankkeiden tuloksellisuutta seurataan hankeselvityksessä esitettyjen indikaattoreiden avulla, jotta voidaan osoittaa, onko hanketavoitteet saavutettu.

Komission olisi varmistettava, että hankkeiden seurauksista (tuloksista ja vaikutuksista) raportoidaan aina hankkeen päättyessä sekä sopivin väliajoin päättymisen jälkeen. Näin saataisiin tietoa hankkeiden tuloksellisuudesta tulevaa suunnittelua varten.

OHJELMIEN ARVIOINTIA KOSKEVA SUOSITUS

Komission olisi arvioitava Turkin liittymistä valmistelevaa tukea koskeva ohjelma kokonaisuudessaan.

Tilintarkastustuomioistuin on hyväksynyt tämän kertomuksen Luxemburgissa 22. lokakuuta 2009 pitämässään kokouksessa.

Tilintarkastustuomioistuimen puolesta



Vítor Manuel da Silva Caldeira
presidentti

TARKASTETUT HANKKEET

Hankkeen nimi	EU:n talousarvioon otetut määrärahat (miljoonaa euroa)	EU:n tekemien sopimusten kattama määrä (miljoonaa euroa)	EU:n maksama määrä (miljoonaa euroa)
<i>Meriturvallisuus</i>	2	2	2
<i>Kasvinsuojelusäännöstö</i>	4	3	3
<i>Rikostekniset käytännöt</i>	5	4	4
<i>Sivistykselliset oikeudet</i>	3	2	1
<i>Kuluttajansuojelu</i>	3	1	1
<i>Biosidit ja vesi</i>	5	4	4
<i>Tullin nykyaikaistaminen</i>	17	12	11
<i>Verohallinto</i>	5	5	5
<i>Maantiekuljetukset</i>	5	4	3
<i>Kriminaalihoitolaitos</i>	2	1	1
<i>Itä-Anatolian kehitysohjelma</i>	45	43	43
EU:lle aiheutuneet menot YHTEENSÄ	95	82	78
Turkille aiheutuneet menot YHTEENSÄ	11	8	7
EU:n rahoitusosuus + kansallinen rahoitusosuus	106	90	85

KOMISSIION VASTAUKSET

TIIVISTELMÄ

IV.

Komissio myöntää, että Turkissa vuodesta 2003 käytössä olleen hajautetun täytäntöönpanojärjestelmän hallinnoinnissa on ollut meneillään oppimisprosessi. Vaikka hankkeiden ja ohjelmien toteutuksen tasolla on ilmennyt alkupuutteita, hankkeet on kuitenkin saatettu menestyksekkäästi päätökseen ja suurin osa tuloksista on kestäviä.

VI.

Komissio katsoo, että liittymistä valmistelevan tuen tehokas täytäntöönpano varmistetaan asettamalla Turkin täytäntöönpanojärjestelmän hyväksynnälle tiukat ehdot ja seuraamalla tarkkaan niiden täyttymistä.

VII.

Komissio on laatinut rahoitustukea koskevan tukitoimien logiikan, joka perustuu liittymiskumppanuuteen ja monivuotiseen ohjeelliseen suunnitteluasiakirjaan sekä kansallisiin strategioihin, ja pitää tätä asianmukaisena kehyksenä. Komissio myöntää, että IPA-välineeseen kuuluvien monivuotisten ohjeellisten suunnitteluasiakirjojen strategisia tavoitteita ja indikaattoreita voidaan kehittää edelleen. Asia on parhaillaan työn alla. IPA-välineen yhteydessä on tullut edellytykseksi, että hankkeilla on oltava SMART-kriteerien mukaiset tavoitteet sekä RACER-periaatteiden mukaiset indikaattorit, ja että tätä valvotaan järjestelmällisesti. Kuten jo TPA-välineen kohdallakin tehtiin, IPA-välineestä myönnettävän liittymistä valmistelevan tuen tehokkuuden arviointi suoritetaan alakohtaisesti tai ohjelmatasolla, sillä hanketasolla suoritettuna sen ei katsota olevan kustannustehokasta.

VIII.

Komissio on käynnistänyt vuosina 2008 ja 2009 yhdessä Turkin viranomaisten kanssa useita toimenpiteitä, joiden tarkoituksena on parantaa liittymistä valmistelevan tuen ohjelmointia ja täytäntöönpanoa. Muitakin toimenpiteitä on jo käynnissä.

KOMISSIION VASTAUKSET

JOHDANTO

3.

Turkki on pannut EY:n rahoitustukea täytäntöön hajautetun täytäntöönpanojärjestelmän mukaisesti vuodesta 2003 (järjestelmälle annettiin hyväksyntä lokakuussa 2003).

Liittymistä valmistelevaa tukea on myönnetty Turkille vuodesta 2007. Se pohjautuu tukeen, jota myönnettiin Turkin liittymistä valmistelevan tukivälineen (TPA-väline) mukaisesti vuosina 2002–2006.

Eurooppa-neuvoston joulukuussa 2004 tekemien päätelmien mukaisesti EU noudattaa Turkin suhteen liittymistä valmistelevaa strategiaa, joka perustuu kolmeen perustekijään: seurataan jatkuvasti, miten Turkki etenee Kööpenhaminassa asetettujen poliittisten kriteerien täyttämässä, liittymisneuvottelut käydään perusteellisesti ja edistetään EU:n ja Turkin välistä kansalaisyhteiskuntien vuoropuhelua. Nämä seikat sekä liittymisneuvottelujen aloittaminen lokakuussa 2005 ovat ohjanneet ohjelmointia vuosista 2004–2005 alkaen.

4.

Turkille on osoitettu IPA-välineestä vuosiksi 2007–2013 kaikkiaan 4,9 miljardia euroa, mikä merkitsee huomattavaa lisäystä verrattuna 1,25 miljardin euron määrään, joka sille osoitettiin Turkin liittymistä valmisteleavasta tukivälineestä vuosina 2002–2006.

HUOMAUTUKSET

12.

Komissio on laatinut rahoitustuen ohjelmointia varten strategisen suunnittelukehityksen. Siihen kuuluu monivuotinen ohjeellinen suunnitteluasiakirja, joka toimii monivuotisena strategisena suunnittelukehityksenä ja joka liittymiskumppanuiden ohella ohjaa IPA-välineen puitteissa tapahtuvaa ohjelmointia Turkissa.

13.

Toimintaselvitysten on oltava täysin yhdenmukaisia vuotuisen hallintosuunnitelman kanssa ja sisällettävä samat poliittiset tavoitteet ja indikaattorit. Näin ollen toimintaselvitysten erityistavoitteiden on liityttävä toimintapolitiikkaan. Näitä poliittisia tavoitteita tukevat määrärahat on esitetty tärkeimmissä menokohtaisissa suoritteissa.

Toimintaselvitykset perustuvat monivuotisiin ohjeellisiin suunnitteluasiakirjoihin, joissa eritellään suunnitellut tukitoimien alat ja määritellään IPA-välineestä myönnettävän rahoituksen konkreettiset tavoitteet ja painopisteet. Monivuotiset ohjeelliset suunnitteluasiakirjat ovat IPA-asetuksesta seuraava oikeudellinen velvoite; ne hyväksytään komission päätöksellä kolmen vuoden ajaksi. Rahoitustavoitteiden esittäminen toimintaselvityksissä on hankalaa, sillä niissä edellytetään, että luetteloiduille suoritteille on osoitettu määrärahat jo lähes vuotta ennen kyseistä varainhoitovuotta. Rahoituksen jakautumista kuvataan tällä tasolla tarkemmin ainoastaan ohjelmointivaiheessa, joka saadaan valmiiksi varainhoitovuoden aikana.

Komissio tutkii tapoja parantaa tähän liittyvien tietojen esittämistä. Vuoden 2010 toimintaselvityksessä määrärahat oli jo jaoteltu (vuosien 2008 ja 2009 osalta) ensisijaisten alojen mukaisesti, ja tarkempien tietojen esittämiseksi voidaan ryhtyä lisätoimiin. Komissioon on perustettu työryhmä tutkimaan keinoja parantaa kaikkia, myös laajentumispolitiikkaa koskevia, toimintaselvityksiä.

KOMISSION VASTAUKSET

15.

Liittymiskumppanuus perustuu seikkoihin, jotka ”periaatteessa” ovat realistisesti saavutettavissa. Viimeisin, vuonna 2007 tehty ensisijaisia liittymiskumppanuustavoitteita koskenut puuteanalyysi osoitti todellakin, että suurta osaa ensisijaisista tavoitteista ei ole saavutettu asetetun määräajan kuluessa. Tämä johtuu osittain Turkin poliittisten uudistusten hidastumisesta viime vuosina sekä Turkin kanssa käytäviin liittymisneuvotteluihin liittyvistä laajemmista haasteista.

16.

Ensisijaisten liittymiskumppanuustavoitteiden saavuttamista ei ole tarkoitus tukea ainoastaan IPA-välineestä annettavalla tuella, vaan myös kansallisilla välineillä ja muiden avunantajien tuen avulla sekä muilla kuin taloudellisilla, esimerkiksi poliittikan välineillä. Lisäksi osa ensisijaisista liittymiskumppanuustavoitteista ei edellytä EY:n rahoitustukea tai sovelluksen kohteeksi; lainsäädännön uudistukset edellyttävät pikemminkin poliittisia (hallituksen, parlamentin) päätöksiä kuin tukea instituutioiden kehittämiseen.

18.

Vastauksena vuoden 2008 liittymiskumppanuussopimukseen Turkin hallitus laati yhteisön säännösten hyväksymistä koskevan kattavan kansallisen ohjelman. Tässä ohjelmassa esitetään rahoitustarpeita sektoreittain ja aloittain.

19.

Monivuotisessa ohjeellisessa suunnitteluasiakirjassa annetaan ohjeistusta siitä, mitä ensisijaisista liittymiskumppanuustavoitteista olisi pidettävä kaikkein olennaisimpina IPA-välineestä annettavan tuen kohteina.

Yhteisön säännöstöä koskevan kriteerin täyttämisen osalta monivuotisessa ohjeellisessa suunnitteluasiakirjassa todetaan nimenomaisesti, että yhteisön säännösten hyväksymistä ja täytäntöönpanoa koskevan tuen myöntäminen on ensisijaisen tärkeää aloilla, joilla lainsäädännön yhdenmukaistamisessa on runsaasti tehtävää ja suuret investointitarpeet, toisin sanoen pääasiassa maataloussektorilla sekä oikeuden, vapauden ja turvallisuuden alalla. Vuosien 2007–2009 ohjelmissa suurin osa rahoituksesta onkin keskitetty juuri näille aloille.

Tarkastuksen suorittamisen jälkeen komissio teki keväällä 2009 asiantuntijaryhmän kanssa sopimuksen arvioinnista, jossa tarkasteltiin Turkille myönnetyn rahoitustuen logiikkaa. Monivuotinen ohjeellinen suunnitteluasiakirja on arvioinnin mukaan osa johdonmukaista strategista tukitoimenpiteiden logiikkaa. Arvioinnissa todettiin myös, että monivuotisen ohjeellisen suunnitteluasiakirjan tavoitteiden mitattavuutta on mahdollista parantaa, vaikka tavoitteiden mitattavuus joillakin toiminta-aloilla ei riipu niinkään niiden suunnittelusta kuin poliittisesta tuesta (riskit/oletukset).

Komissio on sitoutunut parantamaan Turkille instituutioiden kehittämiseen myönnettävän liittymistä valmistelevan tuen logiikkaa ja strategista kehystä. Turkille myönnetyn liittymistä valmistelevan tuen logiikan arvioinnista on suunnitella seuranta vuonna 2010.

KOMISSIION VASTAUKSET

23.

Komissio katsoo luoneensa tyydyttävän hankkeiden arviointijärjestelmän TPA-välineen yhteyteen. Ensisijaisten liittymiskumppanuustavoitteiden noudattaminen oli yksi valintakriteereistä TPA-välineen yhteydessä. TPA-välineen mukaisiin hankeselvityksiin sisältyi jakso, joka koski yhteyttä liittymiskumppanuuteen tai yhteisön säännösten hyväksymistä koskevaan kansalliseen ohjelmaan taikka merkitystä näiden kannalta. Hanke-ehdotusten arvioinnin aikana komissio tarkisti, täyttivätkö ehdotukset ensisijaiset liittymiskumppanuustavoitteet riittävässä määrin. Ensisijaiset liittymiskumppanuustavoitteet ovat toisinaan hyvin laaja-alaisia ja edellyttävät useiden hankkeiden ja muiden toimenpiteiden yhdistämistä.

IPA-välineen yhteydessä tätä järjestelmää kehitettiin ja sitä parannettiin aikaisemman, uudesta hankearviointimenettelystä saadun kokemuksen perusteella. Uudessa järjestelmässä tarkistetaan varhaisesta ideavaiheesta alkaen järjestelmällisesti, onko hanke ensisijaisten liittymiskumppanuustavoitteiden kannalta merkityksellinen.

Komissio käyttää valintansa pohjana hankkeen soveltuvuutta, jota arvioidaan liittymistä valmistelevan kumppanuuden, monivuotisen ohjeellisen suunniteluasiakirjan ja käytettävissä olevien alakohtaisten strategioiden perusteella, sekä hankkeen kehitystasetta, laatua ja omavastuullisuutta.

Tarkastuksen jälkeen (heinäkuussa 2009 käynnistetystä) vuoden 2010 ohjelmoinnista alkaen on ryhdytty perustamaan alakohtaisia työryhmiä ohjelmointiprosessin alusta lähtien. Niiden tehtävänä on arvioida alakohtaisia tarpeita ja kerätä tai määrittellä sopivimpia ja kaikkein ensisijaisimpia hankkeita tietyllä alalla mahdollisten alakohtaisten strategioiden ja liittymiskumppanuuden, yhteisön säännösten hyväksymistä koskevan kansallisen ohjelman sekä monivuotisen ohjeellisen suunniteluasiakirjan mukaisesti. Hankeideoita karotetaan nyt kahden vuoden aikana, kun aikaisemmin siihen käytettiin vain vuosi.

26.

Komissio on yhtä mieltä siitä, että aikaisempien hankkeiden indikaattoreita ja lähtötasoja voidaan parantaa. Tämä on tunnustettu Turkin viranomaisten ja komission yhdessä laatimassa Turkkiä koskevassa ohjelmointiprosessiasiakirjassa, jossa edellytetään vaikutus- ja tulosindikaattorien olevan vuodesta 2007 alkaen määrällisiä, todennettavissa ja aikatauluun sidottuja.

Tarkastuksen jälkeen vuodesta 2009 alkaen hankkeiden tavoitteet ja odotetut tulokset ovat SMART-kriteerien mukaisia, ja hankkeen tulosindikaattorit RACER-periaatteiden mukaisia.

Tammikuussa 2009 pidetyn ohjelmointia käsitelleen yhteisen seurantakomitean kokouksen päätelmissä sovittiin, että EU-asioista vastaava pääsihteeristö ottaa vuoden 2009 kansallisesta ohjelmasta alkaen käyttöön teknisen avun sen tarkistamiseksi, onko hanke-ehdotuksilla SMART-kriteerien mukaiset tavoitteet ja RACER-periaatteiden mukaiset indikaattorit, sekä edunsaajien avustamiseksi hankeselvitysten parantamisessa tässä suhteessa.

27.

Itä-Anatolian kehitysohjelmaan liittyvä selvitystyö alkoi vuonna 2000, jolloin alueella vallitsi vielä hätätila eikä siellä ollut mahdollista liikkua ilman sotilassaattuetta. Näissä olosuhteissa ei pystytty suorittamaan perusteellista arviointia eikä lähtötasotutkimuksia luotettavien indikaattorien määrittämiseksi. Tilanteesta huolimatta päätettiin suunnitella ohjelma tätä Turkin köyhimpiin kuuluvaa aluetta varten ja antaa teknisen avustusryhmän tehtäväksi laatia näiden neljän maakunnan maaseutuyhteisöjä koskeva selvitys ja tarvearviointi ohjelman käynnistysvaiheessa. Tämä arviointi muodosti avustusohjelman suunnittelun (sisällön) perustan. Turkin viranomaiset suunnittelevat lisäksi vaikutustenarviointia, jossa arvioidaan ohjelman neljän osan tehokkuutta.

KOMISSIION VASTAUKSET

28.

Tarkastetuista 11 hankkeesta kahdessa eriteltiin kattavasti asianomaiset tarpeet, muissa vain osittain.

Tämän kokemuksen perusteella komissio on määrittänyt tarve- ja toteutettavuusarvioinnin sekä tarpeelliset suunnitelu- ja tekniset eritelvät liittymistä valmistelevan tuen virallisiksi vaatimuksiksi kaudesta 2004/2005 lähtien.

Tarvearviointien, toteutettavuustutkimusten ja markkinatutkimusten toimittaminen ovat avaintekijöitä hankkeen kehityksasteen tukemisessa.

29.

Kasvinsuojelusäännöstöä koskevan hankkeen osalta saavutettiin kaikki tavoitteet yhtä lukuun ottamatta; laboratorio ei ehtinyt saada hyväksyntää hankkeen elinkaaren aikana. Suuremmat laboratoriot on hyväksytty, ja ne ovat osallistuneet merkittäväällä tavalla tuontitarkastusten kehittämiseen, sillä niiden myötä voitiin aloittaa useiden sellaisten testien tekeminen, joita ei aikaisemmin voitu suorittaa. Pienemmiltä laboratorioilta puuttuva hyväksyntä ei ole vaarantanut hankkeesta kokonaisuudessaan saatua hyötyä.

30.

IPA-välineeseen liittyvässä Turkkiä koskevassa ohjelmointiprosessiasiakirjassa todetaan, että hankkeen toteutettavuus todennetaan mahdollisuuksien mukaan jo hankeidean vaiheessa, ja perusteellisemmin hankeselvitysvaiheessa. Toteutettavuuden todentamiseen kuuluu myös tarvittaessa toteutettavuustutkimusten arviointi.

34.

Tarkastuksen jälkeen vuoden 2009 alussa komissio sopi Turkin viranomaisten kanssa toimenpiteistä ohjelmointiprosessin ja sen johdonmukaisen soveltamisen tehostamiseksi. Erityisesti päästiin yhteisymmärrykseen siitä, että hankkeiden valintaan käytettävää aikaa lisätään huomattavasti ja EU-asioista vastaavan pääsihteeristön ja EY:n hankkeiden valinnan aikana ministeriöille antamaa neuvontaa ja ohjeistusta tehostetaan. Näin on tarkoitus varmistaa, että valitut hankkeet vastaavat parhaalla mahdollisella tavalla liittymisprosessin ensisijaisia tavoitteita ja että valittujen hankkeiden todennäköistä tehokkuutta ja vaikuttavuutta voidaan arvioida paremmin. EU-asioista vastaava sihteeristöä koskevan uuden lainsäädännön hyväksyminen heinäkuussa 2009 ja tästä johtuva sen henkilöstön lisääminen mahdollistavat sen, että tätä tehtävää varten on käytettävissä aikaisempaa enemmän henkilöstövoimavaroja.

38.

Hajautetun täytäntöönpanojärjestelmän elimet arvioitiin hyväksyntävaiheessa resursseiltaan riittäviksi. Välineen käynnistysvuosien aikana henkilöstön lisääminen jäi kuitenkin jälkeen rahoituksen lisäämisestä, mikä johtui varainhoidosta ja sopimuksista vastaavaa keskusyksikköä koskevan lainsäädännön hyväksymisen viivästyisestä. Komissio reagoi tähän asettamalla asianmukaista henkilöstömäärää koskevia määrällisiä tavoitteita lisävarojen Turkille myöntämisen ehdoksi. Varainhoidosta ja sopimuksista vastaavan keskusyksikön henkilöstömäärää lisättiin tämän seurauksena vuoden 2002 noin 20 henkilöstä siten, että vuonna 2008 siellä työskenteli yli 100 henkeä. Heinäkuussa 2009 hyväksytyyn EU-asioista vastaavaa pääsihteeristöä koskevan uuden lain mukaisesti laitoksen henkilöstömäärää kasvatetaan edelleen 80:stä 300:aan. Rekrytointi on jo käynnissä.

KOMISSION VASTAUKSET

39.

Sopimusten tekemiselle asetetun määräjän jatkamisesta ohjelmasolla sovittiin ainoastaan vuosien 2002 ja 2003 ohjelmien osalta, jotta voitiin ottaa huomioon hajautetun täytäntöönpanojärjestelmän rakenteiden hyväksynnän viivästyisestä aiheutuneet täytäntöönpanoviiveet. Vuosien 2004 ja 2005 ohjelmien sekä joidenkin vuoden 2006 ohjelman hankkeiden osalta myönnettiin pidennyksiä ainoastaan toteutusmääräaikoihin.

Laatikko 2

Esimerkkitapauksia, joissa hajautettuun täytäntöönpanojärjestelmään osoitetun henkilöstön riittämättömyys ja kokemuksen puute aiheuttivat viivästyksiä

Tarjouskilpailussa sattuneista viivästyksistä huolimatta maantiekuljetuksiin liittyvä hanke, joka sisältyi vuoden 2004 kansalliseen ohjelmaan, on saatu menestyksellisesti päätökseen ja sen tavoitteet saavutettiin.

Kasvinsuojelusäännöstöä koskeva hanke, joka sisältyi vuoden 2002 kansalliseen ohjelmaan, toteutettiin viivästyksistä huolimatta menestyksellisesti ja sillä on suuri merkitys tuontitarkastusten alalla.

40.

Vaikka TPA-välineen yhteydessä on esiintynyt hankkeiden toteutukseen liittyviä viivästyksiä, ne eivät ole vaarantaneet hankkeiden toteutusta eivätkä niiden perimmäisiä hyötyjä ja odotettuja vaikutuksia.

41.

Komissio on ottanut opiksi tarjouskilpailuissa esiintyneistä viivästyksistä. Se on vuodesta 2005 alkaen edellyttänyt, että kaikki tarjouskilpailuasiakirjat esitetään EY:n lähetystön hyväksyttäväksi viimeistään kuusi kuukautta vuotuisen kansallisen ohjelman hyväksymisen jälkeen.

Vuonna 2007 toteutetusta IPA-välineen käyttöönnotosta lähtien kaikkien edunsaajatoimielinten on pitänyt esittää varainhoidosta ja sopimuksista vastaavalle keskusyksikölle luonnokset tarjouskilpailuasiakirjoista pian vastaavan kansallisen ohjelman hyväksymisen jälkeen. Tällä varmistetaan se, että tarjouskilpailun valmistelut aloitetaan ennen rahoitus sopimuksen allekirjoittamista, jonka jälkeen toteutus voi alkaa.

42.

Komissio myöntää, että tilintarkastustuomioistuimen tarkastamiin hankkeisiin kuuluneiden tavarahankintasopimusten teko viivästyi. Laitteet kuitenkin hankittiin, ja ne edistivät hankkeen tavoitteiden saavuttamista suunnitellulla tavalla. Ainoa poikkeus tästä on tullihanke, jossa hankintaprosessi ei kahden erän kohdalla onnistunut.

Komissio on sittemmin ryhtynyt toimenpiteisiin parantaakseen hankintojen valmistelun laatua, jotta vältettäisiin tarjouskilpailumenettelyjen epäonnistuminen ja varmistettaisiin niiden täytäntöönpano määräajassa. IPA-välineen yhteydessä ohjelmointivaiheessa toteutetaan järjestelmällisesti markkinatutkimuksia kaikkien tavarahankintoja sisältävien hankkeiden osalta.

KOMISSIION VASTAUKSET

44.

Välitavoitemääräaikojen käyttöönotto on osoittautunut hyödylliseksi välineeksi nopeuttaa hankintoja ja sopimusten tekoa, ja EY ja Turkki ovat sopineet käytännön jatkamisesta tulevina vuosina. Saatujen kokemusten perusteella järjestelmää on laajennettu siten, että ohjelmointivuodesta 2005 alkaen se kattaa paitsi määrääjat, jotka koskevat tarjouskilpailuasiakirjojen esittämistä EY:n lähetystölle ennakkovalvontaa ja menettelyjen käynnistämistä varten, myös määrääjat, jotka koskevat arviointikertomusten ja sopimusten esittämistä.

47.

Vastauksena komission asettamiin ehtoihin, jotka koskevat hajautetun toimeenpanojärjestelmän hyväksyntää IPA-välineen yhteydessä, varainhoidosta ja sopimuksista vastaava keskusyksikkö on edelleen parantanut järjestelmänsä, jolla arvioidaan ministeriöiden resursseja toteuttaa hankkeita. Prosessit on nyt määritelty selkeästi, ministeriöille suunnattua ohjeistusta ja koulutusta on lisätty ja kansallisen tulojen ja menojen hyväksyjän suorittama tehokkaan toteutuksen valvonta on varmistettu. Komissio aikoo tarkastaa yksityiskohtaisesti hyväksyntäehtojen noudattamisen alkuvuodesta 2010 toteutettavan seurantatarkastuksen aikana. Komission tämänhetkinen arvio on, että varainhoidosta ja sopimuksista vastaava keskusyksikkö täyttää hajautetun täytäntöönpanojärjestelmän hyväksyntää koskevat ehdot IPA-välineen yhteydessä.

49.

Komissio on korjannut TPA-välineeseen kuuluneissa aiemmissa hankkeissa esiintyneitä puutteita määrittelemällä indikaattoreita ja lähtötasoja. Vaatimuksena ovat nykyään SMART-kriteerien mukaiset hanketavoitteet ja odotetut tulokset sekä RACER-periaatteiden mukaiset indikaattorit hankkeen tuloksellisuuden seuraamiseksi. Näiden vaatimusten noudattamista valvovat komissio ja EU-asioista vastaava pääsihteeristö.

51.

Katso vastaus kohtaan 29.

54.

On perustettu kattava seurantajärjestelmä, jossa hajautetun täytäntöönpanojärjestelmän toimijoiden tehtävät on erotettu toisistaan selkeästi. Varainhoidosta ja sopimuksista vastaava keskusyksikkö on vastuussa toteutuksen seurannasta sopimuksellisesta ja rahoituksellisesta näkökulmasta. Edunsaaja seuraa hankkeen toimintojen toteutusta teknisesti näkökulmasta. EU-asioista vastaava pääsihteeristö on vastuussa toteutuksen seurannasta hankkeen tulosten tasolla sekä alakohtaisella ja ohjelmatasolla. Kansallisen tulojen ja menojen hyväksyjän toimisto on vastuussa hajautetun täytäntöönpanojärjestelmän kokonaistoimivuuden, myös seurantajärjestelmän toiminnan, seurannasta. EY:n lähetystö valvoo hajautetun täytäntöönpanojärjestelmän toimintaa sopimus-, hanke-, ala- ja ohjelmatasolla.

Lisäksi yhteinen seurantakomitea sopi tarkastuksen jälkeen tammikuussa 2009 tulospainotteisen seurantajärjestelmän käyttöönotosta, jolla IPA-välineeseen lisätään riippumaton ulkoinen seurantanäkökulma.

55.

EU-asioista vastaava pääsihteeristö toimii toisena puheenjohtajana yhteisessä seurantakomiteassa sekä alakohtaisen seurannan alakomiteassa, jotka tarkastelevat ohjelmien ja hankkeiden toteutusta alakohtaisesti. Näitä kokouksia on järjestetty säännöllisesti, ja ne ovat mahdollistaneet korjaustoimenpiteisiin ryhtymisen tarvittaessa sen varmistamiseksi, että tulokset ja tavoitteet saavutetaan.

KOMISSIION VASTAUKSET

Edunsaaja järjestää kuukausittain tai joka toinen kuukausi hankkeen hallinnointia käsitteleviä kokouksia, joihin osallistuvat varainhoidosta ja sopimuksista vastaava keskusyksikkö, EY:n lähetystö ja sopimuspuoli. EU-asioista vastaava pääsihteeristö ei toistaiseksi ole osallistunut näihin kokouksiin. EU-asioista vastaava pääsihteeristöä koskevan uuden lain antamisen, erillisen seurantayksikön perustamisen ja asiaan liittyvän henkilöstön lisäämisen jälkeen EU-asioista vastaava pääsihteeristö aikoo vuodesta 2010 alkaen osallistua yksittäisiin hankkeiden hallintoa koskeviin kokouksiin, joilla on erityistä merkitystä alakohtaisesta tai ohjelmien näkökulmasta.

Yhteisen seurantakomitean ja alakohtaisen seurannan alakomitean kokouksista on laadittu pöytäkirjat säännöllisesti. TPA-välineen tapauksessa yksittäisistä hankkeiden hallinnointia koskevista kokouksista ei aina laadittu pöytäkirjoja. IPA-välineen yhteydessä huolehditaan tällaisia kokouksia koskevan kirjallisen asiakirjan laatimisesta.

56.

Komissio myöntää, että edunsaajien TPA-välineen yhteydessä toimittamat seurantakertomukset olivat laadultaan vaihtelevia. Yksittäisten seurantakertomusten puutteista aiheutuneita riskejä pienensi kuitenkin EY:n lähetystön suorittama seuranta, sopimuspuolten laatimat edistymäraportit sekä väliarviointien mukanaan tuoma ulkoinen näkökulma.

Se, ettei puolivuosisissa seurantakertomuksissa kaikissa tapauksissa mainittu puutteita ja viivästyksiä, ei tarkoita sitä, etteikö niitä olisi huomattu ja korjattu.

Havaittujen puutteiden korjaamiseksi komissio on tarkastuksen jälkeen sopinut hajautetun täytäntöönpanojärjestelmän viranomaisten kanssa edunsaajien seurantakertomusten formaatin ja esittämistiheyden sekä laadunvalvontamenettelyjen tarkistamisesta.

57.

Hankkeen toteutuksen ja välitavoitteiden saavuttamisen säännölliseksi seuraamiseksi oli perustettu järjestelmä. Siihen kuuluivat puolivuosisittaiset kertomukset, jotka kaikki edunsaajat esittivät EU-asioista vastaavalle pääsihteeristölle osana kahdesti vuodessa järjestettävien alakohtaisen seurannan alakomitean kokousten valmistelua. Näitä kertomuksia ei kaikissa tapauksissa saatu valmiiksi suunnitelmien mukaisesti.

Tarkastuksen jälkeen komissio on sopinut useista toimenpiteistä seurantajärjestelmän kehittämiseksi. Niihin kuuluvat esimerkiksi kahden nykyisen seurantakertomuksen yhdistäminen yhdeksi raportointiformaatiksi, ja tällaisen kertomuksen esittäminen neljännesvuosittain sekä EU-asioista vastaavalle pääsihteeristölle että varainhoidosta ja sopimuksista vastaavalle keskusyksikölle. Lisäksi EU-asioista vastaavan pääsihteeristön vastaperustettu seurantayksikkö tehostaa näiden kertomusten laaduntarkistusta. EU-asioista vastaava pääsihteeristö käytti uutta järjestelmää ensimmäisen kerran alakohtaisen seurannan alakomitean kokouksia varten vuoden 2009 jälkipuoliskolla.

Lisäksi yhteinen seurantakomitea sopi tammikuussa 2009 tulospainotteisen seurantajärjestelmän käyttöönotosta. Sillä odotetaan saatavan hankkeiden toteutukseen vuodesta 2010 alkaen yksi ulkoinen seurantanäkökulma lisää. Tulospainotteisen seurantajärjestelmän mukaiset kertomukset laaditaan lyhyemmällä viiveellä ja tiheämmässä tahdissa kuin aikaisemmat väliarviointit.

Hajautetun täytäntöönpanojärjestelmän mukaisen seurannan, yhteisten seurantarakenteiden (yhteinen seurantakomitea ja alakohtaisen seurannan alakomitea) ja ulkoisen tulospainotteisen seurantajärjestelmän lisäksi EY:n lähetystö jatkaa omaa hankkeiden toteutuksen seurantatyötään tekemällä hankekäyntejä, analysoimalla kertomuksia ja laatimalla säännöllisin väliajoin sisäisiä seurantakertomuksia (niin kutsuttuja seurantakarttoja).

KOMISSIION VASTAUKSET

59.

Katso vastaus kohtaan 57.

60.

Seurantakertomuksen kesällä 2009 (tarkastuksen jälkeen) vahvistettuun formaattiin kuuluvat indikaattorit (hankkeen senhetkinen tila suhteessa hankkeen tulosindikaattoreihin), raportointikauden tärkeimmät toiminnot, senhetkiset ongelmat ja riskit, ennakoidut ongelmat ja riskit sekä suunnitellut toiminnot. Nämä tiedot toimitetaan hankkeen kaikista osista.

61.

TPA-välineen yhteydessä tuloksista ja hankkeiden todennäköisistä vaikutuksista saatiin jonkin verran tietoja sopimuspuolten laatimista hankkeiden loppukertomuksista, edunsaajien viimeisistä seurantakertomuksista sekä väliarvioinneista.

Tarkastuksen jälkeen komissio on ryhtynyt IPA-välineeseen kuuluvien hankkeiden toteutuksen yhteydessä järjestelmällisesti arvioimaan tavoitteiden saavuttamista ja hankkeiden kestävyyttä hankkeen toteutuksen loppuarvioinnissa (seurantakartassa). Edunsaajien edellyttään vuodesta 2009 alkaen esittävän seurantakertomuksen neljännesvuosittain. Lisäksi ulkoisen raportoinnin tihentymisestä huolehditaan vuonna 2010 käyttöön tulevalla tulospainotteisella seurantajärjestelmällä. Näiden lisäkertomusten myötä saadaan vankempi perusta arvioida tulosten saavuttamista ja hankkeiden vaikutusta hankkeen lopussa.

(Katso vastaus kohtaan 57.)

62.

Komissio on vuodesta 2003 lähtien käyttänyt väliarviointijärjestelmää, jonka yhteydessä toteutettiin säännöllisiä Turkille myönnettävän tuen alakohtaisia ja temaattisia arviointeja. Koska tämä tehdään pikemminkin hankkeen toteuttamisen aikana kuin jälkikäteen, sitä ei voida pitää jälkeenpäin tehtynä arviointina. Pää tarkoituksena oli kuitenkin arvioida liittymistä valmistelevan tuen vaikutusta liittymisprosessiin kokonaisuutena ja saada kokemusta ja antaa suosituksia tuen merkityksellisyyden, tehokkuuden, vaikuttavuuden, vaikutusten ja kestävyysparantamiseksi.

Komissio on tarkastuksen jälkeen korvannut tämän menettelyn uudella väliarviointivälineellä, jonka tarkoituksena on arvioida, miten Turkille myönnetty liittymistä valmisteleva tuki on vaikuttanut koko liittymisprosessiin ja erityisesti monivuotisen ohjeellisen suunnitteluasiakirjan strategiaan tavoitteisiin, sekä tuottaa suosituksia ja hankkia kokemusta.

Komissio aikoo laatia koko TPA-välinettä (2002–2006) koskevan jälkiarvioinnin, kun kaikki hankkeet on saatu päätökseen.

Järjestelmällinen hanketason jälkiarviointi ei ole kustannustehokasta (liian kallista) eikä mielekästä, varsinkaan vaikutusten ja kestävyysarvioinnin osalta, sillä niitä ei useinkaan voida jokaisen yksittäisen hankkeen osalta erottaa muista tekijöistä, vaan niitä on arvioitava laajemmassa yhteydessä, jossa otetaan huomioon kaikki asiaan liittyvä tuki sekä poliittiset toimenpiteet ja uudistukset. Järjestelmällinen jälkiarviointi toteutetaan sen vuoksi hanketasoa ylemmällä tasolla, toisin sanoen ala-, teema-, rahoitusväline-, ohjelmakohtaisesti jne.

KOMISSIION VASTAUKSET

PÄÄTELMÄT JA SUOSITUKSET

64.

Komissio on toteuttanut tai toteuttamassa toimenpiteitä, joilla parannetaan hanke- ja seurantatietoja, luodaan vankempi strateginen kehys ja kehitetään ensisijaisten hankkeiden määrittelyä ja hankkeiden valintaa.

65.

Liittymistä valmistelevaa tukea Turkille on vuodesta 2003 lähtien ohjannut liittymiskumppanuus.

IPA-välineen käyttöönoton jälkeen ensisijaisten liittymiskumppanuustavoitteiden noudattamisen todentamista on tehostettu. Liittymiskumppanuustavoitteiden (ja monivuotisen ohjeellisen suunnitteluasiakirjan) noudattamista seurataan järjestelmällisesti hankeideavaiheesta lähtien.

Alakohtaiset työryhmät ovat aloittaneet heinäkuussa 2009 kaksi vuotta kestäväen osallistumisen alakohtaisten tarpeiden järjestelmälliseen arviointiin ja hankeideoiden priorisointiin.

Tällä varmistetaan, että ensisijaisia liittymiskumppanuustavoitteita ja monivuotisen ohjeellisen suunnitteluasiakirjan strategisia tavoitteita noudatetaan kaikilta osin.

66.

Komissio on laatinut Turkille IPA-välineestä myönnettyä rahoitustukea koskevan logiikan, johon kuuluvat alenevassa tärkeysjärjestyksessä assosiaatiosopimus, tulliliitosta tehty sopimus, neuvotteluvaltuus, vuotuiset kertomukset ja laajentumisstrategia, liittymiskumppanuus, monivuotinen ohjeellinen suunnitteluasiakirja ja vuosiohjelmat.

Liittymiskumppanuuden yhteydessä ei ole vahvistettu liittymistä valmistelevien ensisijaisten tavoitteiden hierarkiaa. Ainoastaan monivuotisessa ohjeellisessa suunnitteluasiakirjassa määritellään liittymiskumppanuuteen perustuvat IPA-välineestä myönnettävän rahoituksen ensisijaiset kohteet.

Tukitoimien logiikan katsotaan olevan vankka, mutta strategisten tavoitteiden asettamisessa on havaittu puutteita, joita ollaan parhaillaan korjaamassa. Asetettaessa strategisia tavoitteita Turkille osoitettavalle rahoitustuelle taustalla vaikuttaa epävarmuus poliittisten uudistusten ja liittymisneuvottelujen etenemisnopeudesta.

67.

Komissio on toteuttanut tai toteuttamassa toimenpiteitä, joilla parannetaan hanke- ja seurantatietoja edelleen ja kehitetään strategisten tavoitteiden mitattavuutta.

Väliarviointeja on toteutettu hanke- ja seurantatietojen perusteella menestyksekkäästi vuodesta 2003.

KOMISSION VASTAUKSET

68.

Tarkastuksen jälkeen kesällä 2009 on käynnistetty toimet strategisten tavoitteiden mitattavuuden kehittämiseksi ja tulosindikaattorien parantamiseksi.

Strategisia tavoitteita koskeva suositus

Komissio on laatinut liittymiskumppanuuden ja monivuotisen ohjeellisen suunniteluasiakirjan perusteella rahoitusapua koskevan tukitoimien logiikan, jota se pitää asianmukaisena kehityksenä. Komissio myöntää, että strategisia tavoitteita ja indikaattoreita voidaan kehittää edelleen. Asia onkin parhaillaan työn alla.

Komissio on sitoutunut parantamaan tukitoimien logiikkaa ja strategista kehystä instituutioiden kehittämistä koskevan Turkille myönnettävän liittymistä valmistelevan tuen yhteydessä. Turkille myönnetyn liittymistä valmistelevan tuen logiikan arvioinnista on suunnitella seuranta.

IPA-välineen osa-alueen I mukaisen Turkille myönnettävän tuen tehokkuus varmistetaan alakohtaisten työryhmien avulla, (mahdollisten) edunsaajien koulutuksella ja Turkin ja komission yhdessä toteuttamalla perusteellisella hankearvioinnilla ja valintaprosessilla.

Toimintonselvityksiä koskeva suositus

Komissio tutkii, miten tähän liittyvien tietojen esittämistä voitaisiin parantaa. Komission sisällä on perustettu työryhmä tutkimaan keinoja parantaa kaikkia, myös laajentumispolitiikkaa koskevia, toimintonselvityksiä.

Hanke-ehdotuksia koskeva suositus

EU:n rahoituksen strategiset tavoitteet liittyvät EU:n Turkin kanssa käymään poliittiseen liittymisprosessiin. Komissio kannustaa Turkkia voimakkaasti etenemään sekä poliittisella että teknisellä tasolla liittymisen valmistelua koskevien tavoitteiden ja ensisijaisten liittymiskumppanuustavoitteiden saavuttamisessa ja aikoo tehdä niin jatkossakin. Tähän kuuluu sellaisten hankkeiden valmistelu, jotka voivat edistää näiden päämäärien ja ensisijaisten kumppanuustavoitteiden saavuttamista.

Komission yksiköt ovat laatineet IPA-välineeseen kuuluvan instituutioiden kehittämistä koskevan ohjelmoinnin yhteydessä menettelyjä, joilla edistetään ja helpotetaan sellaisten hanke-ehdotusten laatimista, joilla parhaiten saavutetaan liittymisen valmistelua koskevat tavoitteet realistisessa aikataulussa. Tähän kuuluvat strateginen kehys (liittymiskumppanuus, monivuotinen ohjeellinen suunnitteluasiakirja, alakohtaiset työryhmät ja/tai strategiat), hankkeiden määrittely (IPA-välineen ohjelmointiprosessiasiakirja, alakohtaiset työryhmät, tarvearvioinnin tai toteutettavuustutkimusten vaatimus) ja hankkeiden valinta (strategisen kehysten mukaisuuden arviointi, hankkeen kehitysasteen, laadun ja kestävyuden arviointi).

KOMISSIION VASTAUKSET

69.

Hajautetun täytäntöönpanojärjestelmän elimet arvioitiin hyväksyntävaiheessa resurseinnaan riittäviksi. Välineen käynnistysvuosien aikana henkilöstön lisääminen jäi kuitenkin jälkeen rahoituksen lisäämisestä. Komissio reagoi tähän asettamalla Turkille asianmukaista henkilöstömäärää koskevia määrällisiä tavoitteita lisävarojen myöntämisen ehdoksi. Äskettäin annetun EU-asioista vastaavaa pääsihteeristöä koskevan lainsäädännön johdosta henkilöstömäärä kasvaa tulevaisuudessa 80:stä yhteensä 300:aan.

Hankkeiden toteuttamista koskeva suositus

Komissio katsoo, että liittymistä valmistelevan tuen tehokas täytäntöönpano varmistetaan asettamalla tiukat ehdot Turkin täytäntöönpanojärjestelmän hyväksynnälle ja seuraamalla tarkkaan kyseisten ehtojen täyttymistä (seuraamusten uhalla).

Jatkossakin edellytetään tarvearviointeja, toteutettavuustutkimuksia ja muita valmistelevia tutkimuksia. Mahdollisille edunsaajille tarjotaan edelleen koulutusta, joka koskee hankkeiden suunnittelua ja toteutusta.

Sopimusten tekemisen aikataulutusta saadaan parannettua valmistelevaa hankesuunnittelua koskevillä vaatimuksilla, koulutuksella, mutta myös varainhoidosta ja sopimuksista vastaavan keskusyksikön toteuttamalla tarkemmalla seurannalla ja komission suorittamalla todentamisilla.

71.

Komissio on yhtä mieltä siitä, että aikaisempien hankkeiden indikaattoreita ja lähtötasoja voidaan parantaa.

Vaatuksena ovat nykyään SMART-kriteerien mukaiset hanketavoitteet ja odotetut tulokset sekä RACER-periaatteiden mukaiset indikaattorit hankkeen tuloksellisuuden seuraamiseksi. Komissio ja EU-asioista vastaava pääsihteeristö valvovat näiden vaatimusten noudattamista tarkasti.

Hankkeiden tuloksellisuutta koskeva suositus

IPA-välineen yhteydessä on edellytyksenä, että hankkeilla on SMART-kriteerien mukaiset tavoitteet sekä RACER-periaatteiden mukaiset indikaattorit, ja komissio ja EU-asioista vastaava pääsihteeristö valvovat tämän edellytyksen täyttymistä järjestelmällisesti.

Seurantajärjestelmän parantamiseksi on toteutettu konkreettisia toimenpiteitä vuosina 2008 ja 2009; niihin kuuluivat uusi ja parannettu seurantakertomuksen formaatti, kertomusten laaduntarkastuksen tehostaminen EU-asioista vastaavan pääsihteeristön seurantayksikössä, ala-kohtaisen seurannan alakomitean kokousten uusi aikataulu sekä tulospainotteisen seurantajärjestelmän käyttöönotto. Lisäksi EY:n lähetystö jatkaa omaa hankkeiden toteutuksen seurantaansa.

Sopimuspuolet laativat omasta osuudesta hankerekertomuksia sekä sopimuksen päättyessä loppukertomuksen. Hankkeen edunsaaja laatii uuden seurantakertomusformaatin mukaisesti seurantakertomuksia, joihin kuuluu myös loppuseurantakertomus hankkeen päättyttyä. Myös EY:n lähetystö toteuttaa ajoittain hankeseurantaa.

Komission käytäntönä ei ole järjestelmällinen hanketason jälkiarviointi, koska se ei ole kustannustehokasta.

KOMISSION VASTAUKSET

Ohjelmien arviointia koskeva suositus

Komissio teki elokuussa 2009 sopimuksen arvioinnista, jossa selvitetään, miten Turkille myönnetty liittymistä valmistelevalle tuki on vaikuttanut koko liittymisprosessiin ja erityisesti monivuotisen ohjeellisen suunnitteluasiakirjan strategisiin tavoitteisiin. Tämä kattaa Turkille vuosina 2005–2008 myönnetyn tuen.

Kuten aikaisempienkin, muita maita koskeneiden rahoitusvälineiden kohdalla, komissio aikoo laatia TPA-välinettä (vuosina 2002–2006) koskevan jälkiarvioinnin, kun hankkeet on saatu päätökseen.

Euroopan tilintarkastustuomioistuin

Erityiskertomus nro 16/2009

Turkin liittymistä valmistelevan tuen hallinnointi Euroopan komissiossa

Luxemburg: Euroopan unionin julkaisutoimisto

2009 — 47 s. — 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-9207-583-5

doi:10.2865/72799

EU-julkaisujen tilaukset

EU-julkaisuja voi ostaa

- EU Bookshopista (<http://bookshop.europa.eu>)
- kirjakaupasta julkaisun nimen, julkaisijan ja/tai ISBN-numeron perusteella
- suoraan myyntiedustajiltamme, joiden yhteystiedot ovat saatavissa internetistä (<http://bookshop.europa.eu>) tai faksitse numerosta +352 2929-42758.

Ilmaisjulkaisuja voi tilata

- EU Bookshopista (<http://bookshop.europa.eu>)
- Euroopan komission edustustoista tai lähetystöistä, joiden yhteystiedot ovat saatavissa internetistä (<http://ec.europa.eu>) tai faksitse numerosta +352 2929-42758.

TÄSSÄ KERTOMUKSESSA TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN ANALYSOI SITÄ, MITEN KOMISSIO ON HALLINNOINUT TURKIN LIITTYMISTÄ VALMISTELEVAA RAHOITUSTUKEA. ETENKIN ENSIMMÄISELLÄ TUKIKAUDELLA VUOSINA 2002–2006 ILMENI USEITA SAMANLAISIA PUUTTEITA KUIN MUISSAKIN LIITTYMISTÄ VALMISTELEVISSA OHJELMISSA. KOMISSIO EI OLLUT MÄÄRITELLYT RAHOITUKSENSA TAVOITTEITA RIITTÄVÄN TARKASTI, NIIN ETTÄ NIIDEN AVULLA OLISI VOITU ARVIOIDA HANKKEIDEN SEURAUKSIA, EIKÄ SILLÄ OLLUT ESITTÄÄ RIITTÄVIÄ TIETOJA, JOILLA SE OLISI VAINUT OSOITTA, ETTÄ LIITTYMISTÄ VALMISTELEVA TUKI ON VAIKUTTAVAA. TARKASTUSKÄYNNIN KOHTEENA OLLEILLA HANKKEILLA OLI KUITENKIN AIKAANSAATU HALUTUT TUOTOKSET, JA HANKKEIDEN TULOKSET OVAT TODENNÄKÖISESTI KESTÄVIÄ.

KOMISSIO ON JO TOTEUTTANUT JOITAKIN MERKITTÄVIÄ PARANNUKSIA, MUTTA TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN ANTAA SILTI USEITA SUOSITUKSIA TULEVIA KORJAAVIA TOIMENPITEITÄ VARTEN. TÄRKEIMPIÄ PARANNETTAVIA OSA-ALUEITA OVAT RAHOITUSTUEN STRATEGISTEN TAVOITTEIDEN ASETTAMINEN, REALISTISEMPIEN MÄÄRÄAIKOJEN ASETTAMINEN TAVOITTEIDEN SAAVUTTAMISELLE SEKÄ HANKKEIDEN TOSIASIALLISEN TULOKSELLISUUDEN SEURANTA SELKEIDEN TAVOITTEIDEN JA TARKOITUKSENMUKAISTEN INDIKAATTOREIDEN AVULLA.



EUROOPAN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN