



EUROOPAN PARLAMENTTI

2009 - 2014

Talousarvion valvontavaliokunta

25.10.2010

TYÖASIAKIRJA

Euroopan tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomuksesta nro 4/2010 "Onko Leonardo da Vinci -ohjelman liikkuvuustoimet suunniteltu ja hallinnoidaanko niitä siten, että niiden avulla todennäköisesti saadaan vaikuttavia tuloksia?"

Talousarvion valvontavaliokunta

Esittelijä: Aldo Patriciello

Johdanto

Leonardo da Vinci -ohjelma on osa Euroopan komission elinikäisen oppimisen ohjelmaa, joka on 14. joulukuuta 2006 lähtien korvannut aiemmat koulutus-, ammattikoulutus- ja eLearning-ohjelmat. Leonardo da Vinci -alaohjelman pääosan muodostavat liikkuvuushankkeet.

Päävastuu ohjelmasta on Euroopan komissiolla, joka valvoo ja tarkkailee sen täytäntöönpanoa osallistujamaissa¹ yhdessä kansallisten viranomaisten (yleensä opetusministeriöiden) kanssa. Vastuu Leonardo da Vinci -ohjelmaan kuuluvien liikkuvuushankkeiden toteuttamisesta kuuluu kuitenkin täysin jäsenvaltioiden nimeämille kansallisille toimistoille.

1) Tilintarkastustuomioistuimen tarkastus (sisältö, havainnot ja suositukset)

a) Tarkastuksen sisältö

Tarkastuksessa keskityttiin Leonardo da Vinci -ohjelman puitteissa rahoitettuihin liikkuvuustoimiin. Tilintarkastustuomioistuin arvioi, onko elinikäisen oppimisen ohjelmaan (2007–2013) kuuluvan Leonardo da Vinci -alaohjelman liikkuvuustoimet suunniteltu ja hallinnoitaneeko niitä siten, että niiden avulla todennäköisesti saadaan vaikuttavia tuloksia.

Tarkastuksen tavoitteena oli arvioida

- a) otettiin ohjelman suunnittelussa huomioon tarkoituksenmukaiset arvioinnit ja tutkimukset ja sovellettiin sen yhteydessä asianmukaista hankkeen elinkaaren hallintajärjestelmää;
- b) hallinnoitiin ohjelman toiminnallisia osa-alueita hyvin (esimerkiksi vuotuisten työohjelmien valmistelu, julkisuuteen, edistämiseen ja tiedonjakeluun liittyvä prosessi sekä rahoitettavien hankkeiden valinta)
- c) oliko käytössä raportointijärjestelmä, jonka avulla komissio voi mitata ohjelman tuloksia ja vaikutusta sekä
- d) oliko valvontajärjestelmä riittävä.

b) Tilintarkastustuomioistuimen havainnot

SUUNNITTELU

Komissio otti huomioon omat pakolliset arviointinsa edeltävästä ohjelmasta, mutta ei huomioinut järjestelmällisesti muita tärkeitä tutkimuksia ja raportteja

Tilintarkastustuomioistuin totesi, että komissio huomioi Leonardo-ohjelman suunnittelussa omat pakolliset arviointinsa, mutta ei laatinut toimintasuunnitelmia muille tärkeille tutkimuksille ja raporteille. Tilintarkastustuomioistuin katsoi, että komissio ei hyödyntänyt riittävästi osallistujamaiden laatimia kansallisia loppuarviointeja. Tilintarkastustuomioistuin

¹ Ohjelmaan osallistuu 31 maata: EU:n 27 jäsenvaltiota sekä Islanti, Liechtenstein, Norja ja Turkki.

havaitti lisäksi, että myös osa kansallisista viranomaisista käytti kansallisia loppuarvioiteja puutteellisesti. Toisaalta on epäselvää, miten komissio on hyödyntänyt sen itse toteuttamien kahden tutkimuksen sisältämiä tietoja.¹

Komissio perusti tarkoituksenmukaisen hankkeiden elinkaaren hallintajärjestelmän, mutta järjestelmää tukeva tietotekniikkajärjestelmä sisälsi joitakin huomattavia puutteita

Tilintarkastustuomioistuin totesi, että komissio oli perustanut tarkoituksenmukaisen hankkeiden elinkaaren hallintajärjestelmän. Se korosti kuitenkin, että pääasiallinen tietotekniikkajärjestelmä (LLPLink) oli vuoden 2009 lopussa yhä keskeneräinen, mikä haittaa asianmukaista raportointia ja edellyttää vanhojen järjestelmien rinnakkaiskäyttöä. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi myös, että elinikäisen oppimisen ohjelman vaikutusten arviointiin sovellettava yleinen raportointiväline ei ollut valmis vielä vuoden 2010 puolivälissä.

HALLINNOINTI

Kansallisten toimistojen vuotuisten työohjelmien hyväksymisjärjestelyt ovat tarkoituksenmukaisia, joskaan komissio ei anna niistä toimistoille systemaattisesti laadullista palautetta

Tilintarkastustuomioistuin totesi, että kansallisten toimistojen vuotuisten työohjelmien hyväksymisjärjestelyt ovat tarkoituksenmukaisia ja mahdollistavat ohjelman täytäntöönpanon jatkumisen sovittujen suuntaviivojen mukaisesti. Tilintarkastustuomioistuin huomautti kuitenkin, että komissio ei ollut antanut kansallisille toimistoille ja viranomaisille systemaattisesti palautetta työohjelman laadusta.

Komissio ja osallistujamaat huolehtivat tyydyttävästi ohjelman julkisuudesta ja edistämisestä

Tilintarkastustuomioistuin totesi, että komissio ja kansalliset toimistot olivat täyttäneet velvollisuutensa ohjelman edistämisen suhteen.

Komissio ei ole puuttunut hakijoiden vaikeuksiin löytää isäntäorganisaatioita muista maista

Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että hakijoilla oli monien eri syiden vuoksi vaikeuksia löytää isäntäorganisaatioita muista maista. Komissio kuitenkin sulki vuonna 2007 eurooppalaisten yhteistyökumppaneiden hakua koskevan tietokantansa, sillä se ei kyennyt varmistumaan siitä, että tietokannassa olevat tiedot olivat riittävän laadukkaita. Tietokantaa ei ole vielä korvattu sopivalla järjestelmällä.

¹ *Study on the obstacles to transnational mobility facing apprentices and other young people in initial vocational training and on ways of overcoming them*, johon viitataan myös MoVE-iT -tutkimuksena (2007). *Impact analysis of Leonardo da Vinci mobility measures on young trainees and employees, and the influence of socio-economic factors* (2007).

Hakemusten arvioinnissa on puutteita

Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että osallistujamaat soveltavat hakemusten arviointiin ja hankkeiden valintaan avoimia, hyvin organisoituja ja komission ohjeiden mukaisia menettelyjä. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi kuitenkin puutteita komission toimissa kansallisten toimistojen avustushakemuksista tekemien arviointien laadun varmistamiseksi.

RAPORTOINTI

Leonardo-ohjelman tuloksia ja vaikutuksia koskevassa raportointijärjestelmässä on puutteita

Tilintarkastustuomioistuin havaitsi monia puutteita tarkastuskäynnin kohteena olleiden kuuden maan toimintakertomuksissa, jotka nämä olivat laatineet komissiolle. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että nykyinen vuotuisen toimintakertomuksen rakenne ei vastaa vuotuista työohjelmaa. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi myös, että kansalliset toimistot antavat tuloksista ainoastaan asiantietoa, jonka avulla ei voida arvioida Leonardo-ohjelman vaikutuksia sen tavoitteiden perusteella. Tilintarkastustuomioistuin huomautti myös, että kansalliset toimistot eivät myöskään sovelle yhtenäistä lähestymistapaa vuotuisiin toimintakertomuksiin perustuvaan raportointiin. Tilintarkastustuomioistuin korosti, että komissio on keskittynyt kansallisten toimistojen vuotuisia toimintakertomuksia tarkistaessaan pikemminkin kattavuuteen ja yhtenäisyyteen kuin sen varmistamiseen, että kaikista oleellisista kysymyksistä raportoidaan. Kansallisten toimistojen toteuttamien hankkeiden seurantakäyntien osalta tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että vaikka komissio on asettanut vaatimuksen sille, kuinka käyntikohteena olevat edunsaajat on valittava, se ei ole asettanut seurantakäynneille vähimmäismäärää. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi myös, että komission käyttöön ottamien "laatuun ja vaikutuksiin kohdistuvien seurantakäyntien" sisältöä ei ole hiottu riittävästi.

Komissio oli alkanut perustaa kattavaa Leonardo-ohjelman vaikutusten arviointijärjestelmää, mutta ohjelman kolmanteen toteutusvuoteen mennessä sitä ei ollut kuitenkaan saatu vielä valmiiksi

Tilintarkastustuomioistuin totesi, että Leonardo-ohjelman tavoitteet eivät täytä SMART-tavoitteita¹, sillä ne ovat liian yleisluontoisia. Tilintarkastustuomioistuin katsoi, että komissio ei ollut laatinut kansallisille toimistoille seikkaperäisiä suuntaviivoja siitä, miten ohjelman tuloksia tai liikkuvuushankkeiden vaikutusta olisi arvioitava. Tilintarkastustuomioistuin nosti esiin ehdotuksen, jonka on esittänyt elinikäisen oppimisen ohjelmakomitean perustama työryhmä ja jossa esitetään vaikutusindikaattoreiden sekä tiedonkeruu- ja raportointijärjestelmän käyttöönottoa joidenkin nykyisten puutteiden korjaamiseksi. Tilintarkastustuomioistuimen tietojen mukaan ehdotusta ei ollut hyväksytty raportin laatimiseen mennessä².

¹ Talousarvioidirektiivin (neuvoston asetus (EY, Euratom) N:o 1605/2002, annettu 25 päivänä kesäkuuta 2002, Euroopan yhteisöjen yleiseen talousarvioon sovellettavasta varainhoitoasetuksesta (EYVL L 248, 16.9.2001, s. 1)) nojalla ohjelmatavoitteiden pitäisi olla erityisiä, mitattavissa ja toteutettavissa olevia, asiaan kuuluvia ja ajallisesti määrättyjä.

² Komission vastauksen mukaan ohjelmaan sovellettavat vaikutusindikaattorit hyväksyttiin 17. kesäkuuta 2010.

TARKASTUKSET

Kansallisten toimistojen Leonardo-ohjelmaan kohdistamat tarkastukset olivat useimmissa tapauksissa komission ohjeiden mukaisia

Ensimmäisen tason tarkastusten osalta tilintarkastustuomioistuin totesi, että kansalliset toimistot noudattavat yleensä komission kansallisille toimistoille antamia ohjeita, mutta myös puutteita havaittiin.

Kansallisten viranomaisten suorittamien ylemmän tason tarkastusten avulla saadaan yleensä kohtuullinen varmuus ensimmäisen tason tarkastusten vaikuttavuudesta, mutta joitakin puutteita oli silti havaittavissa

Tarkastuksessa havaittiin joitain puutteita ylemmän tason tarkastusten toteuttamistavassa: valvontamenettelyjä ei dokumentoitu asianmukaisesti, kansallisen toimiston toimia ei valvottu riittävästi ja kansallisten tai komission tarkastuselinten esittämiin suosituksiin perustuvassa seurannassa oli puutteita.

Komissio on antanut vasta hiljattain lisäohjeita ylemmän tason tarkastuksiin kuuluvista erityisistä menettelyistä

Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että komission ohjeet kansallisten viranomaisten vastuualueista olivat epäselviä tiettyjen menettelyiden osalta. Komissio on toteuttanut korjaavia toimia vasta hiljattain.

o
o o

Tilintarkastustuomioistuimen yleispäätelmä on, että Leonardo da Vinci -ohjelman liikkuvuustoimet on suunniteltu ja niitä hallinnoidaan siten, että niiden avulla on mahdollista saada vaikuttavia tuloksia. Komissio oli alkanut perustaa kattavaa Leonardo-ohjelman vaikutusten arviointijärjestelmää, mutta sitä ei ollut kuitenkaan saatu vielä valmiiksi Näin ollen komissio ei voi vielä ohjelman kolmantena toteutusvuotena – liki puolivälissä – arvioida, miten tavoitteiden saavuttaminen edistyy.

c) Tilintarkastustuomioistuimen suositukset

Tilintarkastustuomioistuin esitti seuraavat suositukset:

Suositus 1

- a) Komission olisi annettava vuotuisen työohjelman analysoinnin jälkeen laadullista palautetta kansallisille viranomaisille. Palautteen pitäisi luoda tiivis kuva kansallisesta täytäntöönpanosta ja tuoda esille vahvuudet sekä heikkoudet. Tämä hyödyttäisi sekä komissiota että kansallisia viranomaisia.

- b) Komission olisi perehdyttävä mahdollisuuksiin asettaa käyttöön käyttäjäystävällinen ja tehokas yhteistyökumppaneiden hakuväline, joka toimisi joko kansallisella tai EU:n tasolla.
- c) Komission olisi tutkittava, olisiko kansallisten toimistojen helpotettava ulkomaalaisten osallistujien sijoittumista antamalla toisille kansallisille toimistoille tietoa omassa maassaan isäntinä ja välittäjinä toimivista organisaatioista.
- d) Hakemusten arviointia voitaisiin parantaa kehittämällä arvioijille tarkoitettua arviointikäsi kirjaa siten, että jokaisen arviointilomakkeen kohdan osalta eriteltäisiin tarkasti arvioinnin tarkoitus ja tarkoituksen saavuttamiseen käytettävät menetelmät.
- e) Jotta komissio kykenisi varmistamaan, että sen sääntöjä tulkitaan yhdenmukaisesti, sen olisi tarkasteltava mahdollisuuksia suorittaa hakemusarviointien tarkistuksia osallistujamaihinkin tekemiensä laatua ja vaikutuksia koskevien seurantakäyntien yhteydessä.
- f) Komission olisi viimeisteltävä vaikutustenarviointia koskevaan raportointiin tarkoitettu LLPLink-sovellus viipymättä, jotta voitaisiin varmistaa, että kaikista osallistujamaista saadaan kerättyä kattavat ja yhdenmukaiset täytäntöönpanotiedot.

Suositus 2

- a) Komission olisi parannettava laadun- ja vaikutustenseurantajärjestelmäänsä ja koordinoitava sitä vuotuisiin toimintakertomuksiin perustuvan raportoinnin kanssa; raportoinnista vastaavat nykyisin kansalliset toimistot.
- b) Komission olisi yhdenmukaistettava työohjelman ja vuotuisen toimintakertomuksen rakenne, jotta tuloksia voitaisiin arvioida suunniteltujen toimien perusteella.
- c) Komission olisi saatettava viipymättä päätökseen SMART -tavoitteiden ja tulosindikaattoreiden asettamiseen liittyvä työnsä.
- d) Komission olisi tulevaisuudessa varmistettava, että uusien ohjelmien yhteydessä perustetaan vaikutustenarviointijärjestelmä ohjelmien alusta alkaen.

2) Komission vastaukset

Komissio oli tyytyväinen tilintarkastustuomioistuimen yleispäätelmään, jonka mukaan Leonardo-ohjelman liikkuvuustoimet on suunniteltu ja niitä hallinnoidaan siten, että niiden avulla on mahdollista saada vaikuttavia tuloksia. Se korosti, että monet hallinnointia koskevista suosituksista pätevät koko elinikäisen oppimisen ohjelmaan. Komissio painotti kuitenkin, että tarkastus kattoi pääasiassa vuodet 2007–2008, jotka olivat uuden yhdenmukaisen ohjelman kaksi ensimmäistä toimintavuotta, ja että tilintarkastustuomioistuin ei ole ottanut huomioon kaikkia tämän jälkeen etenkin vuonna 2010 tehtyjä muutoksia. Komissio hyväksyi useimmat tilintarkastustuomioistuimen esittämistä suosituksista ja ilmoitti panneensa ne jo täytäntöön kokonaan tai osittain tai työstävänsä parhaillaan niiden täytäntöönpanoa. Komissio

ilmoitti erityisesti, että ohjelman hallinnointikomitea hyväksyi 17. kesäkuuta 2010 komission ehdotuksen ohjelmaan sovellettavista vaikutusindikaattoreista, miltä pohjalta tiedot sovitetaan yhteen vasta hyväksytyjen indikaattoreiden kanssa. Komission mukaan ensimmäisiä tuloksia on odotettavissa vuoden 2011 puoliväliin mennessä. Komissio totesi vastauksensa päätteeksi luottavansa siihen, että Leonardo da Vinci -liikkuvuusohjelma tuottaa vaikuttavia tuloksia.

3) Esittelijän huomautukset ja suositukset, jotka voidaan sisällyttää komission vastuuvapautta vuodelta 2009 koskevaan mietintöluonnokseen

[Euroopan parlamentti]

- 1) on tyytyväinen tilintarkastustuomioistuimen raporttiin ja perusteelliseen arviointiin, joka raportissa esitetään elinikäisen oppimisen ohjelmaan kuuluvan Leonardo da Vinci -liikkuvuusohjelman suunnittelusta ja hallinnoinnista;
- 2) panee tyytyväisenä merkille tilintarkastustuomioistuimen yleispäätelmän, jonka mukaan Leonardo da Vinci -ohjelman liikkuvuustoimet on suunniteltu ja niitä hallinnoidaan siten, että niiden avulla on mahdollista saada vaikuttavia tuloksia;
- 3) on täysin tietoinen siitä, että sopivien indikaattoreiden laatiminen ohjelman monille tavoitteille on haastava tehtävä, ja tunnustaa tässä suhteessa tapahtuneen viimeaikaisen kehityksen, mutta on pitää kuitenkin huolestuttavana tilintarkastustuomioistuimen havaintoa siitä, että Leonardo-ohjelmalle ei ole laadittu kattavaa vaikutusten arviointijärjestelmää ja että komissio ei pysty vielä ohjelman kolmantenakaan toteutusvuotena – liki puolivälissä – arvioimaan, miten tavoitteiden saavuttaminen edistyy;
- 4) kehottaa komissiota tiedottamaan Euroopan parlamentille edistymisestä sellaisen käyttäjäystävällisen ja tehokkaan yhteistyökumppaneiden hakuvälineen käyttöönotossa, joka voisi helpottaa hakijoiden vaikeuksia löytää isäntäorganisaatioita muista maista;
- 5) kehottaa komissiota takaamaan hakemusten asianmukaisen arvioinnin kehittämällä arvioijille tarkoitettua arviointikäsikirjaa ja toteuttamalla hakemusarviointien tarkistuksia osallistujamaihin tekemiensä laatua ja vaikutuksia koskevien seurantakäyntien yhteydessä, mikäli tällaisten tarkistusten todetaan tuovan lisäarvoa;
- 6) kehottaa komissiota laatimaan kattavan järjestelmän ohjelman vaikutusten mittaamiseksi, kehittämään Leonardo-ohjelman tulosten ja vaikutusten raportointijärjestelmää ja erityisesti viimeistelemään vaikutusmittausten raportoinnissa käytettävän LLPLink-sovelluksen sekä pitämään parlamentin ajan tasalla näiden toimien edistymisestä;
- 7) kehottaa komissiota puuttumaan tilintarkastustuomioistuimen raportissa esiin tuotuihin tarkastuksia koskeviin puutteisiin.