

Euroopan yhteisöjen  
virallinen lehti

ISSN 1024-302X

C 136

45. vuosikerta

7. kesäkuuta 2002

Suomenkielinen laitos

## Tiedonantoja ja ilmoituksia

Ilmoitusnumero

Sisältö

Sivu

I Tiedonantoja

### Tilintarkastustuomioistuin

2002/C 136/01

Erityiskertomus nro 2/2002 yhteisön Sokrates- ja Nuorten Eurooppa -toimintaohjelmista,  
sekä komission vastaukset .....

1

FI

2

## I

(Tiedonantoja)

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN

## ERITYISKERTOMUS nro 2/2002

yhteisön Sokrates- ja Nuorten Eurooppa -toimintaohjelmista, sekä komission vastaukset

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

(2002/C 136/01)

## SISÄLLYS

	Kohdat	Sivu
LYHENNELUETTELO .....		2
TIIVISTELMÄ .....	I—IX	3
Suunnitteluun liittyvät heikkoudet .....	III—VI	3
Viiveet ja puutteet ohjelmien toteuttamisessa .....	VII—IX	3
JOHDANTO .....	1—5	4
Oikeusperusta .....	2	4
Määrärahat .....	3	4
Tarkastuksen laajuus .....	4—5	5
OHJELMIEN TALOUSARVIOIDEN TOTEUTUMINEN .....	6—9	5
Sokrates .....	6	5
Nuorten Eurooppa .....	7	5
Talousarviota koskevien tietolähteiden väliset erot .....	8	5
Käytettyjen määrärahojen jakautuminen toimittain .....	9	5
OHJELMIEN SUUNNITTELU .....	10—18	5
Sokrates .....	10—14	5
Nuorten Eurooppa .....	15—18	8
VIIVEET JA MUUTOKSET OHJELMIEN TOTEUTTAMISESSA .....	19—21	9
HALLINTOJÄRJESTELMÄN PUUTTEET .....	22—51	9
Hallintojärjestelmän yleiset puitteet .....	22—24	9
Keskitetty hallinnointi .....	25—38	12
Hallinnoinnin siirtäminen teknisen avun toimistolle ja siitä aiheutuneet seuraukset .....	25—38	12
Hajautettu hallinnointi .....	39—51	13
Kansalliset toimistot .....	39—45	13
Rahoituspuitesopimusten hallinnointi .....	46—50	14
Tietojärjestelmät .....	51	14

	<i>Kohdat</i>	<i>Sivu</i>
HEIKKOUEDET TOIMIEN TOTEUTTAMISESSA JA HANKKEIDEN HALLINNOINNISSA . . . . .	52—84	14
Hajautettujen toimien ja hankkeiden hallinnoinnissa havaitut puutteet . . . . .	53—74	14
Kansallisten toimistojen toteuttamaan hallinnointiin liittyvät ongelmat . . . . .	53—56	14
Kunkin tutkitun toimintamuodon yksittäiset puutteet . . . . .	57—74	15
Keskitettyjen toimien ja hankkeiden hallinnoinnissa havaitut puutteet . . . . .	75—84	17
Teknisen avun toimiston toteuttamaan hallinnointiin liittyvät ongelmat . . . . .	75—77	17
Kunkin tutkitun toimintamuodon yksittäiset puutteet . . . . .	78—84	17
KOMISSIION TOIMITTAMAT TARKASTUKSET . . . . .	85—90	18
OHJELMIEN ARVIOINTI . . . . .	91—105	18
Tilintarkastustuomioistuimen toimittaman tarkastuksen tulokset . . . . .	93—102	19
Uudet ohjelmat (kaudella 2000–2006) . . . . .	103—105	20
PÄÄTELMÄT . . . . .	106—112	20
SUOSITUKSET . . . . .	113—120	20
TAULUKOT . . . . .		22
<b>Komission vastaukset</b> . . . . .		27

#### LYHENNELUETTELO

EFTA	Euroopan vapaakauppaliitto
CCAM	Hankintoja ja sopimuksia käsittelevä neuvoa-antava komitea
OLAF	Euroopan petostentorjuntavirasto

## TIIVISTELMÄ

I. Sokrates-ohjelmalle on myönnetty 920 miljoonaa euroa ja Nuorten Eurooppa -ohjelmalle 126 miljoonaa euroa budjettivaroja. Ohjelmilla on lisätty jäsenvaltioissa ja ohjelmiin osallistuvissa unionin ulkopuolisissa maissa sijaitsevien yliopistojen yhteistyötä ja niiden yhteydessä on voitu toteuttaa kulttuurien välistä vaihtoa nuorten hyväksi.

II. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksessa kävi kuitenkin ilmi heikkouksia molempien ohjelmien suunnittelussa ja puutteita niiden toteuttamiseen liittyvässä hallinnoinnissa.

### ***Suunnitteluun liittyvät heikkoudet***

III. Sekä Sokrates-ohjelman (ks. kohdat 10–14) että Nuorten Eurooppa -ohjelman (ks. kohdat 15–18) suunnittelussa on puutteita. Erityisesti Sokrates-ohjelman rakenne on monimutkainen: se koostuu yhteensä 38 irrallisesta toimesta, alakohtaisesta toimesta ja toimenpiteestä, mikä on johtanut toisistaan poikkeaviin tulkintoihin ja vaikeuttanut jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä. Samoin ohjelmien toteuttamisen yhteydessä saatujen tulosten arviointi on hankalaa, koska kriteerejä ja muuttujia ei ole määritetty. Lisäksi ei ollut luotu asianmukaisia puutteita kyseisten ohjelmien yhteisvaikutuksen aikaansaamiseksi yhteisön eri ohjelmien kanssa.

IV. Osaa toimista komissio hallinnoi keskitetysti Brysselistä teknisen avun toimiston kautta. Niiden toimien osalta, joita hallinnoidaan hajautetusti jäsenvaltioissa ja muissa edunsaajamaissa, komissio toimi yhteistyössä kansallisten toimistojen kanssa. Molemmissa tapauksissa hallintojärjestelmässä oli erityyppisiä puutteita (ks. kohdat 25 ja 51).

V. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi toistuvasti toimivaltuuksien siirtämisessä teknisen avun toimistolle heikkouksia, joita ovat toimivaltuuksien siirtämisen periaatteeseen ja siirtämistapaan liittyvät sääntöjenvastaisuudet, erilaiset eturistiriidat ja yhteisön omaisuuteen kohdistuvat riskit sekä hallinnoinnin kalleus. Kyse ei kuitenkaan ollut yhtä vakavista tapauksista kuin eräiden muiden yhteisöohjelmien kohdalla (ks. kohdat 25–36).

VI. Hajautettujen toimien toteuttaminen vaikeutui toisaalta sellaisen oikeudellisen kehyksen puuttuessa, jossa määriteltäisiin tarkasti vastuualueiden jako komission ja jäsenvaltioiden kesken ja toisaalta siksi, että kansallisilla toimistolla ei ollut asianmukaista asemaa. Suurimmalla osalla toimistoista ei myöskään ollut tarpeeksi varoja niille annettujen tehtävien suorittamiseen (ks. kohdat 39–51).

### ***Viiheet ja puutteet ohjelmien toteuttamisessa***

VII. Molempien ohjelmien käynnistäminen myöhästyi lainsäätäjän päätöksenteon viivästymisen takia ja uusien toimien toteuttamista lykättiin asianmukaisten rakenteiden ja tiedotuspolitiikan puuttuessa (ks. kohdat 19 ja 21). Hallintojärjestelmän kankeus viivästytti toimien toteuttamista entisestään, ja tämän seurauksena oli ennen kaikkea se, että päätavoite, hankkeiden ennakkorahoitus, ei toteutunut. Edunsaajat saivat yhteisön tuen joskus vasta hankkeiden toteuttamisen jälkeen. Useiden viiveiden takia toimia ei voitu saattaa päätökseen rahoituspuitesopimuksissa, joiden hallinnointi oli monesti puutteellista, määrättyinä määräaikoina (ks. kohdat 46–50). Toimien toteuttaminen vaikeutui myös epätarkoituksenmukaisten tietoverkkojen vuoksi (ks. kohta 51).

VIII. Suurimmassa osassa tarkastetuista 27 kansallisesta toimistosta sekä teknisen avun toimistossa oli hallinnointiin liittyviä puutteita aina hankkeiden valinnasta lähtien niiden toteuttamisen seurantaan saakka.

Puutteet korostuivat entisestään sekä kansallisten viranomaisten (ks. kohdat 53–56) että yhteisön (ks. kohdat 75–83) todellisten valvonta- ja arviointikäytäntöjen puuttumisen takia. Tarkastuksen perusteella voitiinkin yksilöidä useita hankkeita, joita koskevat petosepäilyt johtivat siihen, että tilintarkastustuomioistuin ilmoitti niistä yhteisön petostentorjuntavirastolle (OLAF) (ks. kohdat 74 ja 98). Yleisesti ottaen nämä heikkoudet vaikuttivat kielteisesti toimien tuloksiin ja heikensivät niiden kokonaisvaikutusta (ks. kohdat 63–65, 80–83 ja 91–92), vaikka asianmukaisten tilastotietojen puuttuessa näitä ei ole aina mahdollista mitata. Tämä koskee Nuorten Eurooppa -ohjelmaa, jonka kohdalla on mahdotonta todistaa, toteutuiko yhteisön lainsäätäjän aikomus tukea heikommassa asemassa olevia nuoria (ks. kohdat 17 ja 68).

IX. Arviointikertomusten laatiminen oli viivästynyt ja niiden vaikutus on kyseenalainen. Sopimuksentekomenetelyissä sekä tutkimus- ja arviointisopimusten hallinnoinnissa ja seurannassa ilmeni vakavia puutteita. Sääntöjenvastaisuuksia oli sekä komissiossa että tarjouskilpailujen voittajien kohdalla (ks. kohdat 91–102).

## JOHDANTO

1. Koulutus-, ammattikoulutus- ja nuorisopolitiikat kuuluvat Euroopan unionin ensisijaisiin poliittisiin tavoitteisiin sikäli kuin niillä pyritään edistämään ammattitaidon ja työllisyyden kehittämistä ja lähentämään unionia kansalaisyhteiskuntaan<sup>(1)</sup>. Sokrates- ja Nuorten Eurooppa -ohjelmat olivat tärkeä osatekijä nuorisosaatoksen edistämiseksi unionin koulutus- ja yhteistyöstrategiassa 1. tammikuuta 1995 ja 31. joulukuuta 1999 välisenä aikana. Nämä kaksi ohjelmaa, joihin Euroopan vapaakauppaliiton (EFTA) valtiot sekä EU:n jäsenyyttä hakeneet ehdokkaat voivat osallistua, sisältyvät toimenpiteisiin, joiden tarkoituksena on tukea unionin laajentumisprosessia. Ohjelmia jatketaan 1. tammikuuta 2000 ja 31. joulukuuta 2006 välisenä aikana. Sokrates-ohjelmalle on varattu 1 850 miljoonan euron ja Nuorten Eurooppa -ohjelmalle 520 miljoonan euron ohjeellinen määräraha<sup>(2)</sup>. Sokrates-ohjelmalla ja erityisesti Erasmus-toiminnalla on ollut kiistatta merkittävä vaikutus opiskelijoihin. Erasmus-toiminnalla on lisäksi edistetty huomattavasti yliopistojen osallistumista yhteistyöhön unionissa.

## Oikeusperusta

2. Yhteisön Sokrates-toimintaohjelma vahvistettiin Euroopan parlamentin ja neuvoston 14 päivänä maaliskuuta 1995 tekemällä päätöksellä N:o 819/95/EY<sup>(3)</sup>, jota on muutettu 23 päivänä helmikuuta 1998 tehdyllä päätöksellä N:o 576/98/EY<sup>(4)</sup>. Ohjelman tarkoituksena on "myötävaikuttaa korkealaatuisen koulutuksen sekä yhteistyölle avoimen eurooppalaisen koulutusalueen kehittämiseen", ja se koskee pääasiassa korkea-asteen koulutusta (Erasmus) ja kouluopetusta (Comenius), mutta siihen kuuluu myös laaja-alaisia toimia. Yhteisön Nuorten Eurooppa -toimintaohjelma hyväksyttiin myös 14 päivänä maaliskuuta 1995 Euroopan parlamentin ja neuvoston päätöksellä N:o 818/95/EY. Ohjelma on yhteisön erityinen väline, jolla on tarkoitus edistää nuoriin liittyvää yhteistyöpolitiikkaa ja myötävaikuttaa nuorten koulutusprosessiin viidellä eri toimintamuodolla, jotka muodostuvat nuorisovaihdosta sekä eri jäsenvaltioista ja unionin ulkopuolisista maista peräisin olevien nuorten suunnittelemista yhteistyöhankkeista<sup>(5)</sup>.

## Määrärahat

3. Sokrates-ohjelman toteuttamiseen alunperin varatut 850 miljoonan euron määrärahat korotettiin 920 miljoonaan euroon päätöksellä N:o 576/98/EY. Nuorten Eurooppa -ohjelman määrärahat korotettiin 126 miljoonaan euroon. Kaiken kaikkiaan Sokrates-ohjelmalle tullaan myöntämään 998 miljoonaa euroa ja Nuorten Eurooppa -ohjelmalle 141 miljoonaa euroa budjettivaroja. Korotukset johtuvat pääasiassa siitä, että nyt myös assosioituneet maat voivat osallistua ohjelmiin.

<sup>(1)</sup> Yhteisön Sokrates-toimintaohjelman perustana olevassa päätöksessä N:o 819/95 viitataan komission vihreään kirjaan koulutuksen eurooppalaisesta ulottuvuudesta kouluissa ja komission valkoiseen kirjaan, jonka perusteella Eurooppa-neuvosto hyväksyi vuonna 1993 toimintasuunnitelman kasvusta, kilpailukyvästä ja työllisyydestä. Peruspäätöksessä N:o 818/95 Nuorten Eurooppa -ohjelman kolmannen vaiheen toteuttamisesta viitataan etenkin vuosien 1992 ja 1993 Eurooppa-neuvostojen päätelmiin, joissa korostetaan, että toimia, jotka on tarkoitettu nuorten omatoimisuuden ja luovuuden kehittämiseen, olisi jatkettava ja että olisi toteutettava nopeita ja tehokkaita toimenpiteitä syrjäytymisen ja rotuvihan ilmiöiden torjumiseksi, erityisesti koulutamalla nuoria. Näiden kahden yhteisöohjelman toteuttamisen aikana eurooppalaisen koulutuksen alaa on kehitetty muun muassa julkaisemalla valkoinen kirja "Opettaminen ja oppiminen: kohti kognitiivista yhteiskuntaa" ja vihreä kirja kansainvälisen liikkuvuuden esteistä (1996) sekä komission tiedonannolla "Tietojen ja taitojen Eurooppaan" (1997).

<sup>(2)</sup> Sokrates-ohjelma: päätös N:o 253/2000/EY, tehty 24 päivänä tammikuuta 2000 (EYVL L 28, 3.2.2000). Nuorten Eurooppa -ohjelma: päätös N:o 1031/2000/EY, tehty 13 päivänä huhtikuuta 2000 (EYVL L 117, 18.5.2000).

<sup>(3)</sup> EYVL L 87, 20.4.1995.

<sup>(4)</sup> EYVL L 77, 14.3.1998.

<sup>(5)</sup> Toimintamuodon D (kolmansien maiden kanssa tapahtuva vaihto) yhteydessä voidaan tehdä yhteistyötä Keski-Euroopan ja itsenäisten valtioiden yhteisön (IVY) maiden sekä Välimeren alueen ja Etelä-Amerikan maiden kanssa. Toimintamuotoon B kuuluu eurooppalainen yhteistyö nuorisohjaajien koulutuksessa ja toimintamuotoon C jäsenvaltioiden rakenteiden välinen yhteistyö.

## Tarkastuksen laajuus

4. Tarkastuksia suoritettiin komission yksiköissä (koulutuksen ja kulttuurin pääosastossa), ohjelmien yhteisessä teknisen avun toimistossa, seitsemässä jäsenvaltiossa (Espanjassa, Italiassa, Kreikassa, Luxemburgissa, Ranskassa, Saksassa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa; näiden joukossa on viisi tärkeintä edunsaajaa) sekä 27 kansallisessa hallintoelimessä ja lopullisten edunsaajien luona. Painopiste oli varainhoidon päätöksentekomenettelyjen sekä seurannan ja arvioinnin tarkastelussa.

5. Tarkastus koski erityisesti kyseisten ohjelmien toteuttamisessa vuosina 1995–1999 käytettyä hallintojärjestelmää, ja sen kohteiksi oli valittu Sokrates-ohjelman viisi tärkeintä toimea (Erasmus-toiminnan toimintamuodot 1 ja 2, Comenius-ohjelman toimintamuoto 1, Lingua-ohjelman toimintamuoto E, avoin opetus ja etäopetus) ja kaksi Nuorten Eurooppa -ohjelman toimea (toimintamuodot A 1 ja D). Sokrates-ohjelman valitut toimet kattavat 76 prosenttia ja Nuorten Eurooppa -ohjelman toimet 75 prosenttia ohjelmaan osoitetuista budjettivaroista.

## OHJELMIEN TALOUSARVIOIDEN TOTEUTUMINEN

### Sokrates

6. Määrärahoja sidottiin 992 miljoonaa euroa 31. joulukuuta 1999 mennessä, ja niiden käyttöaste oli 99 prosenttia. Maksu-määrärahoja käytettiin 938 miljoonaa euroa, joten niiden toteutumisaste oli 92 prosenttia. *Taulukosta 1* käy ilmi maksusitoumusten ja maksujen toteutuminen vuosittain. Maksu-määrärahoja peruutettiin 54 miljoonaa euroa.

### Nuorten Eurooppa

7. Määrärahoja korotettiin Nuorten Eurooppa -ohjelmaan osallistumisen tultua mahdolliseksi assosioituneille maille. Käytettävissä olevia budjettivaroja korotettiin 141 miljoonaan euroon maksusitoumusten osalta ja 135 miljoonaan euroon maksujen osalta. Maksusitoumusmäärärahoja käytettiin 134 miljoonaa euroa (95 prosenttia) ja maksu-määrärahoja 118 miljoonaa euroa (87 prosenttia). *Taulukosta 2* käy ilmi maksusitoumusten ja maksujen toteutuminen vuosittain.

## Talousarviota koskevien tietolähteiden väliset erot

8. Talousarvion toteutumista tarkasteltaessa havaittiin, että talousarviota koskevien lähteiden tiedot erosivat toisistaan (ks. *taulukko 3*). Euroopan unionin yleiseen talousarvioon kirjattu Sokrates-ohjelman kokonaissumma oli 51 miljoonaa euroa pie-

nempi kuin tulostilissä ja taseessa esitetty. Tämä ero selittyi sillä, että tulostiliin kirjattu summa sisältää kaikille osallistujavaltioille maksetut summat, kun taas talousarviossa on esitetty ainoastaan unionin 15 jäsenvaltiolle suoritettavat määrärahat. Sokrates-ohjelman toteuttamista koskevassa komission loppukertomuksessa <sup>(1)</sup> esitettyssä rahoituksen jakautumisesta otetaan huomioon ainoastaan unionin jäsenvaltiot eikä kaikkia osallistujavaltioita.

## Käytettyjen määrärahojen jakautuminen toimittain

9. *Taulukosta 4* käy ilmi Sokrates-ohjelman toteuttamiseen tarkoitettujen määrärahojen käyttö toimittain. Siinä osoitetaan, että ohjelman perustana olevassa päätöksessä N:o 819/95/EY edellytetyt, eri lukuihin sovellettavia enimmäismääriä on noudatettu sidottaessa varoja. Nuorten Eurooppa -ohjelman eri toimien maksusitoumusmäärärahat on eritelty *taulukossa 5*. Koska määrärahojen jakautumista ei ollut eritelty tarkoituksenmukaisesti kirjanpito-nimikkeistössä, tarkastuksessa ei voitu vahvistaa, käytettiinkö Nuorten Eurooppa -ohjelman toimintamuodon A (suoraan nuorille tarkoitettuja yhteisön sisäisiä toimia) yhteydessä myönnettyistä määrärahoista vähintään kolmannes heikommassa asemassa olevien nuorten hyväksi ohjelmasta tehdyn päätöksen N:o 818/95 mukaisesti.

## OHJELMIEN SUUNNITTELU

### Sokrates

10. Vaikka koulutus on jäsenvaltioiden vastuulla, yhteisön on Euroopan yhteisöjen perustamissopimuksen 149 artiklan nojalla myötävaikutettava korkealaatuisen koulutuksen kehittämiseen koulutusalan yhteistyölle avoimessa Euroopassa. Sokrates-ohjelman tarkoituksena on edistää jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä tukemalla ja tarvittaessa täydentämällä niiden toimia.

11. Ohjelmaan sisältyi kuitenkin suuri määrä eri tavoitteita ja liian yleisesti esitettyjä käsitteitä, kuten koulutuksen laatu ja Euroopan kansalaisuus. Lisäksi ohjelma on rakenteeltaan monimutkainen, sillä se koostuu 38 irrallisesta toimintamuodosta, alakohtaisesta toimesta ja toimenpiteestä. Näistä syistä ohjelmaa on tulkittu

<sup>(1)</sup> KOM(2001) 75 lopullinen, 12. helmikuuta 2001.

monin eri tavoin, mikä on haitannut jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä. Koulutuksen laatua koskevat perusteet ja indikaattorit, joilla mitataan eri oppiaineissa saavutettua tasoa, laadittiin vasta kun komissio esitti ensimmäisen kertomuksensa Sokrates-ohjelmasta sen päättämisenvaiheessa <sup>(1)</sup>.

12. Ohjelman suunnittelua on haitannut myös valittu lähestymistapa, jossa kokonaisuus on jaettu edunsaajaluokittain määriteltyihin toimiin, eli korkea-asteen koulutusta ja kouluopetusta koskeviin toimintamuotoihin (I ja II luvut), sekä laaja-alaisiin toimiin (III luku). Laaja-alaisien toimien jako noin 20:een eri toimenpiteeseen heikentää ohjelman ymmärrettävyyttä.

13. Ohjelman rakenteen epäyhtenäisyys on suurelta osin syynä siihen, etteivät toiminnat täydennä toisiaan riittävästi, sekä siihen, että yhteys I ja II luvun ja III luvun toimintojen välillä on usein teoreettinen.

14. Lisäksi ohjelmasta tehdyssä päätöksessä (6 artikla) edellytetään, että komissio varmistaa yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa tämän ohjelman ja muiden yhteisöohjelmien keskinäisen yhtenäisyyden erityisesti edistämällä näiden toimintojen yhteensovittamista tutkimuksen puiteohjelman kanssa. Tällaisen yhteensovittamisen toteuttamiseksi ei kuitenkaan ole laadittu mitään menettelyjä. Näin ollen ainoastaan yksittäisiä toimintoja on yhteensovitettu.

### Sokrates-ohjelman tavoitteet

1. Eurooppalaisen ulottuvuuden kehittäminen kaikentasoisissa opinnoissa.
2. Euroopan unionin kielten määrällisen ja laadullisen tuntemuksen parantaminen sekä opetuksen kulttuurien välisen ulottuvuuden edistäminen.
3. Jäsenvaltioissa laajan ja tiiviin yhteistyön edistäminen kaikilla koulutuksen tasoilla.
4. Opetushenkilöstön liikkuvuuden edistäminen.
5. Opiskelijoiden liikkuvuuden edistäminen.
6. Oppilaiden välisten yhteyksien edistäminen Euroopan unionin tasolla.
7. Korkeakoulututkintojen, opintojaksojen ja muun kelpoisuuden vastavuoroisen tunnustamisen edistäminen koulutusalan yhteistyölle avoimessa Euroopassa.
8. Avoimen ja etäopiskelun edistäminen.

<sup>(1)</sup> Komissio esitti kesäkuussa 2000 opetusministerien neuvostolle kouluopetuksen laatua koskevan yhteisön kertomuksen. Kertomusta pidetään koulutusjärjestelmien arviointia helpottavana välineenä, ja se on Lissabonissa 23. ja 24. maaliskuuta 2000 kokoontuneen Eurooppa-neuvoston päätelmien mukainen. Kyseisessä Eurooppa-neuvostossa korostettiin määrällisten ja laadullisten indikaattorien tarvetta, jotta voidaan vertailla parhaita toimintatapoja.

## Sokrates-ohjelman toimet

### I luku – Korkea-asteen koulutus (Erasmus)

#### I.1 Eurooppalaisen ulottuvuuden edistäminen korkeakouluissa

Korkeakoulukohtaiset sopimukset (opiskelijoiden liikkuvuus, opetushenkilöstön liikkuvuus, eurooppalaisen opintosuoritusten ja arvosanojen siirtojärjestelmän EOAS:n edistäminen, opinto-ohjelmien yhteinen kehittäminen, kielten intensiivikurssit, Eurooppa-moduulit, lyhyet intensiivikurssit, valmistelevat opintokäynnit)  
Temaattiset verkot

#### I.2 Opiskelijoiden liikkuvuusapurahat (\*)

### II luku – Kouluopetus (Comenius)

#### II.1 Koulujen väliset kumppanuudet eurooppalaisten koulutushankkeiden edistämiseksi, muun muassa opetushenkilöstön vaihdot/harjoittelut, opintokäynnit ja valmistelevat opintokäynnit (\*)

#### II.2 Siirtotyöläisten, liikkuvien ammatinharjoittajien, kiertolaisten ja romanien lasten koulutus, kulttuurienvälinen koulutus

#### II.3 Opetushenkilöstön ammattitaidon parantaminen ja saattaminen ajan tasalle

##### II.3.1 Täydennyskoulutushankkeet

##### II.3.2 Osallistujien apurahat (\*)

### III luku – Laaja-alaiset toimet

#### III.1 Kielitaidon edistäminen yhteisön alueella (Lingua)

##### III.1. A Eurooppalaiset yhteistyöohjelmat

##### III.1. B Vieraiden kielten opetuksen alan täydennyskoulutus (\*)

##### III.1. C Tulevien kieltenopettajien toimiminen avustajina ulkomailla (\*)

##### III.1. D Kieltenopetusvälineiden ja kielitaidon arviointivälineiden kehittäminen

##### III.1. E Kielten oppimista koskevat yhteiset koulutushankkeet (\*)

#### III.2 Avoimen ja etäopiskelun edistäminen Eurooppalaiset kumppanuudet ja kumppanuushankkeet Seurantahankkeet

#### III.3 Aikuiskoulutus

##### III.3.5a Eurooppaa ja Euroopan maita koskevan tietoisuuden ja tiedon lisääminen

##### III.3.5b Aikuiskoulutuksen laadun parantaminen eurooppalaisen yhteistyön avulla

#### III.4 Tietojen ja kokemusten vaihto koulutuspolitiikasta ja koulutusjärjestelmistä

##### III.4.1 Yleisesti kiinnostavien koulutuspoliittisten kysymysten analysointi

##### III.4.2 Koulutusalan eurooppalainen tietoverkko (Eurydice)

##### III.4.3 Koulutusalan päättäjien opintokäynnit (Arion) (\*)

##### III.4.4 Tutkintotodistusten akateemista tunnustamista käsittelevien kansallisten tiedotuskeskusten verkko (Naric)

#### III.5 Täydentävät toimet

##### III.3.5b Täydentävät toimet

(\*) Hajautettu toimi.



## Nuorten Eurooppa

15. Nuorten Eurooppa -ohjelman perustamisesta tehdyssä päätöksessä säädetään, että "komissio ja jäsenvaltiot toteuttavat tarvittavat toimenpiteet ohjelman tavoitteiden toteuttamiseksi, kansallisen tason rakenteiden ylläpitämiseksi ja kehittämiseksi, ohjelmassa määrättyjen toimien arvioinnin ja seurannan varmistamiseksi sekä yhteistoiminta- ja valintamekanismien soveltamiseksi" (5 artikla). Yhteistyön yksityiskohtaisia sääntöjä sekä komission ja jäsenvaltioiden velvoitteita ei kuitenkaan ole vahvistettu.

16. Nuorten Eurooppa -ohjelman kolmannen version etuna oli, että siinä yhdistyvät toimintamuodot, joiden välillä ei ollut yhteyttä edellisissä versioissa. Ohjelma sisälsi kuitenkin vielä vapaaehtoispalveluun liittyvää toimintaa, joka oli katettu samanaikaisesti pilottihankkeella ja eurooppalaista vapaaehtoistyötä koskevalla

erityisohjelmalla. Tästä aiheutui päällekkäisyyden vaara, mutta tilanne on korjattu uudessa ohjelmassa.

17. Yksi ohjelman päätavoitteista on ollut helpottaa heikommassa asemassa olevien nuorten osallistumista ohjelman toimiin. Kyseinen kohderyhmä oli määritelty puutteellisesti eikä tilastotietoja ollut käytettävissä, joten tavoitteen saavuttamisesta ei ole mahdollista varmistua.

18. Lainsäätäjän esittämästä toiveesta huolimatta (päättökseen 8 artikla) yksityiskohtaiset säännöt komission ja jäsenvaltioiden sekä toimivaltaisten kansainvälisten organisaatioiden, erityisesti Euroopan neuvoston, väliselle yhteistyölle määriteltiin vasta marraskuussa 1998, jolloin Euroopan neuvoston kanssa tehtiin yhteistyösopimus.

### Nuorten Eurooppa -ohjelman tavoitteet

Ohjelman päätavoitteena on myötävaikuttaa nuorten koulutusprosessiin kehittämällä vaihtotoimintaa yhteisössä.

Erityistä huomiota kiinnitetään siihen, että heikommassa asemassa olevat nuoret voisivat osallistua ohjelman toimiin. Komissio ja jäsenvaltiot huolehtivat siitä, että vähintään yksi kolmasosa suoraan nuorille tarkoitettuille yhteisön sisäisille toimille myönnettyistä määrärahoista käytetään heikommassa asemassa olevien nuorten hyväksi.

### Nuorten Eurooppa -ohjelman toimintamuodot

#### Toimintamuoto A: Suoraan nuorille tarkoitetut yhteisön sisäiset toimet

Toimintamuoto A. I: Nuorisovaihto ja nuorten liikkuvuus (\*)

Toimintamuoto A. II: Nuorten aloitteellisuuden, luovuuden ja yhteisvastuun henki

Toimintamuoto A. II.1: Nuorten aloitteet

Toimintamuoto A. II.2: Vapaaehtoispalvelujaksot

#### Toimintamuoto B: Nuoriso-ohjaajat

Toimintamuoto B. I: Toimintamuoto A:n tukeminen (\*)

Toimintamuoto B. II: Eurooppalaisen yhteistyön tukeminen ohjaajien koulutuksen alalla

#### Toimintamuoto C: Jäsenvaltioiden rakenteiden välinen yhteistyö

#### Toimintamuoto D: Yhteisön ulkopuolisten maiden kanssa tapahtuva vaihto (\*\*)

#### Toimintamuoto E: Nuorisotiedotus ja nuoria koskevat selvitykset

Toimintamuoto E. I: Nuorisotiedotus

Toimintamuoto E. II: Nuoria koskevat selvitykset

#### Liitännäistoimenpiteet:

Tekninen apu, seuranta- ja arviointitoimet, jne.

(\*) Hajautettu toimintamuoto.

(\*\*) Hajautettu toimintamuoto vuodesta 1998.

## VIIVEET JA MUUTOKSET OHJELMIEN TOTEUTTAMISESSA

19. Kyseisten yhteisöohjelmien käynnistäminen lykkääntyi muun muassa siksi, että ohjelmista tehtyjen päätösten hyväksyminen (maaliskuu 1995), Sokrates-komitean perustaminen (toiminta alkoi huhtikuussa 1995) sekä ohjekirjan ensimmäisen version ja hakuoppaan laatiminen ja toimittaminen (syyskuu 1995) viivästyivät; lisäksi kansallisten toimistojen ja koulujen välisiä sopimusmalleja ei ollut saatavilla eri kielillä (ennen marraskuuta 1995). Näin ollen Sokrates-ohjelman hankkeiden käynnistämisen määräaikoja oli pidennettävä. Nuorten Eurooppa -ohjelmasta tiedottaminen viivästyi, minkä seurauksena hankkeita oli selvästi liian vähän ohjelman toteuttamisen alkuvaiheessa.

20. Suurin osa toimista käynnistettiin vasta vuosina 1996 ja 1997 ja jotkin toimet sitäkin myöhemmin. Esimerkiksi Erasmus-toimintaohjelman, josta rahoitetaan yliopistojen toteuttamia euroopanlaajuisia toimia, korkeakoulukohtaisia sopimuksia alettiin tehdä vasta lukuvuonna 1997–1998 eli lähes kolme vuotta ohjelman käynnistämisen jälkeen.

21. Komissio hallinnoi Nuorten Eurooppa -ohjelman kolmea toimea (toimintamuoto A. II.1: nuorten aloitteet, toimintamuoto C: jäsenvaltioiden nuoria koskevien rakenteiden välinen yhteistyö ja toimintamuoto E.1: nuorisotiedotus) keskitetysti vuoteen 1999 saakka, jolloin niiden hallinto hajautettiin. Ohjelman toteuttamistavan olennainen muutos hankaloitti jo ennestään monimutkaista kansallisten toimistojen toimintaa ja lisäsi huomattavasti niiden työmäärää ilman, että niiden käytössä olevia resursseja olisi lisätty.

## HALLINTOJÄRJESTELMÄN PUUTTEET

### *Hallintojärjestelmän yleiset puutteet*

22. Molemmissa ohjelmissa on tehty olennainen jako komission suoraan hallinnoimiin toimiin ja toimiin, joiden hallinnoinnista

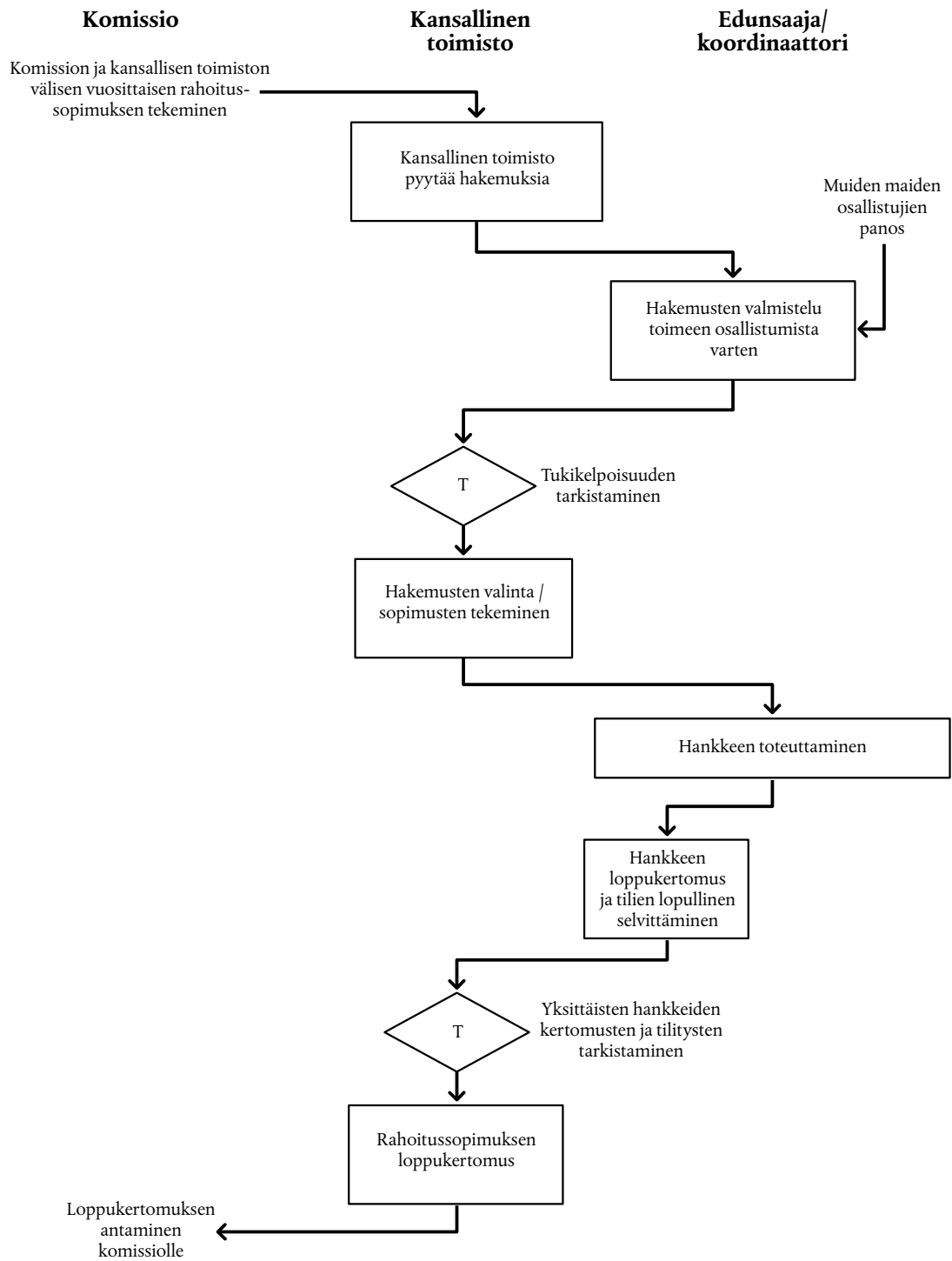
kansalliset toimistot vastaavat. Keskitettyjen toimien hallintojärjestelmästä vastaa komissio, ja sitä avustaa useimpien toimien yhteydessä teknisen avun toimisto, jonka henkilöstöön kuuluu yhteensä 70 henkilöä. Nämä toimet kattavat 29 prosenttia Sokrates-ohjelman (287,4 miljoonaa euroa) ja 28 prosenttia Nuorten Eurooppa -ohjelman (37,8 miljoonaa euroa) kauden 1995–1999 maksusitoumusmäärärahoista. Hajautettuja toimia komissio hallinnoi yhteistyössä jäsenvaltioiden ja muiden osallistujavaltioiden nimittämien kansallisten toimistojen kanssa. Näiden toimien osuus vastaa Sokrates-ohjelmassa 704,6 miljoonaa euroa (71 prosenttia) ja Nuorten Eurooppa -ohjelmassa 96,5 miljoonaa euroa (72 prosenttia).

23. Vaikka teknisen avun toimistolle on siirretty merkittäviä toimivaltuuksia keskitettyjen toimien hallinnoimista varten, komissio tekee lopulliset päätökset rahoituksen myöntämisestä (ks. kohdat 25–36). Hajautettujen toimien rahoituksen myöntämisestä vastaavat sitä vastoin kansalliset toimistot. Joissakin toimissa käytetään ”sekahallintoa”, jossa kansalliset toimistot hallinnoivat hakeuspyyntömenettelyjä ja komissio vastaa tukien myöntämispäätöksistä. Seuraavat kaksi kaaviota kuvaavat näitä menettelyjä; ensimmäinen niistä koskee hajautettuja ja toinen keskitettyjä toimia.

24. Komissiota avustaa lisäksi kummassakin ohjelmassa komitea, joka koostuu kunkin jäsenvaltion edustajista ja jonka puheenjohtajana toimii komissio. Sokrates-komitea antaa lausunnon ohjelman toteuttamiseen liittyvistä toimenpideluonnoksista (vuotuinen työohjelma, keskitettyjen hankkeiden valinta, rahoitustukea koskevat säännöt) ja sitä avustaa kaksi erityistä alakomiteaa, joista toinen vastaa korkea-asteen koulutuksesta ja toinen kouluopetuksesta. Tarkastuksesta kävi ilmi, että Nuorten Eurooppa -ohjelman komitealla on sen sijaan tätä vähemmän toimivaltuuksia, sillä sitä ei pyydetä antamaan lausuntoa keskitettyjen hankkeiden valinnasta.

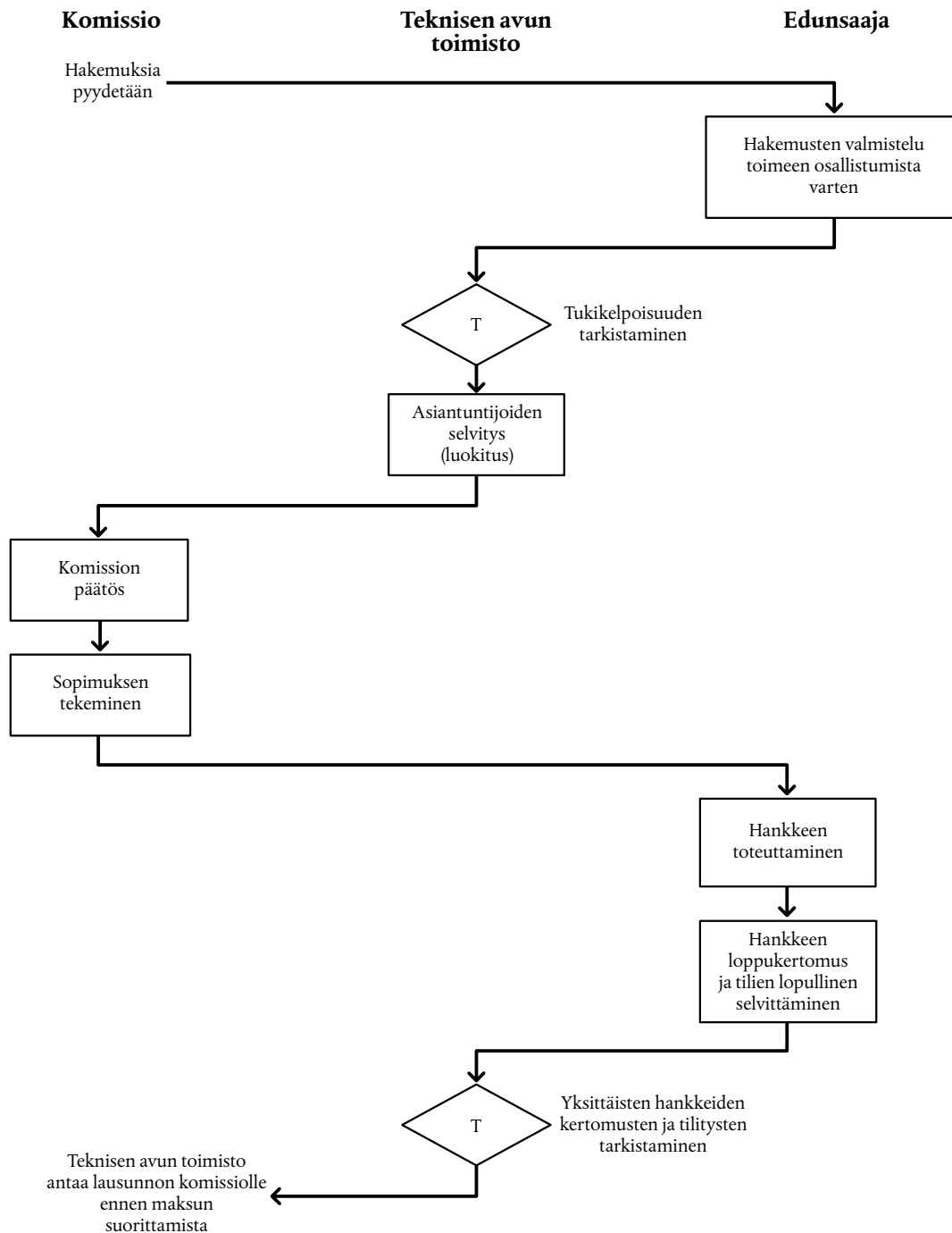
Kaavio 1

## Yksinkertaistettu kaavio hajautetuista toimista



Kaavio 2

## Yksinkertaistettu kaavio keskitetyistä toimista



## Keskitetty hallinnointi

### Hallinnoinnin siirtäminen teknisen avun toimistolle ja siitä aiheutuneet seuraukset

25. Hallinnon ulkoistaminen edellyttää asianmukaista oikeusperustaa, toimeksiannon ja siirrettävien tehtävien selvää määrittelyä sekä toiminnan valvontajärjestelmiä koskevia tehokkaita ohjeita. Nämä edellytykset eivät täyttyneet kyseisiä ohjelmia toteutettaessa. Tilintarkastustuomioistuimen MED-ohjelmia koskevan erityiskertomuksen nro 1/96 huomiot sisälsivät jo osan seuraavasta kritiikistä <sup>(1)</sup>. On valitettavaa, että huolimatta komission vastauksista mainittuun kertomukseen se aloitti hallintonsa ulkoistamista koskevien sääntöjen uudistamisen vasta vuonna 2001.

#### Hallinnoinnin siirtäminen ilman oikeusperustaa

26. Sokrates- ja Nuorten Eurooppa -ohjelmien perustana olevissa päätöksissä ei säädetä hallinnoinnin siirtämisestä, eikä komissio ole tehnyt sitä koskevaa periaatepäätöstä. Näin ollen tuomioistuimen Meroni-tuomiossa <sup>(2)</sup>, jossa vaaditaan ulkopuoliselle asiantuntijalle siirrettyjen toimivaltuuksien laajuuden ja merkityksen määrittelyä, esiin tuodut ehdot eivät täyty.

27. Komissio ei ole jättänyt teknisen avun toimiston vastuulle ainoastaan teknisen avun tehtäviä vaan antanut sille myös toimivaltuuksia, jotka ovat yksinomaan julkiselle vallalle kuuluvia oikeuksia. Hankintoja ja sopimuksia käsittelevä neuvoo-antava komitea (ACPC) <sup>(3)</sup> huomautti tästä tulojen ja menojen hyväksyjälle, mutta antoi toimista myönteisen lausunnon.

28. Tarkastuksesta kävi ilmi, että komissio jätti teknisen avun toimiston tehtäväksi varmistaa komission puolesta, että toteutetut palvelut tarkistettiin ja maksut suoritettiin. Molemmat tehtävät kuuluvat tulojen ja menojen hyväksyjän toimivaltuuksiin.

29. Komissio uskoi yksityisoikeudelliselle oikeushenkilölle (voittoa tavoittelemattomalle yhteisölle) unionin julkisten varojen hallussapidon ja käsittelyn sekä vastuun maksusuoritusten oikeellisuudesta voittoa tavoittelemattoman yhteisön suorittaessa lopullisia maksuja komission nimissä. Tällä tavoin komissio siirsi voittoa tavoittelemattomalle yhteisölle varainhoitoasetuksen 51 ja 54 artiklassa säädetyt julkisen tilinpitäjän toimivaltuudet, jotka kiistämättä ovat oikeudellisesti yksinomaan julkiselle vallalle kuuluvia oikeuksia. Näin ollen kyseisten toimivaltuuksien siirtäminen voittoa tavoittelemattomalle yhteisölle on sääntöjenvastaista, sillä silloin nämä yhteisöt tosiasiaassa hallinnoivat varoja.

<sup>(1)</sup> EYVL C 240, 19.8.1996.

<sup>(2)</sup> Yhteisöjen tuomioistuimen 13. kesäkuuta 1958 antama tuomio: Meroni & Co, Industrie Metallurgiche, SPA vastaan Euroopan hiili- ja teräsyhteisön korkea viranomainen, asia 10-56.

<sup>(3)</sup> Hankintoja ja sopimuksia käsittelevän neuvoo-antavan komitean ACPC:n 31. maaliskuuta 1995 antama myönteinen lausunto nro 165/95.

30. Erityistä tällaisessa hallintojärjestelmässä on lisäksi se, että teknisen avun toimiston vastuuhenkilöillä on sekä tulojen ja menojen hyväksyjälle että tilinpitäjälle kuuluvat valtuudet. Komissiolla ei ole mahdollisuutta tarkistaa, että nämä kaksi tehtävää pidetään erillään, vaikka kyse on EY:n perustamissopimuksen 279 artiklassa ja varainhoitoasetuksen 21 artiklassa säädetyistä julkisen kirjanpidon peruseräistä. Lisäksi tästä seuraa, että luodaan tulojen ja menojen hyväksyjän ja tilinpitäjän tehtäviä koskeva hierarkia, mikä tekee edellä mainitun periaatteen noudattamisen vieläkin vaikeammaksi, sillä hallinnolliset yksiköt voivat antaa teknisen avun toimistolle varojen käsittelyä koskevia ohjeita. Teknisen avun toimisto hallinnoi välittömien toimien yhteydessä komission nimissä 272,84 miljoonaa euroa kaudella 1995-1999.

#### Toimivaltuuksien siirtämisestä johtuva eturistiriita

31. Teknisen avun toimiston perustaneet kaksi voittoa tavoittelematonta yhteisöä edustavat korkeakouluja, joiden edun mukaista olisi saada rahoitusta Sokrates-ohjelmasta. Tarkastuksessa kävi ilmi, että nämä kaksi yhteisöä ovat saaneet Erasmus-toiminnalle myönnettyjä tukia suoraan taikka epäsuorasti kumppanina yhdessä tukea saavassa hankkeessa <sup>(4)</sup> yhteensä 71 000 euroa.

32. Laajemmassa mielessä nämä kaksi voittoa tavoittelematonta yhteisöä edustavat noin kahtatoista organisaatiota, joista neljä toimii myös kansallisena elimenä. Yksi niistä oli jopa siirtänyt yhden työntekijänsä vastuulliseen asemaan teknisen avun toimistossa.

#### Toimivaltuuksien siirtämisestä aiheutuneet riskit

33. Varat, jotka komissio maksaa teknisen avun toimiston nimissä avatuille tileille, ovat yhteisön omaisuutta, kunnes ne maksetaan lopullisille edunsaajille. Tarkastuksesta kävi kuitenkin ilmi, että nämä summat oli epäasianmukaisesti kirjattu varainhoitovuosina 1996 ja 1997 voittoa tavoittelemattoman yhteisön taseessa saattaviin. Tämä lisää näihin unionin varoihin kohdistuvaa riskiä, jos voittoa tavoittelematon yhteisö menee konkurssiin. Tilanne olisi korjattava niin, että kyseiset summat kirjataan taseeseen ulkopuolisen asiantuntijan puolesta hallinnoituina varoina.

34. Teknisen avun toimiston tileille maksettujen summien korot ovat samoin yhteisön omaisuutta. Korkoja oli 31. joulukuuta 1998

<sup>(4)</sup> Etape-yhtymän kaksi perustajaorganisaatiota saivat tukea Erasmus-toiminnan lisätoimenpiteiden yhteydessä. Toinen organisaatioista sai 10 000 euroa toimiessaan erään hankkeen koordinaattorina vuonna 1996, ja se oli yhteistyökumppanina kuudessa hankkeessa, joille muut hankkeiden vetäjät hakivat ohjelman mukaista rahoitusta. Neljä hankkeista kuului koulutuksen ja kulttuurin pääosaston suoraan hallinnoimaan ohjelman osaan. Ohjelman siihen osaan, jonka hallinnoinnissa teknisen avun toimisto avustaa komissiota, kuuluvat kaksi hanketta saivat tukea 14 000 ja 11 000 euroa. Toinen organisaatio sai kahta hanketta varten 35 815 euroa vuonna 1999.

mennessä kertynyt yhteensä 563 622 euroa. Komissio ei soveltanut sopimusoikeudellisia määräyksiä korkojen siirtämisestä komissiolle puolivuositain sen omasta pyynnöstä.

35. Aiempien ohjelmien yhteydessä valittuihin hankkeisiin tarkoitettujen loppusummat (kaikkiaan 6,2 miljoonaa euroa) siirrettiin teknisen avun toimiston nimissä avatuille tileille kesäkuussa 1995, ja ne olivat siellä edelleen vuonna 1999. Komissio ei pystynyt perustelevaan sitä, että se oli jättänyt yli kuusi miljoonaa euroa teknisen avun toimiston tileille neljäksi vuodeksi ja saattoi tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksen jälkeen rahoittaa tästä summasta vanhoja hankkeita. Tämä tilanne on vääristänyt komission tulostiliiä vuodesta 1995 lähtien, ja se asettaa yhteisön kassavarojen hallinnonin kyseenalaiseksi.

#### *Toimivaltuuksien siirtämisen kalleus*

36. Asianomainen sopimussuhde perustui periaatteeseen, jonka mukaan teknisen avun toimistolle korvataan sen komissiota avustuksessaan käyttämät varat. Sopimukseen ei kuulunut vaatimuksia, joilla olisi varmistettu edullinen kustannus-hyötysuhde. Tällaisten vaatimusten olisi täytynyt sisältyä sopimukseen. Näin ollen komission oli korvattava sopimuksen toteuttamiseen suoraan liittyvät todelliset kulut määrättyihin enimmäismääriin saakka. Komissio oli taannut näiden kulujen korvaamisen 46,46 miljoonaa euroon asti 1. kesäkuuta 1995 ja 31. heinäkuuta 2001 välisenä aikana (!). Tähän summaan sisältyivät myös uusien ohjelmien keskitettyjen toimien hallinnonin osalta suoritettavat palvelukset.

#### *Ristiriitaiset velvoitteet*

37. Tarkastuksessa kävi ilmi, että ensimmäisten teknisen avun toimiston kanssa tehtyjen sopimusten lopputilityksissä oli menoja (764 000 euroa kolmantena sopimusvuonna), jotka koskivat vielä laskuttamattomia palveluksia. Komissio katsoi, että se voi rahoittaa nämä toimet seuraavissa kolmessa tapauksessa tietynä vuonna (vuosi n), vaikka se tiesi, että teknisen avun toimisto toteuttaisi ne vasta seuraavana vuonna (vuosi n + 1):

- a) Hyödyke tai palvelu toimitetaan sopimusvuonna, mutta siihen liittyvää laskua ei ole vielä vastaanotettu kyseisen vuoden loppuun mennessä.
- b) Palvelun toimittaja antaa sopimusvuonna sopimukseen perustuvan etukäteislaskun, joka koskee seuraavana vuonna suoritettavaa palvelua.
- c) Tilaus on tehty ennen sopimusvuoden loppua.

(!) Teknisen avun toimiston rahoitus jakautuu seuraavasti sopimuskautittain:

1.6.1995–31.5.1996:	9,310 miljoonaa euroa
1.6.1996–31.5.1997:	8,175 miljoonaa euroa
1.6.1997–31.5.1998:	7,420 miljoonaa euroa
1.6.1998–31.5.1999:	6,070 miljoonaa euroa
1.6.1999–30.11.2000:	8,710 miljoonaa euroa
1.12.2000–31.7.2001:	6,778 miljoonaa euroa
Yhteensä:	46,463 miljoonaa euroa.

38. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että teknisen avun toimistoa velvoittavat yksityisoikeudellisiin oikeushenkilöihin sovellettavat kirjanpitosäännöt, joten toimiston on kirjattava tällaisiin toimiin liittyvät summat taseessaan vastattaviin. Tilintarkastustuomioistuin korostaa samalla, ettei komissio voi suorittaa näitä maksuja. Tämä käytäntö on talousarvion vuotuisuuden periaatteen ja varainhoitoasetuksessa säädetyn tulojen ja menojen hyväksyjää koskevan velvoitteen vastainen (tulojen ja menojen hyväksyjän on varmistettava, että palvelu on suoritettu tai että laskutettu menoerä on maksatettu oikein ennen maksun suorittamista).

#### **Hajautettu hallinnointi**

#### **Kansalliset toimistot**

##### *Resurssien ja tehtävän luonteen välinen epäsuhta*

39. Kansallisilla toimistoilla on keskeinen asema yhteisöohjelmien toteuttamisessa. Ne toimivat linkkeinä yhteisöohjelmia koskevien strategisten suuntaviivojen ja kansallisten koulutus- ja nuorisopolitiikkojen välillä. Hajautettujen toimien yhteydessä niiden tehtävänä on tutkia hakemukset ja valita hankkeet, myöntää ja valvoa apurahoja, huolehtia toimien seurannasta, moitteettomasta varainhoidosta ja tiedotuksesta sekä toimia kansallisten toimivaltaisten elinten ja edunsaajien neuvonantajana.

40. Komissio on vastuussa ohjelmien toteuttamisesta ja sen tehtäviin kuuluu suuntaviivojen asettaminen, rahoituksen järjestäminen ja toimien yleisten puitteiden luominen. Kansalliset valvontaviranomaiset ovat kuitenkin vastuussa kansallisten toimistojen toimien järjestämisestä, erityisesti tehtävien hoitamiseen tarvittavia laitteistoja ja henkilöstöä koskevista järjestelyistä.

41. Tarkastuksesta kävi ilmi, että tässä suhteessa tilanne vaihtelee valtioittain ja joskus kansallisten Sokrates-toimistojen kesken samassa jäsenvaltiossa. Niin ollen ohjelmien rakenteen epäyhtenäisyydestä aiheutuvia ongelmia pahentaa se, että myös toteuttaminen on epäyhtenäistä, minkä vuoksi ohjelman ymmärrettävyys heikkenee jäsenvaltioissa entisestään.

42. Kansallisten toimistojen toteuttamalle hallinnoninille on tyyppillistä myös hallintomenettelyjen avoimuuden puuttuminen etenkin hankkeiden valintavaiheessa, koska määrärahojen myöntämisperusteita ei ole määritetty.

43. Lisäksi kansalliset toimistot kärsivät liian usein resurssien puutteesta, ja ne eivät pystyneet suorittamaan hankkeiden päätökseen saattamista edeltäviä tarkistuksia asianmukaisesti.

44. Komissio myönsi Nuorten Eurooppa -ohjelman yhteydessä kansallisille toimistoille vuosittaista tukea osallistuakseen niiden

toiminnasta aiheutuviin kuluihin. Tuen määrä oli 32–45 prosenttia suunnitellusta talousarviosta. Komissio ei kuitenkaan varmistanut riittävällä tavalla, että kansalliset toimistot olivat luoneet tehokkaita rakenteita ja hallintojärjestelmiä.

45. Kansalliset toimistot ovat riippuvaisia kansallisista valvontaviranomaisista. Tämä rajoittaa käytännössä huomattavasti toimia, joita komissio voi toteuttaa ohjelmien perustana olevien päätösten periaatteiden soveltamiseksi, ellei se tee niiden noudattamista pakolliseksi tiettyjen mekanismien avulla.

### Rahoituspuitesopimusten hallinnointi

46. Komissio ja mainitut seitsemän jäsenvaltiota tekivät vuosina 1995–1999 kansallisten toimistojen hallinnoimien toimien rahoittamiseksi yli 300 rahoituspuitesopimusta, joita tutkittaessa havaittiin hallinnonin eri vaiheisiin liittyvän erityyppisiä puutteita. Puutteet koskevat etenkin sopimusten oikeudellista arvoa, hallinnonin esiintyneiden viiveiden kasautumista, joka asettaa ennakkorahoituksen periaatteen kyseenalaiseksi, ja yhteisön tukien myöntämisestä kansallisille rakenteille aiheutuneita ongelmia.

#### *Hallintojärjestelmän viiveet*

47. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastamat komission ja kansallisten toimistojen väliset rahoitussopimukset allekirjoitettiin usein toimien suunnitellun käynnistämisaikajohdan jälkeen, monesti kuukausia myöhässä. Joissakin tapauksissa rahoitussopimukset tehtiin vasta, kun toimien toteuttamiseen varattu aika oli päättymässä. Nämä viiveet aiheuttivat väistämättä kansallisten toimistojen ja hankkeiden toteuttajien välisten sopimusten viivästymisen jatkossa ja lykkäsivät ennakkojen maksua hankkeiden toteuttajille.

48. Viiveiden kasautuminen mitätöi toisinaan ohjelmien perusajatuksen, joka perustui ennakkorahoituksen periaatteeseen. Todellisuudessa joissakin toimitissa ja hyvin usein Comenius-toiminnan yhteydessä korvattiin jo aiheutuneita kuluja. Perusajatus ei toteutunut, mikä asetti edunsaajat vaikeaan tilanteeseen ja johti peruutuksiin, joiden laajuutta ei ole mahdollista arvioida niitä koskevien lukujen puuttuessa. Joskus kansalliset toimistot joutuivat tekemään sopimuksia edunsaajien kanssa ennen rahoitussopimuksen allekirjoittamista komission kanssa rajoittaakseen edellä mainittujen tilanteiden esiintymistä.

49. Useimmissa tapauksissa välikertomukset, loppukertomukset ja puitesopimukseen liittyvät rahoitusta koskevat lopulliset selvitykset toimitettiin komissiolle sovittujen määräaikaisten jälkeen, mikä johtui edellä mainituista viiveistä. Lisäksi hankkeiden edunsaajat toimittivat tilien lopulliset selvitykset myöhäisessä vaiheessa. Viiveiden kasautuminen selittää sen, että useita rahoituspuitesopimuksia ei ollut päätetty eikä selvitetty kuukausien, jopa vuosien kuluttua määräajan päättymisestä. Komissio ei ryhtynyt asianmukaisiin valvontatoimiin tilanteen korjaamiseksi.

#### *Toistuvat tapaukset, joissa hallintomenot eivät olleet tukikelpoisia*

50. Nuorten Eurooppa -ohjelman yhteydessä yhteisön tuet katsoivat kansallisten toimistojen hallintokulut vuosittaisten rahoitussopimusten mukaisesti. Tarkastuksessa kävi ilmi käytäntöjä, jotka eivät olleet talousarviota koskevan määrärahojen määrittelyperiaatteen mukaisia. Korvattiin kuluja, jotka sisälsivät jo kansallisten talousarvioiden kattamia menoja ja joista lisäksi ei aiheutunut lisämenoja jäsenvaltioille. Tällöin oli kyse virkamiesten palkoista tai vuokratuloista, joita komissio piti aiemmin tukeen oikeuttamattomina kuluina tilintarkastustuomioistuimen esittämän vastaavanlaisen kritiikin vuoksi. Tukikelpoisina kuluina olisi tästä lähtien pidettävä ainoastaan suoraan kansalliselle toimistolle aiheutuvia kuluja (virkamatkot, kokoukset, yleiskulut, tiedotus ja julkaisut, tiedotteet sekä laitteistot).

### Tietojärjestelmät

51. Komissio on luonut sähköisiä tietojärjestelmiä (muun muassa Sokrates-ohjelman Soclink ja Nuorten Eurooppa -ohjelman Youthlink) hankkeiden tilasto- ja rahoitustietojen saamiseksi ja niiden hyödyntämiseksi. Kansalliset toimistot eivät kuitenkaan hyväksyneet näitä tietojärjestelmiä ongelmitta vaan pitivät niitä aikaa-vievinä, monimutkaisina tai epätarkoituksenmukaisina tarpeisiinsa nähden. Jotkin kansallisista toimistoista kieltäytyivät käyttämästä niitä, mikä aiheutti toisinaan merkittäviä viiveitä tiedonsiirrossa eri kansallisten toimistojen tai niiden ja komission välillä. Näin ollen kansallisten toimistojen ja komission verkostojen sujuvaa toimimista ei voitu varmistaa.

### HEIKKOUEDET TOIMIEN TOTEUTTAMISESSA JA HANKKEIDEN HALLINNOINNISSA

52. Kaikkiaan 27:ää kansallista toimistoa koskeneessa tarkastuksessa havaittiin merkittäviä puutteita toimien hallinnonin aina hankkeiden valinnasta niiden toteutuksen seurantaan. Myös teknisen avun toimistoa koskeneissa tarkastuksissa ilmeni valvontajärjestelmiin liittyviä heikkouksia. Puutteet johtuvat osin myös siitä, että kumpaankin ohjelmaan liittyi paljon hallinnoitavia rahoitustapahtumia ja toimia, ja eri toimia koskevat hallintojärjestelmät erosivat huomattavasti toisistaan.

#### *Hajautettujen toimien ja hankkeiden hallinnoninissa havaitut puutteet*

### Kansallisten toimistojen toteuttamaan hallinnointiin liittyvät ongelmat

#### *Hankkeiden valinta*

53. Kansallisten toimistojen käyttämissä valintamenettelyissä on toistuvasti ongelmana se, etteivät menettelyt ole riittävän

säänneltyjä, jotta niillä voitaisiin taata kaikkien ehdokkaiden objektiivinen ja tasapuolinen kohtelu sekä toiminnan avoimuus. Tästä syystä hallintoviranomaisilla ei useinkaan ollut käytössään hakeusten ennakoarvioinnissa tarvittavia arviointiasteikkoja eikä analysointilomakkeita. Joskus hankkeiden valinnasta vastasi pääasiassa kansallisten toimistojen henkilöstö tarkoitusta varten perustetun valintakomitean sijaan. Eräässä tapauksessa valintakomitea ei ollut koostumukseltaan sellainen, että valinnan riippumattomuus ja puolueettomuus olisi voitu taata.

#### Asiakirjojen käsittely

54. Asiakirja-aineistoa hallinnoidaan eri lailla eri kansallisissa toimistoissa, mutta yleisesti ottaen aineistoa ei ole järjestetty tarpeeksi kattavasti eikä tietojen käsittely ole riittävän systemaattista.

#### Hankkeiden seuranta ja valvonta

55. Hallintoviranomaiset eivät myöskään hyödyntäneet hankkeita koskevien loppukertomusten tarkastelussa tarkistuslistoja, joilla voitaisiin parantaa moitteettoman hallinnoinnin edellyttämän valvonnan laatua ja nopeutta. Lisäksi hankkeiden edunsaajien esittämiä rahoitusta koskevia selvityksiä ei todennettu tarpeeksi kattavasti. Edunsaajilta ei edellytetty tositteiden liittämistä toimittamiinsa menoilmoituksiin. Kansallisten toimistojen ja edunsaajien välillä tehtyihin sitoutumiskirjeisiin, jotka toimivat sopimuksina, ei myöskään sisällynyt lauseketta paikalla toteutettavasta valvonnasta. Ilmeisin seuraus näistä puutteista on ollut se, etteivät useat edunsaajat pystyneet pyydettyä perustelemaan kaikkia menojaan, sekä se, etteivät kansalliset toimistot tai komissio pystyneet varmistamaan niiden summien aiheellisuutta, joiden maksamista niiltä pyydettiin.

56. Komissio ei ole vahvistanut perusteita hankkeiden arvon arvioimiseksi, joten kansallisilla toimistoilla ei ollut perusteita valvonnalle. Kansallisella tasolla toteutetusta toimintojen jälkiarvioinnista olisi kuitenkin erityistä hyötyä komissiolle sen mitassa ohjelmien kokonaisvaikutusta. Yksi kansallisten toimistojen ryhmä arvioi poikkeuksellisesti omasta aloitteestaan Sokrates-ohjelman eräästä erityistoimesta <sup>(1)</sup> saadut tulokset.

<sup>(1)</sup> Kansallisten toimistojen ryhmä arvioi yhteistoimin Lingua-toiminnasta saatuja kokemuksia (Babel-hankkeen kokonaiskustannukset olivat 179 080 euroa, josta yhteisön osuus oli 88 905 euroa). Hanke viivästyi hieman, mutta se herätti myöhemmin paljon kiinnostusta kaikissa kansallisissa toimistoissa, joten siitä tehtiin toinen sopimus (kustannukset 111 620 euroa, josta yhteisön osuus 27 350 euroa). Sopimuksen myötä luotiin Linguan E-toimintamuotoon liittyvien hankkeiden arviointia koskeva Internet-sivusto, joka on ollut toiminnassa 20. toukokuuta 2000 alkaen.

### Kunkin tutkitun toimintamuodon yksittäiset puutteet

#### Sokrates/Erasmus: toimintamuoto 2

57. Erasmus-ohjelman toimintamuodon 2 tarkoituksena on edistää opiskelijoiden liikkuvuutta Erasmus-apurahojen avulla, joilla katetaan osa aiheutuvista menoista. Komissio on ainoastaan hahmotellut suuntaviivat ja vahvistanut apurahojen enimmäismäärät, kun taas kansalliset toimistot ja korkeakoulut noudattavat hallinnoinnissa eri lähestymistapoja. Tästä syystä eri maissa ja jopa saman jäsenvaltion eri korkeakouluissa myönnetään hyvin erisuuruisia apurahoja.

58. Kansalliset toimistot vahvistavat liikkuvuusapurahojen suuruuden komission asettaman vähimmäismäärän mukaisesti. Apurahojen suuruus vaihtelee huomattavasti eri maiden ja jopa eri alueiden välillä useiden muuttujien mukaisesti. Jotkin kansalliset toimistot vahvistavat apurahan suuruuden yhdenmukaisesti koko jäsenvaltion alueelle, kun taas toiset asettavat apurahoille enimmäis- ja vähimmäismäärän. Joskus kansallista rahoitusosuutta ei ole saatu, ja eräässä tapauksessa yhteisön rahoitusosuus oli varattu ainoastaan julkisille korkeakouluille.

59. Tapauksissa, joissa Erasmus-apuraha on ainoa julkinen tuki, liikkuvuusmahdollisuuksia hyödyntävät ennen kaikkea varakkaat opiskelijat, jotka voivat luottaa perheen taloudelliseen tukeen. Tarkastuksessa vahvistuivat tulokset, jotka saatiin komission 18. tammikuuta 2000 esittämästä Erasmus-opiskelijoiden sosioekonomista tilannetta käsittelevästä tutkimuksesta. Tutkimus tehtiin Euroopan parlamentin pyynnöstä, ja siinä korostuivat kansallisiin toimintamalleihin liittyvät rakenteelliset ongelmat, joiden vuoksi sosiaalisen ja kulttuurisen taustansa takia muita heikommassa asemassa olevien opiskelijoiden oli vaikea osallistua ohjelmaan <sup>(2)</sup>.

60. Kansallisilla toimistoilla ei ole käytössään tarvittavia tietoja ja välineitä, joilla voitaisiin varmistaa, että Erasmus-tuet ovat yhteensopivia kansallisten ja/tai alueellisten julkisten tukien kanssa ja täydentävät niitä, kuten Erasmus-liikkuvuusapurahojen myöntämistä koskevissa yleisissä ehdoissa määrätään. Toimistoilla ei myöskään ole tietokantoja, joiden avulla voitaisiin yksilöidä mahdolliset tapaukset, joissa oikeutta tukeen ei ole: ensimmäisen vuoden opiskelijat, apurahojen lukumäärän rajoitus (60 opiskelijaa kuukaudessa kutakin määränpäättä kohti), toinen apuraha ja niin edelleen.

61. Kansallisten toimistojen korkeakouluille maksamien ennakkojen määrä vaihtelee kansallisesta järjestelmästä toiseen niin, että ennakoina maksetaan 50–80 prosenttia korkeakouluille myönnetystä tuesta. Eräässä jäsenvaltiossa korkeakoulujen saamat määrärahat oli määritelty ennakoidun liikkuvuuden perusteella niin, että määrärahoja ei maksettu tukierittäin (ennakkomaksujärjestelmä) vaan yhden maksusopimuksen perusteella, jolloin määrärahat maksettiin yhdellä kertaa.

<sup>(2)</sup> Tarkastus käsitti 46 kansallisten toimistojen ja korkea-asteen oppilaitosten välillä tehtyä sopimusta, ja kymmenessä tapauksessa tehtiin tarkastuskäynti paikalle. Erasmus-apurahojen määrä oli alle 100 eurosta 400 euroon kuussa.



62. Korkeakoulut yliarvioivat järjestelmällisesti opiskelijaliikkuvuuden määrän, joskus huomattavasti todellista suuremmaksi. Liikkuvuus on usein puolet arvioitua vähemmän. Toteutuneen opiskelijaliikkuvuuden vähäisyys on johtanut siihen, että korkeakoulut myöntävät huomattavasti ennakoitua suurempia apurahoja. Liikkuvuuden määrän yliarvioiminen korkeakouluissa sen vuoksi, että opiskelijoille voitaisiin myöntää suurempia apurahoja, ei ole hyväksyttävä käytäntö. Siitä hyötyvät muiden kustannuksella niiden oppilaitosten opiskelijat, joiden arvioita ei ole laadittu yhtä tarkoin perustein kuin muiden. Komissio on ottanut käyttöön osana Sokrates II -ohjelmaa uuden järjestelmän, jossa otetaan huomioon toteutunut opiskelijaliikkuvuus (*past performance*) ja jolla pitäisi pystyä ratkaisemaan kyseinen ongelma.

#### *Sokrates/Comenius: toimintamuoto 1*

63. Sokrates-ohjelman Comenius-toiminnan toimintamuodon 1 tarkoituksena on edistää koulujen välistä yhteistyötä erityisesti osana eurooppalaisia koulutushankkeita myöntämällä pienekkojä tukia (3 000 euroa hankekoordinaattorille ja 2 000 euroa kullekin kumppanikoululle). Toiminnan tarkoituksena on lisätä kulttuurien tuntemusta, ja samalla edunsaajien kielitaito paranee. Näin vahvistetaan ohjelman Lingua-toiminnan E-toimintamuotoa.

64. Toimintamuodon käynnistäminen osoittautui erityisen vaikeaksi, sillä hakemuksia oli liian vähän, jotta kaikki myönnetty määräraha olisi saatu käytettyä. Tämä johti siihen, että myös heikkolaatuisia hankkeita hyväksyttiin ja tukikelpoisuusajkoja pidennettiin, jolloin oli olemassa vaara, että samaan aikaan oli voimassa useita rahoituspuitesopimuksia.

65. Toimintamuodon hallinnoinnissa havaittiin muun muassa seuraavat heikkoudet: kansallisten toimistojen asiakirja-aineiston hallinnointi oli puutteellista, rahoitussopimuksissa mainittua suurempia ennakkomaksuja maksettiin, yhteisön rahoitusosuus ylitettiin perusteettomasti taikka menoilmoitukset eivät perustuneet todellisiin kustannuksiin tai niihin sisältyi tukeen oikeuttamattomia menoja <sup>(1)</sup>.

#### *Sokrates/Lingua: toimintamuoto E*

66. Linguan E-toimintamuodon tavoitteena on kannustaa nuoria kommunikoimaan vierailta kielillä yhteisten koulutushankkeiden avulla. Yhteisen koulutushankkeen toteuttaminen edellyttää, että kumppanikoulun opetusohjelmaan kuuluu työskentelykielen opetus. Tarkastuksissa havaittiin, että 29 tutkitusta hankkeesta 15:ssä viestintäkielenä käytettiin englantia.

67. Hankkeiden vetäjät kohtasivat ongelmia etenkin yhteistyökumppaneiden löytämisessä, sillä vaihtojen vähimmäispituudeksi oli asetettu 14 päivää ja näin pitkistä oleskelusta aiheutuu suuret

kustannukset. Tarkastuksessa havaittiin yksittäisiä puutteita hallinnoinnin eri vaiheissa. Tässä yhteydessä on tarpeen huomauttaa, että yksi kansallinen toimisto oli vahvistanut tuen määräksi yleisesti 75 prosenttia kaikkien hankkeiden kokonaiskustannuksista, vaikka tätä tukiprosenttia voidaan soveltaa vain poikkeustapauksissa (vammat ja taloudellisesti heikommassa asemassa olevat motivoituneet nuoret <sup>(2)</sup>).

#### *Nuorten Eurooppa -ohjelma: toimintamuoto A1*

68. Nuorten Eurooppa -ohjelman toimintamuodon A 1 tavoitteena on edistää eurooppalaisen yhteiskunnan monimuotoisuuden tuntemusta ja voimistaa aktiivista kansalaisuutta. Ohjelmasta tuetaan hankkeita, jotka liittyvät kulttuurienväliseen oppimiseen perustuvaan nuorisovaihtoon ja joiden hallinnointiin nuoret osallistuvat aktiivisesti kaikissa vaiheissa. Yhteisön tuki hankkeille kattaa 50 prosenttia aiheutuneista menoista. Prosenttiosuutta voidaan nostaa poikkeustapauksissa, jos kyseessä on heikommassa asemassa olevien nuorten hanke, jonka avulla he voivat osallistua kansainväliseen nuorisovaihtoon.

69. Tarkastuksessa kävi ilmi, ettei sääntöjä ollut noudatettu tarkasti hankkeiden valinnassa, ja tästä syystä rahoitusta saivat organisaatiot, joiden toimintaan nuoret eivät osallistu aktiivisesti. Joissakin tapauksissa toiminta ei suoranaisesti ollut ohjelman tavoitteiden mukaista.

70. Kahdenvälisiä hankkeita kalliimmat monenväliset hankkeet eivät sovi heikommassa asemassa oleville nuorille, sillä heillä ei ole varaa osallistua tämän tyyppisiin hankkeisiin. Kansalliset toimistot eivät pystyneet toimittamaan paikalla tehtyjen tarkastusten yhteydessä tilastotietoja ohjelman kohderyhmän hyväksi rahoitusta monenvälisistä hankkeista.

71. Komission ja kansallisten toimistojen välillä tehdyissä rahoitussopimuksissa ei edellytetty, että lopulliset edunsaajat esittävät tositteita menoilmoitustensa tueksi, joten kansalliset toimistot tutkivat pääasiassa ainoastaan rahoitusta koskevat selvitykset eivätkä luoneet valvontajärjestelmiä, joiden avulla olisi voitu varmistaa ilmoitettujen menojen tosiasiallisuus. Yksi niistä harvoista toimistoista, jotka edellyttivät menotositteiden esittämistä, havaitsi, että edunsaajien toimittamia selvityksiä ja niiden perusteeksi tarkoitettuja tositteita oli vaikea tai jopa mahdotonta yhdistää toisiinsa. Kyseinen toimisto havaitsi myös, että hankkeisiin liittyvien luontoissuoritusten suuruutta oli mahdotonta arvioida. Tällaisten luontoissuoritusten hyväksyminen tekee mahdolliseksi monenlaiset väärinkäytökset. Luontoissuoritusten tosiasiallisuutta ja tarkkaa määrää ei voida arvioida, ellei tarkastusta toimiteta paikalla. Kuten tarkastuksessa havaittiin, yhteisön varoista voivat tällaisissa tapauksissa hyötyä voittoa tavoittelemattomat yhteisöt, mikä ei ole sallittua.

<sup>(1)</sup> Tarkastuksen kohteena oli 46 sopimusta, ja tarkastuskäynti tehtiin 12 edunsaajan luo.

<sup>(2)</sup> Tarkastus käsitti 35 yhteistä koulutushanketta koskevaa sopimusta, joista 14 tarkastettiin paikalla.

72. Tarkastuksesta kävi lisäksi ilmi, että kunnian kautta annettuja vakuutuksia ja muita itse annettavia vakuutuksia oli käytetty liikaa. Tämä käytäntö olisi lakkautettava. Ala on luonteeltaan hyvin epävirallinen eikä nuorisjärjestöillä ole käytössään suuria rahavaroja, mutta tästä huolimatta ei voida hyväksyä sitä, että lopullisten tilitysten yhteisarvosta 79,5 prosentin tueksi oli annettu kyseisiä vakuutuksia, kuten tarkastuksessa ilmeni.

73. Tarkastuksissa havaittiin myös useita muita puutteita ja sääntöjenvastaisuuksia:

- a) edunsaajille maksettiin ennakkomaksun sijaan tuki kokonaisuudessaan jo ennen hankkeen toteuttamisen käynnistämistä;
- b) kumppaniorganisaatiot eivät antaneet kansallisille toimistoille vahvistusta muodollisesta hyväksynnästä eivätkä luetteloita vaihtoon osallistuvista nuorista;
- c) jos vaihdon kesto lyheni tai vaihtoon osallistuvien nuorten määrä oli ennakoitua pienempi, tuen määrää ei alennettu vastaavasti;
- d) virallisesti asetetut rahoitusosuudet ylitettiin.

74. Nämä puutteet johtuvat epäasianmukaisesta hallinnoinnista ja valvonnasta. Riittävän valvonnan merkitys korostuu, kun otetaan huomioon, että vaikka tilintarkastustuomioistuimen tarkastukset katsoivat ainoastaan joitakin toimia, niissä havaittiin kolme epäilyä petosta. Tapauksista ilmoitettiin OLAFille.

#### **Keskitettyjen toimien ja hankkeiden hallinnoinnissa havaitut puutteet**

#### **Teknisen avun toimiston toteuttamaan hallinnointiin liittyvät ongelmat**

75. Tarkastuksessa tuli esiin ongelmia, jotka liittyivät teknisen avun hyödyntämiseen, ja siinä havaittiin, kuinka vaikea pääosaston ja teknisen avun toimiston tehtävä – toimintojen toteuttamisen ja hankkeiden seurannan varmistaminen – todellakin on. Teknisen avun toimiston työtaakka on kasvanut jatkuvasti ja sen käytössä olevat resurssit pienentyneet <sup>(1)</sup>, mikä on vaikeuttanut merkittävästi sen toimintaa. Toimisto on tästä syystä joutunut teettämään alihankkijoilla joitakin sille annettuja tehtäviä. Lisäksi se ei ole pystynyt laatimaan yhteenvetokertomuksia kyseessä olevien kahden ohjelman yhteydessä rahoitetuista hankkeista ja toi-

minnoista. Pystyäkseen noudattamaan hankevalinnalle asetettuja tiukkoja määräaikoja teknisen avun toimisto on joutunut osoittamaan enemmän henkilöstöä tähän tehtävään, jolloin sopimusten hallinnoinnista tavallisesti vastaavan henkilöstön määrä on pienentynyt ja hankkeiden hallinnointi ja päättäminen viivästynyt.

76. Vaikka teknisen avun toimisto on yksilöinyt ja dokumentoinut töiden hallinnointimenettelyjen eri vaiheet toimintaketjun muodossa, hankkeiden arvioinnissa tapahtuneita luokittelun muutoksia ei aina ole pystytty tallentamaan tietojärjestelmään.

#### **Riittämätön valvonta**

77. Loppukertomuksiin kohdistuneessa valvonnassa teknisen avun toimisto pystyi todentamaan ainoastaan menoilmoitusten loogisuuden ja sen, että muodolliset vaatimukset täyttyivät. Loppukertomuksista poimittiin ainoastaan 5 prosentin otos tositteiden perusteella toimitettavaa tarkastusta varten. Teknisen avun toimiston ajoittaiset vierailut paikalle eivät täytä tarkastuksen tunnusmerkkejä, joten niillä ei voida korjata tätä puutetta. Myös koulutuksen ja kulttuurin pääosaston tarkastusyksikkö mainitsi nämä puutteet (kohta 88).

#### **Kunkin tutkitun toimintamuodon yksittäiset puutteet**

##### *Sokrates/Erasmus: toimintamuoto 1: korkeakoulukohtaiset sopimukset*

78. Korkeakoulukohtaisten sopimusten täytäntöönpano viivästyi alkuvaiheessa (ks. kohta 20), ja tämän lisäksi viivästyksiä aiheutti korkeakoulujen puutteellinen organisaatio ja opetushenkilöstön haluttomuus luovuttaa johtohenkilöstölle hallinnointiin liittyvät etuoikeudet, jotka kuuluivat heille aiemman ohjelman yhteydessä. Lisäksi valintaperusteet ja yksityiskohtaiset säännöt seuraamusten soveltamisesta vuonna 1996 tehtyjen korkeakoulukohtaisten sopimusten ensimmäistä soveltamisvuotta (lukuvuotta 1997–1998) varten määriteltiin komissiossa vasta vuonna 1999. Mainituista syistä näiden sopimusten päättäminen viivästyi.

79. Loppukertomusten analyysistä käy ilmi, että saavutetut tulokset eivät varsinkaan opiskelijoiden ja opetushenkilöstön liikkuvuutta koskevan toiminnan osalta yltäneet läheskään siihen, mitä sopimuksissa oli sovittu. Yhteisön tuen määrää ei kuitenkaan alennettu, vaan sitä lisättiin ja joissakin tapauksissa tuen määrää jopa kaksinkertaistui alkuperäiseen määrään verrattuna. Syynä on se, että korkeakouluille oli annettu mahdollisuus jakaa uudelleen, jollekin toiselle toiminnalle, 50 prosenttia tietyille toiminnalle myönnettyistä määrärahoista.

(1) Teknisen avun toimiston rahoitus jakautuu seuraavasti sopimuskausittain:

1.6.1995–31.5.1996: 9,310 miljoonaa euroa  
 1.6.1996–31.5.1997: 8,175 miljoonaa euroa  
 1.6.1997–31.5.1998: 7,420 miljoonaa euroa  
 1.6.1998–31.5.1999: 6,070 miljoonaa euroa  
 1.6.1999–30.11.2000: 8,710 miljoonaa euroa  
 1.12.2000–31.7.2001: 6,778 miljoonaa euroa  
 Yhteensä: 46,463 miljoonaa euroa.

*Sokrates: avoin ja etäopiskelu*

80. Avointa ja etäopiskelua koskevan toimintamuodon tarkoituksena on lisätä opetustarjontaa ottamalla käyttöön uusia teknisiä keinoja opetusprosesseissa. Yhteisön rahoitus myönnetään vuosittaisissa erissä huolimatta siitä, että hankkeet ovat luonteeltaan monivuotisia. Kyseisiin hankkeisiin osallistuu vähintään kolme organisaatiota vähintään kolmesta eri maasta.

81. Tällaiset vaatimukset mutkistavat hallinnointia, sillä hankkeen jatkamiseen tarvittavat menettelyt on tehtävä uudestaan joka vuosi (hakemus, arviointi, sopimus, tilitys) ja olemassa on vaara, että hanke päättyy ennen aikojaan. Lisäksi kyseisenlainen hallinnointi vaikeuttaa kahteen varainhoitovuoteen liittyvien menojen kohdentamista.

82. Tämentyyppisissä toiminnoissa hankekoordinaattorit eivät myöskään pysty valvomaan kumppaniorganisaatioiden ilmoittamia menoja, sillä organisaatiot eivät toimita niille tositteita eivätkä joissakin tapauksissa edes menoilmoituksia. Tällaisessa tilanteessa maksuja suoritetaan helposti aiheettomasti.

83. Sopimukset allekirjoitettiin hankkeiden vetäjien kanssa ja ennakkomaksut maksettiin edunsaajille vasta hankkeiden toteutumisen jälkeen. Hankkeiden tutkimisvaihe teknisen avun toimistossa venyi liian pitkäksi (tarkastettujen hankkeiden osalta 8–19 kuukautta), mikä puolestaan viivästytti hankearviointien tulosten vahvistamista sekä hankkeiden päättämistä ja selvittämistä. Yhteensä 13 tutkitusta tapauksesta viidessä yhteisön tuen enimmäismäärä ylitti sallitun 50 prosenttia kustannuksista, ilman että tämä olisi ollut perusteltua hankkeisiin osallistuneiden nuorten erityistilanteen tai toiminnan erityisluonteen vuoksi <sup>(1)</sup>.

*Nuorten Eurooppa -ohjelma: toimintamuoto D*

84. Nuorten Eurooppa -ohjelman toimintamuodossa D rahoitetaan yhteistyötä tukikelpoisten yhteisön ulkopuolisten maiden kanssa nuorisovaihdon alalla. Sopimusten teko viivästyti päätöksentekomenettelyjen (kansalliset toimistot suorittavat hankkeiden ennakkovalinnan ja komissio tekee lopullisen päätöksen valintalautakunnissa) ja rahoitusprosessien kankeuden ja hitauden vuoksi.

**KOMISSION TOIMITTAMAT TARKASTUKSET**

85. Koulutuksen ja kulttuurin pääosaston sisäisen tarkastuksen yksikkö <sup>(2)</sup>, jonka valtuuksia ei ole määritelty, on keskittynyt kan-

sallisissa toimistoissa, teknisen avun toimistossa ja lopullisten edunsaajien luona toimitettaviin tarkastuksiin. Sen sijaan yksikkö ei ole tutkinut pääosastossa sovellettavia hallintojärjestelmiä tai -menettelyjä. Yksikön vuosittaista tarkastusohjelmaa ei ole laadittu riskianalyysin perusteella. Lisäksi vapaiden virkojen ja toimien täyttämässä on ollut vaikeuksia, joten yksikkö ei ole pystynyt hoitamaan yhä kasvavaa työtaakkaansa.

86. Näin ollen sisäisen tarkastuksen yksikkö ei pystynyt hajautettujen toimintojen osalta tarkastamaan asettamansa tavoitteen mukaisesti kutakin kansallista toimistoa joka toinen vuosi. Tarkastuskäynnit tehtiin usein huomattavasti puitesopimusten kattamien ajanjaksojen jälkeen ja jotkin tuet, kuten toimintatuki, eivät sisältyneet tarkastuksiin.

87. Tarkastusjärjestelmän erityinen heikkous on se, että pääosasto ei toteuta jatkotoimia yksikön tarkastajien tekemien huomautusten perusteella eikä huomautusten käsittelyä varten ole olemassa virallista menettelyä. Näin ollen tarkastuskertomuksia ei toimiteta kansallisille viranomaisille ja suosituskirjeetkin vain harvoin. Tämän vuoksi hallinnoinnin puutteet ovat yhä olemassa.

88. Komission mukaan sisäisen tarkastuksen yksikkö on tarkastanut satunnaisotannalla 10 prosenttia teknisen avun toimiston hallinnoimista hankkeista. Sisäiset tarkastajat havaitsivat tarkastuksissaan teknisen avun toimiston toteuttamassa hallinnoinnissa puutteita, jotka johtuivat

- a) riittämättömästä tositteiden todentamisesta;
- b) arvioinnin puutteista;
- c) yhteisrahoitusperiaatteen noudattamatta jättämisestä;
- d) lisäsopimuksista, joita teknisen avun toimisto oli allekirjoittanut ilman pääosaston ennalta antamaa hyväksyntää;
- e) viivästyksistä asiakirjojen käsittelyssä.

89. Pääosasto ei toteuttanut hyvissä ajoin välttämättömiä korjaavia toimia, joiden ansiosta teknisen avun toimiston olisi ollut mahdollista vastata tyydyttävästi yhteisön varojen moitteettoman hoidon vaatimuksiin.

90. Komission varainhoidon valvonnan pääosasto toimitti samaan aikaan tilintarkastustuomioistuimen kanssa perusteellisen tarkastuksen teknisen avun toimiston hallintomenoista. Komissio teki tarkastuksessaan samat päätelmät kuin tilintarkastustuomioistuin erityisesti eturistiriitojen vaaran osalta.

**OHJELMIEN ARVIOINTI**

91. Euroopan parlamentin ja neuvoston 14 päivänä maaliskuuta 1995 tekemän päätöksen N:o 819/95/EY mukaan komissio varmistaa yhteistoiminnassa jäsenvaltioiden kanssa Sokrates-ohjelman säännöllisen seurannan ja arvioinnin. Tätä tarkoitusta

<sup>(1)</sup> Teknisen avun toimiston tarkastuksessa tarkastettiin 13 sopimusta.

<sup>(2)</sup> Sisäinen tarkastus sisällytettiin vuonna 1995 entisen pääosaston XXII taloudellisen yksikön tehtäviin. Rakennemuutoksen jälkeen sisäinen tarkastus siirrettiin 1. lokakuuta 1999 koulutuksen ja kulttuurin pääosaston tarkastus- ja arviointiyksikköön. Tässä kertomuksessa käytetään yhtenäisesti ilmaisua "sisäisen tarkastuksen yksikkö".

varten komission oli annettava viimeistään 30. syyskuuta 1998 välikertomus ohjelman käynnistämävaiheesta ja viimeistään 30. syyskuuta 2000 loppukertomus ohjelman toteuttamisesta. Komissio julkaisi välikertomuksen <sup>(1)</sup> kuitenkin vasta 12. helmikuuta 1999 kesäkuussa 1998 laaditun ulkopuolisen arvioinnin perusteella sekä loppukertomuksen <sup>(2)</sup> vasta 12. helmikuuta 2001 ulkopuolisen arvioinnin jälkeen. Tässä yhteydessä on syytä muistuttaa, että Erasmus-ohjelmalle alun perin asetettua tavoitetta, jonka mukaan korkeakouluihin ilmoittautuneista 11 miljoonasta opiskelijasta 10 prosentille olisi mahdollistettava oleskelu ulkomailla, ei saavutettu ohjelman yhä kasvavasta suosiosta huolimatta. Komissio arvioi loppukertomuksessaan, että ainoastaan noin 460 000 opiskelijaa hyötyi ohjelmasta kaudella 1995–1999. Taulukossa 6 esitetään apurahan saaneiden opiskelijoiden määrä maittain.

92. Euroopan parlamentin ja neuvoston 14 päivänä maaliskuuta 1995 tekemän päätöksen N:o 818/95/EY mukaan komission on toteutettava tarvittavat toimenpiteet Nuorten Eurooppa -ohjelman jatkuvan seurannan ja arvioinnin varmistamiseksi. Ohjelman kolmantena vuotena komission oli annettava arviointikertomus, joka koski täytäntöönpanon kahta ensimmäistä vuotta ja jota oli tarkoitus hyödyntää ohjelman suuntaviivojen mahdollisessa uudelleenmäärittelyssä ja mukauttamisessa. Kertomus julkaistiin vasta 6. helmikuuta 1998 <sup>(3)</sup> ulkopuolisen arvioinnin jälkeen, jota koskeva kertomus oli laadittu marraskuussa 1997. Toisin kuin Sokrates-ohjelmaa koskevassa päätöksessä Nuorten Eurooppa -ohjelmasta tehdyssä päätöksessä komission ei edellytetä laativan loppukertomusta ohjelmaa päätettäessä.

#### **Tilintarkastustuomioistuimen toimittaman tarkastuksen tulokset**

93. Laadituista kertomuksista voitiin päätellä, että molempiin ohjelmiin osallistui entistä enemmän edunsaajia ja että Sokrates-toimet olivat erityisen tärkeitä oppilaitosten kansainvälisen yhteistyön käynnistämisen ja edistämisen kannalta. Tarkastuksessa havaittiin kuitenkin puutteita arviointimenettelyissä ja kysymyksiä herätti joidenkin arviointitulosten pätevyys.

94. Kummankin ohjelman tavoitteiden saavuttamisesta tehtävää määrällistä arviointia haittaa merkittävästi se, että selkeät muutujat tai muut tulosindikaattorit puuttuvat, kohderyhmää ei ole määritelty tarkkaan (Nuorten Eurooppa) ja lopullisista edunsaajista ei ole käytettävissä luotettavia ja säännöllisesti ajantasaistettuja tilastotietoja.

95. Molempien arviointikertomusten (osa- ja loppukertomusten) avulla pyritään ensinnäkin seuraamaan ohjelmien toteuttamista ja toteuttamaan tarvittavia korjaavia toimia. Toiseksi niillä on tarkoitus vaikuttaa seuraavien ohjelmien suunnitteluun. Kumpakaan näistä tavoitteista ei saavutettu Sokrates- ja Nuorten Eurooppa -ohjelmissa arviointikertomusten myöhäisen laatimisen vuoksi.

<sup>(1)</sup> KOM(1999) 60 lopullinen.

<sup>(2)</sup> KOM(2001) 75 lopullinen.

<sup>(3)</sup> KOM(1998) 52 lopullinen.

96. Nuorten Eurooppa- ja Sokrates-ohjelmien ennakoarviointi (kausi 2000–2005) suoritettiin ennen kuin kauden 1995–1999 ohjelmien väliarviointit oli saatu päätökseen.

97. Nuorten Eurooppa -ohjelman osalta tarkastuksessa todettiin, että ulkoisen väliarvioinnin suoritti konsultointiyritys, jonka omisti kyseistä ohjelmaa hallinnoivan teknisen avun toimiston entinen johtaja.

98. Komissio teki Erasmus-toiminnan ja Sokrates-ohjelman alussa useita sopimuksia ulkopuolisten konsulttien kanssa tutkimusten tekemisestä. Todisteita ei saatu siitä, että komissio olisi hyödyntänyt riittävästi kaikkia näitä tutkimuksia tai että niistä olisi saatu keskeistä lisähyötyä. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi sopimuksia tarkastaessaan, että yhdelle korkeakoululle oli annettu muita edullisempi asema tutkimusten osalta (noin 12 sopimusta, joita Euroopan unioni rahoitti yli miljoonan euron arvosta). Lisäksi tämä toimeksisaaja teki muiden komission yksiköiden kanssa vastaavanlaisen tutkimussopimuksen samantapaisella alalla (empiiriset sosioekonomiset tutkimukset). OLAF tutkii parhaillaan kahta sopimusta.

99. Tarkastuksessa havaittiin vakavia puutteita sopimusten hallinnoinnissa komissiossa kaikilla tasoilla. Puutteet liittyivät sopimusten tekemiseen, tarjousten taloudellisten vaikutusten arviointiin puuttumiseen, sopimusten virheelliseen käsittelyyn, sopimusten täytäntöönpanon riittämättömään seurantaan, sovittuista työstä saatujen tulosten pätevyyden ja täydellisyyden arvioinnin puuttumiseen, sopimuslausekkeiden noudattamatta jättämiseen ja menojen todentamisen puuttumiseen.

100. Sokrates-ohjelmaan liittyviä tutkimuksia tehnyttä pääasiallista toimeksisaajaa koskevassa tarkastuksessa havaittiin sääntöjenvastaisuuksia useilla eri tasoilla. Näitä olivat muun muassa alihankintasopimusten tekeminen yleisesti ilman ennakoita annettua lupaa, perusteettomien menojen korvaamiseen johtavat virheelliset menoilmoitukset, tutkimussopimuksiin yksipuolisesti tehdyt muutokset, välikertomuksiin sisältyneet virheelliset lausunnot, Euroopan unionin rahoittamien tutkimusten julkaiseminen ilman komission ennakoita antamaa hyväksyntää, sopimuksissa sovittujen aikataulujen toistuva noudattamatta jättäminen sekä muiden sopimuslausekkeiden huomioimatta jättäminen.

101. Vaikka tutkimuksista saadut empiiriset tulokset ja tiedot olivat komission omaisuutta, havaittiin, että toimeksisaaja piti niistä suuren osan ja hyödynsi niitä muissa tutkimuksissaan. Komissio ei säilyttänyt kyseisiä tietoja.

102. Lisäksi tilintarkastustuomioistuimen toimittamassa tarkastuksessa havaittiin, että komission hyväksymässä Sokrates-ohjelmaa koskevassa loppuarvioinnissa ei käsitelty perusteellisesti Sokrates-ohjelman hallinnointimenettelyjen arviointia (toisin kuin sopimuksessa oli sovittu). Analyysissä käytettyjen tilastotietojen edustavuutta ei pystytty osoittamaan eikä otoksen poimintata- vasta ollut tietoja. Kun otetaan huomioon, että tietojen kerääminen edunsaajilta (postitse) oli työlästä ja kallista, myös toimintamallin tehokkuus voidaan kyseenalaistaa.

### Uudet ohjelmat (kaudella 2000–2006)

103. Uudet ohjelmat käsittävät edeltävien ohjelmien pääasialliset toiminnot, joiden sisältöä on kuitenkin muutettu. Sokrates-ohjelmaan kuuluvaa Comenius-toimintaa vahvistetaan, ja sille myönnetään huomattavasti aiempaa enemmän budjettimäärärahoja (27 prosenttia 1 850 miljoonasta eurosta). Eurooppalaista vapaaehtoistyötä koskeva ohjelma sisällytetään puolestaan Nuorten Eurooppa -ohjelmaan.

104. Lisäksi uudet ohjelmat sisältävät erilaisia uusia ominaisuuksia: muun muassa Nuorten Eurooppa -ohjelman tavoitteet on määritelty paremmin, Turkin osallistuminen ohjelmaan on tehty mahdolliseksi ja aiempia toimintoja on koottu kahden uuden toiminnan, Grundtvig- ja Minerva-toimintojen, yhteyteen. Grundtvig-toiminta käsittää aikuiskoulutuksen ja muut koulutusväylät, kun taas Minerva-toimintaan on koottu avoin ja etäopiskelu sekä tieto- ja viestintätekniikkaa koulutuksen alalla koskevat toiminnot. Grundtvig-toiminnan kattamille aloille on myönnetty huomattavasti aiempaa enemmän määrärahoja, eli 7 prosenttia Sokrates-ohjelmalle myönnetystä 1 850 miljoonasta eurosta.

105. Sokrates-ohjelman muutosten myötä kokonaismäärärahojen jakoa jäsenvaltioiden kesken on uudistettu kansallisten toimistojen kanssa hallinnoitavien toimintamuotojen osalta, ja yhteisön rahoitusosuuden enimmäismäärää on nostettu 75 prosenttiin hankkeiden kokonaisrahoituksesta. Sen sijaan uusissakaan päätöksissä ei edeltävien päätösten lailla täsmennetä tai määritellä asetettujen tavoitteiden määrällistä esittämistä.

### PÄÄTELMÄT

106. Ohjelmilla on ollut kiistämätön vaikutus nuoriin ja opiskelijoihin. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksessa havaittiin kuitenkin useita puutteita kyseisten kahden yhteisöohjelman, eli Sokrates- ja Nuorten Eurooppa -ohjelmien, hallintojärjestelmissä ja suunnittelussa sekä tarkastelun kohteena erityisesti olleiden toimintamuotojen ja hankkeiden toteuttamisessa (kohdat 10–18).

107. Puutteet johtuivat siitä, että tavoitteita oli liikaa ja ne oli määritelty liian epätarkasti, erityisesti Sokrates-ohjelmassa. Tämä vaikeuttaa ohjelmien vaikutusten jälkiarviointia. Arviointia vaikeuttaa lisäksi se, että tarkkoja indikaattoreita tai arviointimenetelmiä ei ollut vahvistettu (kohta 11).

108. Tilintarkastustuomioistuin on jo useana vuonna huomauttanut eri yhteisöohjelmien tarkastusten yhteydessä siitä, että yksinomaan julkiselle vallalle kuuluvien oikeuksien käyttö on siirretty teknisen avun toimistolle ilman oikeusperustaa. Lisäksi se on huomauttanut suoritettujen palvelujen hinnoista, eturistiriitojen vaarasta silloin, kun johtohenkilöstössä on ohjelmien edunsaajaväestöön kuuluvia henkilöitä – riippumatta hallinnoijien henkilökohtaisesta kyvykkyydestä – sekä todellisuudessa Euroopan unionille kuuluvan omaisuuden kirjaamisesta teknisen avun toimiston taseeseen (kohta 25–38).

109. Raskaat ja monimutkaiset hallinto- ja rahoitusmenettelyt aiheuttivat viivästyksiä hallinnon kaikissa vaiheissa. Viivästysten pääasiallisena seurauksena oli, että tukien maksuajat pitenevät huomattavasti ja komission ja kansallisten toimistojen välillä tehtyjen rahoitussopimusten päättäminen vaikeutui (kohdat 39–51).

110. Tilannetta pahensi hallintojärjestelmien ja -rakenteiden puutteellisuus. Myönnetty resurssit eivät lisäksi hajautettujen eivätkä keskitettyjen toimien toteuttamisen osalta vastanneet ohjelmille asetettuja kunnianhimoisia tavoitteita (kohdat 53–84).

111. Useat puutteet ja sääntöjenvastaisuudet johtuivat siitä, että jäsenvaltioiden ja yhteisön hallinnoijilta puuttuu todellinen valvontakulttuuri (kohdat 85–90).

112. Arviointikertomukset laadittiin liian myöhäisessä vaiheessa, jotta niillä olisi ollut vaikutusta täytäntöönpanoon tai tulevaan ohjelmatyöhön. Edustavia ja säännöllisesti ajantasaistettuja tilastotietoja ei ollut käytettävissä ja ulkopuolisten sopimusten hallinnoinnissa komissiossa oli merkittäviä puutteita (kohdat 91–102).

### SUOSITUKSET

113. Tilintarkastustuomioistuin on havainnut, että teknisen avun toimistojen toteuttamassa hallinnoinnissa esiintyy toistuvia puutteita, ja kehottaa komissiota jatkamaan pyrkimyksiään sellaisten yhteisön julkisoikeuteen perustuvien virastojen perustamiseksi, joille annettaisiin tehtäväksi ohjelmien täytäntöönpano.

114. Jos toimintoja hajautetaan tulevaisuudessa edelleen, komission ja kansallisten viranomaisten sopimussuhteet olisi määriteltävä selkeästi niin, että täsmennetään osapuolten veloitteet ja vastualueet. Näin voitaisiin varmistaa yhteisön varojen moitteetoman hoidon kannalta tärkeä tehokas yhteinen hallinnointi.

115. Hallinnoinnista vastaavan pääosaston olisi pidettävä hallintoa varten ajantasaista kirjanpitoa tehdyistä sitomusehdotuksista ja annetuista maksumääräyksistä sekä verrattava tietoja säännöllisesti SINCOM-kirjanpitojärjestelmän tietoihin, jotta voitaisiin yksilöidä mahdolliset erot ja tehdä tarvittavat oikaisut.

116. Kansallisilla viranomaisilla täytyisi olla riittävästi henkilöstöä, laitteistoja ja varoja, jotta ne pystyisivät suorittamaan tehokkaasti niille annetun tärkeän tehtävän.

117. Komission olisi määriteltävä yhteistyössä toimivaltaisten kansallisten viranomaisten kanssa kattavasti kansallisten toimistojen hallinnointiin liittyvät tehtävät ja käytännön toimia koskevat yksityiskohtaiset säännöt (esimerkiksi erilaiset perusteet, mallit ja käsikirjat).

118. Olisi vahvistettava säännöt, joilla varmistetaan hankkeiden rahoitusta koskevien selvitysten tehokas valvonta (esimerkiksi tositteiden luonne ja tyyppi sekä tilinpäätösten analysointi arviointiasteikkojen avulla), ja kansalliset toimistot olisi veloitettava tekemään tarkastuksia paikalla.

119. Komissiolle osoitettujen kertomusten laatua olisi parannettava, jotta komissio saisi luotettavia tilastotietoja hankkeiden ja toimintamuotojen toteuttamisesta. Tällaiset tiedot ovat välttämättömiä ohjelmien jälkiarvioinnissa. Sekä kansallisten toimistojen välistä että kansallisten toimistojen ja komission välistä tietojärjestelmää olisi tehostettava ja sitä olisi koordinoitava paremmin.

Näin edistettäisiin tiedotustoimintaa sekä tulosten levittämistä, joiden tarkoituksena on lisätä ohjelmien tunnettuutta ja näkyvyyttä.

120. Kaikkien toimintojen ja ohjelmien seuranta ja arviointia olisi tehostettava perinpohjaisesti. Tätä varten olisi kehitettävä kokonaistavoitteisiin sopivia menetelmiä määrittelemällä selkeät indikaattorit, joita kaikki asianomaiset toimijat hyödyntävät joka-päiväisessä hallinnoinnissa, sekä keräämällä järjestelmällisesti edunsaajilta sähköisessä muodossa olevia tilastotietoja. Seuranta- ja arviointitoimilla olisi pystyttävä mittaamaan säännöllisesti ohjelmien toimintojen vaikutusta myös kansallisiin järjestelmiin.

Tilintarkastustuomioistuin on hyväksynyt tämän kertomuksen Luxemburgissa 7. maaliskuuta 2002 pitämässään kokouksessa.

*Tilintarkastustuomioistuimen puolesta*

Juan Manuel FABRA VALLÉS

*presidentti*

---

Taulukko 1

## Talousarvion toteutuminen Sokrates-ohjelman maksusitoumus- ja maksumäärärahojen osalta

(milj. EUR)

Maksusitoumusmäärärahat							
Vuosi	Alkuperäiseen talousarvioon otetut määrärahat	Määrärahasiirrot	Talousarvioon otetut lopulliset määrärahat	Lisämäärärahat, siirretyt määrärahat ja käyttötarkoituksiinsa sidotut tulot	Käytettävissä olleet maksusitoumusmäärärahat	Käytetyt maksusitoumusmäärärahat	Toteutumisaste
1995	94,18	84,50	178,68	10,48	189,16	188,94	100 %
1996	175,73	0,00	175,73	0,06	175,80	175,72	100 %
1997	174,53	0,00	174,53	2,24	176,77	175,47	99 %
1998	202,86	0,00	202,86	19,91	222,77	219,68	99 %
1999	217,53	0,00	217,53	16,07	233,60	232,20	99 %
Yhteensä	864,83	84,50	949,33	48,76	<b>998,10</b>	<b>992,01</b>	99 %

Maksumäärärahat							
Vuosi	Alkuperäiseen talousarvioon otetut määrärahat	Korjaavat ja täydentävät talousarviot sekä määrärahasiirrot	Talousarvioon otetut lopulliset määrärahat	Lisämäärärahat, siirretyt määrärahat ja käyttötarkoituksiinsa sidotut tulot	Käytettävissä olleet maksumäärärahat	Käytetyt maksumäärärahat	Toteutumisaste
1995	72,89	95,24	168,13	10,45	178,58	147,74	83 %
1996	194,75	17,00	211,75	0,00	211,75	197,80	93 %
1997	180,28	4,50	184,78	2,18	186,96	176,74	95 %
1998	178,68	20,00	198,69	18,60	217,29	202,45	93 %
1999	186,46	3,80	190,26	30,78	221,04	214,08	97 %
Yhteensä	813,06	140,54	953,61	62,01	<b>1 015,62</b>	<b>938,81</b>	92 %

Lähde: tulostili ja tase.

Taulukko 2

## Talousarvion toteutuminen Nuorten Eurooppa -ohjelman maksusitoumus- ja maksumäärärahojen osalta

(milj. EUR)

Maksusitoumusmäärärahat							
Vuosi	Alkuperäiseen talousarvioon otetut määrärahat	Korjaavat ja täydentävät talousarviot sekä määrärahasiirrot	Talousarvioon otetut lopulliset määrärahat	Lisämäärärahat, siirretyt määrärahat ja käyttötarkoituksiinsa sidotut tulot	Käytettävissä olleet maksusitoumusmäärärahat	Käytetyt maksusitoumusmäärärahat	Toteutumisaste
1995	22,38	20,00	24,38	0,00	24,38	21,89	90 %
1996	24,38	0,00	24,38	0,12	24,50	24,50	100 %
1997	24,94	0,00	24,94	0,56	25,50	25,00	98 %
1998	26,49	0,00	26,49	2,58	29,07	27,37	94 %
1999	32,41	0,00	32,41	5,15	37,57	35,37	94 %
Yhteensä	130,60	20,00	132,60	8,41	<b>141,02</b>	<b>134,13</b>	95 %

Maksumäärärahat							
Vuosi	Alkuperäiseen talousarvioon otetut määrärahat	Korjaavat ja täydentävät talousarviot sekä määrärahasiirrot	Talousarvioon otetut lopulliset määrärahat	Lisämäärärahat, siirretyt määrärahat ja käyttötarkoituksiinsa sidotut tulot	Käytettävissä olleet maksumäärärahat	Käytetyt maksumäärärahat	Toteutumisaste
1995	20,47	1,77	22,24	0,00	22,24	17,10	77 %
1996	27,17	0,00	27,17	0,00	27,17	25,85	95 %
1997	22,55	3,00	25,55	0,56	26,11	22,48	86 %
1998	25,47	0,00	25,47	2,15	27,62	25,74	93 %
1999	27,38	0,00	27,38	4,48	31,86	26,86	84 %
Yhteensä	123,04	4,77	127,81	7,19	<b>135,00</b>	<b>118,03</b>	87 %

Lähde: tulostili ja tase.



Taulukko 3

**Sokrates- ja Nuorten Eurooppa -ohjelmien talousarvion toteutuminen vuosina 1995–1999 eri lähteiden mukaan**  
(milj. EUR)

Sokrates				Nuorten Eurooppa					
	Maksusitoumukset		Maksut			Maksusitoumukset		Maksut	
1995	175,75	1	135,37	1	1995	21,55	1	16,86	1
	188,94	2	147,74	2		21,89	2	17,10	2
1996	178,18	1	199,63	1	1996	24,11	1	25,45	1
	175,72	2	197,78	2		24,49	2	25,85	2
1997	175,48	1	176,74	1	1997	25,00	1	22,48	1
	175,47	2	176,74	2		25,00	2	22,48	2
1998	198,63	1	185,13	1	1998	27,37	1	25,74	1
	219,68	2	202,45	2		27,37	2	25,74	2
1999	212,92	1	195,53	1	1999	35,28	1	26,86	1
	232,20	2	214,08	2		35,28	2	26,86	2
1995–1999	940,96	1	892,40	1	1995–1999	133,31	1	117,39	1
	992,01	2	938,81	2		134,03	2	118,03	2

1 = Euroopan unionin yleinen talousarvio (vuosi n-2).

2 = Tulostili ja tase.

Taulukko 4

## Sokrates-ohjelman toteuttamiseen vuosina 1995–1999 käytetyt määrärahat toimittain eriteltyinä

(milj. euroa)

Sidotut määrärahat						
Erittely toimittain	1995	1996	1997	1998	1999	Yhteensä
<b>I luku – Erasmus</b>						
Toimintamuoto 1 – Korkeakoulut	50,74	4,56	27,77	35,60	35,11	153,78
Toimintamuoto 2 – Liikkuvuusapurahat	75,56	74,64	69,96	90,22	94,71	405,09
<b>II luku – Comenius</b>						
Toimintamuoto 1 – Kumppanuudet	6,90	24,05	18,70	23,55	31,87	105,07
Toimintamuoto 2 – Siirtotyöläisten lasten koulutus	5,50	5,77	4,81	4,86	4,57	25,51
Toimintamuoto 3 – Täydennyskoulutus	1,50	4,36	4,37	5,23	2,40	17,86
<b>III luku – Laaja-alaiset toimet</b>						
Toimintamuoto 1 – Lingua	29,92	33,24	27,31	32,00	33,18	155,65
Toimintamuoto 2 – Avoin ja etäopiskelu	4,08	7,28	5,12	6,17	6,97	29,62
Toimintamuoto 3 – Aikuisopiskutus	2,99	5,50	4,84	5,39	6,03	24,75
Muut toimenpiteet	11,76	16,31	12,61	16,69	17,35	74,72
<b>Yhteensä</b>	<b>188,95</b>	<b>175,71</b>	<b>175,49</b>	<b>219,71</b>	<b>232,19</b>	<b>992,05</b>

Lähde: koulutuksen ja kulttuurin pääosasto.

Taulukko 5

## Nuorten Eurooppa -ohjelman toteuttamiseen vuosina 1995–1999 käytetyt määrärahat toimittain eriteltyinä

(milj. euroa)

Sidotut määrärahat						
Erittely toimittain	1995	1996	1997	1998	1999	Yhteensä
<b>Keskitetyt toimet</b>						
Toimintamuoto A						
Nuoria koskevat toimet						
A. I Nuorisovaihto ja nuorten liikkuvuus	1,11	0,84	0,59	0,62	0,61	3,77
Nuorten aloitteellisuuden, luovuuden ja yhteisvastuun henki						
A. II.1 Nuorten aloitteet	1,83	2,86	1,27	1,00	0,09	6,05
A. II.2 Vapaaehtoispalvelujaksot	0,27	0,27	0,19	0,24	—	0,97
Toimintamuoto B						
Nuoriso-ohjaajat						
B. I Toimintamuotojen tukeminen	—	—	0,18	0,08	0,27	0,53
B. II Yhteistyö ohjaajien koulutuksessa	0,30	0,31	0,16	0,29	0,65	1,71
Toimintamuoto C						
Rakenteiden välinen yhteistyö	0,26	0,53	0,56	0,21	0,77	2,33
Toimintamuoto D						
Yhteisön ulkopuolisten maiden kanssa tapahtuva vaihto	2,45	3,23	3,48	3,32	3,66	16,14
Toimintamuoto E						
Nuorisotiedotus ja nuorisoa koskevat selvitykset						
E. I Nuorisotiedotus	1,21	1,44	2,62	1,84	3,12	10,23
E. II Nuorisoa koskevat selvitykset	—	0,88	0,62	0,36	1,30	3,16
<b>Yhteensä</b>	<b>7,43</b>	<b>10,36</b>	<b>9,67</b>	<b>7,96</b>	<b>10,47</b>	<b>44,89</b>
<b>Hajautetut toimet</b>						
Toimintamuodot A. I, A. II 1, B. I, C	12,37	12,20	13,26	17,17	21,63	77,01
Koordinointi kansallisella tasolla	2,09	1,93	2,07	2,49	3,28	12,36
<b>Yhteensä</b>	<b>14,46</b>	<b>14,13</b>	<b>15,33</b>	<b>19,66</b>	<b>24,91</b>	<b>89,37</b>
<b>Yhteensä</b>	<b>21,89</b>	<b>24,49</b>	<b>25,00</b>	<b>27,62</b>	<b>35,38</b>	<b>134,38</b>

Lähde: koulutuksen ja kulttuurin pääosasto.

Taulukko 6

## Erasmus-apurahojen saajat vuosina 1995–2000

Maa	Opiskelijamäärä
Itävalta	9 858
Belgia	19 253
Saksa	75 742
Tanska	10 346
Espanja	59 345
Suomi	16 860
Ranska	74 080
Kreikka	10 387
Irlanti	8 303
Italia	42 072
Luxemburg	90
Alankomaat	24 216
Portugali	12 330
Ruotsi	16 220
Yhdistynyt kuningaskunta	59 950
Bulgaria	75
Kypros	238
Viro	268
Unkari	2 415
Islanti	631
Latvia	260
Liettua	331
Norja	6 397
Puola	3 627
Romania	3 019
Slovakia	409
Slovenia	184
Sveitsi	1 332
Tšekki	2 031
<b>Yhteensä</b>	<b>460 269</b>

**KOMISSION VASTAUKSET****TIIVISTELMÄ**

I. Näiden ohjelmien suunnittelusta ja hallinnoinnista saa selkeämmän kuvan tiettyjen taustatietojen avulla: Ohjelmiin suunnattiin jo alun perin huomattavasti enemmän määrärahoja kuin aiempiin ohjelmiin, ja vuotuisten määrärahojen määrä kasvoi 39 prosenttia vuosien 1995 ja 1999 välisenä aikana. Nämä olivat ensimmäisiä ohjelmia, joihin assosioituneilla mailla oli mahdollisuus osallistua. Siksi hallinnointi oli varsin monimutkaista, kun otetaan lisäksi huomioon, että kyse oli suurista ohjelmista, joihin liittyi huomattavia, etenkin aikataulullisia rajoituksia ja joiden kohderyhmänä olevat edunsaajat eivät olleet yhtä hyvin organisoituneita kuin yhteisön muissa toimissa. Tässä yhteydessä ei pidä myöskään aliarvioida jännitteitä, joita syntyy, kun toisaalta vaaditaan tiukkaa hallinnointia ja toisaalta halutaan soveltaa käyttäjäystävällisiä, suhteellisuusperiaatteen mukaisia hallinnointitapoja, myönnettävät tuet ovat yleensä pieniä, edunsaajat ovat erilaisia kuin aiemmin, ja kaikki ohjelmien osallistujat ovat vaatineet hallinnoinnin yksinkertaistamista.

II. Ohjelmista myönnettiin liikkuvuustukea suoraan yli miljoonalle henkilölle ja tuettiin lähes 10 000 yhteistyöhanketta. Ohjelmat lisäsivät osaltaan yhteistyötä erityisaloillaan, minkä lisäksi ne mahdollistivat muita, poliittisempia toimia. Kaikki tämä yhdessä on aiheuttanut voimakasta painetta komission riittämättömille henkilöstöresursseille ja on selityksenä sille, että on jouduttu käyttämään hallinnointimenetelmiä, jotka on tulevaa toimintaa varten jo määritelty uudelleen komission uudistamisen yhteydessä.

III. Molemmissa ohjelmissa järjeitettiin ensimmäistä kertaa yhteisön tukitoimia koulutus- ja nuorisopolitiikan alalla. Esimerkiksi Sokrates-ohjelma, joka käsitti kaikki EY:n perustamissopimuksen uudessa 126 artiklassa luetellut koulutustasot, oli jatkoa ainakin viidelle eri ohjelmalle tai toimelle. Näin syntynyt rakenne voi olla monimutkainen, mutta se ei jarruttanut ohjelmiin osallistumista. Ohjelmia yksinkertaistettiin, kun uusi ohjelmakupolvi (Sokrates II ja Nuoriso) tuli voimaan. Lisäksi tuolloin parannettiin arviointia sekä yhteistyötä yhteisön muiden ohjelmien kanssa.

IV. Molemmat ohjelmat ovat tarkoitettuja suurelle kohderyhmälle, ja niissä on vuosittain tuhansia rahoitustapahtumia (yleensä summat ovat pieniä). Riittämättömien resurssiensa vuoksi komission oli mahdotonta hallinnoida kaikkia keskitettyjä toimia suoraan. Siksi kyseisellä kaudella käytettiin (vähenevässä määrin) teknisen avun toimistoa, jota komissio ohjasi ja valvoi jatkuvasti. Jotta voitiin toimia lähempänä edunsaajia ja selviytyä suurista tapahtumamääristä, komissio käytti myös kansallisia toimistoja; Sokrates- ja Nuorten Eurooppa -ohjelmien toteutuksesta saatujen kokemusten perusteella tätä hajautettua järjestelyä on lujitettu huomattavasti uutta ohjelmakupolvea varten.

V. Teknisen avun toimiston muodossa järjestetyn ulkopuolisen avun käyttöä on yleisellä tasolla pohdittu perusteellisesti toimielinten välisessä keskustelussa jo useiden kuukausien ajan, ja tulevaisuutta varten tehdään uusia kaavailuja. Komissio on jo ilmoittanut käyttävänsä jatkossa koulutus- ja nuoriso-ohjelmien hallinnoinnissa muita välineitä. Vuonna 1995 sellaisia mahdollisuuksia ei ollut, ja komissio joutui käyttämään – kuten muissakin ohjelmissa – teknisen avun toimistoa, jonka organisaation laatu hyväksyttiin varainhoidon valvonnan toimittamassa perusteellisessa tarkastuksessa ja jolle muun muassa annettiin – komission valvonnassa – tehtäväksi toimia, joita ei varainhoitoasetuksen uudelleenlaatimista koskevan luonnoksen mukaan voida siirtää.

VI. Vaikka oikeudellinen kehys onkin puutteellinen, komissio on eri keinoin pyrkinyt tehostamaan kansallisten toimistojen verkoston käyttöä. Tulevaa toimintaa varten komissio on lujittanut tätä järjestelyä huomattavasti uusien ohjelmien voimaantulon yhteydessä: kansallisten toimistojen kanssa tehtyihin sopimuksiin sovelletaan vastedes tarkkaa oikeudellista kehystä, jossa määritetään muun muassa jäsenvaltioiden velvollisuudet kysymyksissä, jotka koskevat asianmukaisten resurssien myöntämistä niiden nimeämille toimistoille.

VII. Koska oikeusperustat hyväksyttiin myöhään ja koska yleensä lukuvuoteen perustuva aikataulu asetti rajoituksia, komissio joutui turvautumaan tilapäisiin toimiin, jotta voitiin taata aiempiin ohjelmiin ja toimiin perustuvan yhteistyön jatkuvuus. Komissio myöntää, että sen on vaikea nopeuttaa rahoituspäätösten tekoa, sillä läpikäytäviä asiakirjoja on paljon, hallinnointisäännöt ovat monimutkaisia (varsinkin sen jälkeen, kun ohjelmat ulotettiin koskemaan myös ehdokasmaita) ja sisäisten ja ulkoisten lausuntojen saantia koskeva prosessi on monimutkainen. Ohjelmien aikana tehtiin kuitenkin huomattavia parannuksia, joiden ansiosta voitiin myös laatia tasapainoisempia ehdotuksia uusia ohjelmia varten.

VIII. Komissio myöntää, että hallinnoinnissa on joitakin heikkouksia, jotka se pyrkii korjaamaan uusissa ohjelmissa. Samalla komissio kuitenkin painottaa tämän ensimmäisen ohjelmakupolven vaikutuksia ja tuloksia. Sokrates-ohjelman huomattavat vaikutukset on todettu useissa yhteyksissä: eri analyyseissä ja arvioinneissa (myös joidenkin valtioiden suorittamissa analyyseissä ja arvioinneissa) sekä hallitustenvälisissä aloitteissa, kuten ohjelman kaikkien osallistujamaiden allekirjoittamissa Sorbonnen ja Bolognan julistuksissa, joissa todettiin Sokrates-ohjelman vaikutukset koulutusjärjestelmiin. Komissio katsoo Nuorten Eurooppa -ohjelmasta tehdyn ulkopuolisen jälkiarvioinnin päätelmien perusteella, että lainsäätäjän asettama heikommassa asemassa olevien nuorten tukemista koskeva tavoite on saavutettu. OLAFille ilmoitettujen tapausten osalta komissio toteuttaa tarvittavat toimenpiteet.

IX. Arviointisyklin ja ohjelman keston vastaavuutta koskeva kysymys on yleinen ongelma, kun otetaan huomioon ohjelmien peräkkäisyys ja oikeusperustojen neuvottelemiselle asetetut määräajat. Joidenkin kuukausien viipeet eivät tässä mielessä ole aiheuttaneet seurauksia. Arviointia on pikemminkin pidettävä jatkuvana prosessina, jonka tulokset otetaan huomioon ehdottaessa uutta oikeusperustaa, mutta myös pantaessa ohjelmia täytäntöön. Lukuisat parannukset, joita komission on määrä tehdä uusien ohjelmien hallinnointiin, perustuvat itse asiassa arviointeihin, joita on suoritettu näissä kahdessa ohjelmassa eri ajankohtina.

## OHJELMIEN TALOUSARVIOIDEN TOTEUTUMINEN

6. Maksusitoumusmäärärahat toteutuivat lähes kokonaan. Maksusitoumusehdotusten toteutusaste oli 95 prosenttia, kun otetaan huomioon assosioituneiden maiden osallistumisesta koskevien määrärahojen automaattinen siirto.

7. Kun otetaan huomioon assosioituneiden maiden osallistumisesta koskevien määrärahojen automaattinen siirto, maksusitoumusten toteutusaste oli 96 prosenttia ja maksujen toteutusaste 90 prosenttia.

## OHJELMIEN SUUNNITTELU

11.–12. Useiden ohjelmien ja erillistöimien jatkoksi perustettu ohjelma on rakenteeltaan monimutkainen, mikä johtuu myös siitä, että se kattaa kaikki koulutustasot. Ohjelmaan kohdistunut kasvava kysyntä osoittaa, että rakenteen monimutkaisuus ei ole haitannut yhteistyötä. Lisäksi koulutus on toissijaisuusperiaatteen kannalta varsin arkaluonteinen ala; yhteistyössä ei voida saada aikaan edistystä pelkästään ohjelmia toteuttamalla, vaan on kehitettävä myös poliittisempia toimia, joista voidaan mainita esimerkiksi kouluopetuksen laatua koskeva aloite, jonka käynnistäjänä

oli Lissabonissa kokoontunut Eurooppa-neuvosto. Ohjelma on osaltaan vahvistanut tätä yhteistyötä. Arviointiraporteissa todetaan muun muassa, että tavoitteiden määrittelyjen tietty vaihtelevuus ja epätarkkuus on myönteistä, sillä se kannustaa erilaisiin toimiin. Vaihtelevuus, joka luonnollisesti vaikeuttaa hallinnointia, on antanut eurooppalaisille kouluttajille vapautta ja mahdollistanut mielikuvituksen käytön ja innovatiivisuuden.

14. Sokrates-ohjelman ja muiden ohjelmien – tutkimuksen puiteohjelma mukaan luettuna – välinen täydentävyys on joka tapauksessa toteutunut yksittäisillä aihealueilla. Mainitsemisen arvoisen on myös vuonna 1996 annettu yhteinen ehdotuspyyntö, joka koski uutta tekniikkaa ja koulutusta. Täydentävyyttä lisätään toteuttamalla uusissa Sokrates II-, Leonardo da Vinci II- ja Nuorisohjelmissä yhteisiä toimia, joiden nimenomaisena tarkoituksena on helpottaa koordinaointia.

15. Nuorten Eurooppa -ohjelman toteutuksesta saatujen kokemusten pohjalta on vahvistettu tiukka oikeudellinen kehys uuden Nuorisohjelman toteutusta varten. Se käsittää kansallisiin toimistoihin liittyviä jäsenvaltioiden ja komission velvollisuuksia koskevia säännöksiä (jäljempänä 'säännökset'), jotka annetaan jäsenvaltioille tiedoksi komission päätöksen muodossa ja joissa määritetään kunkin osapuolen velvollisuudet niiden kansallisten rakenteiden osalta, jotka luodaan ohjelman tavoitteiden saavuttamista varten. Tässä yhteydessä kansalliset viranomaiset ovat

antaneet asianmukaiset resurssit kansallisten toimistojen käyttöön.

16. Juuri sen vuoksi, että Nuorten Eurooppa -ohjelma sisälsi vapaaehtoispalveluun liittyvää toimintaa, komissio katsoi – parlamentin esittämän pyynnön sekä yksityiskohtaisen ennakoarvioinnin perusteella – aiheelliseksi ehdottaa lainsäätäjälle uusiin muotoista vapaaehtoispalvelua. Näiden varsin erilaisten ohjelmien toteutuksen aikana komissio huolehti siitä, että päällekkäisyydeltä vältytään. Lisäksi komissio yhdisti molemmat välineet uutta Nuorisio-ohjelmaa koskevassa ehdotuksessaan.

17. ”Heikommassa asemassa olevan nuoren” epäselvä ja vaihteleva määritelmä vaikeuttaa erittäin suuresti kyseisten hankkeiden tarkkaa kirjanpitoa. Nuorten Eurooppa -ohjelman (2000–2001) päätteeksi suoritettussa ulkopuolisissa arvioinnissa kuitenkin todettiin, että (toimintamuodossa A) noin 70 prosentissa tuetuista hankkeista otettiin huomioon heikommassa asemassa olevat nuoret ja että noin 20 prosenttia hankkeista suuntautui yksinomaan tähän nuorten ryhmään. Komissio katsoo näiden arviointitulosten perusteella, että on saavutettu tavoite, jonka mukaan yksi kolmasosa määrärahoista on käytettävä heikommassa asemassa olevien nuorten hyväksi.

18. Jo ohjelman alusta alkaen toteutettiin kuitenkin useita yksittäisiä toimia yhdessä Euroopan neuvoston kanssa. Uudessa Nuorisio-ohjelmassa tätä yhteistyötä on lisätty ja siinä on keskitytty ammatilliseen koulutukseen liittyviin toimiin niiden toimien ohella, joita toteutetaan ohjelman toimintamuodon 5 yhteydessä. Lisäksi tehtiin yhteistyötä Yhdistyneiden Kansakuntien kanssa vapaaehtoistoiminnan vuoden (2001) puitteissa.

#### VIIVEET JA MUUTOKSET OHJELMIEN TOTEUTTAMISESSA

19. Näitä ensimmäisiä yhteispäätösmenettelyllä hyväksytyjä ohjelmia koskevien neuvottelujen kestoajan vuoksi ohjelmat hyväksyttiin vasta maaliskuussa 1995. Tämän vuoksi aiheutui toinen toisiaan seuraavia viipeitä, kun otetaan esimerkiksi huomioon, että tietyistä asiakirjoista oli saatava lausunto komitealta, joka voitiin perustaa vasta päätöksen teon jälkeen. Komissio arvioi voivansa mukauttaa vastaavasti toimien aikataulua. Tilintarkastustuomioistuimen esiin tuoma tilanne on parantunut toisesta vuodesta lähtien.

20. Koska Sokratesta koskeva päätös tehtiin myöhään, korkeakoulut eivät voineet heinäkuussa 1995 esittää lukuvuotta 1996–1997 koskevia hakemuksiaan. Komissio toteutti näin ollen ohjelman komitean hyväksymän siirtymäjärjestelyn, jossa jatkettiin yhdellä vuodella vanhan Erasmus-ohjelman mukaista yhteistyömuotoa.

21. Kolmen ohjelmaan kuuluvan toimen hallinnoinnin hajauttaminen, joka on voinut aiheuttaa kansallisille toimistoille lisätyötä riittämättömien resurssien vuoksi, on kuitenkin – kuten Nuorten Eurooppa -ohjelman jälkiarvioinnissa todetaan – yksi ohjelman olennaisista menestystekijöistä, sillä hajauttamalla hallintoa on luotu suoria yhteyksiä hankkeita johtavien kanssa ja tuettu kentällä toimivia. Arvioijat ehdottivatkin, että sitä laajennettaisiin käytettäväksi erityisesti vaihdoissa kolmansien maiden kanssa. Kansallisille toimistoille on nyttemmin annettu tarvittavat resurssit uuden Nuorisio-ohjelman puitteissa.

#### HALLINTOJÄRJESTELMÄN PUUTTEET

25. Kuten yhteisön muidenkin politiikkojen alalla, avun hankkiminen tekniseltä toimistolta, jota valvottiin jatkuvasti ja jonka työsuoritukset määritettiin silloisen yleisen käytännön mukaan, oli edellytys sille, että riittämättömien omin henkilöresurssien varustettu pääosasto pystyi hoitamaan näiden kahden suuren ohjelman toteutuksen. Tulevaa toimintaa varten komissio on tarkastellut ulkoistamisen käyttöä kokonaisuudessaan uudelleen myös koulutus- ja nuorisio-ohjelmien osalta. Lisäksi komissio päätti, että toimeenpanoviraston toiminnan käynnistymiseen asti se rajoittaa huomattavasti väliaikaisen teknisen avun toimiston käyttöä Sokrates- ja Nuorten Eurooppa -ohjelmien jatkoksi perustetuissa kahdessa ohjelmassa. Vuonna 1995 ei tällaiselle kehitykselle ollut käytännön edellytyksiä.

26. Siinä vaiheessa (1993), kun ohjelmien perustamista koskevat päätösehdotukset hyväksyttiin, ei vielä sovellettu periaatetta, jonka mukaan ulkopuolisen avun käyttö edellyttää sen mainitsemista sekä kyseisen ohjelman oikeusperustassa että budjettikohdan selvitysosassa. Oikeusperustaan pohjautuvaa tehtävien siirtoa sovellettiin molemmissa Sokrates- ja Nuorten Eurooppa -ohjelmien jatkoksi perustetuissa ohjelmissa, ja vastaava vahvistus esitettiin ulkoistamista koskevissa komission ehdotuksissa (vuoden 2000 lopussa julkaistu tiedonanto).

28. Tarjouseritelmä lähetettiin ennalta sisäiselle lausuntokierrokselle, jonka tulosten mukaan teknisen avun toimistolle annettavia toimia ei asetettu kyseenalaisiksi, ja tarjouseritelmässä määritettiin selvästi, että teknisen avun toimisto suorittaa nämä tehtävät, koska komissiolla ei ole niihin resursseja (kyseessä oli tuhansia vuotuisia maksuja, jotka olivat yleensä määrältään pieniä).

29.–30. Lopullisille edunsaajille suoritettavien maksujen ulkoistamista koskevat säännöt on tulevaisuutta varten määritetty selvästi varainhoitoasetuksen uudelleenlaatimista koskevassa luonnoksessa. Siinä ei suljeta pois mahdollisuutta, että alihankkija toteuttaa julkiselle vallalle kuuluvia toimia. Tämän periaatteen mukaisesti komissio on siirtänyt omien yksiköidensä hoidettavaksi vuodesta 2001 alkaen kaikki maksut, jotka ennen suoritettiin tilapäisessä teknisen avun toimistossa, jonka tehtävänä oli auttaa Sokrates- ja Nuorten Eurooppa -ohjelmien jatkoksi

perustettujen kahden ohjelman toteutuksessa. Tämä järjestely voitiin toteuttaa, sillä budjettivallan käyttäjä antoi hyväksyntänsä sille, että näiden ohjelmien määrärahoilla rahoitetaan komission yksiköissä työskentelevää ulkopuolista henkilöstöä, jotta voitiin lisätä komission resursseja. Tällaisia edellytyksiä ei ollut vuonna 1995. Komissio valvoi jatkuvasti, miten teknisen avun toimisto hoiti näitä tehtäviä.

31. Saadakseen käyttöönsä kyseisen alan tuntevaa ja pätevää apua komissio asetti teknisen avun toimiston perustamista koskevassa tarjouspyynnössä nimenomaisesti valintaperusteeksi koulutuspolitiikan tuntemuksen. Teknisen avun toimiston avustamana hallinnoitujen kahden ohjelman määrärahoista (yhteensä 273 miljoonaa euroa) rahoitettiin tuhansia hankkeita. Niiden joukossa oli viisi hanketta, joissa yhteistyökumppanina oli toinen teknisen avun toimiston kahdesta perustajaorganisaatiosta ja jotka komissio valitsi tietoisena siitä, että valinta ei ollut tulosta etuoikeutetun aseman väärinkäytöstä. Hankkeita ei valinnut teknisen avun toimisto vaan komissio. Teknisen avun toimisto oli yleisemminkin ottanut käyttöön sisäisiä menettelyjä, joiden avulla oli tarkoitus välttää eturistiriitatilanteita asiakirjoja käsiteltäessä.

32. Ohjelmien keskitetyt ja hajautetut osuudet on hallinnointimielessä erotettu kokonaan toisistaan. Organisaatiot, jotka ovat jonkin kansallisena toimistona toimivan järjestön jäseniä, hoitavat välittäjän tehtäviä jaettaessa yhteisön varoja lopullisille edunsaajille eivätkä saa itse suoraan käyttöönsä näitä varoja. Komissio oli täysin tietoinen tästä asiasta, ja se on edelleen sitä mieltä, ettei sen pitänyt katsoa tätä tilannetta eturistiriidaksi.

33. Korjaavat toimenpiteet toteutettiin heti varainhoitovuoden 1998 tilinpäätöksen jälkeen teknisen toimiston tilintarkastajien suosituksen perusteella.

34. Komissio ei itse asiassa ole perinyt korkoja järjestelmällisesti takaisin puolivuositain. Se on kuitenkin jatkanut takaisinperintäprosessia, jonka yhteydessä loppuosa peritään vuonna 2002, kun teknisen toimiston tilit päätetään lopullisesti.

35. Vanhojen teknisen avun toimistojen, uuden teknisen avun toimiston ja komission välillä tehtiin kolmikantasopimuksia, joiden mukaan uudelle teknisen avun toimistolle siirretään aiemmissa ohjelmissa valituille hankkeille maksettavat varat (6,2 miljoonaa euroa). Kun näitä hankkeita koskevat maksut oli suoritettu, varojen määrä oli vuoden 2000 lopussa enää 0,4 miljoonaa euroa. Loput maksetaan takaisin komissiolle, kun viimeiset sopimukset on saatu lopullisesti päätökseen vuonna 2002.

36. Komission ja teknisen avun toimiston välinen sopimussuhde oli saman tyyppinen kuin tällaista apua koskevat tavanomaiset sopimukset: teknisen avun toimistolle tarkalleen aiheutuneet kulut

korvataan tiettyyn enimmäismäärään asti ja toimistolle maksetaan hallinnointipalkkio. Teknisen avun toimiston tehtävät olivat niin monimutkaisia ja vaihtelevia, että olisi ollut erittäin vaikeaa ottaa käyttöön sopimussuhde, joka olisi perustunut selvästi yksilöityjen kiinteiden suoritusten ostamiseen. KPMG teki kesäkuussa 2000 komission teknisen avun toimistosta selvityksen, jonka päätelmissä todettiin yleisesti, että teknisen avun toimiston ja komission välisessä kustannusvertailussa ei voida todeta huomattavia etuja kummankaan kannalta.

37.–38. Komissio oli määrittänyt tilanteet, joissa tällaisia varauksia oli mahdollista muodostaa sopimusvuoden lopussa, ja tarkasti, että teknisen avun toimiston varaukset vastasivat tehtyä määrittelyä. Tarvittaessa varaukset kiellettiin ja vastaavat menot otettiin huomioon seuraavana varainhoitovuonna. Koska komissio päätyi samaan johtopäätökseen kuin tilintarkastustuomioistuini, se lopetti käytännön vuonna 1998 ja on siitä lähtien noudattanut tätä tiukkaa lähestymistapaa. Ensimmäisten varainhoitovuosien tilinpäätösten yhteydessä sovellettu menettelytapa ei johtanut perusteetomiin komission maksuihin teknisen toimiston toiminnan aikana.

40. Komissio yhtyy tähän näkemykseen. Juuri tästä syystä komissio on tarkastellut uudelleen kansallisten toimistojen käyttöä Sokrates- ja Nuorten Eurooppa -ohjelmien jatkoksi perustettujen ohjelmien yhteydessä. Komission ja kansallisten toimistojen väliset sopimussuhteet kuuluvat vastedes "säännösten" soveltamisalaan. "Säännöksissä" on muun muassa vähimmäisehdot kansallisen toimiston perustamiselle.

41. Komissio pyrkii varmistamaan, että hajautetussa toiminnassa noudatetaan ohjelmaa koskevissa päätöksissä määritettyjä periaatteita, ja ottaa tuolloin huomioon tietyt kansalliset erityispiirteet. Siksi kansallisten toimistojen kanssa pidetään säännöllisesti kokouksia (myös koulutustilaisuuksia), minkä lisäksi sovelletaan muita koordinoitavilaineita, käyttöoppaissa selostetaan ohjelmiin kuuluvien toimien täytäntöönpanon eri näkökohdat ja toimistoille on laadittu ohjekirjoja.

42. Sokrates- ja Nuorten Eurooppa -ohjelmia seuranneissa ohjelmissa komissio on pyrkinyt karsimaan tilintarkastustuomioistuinten korostamia heikkouksia, jotka liittyvät hankkeiden valintavaiheeseen. Tätä varten se on määrittänyt ja selventänyt paremmin hankkeiden valintaperusteet käyttöoppaassa ja sisällyttänyt hankkeiden valintaa koskevat yksityiskohtaiset ohjeet "säännöksiin"; kansallisten viranomaisten on muun muassa valvottava, että kansalliset toimistot soveltavat käyttöön otettuja valintamenettelyjä ja -välineitä tasapuolisesti, avoimesti ja johdonmukaisesti.

43. Kansallisten toimistojen resursseja on lisätty uusien ohjelmien yhteydessä ja samalla on mahdollisimman paljon yksinkertaistettu menettelyjä, esimerkiksi ottamalla käyttöön kiinteisiin maksuihin perustuva järjestelmä uudessa Nuoriso-ohjelmassa. Kansallisten toimistojen on laadittava työohjelmat, joissa on jatkossa oltava tarkastussuunnitelma. Toimistojen on selostettava tarkastussuunnitelmassa toimenpiteet ja menettelyt, jotka on

kehitetty, jotta sopimuspuolten menot voidaan tarkastaa niiden komission vahvistamien sääntöjen mukaisesti, jotka koskevat rahoitus selvitysten tueksi pyydettyjen tositteiden luonnetta, ja jotta poikkeavat tilanteet voidaan havaita mahdollisimman pian hankkeiden aikana sekä toimittaa tarkastuksia edunsaajien luona.

44. Sovelletut rahoitusosuudet vahvistettiin neuvottelujen jälkeen pitäen lähtökohtana kansallisten toimistojen ilmoittamia tarpeita ja ottaen huomioon muut käytettävissä olevat osarahoitukset. Samoja yhteisrahoitussääntöjä on sittemmin sovellettu kaikkiin uuden Nuoriso-ohjelman kansallisiin toimistoihin. Uusien "säännösten" tarkoituksena on muun muassa taata tehokkaiden raken- teiden käyttöönotto tulevaisuudessa.

45. Tilintarkastustuomioistuimen esiin tuoman vaikeuden vuoksi laadittiin edellä mainitut "säännökset" Sokrates- ja Nuorten Eurooppa -ohjelmien jatkoksi perustettuja ohjelmia varten. "Säännöksissä" eritellään muun muassa kansallisen toimiston tehtävät, kansallisen toimiston seuranta- ja ohjausvelvollisuudet, hankkeiden valintaa koskevat yksityiskohtaiset säännöt sekä säännöt kansallisen toimiston suorittamaa hankkeiden valvontaa ja tarkastusta varten.

47.–48. Erasmus-sopimukset, jotka muodostavat valtaosan Sokrates-ohjelman liikkuvuustoimista, tehtiin – poikkeustapauksia lukuun ottamatta – ajoissa, ennen lukuvuoden alkua. Nuorten Eurooppa -ohjelmassa puolestaan osallistujamaiden välisen määrärahojen jakamisen edellyttämät ajat (määrärahojen jakoon tarvittiin ohjelmakomitean hyväksyntä), kansallisten toimistojen työohjelmien hyväksyminen sekä toimistojen toimintaa koskevien sopimusten tekeminen ennen hajautettuja toimia koskevien sopimusten tekoa olivat mahdollisesti syinä siihen, että viimeksi mainitut sopimukset tehtiin sopimuskauden alun jälkeen. Sokrates- ja Nuorten Eurooppa -ohjelmien jatkoksi perustetuissa ohjelmissa komissio pitää ensisijaisen tärkeänä, että sopimukset tehdään ajoissa kansallisten toimistojen kanssa. Mikäli komission ja kansallisten toimistojen välisten sopimusten myöhäinen teko on aiemmin voinut johtaa edunsaajien kannalta kielteisiin seurauksiin, myöhästymisen vaikutuksia on joka tapauksessa pystytty rajoittamaan kansallisten toimistojen ennakkorahoituksen (esimerkiksi kansallisista varoista myönnettävän rahoituksen) avulla.

49. Myöhemmin on toteutettu seuraavat toimenpiteet: toimistoille on lähetetty järjestelmällisesti muistutuksia, mikäli raporttien toimittaminen on viivästynyt; kautta 1995–1998 koskevien asiakirjojen käsittelyä koskevassa toimintasuunnitelmassa on edetty varsin pitkälle, ja käsittely saadaan päätökseen vuonna 2002; vuotta 1999 koskeva erityinen toimintasuunnitelma on toteutusvaiheessa, sillä tiettyä vuotta koskevat sopimukset voidaan saattaa päätökseen vasta puolitoista tai kaksi vuotta myöhemmin.

50. Komissio katsoo kuitenkin, että kyseisessä tapauksessa ei suunnattu liikaa rahoitusta kansallisille toimistoille.

51. Nämä järjestelmät, jotka eivät ole yhtä käyttäjäystävällisiä kuin uudemmat järjestelmät, saivat osakseen vastustusta, jota esiintyi usein silloin, kun kyse oli hajautetuista järjestelmistä (järjestelmät eivät ole yhteensopivia tiettyjen kansallisten järjestelmien kanssa esimerkiksi silloin, kun kansallinen toimisto sijaitsee jossakin ministeriössä). Nykyisin järjestelmiä kuitenkin käytetään 30 osallistujamaan kaikissa kansallisissa toimistoissa. Järjestelmät tullaan korvaamaan uudella kunnianhimoisemmalla atk-välineellä (jossa on muun muassa mahdollista esittää tukihakemuksia verkon kautta), jonka pitäisi helpottaa kansallisten toimistojen ja komission välisten verkkojen tasapainoista kehittämistä.

#### HEIKKOUEDET TOIMIEN TOTEUTTAMISESSA JA HANKKEIDEN HALLINNOINNISSA

53. Sokrates- ja Nuorten Eurooppa -ohjelmien jatkoksi perustetuissa ohjelmissa komissio pyrkii karsimaan tilintarkastustuomioistuimen korostamia heikkouksia hankkeiden valinnassa määrittämällä ja selkeyttämällä hankkeiden arviointiperusteet käyttöoppaassa sekä vahvistamalla jäsenvaltioiden velvollisuudet valintaprosessissa: "säännösten" mukaan kansallisten viranomaisen on muun muassa valvottava, että kansalliset toimistot soveltavat käyttöön otettuja valintamenettelyjä ja -välineitä tasapuolisesti, avoimesti ja johdonmukaisesti. Komissio on laatinut kutakin hajautettua tointa varten toimintaoppaita, joissa selostetaan yksityiskohtaisesti kaikki toimen täytäntöönpanovaiheet ja erotellaan tukikelpoisuusehdot, laatua koskevat ehdot sekä painopisteet.

54. Komissio valvoo, että kansalliset toimistot soveltavat ohjelmien toimien edellyttämiä hallinnollisia ja rahoitusmenettelyjä ja toimittavat sovitut suoritukset, mutta komission tehtävänä ei ole asettaa sitovia sääntöjä siitä, miten kansallisten toimistojen on organisoitava näiden suoritusten perustana olevat rakenteet.

55. Komissio arvioi, että tositteiden järjestelmällinen toimittaminen on edunsaajalle ja kansalliselle toimistolle liian raskas järjestely. Se on vastoin pyrkimystä menettelyjen yksinkertaistamiseen ja suhteellisuussäännön noudattamiseen, sillä ohjelmissa myönnetään usein varsin pieniä tukia (2 000 euroa koulua kohti Comenius-hankkeessa). Siksi komissio on tulevaa toimintaa varten pyrkinyt yksinkertaistamaan menettelyjä esimerkiksi ottamalla käyttöön kiinteisiin maksuihin perustuvan järjestelmän uudessa Nuoriso-ohjelmassa. Se on myös laatinut kansallisten toimistojen ja lopullisten edunsaajien välisiä sopimussuhteita varten vakiosopimuksia, joihin sisältyvän määräyksen mukaan sekä toimistot että komissio voivat toimittaa tarkastuksia paikan päällä. Lisäksi kansallisten toimistojen laatimissa työohjelmissa on vastedes tarkastussuunnitelma.



56. Monet kansalliset viranomaiset suorittivat kyseisiä arvioin- teja yhteistyössä kansallisten toimistojen kanssa. Sokrates- ohjelman II vaihetta koskevan väliarvioinnin laadintaa varten komissio on yhteistyössä Sokrates-komitean ja kansallisten toi- mistojen kanssa sopinut 14 erityisarvioinnin suorittamisesta vuo- sina 2001–2003, minkä lisäksi on otettava huomioon ohjelman toteutusta koskevat kansalliset raportit. On kehitetty laadullisia ja määrällisiä indikaattoreita sisältävä kokonaisuus, joka on pitkälle viety työväline kansallisille toimistoille ja komissiolle arvioin- teja laadittaessa. Nuorten Eurooppa -ohjelmassa suoritettiin Euroopan tasolla jälkiarviointi vuosina 2000–2001. Uuden Nuoris- ohjelman toimia koskevia seuranta- ja arviointisääntöjä ollaan määrittämässä, ja määrittäminen kattaa myös indikaattorit.

57. Sokrates-ohjelmaa koskevan päätöksen liitteessä (2 toimin- tamuoto, 7 kohta) säädetään seuraavaa: "Koska yhteisön osallis- tuminen kattaa ainoastaan osan opiskelijoiden liikkuvuuden kus- tannuksista, jäsenvaltioita kehoitetaan avustamaan tarpeellisten varojen hankkimisessa. Tässä yhteydessä opiskelijoiden omassa maassaan saamien apurahojen tai lainojen maksamista jatketaan opiskelijan opiskellessa toisessa jäsenvaltiossa." Opintotukijärjes- telmät vaihtelevat suuresti valtioittain, ja siksi liikkuvuuteen tar- koitettujen Erasmus-apurahojen suuruusluokka määräytyy kan- sallisten varojen vaihtelevan tason ja lähteen mukaan. Apurahojen suuruutta on näin ollen mahdotonta yhdenmukaistaa.

58. Kansalliset toimistot päättävät antamiensa Erasmus- apurahojen myöntämismenettelyistä ja vastaavat koordinoimista kansallisiin järjestelmiin nähden. Toimintamalleja on siksi useita, ja ne määräytyvät kyseisten maiden ominaisuuksien ja toiminta- linjojen mukaan. Komissio katsoo, että tämä vastuualue kuuluu toissijaisuusperiaatteen mukaisesti jäsenvaltioille.

59. Opiskelijoille tarkoitettujen kansallisten järjestelmien vaih- televuus vaikuttaa Erasmus-opiskelijoiden osallistumiseen. Vastai- suudessa tehdään ero "Erasmus-opiskelijan" aseman ja apurahaa koskevan oikeuden välillä, ja Sokrates-ohjelman II vaihetta kos- kevassa päätöksessä on säännös, joka koskee opiskelijoiden talou- dellisen tilanteen huomioon ottamista. Tällä tavoin on uudessa ohjelmassa määrää taata, että entistä useammat opiskelijat voivat hyödyntää käyttöön otettuja välineitä ja että heikoimmassa ase- massa olevat opiskelijat saavat aiempaa enemmän tukea.

60. Valvonta annetaan yleensä korkeakoulujen tehtäväksi. Valin- taperusteet ja apurahojen täydentävyyttä koskevat perusteet sisäl- tyvät kansallisten toimistojen ja korkeakoulujen välisiin sopimuk- siin, ja kansallisten toimistojen kuuluu toimittaa asianmukaiset tarkastukset.

61. Komissio pyytää kansallisia toimistoja esittämään vuosittain Erasmus-opiskelija-apurahojen jakamista koskevan kansallisen suunnitelman ennen niihin liittyvien sopimusten tekoa. Suunni- telmassa esitetään tarkoitukseen varattujen kahden maksuerän

prosenttiosuudet (jotka vaihtelevat eri maissa sovellettujen kansal- listen toimintalinjojen mukaan), jotta voidaan edistää maille myön- nettyjen yhteisön varojen mahdollisimman hyvää käyttöä, jolloin varoja voidaan kohdentaa uudelleen parhaiten suoriutuneille kor- keakouluille.

62. Sokrates-ohjelman II vaiheessa otetaan käyttöön saavutet- tuihin tuloksiin perustuva (past performance) kriteeri, mikä osal- taan korjaa korkeakoulujen yliarviointi-ilmiötä.

64. Sokrates-ohjelmaan liitetty uusi toimi Comenius merkitsi eurooppalaisen yhteistyön käynnistymistä koulusektorilla. On normaalia, että koulujen välisen yhteistyön kysyntä vaati tietyn siirtymäkauden (tilannetta ei voida kuitenkaan yleistää kaikkiin osallistujamaihin). Toisaalta kouluille kumppanuuksien kehittä- mistä varten myönnettyillä pienillä tuilla ei ollut kaavailtuja kan- nustusvaikutuksia. Komissio katsoo kuitenkin, että tämä uusi toimi onnistui varsin hyvin Sokrates-ohjelman I vaiheen lopussa. Tämä todetaan myös Comeniusta koskevassa arviointiraportissa, jossa korostetaan tämän toimen avulla saatuja määrältään ja vai- kutuksiltaan huomattavia tuloksia.

65. Komissio hyväksyy tilintarkastustuomioistuimen havainnot. Sokrates-ohjelman II vaihetta käynnistettäessä komissio onkin toteuttanut useita toimenpiteitä, joiden tarkoituksena on taata tehokas ja yhtenäinen hallinnointi (toimintaopas, jossa on kaikki hallinnointia, seurantakäyntejä, palautekirjeitä yms. koskevat sään- nöt).

66. On kieltämättä vaikea vaatia kaikissa tapauksissa, että kump- paneiden kieliä opittaisiin niin paljon, että näillä kielillä voitaisiin toteuttaa yhteisessä koulutushankkeessa tarvittava työ kokonai- suudessaan. Se ei ole toimen tavoite. Yhteisiä koulutushankkeita koskevassa komission käsikirjassa tarkastellaan erikseen tätä näkö- kohtaa: "Tässä tapauksessa työskentelyyn voidaan käyttää pää- asiallisesti jotain yhteistä kieltä, mutta kummankin opiskelijaryh- män edellytetään omaksuvan jonkin verran toistensa kieltä." Tavoite eli kielellistä monimuotoisuutta sekä kielten (myös vähem- män käytettyjen kielten) oppimista koskevan tietoisuuden lisää- minen voidaan saavuttaa myös käyttämällä työskentelykieltä. Esi- merkkinä voidaan mainita, että hankkeiden kohdekielet ovat muuttuneet komission ja kansallisten toimistojen tekemän tiedo- tustyön ansiosta: niiden hankkeiden lukumäärä, joissa kohdekie- lenä oli ranska, englantia ja saksa, väheni vuosien 1991 ja 1997 välisenä aikana 73 prosentista 47 prosenttiin.

67. Vähimmäiskestoksi asetettu 14 päivää on herättänyt usein ja kaikilla tasoilla keskustelua Lingua-ohjelman alusta lähtien. Kes- kusteluissa on aina päädytty siihen tulokseen, että vähimmäispi- tuus säilytetään ennallaan, koska sillä on olennainen merkitys hankkeiden riittävän laadun kannalta. Luonnollisesti tämä aiheut- taa ongelmia hankkeiden vetäjille, mutta toisaalta on otettava

huomioon myös myönnetyn apurahan suuruus. Yhteistyökumppaneiden haussa komissio pyrki tukemaan hankkeita kaikin mahdollisin tavoin: antamalla neuvontaa (ks. yhteistyöhankkeita koskeva käsikirja – osio 2, kohta 1), perustamalla vuonna 1997 tietokannan yhteistyökumppaneiden hakua varten ja toimimalla kansallisten toimistojen verkoston vetäjänä.

69. Komissio on korostanut kansallisille toimistoille, että hankkeet on valittava riittävän tarkasti. Uudessa ohjelmassa komissio on pyrkinyt karsimaan todettuja hankkeiden valintaan liittyviä heikkouksia. Tätä varten se on määrittänyt ja selventänyt paremmin hankkeiden arviointiperusteet käyttöoppaassa ja vahvistanut jäsenvaltioiden velvollisuudet valintaprosessissa ("säännösten" mukaan jäsenvaltioiden on muun muassa valvottava, että kansalliset toimistot soveltavat käyttöön otettuja valintamenettelyjä ja -välineitä tasapuolisesti, avoimesti ja johdonmukaisesti).

70. Monenvälisissä hankkeissa saadaan jo hankkeiden perusluonteen vuoksi aikaan enemmän yhteisön lisäarvoa kuin kahdenvälisissä hankkeissa. Vastaavasti kahdenväliset hankkeet, jotka ovat kustannuksiltaan pienempiä, on kohdistettava ensisijaisesti heikommassa asemassa oleviin nuoriin, ja niissä on oltava tavoitteena saada näitä nuoria mukaan ohjelmaan. Komissio katsoo, että nämä kaksi välinettä täydentävät toisiaan.

71. Kuten edellä mainitaan, kansallisten toimistojen resursseja on lisätty ja samalla on yksinkertaistettu menettelyjä varsinkin ottamalla käyttöön kiinteisiin maksuihin perustuva järjestelmä, jossa maksettavat määrät lasketaan siten, etteivät ne voi kattaa kaikkia kyseessä olevia toimia, vaan niiden lisäksi tarvitaan täydentävää rahoitusta, jotta toimet voidaan toteuttaa. Kansallisten toimistojen on laadittava työohjelmat, joissa on vastedes oltava tarkastussuunnitelma. Toimistojen on selostettava tarkastussuunnitelmassa toimenpiteet ja menettelyt, jotka on kehitetty, jotta sopimuspuolten menot voidaan tarkastaa niiden komission vahvistamien sääntöjen mukaisesti, jotka koskevat rahoitusvelvoitteiden tueksi pyydyttävien tositteiden luonnetta, ja jotta poikkeavat tilanteet voidaan havaita mahdollisimman pian hankkeiden aikana sekä toimittaa tarkastuksia edunsaajien luona.

72. Tilintarkastustuomioistuimen huomioiden suhteuttava Nuorten Eurooppa -ohjelman asiayhteyteen: hankkeita on paljon, tuet ovat pieniä (keskimäärin 8 750 euroa) ja tuensaajat ovat useimmiten pieniä organisaatioita tai nuorisoryhmiä, joiden henkilö- ja taloudelliset resurssit ovat vähäiset. Kunnian kautta annettujen vakuutusten ja muiden itse annettavien vakuutuksien käyttö johtui osaksi rahoitusjärjestelmästä, joka oli voimassa Nuorten Eurooppa -ohjelman aikana, ottaen huomioon tavoite taata tietty suhteellisuus tarkastuksissa. Kiinteiden maksujen käyttöönoton myötä tämä käytäntö voitiin lopettaa uudessa Nuorisohjelmassa. Jos ei sovelleta kiinteitä maksuja vaan vaaditaan tositteita (varsinkin matkakuluista), ei itse annettavia vakuutuksia enää hyväksytä vaan on esitettävä matkalippu.

73. Todetut heikkoudet on määrä korjata seuraavin toimenpitein: kiinteisiin maksuihin perustuvan järjestelmän käyttöönotto, vaatimus, jonka mukaan on esitettävä yksityiskohtainen, osallistujien allekirjoittama luettelo hankkeiden osallistujista, käyttöön otettava vakiosopimus, jonka perusteella ennako maksetaan, sekä tarkastusten lisääminen varsinkin rahoitussääntöjen noudattamisen osalta.

74. Kyseiset kolme tapausta ovat OLAFin tutkittavina. Komissio tulee toteuttamaan tarvittavat toimenpiteet.

75. Kuten tilintarkastustuomioistuimien toteaa, teknisen avun toimisto ja komissio olivat vaikeassa tilanteessa, sillä työtaakka kasvoi jatkuvasti, kun taas kokonaisresurssit pysyivät muuttumattomina. Tämän vuoksi jouduttiin tekemään kompromisseja, jotka suosivat hankkeiden vuotuista valintaa.

76. Komission varainhoidon valvonta toimitti teknisen avun toimistossa tarkastuksen, jonka perusteella toimintaketjuun kuuluvien menettelyjen organisoinnista, dokumentoinnista ja noudattamisesta annettiin myönteinen lausunto. Tarkastuksen perusteella tehtiin joitakin parannuksia, muun muassa tilintarkastustuomioistuimen tekemän huomion osalta.

77. Teknisen toimiston käytettävissä olevan henkilöstön riittämättömyyden vuoksi tositteiden tarkastukselle ei voitu asettaa kunnianhimoisempaa tavoitetta. Koulutuksen ja kulttuurin pääosasto teki vuoden 2001 lopulla tilintarkastusryitysten kanssa kolme puitesopimusta, jotta tarkastuksiin voidaan jatkossa ottaa entistä suurempi osa hankkeista.

78. Korkeakoulukohtaisten sopimusten ensimmäinen täytäntöönpanovuosi kattoi lukuvuoden 1997–1998. Koska kyseessä oli koko ohjelman kannalta varsin tärkeä uusi toimi, komissio halusi käydä läpi ensimmäiset (lokakuussa 1998 saadut) raportit ja kartoittaa kunkin osallistujamaan keskimääräiset tulokset, ennen kuin se laati tulostaulun ja määräsi mahdollisia seuraamuksia korkeakouluille, jotka eivät saavuttaneet tulostavoitteita. Näihin toimenpiteisiin kului pitkä aika, ja siksi vuoden 1997 sopimusten päättäminen viivästyi.

79. Saavutetuilla tuloksilla on suora vaikutus (tuki voidaan jopa kokonaan evätä) seuraavien vuosien (n + 2) tukien suuruuteen, sillä tuen määrä lasketaan edellisten vuosien tulosten perusteella. Kun kyse on korkeakoulukohtaisesta sopimuksesta, joka on tarkoitettu kattamaan korkeakoulun EU-yhteistyö kokonaisuudessaan, Erasmus-tuet tarjoavat mahdollisuuden ottaa huomioon välittömät tarpeet. Erasmus-tukien käyttöä onkin aiheellista tehostaa myöntämällä niitä sellaisiin toimintoihin, joissa niitä eniten tarvitaan (varsinkin opiskelijoiden ja opetushenkilöstön kahdenvälisen liikkuvuuden tukemiseen).

80.–81. Jos sopimus olisi tehty hankkeen koko kestoajaksi, hankkeen ensimmäisenä vuotena olisi jouduttu sitomaan monivuotisen tuen kokonaisuutena vastaavat määrärahat. Käytettävissä olevien määrärahojen puute ja ohjelman määrärahojen profiili ohjelman ensimmäisten vuosien aikana (osoitetut määrärahat pysyivät lähes muuttumattomina) olivat syinä siihen, että Sokrates-ohjelman I vaiheessa ei pidetty mahdollisena sitoa tarvittavia varoja kyseisellä tavalla sopimukseen perustuvaa monivuotista toimintaa varten. Sokrates-ohjelman II vaiheen tietyissä toimitissa on otettu käyttöön kyseinen monivuotinen lähestymistapa.

83. Teknisen avun toimiston kanssa toteutetun koordinoinnin avulla on otettu käyttöön toimintasuunnitelma, jonka tarkoituksena on purkaa aiemmat viivästyks; kuukausittain laadittavista tulostauluista käy ilmi, missä määrin viivästyksiä on purettu. Lisäksi komissio valvoo erityisesti, ettei 50 prosentin rahoitusrajaa jatkossa enää ylitetä.

84. Komissio pyrkii kaikkiin mahdollisiin keinoin lyhentämään tilintarkastustuomioistuimen esiin tuomia päätöksentekoaikoja koko päätöksentekoketjun osalta. Yhtenä keinona on pääjohtajalle annetut valtuudet hyväksyä rahoituspäätökset. Parhailaan tarkastellaan mahdollisuutta hajauttaa entistä enemmän kansallisiin toimistoihin sellaisten hankkeiden käsittelyä, joissa on mukana kolmansia maita.

#### KOMISSION TOIMITTAMAT TARKASTUKSET

85. Sisäisen tarkastuksen yksikkö, joka perustettiin ennen kuin komission uudistamisen yhteydessä otettiin käyttöön "audit capability"-käsite, hoiti itse asiassa ulkoisia tarkastuksia yhteisön rahoituksen edunsaajien sekä välittäjien (kansallisten toimistojen, teknisen avun toimistojen) luona. Vaikka virallisesti ei tehty riskianalyysejä, jollainen määritettiin myöhemmin uudistamisen yhteydessä, vuotuisia tarkastusohjelmia laadittaessa otettiin huomioon näkökohdat, jotka käytännössä vastaavat riskitekijöitä. Hallintouudistuksen yhteydessä luotiin kesäkuussa 2000 sisäisen tarkastuksen toiminto, joka on erotettu edunsaajien luona toimitettavasta valvonnasta.

86. Sokrates- ja Nuorten Eurooppa -ohjelmien tarkastuskäynteistä on jatkuvasti jouduttu tinkimään, koska tarkastusresurssit ovat pienet ja tarkastettavien, pääosaston hallinnoimien ohjelmien määrä suuri: Sokrates- ja Nuorten Eurooppa -ohjelmien yhteenlaskettujen määrärahojen määrä kasvoi 39 prosenttia vuosina 1995–1999, sillä kyse oli ensimmäisistä ohjelmista, joihin assosioituneilla mailla oli mahdollisuus osallistua, ja pääosastoon sopimussuhteessa olevien kansallisten toimistojen määrä kasvoi samaan aikaan 22:lla. Tällaisessa tilanteessa ei tosiasiallisesti pystytty tarkastamaan kutakin kansallista toimistoa joka toinen vuosi. Etusijalle asetettiin – kyseiset tukimäärät huomioon ottaen – tarkastukset, joissa tutkittiin, miten kansalliset toimistot olivat käyttäneet niille annettuja hajautettuja varoja.

87. Toimitettujen tarkastusten avulla voitiin käydä läpi tarkastuskohteiden selvitykset ja muuttaa tarvittaessa loppusuorituksia. Lisäksi oli mahdollista tuoda esiin toistuvia ongelmia ja ohjata ohjelmien hallinnointia tehtyjen tarkastushavaintojen mukaan.

Tarkastuskertomukset, jotka aiemmin katsottiin sisäisiksi asiakirjoiksi, on vuodesta 1999 lähtien annettu tiedoksi tarkastuskohteille. Lisäksi kansallisille toimistoille tiedotettiin monin eri tavoin tarkastajien havainnoista (operatiivisten yksiköiden suorittamat käynnit, toimistojen välinen kokous Brysselissä jne.). Tarkastuskertomuksiin perustuvia seurantamenettelyjä parannettiin erityisesti vuonna 2000, kun muodostettiin sisäisen tarkastuksen yksikkö.

88. Tämän käytäntöön siirryttiin, koska teknisen toimiston maksamia loppusuorituksia haluttiin valvoa jatkuvasti. Käytännön ansiosta oli mahdollista määrittää teknisen toimiston vaikeudet ja ennen kaikkea mukauttaa komission vaatimuksia, jotka koskevat edunsaajien toimittamien selvitysten läpikäyntiä. Lisäksi loppusuorituksen tarkastamisen yhteydessä voitiin tarkastaa kyseinen tapaus kokonaisuudessaan. Menettely oli yksi komission keinoista kartoittaa, missä kohdin on syytä parantaa käsittelyä teknisessä toimistossa (esimerkiksi tositteiden tarkastuksessa, kuitenkin ottaen huomioon tarkastusten suhteellisuuteen liittyvä kysymys). Menettely tarjosi myös hyödyllisen keinon valvoa jatkuvasti teknisen toimiston maksutoimintoja. Teknisen toimiston allekirjoittamat lisäsopimukset koskivat yksinomaan vähäisiä seikkoja (esimerkiksi päiväyksiä), joilla ei ollut taloudellisia vaikutuksia.

89. Rahoitusalan menettelyjä ja vaatimuksia on ajan myötä lisätty. Teknisen toimiston samoin kuin komission osalta oli kuitenkin löydettävä tasapaino käsiteltävien tapausten suuren määrän (mihin oli useimmiten syytä tukien alhainen taso) ja suoritettavan valvonnan välillä ottaen huomioon myös näihin tehtäviin tarkoitetut resurssit.

90. Tämä huomio, jonka osalta on toteutettu korjaavia toimia, on itse asiassa esitetty varainhoidon valvonnan pääosaston raportissa. Raportin sisältö oli kaiken kaikkiaan myönteinen, ja raportissa esitettiin loppupäätelmä, jonka mukaan teknisen avun toimintaa ohjattiin hyvin ja toimiston organisaatorakenne oli hyvä.

#### OHJELMIEN ARVIOINTI

91. Sokrates-ohjelman I vaihetta koskevan väli- ja loppukertomuksen esittämisen viivästyminen kuudella kuukaudella johtui etenkin vaikeuksista, joita esiintyi kerättäessä tilastotietoja hajautettujen toimien (varsinkin Comenius-toimien) täytäntöönpanosta. Ohjelmasta tehdyn päätöksen johdanto-osan kappaleen mukaan "komission tavoite ... on saada aikaan tilanne, jossa noin 10 prosenttia kaikista yhteisön opiskelijoista opiskelee korkeakoulun opinto-ohjelmassa, jonka korkeakoulut ovat järjestäneet useamassa kuin yhdessä jäsenvaltiossa". Vaikka tätä tavoitetta ei esitetä ohjelman tavoitteissa, tosiasia kuitenkin on, että ohjelmasta rahoitetaan tällaisia liikkuvuustoimia, mitä ohjelmaan annetut varat eivät olisi muutoin sallineet. Ohjelman vaikutukset ovat kuitenkin kiistattomat, kuten tilintarkastustuomioistuin toteaa. Yli puoli

miljoonaa opiskelijaa on saanut rahoitusta suoraan ohjelmasta, minkä lisäksi ohjelma on osaltaan johtanut siihen, että kaikki korkeakoulut ovat lisänneet liikkuvuuden ylemmän asteen opintojen kiinteäksi osaksi.

92. Vaikka Nuorten Eurooppa -ohjelmasta tehdyssä päätöksessä ei säädetä loppukertomuksen esittämisestä, vuosina 2000–2001 toimitettiin ulkopuolinen arviointi, minkä lisäksi komission yksiköt laativat valmisteluasiakirjan.

93.–94. Yhteinen vastaus kohtiin 95 ja 96: Komissio hyväksyy tilintarkastustuomioistuimen esittämän arvostelun siitä, ettei varsinkaan hajautettujen toimien täytäntöönpanosta ollut saatavilla kattavia tilastotietoja Sokrates-ohjelman I vaiheen arviointivaiheessa. Komissio myöntää tämän myös arviointia koskevassa raportissaan, joka annettiin helmikuussa 2001. Sokrates-ohjelman II vaiheen arvioinnin osalta komissio on yhteistyössä ohjelman komitean kanssa hyväksynyt suunnitelman arviointitoimista, jotka on määrä toteuttaa kaudella 2000–2004, jotta komissio voi laatia Sokrates-ohjelmaa koskevassa päätöksessä säädetyn arviointia koskevan välikertomuksen kesäkuuksi 2004. Nuorten Eurooppa -ohjelmassa puolestaan suoritettiin vuosina 2000–2001 Euroopan tasoinen jälkiarviointi, jonka tuloksissa korostettiin ohjelman myönteisiä vaikutuksia. Parhailtaan määritellään arvioijien suositusten perusteella seuranta- ja arviointipuitteita uuden Nuorisohjelman toimille. Tähän liittyen komissio luo joukon indikaattoreita, joiden avulla kansalliset toimistot voivat seurata entistä järjestelmällisemmin ohjelman toteutusta. Jäsenvaltioiden on toimitettava komissiolle 31. joulukuuta 2004 mennessä kertomus ohjelman toteutuksesta ja vaikutuksista väliarviointia varten.

95. Uusien ohjelmien toteutus on saanut laajasti vaikutteita väli- ja loppuarviointien sisältämistä suosituksista.

96. Uusia ohjelmia koskevien (yhteispäätösmenettelyssä hyväksyttävien) oikeusperustojen neuvottelujen kestoajan vuoksi ennakkoarviointi jouduttiin suorittamaan jo vuoden 1998 alussa, jolloin väliarviointien tulokset eivät vielä olleet käytettävissä (Sokrates-ohjelmasta tehdyn päätöksen mukaan osakertomus ohjelman käynnistämisyhteisöistä oli annettava viimeistään 30. syyskuuta 1998).

97. Komissio oli tietoinen tästä seikasta, joka tuotiin selvästi esiin hyväksytyyn tarjouksen esittäjän tarjouksessa. Komissio arvioi kuitenkin, että sen oli valittava tämä tarjous, sillä se oli laadultaan parempi ja hinnaltaan edullisempi kuin kaksi muuta saatua tarjousta. Tarjouksen esittäjänä oli kyseinen yritys, joka kuitenkin todellisuudessa edusti neljän yrityksen muodostamaa konsortiota.

98. Komissio muistuttaa, että toimeksisaaja valittiin suorittamaan korkeakouluopetuksen analyysija tarjouspyynnön ja toi-

meksisaajan asiantuntemuksen perusteella ottaen huomioon toimeksisaajan oma tutkimusryhmä ja kokemus, joiden ansiosta toimeksisaaja pystyi toteuttamaan nämä analyysit. Myös Sokrates-ohjelman I vaiheen loppuarvioinnista tehtiin sopimus tarjouspyynnön perusteella, ja ohjelmaan osallistuneet yhteisön toimielimet ja valtiot pitivät tulosta varsin laadukkaana.

Komissio tulee toteuttamaan tarvittavat toimenpiteet.

99. Sopimukset tehtiin tarjousten arvioinnin perusteella ottaen huomioon tarjousten laatu ja hinnat ja noudattaen voimassa olevia sääntöjä.

100. Toimeksisaaja ja komissio kävivät arvioinnin aikana useita keskusteluja, joiden perusteella työsuunnitelmaa muutettiin, jotta siinä voitiin ottaa huomioon eri aloja. Komissio myöntää, että nämä työsuunnitelman muutokset olisi pitänyt vahvistaa sopimuksin.

101. Tilintarkastustuomioistuimen suosituksen perusteella komissio on hankkinut itselleen toimeksisaajalta kaikki arviointikertomuksen laatimista varten kerätyt tiedot. Komissio olisi epäilemättä antanut luvan kyseisiin julkaisuihin, sillä sen näkemyksen mukaan on hyödyllistä, että näiden aiheiden tiimoilta käydään keskustelua.

102. Menetelmiä koskevia toimeksisaajan suuntauksia ja valintoja voitiin valvoa johtoryhmän suorittaman arvioinnin keskeisten vaiheiden ja Sokrates-ohjelman komitean arviointityöryhmän kuulemisen yhteydessä. Komissio katsoo, että selvitys oli laadukas ja tiedot olivat luotettavia. Menettelyjä voidaan kuitenkin järjestyksessä ja jälkeensä suoritetun tietojen keruun aiheuttamia kustannuksia pienentää siten, että tietojen kerääminen tehdään järjestelmälliseksi ja määritetään toimien seurannan ja tulevien arviointien kannalta relevantit tiedot. Arvioijan tehtävänä on kuitenkin aina kerätä tarjouserittelmän edellyttämiä täydentäviä tietoja varsinkin laadullisten näkökohtien osalta.

## PÄÄTELMÄT

106.–107. Ohjelmien suunnittelulle oli – toteutetusta järkeistämis-toimenpiteestä huolimatta – osaksi tyypillistä se, että kyseiset kaksi uutta ohjelmaa olivat jatkoa varsin hajanaiselle ohjelma- ja toimikokonaisuudelle, ja se, että ne (tai ainakin Sokrates-ohjelma) kattoivat erittäin laajan ja monimutkaisen alan. Toimien ja

hankkeiden hallinnointijärjestelmään sekä täytäntöönpanoon löi leimansa se, että komissiolla oli vaikeuksia toteuttaa käytettävissä olevien rajallisten resurssien avulla tällaisia ohjelmia, joissa suoritetaan tuhansia rahoitustapahtumia vuosittain ja joissa hallinnoitavat määrärahat kasvavat voimakkaasti (hallinnoitavat tapahtumat ovat usein pieniä), ja se, että ohjelmien ensimmäinen vaihe on muodostunut huomattavan monimutkaiseksi, kun ohjelmat on ulotettu koskemaan myös kaikkia ehdokasmaita. Tästä huolimatta useissa suoritetuissa arvioinneissa todetaan tilintarkastustuomioistuimen havaintojen tapaan, että näillä ohjelmilla on ollut kiistattomia vaikutuksia satoihin tuhansiin suoriin edunsaajiin (opiskelijoihin ja muihin edunsaajiin), mutta myös osallistujamaiden koulutusjärjestelmiin ja nuorisopolitiikkaan. Komissio korostaa myös, että tämän tyyppisiä ohjelmia (varsinkin kun otetaan huomioon ohjelmien pienehköt määrärahat verrattuna koulutuksen ja nuorisopolitiikan alalle suunnattuihin kansallisiin määrärahoihin) toteutettaessa on toimittava joustavasti, mikä puolestaan vaikeuttaa mitattavien tavoitteiden asettamista järjestelmiin kohdistuvien vaikutusten selvittämistä varten.

108. Kuten yhteisön muiden ohjelmien alalla, komissio käytti teknistä toimistoa, jonka työsuoritukset määritettiin silloisen (1994) yleisen käytännön mukaan. Komissio valvoi ja ohjasi toimistoa jatkuvasti, ja jos eturistiriidan riski oli mahdollinen kun teknisellä toimistolla piti olla tiettyjä pätevyksiä kyseisellä alalla, riskin hoitamiseksi toteutettiin tarvittavat toimenpiteet. Sokrates- ja Nuorten Eurooppa -ohjelmien jatkoksi perustettujen kahden ohjelman yhteydessä komissio pystyi (komission yksiköissä työskentelevien ulkopuolisten resurssien lisäämisen ansiosta) siirtämään omien yksiköidensä hoidettavaksi maksut komission valitsemille lopullisille edunsaajille, ja komissio on siis jo vähentänyt väliaikaisen teknisen toimiston käyttöä. Komissio luopuu väliaikaisen toimiston käytöstä heti, kun toimeenpanovirasto on käytettävissä eli kun on annettu puiteasetus, jota koskevan muutetun ehdotuksen komissio esitti vuoden 2001 lopussa.

109. Komissio pyrkii yksinkertaistamaan menettelyjä (esimerkiksi ottamalla käyttöön kiinteisiin maksuihin perustuvan järjestelmän). Se puolestaan edellyttää – hankalasti löydettävää – tasapainoa hallinnoinnin tarkkuuden ja Sokrates- ja Nuorten Eurooppa -ohjelmien sisältämien toimien kaltaisten toimien erityispiirteiden välillä (lukuisia varsin pieniä toimenpiteitä, joiden kohderyhmänä ovat edunsaajat eivät ole yhtä hyvin organisoituneita kuin yhteisön muissa toimissa). Lisäksi komissio pyrkii saattamaan nopeasti päätökseen viimeiset vielä avoinna olevat sopimukset.

110. Sokrates- ja Nuorten Eurooppa -ohjelmista saatujen kokemusten perusteella komissio pyrkii ottamaan uusien ohjelmien toteutusta varten käyttöön tarkoituksenmukaisempia välineitä ja rakenteita kaikilla seuraavilla osa-alueilla: oikeudellinen kehys, jossa määritetään jäsenvaltioiden ja komission tehtävät eri toteutusvaiheissa (ja jossa muun muassa veloitetaan jäsenvaltiot asettamaan asianmukaiset resurssit kansallisten toimistojen käyttöön), menettelyjen yksinkertaistaminen, toiminnan seuranta ja valvonta sekä ohjelmien arviointi.

111. Hallintouudistuksen mukaisesti komissio pyrkii tehostamaan tarkastuksiaan Sokrates- ja Nuorten Eurooppa -ohjelmien jatkoksi perustettujen ohjelmien toteutuksen yhteydessä. Tätä varten komissio teki muun muassa puitesopimuksen tilintarkastusyriyten kanssa, sillä komission omat resurssit eivät riitä näin lukuisten rahoitussopimusten muodossa toteutettavien ohjelmien tarkastamiseen. Kansallisiin toimistoihin suunnattuja hallinnointivaatimuksia on vastaavasti lisätty.

112. Komissio on toteuttanut toimenpiteitä, joiden tarkoituksena on lisätä Sokrates- ja Nuorten Eurooppa -ohjelmien jatkoksi perustettujen ohjelmien arviointia. Uusien ohjelmien toteutuksessa komissio ottaa kuitenkin huomioon näiden kahden ohjelman yhteydessä suoritettujen arvioinnit, sillä ne ovat tärkeitä uudistusten lähteitä.

## SUOSITUKSET

113. Komissio esitti joulukuussa 2000 ehdotuksen toimeenpanovirastojen perustamista koskevaksi puiteasetukseksi ja muutti ehdotusta joulukuussa 2001 ottaen huomioon parlamentin ja tilintarkastustuomioistuimen lausunnot. Komissio ilmoitti syyskuussa 2000 (oikaisukirjelmä vuoden 2001 alustavaan talousarvioesitykseen) aikovansa käyttää tällaista toimeenpanovirastoa tulevien ohjelmien hallinnointiin koulutus- ja nuorisopolitiikan alalla.

114. Kun Sokrates- ja Nuorten Eurooppa -ohjelmien jatkoksi perustetut ohjelmat tulivat voimaan, komissio lisäsi huomattavasti kansallisten toimistojen muodostaman verkoston käyttöä. Tämän parannetun toimintatavan perusteella komissio esitti suosituksia, jotka koskevat tällaisten verkostojen hyödyntämistä hallinnoinnin ulkoistamisessa.

115. Kaikkiin sopimukseen perustuvat yksittäiset maksusitoumukset ja maksut on vuodesta 2001 lähtien viety SINCOM-järjestelmään, sillä väliaikainen teknisen avun toimisto ei enää suorita maksuja edunsaajille. Tällä tavoin taataan tilintarkastustuomioistuimen kehotuksen mukainen täsmäytys.

116. Kansallisiin toimistoihin liittyviä jäsenvaltioiden ja komission velvollisuuksia koskevat uudet ”säännökset” ovat keskeinen yhdistävä tekijä kansallisten toimistojen verkoston muodostamassa hallinnointijärjestelmässä, joka saatiin valmiiksi, kun Sokrates- ja Nuorten Eurooppa -ohjelmien jatkoksi perustetut ohjelmat tulivat voimaan. ”Säännösten” mukaan kansallisten viranomaisten on annettava kansallisten toimistojen käyttöön resurssit, joilla ne pystyvät täyttämään niille kuuluvat tehtävät.

117. Tämä suositus on pantu täytäntöön ohjelmissa, jotka seuraavat Sokrates- ja Nuorten Eurooppa -ohjelmia.

118. Komissio suhtautuu tähän suositukseen varauksellisesti, sillä komissio on kehittänyt Sokrates- ja Nuorten Eurooppa -ohjelmien

jatkoksi perustettuja ohjelmia varten toimintaoppaita, joissa esitettyjä hallinnointi- ja valvontasääntöjä kansallisten toimistojen on noudatettava hallinnoinnissa.

119. Tämä suositus on pantu täytäntöön Sokrates- ja Nuorten Eurooppa -ohjelmien jatkoksi perustetuissa ohjelmissa. Komissio on erityisesti pyrkinyt kehittämään yhteisen tietojärjestelmän, joka soveltuu näihin ohjelmiin sekä muihin koulutuksen ja kulttuurin alan ohjelmiin ja jolla on määrä korvata käytössä olevat järjestelmät.

120. Uutta Sokrates-ohjelman II vaihetta varten on vahvistettu kehys, joka esiteltiin ohjelman komitealle vuoden 2002 alussa ja joka sisältää indikaattorit, aikataulun sekä säännöt, joiden tarkoituksena on vakioida vuoden 2003 loppuun mennessä saatavien kansallisten kertomusten esittämistapa, jotta tietojen vertailu olisi mahdollista. Parhaillaan määritellään arvioijien suositusten perusteella seuranta- ja arviointipuitteita uuden Nuoriso-ohjelman toimille. Tähän liittyen komissio luo joukon indikaattoreita, joilla kansalliset toimistot voivat seurata entistä järjestelmällisemmin ohjelman toteutusta. Jäsenvaltioiden on toimitettava komissiolle 31. joulukuuta 2004 mennessä kertomus ohjelman toteutuksesta ja vaikutuksista väliarviointia varten.