

## I

(Tiedonantoja)

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN

## ERITYISKERTOMUS nro 2/2006

## Tacis-ohjelman avulla Venäjän federaatiossa rahoitettujen hankkeiden tuloksista sekä komission vastaukset

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

(2006/C 119/01)

## SISÄLLYS

	Kohdat	Sivu
LYHENTEET .....		2
TIIVISTELMÄ .....	I–VII	3
JOHDANTO .....	1—16	4
Tacis-ohjelma .....	1—8	4
Tacis Venäjän federaatiossa .....	9	4
EU ja Venäjän federaatio .....	10—11	4
Tarkastuksen sisältö ja lähestymistapa .....	12—16	5
HUOMAUTUKSET .....	17—53	5
Saavuttamatta jääneet tai vain osittain saavutetut tavoitteet .....	18—19	5
Ohjelmatyön puitteet .....	20—22	6
Hankkeiden yksilöinti ja suunnittelu .....	23—34	6
Hankkeiden elinkaaren hallintajärjestelmän heikko soveltaminen .....	23—24	6
Pitkä hankesuunnittelu .....	25	6
Epärealistiset oletukset ja tavoitteet .....	26—28	7
Epätarkat tai puuttuvat tavoitteet .....	29—31	7
Edunsaajien epäonnistunut valinta ja puutteellinen sitoutuminen .....	32—34	7
Hankerahoitus .....	35—38	8
Hankekoon määrittämisongelmat .....	35—36	8
Kansallinen yhteisrahoitus harvinaista .....	37—38	8
Hankkeiden täytäntöönpano .....	39—49	8
Täytäntöönpanoviiveet .....	39—40	8
Palveluntarjoajien toiminta yleisesti ottaen tyydyttävää .....	41	9
Tehottomat ohjauskomiteat .....	42	9
Laitteita ei käytetty hankkeen tarkoituksiin .....	43—46	9
Arvonlisäverottomat hankinnat paikallisilta toimittajilta mahdottomia .....	47	9

	<i>Kohdat</i>	<i>Sivu</i>
Seurannasta vastaavat tahot toimivat hyvin .....	48—49	9
Tiedonjakelu, kestävyys ja arviointi .....	50—53	10
Heikko tiedonjakelu .....	50—51	10
Heikko kestävyys .....	52	10
Arvioinnin puuttuminen .....	53	10
<b>PÄÄTELMÄT JA SUOSITUKSET</b> .....	<b>54—56</b>	<b>10</b>
Päätelmät .....	54—55	10
Suositukset .....	56	11
<b>Komission vastaukset</b> .....		<b>12</b>

#### LYHENTEET

EuropeAid EuropeAid-yhteistyötoimisto

IVY Itsenäisten valtioiden yhteisö

Pk-yritykset pienet ja keskisuuret yritykset

RELEX ulkosuhteiden pääosasto

TACIS *Technical Assistance for the Commonwealth of Independent States*

## TIIVISTELMÄ

I. Euroopan unioni on suunnannut vuosien 1991 ja 2006 välisenä aikana yli 7 000 miljoonaa euroa Neuvostoliiton hajoamisen jälkeen syntyneiden uusien itsenäisten valtioiden yhteisön (IVY) tukemiseen tarkoitettuun Tacis-ohjelmaan <sup>(1)</sup>. Ohjelman tavoitteena oli ja on edelleen markkinatalouteen siirtymisen tukeminen sekä demokratian ja oikeusvaltion periaatteiden noudattamisen vahvistaminen edunsaajamaissa. Euroopan komission yksiköissä on parhaillaan käynnissä uuden käsitteen ja oikeusperustan määrittäminen vuodesta 2007 lähtien maksettavalle tuelle (ks. kohdat 1—8).

II. Venäjän federaatio on Tacis-ohjelman suurin edunsaaja; sen osuus ohjelman yhteydessä maksettavan rahoituksen kokonaismäärästä on ollut noin 40 prosenttia. Venäjän federaatiolle maksettavan Tacis-rahoituksen vuotuinen kokonaismäärä on ollut noin 200 miljoonaa euroa. Tacis-ohjelman avulla pyritään tukemaan vakaan talouskehityksen edellytysten luomista sekä kehittämään todellista kumppanuutta Venäjän federaation ja EU:n välille (ks. kohdat 9—11).

III. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksen tavoitteena oli arvioida, onko komissio hallinnoinut Venäjän federaation alueella toteutettuja Tacis-hankkeita siten, että ne olivat vaikuttavia. Tilintarkastustuomioistuin tutki 29 sopimusta (hanketta) 275 sopimuksen kokonaismäärästä; tarkastetut sopimukset oli tehty vuonna 2000 tai sen jälkeen ja hankkeet päättyivät viimeistään vuoden 2003 lopussa. Tarkastuksen yhteydessä tutkittiin siis tuoreimpia hankkeita, joiden kestävyys oli arvioitavissa. Näitä hankkeita rahoitettiin vuosien 1997—2000 toimintaohjelmien yhteydessä ja niistä suurin osa pantiin täytäntöön vuosina 2002 ja 2003. Tarkastettujen sopimusten kokonaisarvo oli yli 56 miljoonaa euroa ja kaikkien sopimusten yhteisarvo 109 miljoonaa euroa (ks. kohdat 12—16).

IV. Tilintarkastustuomioistuimen yleisenä päätelmänä oli, että tarkastetuista hankkeista yhdeksän oli saavuttanut tavoitteensa. Kahdeksassa tapauksessa tavoitteet saavutettiin osittain ja 12 tapauksessa ne jäivät saavuttamatta. Viiden hankkeen tulokset olivat kestäviä. Kun otetaan huomioon tarkastustulokset, jotka osoittavat, että Tacis-varojen käytön vaikuttavuus on ollut vähäinen, tilintarkastustuomioistuin ei voi esittää myönteistä arviota Venäjän federaatiossa toteutettujen Tacis-hankkeiden tuloksista. Tarkastus kuitenkin osoitti, että palveluntarjoajien ja seurannasta vastaavien tahojen toiminta oli sopimusvaatimusten mukaista (ks. kohta 55).

V. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että komission ohjelmatyömenettelyt olivat kattavia. Ohjelmatyö kesti kuitenkin kauan, ja komission yrityksistä huolimatta sen ja Venäjän viranomaisien ja edunsaajien välillä ei ollut todellista vuoropuhelua. Tämän seurauksena Venäjän viranomaiset ottivat joissakin tapauksissa vastaan tukea, jota lopulliset edunsaajat eivät todellisuudessa halunneet. Tilanne vaikutti kielteisesti hankkeiden vaikuttavuuteen (ks. kohdat 20—22).

VI. Tarkastuksessa havaittiin lisäksi, että hanketavoitteet olivat joissakin tapauksissa epätarkkoja eivätkä ne olleet mitattavissa ja puuttuivat joissakin tapauksissa kokonaan; tavoitteiden taustalla vaikuttavat oletukset olivat ajoittain epärealistisia (ks. kohdat 26—31). Edunsaajien valinta ja sitoutuminen ei ollut tietyissä tapauksissa onnistunutta (ks. kohdat 32—34). Hankekoon määrittelyyn liittyi ongelmia. Joissakin tapauksissa yksittäisiä hankkeita sisällytettiin yhteen toimeksiannon kuvaukseen löyhin sidoksin. Yhteisrahoitusta ei juurikaan käytetty (ks. kohdat 37 ja 38). Täytäntöönpanoon liittyi suuria viiveitä 12 tapauksessa (29:stä), mutta vastuun hajauttaminen lähetystölle tehosti hankkeiden hallinnointimenettelyjä (ks. kohdat 39 ja 40). Ohjauskomiteat eivät toimineet hyvin. Laitteita ei useinkaan käytetty hankkeen tarkoituksiin (ks. kohdat 43—46). Hankkeiden vaikutusten jälkiarviointia ei suoritettu (ks. kohdat 48 ja 53).

VII. Tilintarkastustuomioistuimen pääasialliset suositukset ovat seuraavat (ks. kohta 56):

- Ulkoiisiin toimiin liittyvien ohjelmien suunnittelun tulisi perustua kokonaisuudessaan todelliseen vuoropuheluun komission ja edunsaajien välillä. Rahoittaa tulisi ainoastaan hankkeita, joiden tavoitteet ovat selkeitä sekä komissiolle ja edunsaajille yhteisiä.
- Parantaakseen järjestelmiensä toimintaa komission olisi sovellettava hankkeiden elinkaaren hallintajärjestelmää, tarpeen vaatiessa looginen viitekehys mukaan lukien. Sen pitäisi niin ikään välttää pienten, erilaisia tavoitteita ja edunsaajia sisältävien hankkeiden yhteenkeräämistä.
- Komission olisi arvioitava hankkeiden kestävyysedellytykset realistisesti jo niiden suunnitteluvaiheessa ja varmistettava loppuun suoritettujen hankkeiden jälkiarviointi, jotta hyvistä ja huonoista käytännöistä saatuja kokemuksia voidaan hyödyntää; komission olisi myös tarjottava hankkeista ja niiden tuloksista tietoa, jota voidaan jakaa eteenpäin.

<sup>(1)</sup> TACIS: *Technical Assistance for the Commonwealth of Independent States*.

## JOHDANTO

**Tacis-ohjelma**

1. Neuvostoliiton hajottua Euroopan unioni perusti teknisen avun ohjelman uusien itsenäisten valtioiden yhteisölle (IVY). Tacis-ohjelmaksi nimetyt ohjelman tavoitteena oli edistää edunsaajamaiden siirtymistä markkinatalouteen ja lujittaa demokratiaa sekä oikeusvaltion periaatteiden noudattamista kyseisissä maissa.

2. Kahden neuvoston antaman, kautta 1991—1999 koskevan asetuksen <sup>(1)</sup> perusteella maksettiin noin 4 221 miljoonaa euroa Armenian, Azerbaidžanin, Valko-Venäjän, Georgian, Kazakstanin, Kirgisian, Moldavian, Mongolian, Venäjän federaation, Tadžikistanin, Turkmenistanin, Ukrainan ja Uzbekistanin tukemiseksi. Nykyisen neuvoston asetuksen ((EY, Euratom) N:o 99/2000, annettu 29 päivänä joulukuuta 1999 <sup>(2)</sup>) perusteella Tacis-tukeen on kaudella 2000—2006 osoitettu 3 138 miljoonaa euroa. Komission yksiköt työstävät parhaillaan uutta käsitettä ja oikeusperustaa mainituille maille vuodesta 2007 lähtien maksettavalle tuelle.

3. Tacis-ohjelman tarkoituksena on taitotiedon siirtäminen teknisen avun välityksellä; apuun sisältyy tutkimusten suorittamista, suunnitelmien laatimista sekä neuvonnan ja koulutuksen tarjoamista. EU-maiden konsultit työskentelevät yhteistyössä edunsaajien kanssa; tavoitteena on siirtää taitotietoa ja osaamista siten, että niitä hyödynnetään edunsaajamaassa myös muiden hankkeiden ja organisaatioiden kohdalla. Tuki rahoitetaan yhteisön talousarviosta suoritetuin maksuin, jotka suoritetaan suoraan teknistä apua tarjoaville eurooppalaisille yrityksille.

4. Neuvoston asetuksen (ks. kohta 2) lisäksi Euroopan unionin ja Tacis-maiden välisten suhteiden perustana ovat EU:n, jäsenvaltioiden ja yksittäisten edunsaajamaiden väliset kumppanuus- ja yhteistyösopimukset. Ulkosuhteiden pääosasto (RELEX) vastaa Tacis-ohjelmaan liittyvästä ohjelmatyöstä yhdessä kumppanuus-maiden kanssa. Tacis-ohjelman täytäntöönpano määrittellään monivuotisissa maa- tai aluekohtaisissa strategia-asiakirjoissa sekä monivuotisissa tavoiteohjelmissä (sekä kansallisen ohjelman että alueellisten tai useita maita koskevien ohjelmien tapauksessa). Ennen monivuotisten tavoiteohjelmien perustamista komission on keskusteltava painopistealoista uusille itsenäisille valtioille annettavaa tukea käsittelevän komitean (Tacis-komitea) <sup>(3)</sup> kanssa.

5. EuropeAid-yhteistyötoimisto muuttaa nykyisin monivuotiset tavoiteohjelmat vuotuisiksi tai kaksivuotisiksi toimintaohjelmiksi yhteistyössä kansallisten Tacis-koordinaattoreiden, toimista vastaavien ministeriöiden sekä edunsaajamaiden muiden organisaatioiden kanssa; ennen ohjelmien muuttamista EuropeAid suorittaa sisäisiä konsultointeja komissiossa. Tacis-komitean on esitettävä kantansa toimintaohjelmien sisällöstä, hankeluettelo mukaan lukien. Mainittujen asiakirjojen lisäksi laaditaan

<sup>(1)</sup> 1991—1995: (ETY, Euratom) N:o 2157/91, annettu 15 päivänä heinäkuuta 1991, 1996—1999: (Euratom, EY) N:o 1279/96, annettu 25 päivänä kesäkuuta 1996.

<sup>(2)</sup> EYVL L 12, 18.1.2000, s. 1.

<sup>(3)</sup> Komitea koostuu jäsenvaltioiden edustajista, ja sen puheenjohtajana toimii komission edustaja.

rahoituspöytäkirja (EU:n ja edunsaajamaiden väliset sopimukset rahoitettavista hankkeista) sekä yksittäisiin hankkeisiin liittyvät suunnitteluasiakirjat (toimeksiannon kuvaus). Raja-alueyhteistyötä koskevalla Tacis-ohjelmalla ja ydinturvallisuuteen liittyvillä Tacis-toimilla on omat strategia-asiakirjansa sekä tavoiteohjelmat ja toimintaohjelmat.

6. Tacis-toimien suunnittelun on tarkoitus perustua vuoropuheluun. Tämä merkitsee, että komission ja edunsaajamaiden on sovittava painopistealoista ja hankkeista kaikilla ohjelmatyön tasoilla ja hankkeiden yksilöllisin kaikissa vaiheissa. Sekä komission että edunsaajamaiden edustajien on näin ollen käsiteltävä ja allekirjoitettava kaikki edellä mainitut asiakirjat monivuotisista tavoiteohjelmista toimeksiannon kuvauksiin.

7. EuropeAidilla on yleisvastuu hankkeiden elinkaaren hallinnoinnista hankkeiden yksilöinnistä niiden hyväksymiseen asti, sekä lisäksi rahoituksesta, hankkeiden täytäntöönpanosta ja arvioinnista.

8. Komissio käynnisti vuonna 2000 yhteisön ulkopuolelle suunnattavaa tukea koskevien ohjelmiansa mittavan uudistuksen <sup>(4)</sup>, jonka päätavoitteena oli yhteisön ulkopuolelle suunnattavan tuen nopeuden ja laadun huomattava parantaminen. Uudistuksen keskeisenä tekijänä oli tuen hallinnointiin liittyvien tehtävien ja vastualueiden laaja-alainen hajauttaminen komission lähetystöille. Hajauttamisen seurauksena hankevalmistelu, sopimustenteko sekä taloudellinen ja tekninen toteutus siirtyivät lähetystöjen vastuulle. Brysselissä toimivat keskusyksiköt ovat siirtyneet hankkeiden suorasta hallinnoinnista kohden lähetystöjen seurantaan ja tukemista.

**Tacis Venäjän federaatiossa**

9. Venäjän federaatio on Tacis-ohjelman suurin edunsaaja; sen osuus ohjelman piirissä maksettavan rahoituksen kokonaismäärästä on ollut noin 40 prosenttia. Venäjän federaatiolle myönnettävän Tacis-rahoituksen vuotuinen määrä on ollut noin 200 miljoonaa euroa.

**EU ja Venäjän federaatio**

10. Venäjän federaatiota koskevalla Euroopan unionin politiikalla on seuraavat tavoitteet: vaikuttaminen oikeusvaltion periaatteiden lujittamiseen tukemalla tehokkaiden instituutiorekenteiden sekä vaikuttavien lainsäädäntö-, toimeenpano- ja oikeusjärjestelmien kehittämistä; investointiosuhteiden parantaminen; lainsäädännön harmonisoinnin tukeminen suhteessa EU:hun; yhteistyö oikeus- ja sisäasioissa sekä ympäristön ja ydinturvallisuuden aloilla. Mainittujen toimien pitäisi tukea vakaan talouskasvun edellytysten luomista Venäjän federaatiossa ja kehittää todellista kumppanuutta EU:n kanssa.

<sup>(4)</sup> *Communication to the Commission on the Reform of the Management of External Assistance*, 16. toukokuuta 2000, SEC(2000) 814/5.

11. Euroopan unionin ja Venäjän federaation välinen kumppanuus- ja yhteistyösopimus sääntelee niiden välisiä poliittisia, taloudellisia ja kulttuurisuhteita. Sopimus allekirjoitettiin vuonna 1994, ja se tuli voimaan 1. joulukuuta 1997, alun perin kymmeneksi vuodeksi. Komissio ja Venäjän viranomaiset kehittävät parhaillaan uutta välinettä nykyisen kumppanuus- ja yhteistyösopimuksen voimassaolon päättymisen jälkeistä aikaa varten.

### Tarkastuksen sisältö ja lähestymistapa

12. Tarkastustavoitteena oli arvioida, oliko komissio hallinnoinut Venäjän federaatiossa toteutettavia Tacis-hankkeita siten, että hankkeet olivat vaikuttavia. Tilintarkastustuomioistuin tarkasti hankkeista poimitun otoksen määrittääkseen i) missä laajuudessa hankkeiden tavoitteet oli saavutettu ja ii) millainen oli hankkeiden kestävyys. Tilintarkastustuomioistuin seurasi tarkastuksessaan komission hankkeiden elinkaaren hallintajärjestelmään liittyviä vaiheita: ohjelmatyötä; hankkeiden yksilöintiä ja suunnittelua; hankerahoitusta; hankkeiden täytäntöönpanoa ja arviointia.

13. Tarkastus keskittyi hanketasoon, joten ohjelmatyöprosessin arviointi rajoitettiin näkökohtiin, joilla oli välitön vaikutus tarkastettujen hankkeiden suunnitteluun. Tarkastus ei kattanut hankkeiden muita, poliittisia yleistavoitteita, jotka eivät ole mitattavissa.

14. Tilintarkastustuomioistuin teki tarkastuksensa yhteydessä yhteistyötä Venäjän kansallisen tarkastusviraston kanssa. Virasto kohdisti rinnakkaisen tarkastuksen Tacis-hankkeista vastaaviin Venäjän viranomaisiin. Viraston kertomus julkaistaan vuoden 2006 alussa.

15. Tilintarkastustuomioistuin tutki 275 sopimuksen kokonaismäärästä 29 sopimusta (hanketta), jotka oli tehty vuonna 2000 tai sen jälkeen ja joiden voimassaolo päättyi viimeistään vuoden 2003 lopussa; ne olivat tuoreimpia hankkeita, joiden kestävyys oli arvioitavissa. Hankkeita rahoitettiin vuosien 1997—2000 toimintaohjelmien yhteydessä ja niistä suurin osa pantiin täytäntöön vuosina 2002 ja 2003. Tarkastettujen sopimusten kokonaisarvo oli yli 56 miljoonaa euroa ja kaikkien sopimusten yhteisarvo 109 miljoonaa euroa <sup>(1)</sup>. Ydinturvallisuutta sekä raja-alueyhteistyötä koskevat Tacis-hankkeet jätettiin otoksen ulkopuolelle, sillä tilintarkastustuomioistuin on julkaissut mainittuja aloja koskevat erityiskertomukset vuonna 1998 <sup>(2)</sup> (seuranta varainhoitovuoden 2000 vuosikertomuksessa) ja vuonna 2001 <sup>(3)</sup>.

<sup>(1)</sup> Tarkastettavat sopimukset valittiin rahayksikköön perustuvan otannan (MUS) avulla. Näin ollen otokseen sisältyy enemmän rahamäärältään suuria kuin pieniä sopimuksia.

<sup>(2)</sup> Erityiskertomus nro 25/1998 Euroopan unionin Keski- ja Itä-Euroopassa (KIE) sekä uusissa itsenäisissä valtioissa (UIV) ydinturvallisuuden alalla toteuttamista toimista (vuodet 1990—1997). Seuranta tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomuksessa varainhoitovuodelta 2000, kohdat 5.45—5.76.

<sup>(3)</sup> Erityiskertomus nro 11/2001 Tacis-ohjelmaan kuuluvasta raja-alueyhteistyöohjelmasta.

16. Otokseen sisältyi erityyppisiä toimia sekä toiminta-aloja. Laajojen, budjetiltaan vähintään kahden miljoonan euron hankkeiden lisäksi siihen kuului kolme pienempää Bistro <sup>(4)</sup> -hanketta, kolme aiempiin hankkeisiin liittyvää pienempää jatko-osaa sekä yksi toteutettavuustutkimusta koskeva sopimus.

### HUOMAUTUKSET

17. Useimmissa hankkeissa ilmeni ongelmia yhdessä tai useammassa hankesyklin vaiheessa. Ongelmia käsitellään seuraavassa. *Taulukossa 1* on esitetty tarkastuksessa havaittuja keskeisiä ongelmia sisältävien hankkeiden lukumäärä.

Taulukko 1

#### Tarkastuksessa havaittuja keskeisiä ongelmia sisältävien hankkeiden lukumäärä

	Ongelmia sisältävien hankkeiden lukumäärä	Ongelmatomien hankkeiden lukumäärä
<b>Tarkastettujen hankkeiden kokonaismäärä = 29</b>		
<b>Hankkeiden yksilöinti ja suunnittelu</b>		
Hankkeiden pitkä suunnitteluajataulu	8	21
Epärealistiset oletukset	12	17
Epärealistiset tavoitteet	9	20
Epätarkat tai puuttuvat tavoitteet	16	13
Edunsaajien epäonnistunut valinta ja sitoutuminen	11	18
<b>Hankerahoitus</b>		
Epätarkka hankekoon määrittely	8	21
<b>Hankkeiden täytäntöönpano</b>		
Täytäntöönpanoviiveet	12	17
Palveluntarjoajien toimintaan liittyvät ongelmat	6	23
Tehoton seuranta	3	26
Tavoitteita ei saavutettu/saavutettiin vain osittain	12/8	9
Ehtoja ei asetettu tai noudatettu	8	21
<b>Tiedonjakelu ja kestävyys</b>		
Heikko tiedonjakelu	17	12
Heikko kestävyys	24	5
<b>Arvioinnin puute</b>	27	2

#### Saavuttamatta jääneet tai vain osittain saavutetut tavoitteet

18. Yhdeksän hankkeen kohdalla tavoitteet saavutettiin kokonaisuudessaan. Kahdeksassa tapauksessa tavoitteet saavutettiin osittain ja 12 tapauksessa niitä ei saavutettu.

<sup>(4)</sup> Bistro on Tacis-väline, jonka avulla pyritään vastaamaan nopeasti pieniin hankkeisiin liittyviin tukipyynnöihin (yleensä enintään 100 000 euroa).

**Laatikko 1**

Yhdellä hankkeella oli useita erityistavoitteita. Niistä yksi oli laillisten tiestandardien yhdenmukaistamisen varmistaminen EU:n ja Venäjän federaation välillä. Tavoite jäi saavuttamatta, koska kyseistä EU-standardia ei ole olemassa. Toinen erityistavoite oli tiemateriaalien vertailutestien mahdollistaminen toimittamalla testauslaitteita venäläiselle laitokselle. Laitteet toimitettiin, mutta ne olivat käyttämättä vielä lähes kaksi vuotta hankkeen päättymisen jälkeen. Kolmantena tavoitteena oli edunsaajan henkilöstön kouluttaminen, joka peruttiin kesken hankkeen toteuttamisen.

19. Yleisesti ottaen parhaiten tavoitteisiinsa pääsivät pienet hankkeet, joiden tavoitteet oli määritetty hyvin ja selkeästi. Myös alueelliset hankkeet tuottivat yleensä paremmin tulosta kuin ministeriöihin ja keskustasoon kohdistuvat hankkeet; syynä tähän oli se, että edunsaajat sitoutuivat hankkeisiin tiiviimmin ja kokivat voimakkaammin hankkeen omakseen ja henkilöstö oli motivoituneempaa.

**Ohjelmatyön puitteet**

20. Komissio on vuosien mittaan kehittänyt ulkoisiin toimiin liittyvään ohjelmatyöhön sovellettavan järjestelmän. Järjestelmä on periaatteessa kattava ja looginen. Se on ollut vakaa jo vuosien ajan. Muiden yhteisön ulkopuolelle suunnattavaa tukea koskevien ohjelmien tapaan monet asiakirjat laaditaan Tacis-ohjelmatyöstä ja -täytäntöönpanosta vastaavilla eri tasoilla (ks. kohdat 4 ja 5).

21. Ohjelmatyö vie kuitenkin sisäisine ja ulkoisine konsultointineen pitkän ajan. Tämä vähensi hankkeiden yksilöintiä ja suunnitteluasiakirjojen laadintaan yksittäisten hankkeiden kohdalla käytettävissä olevaa aikaa, ja lopulta hankkeiden esittämisen määräajan lähestyessä toimeksiannon kuvaukset olivat laadullisesti riittämättömiä (ks. kohta 26).

22. Tarkastettujen hankkeiden tulokset ja niihin liittyneiden ongelmien analysointi osoittavat, että huolimatta komission ilmeisistä yrityksistä virallisten neuvottelujen aikana ohjelmatyö ja sitä seurannut hankkeiden yksilöinti — rahoituspöytäkirjan ja yksittäisten toimeksiannon kuvausten laadinta mukaan lukien — tapahtuivat ilman riittävää vuoropuhelua (ks. kohta 6) eri tasojen eli Tacis-ohjelman hallinnoinnista vastaavien Venäjän viranomaisten ja edunsaajien (ministeriöt ja muut organisaatiot) kanssa. Joillakin toiminta-aloilla Venäjän federaation uudistusprosessi ei ollut edennyt toivotulla tavalla tai edunsaajapuolella poliittinen ilmapiiri ei vielä sallinut rakentavaa vuoropuhelua komission kanssa. Tämän seurauksena Venäjän viranomaiset ottivat joissakin tapauksissa vastaan tukea, jota lopulliset edunsaajat eivät todellisuudessa halunneet. Vuoropuhelun puute ja suunnittelu-prosessin pituus (ks. kohta 21) vaikuttivat kielteisesti hankkeiden vaikuttavuuteen.

**Hankkeiden yksilöinti ja suunnittelu****Hankkeiden elinkaaren hallintajärjestelmän heikko soveltaminen**

23. Komissio hyväksyi vuonna 1992 hankkeiden elinkaaren hallinnointiin sovellettavan metodologian (PCM-Project Cycle Management), jonka yhteydessä määritettiin rahoitusehdotusten muoto ja sisältö ja esitettiin vaatimus loogisen viitekehysten laadimisesta (1); tavoitteena oli komission hankehallinnoinnin parantaminen. Komissio kuitenkin muutti hankkeiden elinkaaren hallintajärjestelmän ja loogisten viitekehysten käytön pakolliseksi vasta vuodesta 2001 alkaen.

24. Tilintarkastustuomioistuin julkaisi vuonna 2001 erityiskertomuksen nro 21/2000 yhteisön ulkopuolelle suunnattua tukea koskevien komission ohjelmien hallinnoinnista. Kertomuksessa tuotiin esille esimerkiksi havainto, että loogisia viitekehkyksiä osana hankkeiden elinkaaren hallinnointia ei ollut useinkaan laadittu hyvin (2). Nyt toimitettu Tacis-tarkastus osoitti, että komissio ei edelleenkään käyttänyt systemaattisesti hankkeiden elinkaaren hallintajärjestelmää — loogiset viitekehukset mukaan lukien. Tarkastus osoitti niin ikään, että useimmissa tapauksissa, joissa loogisia viitekehkyksiä käytettiin tehokkaasti, hankkeiden tulokset paranivat. Hankkeiden elinkaaren hallintajärjestelmän käyttö pakotti perusteellisempaan suunnitteluun.

**Pitkä hankesuunnittelu**

25. Alkuperäisestä ideasta tai hankkeen rahoituspyynnön esittämisestä kului erittäin pitkä aika hankkeen varsinaiseen käynnistämiseen. Konsultointihankkeen käynnistämiseen voi mennä kolmekin vuotta, mikä on liian kauan, sillä edunsaajien tarpeet ja tilanteet muuttuvat. Viivästysten takia etenkin menettelytapojen kehittämiseen ja kriisinhallintaan liittyvät hankkeet olivat vanhentuneita jo ennen kuin ehtivät alkaakaan. Näin ollen, kun alkuperäiset ongelmat olivat ajan myötä ratkenneet, sopimuspuolien oli muutettava hankkeiden lähestymistapoja, mikä viivästytti niiden täytäntöönpanoa entisestään.

**Laatikko 2**

Ennen tuen suuntaamista rahanpesutoiminnan ehkäisemiseen komissio edellytti toteutettavuustutkimuksen suorittamista. Varsinaisen valmistelevan hankkeen aloittaminen viivästyi kahdella vuodella lähinnä komission yksiköiden sisäisten koordinointiongelmien takia; viivästymiseen vaikutti kuitenkin myös se, että edunsaajaorganisaatiolta kului tarpeettoman kauan toimeksiannon kuvausten hyväksymiseen. Tämä viivästytti lopulta myös teknisen avun hanketta viidellä vuodella; hanke oli poliittisesti ja taloudellisesti tärkeä ja Venäjän federaation kannalta myös kiireinen.

(1) Looginen viitekehys on väline, jonka avulla tuodaan esiin hankesuunnittelun taustalla vaikuttava ajattelutapa eli se, kuinka tietyn panoksen olisi saavutettava tietynlaiset tuotokset. Tuotosten avulla puolestaan vaikutetaan sellaisten tavoitteiden saavuttamiseen, jotka edistävät laajempien päämäärien saavuttamista.

(2) EYVL C 57, 22.2.2001, kohta 37.

## Epärealistiset oletukset ja tavoitteet

26. Pitkä suunnittelujakso ei aina tuottanut laadullisesti hyviä toimeksiannon kuvauksia. Yhdeksässä tapauksessa hankesuunnitteluvaiheessa suoritettujen taustatutkimusten riittämättömyys johti epärealistisiin tavoitteisiin. Hankesuunnittelussa ei useinkaan otettu huomioon hankkeen täytäntöönpanoon liittyviä oikeudellisia tekijöitä; toisaalta tavoitteet saattoivat ylittää edunsaajan toimivallan tai olla yksinkertaisesti liian laaja-alaisia tai abstrakteja yhden hankkeen avulla saavutettaviksi. Epäonnistuneita olivat esimerkiksi useimmat hankkeet, joiden tavoitteet tai tehtävät liittyivät menettelytapojen muotoiluun — lainsäädännön hyväksyminen mukaan lukien.

### Laatikko 3

*Eräässä tapauksessa perustettiin pilottihanke, jonka tarkoituksena oli uusien liiketoimintojen aloittamista helpottavan uuden mallin testaaminen. Venäjän federaatioon oli kuitenkin jo perustettu vastaavanlainen malli 1990-luvun puolivälissä Kanadan toimittaman teknisen avun tuella.*

27. Sekä venäläisten että toimivaltaisten komission pääosastojen osallistuminen suunnitteluasiakirjojen laadintaan ja hyväksymiseen vaihteli huomattavasti, ja joissakin tapauksissa sitä voitiin pitää realistisen suunnittelun varmistamisen kannalta riittämättömänä.

### Laatikko 4

*Eräässä tapauksessa kaupunki osallistui alueelliseen lämmön- ja sähköntuotantohankkeeseen, mutta sitä ei ollut nimetty ensisijaiseksi edunsaajaksi. Kaupunki ei hyväksynyt toimeksiannon kuvausta, minkä seurauksena hanke viivästyi ja siihen liittyi myös muita, kaupungin viranomaisten sitoutumisen puuttumisesta aiheutuvia hallinnointiongelmiä.*

28. Epärealistisiin oletuksiin ja tavoitteisiin lukeutuvat esimerkiksi seuraavat tekijät: edunsaajan instituutorakenteet olivat riittämättömät tai puuttuivat kokonaan, kohderyhmä ei ollut kiinnostunut tarjotuista palveluista, paikallishallinnon yhteistyövalmiudet yliarvioitiin tai edunsaajalla ei ollut laillisia valtuuksia hankkeeseen liittyvien palveluiden tai tietojen tarjoamiseen.

### Laatikko 5

*Eräällä syrjäisellä ja täysin paikallisella teiden ylläpito-hankkeella oli puutteellinen yleistavoite: EU:n ja Venäjän federaation välisen kaupankäynnin helpottaminen.*

*Kohdassa 18 olevassa laatikossa mainitaan niin ikään esimerkki epärealistisesta, tiestandardien yhdenmukaistamiseen liittyvästä tavoitteesta.*

## Epätarkat tai puuttuvat tavoitteet

29. Tarkastetuista hankkeista 13:lla oli selkeät tavoitteet. Kuitenkin 16 tarkastetun hankkeen kohdalla toimeksiannon kuvauksessa määritetyt alkuperäiset hanketavoitteet kuvasivat ainoastaan joko suunniteltuja toimia tai panoksia eikä niiden yhteydessä asetettu selkeitä ja mitattavissa olevia tavoitteita; tavoitteet oli myös saatettu muotoilla yhtä yleisesti kuin poliittisissa ohjelmasuunnitteluasiakirjoissa, mikä pakotti sopimuspuolet määrittämään hankkeiden varsinaisen tarkoituksen niiden täytäntöönpanovaiheessa. Hankkeilla ei ollut tavoitteita, joiden yhteydessä olisi yksilöity ratkaistavana olevat ongelmat, eikä liioin tavoitteita, joihin nähden hankkeiden saavutuksia olisi voitu arvioida.

30. Useimpien tarkastettujen hankkeiden yhteydessä ei ollut määritetty objektiivisesti todennettavissa olevia indikaattoreita. Muissa tapauksissa, joissa tavoitteet olivat selkeitä ja ymmärrettäviä, oli havaittavissa eroavaisuuksia varsinaisten hanketoimien ja toimeksiannon kuvauksessa määritettyjen alkuperäisten hanketavoitteiden välillä. Yhdessä tapauksessa hanke toteutettiin ilman yksilöityjä tavoitteita tai objektiivisesti todennettavissa olevia indikaattoreita; hanke painottui tilapäisten palveluiden tarjoamiseen tietylle ministeriölle ilman että työn tarkkaa tavoitetta olisi määritetty selkeästi. Erään toisen hankkeen kohdalla yksityisen sektorin edunsaajat saivat tukea kaupallisen toimintansa kehittämiseen, mikä ei itse asiassa kuulunut hankkeen yleistavoitteen piiriin.

31. Jotkin hankkeet oli suunniteltu liian monimutkaisiksi: erillisiä, toisiinsa liittymättömiä tehtäviä ja tavoitteita oli liian paljon.

### Laatikko 6

*Eräaseen hankkeeseen kuului 23 pääasiallista tuotosta tai tavoitetta, jotka oli sisällytetty kahdeksaan eri osa-alueeseen. Niiden piiriin kuului esimerkiksi ympäristönsuojelu öljyntuotantoalalla, energiansäästötoimet sekä kalanviljelylaitoksia koskevat tutkimukset. Monimutkaisuuden takia monia asetetuista tavoitteista — mukaan lukien kaksi merkittävintä tavoitetta — ei saavutettu kokonaisuudessaan.*

## Edunsaajien epäonnistunut valinta ja puutteellinen sitoutuminen

32. Sopivien edunsaajien valinta hankekumppaneiksi oli erittäin ongelmallista, sillä hanketavoitteet ylittivät joissakin tapauksissa hankekumppanin toimivallan tai edunsaaja ei ollut valmis vastaanottamaan tai kykeneväinen hyödyntämään tukea. Yhdessä tapauksessa komissio halusi tukea erästä Venäjän federaation kansallista virastoa poliittisista syistä, tulevia EU:n ja Venäjän federaation välisiä yhteistyöneuvotteluja silmällä pitäen. Virasto ei kuitenkaan lopulta osallistunut varsinaisiin neuvotteluihin.

33. Kun hankkeella oli useita edunsaajia, täytäntöönpanoon liittyi useita ongelmia. Yhteistyön puuttuminen kansallisten ja alueellisten viranomaisten väliltä tai eri kansallisten ja alueellisten viranomaisten kesken oli yleistä. Mainittu puute oli ilmeinen, mutta sitä ei ollut otettu huomioon suunnitteluvaiheessa.

#### Laatikko 7

*Eräessä tapauksessa hankealoitteen tehnyt edunsaaja toimi ainoastaan aluetasolla. Hankebudjetin suuruutta koskevien vähimmäisvaatimusten täyttämiseksi hanketta oli laajennettava useita alueita kattavaksi. Ongelma ratkaistiin siten, että luotiin toinen edunsaaja, joka kuitenkin oli olemassa ainoastaan paperilla. Edunsaajalla ei ollut oikeushenkilöllisyyttä eikä se ollut muutoinkaan olemassa hankesuunnitteluasiakirjojen ulkopuolella.*

34. Viidessä tarkastetussa tapauksessa edunsaajat eivät osallistuneet hankesuunnitteluun — eivät ainakaan niin varhaisessa vaiheessa, että olisivat voineet vaikuttaa hankkeen muotoon.

## Hankerahoitus

### Hankeeseen määrittämisiongelmat

35. Ohjelmatyön suuntaviivojen mukaan Venäjän federaation alueella toteutettavien Tacis-hankkeiden vähimmäisbudjetin tulee olla kaksi miljoonaa euroa, jotta hankkeen avulla saavutetaan riittävä vaikutus ja näkyvyys. Ohjelman avulla voidaan kuitenkin rahoittaa useita pienempiä aloitteita, Bistro-hankkeet mukaan lukien. Useimpien tarkastettuun otokseen kuuluneiden hankkeiden budjetti vaihteli kahden ja kolmen miljoonan euron välillä (ks. kohta 16). Kahdeksassa tapauksessa hankeasiakirjoista ei ilmennyt, miten hankkeiden budjetteihin oli päädytty. Kun hanketavoitteet eivät ole selkeitä, perustellun budjetin laatiminen on vaikeaa.

36. Joissakin tapauksissa vähimmäiskokovaatimus aiheutti ongelmia; useita, löyhästi tai ei lainkaan toisiinsa liittyviä tehtäviä sisällytettiin yhteen toimeksiannon kuvaukseen sen sijasta, että olisi käynnistetty joitakin, huolella määritettyjä ja keskitettyjä hankkeita (ks. kohta 31). Tarkastustulokset osoittavat, että budjettipainotteinen, keinotekoisesti laajempia hankkeita luova lähestymistapa tuskin lisää hankkeiden vaikutusta ja näkyvyyttä.

#### Laatikko 8

*Teollisen rakenneuudistushankkeen yhteyteen suunniteltiin 30 osahanketta. Budjetti laadittiin vaaditun vähimmäiskokoon saavuttamiseksi eikä niinkään osahankkeiden tarpeisiin vastaamiseksi.*

## Kansallinen yhteisrahoitus harvinaista

37. Tacis-asetuksen mukaan komission oli määrä kannustaa aktiivisesti kansallista yhteisrahoitusta. Yhteisrahoitusvaatimukset ovat kuitenkin harvinaisia Venäjän federaation alueella toteutettavien Tacis-hankkeiden kohdalla, vaikka yhteisrahoituksella katsotaan voitavan vaikuttaa myönteisesti edunsaajan ja palveluntarjoajan sitoutumiseen asetettujen tavoitteiden saavuttamiseen. Tarkastetuista hankkeista ainoastaan kahden kohdalla edunsaaja osallistui toimien rahoitukseen. Yhteisrahoitus vaikutti myönteisesti edunsaajien hankeisännyyteen, mikä puolestaan johti hanketavoitteiden saavuttamiseen.

38. Useimpiin hankkeisiin sisältyy edunsaajien luontoissuorituksia, kuten sitoumuksia paikallisen henkilöstön käyttöönsäntämisestä tai tilojen tarjoamisesta palveluntarjoajalle. Tässä välillisessä yhteisrahoituksessa ilmeni ongelmia kahdeksassa tapauksessa mainittujen sitoumusten jäädessä noudattamatta; tilanne koski etenkin Moskovassa toteutettuja hankkeita. Venäjän federaation ministeriöillä ei yleensä ole lakiin perustuvaa oikeutta tarjota palveluntarjoajien käyttöön toimipaikkansa tiloja. Komissio oli tietoinen ongelmasta, mutta sisällytti edelleen tällaisia ehtoja toimeksiannon kuvauksiin.

### Hankkeiden täytäntöönpano

#### Täytäntöönpanoviiveet

39. Seitsemäntoista hanketta pantiin täytäntöön asetetussa määräajassa. Muiden kahdentoista hankkeen kohdalla ilmeni suuria täytäntöönpanoviiveitä. Viivästyksiä aiheutui useimmiten käynnistysvaiheessa, joka kesti yleensä suunniteltua pidempään. Viivästykset liittyivät lähinnä hankevalmistelun puutteelliseen laatuun. Toimeksiannon kuvauksen heikon laadun takia hankkeisiin oli tehtävä useita muutoksia käynnistys- ja täytäntöönpanovaiheessa. Hankkeen lähestymistavan muutosmenettely lisäsojimuksin on aikaavievä. Jopa henkilöstömuutokset edellyttävät samaa menettelyä kuin hankkeen varsinaiseen sisältöön tehtävät muutokset.

40. Hankehallinnointivelvollisuuksien hajauttaminen komission päätoimipaikalta lähetystölle tehosti hallinnointimenettelyjä, koska sen seurauksena hankevastaavien ja hankkeeseen osallistuvien tahojen välillä oli aiempaa suurempi yhteys; lähetystön aktiivisempi osallistuminen hallinnoitiin itse asiassa säästi useat hankkeet vakavilta vaikeuksilta. Nämä havainnot vastaavat havaintoja, jotka tilintarkastustuomioistuin esitti yhteisön ulkopuolelle suunnattavan tuen hallinnoinnin hajauttamista koskevassa erityiskertomuksessaan nro 10/2004 <sup>(1)</sup>. Keskitetysti Brysselissä suunniteltujen ja valmisteltujen, ohjelmakaudella 2002/2003 komission Moskovan lähetystölle siirrettyjen hankkeiden (noin puolet kaikista tarkastetuista hankkeista) täytäntöönpanoon liittyi kuitenkin mainitusta siirtomenettelystä aiheutuvia yksittäisiä viiveitä sekä ilmeisiä hallinnointipuutteita.

<sup>(1)</sup> EUVL C 72, 22.3.2005.

## Palveluntarjoajien toiminta yleisesti ottaen tyydyttävää

41. Tavoitteet jäivät usein saavuttamatta tai saavutettiin vain osittain (ks. kohta 18), mutta useimmissa tapauksissa palveluntarjoajat olivat hoitaneet alkuperäisessä tai muutetussa toimeksiantannossa määritetyt työsuoritukset. Palveluntarjoajien yleisenä ongelmana oli löytää sopivaa henkilöstöä etäisemmissä kohteissa toteutettaviin hankkeisiin tapauksissa, joissa tehtäviin alun perin tarkoitettu henkilöstö ei ollut käytettävissä (ja saada tämä henkilöstö pysymään näissä hankkeissa). Ainoastaan yksi pieni hanke epäonnistui palveluntarjoajan tuotoksen puuttuessa. Eräällä toisella palveluntarjoajalla oli hankkeen täytäntöönpanovaiheessa taloudellisia vaikeuksia, mikä johti huomattaviin täytäntöönpanoviiveisiin.

## Tehottomat ohjauskomiteat

42. Tapauksissa, joissa ohjauskomiteoita oli perustettu, ne eivät yleensä toimineet vaikuttavasti eivätkä tehokkaasti. Tämä hankaloitti hankkeiden täytäntöönpanoa. Komissio rajoitti komiteoiden toimintavaltaa, joten venäläiset jäsenet eivät ymmärtäneet, mitä vaikutusta niillä voisi olla, eivätkä näin ollen osallistuneet aktiivisesti kokouksiin. Sopimuspuolen hankevastaavien oli otettava itselleen (osittain) ohjauskomiteoiden tehtävät.

## Laitteita ei käytetty hankkeen tarkoituksiin

43. Tacis-asetuksen (Euratom, EY) N:o 1279/96 mukaan ohjelma kattaa teknisen avun täytäntöönpanoa tukevien laitteiden kohtuulliset kustannukset <sup>(1)</sup>. Tacis-asetuksen (EY, Euratom) N:o 99/2000 mukaan enintään 20 prosenttia vuotuisesta budjetista voidaan suunnata investointeihin <sup>(2)</sup>. Palvelusopimuksiin sisältyi käytännössä laitteita koskeva osa, jonka mukaan teknisen avun toimittamisesta vastaavien palveluntarjoajien on yhteistyössä edunsaajien kanssa eriteltävä laitteiden tekniset ominaisuudet ja hallinnoitava hankintamenettelyjä Tacis-ohjelmaa koskevien hankintamenettelyjen mukaisesti.

44. Teknisen avun ja hankkeiden yhteydessä toimitettujen laitteiden välillä ei aina ollut selkeää synergiaa. Ei ollut myöskään osoitusta siitä, että laitteita koskevassa osassa oli käsitelty asetuksessa tai suuntaviivoissa määritettyjä erityisalvoja <sup>(3)</sup>. Edunsaajat pitivät laitteita (lähinnä toimistolaitteita ja tietoteknisiä laitteita) koskevaa osaa pikemminkin konsultointitehtävän vastaanottamisesta annettavana lisähyvityksenä.

<sup>(1)</sup> 3 artikla.

<sup>(2)</sup> 6 artikla.

<sup>(3)</sup> Raja-alueyhteistyö, pk-yritysten, ympäristöinfrastruktuurin ja yhteisön kannalta strategisesti tärkeiden verkostojen tukeminen.

45. Useissa tapauksissa laitteiden toimittaminen tapahtui hankkeen loppuvaiheessa, mikä johtui pitkästä hankintamenettelystä; laitteita ei näin ollen pystytty hyödyntämään hanketoimissa.

46. Laitteet edellyttävät ylläpitoa (tarvikkeiden hankinta mukaan lukien) hankkeen päättymisen jälkeen. Ylläpitoa ei kuitenkaan aina tapahtunut.

### Laatikko 9

*Yhdessä tapauksessa tullitoimipaikalla ei ollut lainkaan laboratoriotarvikkeiden hankintaan budjetoituja varoja. Eräs toinen laboratorio jäi lähestulkoon käyttämättä, sillä edunsaajalla ei ollut riittäviä tiloja laitteiden käyttöön.*

*Yksi valtionhallinnon edunsaajista kieltäytyi vastaanottamasta tietoteknisiä laitteita omien byrokraatiasyidensä takia (koska laitteista ei maksettu, edunsaaja ei tiennyt, miten kirjata ne taseeseensa).*

*Eräässä toisessa tapauksessa edunsaaja myi osan laitteista, koska ei tiennyt, miten hyödyntää niitä. Osaa laitteista ei voitu käyttää, koska tarvittava Internet-yhteys puuttui. Osa kuntoilulaitteista ei soveltunut kohderyhmän — lasten — käyttöön, vaan niitä käyttivät paikallisen sotilasakatemian sotilaat.*

## Arvonlisäverottomat hankinnat paikallisilta toimittajilta mahdollisia

47. Palveluntarjoajat toivat esille laitteiden ja palveluiden hankintaan liittyviä ongelmia myös kotimaan markkinoilla. Tacis-asetuksen <sup>(4)</sup> mukaan verot ja tullit eivät ole tukikelpoisia menoja. Arvonlisäverottomat hankinnat Venäjän federaation alueen toimittajilta olivat mahdollisia, koska Venäjän sekundaarilainsäädäntö ei salli menettelyä. Tämä ei ole EU:n ja Venäjän federaation välisen sopimuksen mukaista <sup>(5)</sup>.

## Seurannasta vastaavat tahot toimivat hyvin

48. Ulkoinen konsulttiyritys vastasi hankkeiden seurannasta koko niiden elinkaaren ajan. Konsultit (seurannasta vastaavat tahot) antavat lausunnon hankkeiden suunnittelusta, tehokkuudesta, vaikuttavuudesta, vaikutuksista sekä kestävytydestä. Hankkeiden taloudelliset näkökohdat eivät kuulu arvioinnin piiriin. Myöskään hankkeiden päättymisen jälkeisten vaikutusten arviointi ei kuulunut eikä kuulu komission ja seurannasta vastaavien tahojen väliseen sopimukseen. Mainitun arvioinnin puuttumista ei korvattu muilla arvioinneilla.

<sup>(4)</sup> Asetus (EY, Euratom) N:o 99/2000, 9 artikla.

<sup>(5)</sup> *General Rules to the technical Assistance of the European Communities.* Euroopan yhteisöjen toimittamaa teknistä apua koskevat yleiset säännöt, jotka Euroopan komissio ja Venäjän federaatio allekirjoittivat 18. heinäkuuta 1997.

49. Seurannasta vastaavat tahot toimivat yleisesti ottaen sopimusvelvoitteidensa mukaisesti. Joissakin tapauksissa seurannasta vastaavien tahojen raporteissa kuitenkin toistettiin ilmoitettuja tulevia aikeita ikään kuin ne olisivat olleet hankkeiden ansiota. Raportit eivät ilmentäneet riittävän selkeästi täytäntöönpano-ongelmia, mikä saattaa osittain selittää korjaavien toimien puuttumisen.

### **Tiedonjaku, kestävyys ja arviointi**

#### **Heikko tiedonjaku**

50. Tyypillisiä tiedonjakelutoimia olivat seminaarit, Internet-sivustot sekä esitteet. Joidenkin hankkeiden kohdalla täytäntöönpanovaiheessa tapahtui jossakin määrin tiedonjakelua, mikä kuitenkin loppui hanketoimien päätyttyä. Esimerkiksi kuuden hankkeen yhteydessä edunsaaja ei ylläpitänyt hanketoimien osana luotuja Internet-sivustoja hankkeen päätyttyä. Tämä kuvastaa josakin määrin myös saavutetuille tuloksille annettua arvoa, sillä komissio ja venäläiset tahot eivät osoittaneet riittävästi varoja tuloksista tiedottamiseen.

51. Komissiolla ei ollut myöskään asianmukaisia järjestelmiä ja ohjeita Tacis-hankkeiden tuloksia ja niistä kertyneitä kokemuksia koskevaan tiedonjakeluun. Esimerkiksi Tacis-hankkeita koskeva yhteenkoottu, julkinen tietokanta puuttuu. Myöskään Venäjän viranomaisilla ei ole täyttä tietoa Tacis-hankkeiden tuloksista.

#### **Heikko kestävyys**

52. Kuten edellä on esitetty, hankkeiden tuloksia koskevaan tiedonsaantiin ja -jakeluun liittyi useita ongelmia. Lisäksi edunsaajat ovat vain harvoissa tapauksissa hyödyntäneet tuotoksia, kuten raportteja tai malleja, tai jatkaneet niiden kehittelyä. Tarkastetuista hankkeista ainoastaan viiden tulokset olivat kestäviä.

### **Arvioinnin puuttuminen**

53. Komissio suorittaa ala- tai maakohtaisia arviointeja, mutta kohdentaa harvoin arviointeja yksittäisiin hankkeisiin. Tarkastetuista 29 hankkeesta ainoastaan kahden kohdalla suoritettiin loppuarviointi. Tämä ei riitä, kun otetaan huomioon, että monet hankkeet olivat luonteeltaan pilottihankkeita ja että kyseessä olivat huomattavat rahamäärät; tällaisen toimintatavan avulla ei kyetä parantamaan tulevien hankkeiden suunnittelua.

## **PÄÄTELMÄT JA SUOSITUKSET**

### **Päätelmät**

54. Venäjän federaatio on EU:lle tärkeä kumppani sekä kauan että politiikan alalla. Vaikuttava EU:n tuki, jonka avulla pyritään luomaan edellytyksiä demokratialle, oikeusvaltion periaatteiden noudattamiselle ja vakaalle talouskasvulle Venäjän federaation alueella sekä kehittämään todellista kumppanuutta

EU:n ja Venäjän federaation välillä, voi olla tärkeä ja merkittävä väline.

55. Noin kolmannes tarkastetuista hankkeista saavutti tavoitteensa kokonaisuudessaan. Kahdeksassa tapauksessa tavoitteet saavutettiin osittain ja 12 tapauksessa niitä ei saavutettu (ks. kohta 18). Viiden tarkastetun hankkeen tulokset olivat kestäviä (ks. kohta 52). Kun otetaan huomioon tarkastustulokset, jotka osoittavat, että Tacis-varojen käytön vaikuttavuus on ollut vähäinen, tilintarkastustuomioistuin ei voi esittää myönteistä arviota Venäjän federaatiossa toteutettujen Tacis-hankkeiden tuloksista. Tarkastus kuitenkin osoitti, että palveluntarjoajien ja seurannasta vastaavien tahojen toiminta oli sopimusvaatimusten mukaista. Keskeisiä puutteita ovat seuraavat:

- a) Komissio on kehittänyt Tacis-ohjelmien ja muiden samankaltaisten ohjelmien suunnittelua ja hallinnointia varten ohjelmatyöhön sekä hankkeiden linkkaaren hallinnointiin liittyviä järjestelmiä. Tällaisten järjestelmien tarkoituksena on varmistaa tiettyyn toimintaan suunnattujen varojen vaikuttava käyttö, vaikka ohjelma-asiakirjojen laatiminen ja hyväksyminen sekä niihin liittyvät konsultoinnit tekivät ohjelmatyöstä pitkän prosessin. Perusteellisista ohjelmatyömenettelyistä ja komission yrityksistä huolimatta Venäjän viranomaisten ja edunsaajien kanssa ei usein ollut varsinaista vuoropuhelua, mikä johti joissakin tapauksissa siihen, että Venäjän viranomaiset ottivat vastaan tukea, jota lopulliset edunsaajat eivät todellisuudessa halunneet. Tällaisissa olosuhteissa asiakirjat oli laadittava hyvin yleisluontoisesti, kuvaamatta edunsaajien todellisia tarpeita (ks. kohdat 20—22).
- b) Edellä esitetty näkyi monien hankkeiden suunnittelussa. Tavoitteet olivat ajoittain epätarkkoja eivätkä ne olleet mitattavissa; tavoitteiden perustana olivat joissakin tapauksissa epärealistiset oletukset. Tämän seurauksena hankebudjetit olivat perustaltaan huteria. Jotkin laaja-alaisilta vaikuttaneet hankkeet koostuivat käytännössä useista erilaisista pienhankkeista, joilla oli useita erilaisia tavoitteita sekä useita edunsaajia. Edunsaajien valinta ja eri edunsaajien välinen yhteistyö oli ongelmallista. Täytäntöönpanovaiheessa edunsaajat eivät usein täyttäneet luontoissuorituksia koskevia velvoitteitaan (henkilöstö, toimistotilat). Komission ja Venäjän viranomaisten välisen vuoropuhelun riittämättömyyttä kuvastaa erityisesti se, että arvonlisäverottomat hankinnat paikallisilta toimittajilta olivat mahdottomia (ks. kohdat 25—34).
- c) Komissio ei kiinnittänyt hankkeiden suunnitteluvaiheessa riittävästi huomiota niiden mahdolliseen kestävyteen, eikä tavoitteensa saavuttaneita hankkeita koskeva tiedonjaku ollut tehokasta. Toimintojen toistaminen myöhempien hankkeiden yhteydessä ja tulosten hyödyntäminen oli näin ollen puutteellista (ks. kohta 52). Edunsaajien sitoutumista hankkeisiin ei käytännössä pyritty lisäämään käyttämällä yhteisrahoitusta (ks. kohta 37).

d) Hankkeiden vaikutusten arviointi hanketoimien päättymisen jälkeen ei kuulunut seurannasta vastaavien tahojen tehtäviin eikä puutetta korvattu muiden arviointien avulla. Komissio ei näin ollen voinut systemaattisesti hyödyntää toteutetuista hankkeista saatuja kokemuksia voidakseen lisätä tulevien toimien vaikuttavuutta (ks. kohdat 48 ja 53).

### **Suosituks**

56. Tilintarkastustuomioistuin esittää seuraavat, Venäjän federaatiolle tulevaisuudessa suunnattavan tuen vaikuttavuuden paranemiseen tähtäävät suositukset:

- a) Komission tulisi löytää keinoja ohjelmatyöprosessin lyhentämiseksi ja perustaa yhteisön ulkopuolelle suunnattavaa tukea koskeviin ohjelmiin liittyvä suunnittelu kokonaisuudessaan sellaiseen todelliseen vuoropuheluun komission ja tuen vastaanottajan välillä, joka johtaa vastaanottajan todelliseen sitoutumiseen.
- b) Hankkeita tulisi rahoittaa ainoastaan seuraavien ehtojen täytyessä: tavoitteet ovat erikseen määritettyjä, mitattavissa, realistisia, ajallisesti määritettyjä sekä saavutettavissa; tavoitteet ovat todella yhteisiä komissiolle ja vastaanottajalle/edunsaajalle; ohjauskomiteat ovat tarvittaessa tärkeä hallinnointiväline siten, että niille annetaan asianmukaiset toimivaltuudet ja komitean jäsenet edustavat päätöksentekotasoa; edunsaaja yhteisrahoittaa investointeihin

liittyviä osa-alueita (mikäli niitä on), ja arvonlisäverottomuuden sekä välillisen luontoissuorituksiin perustuvan yhteisrahoituksen osalta luodaan realistiset järjestelyt.

- c) Tilintarkastustuomioistuin korostaa, että on tarpeen luoda vakaa organisaatio sekä vankka ja tarkka toimintatapa, jonka yhteydessä noudatetaan laadittuja sääntöjä ja suuntaviivoja: hankkeiden elinkaaren hallintajärjestelmää olisi, looginen viitekehys mukaan lukien, sovellettava aina tarpeen vaatiessa; komission tulisi välttää pienten hankkeiden niputtamista yhdeksi laaja-alaiseksi hankkeeksi, jolla on monenlaisia tavoitteita ja erilaisia edunsaajia; komission olisi reagoitava ripeästi hankkeiden täytäntöönpanoon liittyviin puutteisiin ja asetettava toiminnan nopeutta kuvaavia tavoitearvoja hallinnollisille hyväksymismenettelyilleen ja ohjelma- sekä sopimusasiakirjoihin ja raportteihin vastaamiselle.
- d) Hankkeiden kestävyyttä koskevan kuvan selkeyttämiseksi olisi toimittava seuraavasti: komission olisi arvioitava kestävyysedellytykset realistisesti hankkeiden suunnitteluvaiheessa, varmistettava loppuun suoritettujen hankkeiden jälkiarviointi tai muu arviointi tulevien hankkeiden parantamiseksi sekä varmistettava, että hankkeiden tuloksista on tarjolla tietoa yleisölle, ja haettava aktiivisesti sen omiin sekä muiden rahoittajien hankkeisiin perustuvia parhaita käytäntöjä.

Tilintarkastustuomioistuin on hyväksynyt tämän kertomuksen Luxemburgissa 9. maaliskuuta 2006 pitämässään kokouksessa.

*Tilintarkastustuomioistuimen puolesta*

Hubert WEBER  
*presidentti*

## KOMISSION VASTAUKSET

### TIIVISTELMÄ

I. Komission syyskuussa 2004 ehdottama Euroopan naapuruuden ja kumppanuuden väline, jota on tarkoitettu käyttää Venäjän kanssa vastaisuudessa tehtävässä yhteistyössä, on tällä hetkellä käsiteltävänä neuvostossa ja Euroopan parlamentissa. Vuodet 2007—2010 kattava maakohtainen strategia-asiakirja ja maaohjelma annetaan jäsenvaltioiden tarkasteltavaksi asianomaisena ajankohtana.

Euroopan komissio soveltaa maakohtaista strategiaa toteuttaessaan neuvoston päätöksen mukaista taloudellista yhteistyötä.

II. Venäjälle kohdistettu rahoitus on vähentynyt. Venäjän talous on kohentunut viime vuosina, ja sen viranomaisten valmiudet rahoittaa omia uudistustoimiaan ovat parantuneet merkittävästi, sillä maan julkinen talous on ylijäämäinen ja Venäjä on maksamassa takaisin kansainvälisiä velkojaan. Kokonaisrahoitus, johon *kuuluvat myös horisontaaliset, aihekohtaiset budjettikohdat*, väheni 150 miljoonaan euroon vuonna 2005, ja sen odotetaan vähenevän edelleen noin 120—130 miljoonaan euroon vuonna 2006.

IV. Komissio on havainnut nämä puutteet, jotka johtuvat osittain hankkeiden hallinnoinnissa esiintyneistä puutteista mutta myös venäläisten edunsaajien osallistumisen ja sitoutumisen puutteesta. Lisäksi hankkeiden vaikutusta heikensivät joissakin tapauksissa venäläisessä yhteiskunnassa esiintyvät erilaiset etunäkökohdat, jotka ilmenivät eri viranomaisten välisinä eturistiriitoina.

Useimmissa hankkeissa tavoitteet saavutettiin kokonaan tai osittain. Komissio uskoo, että sen avustushjelmat ovat joidenkin hankkeiden huonosta vaikuttavuudesta huolimatta auttaneet laajentamaan EU:n ja Venäjän hallituksen välistä yhteistyötä yleisellä tasolla.

Komissio ottaa kuitenkin huomioon aikaisemmat kokemukset ja Venäjällä vallitsevan uuden taloudellisen tilanteen valmistellessaan uutta maastrategiaansa.

V. Rakentava poliittinen ilmasto on elintärkeä taloudellisen yhteistyön onnistumiselle. Tällaisen ilmaston puuttuminen on joskus vaikuttanut kielteisesti ohjelmasuunnitteluun ja hankkeiden toteuttamiseen Venäjälle myönnetyn rahoitusavun yhteydessä. Lisäksi ohjelmasuunnitteluun vaikutti Venäjällä 1990-luvun loppupuolella vallinnut talouskriisi. Tuohon aikaan vuoropuhelu oli vaikeaa ja sitoutuminen vähäisempää yhteiskuntajärjestelmän hajoamisen vuoksi.

Komissio on jo korjannut aikaisempien ohjelmien hallintoon liittyviä puutteita hyväksymällä ulkoisen avun uudistuksen (Relex-uudistus), joka toteutettiin lähinnä hajauttamalla EY:n ulkoisen avun hallinnointi komission lähetystöihin. Hajauttaminen lisää kumppanuusmaan osallistumista hanketyöhön hankkeen suunnittelusta sen lopulliseen toteuttamiseen saakka. Se lisää myös komission osallistumista avustusten koordinointiin paikalla.

VI. Nämä hankkeet suunniteltiin vuosina 1997—2000, ja niihin on sen jälkeen tehty merkittäviä parannuksia; suunnitelluille toimille on esimerkiksi määritelty selkeät ja mitattavat tavoitteet. Tilintarkastustuomioistuimen huomautukset liittyvät myös Venäjällä tarkasteluajanjaksona vallinneisiin vaikeisiin olosuhteisiin. Vuonna 2005 laaditusta Tacis-hankkeiden seurantakertomuksesta käy ilmi, että hankkeiden laatu parani huomattavasti tarkoituksenmukaisuuden, tehokkuuden, vaikuttavuuden, vaikutusten ja kestävyuden kannalta. Lisäksi komissio toteuttaa järjestelmällisesti ala- ja maakohtaisia arviointoja.

Komissio on tilintarkastustuomioistuimen kanssa samaa mieltä siitä, että ei ole suositeltavaa yhdistää monia pieniä hankkeita, tavoitteita ja useita eri edunsaajia laaja-alaisen hankkeiden aikaansaamiseksi. Komissio aikoo kuitenkin pyrkiä toteuttamaan laaja-alaisempia hankkeita koko Tacis-alueella. Komissio aikoo myös tarkastaa uusien toteutusvälineiden käyttökelpoisuuden Venäjän kanssa toteutettavan yhteistyöohjelman parantamiseksi siinä vaiheessa, kun Tacis-asetuksen soveltaminen päättyy ja uusi rahoitusväline otetaan käyttöön.

Komissio jatkaa yhteisiä toiminta-alueita koskevaa poliittista vuoropuhelua Venäjän kanssa ja pyrkii näin lisäämään kumppanimaan sitoutumista siinä määrin kuin mahdollista.

## VII.

(ensimmäinen luetelmakohta) Komissio aikoo perustaa tulevan yhteistyön Venäjän ja EU:n välillä sovittuihin yhteisiin toiminta-alueisiin ja tukea etenemissuunnitelmiin perustuvia aloitteita; taloudellisella yhteistyöllä pyritään saavuttamaan poliittiset tavoitteet, joista on jo sovittu näiden kahden osapuolen kesken.

Vaikka yhteisiä toiminta-alueita koskevasta politiikasta tehty sopimus onkin parantanut poliittista ilmastoja viime vuosina, Venäjän laajassa virkakoneistossa työskentelevien viranomaisten saaminen mukaan jatkuvaan vuoropuheluun tulevaa taloudellista yhteistyötä koskevasta strategiasta ei ole yksinkertaista. Venäjän viranomaiset eivät myöskään ole vielä pystyneet päättämään tulevan yhteistyön muodosta. Osapuolten yhdessä sopimilla rahoitustoimilla on tämän vuoksi entistä tärkeämpi merkitys tulevaisuudessa. Komissio on valmis tekemään taloudellista yhteistyötä EU:n ja Venäjän välisen poliittisen toimintaohjelman eteenpäinviemiseksi.

(toinen luetelmakohta) Komissio teki hankkeiden elinkaaren hallintajärjestelmän ja johdonmukaisen viitekehysten käytöstä pakollista vuodesta 2001. Ulkoisen avun uudistus on myös parantanut hankkeiden laatua. Siinä otettiin käyttöön laatutukiryhmät, jotka tarkastavat hankkeet ja ohjelmat järjestelmällisesti niiden yksilöinti- ja suunnitteluvaiheessa, ja järjestelmällinen tuloksiin keskittyvä seuranta. Hanketasolla aletaan myös käyttää järjestelmällisesti johdonmukaista viitekehystä ja objektiivisesti todennettavia indikaattoreita.

(kolmas luetelmakohta) Komissio toteuttaa nykyisin järjestelmällisesti ala- ja maakohtaisia arviointoja. Se harmitsee hankkeiden arvioinnin lisäämistä. Paras käytäntö on julkaista kaikki arvioinnit, myös hankearvioinnit.

Komissiolla on jo hallinnointivälineenä tietokanta, jonka avulla se seuraa meneillään olevien hankkeiden tuloksia ja saa kokemusta hyvistä ja huonoista käytännöistä. Myös edunsaajavaltiolla on yleensä mahdollisuus tutustua tuloksiin.

## JOHDANTO

2. Komission syyskuussa 2004 ehdottama Euroopan naapurisuuden ja kumppanuuden väline, jota on tarkoitus käyttää Venäjän kanssa vastaisuudessa tehtävässä yhteistyössä, on tällä hetkellä käsiteltävänä neuvostossa ja Euroopan parlamentissa. Maakohtainen strategia-asiakirja ja maaohjelma vuosiksi 2007—2010 annetaan jäsenvaltioiden tarkasteltavaksi asianmukaisena ajankohtana.

9. Venäjän kanssa harjoitettu taloudellinen yhteistyö on vähentynyt, sillä jatkuvasti korkealla pysyvät hyödykkeiden hinnat ovat merkittävästi parantaneet Venäjän taloudellista asemaa. Kokonaisrahoitus väheni 150 miljoonaan euroon vuonna 2005, ja sen odotetaan vähenevän edelleen noin 120—130 miljoonaan euroon vuonna 2006.

10. EU:n Venäjän politiikkaa harjoitetaan nyt neljällä yhteisellä toiminta-alueella (yhteinen talousalue, yhteinen oikeuden, vapauden ja turvallisuuden alue, yhteinen ulkoisen turvallisuuden alue sekä yhteinen tutkimus- ja koulutusalue, joka sisältää myös kulttuuriset näkökohdat), ja yksityiskohtaiset poliittiset sitoumukset on esitetty asianomaisissa etenemissuunnitelmissa (hyväksytyt toukokuussa 2005).

## HUOMAUTUKSET

17. Tarkastelluissa hankkeissa ei tule esiin hankesuunnittelussa toteutettuja parannuksia, joihin kuuluu erityisesti vastuun hajauttaminen lähetystöille. Parannukset ovat seurausta vuosina 2002—2005 toteutetusta yhteisön ulkoisen avun uudistuksesta.

Uudistus on parantanut ja parantaa vastaisuudessakin kahdenvälisen hankkeiden toteuttamista ja valvontaa käytännössä.

18. Komissio myöntää, että mainittuna aikana hankkeiden toteuttamisessa on ollut joitakin ongelmia. Niihin on puututtu ulkoisen avun uudistuksella.

*Laatikko 1 — katso kohtaan 18 annettu vastaus.*

21. Olisi tehtävä ero kahden erityyppisen kuulemismenettelyn välillä: komission sisäisessä kuulemisessa otetaan huomioon tarve konsultoida useimpia tai kaikkia pääosastoja ja yksiköitä, kun kyseessä on Venäjän kaltainen tärkeä kumppani. Jäsenvaltioiden kuuleminen vie aikaa, mutta se on lainsäädännössä asetettu velvoite. On tärkeää, että Venäjää kuullaan hankkeista, jotta tataan vuoropuhelu ja todellinen hankkeeseen sitoutuminen. Sisäiset ja ulkoiset kuulemiset pyritään joka tapauksessa järjestämään niin, että mahdollisimman suuri osa niistä toteutetaan samaan aikaan.

Joissakin tapauksissa Venäjän viranomaiset ovat lykanneet toimintaohjelmien allekirjoittamista, jolloin ne ovat itse viivästyttäneet hankkeiden toteuttamista.

22. Yhteisön ulkoisen avun uudistuksessa (Relex-uudistus) avun hallinnointi hajautettiin komission lähetystöille. Tavoitteena on lisätä kumppanuusmaiden osallistumista hanketyöhön hankkeen valmisteluvaiheesta sen lopulliseen toteuttamiseen. Tavoitteena on myös lisätä komission osuutta avunannon koordinoimisessa paikalla.

Sekä lähetystöissä että Relexin päätoimipaikassa on viimeisimmän ohjelmasuunnitteluvaiheen (lokakuussa 2005) aikana pyritty saamaan aikaan vuoropuhelua Venäjän kanssa tulevasta strategias-  
ta, joka perustuu yhteisiin toiminta-alueisiin. Komissio on sopi-  
nut Venäjän kanssa virallisesti kyseisistä alueista toukokuussa  
2005.

Hallinnon hajauttamisen jälkeen vuoropuhelu Venäjän viran-  
omaisten kanssa on parantunut. Jatkuvaa vuoropuhelua käydään  
kansallisen koordinoituyksikön kanssa. Yhteyksiä voitaisiin kui-  
tenkin kehittää edelleen; niitä on tällä hetkellä vähän, koska Venä-  
jän viranomaiset eivät ole asettaneet yhteydenpitoa keskeiseksi  
tavoitteeksi. Kansallisessa koordinoituyksikössä vain neljä henki-  
löö työskentelee Tacis-ohjelman parissa. Venäjän viranomaiset  
eivät vielä ole pystyneet tekemään päätöstä tulevan yhteistyön  
muodosta.

24. Yhteisön ulkoisen avun uudistamisen yhteydessä hank-  
keen linkkaaren hallintajärjestelmään kuuluvat osatekijät, myös  
johdonmukaisten viitekehysten käyttö, vakiinnutettiin osaksi  
hanketyötä. Sovellettaessa johdonmukaiseen viitekehukseen  
perustuvaa lähestymistapaa käytössä on objektiivisesti todennet-  
tavissa olevia indikaattoreita, ja kustannusvaikuttavuutta voidaan  
arvioida ennalta määritetyin menetelmin. Varmenemiseen käy-  
tetään riippumatonta ja järjestelmällistä tuloksiin keskittyvää val-  
vontaa sekä pakollisia väli- ja loppuarviointeja. Yksittäisten toi-  
mintojen suunnittelun parantamiseksi EuropeAid-toimiston  
laatutukiryhmät tarkistavat hankkeet ja ohjelmat kahdesti ennen  
lopullisen rahoituspäätöksen tekemistä, hankkeiden yksilöinti- ja  
suunnitteluvaiheessa. Hankkeiden ja ohjelmien laatua arvioidaan  
laatukehyksen perustuvien tarkistuslistojen avulla. Laatukehys  
on OECD:n kehitysapukomitean kriteereiden mukainen laadun-  
määrittelyjärjestelmä, joka perustuu kolmeen laatuominaisuuteen  
(merkitykseen, toteutettavuuteen, vaikuttavuuteen ja hyvään hal-  
lintaan) sekä kahteentoista keskeiseen arvioitavaan tekijään laa-  
dun määrittämiseksi. Lisäksi Venäjällä sijaitseva lähetystö on  
kehittänyt "vertaisryhmätarkasteluun" perustuvan järjestelmän,  
jonka avulla hankkeita tarkastellaan yleisesti ja toimeksiannon  
kuvaus arvioidaan ennen hyväksymistä.

25. Uudistukseen sisältyi muun muassa EuropeAid-  
yhteistyötoimiston perustaminen (tammikuussa 2001) ja avun  
hallinnoinnin hajauttaminen komission lähetystöihin. Tämän  
uudistuksen sekä uuden varainhoitoasetuksen (joka tuli voimaan  
tammikuussa 2003) ansiosta hankkeisiin liittyviä viiveitä voidaan  
vähentää ja lyhentää.

Käyttöön on otettu toimintapolitiikkaa koskeva neuvontaoh-  
jelma, jonka avulla varmistetaan, että Venäjän esittämiin toimin-  
tapolitiikkaa koskeviin tiedusteluihin voidaan vastata nopeasti.  
Lisäksi on otettu käyttöön uusia välineitä (esim. yleisen teknisen  
tuen järjestelmä, tukitoimenpiteet jne.), jotka auttavat tarvittaessa  
vastaamaan pikaisesti.

26. Henkilöstön määrä lähetystöissä on hajauttamisen seu-  
rauksena merkittävästi kasvanut. Tämän pitäisi helpottaa tausta-  
tutkimusten tekemistä sekä nykyisen (vaikkakin nopeasti muut-  
tavan) oikeudellisen ympäristön selvittämistä. Lähetystön kasvava  
rooli auttaa myös välttämään laatikoissa 3, 4 ja 5 mainittuja  
ongelmia.

27. Yhdenmukaistettuja ohjelmasuunnittelun suuntaviivoja  
on kehitetty vuodesta 2000, ja ohjelmasuunnitteluasiakirjojen  
laatu ja johdonmukaisuus tarkistetaan nyt säännöllisesti. Vuosien  
2007—2013 maakohtaisesta strategia-asiakirjasta järjestettiin  
konsultointikerros lokakuussa 2005. Sillä varmistettiin Venäjän  
viranomaisten osallistuminen ohjelmasuunnitteluun. Katso myös  
kohtaan 21 annettu vastaus.

28. Katso kohtaan 26 annettu vastaus.

29. Komissio on vuodesta 2000 pyrkinyt määrittelemään sel-  
keät ja mitattavat tavoitteet kullekin suunnitellulle toimelle. Pää-  
toimipaikassa hiljattain käyttöön otetun sisäisen laatutukimenet-  
telyn avulla arvioidaan muun muassa tavoitteiden sopivuutta.

30.—31. Hankesuunnittelu on parantunut huomattavasti  
komission kohtaan 24 antamassa vastauksessa kuvaillun EY:n  
ulkoisen avun uudistuksen myötä.

*Laatikko 6 — komissio vahvistaa, että hanke oli monimutkainen.  
Hankkeen tulosten perusteella aloitettiin kuitenkin toimet kestävän ja  
ympäristöä säästävän energiavarojen käytön alalla.*

32. Edunsaajien ehdottaminen kuuluu Venäjän viranomaisten  
tehtäviin. Tämä on joskus hankalaa Venäjän sisäisten koordi-  
nointivaikeuksien ja valtionhallinnon rakenteiden muuttumisen  
vuoksi.

33. Yhteistyön puute liittovaltion viranomaisten ja alueellisten  
viranomaisten välillä sekä eri viranomaisten välillä liittoval-  
tion ja alueiden tasolla on yleistä Venäjän poliittisessa ympäris-  
tössä. Lähetystö on kuitenkin tehnyt kaikkensa suunniteltujen  
hankkeiden tehokkaan toteuttamisen varmistamiseksi.

34. Edunsaajien on kaikissa tapauksissa allekirjoitettava  
hyväksymislausunto toimeksiannon kuvauksesta, joten niillä on  
aina mahdollisuus ehdottaa muutoksia hankkeeseen sen  
suunnitteluvaiheessa.

35. Vuodesta 2007 eteenpäin ulottuvasta kaudesta on pääs-  
tävä yksimielisyyteen, jotta vältettäisiin vähäisen rahoituksen  
liiallinen hajauttaminen ja keskityttäisiin jatkamaan taloudellista  
yhteistyötä joidenkin toimien yhteydessä.

36. Hankesuunnittelun laatu on parantunut huomattavasti,  
kuten kohdassa 24 mainitaan. Päätoimipaikassa vasta käyttöön  
otetun sisäisen laatutukimenettelyn avulla arvioidaan muun  
muassa tavoitteiden sopivuutta.

37. Yhteisrahoituksesta keskustellaan parhaillaan Venäjän  
viranomaisten kanssa käytävässä vuoropuhelussa. Se on moni-  
mutkainen asia ja sitä voidaan kehittää vain asteittain.

38. Toimistotiloja on sisällytetty toimeksiannon kuvaukseen venäläisen edunsaajan kanssa käytyjen keskustelujen perusteella. Näissä keskusteluissa edunsaajaa on pyydetty osoittamaan sitoutumisensa hankkeeseen. Yleensä edunsaajat (myös ministeriöt) sitoutuvat tarjoamaan tarvittavat tilat (riippumatta siitä, onko kyse ministeriön vai muista tiloista). Vastaisuudessa komissio aikoo esittää yksityiskohtaisia ehdotuksia siitä, miten Venäjän viranomaiset voivat osoittaa sitoutumisensa hankkeeseen. Viranomaisten olisi esimerkiksi helpotettava rahoitettujen toimien toteuttamista. Venäjän sitoutumista voisi lisäksi lisätä siten, että sitä pyydetäisiin järjestämään osarahoitusta tai mahdollisesti luontoissuorituksia.

39. Kuten kohdasta 24 käy ilmi, hankkeiden laatu on parantunut huomattavasti yhteisön ulkoisen avun uudistuksen ansiosta.

Toteutuksen nopeudesta voidaan sanoa, että sopimusten teossa on suuria viiveitä, mikä johtuu Venäjän viranomaisten pitkähköstä allekirjoitusmenettelystä. Sopimuksen tekemisen jälkeen hankkeet toteutetaan kuitenkin yleensä suunnitellussa ajassa.

40. Ulkoisen avun uudistuksesta heinäkuussa 2005 laadittu laatu-arvio <sup>(1)</sup> osoittaa, että toimitetulla avulla saadaan enemmän vaikutuksia aikaan ja että apua hallinnoidaan tehokkaammin. Parannuksia kuitenkin vielä tarvitaan ja niitä tehdään vastaisuudessaakin.

41. Komissio kiinnittää paljon huomiota valinta- ja hallinnointimenettelyyn, jotta valituksi tulisivat parhaat konsultit.

42. Komissio uskoo, että ohjauskomiteoilla on tärkeä tehtävä hankkeiden ohjauksessa. Ohjauskomiteoiden toiminnassa voi olla joitain puutteita, koska niiden jäsenet voivat osallistua komitean toimintaan eri syistä. Yleisesti ottaen hyödyt ovat kuitenkin haittoja suurempia.

43. Uuden varainhoitoasetuksen voimaantulon jälkeen EY:n lähetystö on hoitanut kaikki tarvikehankinnat.

44. EY:n lähetystö pyrkii pitämään laitteiden oston hankkeiden yhteydessä mahdollisimman vähäisenä. Joskus edunsaaja on kuitenkin sitä mieltä, että laitteita ehdottomasti tarvitaan, ja tällaisessa tapauksessa komissio neuvottelee asiasta.

45. Komission on pyrittävä kaikin tavoin varmistamaan avoimuus ja sääntöjenmukaisuus hankintamenettelyissä. Lisäksi Venäjän arvonlisävero- ja tullimenettelyt aiheuttavat lisäviiveitä.

46. Toimisto- ja tietotekniikkalaitteet (ks. kohta 44) ovat vakiolaitteita, ja edunsaajien odotetaan huoltavan ne.

47. Liittovaltion tasolla lainsäädäntö on jo voimassa (yleisiä sääntöjä on noudatettava; verolaissa viitataan humanitaariseen/tekniseen apuun), mutta paikallistasolla täytäntöönpanomekanismit (ja tahto) puuttuvat. Alueellisilla veroviranomaisilla ei ole sisäistä ohjeistusta kansainvälisten sopimusten soveltamista ja arvonlisäverottomuuden hyväksymistä varten.

Vaikka tarvittava oikeusperusta on siis olemassa ja kaikista hankkeista on raportoitu asianomaiselle komissiolle <sup>(2)</sup>, käytännössä ei kuitenkaan ole teknisesti mahdollista vähentää arvonlisäveroa hankintahetkellä eikä myöskään saada arvonlisäveron palautusta Venäjältä hankituista tuotteista ja palveluista.

Tämä ongelma on otettu säännöllisesti esiin poliittisella tasolla, tosin tähän asti ilman tulosta.

48. Tuloksiin keskittyvän seurantaohjelman arvioidaan olevan tärkeä hankkeiden hallinnoinnissa, ja sitä on alettu soveltaa myös muilla aloilla (Tacisin lisäksi). Katso myös kohta 53.

49. Vuoden 2005 Tacis-hankkeita koskeva seurantakertomus osoittaa, että kaikkien neljän seurattujen tekijän (merkitys, tehokkuus, vaikuttavuus, vaikutukset ja kestävyys) laatu parani huomattavasti hankkeissa, joita seurattiin jo vuonna 2004. Tämä osoittaa, että korjaavia toimenpiteitä on toteutettu.

51. Komissiossa otetaan kunkin Tacis-hankkeen valmistelussa järjestelmällisesti huomioon aikaisemmat kokemukset. "Laatutukiosaston" perustamisella edistetään aikaisempien hankkeiden tuloksista saadun yhteisen tiedon keräämistä.

52. Hankkeiden seuranta ja arviointia on parannettu edellyttämällä hakijoilta johdonmukaisen viitekehysten käyttöä. Se auttaa edelleen parantamaan kestävyyttä.

53. Komissio harkitsee lisäävänsä arvioitavien hankkeiden määrää.

## PÄÄTELMÄT JA SUOSITUKSET

54. Komissio aikoo vastaisuudessa painottaa onnistuneen taloudellisen yhteistyön mahdollisuuksia vuonna 2003 sovittuihin yhteisiin toiminta-alueisiin perustuvan EU:n ja Venäjän kumppanuuden lujittamisessa.

55. Myös komissio on havainnut nämä puutteet, jotka johtuivat — tilintarkastustuomioistuimenkin havaintojen mukaisesti — hankkeen elinkaaren hallinnan eri vaiheissa esiintyneistä puutteista sekä osittain venäläisten edunsaajien osallistumisen ja sitoutumisen puutteesta. Joissakin tapauksissa hankkeiden vaikutusta heikensivät lisäksi venäläisessä yhteiskunnassa esiintyneet

<sup>(1)</sup> Komission yksiköiden valmisteluasiakirja *Qualitative Assessment of the Reform of External Assistance*, SEC(2005) 963, 11.7.2005.

<sup>(2)</sup> "Kansainvälinen humanitaarisen ja teknisen avun komissio", perustettu Venäjän federaation hallituksen päätöksellä heinäkuussa 2004.

erilaiset etunäkökohdat, jotka ilmenivät eri viranomaisten välisinä eturistiriitoina.

Useimmissa hankkeissa tavoitteet saavutettiin kokonaan tai osittain. Komissio uskoo, että sen avustusohjelmat ovat joidenkin hankkeiden huonosta vaikuttavuudesta huolimatta auttaneet laajentamaan EU:n ja Venäjän hallituksen välistä yhteistyötä yleisellä tasolla.

Komissio ottaa kuitenkin huomioon aikaisemmat kokemukset ja Venäjällä vallitsevan uuden taloudellisen tilanteen valmistelluun uutta maastrategiaansa.

- a) Komissio aikoo käyttää vuosiksi 2007—2013 laadittua uuden sukupolven maakohtaista strategia-asiakirjaa ja siihen liittyvää vuosien 2007—2010 maaohjelmaa määrittääkseen kolme painopistealuetta taloudellista yhteistyötä varten. Painopisteet perustuvat pääasiassa Venäjän federaation kanssa toukokuussa 2005 sovittuihin neljää yhteistä aluetta koskeviin etenemissuunnitelmiin. Painopistealueisiin liittyy mahdollisia erityistavoitteita, ja uuden maaohjelman liitteessä on lueteltu esimerkkejä etenemissuunnitelman mukaisista toimituksista. Uusi strategia-asiakirja ja maaohjelma tarjoavat näin melko yksityiskohtaista opastusta mutta jättävät tilaa vuoropuhelulle.
- b) Kaikkia hankkeiden elinkaaren hallinnointiin liittyviä näkökohtia on parannettu vuodesta 2001 EY:n ulkoisen avun uudistuksen myötä. Lisäksi uudistukseen liittyvä hallinnon hajauttaminen komission lähetystöön lisää edunsaajien osallistumista hankkeiden valmisteluun ja suunnitteluun.

Vuoropuhelu Venäjän viranomaisten kanssa on toisinaan ollut vaikeaa. Myös arvonlisäveroasiasta on keskusteltu vilkkaasti. Venäjän hallitus ei kuitenkaan ole toistaiseksi löytänyt asiaan toimivaa ratkaisua.

- c) Hankkeiden kestävyden pitäisi parantua, sillä johdonmukaisen viitekehysten pakollinen käyttö on parantanut hankkeiden seuranta- ja arviointia. Venäjän viranomaisten kanssa tällä hetkellä käytävässä vuoropuhelussa yhtenä aiheena on yhteisrahoitus, jonka tärkeyttä osoittaa se, että se mainitaan Venäjälle vuosiksi 2007—2013 laaditussa strategia-asiakirjassa.
- d) Komissio toteuttaa järjestelmällisesti ala- ja maakohtaisia arviointia (ks. kohta 53). Lisäksi kunkin Tacis-hankkeen valmistelussa otetaan järjestelmällisesti huomioon aikaisemmat

kokemukset. Laatutukiosaston perustamisella edistetään aikaisempien hankkeiden tuloksista saadun yhteisen tiedon keräämistä.

56.

- a) Komissio haluaisi lyhentää ohjelmatyöhön käytettävää aikaa vaarantamatta kuitenkaan ulkoista vuoropuhelua ja vaikuttamatta kielteisesti sitoutuneisuuteen. Vuoropuhelu on tärkeää, mutta Venäjän laajassa virkakoneistossa toimivien viranomaisten saaminen mukaan jatkuvaan vuoropuheluun ei ole yksinkertaista, vaikka poliittinen ilmasto onkin jatkuvasti parantunut sen jälkeen, kun Venäjän kanssa sovittiin yhteisiä toiminta-alueita koskevasta politiikasta.

Ohjelmasuunnitteluvaihe toteutettiin lokakuussa 2005, ja lähetystö käy jatkuvaa vuoropuhelua Venäjän viranomaisten kanssa.

Jäsenvaltioiden kuuleminen lainsäädännössä asetetun velvoitteen mukaisesti vie aikaa. Komissio pyrkii saamaan valmiiksi vuosien 2007—2010 maaohjelman ajoissa, jotta hankkeet vuoden 2007 toimintaohjelmaa varten voidaan valmistella oikeaan aikaan.

- b) Komissio on samaa mieltä arviosta, jonka mukaan hankkeita tulisi rahoittaa vain silloin, kun niiden tavoitteet ovat ”järjestyviä” (erikseen määritettyjä, mitattavia, saavutettavissa olevia, realistisia ja ajallisesti määritettyjä) ja edunsaajat ovat sitoutuneet hankkeisiin. Yhteisrahoitus on jo tärkeällä sijalla Venäjän viranomaisten kanssa käytävässä vuoropuhelussa.
- c) Ulkoisen avun uudistuksella parannettiin muun muassa hankkeiden laatua ottamalla käyttöön laatutukiryhmät, jotka tarkastavat hankkeet ja ohjelmat järjestelmällisesti niiden yksilöinti- ja suunnitteluvaiheessa, ja järjestelmällinen tuloksiin keskittyvä seuranta. Hanketasolla on alettu järjestelmällisesti käyttää myös johdonmukaisia viitekehystyyppejä ja objektiivisesti todennettavia indikaattoreita. Komissio on vuodesta 2001 järjestelmällisesti käyttänyt hankkeen elinkaaren hallintajärjestelmää ja johdonmukaista viitekehystä.

Hallinnoinnin hajauttamisen jälkeen seurantatoimet ja hankkeiden toteutuksessa havaittujen puutteiden korjaaminen voidaan komission paikallaolon ansiosta hoitaa helpommin ja tehokkaammin kuin tilintarkastustuomioistuimen tarkastelemana aikana.

- d) Kestävyden osalta katso edellä olevassa kohdassa c) annettu vastaus. Komissio toteuttaa nykyisin järjestelmällisesti ala- ja maakohtaisia arviointia. Se harkitsee lisäävänsä arvioitavien hankkeiden määrää (kohta 53). Moskovassa sijaitseva lähetystö pyrkii koordinoimaan tehokkaasti eri rahoittajien antamaa tukea ja kehittämään parhaita toimintatapoja mahdollisuuksien mukaan.