

Erityiskertomus

**EU:n antama
kunnostusapu Haitin
maanjäristyksen jälkeen**EUROOPAN
TILINTARKASTUS
TUOMIOISTUIN

EUROOPAN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBURG

P. +352 4398-1

Sähköposti: eca-info@eca.europa.eu
Internet: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

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

Luxemburg: Euroopan unionin julkaisutoimisto, 2014

ISBN 978-92-872-0819-4
doi:10.2865/58709

© Euroopan unioni, 2014
Tekstin jäljentäminen on sallittua, kunhan lähde mainitaan.

Printed in Luxembourg

Erityiskertomus**EU:n antama
kunnostusapu Haitin
maanjärjestyksen jälkeen**

(annettu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn
sopimuksen 287 artiklan 4 kohdan toisen alakohdan nojalla)

Kohta

Sanasto ja lyhenteet

I–VII **Tiivistelmä**

1–11 **Johdanto**

1–3 **Haiti on epävaka valtio**

4–5 **Vuonna 2010 tapahtunut maanjäristys pahensi tilannetta dramaattisesti**

6–7 **Myös EU:n edustusto kärsi vakavaa tuhoa**

8–11 **Kunnostaminen oli kansainvälisestä avusta huolimatta haasteellista**

12–17 **Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa**

18–63 **Huomautukset**

18–27 **Komissio puuttui ensisijaisesti kunnostustarpeisiin**

19–21 **Kunnostustarpeet yksilöitiin hyvin**

22–24 **Kunnostamiseen tarkoitettu EU:n tuki pohjautui vakaaseen strategiaan**

25–27 **Komission ja muiden pääasiallisten rahoittajien välinen työnjako oli asianmukainen, mutta koordinointi takkusi täytäntöönpanovaiheessa**

28–40 **Komission yrityksistä huolimatta hätäavun, kunnostustoimien ja kehitysyhteistyön niveltäminen ei toteutunut riittävän hyvin**

30–32 **Komissio käytti eri välineitä joustavasti**

33–35 **Koordinointi ei ollut komissiossa optimaalista**

36–40 **Hätäavun, kunnostustoimien ja kehitysyhteistyön niveltäminen oli suunniteltu huolella yksittäisten kunnostusohjelmien osalta, mutta käytännön toteutus oli välillä hankalaa**

41–63 **Komissio ei varmistanut riittävän hyvin EU:n kunnostusavun vaikuttavaa täytäntöönpanoa**

42–54 Useimmissa ohjelmissa ilmeni viivästyksiä ja osa ohjelmista edistyi vain vähän

55–58 Osaa merkittävistä riskeistä ei hallittu riittävän hyvin

59–63 Seurantapuitteet olivat asianmukaiset mutta toimiin ei ohjattu riittävästi resursseja

64–68 **Johtopäätökset ja suositukset**

Liite I – Tarkastetut hankkeet

Liite II – Arviointimenetelmä

Liite III – Ohjelmien arviointi

Komission ja Euroopan ulkosuhdehallinnon vastaukset

BKT: Bruttokansantuote

BKTL: Bruttokansantulo

CAED: *Cadre de Coordination de l'Aide Externe au Développement d'Haïti* (Haitin kehittämistä koskevan ulkoisen tuen koordinoitikehys).

DCI: *Development Cooperation Instrument* (kehitysyhteistyön rahoitusväline). Kehitysyhteistyön rahoitusväline käynnistettiin tammikuussa 2007. Sen yhteydessä annetaan tukea esimerkiksi i) maantieteellisten ohjelmien avulla, joita toteutetaan kumppanimaiden kanssa Latinalaisessa Amerikassa, Aasiassa, Keski-Aasiassa, Lähi-idässä ja Etelä-Afrikassa lukuisilla eri aloilla (esim. koulutus, terveys, sosiaalinen yhteenkuuluvuus ja työllisyys, hallinto, demokratia, ihmisoikeudet, kriisien jälkitilanteissa annettava tuki ja epävakaat valtiot), ja ii) viiden aihealuekohtaisen ohjelman avulla, jotka koskevat investointia ihmisiin, ympäristöä ja luonnonvarojen kestävää hoitoa, valtioista riippumattomia toimijoita ja paikallisviranomaisia, elintarviketurvan parantamista ja yhteistyötä maahanmuutto- ja turvapaikkakysymyksissä.

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1905/2006, annettu 18 päivänä joulukuuta 2006, kehitysyhteistyön rahoitusvälineen perustamisesta (EUVL L 378, 27.12.2006, s. 41).

DIPECHO: *Disaster Preparedness ECHO* (ECHO:n katastrofivalmiusohjelma)

ECHO käynnisti DIPECHO-katastrofivalmiusohjelmansa vuonna 1996. Ohjelman kohteena ovat heikossa asemassa olevat yhteisöt maailman katastrofialtteimmilla alueilla. DIPECHOn rahoittamat ohjelmat kattavat yleensä koulutuksen, valmiuksien kehittämisen, tietoisuuden lisäämisen, ennakkovaroitusjärjestelmät sekä suunnittelua ja ennusteita koskevat toimenpiteet; varat kanavoidaan asianomaisilla alueilla työskentelevien tukijärjestöjen ja valtioista riippumattomien järjestöjen kautta.

DRR: *Disaster Risk Reduction* (katastrofiriskin vähentäminen) Katastrofiriskin vähentäminen on systemaattinen lähestymistapa, jonka avulla yksilöidään, arvioidaan ja pienennetään katastrofiriskiä. Tavoitteena on vähentää sosioekonomista haavoittuvuutta katastrofitilanteille ja käsitellä sosioekonomiseen haavoittuvuuteen vaikuttavia ympäristö- ja muita uhkia.

ECHO: Humanitaarisen avun ja pelastuspalveluasioiden pääosasto. ECHO:n tehtäviin kuuluu esimerkiksi ihmishenkien pelastaminen ja suojeleminen hätätilanteissa, inhimillisen kärsimyksen ehkäiseminen ja lieventäminen ja luonnonkatastrofeista tai ihmisten aiheuttamista katastrofeista kärsivien väestöryhmien koskemattomuuden ja ihmisarvon suojeleminen. ECHO antaa humanitaarista apua, lyhyen aikavälin kunnostusapua sekä katastrofien ehkäisyä ja katastrofivalmiuksia koskevaa tukea.

EKR: Euroopan kehitysrahasto. Euroopan kehitysrahastot ovat pääasialliset rahoitusvälineet, joiden avulla Euroopan unioni tukee Afrikan, Karibian ja Tyynenmeren valtioiden (AKT-valtiot) sekä merentakaisen maiden ja alueiden (MMA) kanssa tehtävää kehitysyhteistyötä. Euroopan unionin suhteet AKT- valtioihin sekä merentakaisiin maihin ja alueisiin perustuvat Cotonoussa 23. kesäkuuta 2000 tehtyyn kumppanuussopimukseen ("Cotonoun sopimus"), joka kattaa 20 vuoden ajanjakson. Sopimuksen keskeisenä tavoitteena on vähentää köyhyyttä ja lopulta poistaa se.

EUH: Euroopan ulkosuhdehallinto. Euroopan ulkosuhdehallinto aloitti toimintansa 1. joulukuuta 2010. Se valmistelee maakohtaisia määrärahoja, maa- ja aluekohtaisia strategia-asiakirjoja sekä maa- ja alueohjelmia koskevat komission päätökset yhdessä asianomaisten komission osastojen kanssa osana ohjelmointisykliä, joka koskee suurinta osaa ulkoisten toimien välineistä.

EuropeAid: Kehitys- ja yhteistyöpääosasto – EuropeAid panee täytäntöön monenlaisia komission ulkoisen tuen välineitä, jotka rahoitetaan EKR:ista ja yleisestä talousarviosta (kehitysyhteistyön rahoitusväline mukaan lukien). EuropeAid hallinnoi lähes kaikkia EKR:jen tukitoimenpiteitä.

FPI: *Service for Foreign Policy Instruments* (ulkopolitiikan välineiden hallinto). Ulkopoliitiikan välineiden hallinto on komission osasto, joka perustettiin 1. tammikuuta 2011. Se raportoi toiminnastaan suoraan unionin ulko- ja turvallisuuspolitiikan korkealle edustajalle. Ulkopoliitiikan välineiden hallinnon hallinnoimat menot liittyvät pääasiassa seuraavilla aloilla toteutettuihin toimiin: a) yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka, b) vakautusväline, c) vaalitarkkailutehtävät, ja d) teollisuusmaiden kanssa tehtävän yhteistyön väline.

G12: G12-ryhmä (12 rahoittajan ryhmä)

G12-ryhmään kuuluvat: Brasilia, Kanada, Ranska, Japani, Norja, Espanja, Yhdysvallat, Latalalaisen Amerikan kehitys pankki (IDB), Maailmanpankki, Kansainvälinen valuuttarahasto (IMF), Yhdistyneet kansakunnat ja Euroopan komissio. Ryhmän puheenjohtajana toimii MINUSTAHin apulaisjohtaja humanitaaristen asioiden koordinaattorin ominaisuudessa. EU:n valtuuskunta toimi väliaikaisena puheenjohtajana vuonna 2013.

IDB: Inter-American Development Bank (Latalalaisen Amerikan kehitys pankki).

LRRD: Linking Relief, Rehabilitation and Development (häätäavun, kunnostustoimien ja kehitysyhteistyön niveltäminen).

MINUSTAH: *United Nations Stabilisation Mission in Haiti* (Yhdistyneiden kansakuntien Haitin vakautusoperaatio).

ROM: *Results Oriented Monitoring* (tulosperusteinen seurantajärjestelmä). EuropeAid perusti tulosperusteisen seurantajärjestelmän vuonna 2000 lujittamaan kehitysavun seurantaa, arviointia ja avoimuutta. Järjestelmä perustuu ulkoisten asiantuntijoiden paikan päällä suorittamiin lyhyisiin ja keskitettyihin arviointeihin. Järjestelmän yhteydessä käytetään jäseneltyä ja johdonmukaista menetelmää, joka perustuu viiteen kriteeriin: merkityksellisyys, tehokkuus, vaikuttavuus, mahdollinen vaikutus ja todennäköinen kestävyys.

Sisäisen tarkastuksen osasto: Komission pääosasto. Osastoa johtaa komission sisäinen tarkastaja. Osasto raportoi komission sisäisen tarkastuksen seurantakomitealle. Sisäisen tarkastuksen osaston tehtävänä on antaa riippumaton lausunto sisäisen valvonnan järjestelmien vaikuttavuudesta ja tukea komissiota lausuntojen, ohjeiden ja suositusten avulla.

Suora talousarviotuki: Suoran talousarviotuen ohjelmat koostuvat yleensä tukipaketeista, joihin sisältyy varainsiirtoja, valmiuksien kehittämistoimia, kumppanimaiden kanssa käytävää vuoropuhelua ja tuen maksamisen ehtojen määrittelyä.

UNOCHA: *United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs* (YK:n humanitaaristen asioiden koordinoinnista vastaava toimisto).

Vakautusväline: Väline perustettiin vuonna 2007, ja se on tarkoitettu nopeaksi ja joustavaksi mekanismiksi, jonka avulla ehkäistään konflikteja, tuetaan konfliktien jälkeistä poliittista vakauttamista ja varmistetaan elpymisprosessin alkuvaihe luonnonkatastrofin jälkeen. Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1717/2006, annettu 15 päivänä marraskuuta 2006, vakautusvälineen perustamisesta (EUVL L 327, 24.11.2006, s. 1).

Tiivistelmä

I

Haiti lukeutuu maailman epävakaimpiin valtioihin, ja sinne 12. tammikuuta 2010 iskenyt maanjäristys pahensi maan tilannetta dramaattisesti. Maanjäristys vaati suuren määrän ihmishenkiä, aiheutti mittavaa tuhoa, vaurioitti vakavasti maan taloutta ja heikensi pahasti valtion jo ennestään heikkoja valmiuksia peruspalveluiden tarjoamiseen väestölle.

II

Tilintarkastustuomioistuin tutki, oliko EU:n Haitille maanjäristyksen seurauksena antama kunnostusapu suunniteltu ja pantu täytäntöön hyvin.

III

Tilintarkastustuomioistuin totesi tarkastuksen perusteella, että EU:n Haitille vuoden 2010 maanjäristyksen seurauksena antama kunnostusapu oli kaiken kaikkiaan suunniteltu hyvin, mutta ohjelmien täytäntöönpano ei ollut riittävän vaikuttavaa. Komissiolla oli muiden rahoittajien tavoin suuria vaikeuksia tukea kunnostustyötä. Tuen hallinnointi oli komissiolle erittäin haasteellista, kun yhteistyökumppanina olivat hallinnollisesti heikot kansalliset viranomaiset: oli vaikeaa tukea sitoutumista ja edistää toimivaa hallintoa, kun samanaikaisesti oli pyrittävä varmistamaan, että tukea on nopeasti saatavilla. Komissio olisi kuitenkin voinut parantaa hallinnointia niiden tekijöiden osalta, joihin se voi vaikuttaa.

IV

Komissio puuttui ensisijaisesti kunnostustarpeisiin. Komissio yksilöi yhteistyössä muiden pääasiallisten rahoittajien kanssa asianmukaisesti Haitin keskeiset kunnostustarpeet vuoden 2010 maanjäristyksen seurauksena ja hyväksyi perusteellisen yhteistyöstrategian, jonka avulla puututtiin maan kohtaamiin uusiin haasteisiin. Samalla jatkettiin pitkän aikavälin sosio-ekonomiseen kehittämiseen liittyvää tukea. Rahoittajien välinen työnjako oli asianmukainen, mutta koordinointi takkusi täytäntöönpanovaiheessa.

V

Komission yrityksistä huolimatta hätäavun, kunnostustoimien ja kehitysyhteistyön niveltäminen ei toteutunut riittävän hyvin. Komissio käytti erilaisia täydentäviä välineitä joustavasti ja suunnitteli erillisiä kunnostusohjelmia, joiden tarkoituksena oli varmistaa hätäavun, kunnostustoimien ja kehitysyhteistyön niveltäminen. ECHO:lla ja EuropeAidilla ei kuitenkaan ollut selkeää yhteistä maakohtaista strategiaa, jonka avulla olisi voitu saada aikaan paras mahdollinen synergia ja sujuva siirtyminen toimesta toimeen. Heikko kansallinen hallinto ja valtionhallinnon riittämätön sitoutuminen uudistukseen asettivat huomattavia haasteita vaikuttavalle kunnostamiselle ja kestäväen kehityksen edellytysten luomiselle.

VI

Komissio ei varmistanut riittävän hyvin EU:n antaman kunnostusavun vaikuttavaa täytäntöönpanoa. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastamista 13 ohjelmasta kymmenessä suunnitellut tuotokset tuotettiin tai tuottaminen oli todennäköistä; viivästyksiä ilmeni kuitenkin lähes kaikissa tapauksissa. Kolme ohjelmaa edistyi vain vähäisessä määrin – yksi niistä oli suoraan talousarviotukea koskeva kymmenennen EKR:n ohjelma. Komissio oli hyvin tietoinen vaikeasta tilanteesta, mutta se ei kuitenkaan hallinnut riittävän hyvin tiettyjä huomattavia riskejä, jotka liittyivät ohjelman tavoitteiden täytäntöönpanoon ja saavuttamiseen. Ohjelmien seuranta perustui asianmukaiseen toiminta-kehukseen, mutta komissio ja Euroopan ulkosuhdehallinto eivät toteuttaneet riittävän ajoissa EU:n edustuston resursseja vahvistavia toimenpiteitä. Edustustolla ei näet ollut riittäviä valmiuksia tehdä tarkastuksia paikan päällä, mikä olisi ollut erityisen hyödyllistä nopeasti kehittyvässä tilanteessa.

VII

Tilintarkastustuomioistuin suosittelee, että kriisien jälkeisissä tai epävakaisissa tilanteissa komissio

- parantaisi riskienhallintaa
- hyväksyisi yleisen strategian, jonka avulla pyrittäisiin varmistamaan hätäavun, kunnostustoimien ja kehitysyhteistyön niveltäminen ja synergia
- keskittyisi talousarviotuen yhteydessä julkistalouden hallinnoinnin keskeisiin toimintoihin ja uudistuksiin ja ottaisi tarvittaessa käyttöön lyhyemmän aikavälin toimenpiteitä, joiden avulla pyrittäisiin suojaamaan EU:n varoja hukkaamiselta, vuotovaiikutukselta ja tehottomalta käytöltä
- kehittäisi toiminnan jatkuvuuden varmistavia menettelyitä, jotka liittyvät esimerkiksi hätäapuhenkilöstön siirtoihin.

Haiti on epävakaa valtio

01

Haiti oli 1700-luvulla johtava sokeriruo'on tuottaja ja yksi maailman vauraimmista alueista. Maa itsenäistyi vuonna 1804, minkä jälkeen sitä ovat horjuttaneet etniset konfliktit, pitkäkestoiset anarkian jaksot sekä poliittinen epävakaus¹. Maata hallitsivat 1900-luvun jälkimmäisellä puoliskolla useat peräkkäiset diktatuurit², joita leimasivat sortotoimiin liittyvät rikokset ja maan vaurauden ryövääminen. Nykyisin Haiti on epävakaa valtio (ks. **laatikko 1**).

02

Maan epävakaa poliittinen ja turvallisuustilanne johtivat Yhdistyneiden kansakuntien Haitin vakautusoperaation (MINUSTAH) käynnistämiseen vuoden 2004 lopussa³. Vuonna 2008 elintarvikehintojen seurauksena nousseiden mellakoiden jälkeen maalla ei ollut vakaata hallitusta ennen maaliskuuta 2012, jolloin Laurent Lamothea tuli maan pääministeri. Turvallisuustilanne parani, mutta rikollisuus vaikuttaa yhä kielteisesti maan kehitykseen.

03

Haiti lukeutuu yhä maailman köyhimpiin maihin⁴. Väestöstä yli puolet⁵ elää äärimmäisessä köyhydessä alle 1,25 Yhdysvaltain dollarin päiväansioilla. Elinajanodote on 62 vuotta, mikä on 12 vuotta vähemmän kuin Latinalaisen Amerikan maissa keskimäärin. Noin puolet maan väestöstä on lukutaidottomia; lapsista 20 prosenttia kärsii aliravitsemuksesta ja 30 prosentilla ei ole saatavilla puhdasta vettä⁶. Haitissa esiintyy Latinalaisen Amerikan maista eniten HIV:iä/aidsia⁷.

- 1 Ranskan siirtomaavallan alla olleen maan orjaväestö käynnisti vuonna 1791 kapinan, joka johti maan itsenäistymiseen vuonna 1804. Kaksi vuotta myöhemmin perustettiin maailman ensimmäinen itsenäinen väestöltään tummaihoisen tasavalta. Vuonna 1844 saari jakautui kahdeksi eri maaksi, Haitiksi ja Dominikaaniseksi tasavallaksi.
- 2 Haitin johdossa on vuodesta 1949 alkaen ollut useita diktaattoreita: Kenraali Paul Magloire, Francois Duvalier (Papa Doc) ja hänen poikansa Jean-Claude (Baby Doc).
- 3 MINUSTAHin määrä poistua maasta vasta vuonna 2016 operaation uudelleenjärjestelyn ja vahvistamisen yhteydessä.
- 4 Asukasta kohti laskettu bruttokansantulo oli vuonna 2012 Haitissa 760 Yhdysvaltain dollaria (Maailmanpankin atlas-menetelmä), kun se Latinalaisen Amerikan ja Karibian maissa oli keskimäärin 8 981 Yhdysvaltain dollaria.
- 5 Haitissa on lähes 10 miljoonaa asukasta.
- 6 *Lähteet:* World Data Bank – maailman kehitysindikaattorit 2011 ja 2012, Yhdistyneiden kansakuntien kehitysohjelma (UNDP) – inhimillisen kehityksen raportti, CIA – The World Factbook -julkaisu.
- 7 HIVin kantajia on 15–49-vuotiaasta väestöstä 2,2 prosenttia (*Ministère de la Santé Publique et de la Population, Déclaration d'Engagement sur le VIH/SIDA: Rapport de Situation Nationale*, maaliskuu 2012).

Valtion epävakauden määritelmä

Komissio tarkoittaa epävakaudella heikkoja tai toimimattomia rakenteita ja tilanteita, joissa yhteiskuntasopimus on rikkoutunut sen takia, että valtio on kyvytön tai haluton hoitamaan perustehtäviään, täyttämään velvollisuutensa ja ottamaan vastuun palveluiden tarjonnasta, resurssien hallinnasta, oikeusvaltioperiaatteen soveltamisesta, tasa-arvoisesta vallanjaosta, väestön turvallisuudesta ja kansalaisten oikeuksien ja vapauksien suojelemisesta ja edistämisestä.

Lähde: KOM(2007) 643 lopullinen: EU:n toimet epävakaisissa tilanteissa – kestävä kehitys, vakautta ja rauhaa edistävät toimet vaikeissa olosuhteissa.

Vuonna 2010 tapahtunut maanjäristys pahensi tilannetta dramaattisesti

04

Haiti oli vielä elpymässä maata vuonna 2008 runnelleista myrskyistä, kun maan pääkaupunkiin ja sen lähialueille iski 12. tammikuuta 2010 maanjäristys, jonka voimakkuus oli 7,0 Richterin asteikolla (ks. *kartta*). Maanjäristys vaati suuren määrän ihmishenkiä ja aiheutti mittavaa tuhoa⁸. Maanjäristyksessä kuoli noin 230 000 ihmistä, joten katastrofi oli yhtä kohtalokas kuin Intian valtameren hyökyaalto vuonna 2004, mutta erona oli, että maanjäristys kohdistui vain yhteen maahan⁹. Maanjäristyksessä loukkaantui 300 000 ihmistä, joista puolet oli lapsia. Port-au-PrinCESSä jäi kodittomaksi noin 1,3 miljoonaa ihmistä ja yli 500 000 ihmistä lähti katastrofialueelta hakeutuakseen turvaan muille alueille¹⁰. Heikot hygieniaolosuhteet, jotka huonontuivat dramaattisesti maanjäristyksen jälkeen, edistivät koleraepidemian puhkeamista.

05

Lukuisia julkishallinnon rakennuksia, kuten presidentin virka-asunto, sairaaloita, kouluja ja muita julkisia rakennuksia tuhoutui ja suuri osa niiden työntekijöistä menehtyi¹¹. Haitin valtion valmiudet palveluiden tarjoamiseen heikkenivät siis rajusti. Maanjäristys iski maan taloudellisesti aktiivisimmalle alueelle, joten sillä oli tuhoisa vaikutus maan bruttokansantuotteen kehitykseen¹² ja verovarojen keruuseen. Valtionkassassa ei ollut budjettivaroja kansallisen hallinnon toimintojen elvyttämiseen eikä virkamiesten palkkojen maksuun.

Myös EU:n edustusto kärsi vakavaa tuhoa

06

EU:n edustusto kärsi vakavaa tuhoa maanjäristyksessä: yksi henkilöstön jäsen kuoli, edustuston päällikkö joutui sairaalahoitoon ja suurin osa henkilöstöstä kärsi traumaista ja muista psykologisista ongelmista. Katastrofia seuranneiden kahden vuorokauden aikana 30 virkamiestä evakuoitiin Brysseliin tai Dominikaaniseen tasavaltaan. EU:n edustuston rakennus oli tuhoutunut käyttökelvottomaksi ja viestintä Brysseliin oli hädin tuskin mahdollista. Lukuisat tiedostot tuhoutuivat tai katosivat.

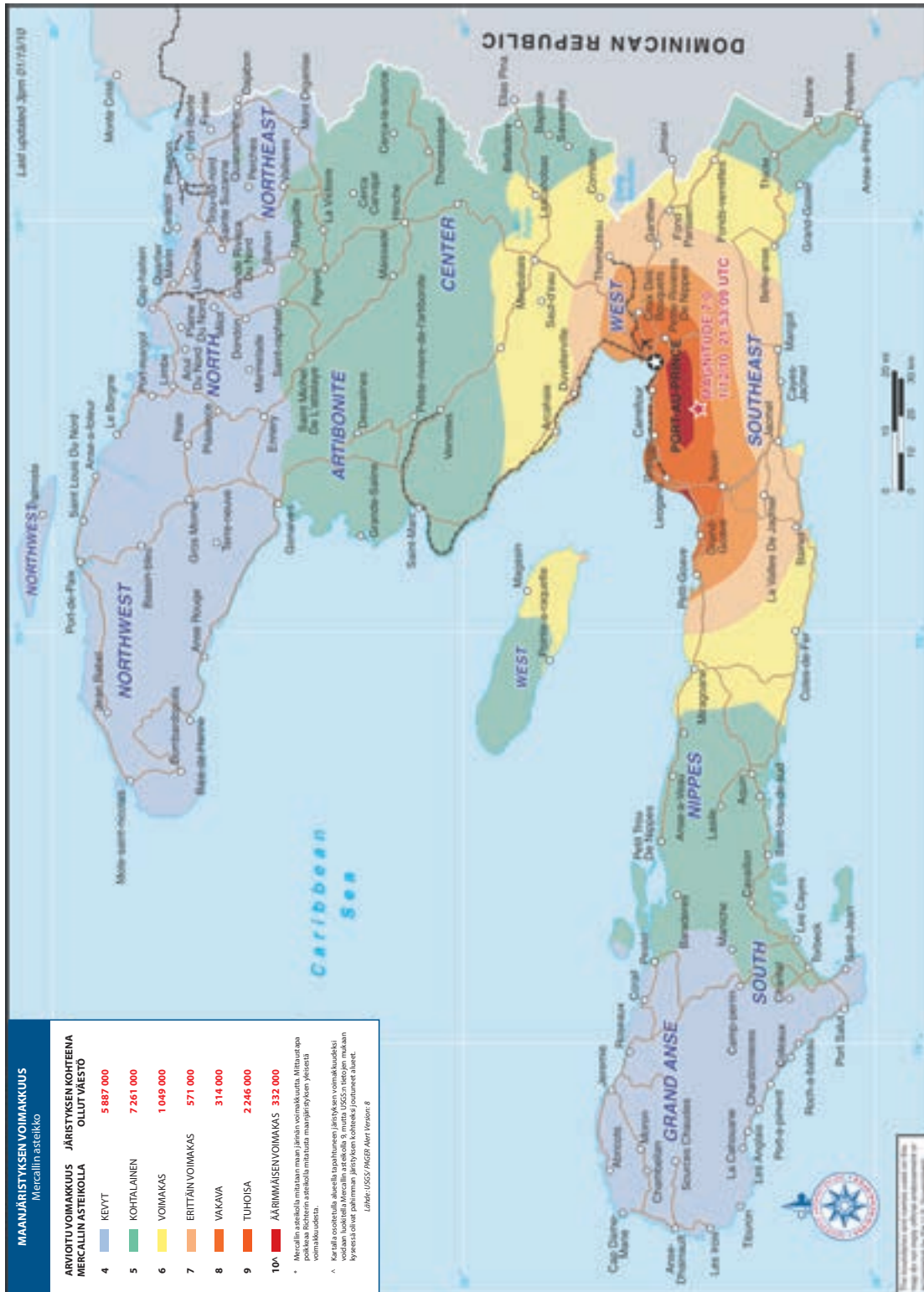
07

Osa virkamiehistä palasi Haitiin muutamaa viikkoa myöhemmin, mutta joutoviroissa tapahtui useita muutoksia ja edustusto toimi pitkiä aikoja ilman päällikköä, mikä heikensi edustuston toimintavalmiuksia huomattavasti erittäin pitkän ajan.

- 8 Maanjäristys aiheutti 12. tammikuuta 2010 tuhoa Port-au-PrinCen, Léogänen ja Jacmelin kaupungeissa vahingoittaen satamaa, lentokenttää ja pääteitä.
- 9 YK:n järjestöjen välisen pysyvän komitean reaaliaikainen arviointi Haitissa: kolme kuukautta maanjäristyksen jälkeen, 31.8.2010.
- 10 *Post Disaster Needs Assessment* (katastrofin jälkeinen tarvearviointi) (maaliskuu 2010).
- 11 Hallituksen arvioiden mukaan 105 000 taloa tuhoutui, 208 000 taloa vaurioitui ja 60 prosenttia Port-au-PrinCen ja sen lähialueiden sairaaloista tuhoutui. Lisäksi tuhoutui 5 000 koulua. Maanjäristyksen kohteeksi joutui noin kolme miljoonaa henkeä. Maanjäristyksen aiheuttamien kustannusten kokonaismääräksi on arvioitu 7,8 miljardia Yhdysvaltain dollaria, joka vastaa Haitin bruttokansantuotetta vuonna 2009.
- 12 Bruttokansantuote oli kasvanut suhteellisen vakaasti vuosina 2005–2009, mutta maanjäristyksen seurauksena se laski 5,4 prosentilla.

Kartta

12. tammikuuta 2010 tapahtuneen maanjäristyksen kohteena ollut alue



Lähde: Yhdysvaltain kansainvälinen kehitysvirasto (USAID).

Kunnostaminen oli kansainvälisestä avusta huolimatta haasteellista

08

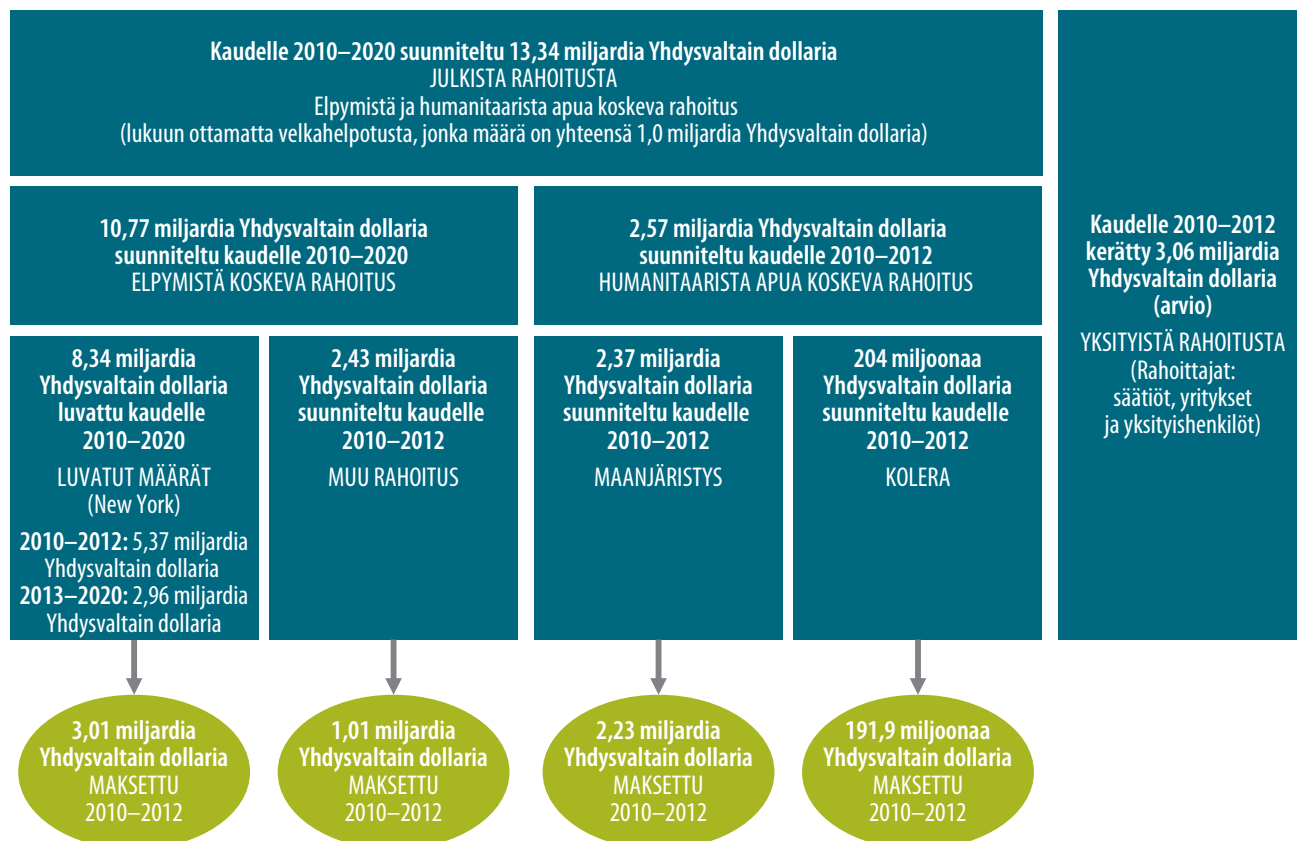
Välittömästi katastrofin jälkeen useat sadat kansainväliset organisaatiot, maat ja yksityishenkilöt eri puolilta maailmaa toimittivat apua kiireellisten humanitaaristen tarpeiden täyttämiseksi¹³. YK:n humanitaaristen asioiden koordinoinnista vastaava toimisto

(OCHA) esitti pikavetoomuksen, jonka avulla kerättiin 575 miljoonaa Yhdysvaltain dollaria 72 tunnissa. Vuoden 2012 loppuun mennessä julkisen sektorin rahoittajat olivat maksaneet 2,23 miljardia Yhdysvaltain dollaria humanitaarisena apuna ja 192 miljoonaa Yhdysvaltain dollaria koleran torjuntatoimiin (ks. allaoleva **kaavio**). Lisäksi yksityiset lahjoittajat maksoivat YK:n järjestöille ja valtioista riippumattomille järjestöille arviolta kolme miljardia Yhdysvaltain dollaria¹⁴.

- 13 Haitissa pitkään toimineet kansainväliset järjestöt (Punainen Risti ja suuret valtioista riippumattomat järjestöt) pystyivät antamaan välitöntä apua ja toukokuuhun 2010 mennessä humanitaarista apua oli antanut yli 1 000 kansainvälistä järjestöä.
- 14 Erikoislähettilään toimisto Haitissa – keskeiset tiedot joulukuulta 2012.

Kaavio

Haitin tukemiseen vuoden 2012 joulukuuhun mennessä kerätyt ja maksetut varat



Lähde: Eriyslähettillään toimisto Haitissa rahoittajien raportoinnin ja saatavilla olleiden julkisten tietojen perusteella.

09

Mobilisoidakseen maan jälleennrakennusta ja kehittämistä koskevan kansainvälisen tuen YK järjesti New Yorkissa 31. maaliskuuta 2010 Haitin uutta tulevaisuutta käsittelevän kansainvälisten rahoittajien konferenssin ("Towards a New Future for Haiti"). Rahoittajat sopivat tukevansa hallituksen laatimaa Haitin jälleennrakentamista ja kehittämistä koskevaa kansallista toimintasuunnitelmaa¹⁵ ja antavansa tukea keskipitkän ja pitkän aikavälin jälleennrakennukseen; tavoitteena oli, että uudisrakennukset olisivat aiempaa rakennuskantaa parempia¹⁶. Konferenssissa 55 rahoittajaa lupasi maksaa yhteensä 5,37 miljardia Yhdysvaltain dollaria kaudella 2010–2012 ja 2,96 miljardia Yhdysvaltain dollaria vuonna 2013 ja sen jälkeen. Lisäksi useat maat antoivat Haitille anteeksi velkoja yhteensä miljardin Yhdysvaltain dollarin edestä¹⁷.

10

Euroopan unioni (EU) oli pääasiallinen rahoittaja. Sen lupaaman kertaluonteisen avun määrä oli 1,23 miljardia euroa. Määrään sisältyivät maan jälleennrakennukseen ja kehittämiseen luvatut määrät komissiolta (460 miljoonaa euroa)¹⁸, 18 jäsenvaltiolta ja Euroopan investointipankilta¹⁹. Komissio antoi humanitaarista apua myös humanitaarisen avun ja pelastuspalveluasioiden pääosaston (ECHO) kautta. Kaudella 2010–2013 ECHO antoi tukea yhteensä 232 miljoonaa euroa²⁰.

11

Mittavasta taloudellisesta avusta ja kansainvälisistä toimista huolimatta maalla on yhä suuria haasteita. Raunioiden raivaukseen kului aivan liian pitkä aika, mikä vaikutti muiden tekijöiden ohessa jälleennrakennusvauhtiin²¹. Arviolta 210 000 henkeä asui telttaleireillä vielä vuoden 2013 lopussa eikä yhdenkään tuhoutuneen ministeriö-rakennuksen jälleennrakennustöitä ollut saatu täysin valmiiksi. Elpymistä hidastavat rakenteelliset ongelmat, joista maa kärsi jo ennen vuotta 2010. Julkishallinto on liki toimintakyvytön, mikä muodostaa yhä keskeisen haasteen palveluiden toimittamiselle esimerkiksi terveydenhuollon, koulutuksen, vesihuollon sekä sanitaation aloilla. Heikko julkistalouden hallinto vaikeuttaa resurssien käytön optimointia sekä petosten ja lahjonnan estämistä. Maarekisterin puuttuminen johtaa maariitoihin ja hidastaa jälleennrakennusprosessia. Maatalousalan äärimmäinen haavoittuvuus usein toistuville luonnonkatastrofeille sekä investointien puute vaarantavat elintarviketuotannon²².

- 15 *Plan d'Action pour le Relèvement et le Développement National d'Haiti*, PARDH.
- 16 Suunnitelman tavoitteena ei ollut pelkästään maanjäristystä edeltäneen tilanteen palauttaminen, vaan tarkoituksena oli hyödyntää jälleennrakennusmahdollisuutta siten, että epävakauden aiempiin ja nykyisiin pääsyihin puututaan.
- 17 Kyseessä olivat esimerkiksi seuraavat maat: Belgia, Saksa, Irlanti, Ranska, Italia, Alankomaat, Suomi ja Ruotsi.
- 18 Luvattua määrää, joka koostui lähinnä EKR:n varoista, nostettiin myöhemmin 522 miljoonaan euroon.
- 19 Luvatut määrät maittain/toimielimittäin: http://www.lessonsfromhaiti.org/download/International_Assistance/5-ny-pledge-total.pdf
- 20 *European Commission's humanitarian aid and civil protection response in Haiti - Two years after the earthquake (2012)*; ECHO Factsheet Haiti – huhtikuu 2013.
- 21 Ks. esimerkiksi "From Relief to Recovery: Supporting good governance in post-earthquake Haiti", Oxfam 2011. Yksi keskeisistä kriittisistä kysymyksistä oli raunioiden raivausprosessin hitaus.
- 22 Haiti joutui vuosina 1996–2010 useiden katastrofien kohteeksi, joten maassa vallitsi pitkittynyt kriisitilanne jo ennen maanjäristystä; väestöstä 57 prosenttia oli aliravittuja.

Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa

12

Tilintarkastustuomioistuon tutki, oliko EU:n kunnostusapu Haitille suunniteltu ja pantu täytäntöön hyvin. Tarkastuksessa painotettiin kolmea keskeistä kysymystä:

- a) Puuttuiko komissio ensisijaisiin kunnostustarpeisiin?
- b) Varmistiko komissio hätäavun, kunnostustoimien ja kehitysyhteistyön niveltämisen?
- c) Varmistiko komissio EU:n antaman kunnostusavun vaikuttavan täytäntöönpanon?

13

Tarkastus kattoi Haitille vuosina 2010–2013 suunnatun tuen, josta vastasivat ECHO, kehitys- ja yhteistyöpääosasto (EuropeAid) sekä ulkopolitiikan välineiden hallinto.

14

Tarkastus toimitettiin toukokuun ja marraskuun 2013 välisenä aikana ja sen yhteydessä

- a) käytiin läpi kymmenennen EKR:n maakohtainen yhteistyöstrategia ja muita keskeisiä toimintapoliittisia asiakirjoja
- b) haastateltiin komission ja Euroopan ulkosuhdehallinnon virkamiehiä Brysselissä

- c) tehtiin 26. elokuuta ja 6. syyskuuta 2013 välisenä aikana Haittiin tarkastuskäynti, jonka yhteydessä haastateltiin EU:n edustuston henkilöstöä, Haitin viranomaisten edustajia, pääasiallisia kansainvälisiä kehitysyhteistyökumppaneita, valtioista riippumattomia järjestöjä ja kansalaisjärjestöjä. Lisäksi tarkastettiin hankkeita paikan päällä.

15

Tarkastuksessa käytiin läpi 13 EU:n rahoittamaa ohjelmaa, joiden avulla pyrittiin antamaan kunnostusapua ja katastrofiriskiä alentavaa apua (ks. *liite I*). Taloudellisesti arvioituna otos kattaa noin kaksi kolmasosaa sitoumuksista, joita komissio teki mainituilla kahdella alalla²³. ECHOn rahoittamat seitsemän ohjelmaa koskivat asuinrakennuksia (suojia), vesihuoltoa, sanitaatiota, katastrofivalmiuksia ja elintarvikehuoltoa Port-au-Princessä, Petit-Goâvessa, Léogânessa ja Jacmelissa. EuropeAidin rahoittamat kolme ohjelmaa koskivat suoraa talousarviotukea, asuinalueiden jälleenrakennusta sekä elintarviketurvan parantamista Artiboniten alueella. Ulkopolitiikan välineiden hallinnon kolmen ohjelman tarkoituksena oli Haitin hallinnon kriisivalmiuksien palauttaminen.

16

Tarkastuksessa keskityttiin arvioimaan ohjelmien tarkoituksenmukaisuutta, rakennetta ja tuotoksia, jotka pisteytettiin komission tulosperusteiseen seurantajärjestelmään perustuvan menetelmän avulla relevanttien kriteereiden perusteella (ks. *liite II* ja *liite III*)²⁴.

23 Helmikuun 2010 ja joulukuun 2012 välisenä aikana komissio satoi 202 miljoonaa euroa kunnostamiseen ja katastrofiriskin vähentämiseen. Otokseen poimitujen ohjelmien yhteisarvo oli 141 miljoonaa euroa. Tästä määrästä oli 31. joulukuuta 2013 mennessä maksettu 81,1 miljoonaa euroa (ks. *liite III*).

24 Huomautuksissa viitataan ohjelmiin *liitteissä I ja III* olevan numeroinnin mukaisesti.

Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa

17

Tarkastuksen valmistelun yhteydessä tarkastajat ottivat huomioon standardit, ohjeet ja hyvät käytännöt, joiden laadinnasta vastasi INTOSAI:n työryhmä, joka käsittelee suuronnettomuuksien yhteydessä annettavaan apuun liittyviä tilivelvollisuuskysymyksiä ja tarkastuksia²⁵. Tarkastajat kiinnittivät erityistä huomiota katastrofiriskin vähentämistä koskevan tuen tarkastukseen liittyvään ISSAI-standardiin 5510 ja katastrofien yhteydessä annettavan tuen tarkastukseen liittyvään ISSAI-standardiin 5520. Näin pyrittiin hankkimaan riittävästi tietoa katastrofin hallintasyklistä, yksilöimään katastrofiavun hallinnointiin liittyvät riskit ja suunnittelemaan tarkastusohjelma.

25 Katastrofiapua koskeviin tarkastuksiin liittyvät 5500-sarjan ISSAI-standardit julkaistiin lokakuussa 2013 (ks. www.issai.org).

Komissio puuttui ensisijaisiin kunnostustarpeisiin

18

Tilintarkastustuomioistuin tutki, oliko komissio yksilöinyt selkeästi kunnostustarpeet, perustanut vakaan yhteistyöstrategian ja varmistanut toimien kunnollisen koordinoinnin ja työnjaon muiden pääasiallisten toimijoiden kanssa.

Kunnostustarpeet yksilöitiin hyvin

19

EU antoi maanjäristyksen jälkeen kunnostusapua asianmukaisen tarvearvioinnin perusteella. Arviointi suoritettiin asiantuntijoiden, pääasiallisten rahoittajien ja Haitin hallituksen yhteistyönä. ECHOn asiantuntijat suorittivat välittömästi maanjäristyksen jälkeen alustavan monialaisen tarvearvioinnin. Tammikuun 2010 lopussa komission, Belgian, Ranskan ja Espanjan yhteinen asiantuntijatiimi arvioi tarpeita infrastruktuurin, julkistalouden hallinnon, hallintojärjestelmän, oikeuslaitoksen, turvallisuuden ja sosiaalipalveluiden (erityisesti koulutus) aloilla.

20

Komissio tuki myös katastrofiavun arviointimenettelyä²⁶, jonka avulla pyrittiin luomaan puitteet kehitykselle ja kasvulle²⁷. Arviointi muodosti perustan kansalliselle jälleenrakentamisen ja kehittämisen toimintasuunnitelmalle, jonka Haitin hallitus esitteli 31. maaliskuuta 2010 New Yorkin kansainvälisessä konferenssissa.

21

Pääasialliset kunnostustarpeet koskivat asuinrakennusten ja kaupunkien kunnostamista sekä vesi-, sanitaatio- ja

hygienia-alaa, terveysasioita, elintarviketurvaa ja koulutusta. Tukea tarvittiin myös hallintojärjestelmän ja julkistalouden hallinnon tukemiseen sekä hallinnon lujittamiseen siten, että se pystyisi kehittämään järjestelmät ja toimintapolitiikat, joiden avulla kyettäisiin varmistamaan peruspalveluiden asianmukainen ja kestävä toimittaminen. Julkiset resurssit olivat vähäiset, joten talousarviotukea pidettiin ratkaisevana sen kannalta, että olennaiset valtion toiminnot kyettäisiin käynnistämään ja elvyttämään katastrofia seuranneessa erittäin hauraassa tilanteessa. Viranomaiset ja talouspolitiikan hallinnon tukemiseen osallistuneet rahoittajat laati-ivat arvion julkistalouden hallinnon puutteista sekä ensisijaiset toimenpiteet käsittävän toimintasuunnitelman²⁸.

Kunnostamiseen tarkoitettu EU:n tuki pohjautui vakaan strategiaan

22

Komissio tarkisti Haitia koskevan kymmenennen EKR:n yhteistyöstrategiaa edellä mainittujen arviointien perusteella ja Haitin valtion pyynnöstä²⁹. Tarkistetun yhteistyöstrategian tavoitteena oli jatkaa pitkän aikavälin sosioekonominen kehityksen tukemista köyhyyden poistamista silmällä pitäen siten, että samalla vastataan myös maanjäristyksen jälkeisiin kunnostustarpeisiin. Tuen kohteena olivat alun perin suunnitellut alat (infrastruktuuri, hallintojärjestelmä ja talousarviotuki), mutta taloudellisen tuen määrää nostettiin huomattavasti. Ohjelmoitavan avun (A-määrärahat) osuutta nostettiin 100 miljoonalla eurola, jolloin kokonaismääräksi tuli 391 miljoonaa euroa, ja odottamattomia tapahtumia kuten hätätilanteita koskevaa apua (B-määrärahat) nostettiin 13,6 miljoonasta eurosta 73,6 miljoonaan euroon. Ohjelmoitavaa apua koskevia alokohtaisia rahoitusosuuksia tarkistettiin **taulukossa** kuvatulla tavalla.

- 26 Katastrofiavun arviointimenettelyä rahoitettiin katastrofiriskin vähentämistä koskevan rahaston (Global Facility for Disaster Reduction, GFDRR) avulla; taloudellista tukea tarjosivat komissio sekä Australia, Luxemburg, Norja, Ruotsi ja Sveitsi. Arviointiin osallistui noin 250 kansallista ja kansainvälistä asiantuntijaa sekä valtioista riippumattomien järjestöjen ja Haitin kansalaisyhteiskunnan edustajaa. Arviointi kattoi kahdeksan alaa: hallintojärjestelmä, tuotanto, sosiaalialat, infrastruktuuri, alueellinen kehitys, ympäristö ja katastrofiriskin hallinta. Lisäksi arvioitiin monialaisia aihealueita, joihin liittyi sukupuoli- ja nuorisokysymyksiä sekä heikossa asemassa olevia väestönosia koskevia kysymyksiä.
- 27 Asiantuntijat katsoivat, että tarve olisi kolmen vuoden aikana 11,5 miljardia Yhdysvaltain dollaria: 50 prosenttia sosiaalialoille, 17 prosenttia infrastruktuuriin, 15 prosenttia ympäristöön sekä riskin- ja katastrofinhallintaan, ja loput eri tuotannonaloille, hallintojärjestelmään ja monialaisiin kohteisiin (sukupuoli- ja nuorisokysymyksiin sekä heikossa asemassa olevia väestönosia koskeviin kysymyksiin perustuva tuki).
- 28 Talousarviotukea antavat rahoittajat sopivat toukokuussa 2010 koordinoitiryhmässä (*"Cadre de Partenariat pour l'Appui Budgétaire"*, perustettu 27.2.2009) ensisijaiset toimenpiteet käsittävästä toimintasuunnitelmasta, jonka tavoitteena oli varainhoidon valvonnan parantaminen ja uudistusten käynnistäminen. Lisäksi sovittiin yleisestä indikaattorimatriisista, jonka avulla arvioitaisiin asianomaisilla aloilla tapahtuvaa edistystä.
- 29 Hallitus toivoi, että alkuperäisen kymmenennen EKR:n yhteistyöstrategian yleissuuntaa pidettäisiin entisellään. Strategia oli yhä olennainen pitkän aikavälin kehityksen tukemisen kannalta. Suurin osa rahoittajista keskitti toimensa maanjäristyksen välittömänä kohteena olleelle alueelle, mutta myös maan muiden alueiden tukemisen jatkamista pidettiin ratkaisevan tärkeänä.

Maanjäristyksen jälkeen annetun kymmenennen EKR:n ohjelmoitavan avun tarkistettut alakohtaiset rahoitusosuudet

(miljoonaa euroa)

Ala	Alkuperäiset rahoitusosuudet	Tarkistettut osuudet
Painopistealat	259	349
Infrastruktuuri	175	245
Hallintojärjestelmä	36	27
Suora talousarviotuki	48	77
Muut	32	35
Varaus	0	7
KAIKKI YHTEENSÄ	291	391

Lähde: maakohtainen strategia-asiakirja/maaohjelma 2008–2013 ja tarkistettu maakohtainen strategia-asiakirja/maaohjelma 2011–2013.

23

Infrastruktuurin osalta tiestö oli yhä EU:n tuen pääasiallisena kohteena, mutta tuen kohteeksi lisättiin kau-punkien jälleenrakentaminen (asuin-rakennukset mukaan lukien) Haitin jälleenrakentamista ja kehittämistä koskevan kansallisen toimintasuunnitelman mukaisesti. Hallintojärjestelmää koskevan tuen osalta säilytettiin hajauttamista ja valtion toimintavalmiuksien lujittamista koskeva tuki, mutta painopistealoiksi lisättiin maarekisterijärjestelmän kehittäminen ja katastrofiriskin vähentäminen. Suoraa talousarviotukea lisäämällä pyrittiin elvyttämään julkiset palvelut, käynnistämään jälleenrakennusohjelma sekä tukemaan kehitys- ja kasvustrategioita talouspolitiikan hallintouudistusten avulla. Myös elintarvikkeita ja maataloutta sekä katastrofiriskin vähentämistä koskevan EU:n suoran talousarviotuen avulla³⁰ ohjattiin käyttöön huomattava määrä rahoitusta (43,6 miljoonaa euroa).

24

Tilintarkastustuomioistuimen tutkimat ohjelmat vastasivat yleisesti ottaen komission hyväksymää strategiaa. Komission tukemien alojen erityistarpeita arvioitiin asianmukaisesti yksittäisten ohjelmien suunnitteluvaiheessa (ks. *liite III*, Merkityksellisyys).

30 Maatalousalalla asetettiin vuosina 2011 ja 2012 käyttöön huomattava määrä rahoitusta elintarviketurvaohjelmien ja elintarvikerahoitusvälineen avulla (yhteensä 23,6 miljoonaa euroa) ja vuosituhannen kehitystavoitetta koskevan aloitteen kautta (20 miljoonaa euroa elintarviketurvan parantamiseen). Katastrofivalmiutta tuettiin DIPECHO-ohjelmien, vakautusvälineen ja EU:n jäsenvaltioiden avulla.

Komission ja muiden pääasiallisten rahoittajien välinen työnjako oli asianmukainen, mutta koordinointi takkusi täytäntöönpanovaiheessa

25

Haiti valittiin EU:n yhteisen ohjelmasuunnittelun pilottimaaksi (ks. **laatikko 2**) kymmenennen EKR:n yhteydessä. Kuten edellä tuotiin esille, komissio laati myös kymmenennen EKR:n yhteistyöstrategian tarkistuksen koordinoitusti Haitissa toimivien EU:n jäsenvaltioiden (Saksa, Ranska ja Espanja) ja muiden pääasiallisten rahoittajien kanssa. Menettely mahdollisti vaikeuttavan työnjaon. Ranska ja Espanja toimivat lähinnä maan eteläosassa ja Yhdysvallat maan pohjoisosassa, joten EU:n tuki keskitettiin maan keskiosassa sijaitsevalle Artiboniten alueelle. Port-au-Prince ja muut maanjäristyksen kohteeksi joutuneet kaupungit jaettiin lisäksi alueisiin, joilla toimivat yksittäiset rahoittajat ja niiden yhteistyökumppaneina olevat täytäntöönpanosta vastaavat tahot.

26

Päivittäinen koordinointi komission ja muiden rahoittajien välillä oli kuitenkin vaikeaa ohjelmien täytäntöönpanovaiheessa:

- a) OCHAN humanitaarisen avun koordinoitumekanismiin³¹, jonka toimintaan ECHO aktiivisesti osallistui, vaikuttavuus oli rajallista. Pääsyyinä tähän oli mekanismin monimutkaisuus, toimintamene-
telmiltään erilaisten humanitaaristen avunantajien erittäin suuri määrä, joidenkin rahoittajamaiden yhteistyöhaluttomuus, kieliongelmat³² sekä se, että kokoukset järjestettiin YK:n sotilastukikohdassa³³. Lisäksi eri alojen välinen koordinointi työryhmien välillä oli heikkoa, koska strategisesti ajattelevat ja välittäjätaitoiset koordinaattorit puuttuivat³⁴.

31 Koordinoitumekanismi perustui alakohtaisiin työryhmiin, joita kutsuttiin "klustereiksi". Klusterit ovat kansainvälisten toimijoiden, kansallis- ja paikallisviranomaisten ja kansalaisyhteiskunnan välisiä yhteistyökumppanuuksia. Niitä luotiin, kun tietyllä alalla ilmeni selkeitä humanitaarisia tarpeita, aloilla oli lukuisia eri toimijoita ja kansalliset viranomaiset tarvitsivat koordinoitua tukea. Vuoteen 2012 saakka toiminnassa oli 11 klusteria. Sen jälkeen seitsemän klusterin toiminta on vähitellen lakkautettu osittain kehittämisvaiheeseen siirtymisen takia, mutta myös siksi, että maassa humanitaarisiin toimiin käytettävissä olevien taloudellisten resurssien määrässä tapahtui jyrkkä lasku.

32 Monet kokoukset pidettiin ja niitä koskeva dokumentaatio laadittiin englanniksi. Tilanne rajoitti paikallisten valtiosta riippumattomien järjestöjen osallistumista.

33 Jotkin järjestöt eivät tulleet sotilastukikohdan tiloihin ideologisista syistä; joitakin, lähinnä pienempiä paikallisia valtioista riippumattomia järjestöjä ei puolestaan päästetty sisään. Tilat olivat liian täynnä ja tietyistä kysymyksistä oli vaikea päästä yhteisymmärrykseen.

34 "Evaluation of OCHA Response to the Haiti Earthquake", 2011, s. 10 ja s. 11 (<http://hhi.harvard.edu/sites/default/files/In%20Line%20Images/programs%20-%20hum%20effectiveness%20-%20earthquake%20-%20evaluation.pdf>).

EU:n yhteinen ohjelmasuunnittelu

EU:n yhteisen ohjelmasuunnittelun tavoitteena on koordinoida rahoittajien työtä tuen kohteena olevassa maassa yhteisen tukikehyksen avulla siten, että kukin rahoittaja keskittyy omiin vahvuksiinsa. Menettelyn avulla on mahdollista vähentää tuen hajanaisuutta ja lisätä sitoutumista, toimien linjaamista ja harmonisointia siten, että EU:n työn profiilia kyetään kohottamaan ja eurooppalaiset rahoittajat esiintyvät yhtenäisenä rintamana.

Lähde: EU:n komissio, *Joint Multi-annual Programming*, loppukertomus (2010).

- b) Kehitysavun koordinoitimekanismit, jotka olivat olemassa ennen maanjäristystä, ovat niin ikään monimutkaisia ja niihin osallistuu lukuisia eri sidosryhmiä (hallitus, rahoittajia, kansainvälisiä valtioista riippumattomia järjestöjä, YK:n järjestöjä jne.), joilla oli erilaiset tehtäväalueet³⁵. Pääasialliset kansainväliset rahoittajat kuuluivat 12 rahoittajan ryhmään (G12). Alakohtaiset koordinoitimekanismit olivat hyödyllisiä työnjaon ja tiedonvaihdon kannalta, mutta ne eivät johtaneet koordinoituihin toimiin tai alakohtaisten toimintapolitiikkojen luomiseen³⁶.
- c) Kansallisen hallinnon romahtaneiden institutionaalisten valmiuksien, hallituksen hitaan päätöksenteon, puutteellisen viestinnän, kansalaisyhteiskunnan rajallisen toimiiin osallistumisen ja johtajuustaitojen puuttumisen takia Haitin väliaikainen jälleenrakennuskomissio (ks. **laatikko 3**) ei kyennyt koordinoimaan³⁷ vaikuttavasti rahoittajien tukea, jonka määrä oli kasvanut huomattavasti maanjäristyksen jälkeen. Marraskuussa 2012 hallitus, YK ja G12-ryhmä käynnistivät uuden koordinoitijärjestelmän

(*"Cadre de Coordination de l'Aide Externe au Développement d'Haiti"*³⁸ eli CAED), jonka tarkoituksena oli siirtää avun koordinoinnin johtaminen Haitin viranomaisille. CAED ei kuitenkaan kyennyt vielä tarjoamaan strategista ohjausta jälleenrakennustoimiin liittyvän kansainvälisen tuen osalta³⁹.

27

Talousarviotukea antavat rahoittajat sopivat toukokuussa 2010 koordinoitiryhmässä⁴⁰ ensisijaiset toimenpiteet käsittävästä toimintasuunnitelmasta⁴¹, jonka tavoitteena oli varainhoidon valvonnan parantaminen ja uudistusten käynnistäminen. Lisäksi sovittiin yleisestä indikaattorimatriisista, jonka avulla arvioitaisiin saavutettavaa edistymistä⁴². Yhteinen arviointi mahdollisti myös sen, että eri osapuolten ohjelmiin sisältyvän teknisen avun osa-alueet kyettiin mukauttamaan toimintaan siten, että ne täydensivät toisiaan. Rohkaisevat näkymät koordinoitidusta seurannasta kansallisten viranomaisten kanssa käytävästä toimintapolitiittisesta vuoropuhelusta hiipuivat kuitenkin vähitellen täytäntöönpanon edetessä (ks. kohta 63).

- 35 YK:n järjestöjen välisen pysyvän komitean reaaliaikainen arviointi Haitissa: kolme kuukautta maanjäristyksen jälkeen (2010).
- 36 Erityislähettilään toimisto Haitissa: *"Has Aid Changed? Channelling assistance to Haiti before and after the earthquake"*, kesäkuu 2011, s. 8 (http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/has_aid_changed_en.pdf).
- 37 Ks. esimerkiksi *"L'aide française à Haïti après le séisme du 12 janvier 2010"*, Cour des comptes (tammikuu 2013), ja *"From Relief to Recovery: Supporting good governance in post-earthquake Haiti"*, Oxfam 2011.
- 38 Haitin kehittämistä koskevan ulkoisen tuen koordinoitikehys.
- 39 CAED:n kokoukset olivat epäsäännöllisiä ja alakohtaisten työryhmien tehtäväkuvaukset olivat tilintarkastustuomioistuinten tarkastuskäynnin aikaan vielä laadintavaiheessa.
- 40 Talousarviotukea koskeva yhteistyökumppanuus (*"Cadre de Partenariat pour l'Appui Budgétaire"*, CPAB) perustettiin virallisesti 27.2.2009 ja toimintaa johti valtiovarainministeri.
- 41 Perustana olivat etenkin Kansainvälisen valuuttarahaston vuonna 2009 suorittaman tarkistuksen pohjalta antamat suositukset, jotka koskivat Maailmanpankin julkistalouden ja taloudellisen vastuun tarkastusta vuodelta 2007.
- 42 Erityisesti suoran talousarviotuen yleiset ehdot, jotka koskevat riittävää edistymistä i) makrotaloudellista vakautta koskevan toimintakehyksen kehittämisessä, ii) julkistalouden hallinnoinnin parantamiseen tähtäävässä uudistuksessa ja iii) elpymis- ja kehittämisstrategioiden täytäntöönpanossa.

Haitin väliaikainen jälleenrakennuskomissio

Haitin väliaikaisen jälleenrakennuskomission perustamisesta ilmoitettiin New Yorkissa järjestetyssä Haitin uutta tulevaisuutta käsitelleessä rahoittajien kansainvälisessä konferenssissa (*"Towards a New Future for Haiti"*). Jälleenrakennuskomissio perustettiin virallisesti huhtikuussa 2010. Sen toiminta-ajaksi määritettiin 18 kuukautta. Jälleenrakennuskomission tehtävänä oli valvoa jälleenrakentamista ja kehittämistä koskevan kansallisen toimintasuunnitelman täytäntöönpanoa ja hallinnoida valtion sekä kansainvälisen yhteisön Haitin jälleenrakennusrahastoon keräämiä varoja. Jälleenrakennuskomission puheenjohtajina toimivat Haitin pääministeri ja Yhdysvaltain entinen presidentti Bill Clinton.

Komission yrityksistä huolimatta hätäavun, kunnostustoimien ja kehitysyhteistyön niveltäminen ei toteutunut riittävästi hyvin

28

Tilintarkastustuomioistuin tarkasti, i) käyttikö komissio eri välineitä joustavasti, ii) koordinoiko komissio ECHOn ja EuropeAidin toimia hyvin, ja iii) pyrki komissio hätäavun, kunnostustoimien ja kehitysyhteistyön niveltämiseen EU:n kunnostusohjelmien suunnittelussa ja täytäntöönpanossa.

29

EU:n Haitille maanjäristyksen jälkeen ohjaaman tuen pääasialliset tavoitteet koskivat hätäavun antamista, vahingoittuneen infrastruktuurin kunnostamista ja olennaisten julkisen palvelun toimintojen sekä kestävä kehityksen edellytysten luomista. Hätäavun, kunnostustoimien ja kehitysyhteistyön niveltäminen muodosti näin ollen strategisen kysymyksen EU:n ja Haitin väliselle yhteistyölle vuoden 2010 katastrofia seuranneen ajanjakson aikana (ks. **laatikko 4**).

Komissio käytti eri välineitä joustavasti

30

EuropeAidin ohjelmasuunnittelun ja ohjelmien valmistelun yhteydessä käydään keskustelua kansallisten viranomaisten kanssa ja koordinoidaan toimia muiden rahoittajien kanssa. Kun otetaan huomioon, että komission ja Euroopan ulkosuhdehallinnon on huolehdittava mittavasta valmistelutyöstä, prosessin avulla ei ole mahdollista puuttua kriisitilanteissa nopeasti muuttuviin tarpeisiin. Kymmenennen EKR:n tarkistetun yhteistyöstrategian virallinen hyväksyminen maanjäristyksen jälkeen kesti kaksi vuotta⁴³, mutta strategian yleissuunta määritettiin suhteellisen nopeasti, minkä myötä kunnostusohjelmien käynnistämiseksi oli mahdollista lyhentää.

43 Tarkistettu maakohtainen strategia-asiakirja allekirjoitettiin maaliskuussa 2012.

Hätäavun, kunnostustoimien ja kehitysyhteistyön niveltäminen

Hätäavun tarkoituksena on tarjota kiireellistä humanitaarista apua lyhyellä aikavälillä ja säästää sekä suojella ihmishenkiä luonnonkatastrofeista tai väkivaltaisista konflikteista aiheutuissa erittäin vaikeissa tilanteissa. Kunnostustoimet ovat prosesseja, joiden avulla on tarkoitus vaiheittain korvata hätäapu ja vakauttaa taloudellinen ja yhteiskunnallinen tilanne auttamalla katastrofin uhreja infrastruktuurien jälleenrakentamisessa, palveluiden parantamisessa ja instituutioiden lujittamisessa siten, että on mahdollista siirtyä asianmukaisesti kehitysyhteistyöhön. Hätäavun, kunnostustoimien ja kehitysyhteistyön niveltäminen kattaa toimenpiteet ja tukitoimet, joiden tarkoituksena on korvata vallitsevat puutteet ja/tai tukea lyhyen ja pitkän aikavälin tuen välisiä synergioita.

Lähde: KOM(96) 153 lopullinen, 30. huhtikuuta 1996: Avustuksen, kunnostuksen ja kehityksen yhdistämisestä (LRRD); KOM(2001) 153 lopullinen, 23. huhtikuuta 2001: Hätäavun, kunnostustoimien ja kehitysyhteistyön niveltämisen arviointia; COM(2012) 586 final, 30. lokakuuta 2012: EU:n lähestymistapa: selviytymiskyvyn kehittäminen hyödyntämällä ruokaturvakriiseistä saatuja kokemuksia.

31

EuropeAidin ohessa kunnostustoi-
miin osallistui myös ECHO. Vuonna
2010 ECHOn antama humanitaarinen
apu ohjattiin kiireellisiin tarpeisiin
(raunioiden raivaus, muovilevy-suojista
rakennettujen leirien perustaminen,
veden rekkakuljetukset, sanitaatio ja
elintarvikkeiden jakelu kotimaansa
sisällä siirtymään joutuneille henkilöil-
le). ECHO jatkoi tuen antamista myös
vuosina 2011 ja 2012 hätäapuvaiheen
jälkeen. Tukeen sisältyi katastrofiris-
kin vähentäminen⁴⁴ ja sen yhteydessä
puututtiin ihmisten siirtymisen vaiku-
tuksiin⁴⁵ lähinnä rakentamalla tilapäis-
suoja, wc-tiloja ja sanitaatiojärjestel-
miä sekä järjestämällä käteistä rahaa
työstä -ohjelmia. ECHO vastasi toimista
lyhyen aikavälin kunnostusavun muo-
dossa. Tarkoituksena oli tarjota tukea
siihen saakka, kunnes kehitysyhteis-
työkumppaneiden toteuttamat pitkän
aikavälin kunnostushankkeet olivat
valmiita alkamaan⁴⁶.

32

Komissio käynnisti myös toiminnal-
taan joustavamman vakautusvälineen,
jonka hallinnoinnista vastasi ulko-
politiikan välineiden hallinto. Vakau-
tusvälineen tarkoituksena oli jatkaa
toimia katastrofivalmiuksien tukemista
koskevan ECHOn ohjelman (DIPECHO)
jälkeen. Tavoitteena oli helpottaa
siirtymistä kunnostamiseen ja kehittä-
miseen parantamalla väestön toiminta-
valmiuksia katastrofitilanteiden varalta
suureen yleisöön ja kouluihin kohdis-
tuvien mittavien tiedotuskampanjoi-
den, pienen mittakaavan lieventämis-
toimien ja vapaaehtoisille annettavan
pelastuspalvelukoulutuksen avulla⁴⁷.

Koordinointi ei ollut komis- siossa optimaalista

33

Komissio perusti kriisinhallintafoo-
rumin, joka koostui säännöllisistä
koordinointikokouksista EuropeAidin,
ECHOn, komission pääsihteeristön ja
EU:n jäsenvaltioiden välillä. Tarkoituk-
sena oli koordinoita EU:n toimia en-
simmäisinä maanjäristyksen jälkeisinä
viikkoina. ECHO ja EU:n edustusto kä-
vivät myös säännöllistä tiedonvaihtoa
(esim. maan sisällä leireille ja tilapäis-
suojiin siirrettyjen ihmisten tarpeista)
ja viestivät ulkopoliittikan välineiden
hallinnon kanssa DIPECHO-ohjelmasta.
Tarkoituksena oli varmistaa hyvät
yhteydet muihin katastrofiriskin vä-
hentämistoimiin. Maakohtaisen tiimin
kokouksia järjestettiin säännöllisesti
komission osastojen välillä⁴⁸. Mainitut
koordinointimekanismit helpottivat
tarpeiden arviointia ja painopisteiden
asianmukaista asettamista.

34

EuropeAidin toteuttamaa lähialueiden
jälleenrakennus- ja kehittämisoh-
jelmaa (ohjelma nro 9) laajennettiin
kattamaan myös muita Port-au-Princen
alueita. Varmistaakseen jatkuvuuden
aiempiin ECHOn hankkeisiin nähden
EuropeAid noudatti toimintaperiaatet-
ta "sama yhteistyökumppani samalla
alueella", jonka yhteydessä käytettiin
ECHOn yhteistyökumppaneita, jotka
olivat olleet paikan päällä tietyllä alu-
eella humanitaarisen avun vaiheessa.
Näin kyettiin hyödyntämään heidän
arvokasta taitotietoaan tietyssä ympä-
ristössä toimimisesta⁴⁹.

- 44 Yhteensä 5,5 miljoonaa euroa: kolme miljoonaa euroa Haitia koskevasta vuoden 2011 humanitaarisen avun täytäntöönpanosuunnitelmasta ja 2,5 miljoonaa euroa Karibian aluetta koskevasta DIPECHO-ohjelmasta, jota toteutettiin erillään maanjäristyksen jälkeen annetusta tuesta.
- 45 ECHOn vuonna 2012 antama tuki keskittyi ihmisten siirtymiseen (20,25 miljoonaa euroa), koleran torjuntaan (kolme miljoonaa euroa), trooppisen Isaac-myrskyn ja Sandy-pyörremyrskyn kaltaisten katastrofien seurauksena annettavaan tukeen (yhdeksän miljoonaa euroa) ja katastrofiriskien vähentämiseen (kaksi miljoonaa euroa).
- 46 Tämä vastaa kunnostusohjelmien nopeaa suunnittelua koskevaa suositusta nro 1, jonka tilintarkastustuomioistuin esitti erityiskertomuksessaan nro 6/2008. Kertomus koski Euroopan komission antamaa kunnostusapua hyökyaallon ja Mitch-pyörremyrskyn jälkeen (<http://eca.europa.eu>).
- 47 DIPECHOn tutkimus: "Lessons learned for an improved strategy and approach", Inspire Consortium, maaliskuu 2013, s. 11 ja s. 19 (http://ec.europa.eu/echo/files/policies/dipecho/reports/LL_improved_strategy_approach_March2013.pdf).
- 48 Toimien yhtenä tuloksena oli päätös jälleenrakennusohjelmien perustamisesta katastrofin kohteena olleiden alueiden lähialueilla.
- 49 Esim. valtioista riippumaton Concern Worldwide -järjestö pani täytäntöön vakautusvälineen avulla rahoitetun rauhanrakennushankkeen, jonka tarkoituksena oli vähentää aseellisia jengitappeluita Grand Ravinen slummialueella. Hankkeen jälkeen ECHO toteutti humanitaarisen avun tukitoimenpiteitä, minkä jälkeen olivat vuorossa EuropeAidin kanssa samalla alueella toteutetut kunnostus- ja parannustoimet.

35

Komission sisäisen tarkastuksen osasto kuitenkin korosti vuonna 2011, että ECHO:lla ja EuropeAidilla ei ollut hätäavun, kunnostustoimien ja kehitysyhteistyön niveltämisen osalta selkeää yhteistä maakohtaista strategiaa, jonka avulla olisi voitu saada aikaan paras mahdollinen synergia ja sujuva siirtyminen toimesta toimeen. Euroopan parlamentin talousarvion valvontavaliokunnan valtuuskunta kävi helmikuussa 2012 Haitissa ja totesi, että ECHOn ja EU:n edustuston välinen koordinointi ei ollut riittävää⁵⁰. Tilintarkastustuomioistuimen havaitsemat puutteet liittyivät lähinnä seuraaviin näkökohtiin:

a) ECHO toteuttaa lyhyen aikavälin ohjelmia, mutta EuropeAidin ohjelasuunnittelu ja ohjelmien valmistelu ovat aikaavieviä. Molemmat valitsivat joustavan lähestymistavan (ks. kohdat 30 ja 31), mutta ECHOn tuen päättymisen jälkeen kului useita kuukausia ennen kuin EuropeAidin rahoitus jälleenrakennusta ja lähialueiden kehittämistä varten saatiin käyttöön. Kentällä toteutettavat toimet

oli mahdollista kytkeä toisiinsa sulavasti ainoastaan täytäntöönpanokumppaneiden omarahoituksen ja motivaation turvin.

- b) Humanitaarisesta avusta ja kehittämistoimista vastaavilla yhteistyökumppaneilla – ECHO ja EU:n edustusto mukaan lukien – oli toisistaan poikkeavat näkemykset siitä, mikä lähestymistapa soveltuisi parhaiten asutustarpeisiin. EU:n edustuston ja lukuisien muiden tilintarkastustuomioistuimen haastatteleminen kehitysyhteistyökumppaneiden mukaan tilapäissuojien rakentaminen pysyvien asuinrakennusten sijasta kolme vuotta maanjäristyksen jälkeen ei ole kaikkein tehokkain toimintatapa, kun otetaan huomioon vallitseva tilanpuute. On myös olemassa suuri riski, että tilapäissuoja-alueet muuttuvat slummeiksi.
- c) ECHOn irtaantumisstrategia ja toimien siirtäminen EU:n edustustolle ei toteutunut virallisesti ja dokumentoidusti. Asianmukaista seurantaa ei täten kyetty varmistamaan.

50 Talousarvion valvontavaliokunnan valtuuskunnan käynti, 22.–26. helmikuuta 2012, Haiti, palautemuistio (http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/cont/dv/draftfeedbackreport_/draftfeedbackreport_en.pdf).

Kuva 1

Tilanpuute on keskeinen este kaupunkialueiden kunnostamiselle Haitissa



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

**Hätäavun, kunnostustoi-
mien ja kehitysyhteistyön
niveltäminen oli suunniteltu
huolella yksittäisten kunnos-
tusohjelmien osalta, mutta
käytännön toteutus oli välillä
hankalaa**

36

Tilintarkastustuomioistuimen tarkas-
tamat ohjelmat soveltuivat rakenteel-
taan humanitaarisen avun vaiheen ja
kunnostusvaiheen niveltämiseen ja
kestävän kehityksen edellytysten luo-
miseen. Toimien avulla pyrittiin palaut-
tamaan julkisten palvelujen olennaiset
toiminnot ja luomaan edellytykset
kestävälle kehitykselle. Tavoitteen
saavuttamisnäkyvät eivät kuitenkaan
olleet lupaavia neljässä tilintarkastus-
tuomioistuimen tarkastamista 13 ohjel-
masta. Syynä tähän oli asianmukaisten
uudistusten, viranomaisten sitoutumi-
sen ja tarkoituksenmukaisesti toimivan
hallinnon puuttuminen (ks. *liite III*,
Suunnittelu).

37

Lähes kaikki ECHOn kunnostusohjel-
mat sujuvoittivat siirtymistä kehitysyh-
teistyövaiheeseen. Ne kuuluivat usein
osana tiettyä asuinalueita koskeviin
yhdennettyihin lähestymistapoihin.
Suojien rakentamisen lisäksi lähes-
tymistapoihin kuului tulonlähteiden
luomiseen, koulutukseen ja paikallis-
ten viranomaisten tukemiseen liittyviä
toimia (ks. *laatikko 5*). Ohjelmien
täytäntöönpanoviiveet (ks. kohta 43)
hidastivat kuitenkin kestävän kehityk-
sen edellytysten luomista asianomai-
silla aloilla.

Integroidut ratkaisut

ECHOn rahoittaman HELP-ohjelman (ohjelma 2) tarkoituksena oli asuinrakennusten korjaaminen ja puolipysy-
vien suojien rakentaminen Petit-Goâven ja Léogânen syrjäisillä alueilla. Ohjelma oli osa yhdennettyä lähesty-
mistapaa, jonka tarkoituksena oli yhteisön jälleenrakentaminen. Tällä alalla toteutettiin myös ohjelmia, jotka
liittyivät ammatillisen koulutuskeskuksen rakentamiseen, yleisten puutarhojen istuttamiseen, torin perusta-
miseen, teiden päällystämiseen ja julkisen liikenteen parantamiseen. Tällä tavoin kunnostamistoimet mahdol-
listivat sen, että ihmiset eivät ainoastaan pystyneet palaamaan koteihinsa, vaan heidän oli myös mahdollista
aloittaa tuloja tuottava toiminta.

38

Kaupunkikehityksen alalla maanjäristystä kestäväan rakentamiseen perustuvien rakennusstandardien ja hyvien käytäntöjen laatiminen ja levittäminen sisältyivät katastrofiriskin vähentämistä koskeviin ohjelmiin. Ne olivat osa julkishallinnon ja institutionaalisen tuen ohjelmia. Esimerkkeinä voidaan mainita jälleenrakennusohjelma ja asuinalueiden kehittämissuunnitelma (ks. ohjelma 9). Lähestymistapa oli asianmukainen, sillä tavoitteena oli, että uudisrakennukset olisivat aiempaa parempia. Tiedotuskampanjoista huolimatta standardeja noudatettiin vain harvoin yksityisen rakentamisen yhteydessä heikossa asemassa olevilla alueilla, koska standardien noudattaminen lisäsi rakentamiskustannuksia eivätkä viranomaiset valvoneet toimintaa vaikuttavasti. Jälleenrakennusohjelmien edistymistä hidastivat myös omistusoikeuskysymykset, sillä maarekisteripalvelu oli alkeellinen⁵¹. Maarekisterin kehittämisen pilotteja oli käynnissä kahdella alueella Port-au-Prinssä, mutta koko maan saattaminen rekisterin piiriin tulee todennäköisesti olemaan pitkä prosessi.

39

Tilintarkastustuomioistuinten tarkastama kehitysyhteistyön rahoitusväline (DCI) elintarvikeapuohjelma (ohjelma 8) käynnistyi humanitaarisen avun ohjelman jälkeen ja sen tavoitteena oli luoda edellytykset kestäväan kehityksen uudelleenkäynnistämiseksi. Ohjelman avulla vakiinnutettiin esimerkiksi korkealaatuisten siementen jatkuva tarjonta maataloustuotantoa varten. Heikko viranomaistoiminta kavensi kuitenkin ohjelman tulosten ja toivotun kehityksen kestävyysnäkyviä.

40

Suoran talousarvion (ohjelma 10) avulla valtiota tuettiin välittömästi maanjäristyksen jälkeen käteisvarojen puuttumisesta aiheutuvassa tilanteessa, joka olisi voinut luoda laajempaa epävakautta. Valtion jälleenrakennus-, kehittämis- ja kasvustrategioita ja talouspolitiikan hallinnon parantamista koskeva tuki edisti olennaisella tavalla tilanteen kohentumista. Valtion toimet edistyivät kuitenkin hitaasti, mikä haittasi suoran talousarvion sulavaa täytäntöönpanoa ja sen mahdollista vaikutusta institutionaalisiin ja fyysisiin jälleenrakennustoimiin (ks. kohdat 53 ja 54).

51 Maanomistajuuskysymykset vaikuttivat keskeisenä tekijänä viivästyksiin myös muiden rahoittajien ohjelmien yhteydessä. Ks. esimerkiksi *"Haiti reconstruction – USAID infrastructure projects have had mixed results and face sustainability challenges"*, Yhdysvaltain ylin tarkastuselin (kesäkuu 2013).

Komissio ei varmistanut riittävän hyvin EU:n kunnostusavun vaikuttavaa täytäntöönpanoa

41

Tilintarkastustuomioistuin tarkasti, i) saavutettiin tavoitellut tuotokset riittävän nopeasti, ii) arvioiko komissio katastrofin jälkeisessä tilanteessa vallinneet pääasialliset riskit ja hyväksyikö se toimet, joilla riskeihin pyrittiin puuttamaan, ja iii) oliko seuranta riittävää.

Useimmissa ohjelmissa ilmeni viivästyksiä ja osa ohjelmista edistyi vain vähän

42

Tilintarkastustuomioistuimen tarkastamista 13 ohjelmasta 11:tä ei pantu täytäntöön alkuperäisen aikataulun puitteissa. Viivästykset vaihtelivat yhdestä kuukaudesta kahteentoista kuukauteen, mikä on erityisen huoletuttavaa, koska ohjelmat oli alun perin tarkoitettu lyhyen aikavälin ohjelmiksi. Kolme ohjelmaa saavutti vain pienen osan tavoitteena olleista tuotoksista (ks. liite III, Tuotokset). Ohjelmista kaksi oli taloudellisesti mittavia⁵².

ECHOn hankkeet

43

Tilintarkastustuomioistuimen tarkastamien seitsemän ohjelman tavoitteena olleet tuotokset koskivat esimerkiksi raunioiden raivausta, 1 500 tilapäissuojan rakentamista, 800 vaurioituneen asuinrakennuksen kunnostamista, sanitaatio- ja vedenjakelujärjestelmien rakentamista, pelastuspalvelutoimintaan liittyvän välineistön ja koulutuksen tarjoamista, maantieteellisen tietokeskuksen perustamista, pienluottojen tarjoamista ja erityyppisiä tulonlähteiden luomiseen liittyviä toimia. Yksi ohjelma (ohjelma 6) pantiin täytäntöön suunnitellun aikataulun puitteissa. Muut ohjelmat viivästyivät, koska maanjäristyksen jälkeen vallinnut tilanne oli vaikea⁵³. Viivästyminen vaikuttivat kuitenkin myös ohjelmien suunnitteluun ja täytäntöönpanoon liittyneet puutteet. Täytäntöönpanokumppanit eivät ottaneet riittävän hyvin huomioon paikallisia rajoitteita (esim. raskaita kansallisia hallinnollisia menettelyjä) tai teknisiä vaikeuksia (esim. tilapäissuojien sopimatonta kokoa käytettävissä olevaan tilaan nähden).

44

Lähes kaikki ohjelmat tuottivat lopulta tavoitteena olleet tuotokset. Yhdessä tapauksessa⁵⁴ tavoitteena oli, että noin 2 000 perhettä pääsisi palaamaan koteihinsa. Tavoitetta ei kuitenkaan saavutettu ohjelman täytäntöönpanon aikana, koska julkisten töiden ministeriö ei toimittanut luotettavia tietoja talojen tilasta⁵⁵.

- 52 Haitin jälleenrakennusta ja kehittämistä koskevaa kansallista toimintasuunnitelmaa ja kasvuun sekä köyhyyden vähentämiseen liittyvää kansallista strategiaa tukeva suoran talousarvion ohjelma "Programme d'appui budgétaire général au Plan d'action pour la Reconstruction et le Développement d'Haiti et à la Stratégie Nationale de Croissance et de Réduction de la Pauvreté" (ohjelma 10), jota EU rahoitti 47 miljoonalla eurolla, ja Haitin katastrofivalmiuden tukemista koskeva ohjelma "Strengthening of the Haitian emergency preparedness" (ohjelma 13), johon EU suuntasi rahoitusta 14,5 miljoonaa euroa.
- 53 Ohjelmien täytäntöönpano-olosuhteet heikkenivät koleraan puhkeamisen, pyörremyrskyjen tai heikon turvallisuustilanteen seurauksena.
- 54 Turvallisten ja kestävien suojien rakentaminen (ohjelma 1).
- 55 Julkisten töiden ministeriön tehtävänä oli arvioida, olivatko rakennukset
 - säilyneet maanjäristyksessä vahingoittumattomina ja olivatko ne välittömästi asumiskelpoisia
 - niin vaarallisia, että niihin pääsy on rajoitettava, ja asumiskelpoisia vasta korjaustöiden jälkeen
 - niin vaarallisia, että niihin pääsy on kieltävä, ja asumiskelpoisia vasta korjaustöiden jälkeen, tai että rakennukset edellyttävät purkamista.

Turvallisten tilapäissuojien ja käymälöiden rakentamista (Léogâne) ja turvallisten ja kestävien suojien rakentamista (Delmas, Port-au-Prince) koskeneiden ohjelmien yhteydessä rakennettuja tilapäissuojia



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

Vakautusväline

45

Vakautusvälineen avulla rahoitettiin ohjelmaa, jonka tarkoituksena oli tukea Haitin valtion kriisivalmiuksia. Ohjelma koostui kolmesta osa-alueesta: i) raunioiden raivaus ja käteistä rahaa työstä -toimien järjestäminen heikossa asemassa oleville väestönosille, ii) jälleenrakennuskysymyksiä, tuen toimittamisstrategioita, perustuslaki-uudistusta ja valtionhallinnon toiminnan palauttamista koskevan korkean tason poliittisen kokoussarjan järjestäminen, ja iii) väestön selviytymiskyvyn parantaminen tarjoamalla välineitä, joita voidaan käyttää hätätilanteissa, ja lisäksi kriisikeskuksen perustaminen Port-au-Princeen.

46

Kaksi ensimmäistä osa-aluetta (ohjelmat 11 ja 12) pantiin täytäntöön suunnitelmien mukaisesti. Kolmannen osa-alueen täytäntöönpanoviiveiden keskeisinä syinä vaikuttivat logistiset ongelmat, sopivan maakohtaisen asiantuntemuksen ja kielitaidon puuttuminen täytäntöönpanokumppaneilta, ja liian kunnianhimoiset ohjelmatavoitteet. Tarjottu koulutus oli lisäksi riittämätöntä eikä sitä ollut täysin mukautettu paikallisiin olosuhteisiin. Hätäapupakkaukset olivat laadultaan puutteellisia eikä niitä ollut aina sijoitettu sopiviin paikkoihin.

Asuinalueiden jälleenrakennus ja kehittäminen

47

Siirtymään joutuneiden ihmisten paluu kotiseuduilleen oli viranomaisten keskeisenä tavoitteena, jotta väestön siirtymisten ja suuren uhrimäärän vuoksi hatara sosiaalinen yhteenkuuluvuus paranisi. EKR:sta rahoitetun tukiohjelman (*“Programme d’appui à la reconstruction et à l’aménagement de quartiers pour faciliter le retour des populations sinistrées”*⁵⁶) avulla tuettiin kuuden väkirikkaan asuinalueen jälleenrakennusta⁵⁷ Port-au-Prinssä ja yhden asuinalueen jälleenrakennusta Petit-Goâven kaupungissa. Kaupunkisuunnittelun ja julkisten infrastruktuurien parantamisen lisäksi tukea ohjattiin kotitalouksille asuinrakennusten omatoimista jälleenrakennusta varten. Lukuisia muita toimia edistettiin koulutuksen ja mikrorahoituksen avulla, ja näin yhteisöä kannustettiin taloudelliseen riippumattomuuteen.

48

Osan ohjelmasta panivat täytäntöön kansalliset viranomaiset⁵⁸. Lähestymistapa oli tarkoituksenmukainen aiempaa parempaan rakentamiseen perustuvien uudisrakennusten ja sitoutumisen periaatteiden kannalta, mutta fyysisten tuotosten toteuttamisen tahti ei ollut täysin yhteensopiva hätäavun, kunnostustoimien ja kehitysyhteistyön niveltämisen kanssa. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuskäynnin aikaan kunnostamisen yleisestä käsitteestä oli päästy sopimukseen ja sisääntuloteitä sekä julkisia infrastruktuureja koskevat yleissuunnitelmat oli laadittu kaikkia tarkastettuja hankkeita varten. Rakennustöitä ei kuitenkaan ollut vielä aloitettu.

49

Viranomaisten valmiuksia kaupunki-alueiden kehittämiseen onnistuttiin kuitenkin elvyttämään edistyskellisesti. Myös yhteistyökumppaneina olleet valtioista riippumattomat järjestöt edistyivät toimissaan hyvin. Niiden kenttäkokemus, jatkuva läsnäolo humanitaaristen toimien alusta lähtien ja pragmaattinen lähestymistapa edistivät nopeaa valmistelutyötä⁵⁹. Lisäksi järjestöjen vuorovaikutus viranomaisien kanssa parani institutionaalisten tukitoimintojen perustamisen myötä.

Elintarviketurva

50

Tilintarkastustuomioistuimen tarkastaman kehitysyhteistyön rahoitusvälineen avulla rahoitetun ohjelman (ohjelma 8) tarkoituksena oli kaikkein heikoimmassa asemassa olevien kotitalouksien ja maataloustuottajien elintarviketurvan parantaminen Artiboniten alueella. Ohjelma perustui kestävään luonnonvarojen hallintaan, tuloja tuottavaan toimintaan ja aluehallinnon valmiuksien parantamiseen.

51

Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuskäynnin aikaan ohjelman täytäntöönpano oli vielä varhaisessa vaiheessa, mutta se oli silti myöhästynyt jo neljällä kuukaudella puutteellisen ohjelmasuunnittelun takia (hallinnollista ja organisatorista toimintaympäristöä ei ollut analysoitu riittävän hyvin) ja erään täytäntöönpanokumppanin puutteellisesta asiantuntemuksesta johtuen⁶⁰.

- 56 Asuinalueiden jälleenrakennusta ja kehittämistä koskeva tukiohjelma, jonka tarkoituksena oli helpottaa katastrofin kohteeksi joutuneiden väestönosien paluuta asianomaisille alueille (ohjelma 9).
- 57 Baillargeau, Martissan, Delmas 9, Christ-Roi, Grand-Ravine ja Carrefour.
- 58 Osan ohjelmasta panee täytäntöön asuin- ja hallintorakennusten rakentamisesta vastaava yksikkö (*“Unité de Construction de Logements et de Bâtiments Publics”*), joka on ollut toiminnassa elokuusta 2012 lähtien ja joka toimii pääministerin kanslian yhteydessä.
- 59 Paikallisten komiteoiden perustaminen, osallistava kuulemisprosessi, sosiaaliset ja tekniset tutkimukset sekä maanomistusta koskeva tutkimus.
- 60 Eräällä valtioista riippumattomalla järjestöllä ei ollut lainajärjestelmän perustamiseen tarvittavaa rahoitusjärjestelyjä koskevaa asiantuntemusta.

Huomautukset

Talousarviotuki

52

Kymmenennestä EKR:sta rahoitetun suoran talousarviotuen ohjelman⁶¹ avulla pyrittiin yhteistyössä muiden rahoittajien kanssa⁶² tukemaan hallituksen laatiman katastrofinjälkeistä jälleenrakennusta koskevan toimintasuunnitelman täytäntöönpanoa⁶³ sekä hallituksen strategiaa kasvun ja köyhyyden vähentämiseksi⁶⁴. Ohjelman yhteydessä maksettiin 44 miljoonaa euroa talousarviotukea ja suunnattiin kolme miljoonaa euroa täydentäviin toimiin, kuten tekniiseen apuun ja kansallisten tilastojen tuottamiseen.

53

Ohjelman avulla Haiti sai kipeästi tarvitsemiaan käteisvaroja, joiden avulla kyettiin elvyttämään keskeisiä valtionhallinnon toimintoja maanjäristyksen jälkeen. Ensimmäinen 26 miljoonan euron kiinteä erä suoritettiin suunnitellun aikataulun mukaisesti vuonna 2011 eli välittömästi rahoitussopimuksen tekemisen jälkeen. Lähinnä talouspolitiikan hallinnon hitaan edistymisen takia toinen, seitsemän miljoonan euron kiinteä erä ja vain osa ensimmäisestä vaihtelevasta osuudesta⁶⁵ suoritettiin joulukuussa 2012. Varainhoitovuosi 2011–2012, jolloin maksut oli ollut määrä suorittaa, oli tuolloin jo päättynyt. Julkistalouden hallinnointiuudistus ei edistynyt asianmukaisesti, joten komissio ja muut talousarviotukea antaneet rahoittajat eivät suorittaneet uusia maksuja vuonna 2013.

54

Julkistalouden hallinnoinnissa saavutettiin jonkin verran edistystä. Esimerkkeinä voidaan mainita yhteen tiliin perustuvan valtionkassajärjestelmän luominen ja kymmenen julkistalouden tarkastuksista vastaavan tilintarkastajan viran perustaminen. Kyseessä oli toinen kymmenennen EKR:n avulla rahoitettu suoran talousarviotuen

ohjelma. Kun ohjelman käynnistämisestä oli kulunut yli kaksi vuotta, käynnissä ei kuitenkaan vielä ollut tarkoituksenmukaista ja realistista julkistalouden hallinnoinnin uudistusohjelmaa, jonka yhteydessä painopistealat ja välitavoitteet olisi hyväksytty ja määritetty tarkasti.

Osa merkittävistä riskeistä ei hallittu riittävän hyvin

55

Komissio analysoi katastrofinjälkeisen tilanteen vaikuttavasti ja yksilöi pääasialliset riskitekijät. Niihin lukeutuivat poliittinen epävakaus, turvallisuuskysymykset, maanomistusoikeudet, maanpuute, kaupunkiasutuksen monitahoinen rakenne, heikot hallintovalmiudet, alhainen kunnallistason osallistumisaste, puutteellinen koordinaatio ja luonnonuhat.

56

Komissio ei kuitenkaan onnistunut hallitsemaan hyvin riskejä, joita tilanteesta aiheutui EU:n ohjelmien täytäntöönpanolle ja ohjelmien tavoitteiden saavuttamiselle. Komissio ei arvioinut riskien toteutumisen todennäköisyyttä tai niiden mahdollisia vaikutuksia. Se ei myöskään suunnitellut asianmukaisia toimenpiteitä tiettyjen merkittävien riskien ehkäisemiseksi tai lieventämiseksi. Esimerkiksi:

- a) Pitkät viiveet Haitin satama- ja lentokenttätulleissa olivat tunnettu ongelma, joka häytti merkittävästi tilapäissuojien rakentamista koskevan ECHOn rahoittaman ohjelman (ohjelma 1) täytäntöönpanoa.
- b) Kehitysyhteistyön rahoitusvälineen elintarvikeohjelman (ohjelma 8) valmistelun aikana kävi ilmi, että maatalousministeriöllä oli heikot valmiudet ja siltä puuttui institutionaalinen rakenne siementen tarjoamiseen jalostajille.

61 Tarkastuskohteena ollut suoran talousarviotuen ohjelma (ohjelma 10) oli toinen kymmenennen EKR:n avulla rahoitettu Haitia koskeva talousarviotukiohjelma. Ensimmäisestä ohjelmasta tehtiin päätös vuonna 2009. Ohjelmaan liittyvä rahoitus oli alun perin 27 miljoonaa euroa, mutta sitä nostettiin 61 miljoonaan euroon B-määrärahojen ja suojattomuutta koskevan Flex-välineen avulla.

62 Kansainvälinen valuuttarahasto, Maailmanpankki, Latinalaisen Amerikan kehityspankki, Ranska ja Espanja. Kanada ja Yhdysvallat tukevat talouspolitiikan hallintoa mutta eivät anna suoraa talousarviotukea.

63 Haitin jälleenrakentamista ja kehittämistä koskeva kansallinen toimintasuunnitelma, joka hyväksyttiin vuonna 2010.

64 *“Document de Stratégie Nationale de Croissance et de Réduction de la Pauvreté”* (2008–2010); *“Plan Stratégique de Développement d’Haiti, Cadre de Croissance Triennal”* (2012–2015).

65 Koska julkistalouden hallinnointia koskevista yhdeksästä indikaattorista kahdeksan jäi saavuttamatta, kolmen miljoonan euron kokonaismäärästä maksettiin ainoastaan 375 000 euroa.

Asianmukaisia toimenpiteitä ei kuitenkaan suunniteltu ja ohjelman tulosten kestävyysnäkyvät olivat heikot.

- c) Haitin valtion kriisivalmiuksien palauttamisen tukemista koskenut vakautusvälineen ohjelma (ohjelma 13) oli liian monimutkainen ja kunnianhimoinen, joten se ei saavuttanut suunniteltuja tavoitteita tyydyttävästi (ks. **laatikko 6**). Täytäntöönpanokumppanin maakohtainen kokemus muodosti keskeisen tekijän, jonka merkitys jäi liian vähälle huomiolle.

57

Talousarviotuen antamiseen liittyi suuri fidusiarinen riski tilanteessa, jossa valtion keskeiset toiminnot olivat merkittävästi heikentyneet⁶⁶. Komissio arvioi vallitsevien fidusiaristen riskien tasoa asianmukaisesti. Muilta rahoittajilta tuleva tuki oli kuitenkin vähäistä⁶⁷, joten täydentävä tukipaketti ei ollut riittävä eikä se keskittynyt asianmukaisesti keskeisiin toimintoihin siten, että julkisten varojen turvaamista olisi voitu parantaa merkittävästi ja tietyt painopisteet säilyttäen (ks. **laatikko 7**). Euroopan parlamentin talousarvion valvontavaliokunnan valtuuskunta teki helmikuussa 2012 käynnin Haitiin ja totesi, että kansalliset valvonta- ja tarkastusjärjestelmät eivät olleet riittäviä.

66 Yksi todennäköinen seuraus heikoista julkistalouden hallinnointijärjestelmistä ovat laajalle levinneet petokset ja korruptio. Transparency International -järjestön korruptioindeksissä Haiti sijoittui 177 maan joukossa sijalle 163 vuonna 2013. Laajalle levinneistä petoksista ja korruptiosta voidaan mainita esimerkkinä 41 sopimusta, joiden kokonaisarvo oli yli 500 miljoonaa Yhdysvaltain dollaria ja jotka tehtiin sääntöjenvastaisesti marraskuun 2010 ja lokakuun 2011 välisenä aikana.

67 Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuskäynnin aikaan muut rahoittajat eivät antaneet huomattavaa institutionaalista tukea julkistalouden hallinnoinnin alalla. Vuonna 2010 Kansainvälisen valuuttarahaston asiantuntijat tukivat julkisen varainhoidon valvontaa, mutta rahoittajayhteisö ei varmistanut riittävää seuranta.

Haitin valtion kriisivalmiuksien palauttamista koskeneen vakautusvälineen tukiohjelman (ohjelma 13) täytäntöönpanovaikeudet

Ohjelman tavoitteena oli tukea Haitin valtion kriisivalmiuksien palauttamista. Tarkoituksena oli toimittaa 300 konattia hätävarusteita 140 paikkaan eri puolille maata. Tavoite osoittautui liian kunnianhimoiseksi suunniteltuun aikatauluun nähden. Täytäntöönpanokumppanilla oli vaikeuksia löytää sopivia sijoituspaikkoja ja varmistaa varusteiden riittävä laatu ja saatavuus. Kulkukelvottomat tiet, satamien ja lentokenttien puutteelliset valmiudet, polttoaineen puute ja tulliviiveet osoittautuivat haasteiksi, jotka yhteistyökumppani oli paikallistuntumuksen puutteessa aliarvioinut.

EU-varojen suojaamistoimenpiteet

Erityiskertomuksessaan nro 11/2010 komission toteuttamasta suoran talousarviotuen hallinnoinnista Afrikan, Karibian ja Tyynenmeren valtioissa sekä Latalalaisen Amerikan ja Aasian maissa tilintarkastustuomioistuimien suositti, että komission olisi lujitettava riskienhallintaansa. Toimiin pitäisi sisältyä lyhyemmän aikavälin toimenpiteitä tapauksissa, joissa julkisen varainhoidon järjestelmät ovat erityisen puutteellisia. Haitin osalta järjestelmien puutteellisuudesta saatiin vahvistus julkisten menojen ja taloudellisen vastuun tarkastuksessa vuodelta 2011. Lyhyemmän aikavälin toimenpiteisiin, joiden avulla pyrittäisiin parantamaan EU-varojen suojaamista hukkaamiselta, vuotovaikutukselta ja tehottomalta käytöltä, voisi sisältyä esimerkiksi virkamiesten palkanmaksun (noin 50 prosenttia nykyisestä talousarviosta) tarkastaminen, verohallinnon (tulli, verotus) lujittaminen, tilintarkastustoimintoihin suunnattava erityistuki ja tehottomalle ylimmälle tarkastuselimelle (*Cour supérieure des comptes et du contentieux administratif*) ohjattava institutionaalinen tuki.

58

Komissio havaitsi ohjelman valmistelun ja täytäntöönpanon seurannan yhteydessä poliittisia riskejä⁶⁸, mutta esiintyvien riskien käsittelyyn ei ollut suunniteltu selkeitä toimenpiteitä. Poliittinen epävakaus ja vaihtelevuus ovat säännöllisesti hankaloittaneet toimintaperiaatteiden ja poliittisen vuoropuhelun kehittämistä ja vakiinnuttamista Haitin valtion ja suorasta talousarviotuesta vastaavien rahoittajien välillä. Poliittisen tahdon puute, hidas lainsäädäntöprosessi ja niukat hallintovalmiudet ovat kukin vuorollaan muodostaneet keskeisiä esteitä perustavanlaatuisten uudistusten vaikuttavalle hyväksymiselle ja täytäntöönpanolle ja suunnitelmien mukaiselle ohjelman täytäntöönpanolle (ks. kohdat 52–54).

Seurantapuitteet olivat asianmukaiset mutta toimiin ei ohjattu riittävästi resursseja

59

Kuten kohdissa 6 ja 7 tuotiin esille, maanjärjestys vaikutti vakavasti myös EU:n edustustoon. Komissio ja Euroopan ulkosuhdehallinto eivät ryhtyneet riittävän ajoissa toimiin lähettääkseen Haitiin kriittisessä vaiheessa riittävästi henkilöstöä, jolla olisi tarvittava ammattitaito ja työkokemus. EU:n edustuston henkilöstöresursseja on lisätty vasta hiljattain⁶⁹. EU:n edustuston seurantatoimet olivat olosuhteet huomioon ottaen merkittäviä, mutta edustustolla oli vain vähäiset valmiudet käydä paikan päällä⁷⁰, vaikka käynnit olisivat olleet hyödyllisiä nopeasti muuttuvissa olosuhteissa.

68 Esim. hallituksen vaihtuminen, uudistuksia koskevan poliittisen tahdon puute ja yhteiskunnallinen epävakaus.

69 EU:n edustustoon perustettiin 11 uutta toimea vuoden 2013 lopussa.

70 Port-au-Princessä sijaitsevan EU:n edustuston työmäärä oli EuropeAidin suorittaman arvioinnin mukaan toiseksi suurin, kun kaikki EU:n edustustot otetaan huomioon.

60

ECHOn käyttämä seurantajärjestelmä perustui pakolliseen vakiomuotoiseen raportointijärjestelmään, jonka avulla saadaan asianmukaista tietoa ja arvioidaan toimia hyväksytyjen indikaattoreiden perusteella. ECHO ryhtyi ripeästi korjaaviin toimiin tapauksissa, joissa ilmeni viivästyksiä tai odottamattomia vaikeuksia. Turvallisten ja kestävien suojien rakentamista koskuttavaa ohjelmaa ei pantu täytäntöön asianmukaisesti (ks. kohta 44), joten ECHO keskeytti yhteistyön ohjelmasta vastanneen täytäntöönpanokumppanin kanssa ohjelman päättymisen jälkeen.

61

Vakautusvälineen avulla rahoitettujen ohjelmien tapauksessa EU:n edustuston toiminta perustui ohjelmaa koskeviin raportteihin ja paikan päälle tehtyihin käynteihin sekä ulkoisten asiantuntijoiden suorittamiin väli- ja loppuarviointeihin. Väliarvioinnissa havaittuihin lukuisiin puutteisiin puututtiin ripeästi vaihtamalla paikallinen hankevastaava, tiivistämällä seuranta ja parantamalla yhteistyökumppaneiden välistä koordinaointia.

62

Kaupunkialueiden jälleenrakentamista koskeneella EuropeAidin ohjelmalla (ohjelma 9) on tulospainotteinen rakenne. Edistymisen seuranta perustuu selkeästi määritettyihin indikaattoreihin. Seuranta varmistettiin yhteistyökumppaneiden taloudellisten ja täytäntöönpanoraporttien, ohjelmavastaavien paikalla tekemien hanketarkastusten ja tulosperusteeseen seurantajärjestelmään liittyneiden tarkastuskäyntien avulla. EU:n edustusto teki suuren työmääränsä takia vähän käyntejä paikan päälle (ks. kohta 59). Tästä huolimatta rakennustöiden laatua ei ollut määrä tarkistaa riippumattoman teknisen valvonnan avulla, vaikka se oli ohjelman kannalta erityisen tärkeä tekijä.

63

Tarkastuskohteena olleen suoran talousarviotuen ohjelman (ohjelma 10) täytäntöönpanon yhteydessä asianomainen Maailmanpankin johtama rahoittajaryhmä ei toteuttanut tarkoituksena ollutta talouspolitiikan hallinnon edistyksen jatkuvaa seuranta⁷¹, jonka oli määrä muodostaa perusta koordinoituille rahoituspäätöksille. Tilanne heikensi myös mahdollisuuksia poliittiseen ja toimintaperiaatteita koskevaan vuoropuheluun Haitin valtion kanssa. EU:n edustuston oli muiden rahoittajien tapaan tehtävä itse omat arviointinsa. EU:n edustustolla ei kuitenkaan ollut riittävästi erityispätevyyttä julkistalouden hallinnoinnin alalla, ja edustuston henkilöstöressurssien lujittaminen oli aivan liian hidasta.

71 Hyväksytyjen indikaattoreiden perusteella.

64

Tilintarkastustuomioistuin totesi tarkastuksen perusteella, että EU:n Haitille vuoden 2010 maanjärityksen seurauksena antama kunnostusapu oli kaiken kaikkiaan hyvin suunniteltu, mutta ohjelmien täytäntöönpano ei ollut riittävän vaikuttavaa. Komissiolla oli muiden rahoittajien tavoin suuria vaikeuksia tukea kunnostustyötä. Tuen hallinnointi oli komissiolle erittäin haasteellista, kun yhteistyökumppanina olivat hallinnollisesti heikot kansalliset viranomaiset: oli vaikeaa tukea sitoutumista ja edistää toimivaa hallintoa, kun samanaikaisesti oli pyrittävä varmistamaan, että tukea on nopeasti saatavilla. Komissio olisi kuitenkin voinut parantaa hallinnointia niiden tekijöiden osalta, joihin se voi vaikuttaa.

65

Komissio puuttui ensisijaisiin kunnostustarpeisiin. Komissio yksilöi yhteistyössä muiden pääasiallisten rahoittajien kanssa asianmukaisesti Haitin keskeiset kunnostustarpeet vuoden 2010 maanjärityksen jälkeen ja hyväksyi vakaan yhteistyöstrategian, jonka avulla puututtiin maan kohtaamiin uusiin haasteisiin ja jatkettiin samalla pitkän aikavälin sosioekonomiseen kehittämiseen liittyvää tukea. Rahoittajien välinen työnjako oli asianmukainen, mutta koordinointi takkusi täytäntöönpanovaiheessa (ks. kohdat 18–27).

66

Komission yrityksistä huolimatta hätäavun, kunnostustoimien ja kehitysyhteistyön niveltäminen ei toteutunut riittävän hyvin. Komissio käytti erilaisia täydentäviä välineitä joustavasti ja suunnitteli erillisiä kunnostusohjelmia, joiden tarkoituksena oli varmistaa hätäavun, kunnostustoimien ja kehitysyhteistyön niveltäminen. ECHO:lla ja EuropeAidilla ei kuitenkaan ollut selkeää yhteistä maakohtaista strategiaa, jonka avulla olisi voitu saada aikaan paras mahdollinen synergia ja sujuva siirtyminen toimesta toiseen. Heikko kansallinen hallinto ja valtionhallinnon riittämätön sitoutuminen uudistukseen asettivat huomattavia haasteita vaikuttavalle kunnostamiselle ja kestävän kehityksen edellytysten luomiselle (ks. kohdat 28–40).

67

Komissio ei varmistanut riittävän hyvin EU:n antaman kunnostusavun vaikuttavaa täytäntöönpanoa. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastamista 13 ohjelmasta kymmenessä tuotettiin suunnitellut tuotokset tai tuottaminen oli todennäköistä; viivästyksiä ilmeni kuitenkin lähes kaikissa tapauksissa. Kolme ohjelmaa edistyi vain vähäisessä määrin – yksi niistä oli suoraa talousarviotukea koskeva kymmenennen EKR:n ohjelma. Komissio oli hyvin tietoinen vaikeasta tilanteesta, mutta se ei kuitenkaan hallinnut riittävän hyvin tiettyjä huomattavia riskejä, jotka liittyivät ohjelman tavoitteiden täytäntöönpanoon ja saavuttamiseen. Ohjelmien seuranta perustui asianmukaiseen toimintakehykseen, mutta komissio ja Euroopan ulkosuhdehallinto eivät toteuttaneet riittävän ajoissa EU:n edustustojen resursseja vahvistavia toimenpiteitä. Komissiolla ei myöskään ollut riittäviä valmiuksia käydä paikan päällä, mikä olisi ollut erityisen hyödyllistä nopeasti kehittyvässä tilanteessa (ks. kohdat 41–63).

Johtopäätökset ja suositukset

68

Tilintarkastustuomioistuin esittää tarkastuksensa perusteella seuraavat suositukset, joiden tarkoituksena on lisätä komission toiminnan vaikuttavuutta katastrofien jälkeisissä tai epävakaisissa tilanteissa:

Suositus 1 Riskienhallinta

Komission olisi arvioitava ohjelmien alussa sekä tarvittaessa täytäntöönpanon aikana ohjelman tavoitteiden saavuttamiseen kohdistuvien keskeisten riskien todennäköisyyttä ja mahdollisia vaikutuksia ja ryhdyttävä toimenpiteisiin riskien ehkäisyä tai lieventämistä silmällä pitäen.

Suositus 2 Hätäavun, kunnostustoimien ja kehitysyhteistyön niveltäminen

EuropeAidin ja ECHOn olisi hyväksyttävä yhteinen hätäavun, kunnostustoimien ja kehitysyhteistyön niveltämisstrategia, jonka avulla pyrittäisiin varmistamaan toimien vaikuttava niveltäminen ja synergia. Strategiassa olisi määritettävä:

- toimista vastaavien osastojen tavoitteet ja toimivaltuudet
- koordinoitujen maakohtaisten toimintasuunnitelmien laadintamenettelyt
- irtautumisstrategiat ja toimia koskevan vastuun siirtämismenettelyt.

Suositus 3 Talousarviotuki

Talousarviotukea antaessaan komission olisi koordinoitusti muiden rahoittajien kanssa

- annettava riittävästi valmiuksien kehittämistukea ja keskityttävä keskeisiin julkistalouden hallinnon toimintoihin – tilivelvollisuus ja korruptiontorjuntamekanismit mukaan lukien
- tuettava tarkoituksenmukaisen julkistalouden hallinnon uudistusohjelman oikea-aikaista laadintaa
- laadittava tarvittaessa lyhyemmän aikavälin toimenpiteitä, joiden tarkoituksena on EU:n varojen suojaaminen hukkaamiselta, vuotovaikutukselta ja tehottomalta käytöltä.

Suositus 4 EU:n edustustoja koskevat häätätilasäännökset

Luonnonkatastrofien tai muiden, erityisesti EU:n edustuston toimintaan vaikuttavien vastaavanlaisten tapahtumien kohdalla komission ja Euroopan ulkosuhdehallinnon olisi laadittava toiminnan jatkuvuuden varmistavia menettelyitä, joihin sisältyy säännöksiä esimerkiksi hätäapuhenkilöstön siirroista.

Tilintarkastustuomioistuimen III jaosto on tilintarkastustuomioistuimen jäsenen Karel PINXTENIN johdolla hyväksynyt tämän kertomuksen Luxemburgissa 17. kesäkuuta 2014 pitämässään kokouksessa.

Tilintarkastustuomioistuimen puolesta



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
presidentti

Tarkastetut hankkeet

Yhteistyökumppanin ja hankkeen nimi		Kokonaiskustannukset (EU:n osuus)	Täytäntöönpanokausi
ECHO			
1	YK:n hankepalveluiden toimisto Suojat (kunnostustoimet) – Turvallisten ja kestävien suojien rakentaminen	4,2 miljoonaa euroa (EU: 4,1 miljoonaa euroa; 96,5 prosentin osuus)	1. lokakuuta 2010 – 14. elokuuta 2011 (2,5 kuukauden jatko)
2	HELP (Hilfe zur Selbsthilfe e.V.) Vesihuolto (suojat) – Turvallisten tilapäissuojien ja käymälöiden rakentaminen	2,7 miljoonaa euroa (EU: 2,2 miljoonaa euroa; 82,51 prosentin osuus)	1. heinäkuuta 2012 – 31. joulukuuta 2013 (8 kuukauden jatko)
3	WHH (Deutsche Welthungerhilfe eV); German Agro Action) Katastrofivalmiudet – katastrofi- ja toimintavalmiuksien parantaminen	887 479 euroa; (EU: 650 000 euroa; 73,24 prosentin osuus)	1. heinäkuuta 2011 – 31. lokakuuta 2012 (1 kuukauden jatko) – DIPECHO-hanke
4	COOPI (Cooperazione Internazionale Fondazione Italy) Katastrofivalmiudet (koordinointi) – Katastrofin- ja riskienhallintavalmiuksien lujittaminen	648 235,00 euroa (EU: 550 000 euroa; 84,85 prosenttia)	13. elokuuta 2012 – 31. joulukuuta 2013 (4,5 kuukauden jatko)
5	Concern Worldwide Suojat (vesihuolto) – Parannettujen tilapäissuojien rakentaminen (pitkällä aikavälillä)	5,8 miljoonaa euroa (EU: 5,2 miljoonaa euroa, 90 prosenttia tukikelpoisista kokonaiskuluista)	1. huhtikuuta 2010 – 30. kesäkuuta 2011 (3 kuukauden jatko)
6	SI (Solidarités internationales; Ranska) Koordinointi (suojat) – käteistä rahaa työstä -toimet, yhteisön komiteoiden perustaminen ja katastrofivalmiudet	2,9 miljoonaa euroa (EU: 99 prosentin osuus)	1. lokakuuta 2010 – 31. elokuuta 2011
7	SI (Solidarités internationales; Ranska) – ELINTARVIKKEET – Elinolojen parantaminen, työllisyys- ja yhteiskuntapalveluiden asettaminen saataville (esim. tuloa tuottavan toiminnan vakiinnuttaminen), elintarviketurvan lujittaminen	miljoona euroa (EU: 100 prosenttia)	1. syyskuuta 2011 – 31. joulukuuta 2012 (4 kuukauden jatko)
EuropeAid			
8	FAO (YK:n elintarvike- ja maatalousjärjestö); Kaikkein heikoimmassa asemassa olevien kotitalouksien ja maataloustuottajien elintarviketurvan parantaminen Artiboniten alueella	1,5 miljoonaa euroa (EU: 80 prosentin osuus)	1. marraskuuta 2012 – 31. lokakuuta 2014 (24 kuukautta)
9	Haitin kansallinen tulojen ja menojen hyväksyjä, AFD, YK:n yhdyskuntaohjelma Habitat, Ranskan Punainen Risti, Solidarités International, Concern Worldwide, Care France, Deutsche Welthungerhilfe EV. Asuinalueiden jälleerakennusta ja kehittämistä koskeva tukiohjelma, jonka tarkoituksena oli helpottaa katastrofin kohteeksi joutuneiden väestönsien paluuta asianomaisille alueille	74,5 miljoonaa euroa (EU: 55,8 miljoonaa euroa; Ranska: 10,5 miljoonaa euroa; valtioista riippumattomat järjestöt: 8 miljoonaa euroa; YK:n yhdyskuntaohjelma: 200 000 euroa)	7. joulukuuta 2011 – 7. joulukuuta 2016 (60 kuukautta, johon sisältyy yksi jatko)
10	Haitin kansallinen tulojen ja menojen hyväksyjä sekä muut julkiset ja yksityiset sopimuspuolet. Haitin jälleerakennusta ja kehittämistä koskevaa kansallista toimintasuunnitelmaa ja kasvuun sekä köyhyyden vähentämiseen liittyvää kansallista strategiaa tukeva suoran talousarvioletuen ohjelma	47 miljoonaa euroa (EU: 100 prosenttia)	2. toukokuuta 2011 – 2. toukokuuta 2015 (48 kuukautta)

	Yhteistyökumppanin ja hankkeen nimi	Kokonaiskustannukset (EU:n osuus)	Täytäntöönpanokausi
Vakautusväline			
Haitin valtion kriisivalmiuksien palauttamisen tukemista koskeva ohjelma; päätös 2010/022-598 – 20 miljoonaa euroa			
11	YK:n kehitysohjelma – Käteistä rahaa työstä -toimet elpymisprosessin alkuvaiheessa ja vakautusvaiheessa	Useiden rahoittajien yhteiset toimet, kokonaisarvo 40,9 miljoonaa Yhdysvaltain dollaria (EU: 5 miljoonaa euroa, 16 prosenttia hankkeen kokonaiskustannuksista)	13. tammikuuta 2010 – 31. joulukuuta 2012 (vakautusvälineen rahoitusosuus ajalta 1. syyskuuta 2010 – 31. elokuuta 2012)
12	Club de Madrid – Haitin institutionaalisen perustan lujittaminen ja maan johtajien sitouttaminen paremmin elpymisprosessiin	500 000 euroa (EU: 100 prosenttia)	1. heinäkuuta 2010 ja 29. helmikuuta 2012
13	International Management Group (IMG), Belgrade ja yhteinen tutkimuskeskus – Haitin katastrofivalmiuden tukemista koskeva ohjelma	13,25 miljoonaa euroa IMG-ryhmälle (pääkoordinaattori) ja 1,25 miljoonaa euroa yhteiselle tutkimuskeskukselle (EU: 100 prosenttia)	14. lokakuuta 2010 – 31. toukokuuta 2012 (IMG-ryhmä), 20. joulukuuta 2010 – 19. joulukuuta 2012 (yhteinen tutkimuskeskus)

Vuoden 2013 lopusta alkaen on määrä maksaa lisäksi 7 miljoonaa euroa institutionaalisten valmiuksien lujittamista koskevan toisen sopimuksen perusteella¹.

¹ Päätös C(2012) 7698 lopullinen; (CRIS-päätös 2012/024530); rahoitusosuutta koskevaa sopimusta ei ole allekirjoitettu. Hanke on vielä luonnosteluvaiheessa, joten sitä ei tutkittu.

Arviointimenetelmä

Tarkastuksessa arvioitiin merkityksellisyyttä, suunnittelua ja tuotoksia komission tulospainotteisen seurantajärjestelmän (ROM) avulla. Sovellatut kriteerit olivat seuraavat:

Merkityksellisyys	
A	Hanke on selkeästi sisällytetty kansallisiin toimintapolitiikkoihin ja Euroopan komission strategiaan, vastaa erittäin hyvin todettuja ensisijaisia tarpeita ja kohdentuu heikossa asemassa oleviin väestöryhmiin.
B	Soveltuu hyvin kansallisiin toimintapolitiikkoihin ja Euroopan komission strategiaan (vaikka se ei aina olisi ilmeistä), on merkityksellinen todettujen tarpeiden sekä heikossa asemassa olevien väestöryhmien kannalta.
C	Joitakin yhdenmukaisuutta koskevia kysymyksiä/ongelmia kansallisiin ja Euroopan komission toimintapolitiikkoihin tai kohdentamisen merkityksellisyyteen liittyen.
D	Ristiriidassa kansallisiin toimintapolitiikkoihin tai Euroopan komission strategiaan nähden; merkityksellisyys tarpeiden kannalta on kyseenalainen. Laaja-alaiset muutokset ovat tarpeen.
Suunnittelu	
A	Selkeä ja hyvin jäsenelty looginen viitekehys; toteutettavissa olevat ja yhdenmukaiset vertikaaliset tavoitteet; riittävä vastaavuus SMART-määritelmän objektiivisesti todennettavissa olevien indikaattoreiden kanssa; riskit ja paikalliset rajoitteet on yksilöity selkeästi ja ne ovat hallinnassa; hanketavoitteet muodostavat yhdysiteen humanitaarisen avun vaiheen ja kehitysapuvaiheen välille; hankkeen odotetaan johtavan kestävä kehityksen uudelleenkäynnistymiseen; hanketoihin sisältyy valmiuksien kehittämistä, jonka tarkoituksena on varmistaa, että yhteistyökumppani ottaa toimista täyden vastuun hankkeen päätyttyä; käytössä on irtaantumisstrategia.
B	Toimintalogiikka on asianmukainen, joskin se saattaa edellyttää joitakin parannuksia tavoitehierarkian, objektiivisesti todennettavissa olevien indikaattoreiden, riskien ja rajoitteiden osalta; hätäavun, kunnostustoimien ja kehitysyhteistyön niveltäminen on pääosin varmistettu; säädökset vastuun täydestä siirtymisestä on laadittu; sitoutumisen parantaminen on kuitenkin suotavaa.
C	Toimintalogiikkaan liittyvät ongelmat saattavat vaikuttaa hankkeen tuloksellisuuteen ja edistymisen seuranta- ja arviointivalmiuksiin; parannukset ovat tarpeen sitoutumisen ja kestävyuden varmistamista silmällä pitäen.
D	Toimintalogiikka on virheellinen ja edellyttää laajamittaista tarkistusta, jotta hanke voisi onnistua.
Tuotokset	
A	Kaikki tuotokset on toimitettu tai tullaan hyvin todennäköisesti toimittamaan laadukkaasti, mikä edistää tavoitteiden saavuttamista suunnitelmien mukaisesti; toimet on pantu täytäntöön aikataulussa ja niitä seurataan säännöllisesti.
B	Tuotokset on toimitettu tai tullaan hyvin todennäköisesti toimittamaan suunnitelmien mukaisesti, mutta parannukset ovat tarpeen laadun, kattavuuden ja ajoituksen osalta. Viivästykset eivät haittaa tuotosten toimittamista.
C	Joitakin tuotoksia ei ole toimitettu tai ei tulla toimittamaan ajoissa tai laadukkaasti. Mukautukset ovat välttämättömiä. Toiminta on viivästynyt tai poikkeaa jossakin määrin toimintalogiikasta ja suunnitelmista.
D	Tuotosten laatu ja toimittaminen on sisältänyt ja tulee todennäköisesti sisältämään vakavia puutteita. Mittavat mukautukset ovat tarpeen, jotta edes keskeisten tuotosten toimittaminen kyetään varmistamaan. Viivästykset ovat vakavia ja toiminta poikkeaa perustavanlaatuisesti toimintalogiikasta ja suunnitelmista.

Ohjelmien arviointi¹

(miljoonaa euroa)

Ohjelmat ja yhteistyökumppanit	Tuki- väline	Euroopan ko- mission tuki	Maksutilan- ne 31.12.2013	Merkityk- sellisyys	Suunnit- telu	Tuotokset	Täytäntöönpano- kausi
1 UNOPS – ECHO/-CR/BUD/2010/02028 Suojat (kunnostustoimet) – Turvallisten ja kestävien suojien rakentaminen	ECHO	4,1	3,6	B	C	C	10/2010–08/2011
2 HELP (Hilfe zur Selbsthilfe e.V.) – ECHO/ HTI/BUD/2012/91008 Vesihuolto (suojat) – Turvallisten tilapäissuojien ja käymälöiden rakentaminen		2,2	1,8	A	A	A	07/2010–12/2013
3 WHH (Deutsche Welthungerhilfe eV); German Agro Action) – ECHO/DIP/ BUD/2011/92002 Katastrofivalmiudet – Katastrofi- ja toimintavalmiuksien parantaminen		0,7	0,6	A	A	B	07/2010–10/2012
4 COOPI (Cooperazione Internazio- nale Fondazione Italy) – ECHO/HTI/ BUD/2012/91016 Katastrofivalmiudet (koordinointi) – ECHO/HTI/BUD/2012/91016 – Katastrofin- ja riskinhallintavalmiuk- sien lujittaminen		0,6	0,4	A	A	A	08/2012-1/2013
5 Concern Worldwide – ECHO/-CR/ BUD/2010/02010 Suojat (vesihuolto) – Parannettujen tilapäissuojien rakentaminen (pitkällä aikavälillä)		5,2	5,2	A	B	B	04/2010-06/11
6 SI (Solidarités internationales; Ranska) – ECHO/-CR/BUD/2010/02045 Koordinointi (suojat) – käteistä rahaa työstä -toimet, yhteisön komiteoiden perustaminen ja katastrofivalmiudet		2,9	2,9	A	A	A	10/10-08/11
7 SI (Solidarités internationales; Ranska) – ELINTARVIKKEET – Elinolojen paran- taminen, työllisyys- ja yhteiskuntapal- veluiden asettaminen saataville (esim. tulota tuottavan toiminnan vakiinnutta- minen), elintarviketurvan lujittaminen		1,0	1,0	A	B	A	09/11–12/12
8 FAO (YK:n elintarvike- ja maatalousjär- jestö) – Kehitysyhteistyön rahoitus- väline – elintarvikkeet 2012/299-441; Kaikkein heikoimmassa asemassa olevien kotitalouksien ja maatalous- tuottajien elintarviketurvan parantami- nen Artiboniten alueella	Kehitysyhteistyön rahoitusväline – elintarvikkeet	1,5	1,1	A	C	Liian aikaista arvioida	11/2012–10/2014

1 Menetelmän osalta ks. liite II.

(miljoonaa euroa)

Ohjelmat ja yhteistyökumppanit	Tuki- väline	Euroopan komission tuki	Maksutilanne 31.12.2013	Merkityksellisyys	Suunnittelu	Tuotokset	Täytäntöönpano- kausi	
9	EKR	Asuinalueiden jälleenrakennusta ja kehittämistä koskeva tukiohjelma, jonka tarkoituksena oli helpottaa katastrofin paluuta asianomaisille alueille (CRIS nro 2011/023-144); Haitin kansallinen tulojen ja menojen hyväksyjä, AFD, YK:n yhdyskuntaohjelma Habitat, Ranskan Punainen Risti, Solidarités International, Concern Worldwide, Care France, Deutsche Welthungerhilfe EV	55,8	11,0	A	A	B	12/2011–12/2016
10		Haitin jälleenrakennusta ja kehittämistä koskevaa kansallista toimintasuunnitelmaa ja kasvuun sekä köyhyyden vähentämiseen liittyvää kansallista strategiaa tukeva suoran talousarviotuen ohjelma (CRIS nro 2010/022-435); Haitin kansallinen tulojen ja menojen hyväksyjä sekä muut julkiset ja yksityiset sopimuspuolet	47,0	34,9	A	C	C	05/2011–05/2015
11	Vakautusväline	YK:n kehitysohjelma – Käteistä rahaa työstä -toimet toipumisprosessin alkuvaiheessa ja vakautusvaiheessa	5,0	5,0	A	A	A	09/2010–08/2012
12		Club de Madrid – Haitin institutionaalisen perustan lujittaminen ja maan johtajien sitouttaminen paremmin toipumisprosessiin	0,5	0,5	A	A	A	07/2010–02/2012
13		International Management Group (IMG), Belgrade ja yhteinen tutkimuskeskus – Haitin katastrofivalmiuden tukemista koskeva ohjelma	14,5	13,1	A	C	C	10/2010–05/2012 (IMG), 12/2010–12/2012 (yhteinen tutkimuskeskus)
KAIKKI YHTEENSÄ		141,0	81,1					

Komission ja Euroopan ulkosuhdehallinnon vastaukset

40

Tiivistelmä

III

Komissio ja Euroopan ulkosuhdehallinto haluavat korostaa, että useimpien hankkeiden tavoitteet saavutettiin huolimatta vaikeasta tilanteesta, jossa hankkeet toteutettiin.

Komissio onnistui lieventämään joidenkin viivästyksiä aiheuttaneiden ulkoisten tekijöiden vaikutusta.

V

Vaikka Haitissa ei edellytetty virallista yhteistä maakohtaista strategiaa hätäavun, kunnostustoimien ja kehitysyhteistyön niveltämistä varten, komission yksiköt koordinoivat omat lähestymistapansa ja varmistivat hätäavun ja kehitysyhteistyön alakohtaisen niveltämisen. Rahoitusjaksolla 2014–2020 on otettu käyttöön hätäavun, kunnostustoimien ja kehitysyhteistyön täydelliseen ja järjestelmälliseen niveltämiseen perustuva lähestymistapa.

VI

Komissio ja Euroopan ulkosuhdehallinto korostavat, että useimpien hankkeiden suunnitellut tavoitteet on saavutettu.

Riskien osalta komissio ja Euroopan ulkosuhdehallinto haluavat muistuttaa, että epävakaa maassa toimimiseen liittyy väistämättä riskejä. Riskit tunnistettiin ja mahdollisia riskien lieventämistoppeita toteutettiin, mutta joissakin tapauksissa komissio ja Euroopan ulkosuhdehallinto päättivät panna ohjelmat täytäntöön riskeistä huolimatta voidakseen edistää väestön hyvinvointia.

Edustuston valmiuksia vahvistettiin siinä määrin kuin talousarvioon ja henkilöstöresursseihin liittyvät rajoitukset ja voimassa olevat hallintomenettelyt sallivat.

Komissio ja Euroopan ulkosuhdehallinto ovat ottaneet oppia Haitin maanjäristyksestä ja muiden maiden kriiseistä saaduista kokemuksista ja ottaneet käyttöön useita nopeita valmiustoimia.

VII Ensimmäinen luettelukohta

Komissio hyväksyy tämän suosituksen:

- i) Suositus on ollut käytössä talousarviotukiohjelmissa tammikuusta 2013, jolloin uudet talousarviotukea koskevat suuntaviivat hyväksyttiin.
- ii) Asianmukainen riskienhallinta on tärkeää kaikissa ohjelmissa. Käytössä on yksityiskohtaisia menettelyjä, joilla varmistetaan, että ohjelmasuunnittelussa arvioidaan riskien todennäköisyys, mahdollinen vaikutus ja lieventämistoimet. Täytäntöönpanon aikana riskienhallinta otetaan huomioon jo käytössä olevien menettelyjen puitteissa.

VII Toinen luettelukohta

Komissio hyväksyy tämän suosituksen. Komissio toteuttaa jo hätäavun, kunnostustoimien ja kehitysyhteistyön niveltämisstrategiaa ja tekee niin jatkosakin osana selviytymiskyvyn kehittämisohjelmaa.

- Komissio hyväksyy suosituksen tämän osan. Yhteisen strategian tavoitteet määritellään (tilannekohtaisesti) osana maakohtaisten suunnitelmien valmistelua. Osastojen toimivaltuudet määritellään niiden tehtävämäärityksessä.
- Komissio hyväksyy suosituksen tämän osan (vrt. hätäavun, kunnostustoimien ja kehitysyhteistyön niveltämistä ja työpajoja koskeva ohjeistus).
- Komissio hyväksyy tämän suosituksen osaksi maakohtaisia toimintasuunnitelmia.

VII Kolmas luettelukohta

Komissio hyväksyy tilintarkastustuomioistuimen suosituksen.

Komissio korostaa, että maissa, joissa vallitsee epävakaa tai kriisitilanne tai kriisin jälkitilanne, apu on mukautettava tilanteeseen, jotta jonkinasteinen onnistuminen varmistetaan. Komissio on kehittänyt tätä varten erityistukivälineen, niin kutsutun valtionrakenteiden kehittämistä koskevan sopimuksen, joka sisältää määräyksiä tällaisia tilanteita varten.

Komissio haluaa korostaa, että tilintarkastustuomioistuimen suositus 3 sisältyy talousarviotukea koskeviin suuntaviivoihin.

VII Neljäs luettelukohta

Komissio ja Euroopan ulkosuhdehallinto hyväksyvät tämän suosituksen mutta haluavat huomauttaa, että kaikissa edustustoissa on tällä välin otettu käyttöön Euroopan ulkosuhdehallinnon vastuulla toteutettavia toiminnan jatkuvuuden varmistavia toimenpiteitä ja hätäapuhenkilöstön siirroista on annettu määräykset. Lisäksi komissio haluaa huomauttaa, että EU:n henkilöstön turvallisuuden varmistaminen on ensisijainen prioriteetti kriisi- tai katastrofitilanteissa maissa, joissa on läsnä EU:n henkilöstöä.

Huomautukset

Komissio katsoo, että vaikeat olosuhteet huomioon ottaen hätäavun, kunnostustoimien ja kehitysyhteistyön niveltäminen toteutui riittävän hyvin.

35

Vaikka yhteistä strategiaa ei virallisesti vahvistettu, käytännössä yhteistyökumppaneiden välillä järjestettiin useita kokouksia ja ECHO ja Europeaid vaihtoivat tietoja keskenään. Siten varmistettiin, että humanitaarinen apu ja kehitysyhteistyöstä rahoitetut toimet täydensivät toisiaan ja niveltäivät toisiinsa.

Komissio on ponnistellut merkittävästi tilanteen parantamiseksi Euroopan parlamentin talousarvion valvontavaliokunnan valtuuskunnan Haitin matkan jälkeen.

ECHO:n kenttätöntekijöiden ja EU:n edustuston välinen koordinaatio varmistetaan järjestämällä säännöllisesti kokouksia, joissa toiselle osapuolelle tiedotetaan ohjelmien suunnittelusta ja saavutuksista edistyksestä ja niistä neuvotellaan yhdessä. ECHO ja edustusto suunnittelevat parhaillaan yhteistä humanitaarisen avun ja kehitysyhteistyön kehystä. Lisäksi edustuston päällikkö edustaa EU:n humanitaarista näkökulmaa.

Koordinaatiota on päätoimipaikan tasolla vahvistettu huomattavasti useilla eri toimilla ja menettelyillä, joista mainittakoon seuraavat:

- selviytymiskykyä koskeva toimintasuunnitelma,
- EU:n ja jäsenvaltioiden yhteinen ohjekirje, joka koskee EU:n lähestymistapaa selviytymiskyvyn kehittämiseen; tavoitteena on edistää EU:n ja sen jäsenvaltioiden vaikuttavaa yhteistoimintaa, jossa nivelletään toisiinsa humanitaarinen apu, pitkäaikainen kehitysyhteistyö ja jatkuva poliittinen sitoutuminen sekä EU:n että kansallisella tasolla,
- siirtymävaihetta käsittelevä yksiköiden välinen ryhmä,
- hätäavun, kunnostustoimien ja kehitysyhteistyön niveltämistä koskevat ohjeet,
- ohjelmia koskevat viralliset ja epäviralliset neuvotteluprosessit.

35 b)

Komissio katsoo, että vaikka yksiköiden toimintavaltuudet ja menettelyt ovat erilaiset, niiden näkemykset eivät poikkea toisistaan. ECHO:lla ei ole valtuuksia toteuttaa pitkäaikaisia kehitysinvestointeja, joten se ei voi rahoittaa pysyviä asuinrakennuksia.

On huomattava, että komissio lopetti vuonna 2013 tilapäissuojien rahoittamisen Port-au-Prinçessa, jossa on kehittynyt vaikuttavaa synergiaa ECHO:n yhteistyökumppaneiden hankkiman kokemuksen ja kehitys- ja yhteistyöpääosaston (Europeaid) rahoittaman asuinalueiden jälleenrakennus- ja kehittämisohjelman välille. ECHO rahoitti perinteisten kreolitalojen muotoa jäljitteleviä tilapäissuojia Palmesin alueella maanjäristyksen keskuksesta, missä maata oli riidattomasti käytettävissä eikä slummiutumisen edistämisen riskiä ollut. Monissa, ellei useimmissa tapauksissa tilapäissuojan saaminen merkitsi edunsaajalle parannusta verrattuna asuinoloihin ennen maanjäristystä.

35 c)

EU:n rahoittamat humanitaariset toimet perustuvat tarpeisiin. ECHO:n irtaantumisstrategiaa Haitista ei sinällään ole virallisesti vahvistettu. Humanitaarisen apuvälineen käytön asteittaisen lopettamisen edellytykset on kuitenkin järjestelmällisesti ilmoitettu kaikissa asianomaisissa ECHO:n rahoituspäätöksissä.

37

Viivästyksiä aiheuttivat etupäässä ulkoiset tekijät, jotka johtuivat nopeasti muuttuvasta tilanteesta ja joihin ECHO:n yhteistyökumppanit eivät voineet vaikuttaa.

40

Talousarviotuen periaatteiden mukaan maksut perustuvat saavutettuihin tuloksiin. Se edellyttää ennakoitavuuden ja ehdollisuuden herkkää tasapainoa.

EU ja muut rahoittajat kieltäytyivät maksuista kesällä 2012 kansallisten tarkastuskertomusten takia. Niissä ilmoitettiin puutteista julkisissa hankintamenettelyissä hätätilan aikana vuonna 2011. Rahoittajayhteisön painostuksen ansiosta perustettiin erityinen tarkastuskomitea arvioimaan hätätilalain mukaisilla menettelyillä tehtyjä 41:tä sopimusta. Hallitus peruutti kuusi tällaista sopimusta tarkastuskomitean suositusten perusteella, minkä jälkeen rahoittajat aloittivat maksut uudelleen. Tämä on havainnollinen osoitus talousarviotukitoimien mahdollisesta vipuvaikutuksesta talouspolitiikan hallinnon parantamiseksi ja ohjelman panoksesta uudistusten edistämiseksi.

Komissio ja Euroopan ulkosuhdehallinto katsovat, että EU:n kunnostusavun täytäntöönpano oli pääosin vaikuttavaa.

42

Vaikeat olosuhteet olivat tärkein syy viivästyksiin, mutta niistä huolimatta useimmissa ohjelmissa saavutettiin tavoitellut tulokset.

43

Äkillisten kriisien aiheuttamiin hätäaputoimiin liittyy tavallisesti riskejä, jotka voivat joko aiheuttaa viiveitä tai joissakin tapauksissa vaatia lieventäviä toimenpiteitä hankkeiden myönteisen tuloksen varmistamiseksi.

Tältä pohjalta katsottuna yhteistyötä vaikeuttivat ensisijaisesti monimutkaiseen humanitaariseen tilanteeseen liittyvät ulkoiset tekijät, jotka johtivat tukialueen muutokseen. Esteistä huolimatta yhteistyökumppanit pystyivät saavuttamaan toimille asetetut tavoitteet. ECHO ja yhteistyökumppanit keskustelivat hankkeiden toteutukseen tehdyistä muutoksista asianmukaisesti ennen päätösten tekoa.

Tämän tyyppisiä hankaluuksia on vaikea ennakoida suunniteltaessa neuvotteluja paikallisten tai kansallisten viranomaisten kanssa.

44

Kunnostushankkeen toteutusta vaikeutti kaksi ongelmaa:

- 1) Bristou-Bobinin alueella, jossa ECHO:n rahoittama hanke toteutettiin, esiintyi yhteiskunnallista rauhatomuutta. Toiminta estyi turvallisuussyistä vaaleihin tai paikallisyhteisön ongelmiin liittyvien toistuvien väkivaltaisten välikohtausten takia.
- 2) Yhteistyökumppani totesi myös hankkeen aikana, että julkisten töiden ministeriö (MTPTC) oli jättänyt arvioimatta 30 prosenttia Bristou-Bobinin rakennuksista. Rakennukset oli odottamatta arvioitava, mikä sekin vaaransi tulosten aikaansaamisen suunnitellusti.

46

Komissio päätti lopullisen arviointikertomuksen perusteella puuttua mainittuihin ongelmiin, jotka koskivat riittämätöntä ja tarpeita vastaamatonta koulutusta sekä hätäapupakkausten sisällön puutteellista laatua, ja muihin haasteisiin jatkamalla siirtymävaiheen ohjelmaa kolmen vuoden ajan sellaisen täytäntöönpanokumppanin kanssa, jolla on enemmän paikallista kokemusta.

48

Komissio pyrkii saamaan tasapainoon toisaalta ohjelmat, joihin edunsaaja on täysin sitoutunut ja jotka pannaan täytäntöön sen kautta, jotta edunsaajan valmiudet kehittyvät, ja toisaalta nopeat ohjelmatulokset. Komissio on pyrkinyt tasapainoon tekemällä yhteistyötä eri kumppanien kanssa.

51

Toimenpiteet puutteellisen suunnittelun korjaamiseksi on jo toteutettu.

53

Komissio myöntää, että maksatuksessa ei noudatettu tiukasti alustavaa aikataulua, mutta on yhtä mieltä siitä, että maksujen pidättäminen oli välttämätöntä rahoitussopimuksen ehtojen noudattamiseksi ja uudistuksiin kannustamiseksi.

54

Talousarviotukea koskevissa suuntaviivoissa ei edellytetä asianmukaista julkistalouden hallinnointistrategiaa talousarviotuen kelpoisuusehtona, vaan edellytyksenä ovat uudistuspyrkimykset, jotka voidaan käsittää alakohtaisiksi julkistalouden hallinnointistrategioiksi. Haitissa hallitus hyväksyi vasta äskettäin, toukokuussa 2014, kattavan julkistalouden hallinnointistrategian, mutta se on jo pitkään toteuttanut useita uudistusstrategioita, jotka koskevat julkistalouden hallinnoinnin eri puolia. Lisäksi talousarviotukea koskevassa komission ennakoinnissa lähestymistavassa kattava ja realistinen

julkistalouden hallinnointistrategia asetettiin Haitia koskevan, marraskuussa 2013 hyväksytyyn uuden talousarviotukiohjelman ensimmäisen maksun ennakkoehdoksi. Ennakkoehto on nyt täytetty, kun strategia on äskettäin hyväksytty.

56

Komissio katsoo, että se on hallinnut asianmukaisesti EU:n ohjelmien täytäntöönpanon riskejä. Epävakaassa maassa toimimiseen liittyy väistämättä riskejä.

56 a)

Maanjäristyksen jälkeen vallinnut kaaos kärjisti tulla-songelmia. Kaikki täytäntöönpanoon osallistuneet yhteistyökumppanit tekivät järjestelmällisen riskianalyysin, ja muun muassa tullin aiheuttamat viiveet oli otettu huomioon ehdotusten loogisissa viitekehyksissä ja kirjattu niihin. Tällaisten viiveiden kestoa oli tietenkin mahdotonta ennakoida täsmälleen. Kun otetaan huomioon, että väestön asumistarpeita ei ollut mahdollista täyttää muutoin kuin tuomalla suoja maahan, toimen edut olivat painavampia kuin tullin viiveisiin liittyvät tunnetut riskit.

56 b)

EU:n ohjelma, jolla tuettiin pienimuotoista siementuotantoa harjoittavia paikallisia viljelijäryhmiä, täydensi muiden rahoittajien maatalousministeriölle myöntämää institutionaalista tukea, jonka tarkoituksena oli siementuotantoalan elvyttäminen ja sen laadunvalvontavalmiuksien lujittaminen.

56 c)

Hankkeen suunniteltu tavoite oli saada aikaan välitön vaikutus toiminnallisella tasolla antamalla käyttöön 300 konttia hätävarusteita ja kouluttamalla paikallisia vapaaehtoisia käyttämään välineitä luonnonkatastrofien sattuessa. Hankkeessa onnistuttiin sijoittamaan maahan 302 konttia pidentämällä toteutusaikaa vain kahdella kuukaudella ja antamaan peruskoulutusta 3 041 paikalliselle vapaaehtoiselle. Samalla se toimi pilottihankkeena, joka voitiin toteuttaa (Euroopan kehitysrahaston) Haitin yhteistyömäärärahojen puitteissa.

Täytäntöönpanokumppanin valinnan osalta komissio haluaa huomauttaa, että tähän toimeen ei ollut saatavana yhtään kumppania, jolla olisi ollut pitkäaikaista asianmukaista kokemusta Haitista.

Laatikko 6

Haitin viranomaiset (DPC – *Direction de la Protection Civil*) ja asianomaisten kylien pormestarit olivat osoittaneet konttien sijoituspaikat. DPC on ilmoittanut, että vain kymmenessä tapauksessa (yhteensä 302 kontista) uudelleen sijoittaminen oli tarpeen.

Vapaaehtoisten riittämättömään koulutukseen puututaan siirtymävaiheen ohjelman jatko-osassa. Lisäksi siinä edistetään vapaaehtoisverkoston pysyvyyttä sisällyttämällä se rakenteellisesti alue- ja paikallisviranomaisiin (*collectivités territoriales*), ja hätäapupakkausten varusteita täydennetään tarvittaessa.

57

Talousarviotukiohjelma suunniteltiin maanjäristyksen jälkeen koordinoimalla tuki muiden talousarviotuen rahoittajien kanssa. Painopisteenä oli tarjota hallitukselle sen suuresti tarvitsemia käteisvaroja, ja liitännäistoimissa otettiin huomioon muiden rahoittajien suunnittelema tekninen tuki.

Vuonna 2013 hyväksytyssä uudessa talousarviotukiohjelmassa (valtiorakenteiden kehittämistä koskeva sopimus) teknisen avun määrärahoja on lisätty 12 miljoonaan euroon hallituksen valmiuksien kehittämiseen liittyvien tarpeiden kattamiseksi.

Laatikko 7

Marraskuussa 2013 hyväksytty Haitia koskeva uusi talousarviotukiohjelma perustuu epävakaita maita koskevaan erityiseen menettelyyn. Toimeen sisältyvät muiden toimenpiteiden ohella virkamiesten palkanmaksun tarkastaminen, verohallinnon lujittaminen ja ylimmälle tarkastuselimelle (*Cour supérieure des comptes et du contentieux administratif*) annettava erityistuki.

58

Komissio ja Euroopan ulkosuhdehallinto olivat harkinneet perinpohjaisesti Haitin poliittisia riskejä, mutta ne päättivät kaikesta huolimatta toimia, koska mahdolliset edut, myös mahdollisuus poliittisen toiminnan kautta tukea uudistuksia, painoivat riskejä enemmän.

Lieventäviä toimenpiteitä toteutettiin mahdollisuuksien mukaan ottamalla huomioon Haitin instituutioiden rajoitetut valmiudet ja tarve kunnioittaa Haitin täysivaltaisuutta. EU on syventänyt ja tiivistänyt Haitin kanssa käytävää poliittista vuoropuhelua, mistä ovat osoituksena lukuisat korkean tason yhteydet kahden viime vuoden aikana ja jäsennellyn, säännöllisen poliittisen vuoropuhelun aloittaminen joulukuussa 2013. Poliittisen vakauden edistämiseen tähtäviä erityistukitoimia toteutetaan parhaillaan. Komissio ja Euroopan ulkosuhdehallinto haluavat myös korostaa, että demokratian lujittaminen ja poliittinen vakauttaminen voidaan Haitin poliittisessa ilmapiirissä saavuttaa vain pitkällä aikavälillä haitilaisten itsensä käynnistämän prosessin kautta, kuten Haitin sisäisessä vuoropuhelussa äskettäin saavutettu edistys osoittaa.

59

Komissio ja Euroopan ulkosuhdehallinto haluavat korostaa, että valmiuksia lujitettiin niin paljon kuin talousarvioon ja henkilöstöresursseihin liittyvät rajoitukset ja voimassa olevat hallintomenettelyt sallivat. Edustusto joutui työskentelemään erittäin vaikeissa olosuhteissa, samoin kuin kaikki kansalliset ja kansainväliset yhteistyökumppanit: edustuston rakennusta pidettiin vaarallisena ja edustuston käytössä olevaan turvalliseen asuntoon perustettiin väliaikainen toimistotila. Maanjäristyksen jälkeen edustuston henkilöstö evakuoitiin Dominikaaniseen tasavaltaan, ja paikalle jäivät vain edustuston päällikkö ja keskeinen turvallisuus- ja hallintohenkilöstö.

Dominikaanisen tasavallan edustusto ja komission päätoimipaikka antoivat taustatukea.

63

Edustuston rajoitettuja resursseja täydennettiin vuosina 2010 ja 2011 päätoimipaikan lisätuella. Esimerkiksi päätoimipaikan talousarviotukiasiantuntijat matkustivat säännöllisesti Haitiin ja edustivat EU:ta hallituksen kanssa järjestetyissä rahoittajien koordinoitukokouksissa.

Johtopäätökset ja suositukset

64

Komissio ja Euroopan ulkosuhdehallinto ovat tyytyväisiä tilantarkastustuomioistuimen osin myönteisiin johtopäätöksiin. Useimpien hankkeiden tavoitteet saavutettiin huolimatta vaikeasta tilanteesta, jossa hankkeet toteutettiin.

66

Vaikka Haitissa ei edellytetty virallista yhteistä maa-kohtaista strategiaa hätäavun, kunnostustoimien ja kehitysyhteistyön niveltämistä varten, komission yksiköt koordinoivat omat lähestymistapansa ja varmistivat hätäavun ja kehitysyhteistyön alakohtaisen niveltämisen. Rahoitusjaksolla 2014–2020 on otettu käyttöön hätäavun, kunnostustoimien ja kehitysyhteistyön täydelliseen ja järjestelmälliseen niveltämiseen perustuva lähestymistapa.

67

Komissio ja Euroopan ulkosuhdehallinto korostavat, että useimpien hankkeiden suunnitellut tavoitteet on saavutettu.

Riskien osalta komissio ja Euroopan ulkosuhdehallinto haluavat muistuttaa, että epävakaa maassa toimimiseen liittyy väistämättä riskejä. Riskit tunnistettiin ja mahdollisia riskien lieventämistoimenpiteitä toteutettiin, mutta joissakin tapauksissa komissio päätti panna ohjelmat täytäntöön riskeistä huolimatta voidakseen edistää väestön hyvinvointia.

Edustuston valmiuksia vahvistettiin siinä määrin kuin talousarvioon ja henkilöstöresursseihin liittyvät rajoitukset ja voimassa olevat hallintomenettelyt sallivat.

Komissio ja Euroopan ulkosuhdehallinto ovat hyödyntäneet Haitin maanjäristyksestä ja muiden maiden kriiseistä saatuja kokemuksia ja ottaneet käyttöön useita nopeita valmiustoimia.

Suositus 1

Komissio hyväksyy tämän suosituksen:

- i) Suositus on ollut käytössä talousarviotukiohjelmissa tammikuusta 2013, jolloin uudet talousarviotukea koskevat suuntaviivat hyväksyttiin.
- ii) Asianmukainen riskienhallinta on tärkeää kaikissa ohjelmissa. Käytössä on yksityiskohtaisia menettelyjä, joilla varmistetaan, että ohjelmasuunnittelussa arvioidaan riskien todennäköisyys, mahdollinen vaikutus ja lieventämistoimet. Täytäntöönpanon aikana riskienhallinta otetaan huomioon jo käytössä olevien menettelyjen puitteissa.

Suositus 2

Komissio hyväksyy tämän suosituksen. Komissio toteuttaa jo hätäavun, kunnostustoimien ja kehitysyhteistyön niveltämisstrategiaa ja tekee niin jatkosakin osana selviytymiskyvyn kehittämisohjelmaa.

Suositus 2 - Ensimmäinen luettelakohta

Komissio hyväksyy suosituksen tämän osan. Yhteisen strategian tavoitteet määritellään (tilannekohtaisesti) osana maakohtaisten suunnitelmien valmistelua. Osastojen toimivaltuudet määritellään niiden tehtävämäärityksessä.

Suositus 2 - Toinen luettelakohta

Komissio hyväksyy suosituksen tämän osan (vrt. hätäavun, kunnostustoimien ja kehitysyhteistyön niveltämistä ja työpajoja koskeva ohjeistus).

Suositus 2 - Kolmas luettelakohta

Komissio hyväksyy tämän suosituksen osaksi maakohtaisia toimintasuunnitelmia.

Suositus 3

Komissio hyväksyy tilintarkastustuomioistuimen suosituksen.

Komissio korostaa, että maissa, joissa vallitsee epävakaa tai kriisitilanne tai kriisin jälkitilanne, apu on mukautettava tilanteeseen, jotta jonkinasteinen onnistuminen varmistetaan. Komissio on kehittänyt tätä varten erityistukivälineen, niin kutsutun valtiorakenteiden kehittämistä koskevan sopimuksen, joka sisältää määräyksiä tällaisia tilanteita varten.

Komissio haluaa korostaa, että tilintarkastustuomioistuimen suositus 3 sisältyy talousarviotukea koskeviin suuntaviivoihin.

Suositus 4

Komissio ja Euroopan ulkosuhdehallinto hyväksyvät tämän suosituksen mutta haluavat huomauttaa, että kaikissa edustustoissa on tällä välin otettu käyttöön Euroopan ulkosuhdehallinnon vastuulla toteutettavia toiminnan jatkuvuuden varmistavia toimenpiteitä ja hätäapuhenkilöstön siirroista on annettu määräykset. Lisäksi komissio haluaa huomauttaa, että EU:n henkilöstön turvallisuuden varmistaminen on ensisijainen prioriteetti kriisi- tai katastrofitilanteissa maissa, joissa on läsnä EU:n henkilöstöä.

MISTÄ EU:N JULKAISUJA SAA?

Maksuttomat julkaisut:

- yksi kappale:
EU Bookshopista (<http://bookshop.europa.eu>)
- enemmän kuin yksi kappale tai julisteet/kartat:
Euroopan unionin edustustoista (http://ec.europa.eu/represent_fi.htm),
muissa kuin EU-maissa sijaitsevista lähetystöistä (http://eeas.europa.eu/delegations/index_fi.htm),
ottamalla yhteyttä Europe Direct -palveluun (http://europa.eu/europedirect/index_fi.htm)
tai soittamalla 00 800 6 7 8 9 10 11 (maksuton numero koko EU:n alueella) (*).

(*) Saat pyytämäsi tiedot maksutta. Myös useimmat puhelut ovat maksuttomia, joskin jotkin operaattorit, puhelinkioskit tai hotellit voivat periä puheluista maksun.

Maksulliset julkaisut:

- EU Bookshopista (<http://bookshop.europa.eu>).

Maksulliset tilaukset:

- Euroopan unionin julkaisutoimiston myyntiedustajalta
(http://publications.europa.eu/others/agents/index_fi.htm).

Haitiin 12. tammikuuta 2010 iskenyt maanjäristys vaati suuren määrän ihmishenkiä ja aiheutti mittavaa tuhoa Haitin pääkaupungissa ja sen lähialueilla. Tässä kertomuksessa Euroopan tilintarkastustuomioistuin arvioi, suunniteltiin ja toteutettiin EU:n Haitille maanjäristyksen seurauksena antama kunnostusapu hyvin. Lisäksi se arvioi, nivelsikö komissio tehokkaasti toisiinsa hätäavun, kunnostustoimet ja kehitysavun. Tilintarkastustuomioistuin toteaa, että kunnostusapu oli kaiken kaikkiaan hyvin suunniteltu ja apu kohdentui maan keskeisiin tarpeisiin. Ohjelmia ei kuitenkaan pantu täytäntöön riittävän vaikuttavasti, eikä hätäavun, kunnostustoimien ja kehitysyhteistyön niveltäminen toteutunut riittävän hyvin. Tämä johtui osittain tilanteen vaikeudesta ja kansallisten viranomaisten toiminnan heikkoudesta. Tilanteeseen vaikuttivat kuitenkin myös tietyt hallinnointipuutteet, joihin komissio voi vaikuttaa.



EUROOPAN
TILINTARKASTUS
TUOMIOISTUIN



Julkaisutoimisto