

Erityiskertomus

Euroopan unionin Afrikka-hätärahasto: joustava mutta painopiste puuttuu

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



EUROOPAN
TILINTARKASTUS
TUOMIOISTUIN

TARKASTUSTIIMI

Tilintarkastustuomioistuin esittää erityiskertomuksissaan tulokset tarkastuksista, joita se kohdistaa EU:n toimintapolitiikkoihin ja ohjelmiin tai yksittäisten talousarvioalojen hallintaan liittyviin aihealueisiin. Tilintarkastustuomioistuin valitsee ja suunnittelee nämä tarkastustehtävät siten, että niillä saadaan aikaan mahdollisimman suuri vaikutus. Se ottaa valinta- ja suunnitteluvaiheessa huomioon tuloksellisuuteen tai säännönmukaisuuteen kohdistuvat riskit, asianomaisten tulojen tai menojen määrän, tulevat kehityssuunnat sekä poliittiset näkökohdat ja yleisen edun.

Tästä tuloksellisuuden tarkastuksesta vastasi III tarkastusjaosto, jonka erikoisalana ovat ulkoiset toimet, turvallisuus ja oikeus. Tarkastusjaoston puheenjohtaja on Euroopan tilintarkastustuomioistuimen jäsen Bettina Jakobsen, joka toimi kertomuksen osalta myös raportoivana jäsenenä. Bettina Jakobsenin johdolla toteutettuun tarkastukseen osallistuivat kabinettipäällikkö Katja Mattfolk ja kabinettiavustaja Kim Storup, toimialapäällikkö Beatrix Lesiewicz, tehtävävastaava Emmanuel-Douglas Hellinakis, kabinettiavustaja Laura Gores sekä tarkastajat Jiri Lang ja Piotr Zych.



Vasemmalta oikealle: Katja Mattfolk, Kim Storup, Emmanuel-Douglas Hellinakis, Jiri Lang, Bettina Jakobsen ja Piotr Zych.

SISÄLLYSLUETTELO

	Kohta
Akronyymit ja lyhenteet	
Tiivistelmä	I–VIII
Johdanto	1–9
Tietoa EU:n erityisrahastoista	1–2
Afrikka-hätärahasto	3–9
Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa	10–13
Havainnot	14–54
Afrikka-hätärahasto on joustava työkalu, mutta se olisi pitänyt suunnitella kohdennetummaksi niin, että sillä voitaisiin puuttua ennakoimattomiin haasteisiin tehokkaasti	14–25
Afrikka-hätärahasto on joustava työkalu, mutta sen tavoitteet ovat liian laajoja toiminnan ohjaamiseksi ja vaikutusten mittaamiseksi tehokkaasti	15–19
Komissio ei ole analysoinut kattavasti tarpeita eikä keinoja, joita sillä on niiden käsittelemiseksi	20–25
Afrikka-hätärahasto on nopea työkalu, mutta täytäntöönpanossa on edelleen heikkouksia	26–54
Hankkeet valitaan nopeasti mutta ei täysin yhdenmukaisesti ja selkeästi	27–44
Hankkeista on alettu saada tuotoksia, mutta tulosten seurantajärjestelmä ei vielä toimi ikkunoissa	45–54
Päätelmät ja suositukset	55–61
Liite I – EU:n jäsenvaltioiden ja muiden rahoittajien rahoitusosuudet (rahoituslupaukset ja saadut rahoitusosuudet) 31. elokuuta 2018	
Liite II – Afrikka-hätärahaston hallintoelimet ja keskeiset vastuualueet	
Liite III – Afrikka-hätärahaston tarkastetut hankkeet	
Komission vastaukset	

AKRONYYMIT JA LYHENTEET

AF	Toimia koskeva lomake: asiakirja, joka sisältää kaikki tarvittavat tiedot hankkeesta tai ohjelmasta
Afriikka-hätärahasto	Afriikka-hätärahasto vakauden lisäämiseksi sekä sääntelemättömän muuttoliikkeen ja pakkomuuton perimmäisten syiden ehkäisemiseksi
CA	Perustamissopimus: Afriikka-hätärahaston perustamisasiakirja
EIP	Ulkoinen investointiohjelma
EKR	Euroopan kehitysrahasto
EUDEL	EU:n edustusto
EUH	Euroopan ulkosuhdehallinto
HoA	Afrikan sarven ikkuna/alue
IcSP	Vakautta ja rauhaa edistävä väline
Komissio	Euroopan komissio
NoA	Pohjois-Afrikan ikkuna/alue
OpCom	Operatiivinen johtoryhmä
PO DEVCO	Kansainvälisen yhteistyön ja kehitysasioiden pääosasto
PO NEAR	Naapuruuspolitiikan ja laajentumisneuvottelujen pääosasto
REF	Tutkimusosio
SLC	Sahelin ja Tšad-järven alueen ikkuna/alue
TF	Erityisrahasto
UNDP	Yhdistyneiden kansakuntien kehitysohjelma

TIIVISTELMÄ

I. Euroopan komissio on vuoden 2013 tammikuusta lähtien voinut EU:n talousarvioon sovellettavan varainhoitoasetuksen nojalla perustaa ja hallinnoida ulkoisia toimia koskevia EU:n erityisrahastoja. Ne ovat monenvälisiä rahastoja hätätoimia, hätätilaa seuraavia toimia tai aihekohtaisia toimia varten.

II. Euroopan unionin Afrikka-hätärahasto vakauden lisäämiseksi sekä sääntelemättömän muuttoliikkeen ja pakkomuuton perimmäisten syiden ehkäisemiseksi (jäljempänä "Afrikka-hätärahasto") on perustettu tukemaan vakautta ja kehittämään muuttoliikkeen hallintaa puuttumalla epävakauden, pakkomuuttojen ja sääntelemättömän muuttoliikkeen perimmäisiin syihin. Siitä sovittiin muuttoliikettä käsitelleessä Vallettan huippukokouksessa marraskuussa 2015. Rahastosta tuetaan toimia 26 maassa kolmella Afrikan alueella (joita sanotaan "ikkunoiksi"): Sahelissa ja Tšad-järven alueella, Afrikan sarvessa ja Pohjois-Afrikassa.

III. Tilintarkastustuomioistuin selvitti, onko Afrikka-hätärahasto suunniteltu hyvin ja pannaanko sitä hyvin täytäntöön. Tilintarkastustuomioistuin totesi, että Afrikka-hätärahasto on joustava työkalu, mutta se olisi pitänyt suunnitella kohdennetummaksi niin, että sillä voitaisiin puuttua ennakoimattomiin haasteisiin tehokkaasti. Perinteisiin välineisiin verrattuna Afrikka-hätärahasto oli nopeampi hankkeiden käynnistämisessä. Sillä on yleisesti ottaen onnistuttu vauhdittamaan sopimusten tekemistä ja ennakkomaksuja. Hankkeissa ilmenee silti samanlaisia haasteita kuin perinteisten välineiden yhteydessä, ja ne viivästyttävät hankkeiden toteuttamista.

IV. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että Afrikka-hätärahaston tavoitteet ovat laajoja. Laaja-alaisuuden ansiosta tukea on voitu mukauttaa sopivaksi erilaisiin ja muuttuviin tilanteisiin. Laajuudesta ei kuitenkaan ole niin suurta hyötyä, kun toimintaa ohjataan kaikilla kolmella alueella ja kun mitataan vaikutusta. Komissio ei ole analysoinut ja määrittänyt kattavasti tarpeita, joihin erityisrahastolla on määrä puuttua, eikä käytettävissään olevia keinoja. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi myös, että kunkin kolmen ikkunan hallinnoijille annetut strategiset ohjeet eivät ole olleet riittävän täsmällisiä eikä rahoittajien resurssien ja valmiuksien yhdistäminen ole vielä riittävän vaikuttavaa.

V. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että täytäntöönpanossa hankkeiden valintamenettelyt vaihtelivat ikkunoiden välillä ja hanke-ehdotusten arviointiperusteet eivät olleet riittävän selkeitä tai dokumentoituja. Aina ei myöskään selitetty kunnolla, mitä etua voidaan saada hankkeiden rahoittamisesta Afrikka-hätärahaston kautta verrattuna muihin rahoituslähteisiin.

VI. Afrikka-hätärahastossa on otettu käyttöön yhteinen seurantajärjestelmä, mutta se ei vielä toimi, ja jokaisessa kolmesta ikkunasta käytetään erilaisia järjestelmiä suorituskyvyn seurantaan. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että tavoitteet eivät useinkaan olleet täsmällisiä, mitattavia, saavutettavia, relevantteja ja aikasidonnaisia (SMART), eikä hankkeiden tehon mittaamiseen käytetyille indikaattoreille ollut asetettu lähtötasoa. Tarkastetut hankkeet olivat varhaisessa täytäntöönpanovaiheessa, mutta niistä oli jo alettu saada tuotoksia.

VII. Afrikka-hätärahasto on myötävaikuttanut toimiin, joilla vähennetään Afrikasta Eurooppaan suuntautuvan sääntelemättömän muuttoliikkeen määrää. Tätä panosta ei kuitenkaan voida mitata tarkasti.

VIII. Tilintarkastustuomioistuin antaa tarkastuksen perusteella useita suosituksia, jotka olisi pantava täytäntöön mahdollisimman pian, koska Afrikka-hätärahaston on määrä päättyä vuonna 2020. Komission olisi

- kehitettävä Afrikka-hätärahaston tavoitteiden laatua
- tarkistettava hankkeiden valintamenettely
- nopeutettava täytäntöönpanoa
- parannettava Afrikka-hätärahaston seurantaa.

JOHDANTO

Tietoa EU:n erityisrahastoista

1. Erityisrahastot perustetaan tiettyä kehitystavoitetta varten yhdeltä tai useammalta rahoittajalta saaduilla rahoitusosuuksilla ja yleensä niitä hallinnoi kansainvälinen järjestö, kuten Maailmanpankki tai Yhdistyneet kansakunnat. Erityisrahastoja on käytetty 1990-luvulta alkaen entistä enemmän rahoitusvälineenä kansainvälisessä yhteistyössä. Ne perustetaan usein kriisitilanteissa, esim. luonnonkriisien tai konfliktien yhteydessä.
2. Komissio on voinut vuodesta 2013 lähtien perustaa erityisrahastoja varainhoitoasetuksen nojalla¹. EU:n erityisrahastot muodostuvat varoista, jotka kerätään EU:n talousarviosta tai Euroopan kehitysrahastosta (EKR) sekä yhdeltä tai useammalta rahoittajalta, muun muassa jäsenvaltioilta ja EU:n ulkopuolisilta rahoittajamailta. Komissio voi panna hätätoimia tai hätätilaa seuraavia toimia varten tarkoitetut EU:n erityisrahastot täytäntöön joko suoraan tai välillisesti siirtämällä talousarvion toteuttamistehtävän määrätuille elimille².

Afrikka-hätärahasto

3. Eurooppaan sen etelärajojen kautta pyrkivien muuttajien määrä kasvoi jyrkästi vuonna 2014. Se johtui epävakaudesta Syyriassa, Irakissa, Libyassa, Eritreassa ja

¹ Varainhoitoasetuksen 187 artiklassa säädetään oikeudellisesta kehyksestä ulkoisia toimia koskevien EU:n erityisrahastojen perustamiselle (unionin yleiseen talousarvioon sovellettavista varainhoitosäännöistä ja neuvoston asetuksen (EY, Euratom) N:o 1605/2002 kumoamisesta 25 päivänä lokakuuta 2012 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU, Euratom) N:o 966/2012 (EUVL L 298, 26.10.2012, s. 1)). Asiasta säädetään 2.8.2018 voimaan tulleen varainhoitoasetuksen 234 artiklassa. Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU, Euratom) 2018/1046, annettu 18 päivänä heinäkuuta 2018, unionin yleiseen talousarvioon sovellettavista varainhoitosäännöistä, asetusten (EU) N:o 1296/2013, (EU) N:o 1301/2013, (EU) N:o 1303/2013, (EU) N:o 1304/2013, (EU) N:o 1309/2013, (EU) N:o 1316/2013, (EU) N:o 223/2014, (EU) N:o 283/2014 ja päätöksen N:o 541/2014/EU muuttamisesta sekä asetuksen (EU, Euratom) N:o 966/2012 kumoamisesta (EUVL L 193, 30.7.2018, s. 1).

² Vuonna 2012 annetun varainhoitoasetuksen 58 artiklan 1 kohdan c alakohta; nykyisin vuonna 2018 annetun varainhoitoasetuksen 62 artiklan 1 kohdan c alakohta.

Afganistanissa sekä Sahelissa ja Tšad-järven alueella. Monet Afrikan eri alueilta Eurooppaan pyrkineet muuttajat ovat menettäneet henkensä Välimerta ylittäessään. Näistä alueista on tullut EU:n ulkoisen muuttoliikepolitiikan polttopiste erityisesti sen jälkeen, kun niin sanottu Balkanin reitti suljettiin vuonna 2016 EU:n ja Turkin tekemän sopimuksen perusteella.

4. Huhtikuussa 2015 Eurooppa-neuvosto päätti vastata tähän kriisiin kutsumalla kokoon kansainvälisen huippukokouksen, jossa keskusteltiin muuttoliikekysymyksistä Afrikan valtioiden ja muiden keskeisten maiden kanssa. Huippukokous järjestettiin 11. ja 12. marraskuuta 2015 Vallettassa, Maltassa. Siitä oli tuloksena yhteinen julkilausuma ja toimintasuunnitelma, joka perustuu viiteen ensisijaiseen alaan ja 16 ensisijaiseen hankkeeseen. Lisäksi 25 EU:n jäsenvaltiota, Norja, Sveitsi ja Euroopan komissio allekirjoittivat 12. marraskuuta 2015 perustamissopimuksen³, jolla perustettiin virallisesti EU:n Afrikka-hätärahasto vakauden lisäämiseksi sekä sääntelemättömän muuttoliikkeen ja pakkomuuton perimmäisten syiden ehkäisemiseksi (Afrikka-hätärahasto), sekä siihen liittyvän strategian.

5. Afrikka-hätärahasto on yksi Euroopan komission (jäljempänä ”komissio”) tähän mennessä hallinnoimasta neljästä erityisrahastosta⁴. Sen tuensaajina on 26 Afrikan maata⁵ kolmella alueella (joita sanotaan hallinnollisista syistä ”ikkunoiksi”): Sahelissa ja Tšad-järven alueella, Afrikan sarvessa ja Pohjois-Afrikassa. Erityisrahaston kattamat maat esitetään **kaaviossa 1.**

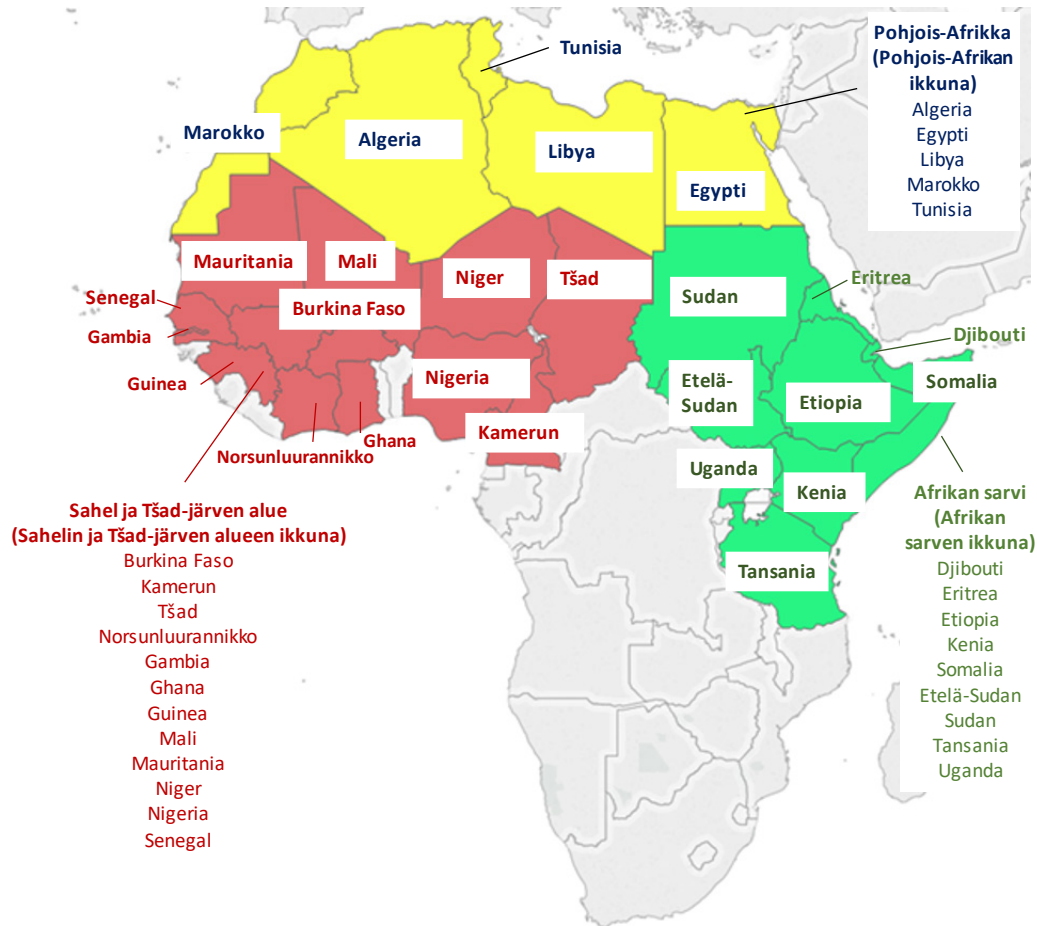
³ Perustamissopimus on Euroopan komission, EU:n jäsenvaltioiden ja muiden rahoittajien laatima asiakirja.

⁴ Muut rahastot ovat a) Keski-Afrikan tasavaltaa koskeva Bêkou-erityisrahasto, joka perustettiin heinäkuussa 2014 tukemaan maan elpymistä kriisistä ja sen jälleenrakennusta, b) Madad-erityisrahasto, joka perustettiin joulukuussa 2014 vastauksena Syyrian kriisiin, ja c) Kolumbia-erityisrahasto, joka perustettiin vuonna 2016 tukemaan konfliktin jälkeistä prosessia.

⁵ Alun perin Afrikka-hätärahasto kattoi 23 maata. Erityisrahaston hallitus päätti liittää siihen Ghanan, Guinean ja Norsunluurannikon toisessa kokouksessaan 13. joulukuuta 2016.

Kaavio 1 – Afrikka-hätärahaston kattamat maat

(Tässä kartassa käytetyt nimet, rajat ja merkinnät eivät ole virallisesti vahvistettuja tai Euroopan unionin hyväksymiä nimiä, rajoja ja merkintöjä.)



Lähde: Euroopan komissio, Afrikka-hätärahaston vuoden 2017 vuosikertomus.

6. Afrikka-hätärahaston perustamissopimuksella perustettiin hallinto- ja johtelimet:
- a) erityisrahaston hallitus, jonka puheenjohtajana toimii komissio (kansainvälisen yhteistyön ja kehitysasioiden pääosasto) ja jota avustavat Euroopan ulkosuhdehallinto (EUH) ja muut komission yksiköt. Hallituksessa on rahoittajien (EU:n jäsenvaltioiden sekä muiden maiden, joiden rahoitusosuus on vähintään kolme miljoonaa euroa) ja Euroopan unionin puolesta toimivan komission edustajia. Yksikään Afrikan maa ei ole tähän mennessä päättänyt osallistua Afrikka-hätärahastoon jäsenenä, jolla on täydet äänestysvoimat. Rahoittajat, jotka eivät ole suorittaneet vähimmäismaksua,

osallistuvat tarkkailijoina⁶ (ks. liite I). Kyseessä olevien maiden ja niiden alueellisten järjestöjen edustajia voidaan tarvittaessa myös kutsua mukaan tarkkailijoiksi. Euroopan parlamentilla on ollut tarkkailijan asema vuodesta 2017. Erityisrahaston hallitus antaa strategiset ohjeet varojen käyttöön.

- b) Kunkin ikkunan operatiivinen johtoryhmä tutkii ja hyväksyy erityisrahaston alueella rahoittamat toimet. Siinä on edustajia komissiosta⁷ ja Euroopan ulkosuhdehallinnosta sekä niiden rahoittajien (EU:n jäsenvaltioiden sekä muiden maiden) edustajia, joiden rahoitusosuus on vähintään kolme miljoonaa euroa. Erityisrahaston hallituksen tapaan rahoittajat, jotka eivät ole maksaneet vähimmäisosuutta, rahoitukseen osallistumattomat EU:n jäsenvaltiot sekä kyseessä olevat maat ja niiden alueelliset järjestöt voivat osallistua kokouksiin tarkkailijoina. Euroopan parlamentin edustajilla ei ole tarkkailijan asemaa operatiivisen johtoryhmän kokouksissa.
- c) Erityisrahaston hallinnoinnista vastaa komissio (edunvalvoja), joka toimii erityisrahaston hallituksen ja operatiivisten johtoryhmien sihteeristönä. Se on vastuussa rahastosta rahoitettujen toimien täytäntöönpanosta, ja se siirtää johtotehtävät työntekijöilleen (erityisrahaston hallinnoijat) työjärjestyksen sääntöjen mukaisesti (ks. liite II).

7. Afrikka-hätärahaston on määrä olla toiminnassa vuodesta 2015 vuoden 2020 loppuun asti. Elokuun 2018 lopussa Afrikka-hätärahastoon oli suoritettu maksuja yhteensä 4,09 miljardia euroa. Suurin osa (3,6 miljardia euroa eli 89 prosenttia kaikista maksuista) oli siirtoja EKR:stä ja EU:n talousarviosta. EU:n jäsenvaltiot sekä Norja ja Sveitsi osallistuivat 439 miljoonalla eurolla (11 prosenttia). Kaaviossa 2 verrataan kaikkien EU:n erityisrahastojen maksuosuuksia.

⁶ EU:n jäsenvaltiot, jotka eivät rahoita Afrikka-hätärahastoa, voivat myös osallistua tarkkailijoina.

⁷ Työntekijöitä kansainvälisen yhteistyön ja kehitysasioiden pääosastosta (puheenjohtajana Sahelin ja Tšad-järven alueen ja Afrikan sarven operatiivisissa johtoryhmissä), naapuruuspolitiikan ja laajentumisneuvottelujen pääosastosta (puheenjohtajana Pohjois-Afrikan operatiivisessa johtoryhmässä), EU:n pelastuspalveluasioiden ja humanitaarisen avun operaatioiden pääosastosta ja muuttoliike- ja sisäasioiden pääosastosta sekä ulkopolitiikan välineen työntekijöitä.

Kaavio 2 – EU:n jäsenvaltioiden ja muiden rahoittajien maksuosuudet EU:n erityisrahastoihin (31. elokuuta 2018)

EU:n erityisrahastot			
Nimi	Rahoitusosuudet yhteensä (miljoonaa euroa)	Jäsenvaltioiden ja muiden rahoittajien rahoitusosuudet (miljoonaa euroa)	Jäsenvaltioiden ja muiden rahoittajien rahoitusosuudet prosenttiosuutena kokonaismäärästä
Afriikka-hätärahasto	4 092	439	11 %
Bêkou-erityisrahasto	240	66	27 %
Kolumbia-erityisrahasto	96	23	24 %
Madad-erityisrahasto	1 571	152	10 %

Lähde: EU:n erityisrahastojen monivuotisen täytäntöönpanon kuukausiraportti 31. elokuuta 2018, Euroopan komissio, budjettipääosasto. Kaikki luvut on pyöristetty.

8. Kun Afrikka-hätärahasto perustettiin vuoden 2015 lopussa, sen osuus kaikkien sen kattamien maiden virallisesta kehitysavusta oli 1,5 prosenttia.
9. Erilaisten hätätilanteiden ja vaikeiden paikallisten tilanteiden vuoksi Afrikka-hätärahastoon kuuluu toimia hätäavusta kehitysyhteistyöhön.

TARKASTUKSEN LAAJUUS JA TARKASTUSTAPA

10. Tilintarkastustuomioistuimen tekemässä tuloksellisuuden tarkastuksessa selvitettiin, onko Afrikka-hätärahasto suunniteltu hyvin ja pannaanko sitä hyvin täytäntöön. Tarkastus kattoi ajanjakson, joka alkaa rahaston perustamisesta vuoden 2015 lopulla ja päättyy vuoden 2018 helmikuun loppuun. Tämän kertomuksen ensimmäisessä osassa perehdytään Afrikka-hätärahaston suunnitteluun (sen tavoitteisiin, komission tarveanalyysiin ja rahoitukseen). Toisessa osassa tutkitaan Afrikka-hätärahaston täytäntöönpanon erityisiä näkökohtia (hankkeiden valintamenettelyjä, seurantajärjestelmää ja tarkastuksen kohteena olleiden hankkeiden tuotoksia).

11. Tarkastus toimitettiin marraskuun 2017 ja maaliskuun 2018 välisenä aikana. Työhön kuului asiakirjatodisteiden, kuten ohjelma-asiakirjojen, edistymis- ja seurantakertomusten ja hankkeiden arviointiraporttien, sekä kansainvälisten järjestöjen (YK ja Maailmanpankki) erityisrahastomekanismien asiaankuuluvien asiakirjojen läpikäynti. Tarkastajat tekivät

tarkastuskäynnin Nigeriin ja EU:n Libyan edustustoon⁸. Afrikka-hätärahaston työntekijöitä haastateltiin kansainvälisen yhteistyön ja kehityssasioiden pääosastossa, EU:n ulkosuhdehallinnossa, naapuruuspolitiikan ja laajentumisneuvottelujen pääosastossa ja pelastuspalveluasioden ja humanitaarisen avun operaatioiden pääosastossa. Lisäksi haastateltiin EU:n Sahelin erityisedustajan ja EU:n Nigerin ja Libyan edustustojen työntekijöitä, monia Afrikka-hätärahaston rahoittajia⁹ ja Afrikan maiden viranomaisia. Tilintarkastustuomioistuimen sekä komission sisäisen tarkastuksen toimialan aiemmin tekemät asiaankuuluvat tarkastukset otettiin huomioon.

12. Tarkastuskäyntien kohdemaat valittiin kahdesta ikkunasta (Sahelin ja Tšad-järven alue ja Pohjois-Afrikka), joissa on tähän mennessä aiheutunut suurin osa Afrikka-hätärahaston menoista. Näiden ikkunoiden maista varoja on osoitettu eniten Nigeriin ja Libyaan. Näissä kahdessa maassa tarkasteltiin 20:tä käynnissä olevaa hanketta. Nigerissä käytiin seitsemässä yhdeksästä käynnissä olevasta hankkeesta. Libyassa se ei kuitenkaan ollut mahdollista maan turvallisuustilanteen vuoksi. Hankkeisiin perehtymistä käytettiin tukena Afrikka-rahaston suunnittelun ja nykyisen täytäntöönpanon arvioinnissa. Tässä kertomuksessa hankkeista käytetään numeroviitteitä (kuten **liitteestä III** ilmenee).

13. Koska Afrikka-hätärahasto on selkeästi suurin EU:n erityisrahasto, tämä tarkastustehtävä toteutettiin vuonna 2018, jotta siitä saadaan aineistoa komission tulevaan erityisrahaston väliarviointiin.

⁸ EU:n Libyan edustusto siirrettiin Tunisiin vuoden 2014 lopulla puhjenneiden aseellisten selkkausten vuoksi.

⁹ Kyselylomake lähetettiin kaikille Afrikka-hätärahastoon osallistuville maille (28 maasta 21 vastasi). Erillisiä haastatteluja järjestettiin erityisrahastoon eniten maksavien jäsenvaltioiden (Saksa ja Italia), Nigerissä ja Libyassa hankkeita toteuttavien jäsenvaltioiden (Ranska ja Luxemburg) ja muiden valittujen jäsenvaltioiden (esim. Belgia, Portugali ja Ruotsi) edustajille.

HAVAINNOT

Afriikka-hätärahasto on joustava työkalu, mutta se olisi pitänyt suunnitella kohdennetummaksi niin, että sillä voitaisiin puuttua ennakoimattomiin haasteisiin tehokkaasti

14. Tässä osassa tarkasteltiin, miten komissio ja EU:n jäsenvaltiot ovat suunnitelleet Afrikka-hätärahaston. Siinä arvioitiin erityisrahaston strategisia ja operatiivisia tavoitteita ja sen toimien perustana olevaa tarveanalyysia. Lisäksi tarkasteltiin komission toimintamallia alueilla toimivien rahoittajien valmiuksien yhdistämisessä¹⁰ sekä sitä, onko olemassa työkaluja saaduista kokemuksista oppimiseen sekä riskinhallintakehystä.

Afriikka-hätärahasto on joustava työkalu, mutta sen tavoitteet ovat liian laajoja toiminnan ohjaamiseksi ja vaikutusten mittaamiseksi tehokkaasti

15. Komissio perusti erityisrahaston heti Vallettan huippukokouksen jälkeen marraskuussa 2015. Rahastolla oli kaksi tarkoitusta. Se oli ensinnäkin hätätyökalu, jolla puututaan Sahelin ja Tšad-järven, Afrikan sarven ja Pohjois-Afrikan alueiden kriiseihin. Toiseksi sen päätavoitteena on puuttua epävakauden, pakkosiirtojen ja sääntelemättömän muuttoliikkeen perimmäisiin syihin edistämällä selviytymiskykyä, taloudellisia mahdollisuuksia, yhtäläisiä mahdollisuuksia, turvallisuutta ja kehitystä ja puuttamalla ihmisoikeusrikkomuksiin¹¹.

¹⁰ Perustamissopimuksen johdanto-osan 18 kappaleen mukaan erityisrahasto saavuttaa tavoitteensa yhdistämällä erityisesti alueilla toimivien rahoittajien resursseja ja valmiuksia, joiden avulla voidaan analysoida, määrittää ja toteuttaa toimia. Päämääränä on valjastaa komission ja EU:n jäsenvaltioiden välineet ja taitotieto käyttöön vakaan eurooppalaisen vastauksen aikaansaamiseksi.

¹¹ Afrikka-hätärahaston perustamisesta tehdyn sopimuksen (jäljempänä ”perustamissopimus”) 2 artikla (erityisrahaston tavoitteet). Perustamissopimus on Euroopan komission ja osallistuvien EU:n jäsenvaltioiden laatima asiakirja.

16. Afrikka-hätärahasto on hätätilanteissa käytettävä erityisrahasto, joten sen tarkoituksena on reagoida nopeasti, joustavasti ja tehokkaasti¹² kolmella alueella puhkeavista kriiseistä johtuviin hätätilanteisiin. Alueiden osalta ei ole kuitenkaan määritetty selkeästi kriisejä, joihin sillä pyritään puuttumaan (esim. kunkin kriisin syyt, vaikutus vakauteen, yhteydet muihin kriiseihin, arvioitu kesto, kiireellisimmät tarpeet ja näihin puuttumiseen tarvittavat arvioidut resurssit).

17. Koska nopea reagointi muuttoliiketilanteeseen on poliittisesti välttämätöntä, Afrikka-hätärahaston hankkeet on pystyttävä käynnistämään nopeasti. Sen tavoitteet on pidetty mahdollisimman laajoina, jotta tukikelpoisiksi voidaan katsoa mahdollisimman monia toimia. Afrikka-hätärahaston yhteydessä voidaan käyttää ja on käytettykin kaikenlaisia kehityshankkeita (esim. elintarvikkeita ja ravitsemusta, turvallisuutta, terveydenhoitoa, koulutusta, ympäristön kestävyyttä koskevat hankkeet) ja toteuttamismenetelmiä (välillinen hallinnointi, budjettituki jne.). Tämän ansiosta siitä on tullut joustava työkalu, mutta samasta syystä strategia ei ole riittävän täsmällinen takaamaan vaikutuksen aikaansaamisen. Erityisrahaston tavoitteissa ei ole selkeitä päämääriä eivätkä ne ole mitattavissa. Tämä koskee sekä strategisia tavoitteita¹³ että täsmällisempiä alue-, maa- tai aihekohtaisia tavoitteita.

18. Erityisrahaston hallituksen on määrä antaa erityisrahaston hallinnoijille strategiset ensisijaiset tavoitteet ja ohjeet. Nämä ovat kuitenkin tähän mennessä olleet hyvin laajoja ja epätasällisiä (katso **laatikko 1**).

Laatikko 1 – Esimerkkejä erityisrahaston hallituksen antamista laaja-alaisista ohjeista

Erityisrahaston hallituksen 13. joulukuuta 2016 pidetyssä toisessa kokouksessa puheenjohtaja totesi eräässä päätelmässä, että Afrikka-hätärahaston strateginen kehys on laaja ja riittävän selkeä

¹² Komission 20. lokakuuta 2015 tekemä päätös C(2015) 7293 Afrikka-hätärahaston perustamisesta.

¹³ Näitä ovat muun muassa seuraavat: a) taloudellisten mahdollisuuksien ja työllistymismahdollisuuksien parantaminen, b) yhteisöjen selviytymiskyvyn parantaminen, c) muuttoliikkeen hallinnoinnin parantaminen alkuperä-, kauttakulku- ja kohdemaissa, d) hallinnon parantaminen ja konfliktien ehkäisy.

niin, että muuttoliikettä, vakautta ja kehitystä voidaan edelleen pitää sen painopisteenä; kun kuitenkin otetaan huomioon vuonna 2017 saatavilla olleet resurssit ja tietämyksen ja evidenssin taso, Euroopan komissio valitsee tulevaisuudessa tarkemmin operatiiviselle johtoryhmälle ehdotettavat toimet siten, että niiden täysi yhteisvaikutus ja täydentävyys muiden EU:n välineiden, muun muassa EU:n ulkoisen investointiohjelman, kanssa taataan.

Erytisrahaston hallituksen 30. kesäkuuta 2017 pidetyssä kolmannessa kokouksessa puheenjohtaja totesi, että

- keskitytään edelleen täytäntöönpanoon tehostamalla yhteisesti toimenpiteitä täytäntöönpanosta vastaavien toimijoiden kanssa
- sovelletaan edelleen tasapainoista lähestymistapaa resurssien osoittamisessa Afrikka-hätärahaston eri strategisille tavoitteille ja Vallettan toimintasuunnitelman pilareille
- jatketaan yhdenmukaisia ja koordinoitua lähestymistapaa.

19. Huolimatta siitä, että tilanne muuttuu käytännön tasolla jatkuvasti, strategiset suuntaviivat esittävää asiakirjaa¹⁴, jossa määritetään erityisrahaston yleinen strategia, ei ole päivitetty 12. marraskuuta 2015 jälkeen. Kyseisten kolmen ikkunan toimintakehyksiä ei myöskään ole päivitetty sen jälkeen, kun ne hyväksyttiin vuonna 2016¹⁵. Esimerkiksi Pohjois-Afrikan ikkunassa päätettiin alun perin keskittyä vain strategiseen tavoitteeseen 3 (muuttoliikkeen hallinnoinnin parantaminen alkuperä-, kauttakulku- ja kohdemaissa), mutta alueen tilanteen vuoksi siihen piti ottaa mukaan myös muihin strategisiin tavoitteisiin liittyviä hankkeita. Pohjois-Afrikan ikkunassa lähestymistapaa mukautettiin käytännössä, mutta strategisia asiakirjoja ei päivitetty. Tämä on vaikuttanut myös raportoinnin selkeyteen ja johdonmukaisuuteen (ks. **kohta 53**).

¹⁴ https://ec.europa.eu/europeaid/eu-emergency-trust-fund-strategic-orientation-document_en

¹⁵ Kolmen ikkunan toimintakehykset hyväksyttiin seuraavasti: Sahel ja Tšad-järven alue 15. helmikuuta 2016, Afrikan sarvi 31. toukokuuta 2016 ja Pohjois-Afrikka 16. joulukuuta 2016.

Komissio ei ole analysoinut kattavasti tarpeita eikä keinoja, joita sillä on niiden käsittelemiseksi

Tarpeiden kvantifiointi

20. Strategiset suuntaviivat esittävässä asiakirjassa todetaan, että rahaston toimenpiteet perustuvat yhdennettyyn ja näyttöön pohjautuvaan lähestymistapaan.

Tilintarkastustuomioistuimen tutkimista asiakirjoista löydettiin pääosin sanallisia kuvauksia tilanteesta ja joistakin siihen liittyvistä tarpeista. Komissio on myöntänyt, että määrällistä tarveanalyysia ei ole tehty eikä siis myöskään määritetty lähtötasoja¹⁶ koko erityisrahastoa varten. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi myös, että täytäntöönpanokumppanien yksittäisissä hankkeissa tekemät tarveanalyysit oli usein kvantifioitu puutteellisesti. Tämä heikentää komission kykyä osoittaa, että on määritetty oikeat painopistealat ja että lopuksi hyväksytyt toimet ovat tarkoituksenmukaisimpia painopistealojen käsittelemiseksi. Kyseessä olevat haasteet ja talousarvio (3,3 miljardia euroa vuoden 2017 lopussa) huomioon ottaen valmius mitata tuloksellisuutta on tärkeä vastuuvollisuuden osatekijä.

21. Komissio ei arvioinut asetettujen tavoitteiden saavuttamiseen tarvittavaa kokonaisrahamäärää. Se ei näin ollen määrittänyt erityisrahaston rahoittamiseen tarvittavaa ”kriittistä massaa”. Komissio ilmoitti 14. maaliskuuta 2018 Afrikka-hätärahaston osalta, että tulevaan tärkeään työhön tarvitaan vielä yli miljardi euroa. Tämä luku on arvio valmisteilla olevien hankkeiden rahoittamiseen tarvittavasta määrästä eikä erityisrahaston tavoitteiden saavuttamiseen tarvittavasta määrästä.

Rahoittajien valmiuksien sekä saatujen kokemusten yhdistäminen

22. Strategiset suuntaviivat esittävässä asiakirjassa todetaan, että yksi erityisrahaston toiminnan periaatteista on tehokas tutkimus ja analyysi, joka on keskeistä tilanteen ymmärtämisessä ja sen varmistamisessa, että toimilla on myönteinen vaikutus. Tämän aikaansaamiseksi Afrikka-hätärahaston on määrä hyödyntää tutkimuslaitoksia, saada

¹⁶ Määritelmän mukaisesti lähtötasot ovat selkeästi määritettyjä alkupisteitä, joista täytäntöönpano alkaa ja joiden perusteella parannuksia arvioidaan.

mukaan parhaat saatavilla olevat tutkimuskumppanit sekä edistää tietämystä ja ymmärrystä epävakauden, epävarmuuden, sääntelemättömän muuttoliikkeen ja pakkosiirtojen monimutkaisista perimmäisistä syistä, niiden perusteista ja taustatekijöistä. Tarkastuksen aikana vain Afrikan sarven ikkunassa oli kehitetty toimiva tutkimusosio(REF), joka oli perustettu toukokuussa 2016. Sahelin ja Tšad-järven alueen ja Pohjois-Afrikan ikkunoissa komissio käynnisti neuvottelut alueidenvälisen tutkimussopimusten rahoittamisesta helmikuussa 2018, johon mennessä suurin osa määrärahoista oli hyväksytty.

23. Koska yksikään rahoittaja ei pystyisi yksinään vastamaan kaikissa Afrikka-hätärahaston kattamissa 26 maassa kohdattuihin haasteisiin, perustamissopimuksen johdanto-osassa korostetaan, että erityisrahaston saavuttaa tavoitteensa yhdistämällä resursseja ja valmiuksia etenkin alueella toimivilta eri rahoittajilta¹⁷. Tehokas yhdistämisen toimintamalli edellyttää kunkin rahoittajan kokemuksen ja valmiuksien kattavaa kartoittamista. Näin niitä voidaan hyödyntää järjestelmällisesti ja parhaalla mahdollisella tavalla. Tarkastuksessa kuitenkin havaittiin, että vain Afrikan sarven alueella on tehty tällainen kartoitus¹⁸.

24. Lisäksi havaittiin, että Afrikka-hätärahastossa kokonaisuudessaan ei ole mekanismeja saatujen kokemusten hyödyntämiseen¹⁹. Tällaisen mekanismin puuttuminen estää parhaiden käytäntöjen johdonmukaisen keräämisen ja lieventävien toimenpiteiden suunnittelun tulevia toimia varten. Jokainen hanke-ehdotus dokumentoidaan toimia koskevassa lomakkeessa, jossa on saatuja kokemuksia käsittelevä osio. Se kuitenkin rajoittuu tavallisesti luetteloon edellisistä hankkeista tai kuvaukseen täytäntöönpanokumppanin kokemuksista. Tämä voi olla tärkeää valittaessa kumppania täytäntöönpanoa varten, mutta

¹⁷ Perustamissopimuksen johdanto-osan 18 kappale.

¹⁸ Tämän ikkunan tutkimusosiossa oli tehty kirjallisuuskatsaus, jossa arvioitiin muuttoliikettä, siirtoja ja konflikteja koskevan tutkimuksen tilaa Afrikan sarven alueella ja jossa otettiin myös huomioon alueella muuttoliikkeen ja konfliktien parissa tällä hetkellä työskentelevien toimijoiden toimintaympäristö.

¹⁹ Saaduilla kokemuksilla tarkoitetaan tavallisesti yleistämistä, joka perustuu valmistelussa, suunnittelussa ja täytäntöönpanossa havaituista vahvuuksista ja heikkouksista saatujen sellaisten kokemusten arviointiin, jotka vaikuttavat tuloksellisuuteen, tulokseen ja vaikutuksiin. *Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management*, OECD 2002.

se ei ole sopiva paikka saatujen kokemusten tallentamiseen. Ainoastaan harvoissa tapauksissa löydettiin esimerkkejä siitä, miten saatuja kokemuksia voitaisiin hyödyntää uusissa hankkeissa.

Riskinhallintakehys

25. Toinen tärkeä tekijä on asianmukaisen riskinhallintakehysten olemassaolo²⁰. Perustamissopimuksessa ei kuitenkaan viitata lainkaan tähän hallintatyökaluun. Lisäksi erityisrahastoon osallistuvat jäsenvaltiot ovat yhtä alttiita riskeille (taloudelliset riskit, maineriskit jne.) kuin komissiokin. Kaksi jäsenvaltiota pyysi nimenomaisesti erityistä riskinarviointikehystä erityisrahaston hallituksen ensimmäisessä kokouksessa²¹. Tähän mennessä komissio on kuitenkin mieluummin käyttänyt kansainvälisen yhteistyön ja kehitysasioiden pääosaston ja naapuruuspolitiikan ja laajentumisneuvottelujen pääosaston sisäisen valvonnan järjestelmiä sen sijaan, että se olisi perustanut Afrikka-hätärahastolle erityisen riskinhallintakehysten. YK:n ja Maailmanpankin hallinnoimissa erityisrahastoissa sitä vastoin katsotaan erityinen riskinhallintakehys hyväksi käytännöksi.

Afrikka-hätärahasto on nopea työkalu, mutta täytäntöönpanossa on edelleen heikkouksia

26. Tässä osassa perehdyttiin Afrikka-hätärahaston täytäntöönpanon eri näkökohtiin. Tilintarkastustuomioistuin arvioi hankkeiden valintamenettelyt, operatiivisille johtoryhmille annetut tiedot, koordinoinnin komission pääosastojen välillä ja ikkunoissa, täydentävyyden muiden EU:n välineiden kanssa ja menettelyjen nopeuden. Lisäksi selvitettiin Afrikka-hätärahastosta tuettujen käynnissä olevien hankkeiden seuranta ja tuotoksia.

²⁰ Varainhoitoasetuksessa todetaan, että ”unionin erityisrahastojen on [...] parannettava unionin mahdollisuuksia [...] riskien [...] valvontaan (187 artiklan 3 kohdan b alakohta).

²¹ Erityisrahaston hallituksen huhtikuussa 2018 pidetyssä neljännessä kokouksessa kaksi muuta maata mainitsi, että riskien seuranta hankkeissa on tarkasteltava ja seuranta ja arviointia on parannettava edelleen.

Hankkeet valitaan nopeasti mutta ei täysin yhdenmukaisesti ja selkeästi

Hankkeiden valinta kolmessa ikkunassa

27. Pohjois-Afrikan ja Sahelin ja Tšad-järven alueen ikkunoissa hankkeet valitaan mahdollisten täytäntöönpanokumppanien toimittamista ehdotuksista, kun eri sidosryhmiä on kuultu. Jos ehdotus vastaa ikkunan ensisijaisia tavoitteita, erityisrahaston hallinnoija laatii toimia koskevan lomakkeen (EU:n edustustoa kuultuaan). Toimia koskeva lomake toimitetaan hyväksyttäväksi operatiiviseen johtoryhmään. Tässä toimintamallissa erityisrahastojen hallinnoijat luottavat suurelta osin tarveanalyysiin, jonka täytäntöönpanokumppanit ovat tehneet hanke-ehdotustensa tueksi.

28. Afrikan sarven ikkunassa sovelletaan ylhäältä alaspäin suuntautuvaa toimintamallia, jossa erityisrahaston hallinnoija erittelee tarpeet EU:n edustustoa kuultuaan. Tämä analyysi perustuu tutkimusosion laadulliseen analyysiin (ks. **kohta 22**) ja hallitustason kuulemisiin Afrikan maissa. Tarveanalyysin ja kuulemisten perusteella laaditaan toimia koskeva lomake, joka sisältää myös mahdolliset täytäntöönpanokumppanit, ja esitetään se hyväksyttäväksi operatiiviselle johtoryhmälle. Tässä toimintamallissa voidaan keskittyä enemmän erityisrahaston asettamiin ensisijaisiin tavoitteisiin ja määritettyihin tarpeisiin.

29. Pohjois-Afrikan ja Afrikan sarven ikkunoissa ei ole dokumentoituja perusteita hanke-ehdotusten valintaa varten. Sen sijaan niissä otetaan komission mukaan huomioon kunkin ehdotuksen merkitys alue- ja maastrategioille sekä mahdollisten täytäntöönpanokumppanien erityiskokemus ja käytännön toiminta. Vain Sahelin ja Tšad-järven alueen ikkunan toimintakehyksessä on perusteet toimien valinnalle²².

Tilintarkastustuomioistuin ei kuitenkaan löytänyt kyseisten perusteiden nojalla tehtyjä

²² Nämä perusteet ovat seuraavat: a) noudatetaan kaksiosaista toimintatapaa: ehkäistään sääntelemätöntä muuttoliikettä ja pakkosiirtoja ja helpotetaan muuttoliikkeen hallinnan parantamista tai luodaan kokonaisvaltainen lähestymistapa vakauteen, turvallisuuteen ja selviytymiskykyyn; b) noudatetaan kunkin rahoittavan rahoitusvälineen ja niitä koskevan säädöksen aihekohtaista ja maantieteellistä soveltamisalaa, erityisesti virallisen kehitysavun sääntöjen osalta; c) noudatetaan toimintakehyksessä määritettyjä erityisiä toiminta-aloja; d) täydennetään alueella toteutettavia muita EU:n ja jäsenvaltioiden toimia; e) toimitaan yhteisymmärryksessä tuensaajina olevien viranomaisten kanssa.

hanke-ehdotusten dokumentoituja arviointeja. Siksi ei voitu arvioida, olivatko valitut hankkeet todennäköisesti merkityksellisimpiä. Eräät jäsenvaltiot ovat kritisoineet sitä, että selkeät hankevalintaperusteet puuttuvat²³.

Operatiivisille johtoryhmille annettavat tiedot

30. EU:n perinteiset täytäntöönpanomekanismit ja Afrikka-hätärahasto eroavat toisistaan operatiivisten johtoryhmien asemassa ja tehtävässä. Perustamissopimuksen 4 artiklan 1 kohdan b alakohdassa todetaan, että operatiivinen johtoryhmä vastaa erityisesti Afrikka-hätärahastosta rahoitettavien toimien valinnasta. Operatiiviset johtoryhmät saavat kuitenkin nähtäväkseen vain ne ehdotukset, jotka esitetään toimia koskevissa lomakkeissa.

Operatiivisille johtoryhmille ei ilmoiteta ehdotuksista, joita ei esitetä toimia koskevissa lomakkeissa, aivan kuten täytäntöönpanovirastoille, joiden hankkeita ei valita, ei ilmoiteta järjestelmällisesti hylkäysperusteista. Tämä vähentää niiden mahdollisuuksia parantaa tulevien ehdotusten laatua.

31. Vaikka operatiivisille johtoryhmille ei annetakaan tietoa kaikista saaduista ehdotuksista, niillä oli joka tapauksessa vaikeuksia selvittää hankkeiden hyväksymiseen liittyvästä vaihtelevasta työmäärästä. Esimerkiksi Sahelin ja Tšad-järven alueen operatiivisen johtoryhmän 14. joulukuuta 2016 pidetyssä kokouksessa jaettiin 28 toimia koskevaa lomaketta (674 sivua). Pohjois-Afrikan operatiivisen johtoryhmän piti puolestaan hyväksyä vain kolme toimia koskevaa lomaketta (62 sivua) sen 16. joulukuuta 2016 pidetyssä kokouksessa. Hanke-asiakirjat jaettiin myöhään²⁴ (vain yksi kalenteriviikko ennen kuin ne oli

²³ Sahelin ja Tšad-järven alueen ikkunan operatiivisen johtoryhmän kokouspöytäkirjat 14.1.2016 ja 18.4.2016.

²⁴ Operatiivisen johtoryhmän työjärjestyksen 7 artiklassa todetaan, että kokousasiakirjat on toimitettava mahdollisuuksien mukaan vähintään 15 päivää ennen kokouspäivää. Esimerkiksi Afrikan sarven operatiivisen johtoryhmän joulukuussa 2017 pidetyn viidennen kokouksen pöytäkirjassa todetaan seuraavaa: Operatiivinen johtoryhmä pani erittäin huolestuneen merkille kokousasiakirjojen myöhäisen jakelun. Asiakirjat pitäisi tulevaisuudessa jakaa huomattavasti etukäteen (kolme viikkoa).

määrä hyväksyä), minkä vuoksi jäsenvaltioiden edustajille ja Afrikan maille jäi vain vähän aikaa niiden perinpohjaiseen tutkimiseen.

32. Perustamissopimuksessa²⁵ todetaan, että jos toimen luonteeseen tai tavoitteisiin on tehtävä huomattavia muutoksia sen hyväksymisen jälkeen, erityisrahaston hallinnoijan on esitettävä muutettu toimia koskeva lomake operatiiviselle johtoryhmälle hyväksyttäväksi ennen täytäntöönpanoa. Afrikan sarven operatiiviselle johtoryhmälle ilmoitettiin hankkeiden muutoksista, toisin kuin Sahelin ja Tšad-järven alueen operatiiviselle johtoryhmälle²⁶. Pohjois-Afrikan ikkunassa ei havaittu samanlaisia tapauksia.

Koordinointi ja täydentävyys

33. Valintavaiheessa komission eri pääosastojen koordinointi on olennaisen tärkeää. Tämän varmistamiseksi komissio on luonut sisäisiä mekanismeja ja yksityiskohtaisia työskentelyjärjestelyjä kansainvälisen yhteistyön ja kehitysasioiden pääosaston, naapuruuspolitiikan ja laajentumisneuvottelujen pääosaston, EU:n ulkosuhdehallinnon, muuttoliike- ja sisäasioiden pääosaston ja pelastuspalveluasioiden ja humanitaarisen avun operaatioiden pääosaston välille. Nämä yksiköt osallistuvat säännöllisesti sisäisiin laaduntarkastuskokouksiin (osana laadunvalvonnan tukiryhmää) ja arvioivat hankkeita ennen kuin ne toimitetaan hyväksyttäväksi. Näistä toimenpiteistä huolimatta koordinoinnissa on edelleen parantamisen varaa.

34. Afrikassa määritetyt tarpeet edellyttävät usein ikkunoiden välistä reagointia, esimerkiksi Sahelin ja Pohjois-Afrikan alueiden välillä. Operatiivisen johtoryhmän työjärjestyksen 3 artiklan 1 kohdassa todetaan, että operatiivisten johtoryhmien on tarvittaessa kokoonnuttava yhteisiin istuntoihin tutkimaan yhteiseen etuun kuuluvia asioita. Käytännössä

²⁵ Sopimuksen 6 artiklan 6 kohdan 5 alakohta.

²⁶ Tammikuussa 2016 pidetyssä ensimmäisessä operatiivisen johtoryhmän kokouksessa hyväksyttiin hanke 8 Nigerissä. Valmistelu-/neuvotteluvaiheessa jäsenvaltioiden virastot ehdottivat muutosta toimen tavoitteisiin. Näin ollen syyskuussa 2016 allekirjoitettu toimen kuvaus poikkesi huomattavasti operatiivisen johtoryhmän hyväksymästä toimia koskevasta lomakkeesta. Sahelin ja Tšad-järven alueen operatiiviselle johtoryhmälle ei ollut ilmoitettu tästä muutoksesta.

operatiivisten johtoryhmien kokoukset ovat tavallisesti erillisiä kussakin ikkunassa, ja tähän mennessä yhteisiä operatiivisten johtoryhmien kokoontumisia on ollut vain kaksi²⁷.

Kesäkuussa 2017 pitämässään kolmannessa kokouksessa erityisrahaston hallitus päätti painottaa enemmän ikkunoiden välisten ohjelmien valintaa. Tästä ikkunoiden välisen yhteistyön korostamisesta huolimatta vain neljä tällaista ohjelmaa (143:sta)²⁸ on hyväksytty.

35. Hankkeita valittaessa operatiiviset johtoryhmät tarvitsevat myös riittävästi tietoa erityisrahaston täydentävyyden arvioimiseksi eli sen tarkistamiseksi, että ne eivät ole päällekkäisiä toisten EU:n välineiden kanssa, ja mahdollisten yhteisvaikutusten havaitsemiseksi. Strategiset suuntaviivat esittävässä asiakirjassa määrätään lisävaatimuksista, joilla varmistetaan, että Afrikka-hätärahastolla täydennetään muita EU:n välineitä. Yksi näistä vaatimuksista on vain sellaisten toimien rahoittaminen, jotka eivät jo kuulu maa- tai alueohjelmaan. Tilintarkastustuomioistuin kuitenkin havaitsi Afrikan sarven ikkunassa kaksi hanketta (jotka eivät kuuluneet otokseen), jotka olivat alun perin kuuluneet alueohjelmaan ja jotka erityisrahasto oli ottanut varojen siirron jälkeen vastuulleen.

36. Komission koordinoitavista huolimatta havaittiin myös esimerkkejä Afrikka-hätärahaston valitsemista hankkeista, joissa vastattiin samanlaisiin tarpeisiin kuin muissa EU:n rahoittamissa toimissa ja jotka saattoivat siten olla päällekkäisiä muiden EU:n tukimuotojen kanssa²⁹. Komissio ei ole perustellut, miksi näitä hankkeita rahoitetaan Afrikka-hätärahastosta eikä muista välineistä³⁰. **Laatikossa 2** on esimerkkejä hankkeista, joissa koordinoitavista huolimatta vastataan samanlaisiin tarpeisiin.

²⁷ Nämä kokoukset pidettiin 16.12.2015 ja 26.2.2018.

²⁸ Kaksi niistä koski tutkimusosiota ja teknisen yhteistyön välinettä.

²⁹ Varainhoitoasetuksen 187 artiklan 3 kohdan b alakohdassa todetaan, että EU:n erityisrahastoja ”ei olisi perustettava, jos ne ovat muiden olemassa olevien rahoituskanavien tai samankaltaisten välineiden kanssa päällekkäisiä, näitä mitenkään täydentämättä”.

³⁰ Tämä vaatimus tuodaan esiin täydentävyyttä käsittelevässä strategiset suuntaviivat esittävän asiakirjan jaksossa 2 (s. 11): Erityisrahastolla täytetään sekä maantieteelliset että aihekohtaiset puutteet, joita ei voida täyttää muilla tavoin tai muiden kehitysyhteistyökumppanien (myös EU:n jäsenvaltioiden) avulla. Tämä on osoitettava kussakin hyväksytyssä hankkeessa.

Laatikko 2 – Esimerkkejä samankaltaisiin tarpeisiin vastaavista hankkeista

Hätäapu

Afrikka-hätärahadon ja pelastuspalveluasioiden ja humanitaarisen avun operaatioiden pääosaston välisen koordinoinnin varmistamiseksi otetaan käyttöön työskentelyjärjestelyt. *Libyassa siirtymään joutuneiden väestönosien suojelun ja selviytymiskyvyn vahvistamista* (hanke 17) käsittelevän laadunvalvonnan tukiryhmän kokouksessa pelastuspalveluasioiden ja humanitaarisen avun operaatioiden pääosasto varoitti, että ehdotus on perinteinen pelastuspalveluasioiden ja humanitaarisen avun operaatioiden pääosaston toimi, joka menisi huomattavasti päällekkäin käynnissä olevien hankkeiden kanssa, jos se rahoitettaisiin. Näistä huomautuksista huolimatta komissio ei selvittänyt operatiivisille johtoryhmälle hyväksyttäväksi toimitetussa toimia koskevassa lomakkeessa, miksi hanke olisi rahoitettava Afrikka-hätärahadosta.

Vakautta ja rauhaa edistävä väline

Tilintarkastustuomioistuin havaitsi kaksi hanketta (toinen rahoitettiin vakautta ja rauhaa edistävästä välineestä ja toinen Afrikka-hätärahadosta), joissa molemmissa keskityttiin muuttajien humanitaariseen palauttamiseen Libyasta alkuperämaihinsa. Niissä molemmissa tuettiin toimia yhteisön vakauttamisen alalla, niistä molemmista oli tehty sopimus saman täytäntöönpanokumppanin kanssa ja ne toteutettiin osittain samaan aikaan. Lisäksi niissä molemmissa oli tietynlaisia toimia, kuten kuntouttavaa työtä ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden tukea, ja ne toteutettiin samoissa kaupungeissa – Sabhassa ja Qatrounissa.

37. Komissio on lisäksi laatinut äskettäin ulkoisen investointiohjelman, jonka avulla ”puututaan muuttoliikkeen erityisiin sosioekonomisiin perimmäisiin syihin ja edistetään lähtömaihin palaavien muuttajien kestävää uudelleenkotouttamista sekä vahvistetaan kauttakulkuyhteisöjä ja vastaanottavia yhteisöjä”³¹. Erityisrahaston hallitus korosti, että on varmistettava täydentävyys muiden välineiden, kuten tulevan EIP:n, yhdistelmämekanismien ynnä muiden kanssa. Tilintarkastustuomioistuin ei kuitenkaan löytänyt näyttöä siitä, miten

³¹ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2017/1601, annettu 26 päivänä syyskuuta 2017, Euroopan kestävä kehityksen rahaston (EKKR), EKKR-takuun ja EKKR-takuurahaston perustamisesta, 3 artikla – Tarkoitus.

Afrikka-hätärahaston ja EIP:n välinen koordinointi on määrää toteuttaa, eikä toimenpiteistä, joilla lisätään täydentävyyttä kahdessa välineessä valittujen toimien välillä.

38. Edellä mainitut esimerkit osoittavat, että Afrikka-hätärahastossa ei tehty riittävän selkeää työnjakoa rahaston ja muiden välineiden välillä tai kansainvälisen yhteistyön ja kehitysasioiden pääosaston, naapuruuspolitiikan ja laajentumisneuvottelujen pääosaston ja pelastuspalveluasioiden ja humanitaarisen avun operaatioiden pääosaston toimien välillä. Libyassa komissio valmistelee terveydenhoitoalan toimenpidematriisia, mutta tämä ei ole vakiokäytäntö muissa maissa ja muilla aloilla. Jos tällainen asiakirja otettaisiin käyttöön muilla aloilla, se helpottaisi hankkeiden valinnan laaduntarkastusprosessia ja lisäisi käytännön toimien täydentävyyttä.

Menettelyjen nopeus

39. Hankkeiden nopea valinta³² oli yksi tavoista, joilla Afrikka-hätärahaston odotettiin tuottavan lisäarvoa. Tämä aiheutti komissiolle painetta nopeuttaa menettelyjä ja valita rahoitettavat hankkeet ripeästi. Tilintarkastustuomioistuimen analyysi osoittaa, että Afrikka-hätärahastossa hankkeiden valinta olikin nopeampaa kuin perinteisissä EU:n välineissä³³. Erityisrahastossa voitiin nopeuttaa eri vaiheita, mikä lyhensi aikaa, joka kului määrittämisestä ja laatimisesta sopimuksentekoon ja ensimmäisiin maksuihin (ks. **kaavio 3**). Kaikki tässä tarkastuksessa haastatellut osapuolet suhtautuivat myönteisesti nopeuteen, jolla erityisrahasto pystyi laatimaan hankkeet, ja kiittivät sen nopeaa reagointia erilaisiin kiireellisiin tarpeisiin.

³² Komission 20. lokakuuta 2015 tekemän päätöksen C(2015) 7293 johdanto-osan 10 kappaleessa todetaan, että erityisrahastosta EU ja sen jäsenvaltiot saavat nopean ja joustavan välineen, jolla saadaan välittömiä ja konkreettisia tuloksia arkaluonteisissa ja nopeasti muuttuvissa herkissä tilanteissa.

³³ ”Perinteisillä kehitysyhteistyövälineillä” tarkoitetaan Euroopan kehitysrahastoa ja EU:n talousarvioon kuuluvia välineitä, joilla voidaan rahoittaa toimia Afrikka-hätärahaston kattamissa 26:ssa Afrikan maassa, erityisesti Euroopan naapuruusvälinettä ja kehitysyhteistyövälinettä.

Kaavio 3 – Menettelyjen nopeuden alustava vertailu

Vaihe	Määritelmä	Afriikka-hätärahasto, kaikki ikkunat (päivinä)	EU:n talousarvio ja EKR (päivinä)	Keskimäärin säästetty aika (päivinä)
1. Määrittäminen/laatiminen	Päiviä keskimäärin laadunvalvonnan tukiryhmän ja operatiivisten johtoryhmien tai EKR:n/DCI-komitean hyväksynnän välillä	33	133	100
2. Sopimuksen tekeminen	Päiviä keskimäärin operatiivisten johtoryhmien tai EKR:n/ENI:n/DCI-komitean hyväksynnän ja sopimuksen allekirjoittamisen välillä	270	423	153
3. Ensimmäinen maksu	Päiviä keskimäärin sopimuksen allekirjoittamisen ja ensimmäinen maksun hyväksynnän välillä	30	42	12

40. On kuitenkin pantava merkille, että useat Afrikka-hätärahaston hankkeet oli alun perin tarkoitettu toteuttaviksi muissa EU:n välineissä ja ne sisällytettiin vasta myöhemmin erityisrahastoon. Joissakin tapauksessa nopeuden lisäämisen vuoksi operatiivisilla johtoryhmillä ei ole ollut riittävästi aikaa arvioida ehdotuksia perusteellisesti ennen erityisrahaston hankkeiden hyväksymistä (ks. **kohta 31**).

41. Afrikka-hätärahasto on allekirjoittanut olemassaolokautensa puoliväliin mennessä sopimuksia 45 prosentista käytettävissään olevista varoista (ks. **kaavio 4**). Vaikka Afrikka-hätärahasto on yleisesti onnistunut nopeuttamaan sopimusten allekirjoittamista³⁴, muut nykyiset hätätilanteita varten käytettävät välineet ovat edelleen nopeampia. Esimerkiksi vakautta ja rauhaa edistävää välinettä, jota käytetään samankaltaisilla aloilla kuin Afrikka-hätärahastoa, voidaan käyttää ”poikkeuksellisiin avustustoimenpiteisiin”³⁵. Näiden toimenpiteiden kohdalla 86 prosenttia kaikista sopimuksista tehdään neljän kuukauden³⁶ kuluessa (verrattuna Afrikka-hätärahaston 270 päivään) siitä, kun komissio on hyväksynyt

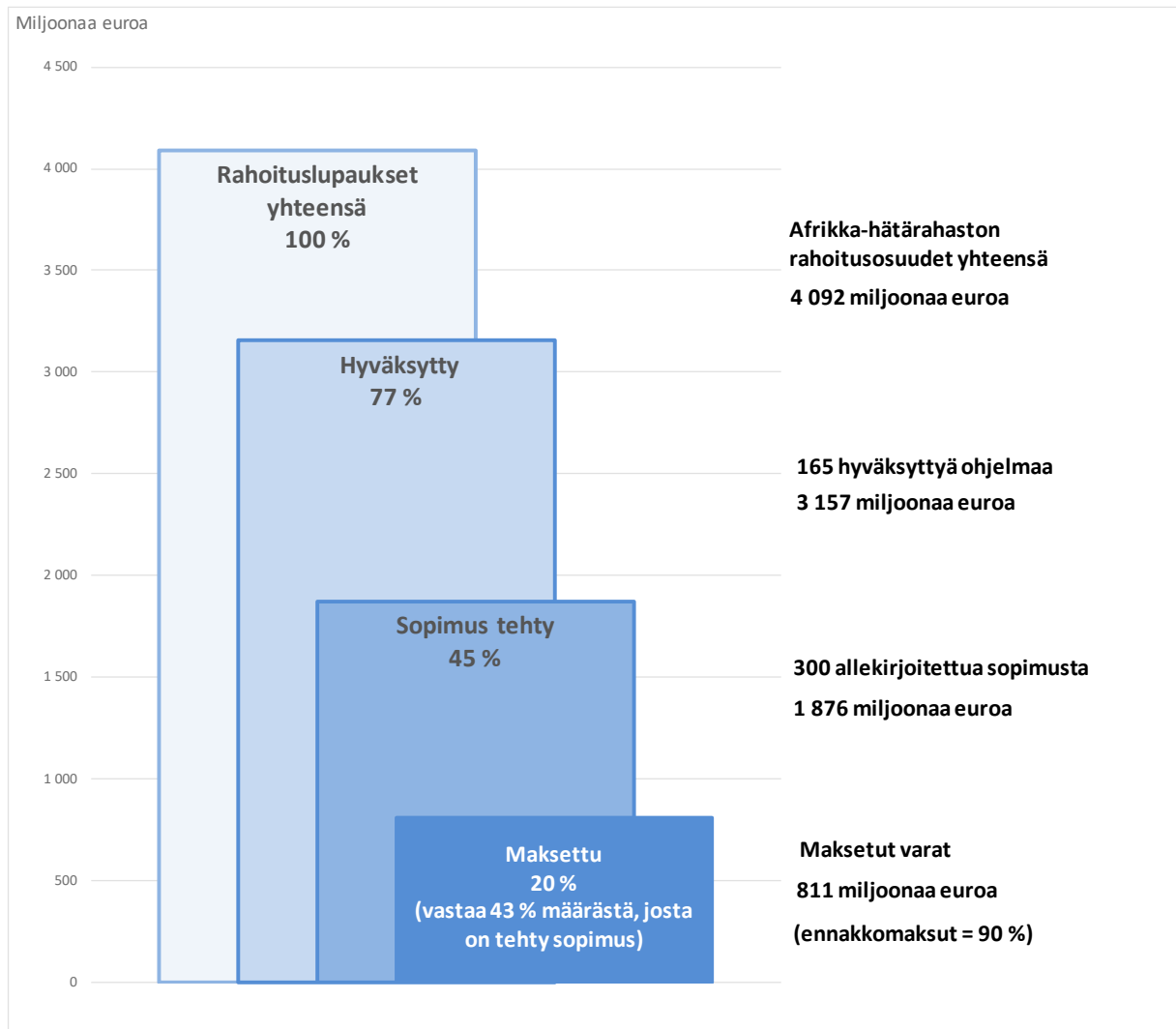
³⁴ Komissio pyrkii nopeuttamaan sopimusten tekemistä muun muassa lähettämällä kirjeitä jäsenvaltioille ja käymällä keskusteluja jäsenvaltioiden täytäntöönpanovirastojen kanssa Euroopan kehitysyhteistyön asiantuntijoiden verkostossa, joka on 15 jäsenvaltion täytäntöönpanoviraston koordinoitifoorum.

³⁵ Vakautta ja rauhaa edistävän välineen perustamisesta 11 päivänä maaliskuuta 2014 annetun asetuksen (EU) N:o 230/2014 3 artikla.

³⁶ Vuotuinen toimintakertomus 2017 – ulkopoliittikan välineiden hallinto – liitteessä 12 olevat tulostaulukot, s. 139.

rahoituspäättöksen. Afrikka-hätärahasto on hätätilanteissa käytettävä väline, ja siksi olisi voitu odottaa, että sopimukset allekirjoitetaan nopeammin.

Kaavio 4 – Talousarvion toteuttaminen elokuun 2018 lopussa



Lähde: Perustuu Afrikka-hätärahaston sivustolla julkaistuihin Euroopan komission tietoihin toteuttamisen tilanteesta 31. elokuuta 2018. Kaikki luvut on pyöristetty.

42. Hankkeiden täytäntöönpanossa Afrikka-hätärahaston vaikutus menettelyjen nopeuttamiseen oli vähäinen verrattuna perinteiseen kehitysapuun. Haasteet olivat erityisrahastossa samankaltaisia kuin perinteisissä välineissä. Nämä haasteet näkyvät myös maksujen alhaisena toteutumistasena (ks. **kaavio 4**), joka koskee pääosin (lähes

90 prosenttia) ennakkomaksuja tai budjettitukea³⁷. Komission mukaan monimutkainen ja haastava ympäristö, jossa Afrikka-hätärahastoa käytetään, on yleisin viivästysten syy, koska täytäntöönpanosta vastaavat kumppanit eivät usein pysty toimimaan konfliktialueilla.

43. Afrikka-hätärahaston poikkeuksellisen toimintaympäristön vuoksi olisi kuitenkin kohtuullista odottaa, että komissio arvioi järjestelmällisesti mahdollisuuden nopeutettujen toimenpiteiden käyttöön ja keskustelee siitä mahdollisten täytäntöönpanokumppanien kanssa. Täytäntöönpanon aloittamista voidaan nopeuttaa muun muassa tekemällä hankkeen valmistelukustannuksista tukikelpoisia hankkeen hyväksymispäivästä alkaen (eli kun hankkeen keskeisistä edellytyksistä on päätetty ja kun se on tarkoituksenmukaista). Komission hätätilanteita koskevien ohjeiden mukaan tällainen toimintamalli on mahdollinen.

Laatikko 3 – Nigeriä koskeva esimerkkitapaus, jossa hankkeet olisi voitu panna nopeammin täytäntöön, jos rahoitus olisi hyväksytty välittömästi

Hanke 10: Nuorten ihmisten kouluttamista ja työmarkkinoille pääsemistä koskeva tuki Agadezin ja Zinderin alueilla

Operatiivinen johtoryhmä hyväksyi hankkeen 18. huhtikuuta 2016. Hankepäällikön rekrytointimenettely pystyttiin kuitenkin aloittamaan vasta sen jälkeen, kun sopimus oli allekirjoitettu marraskuussa 2016. Valmistelukustannusten tukikelpoisuus hankkeen hyväksymisestä alkaen olisi lieventänyt pitkän rekrytointimenettelyn seurauksia ja vähentänyt siten hankkeen täytäntöönpanon aloittamiseen kulunutta aikaa.

44. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että useimmissa tapauksissa operatiiviselle johtoryhmälle hyväksyttäväksi toimitetuissa toimia koskevissa lomakkeissa ei täsmennetty hanketoimien odotettua aloittamisaikaa vaan mainittiin hankkeiden yleinen kesto (12–60 kuukautta tarkastuksen kohteena olleissa hankkeissa). Operatiiviset johtoryhmät eivät siten voi ottaa tätä näkökohtaa huomioon hankkeita hyväksyessään eivätkä harkita muita vaihtoehtoja täytäntöönpanon aloittamisen nopeuttamiseksi.

³⁷ Nigerille annettavan budjettituen (hanke 12) osuus on seitsemän prosenttia kaikista jaetuista varoista.

Hankkeista on alettu saada tuotoksia, mutta tulosten seurantajärjestelmä ei vielä toimi ikkunoissa

Seuranta

45. Vuonna 2017 kolmessa Afrikka-hätärahaston ikkunassa otettiin käyttöön yhteinen seuranta-alusta kaikille hankkeille. Se sisälsi hankkeiden käsitekehityksen³⁸, tavoitteet ja vastaavat todelliset arvot kullekin erityiselle indikaattorille. Komissio on kirjannut useimmat erityisrahaston hankkeiden tavoitteet tähän seurantajärjestelmään, mutta tulosarvoja ei ole vielä saatavilla. Kaikki täytäntöönpanokumppanit eivät ole halukkaita antamaan tietoja yhteiseen alustaan, ja suurimmalla osalla ei ole siihen sopimukseen perustuvaa veloitetta. Tämä johtuu siitä, että järjestelmää ei ollut vielä kehitetty tai suunniteltu, kun sopimukset allekirjoitettiin, eikä komissio ollut sisällyttänyt kyseistä säännöstä rahoitussopimuksiin.

46. Tarkastuksen aikaan komissiolla oli tässä seuranta-alustassa käytössä 19 yhdistettyä indikaattoria, jotka olivat yhteisiä kaikille kolmelle ikkunalle. Jotkin näistä indikaattoreista olivat kuitenkin päällekkäisiä, ja yhteys niiden ja erityisrahaston yleisessä tuloskehityksessä käytettyjen korkeamman tason indikaattorien välillä ei ole aina selkeä (ks. laatikko 4).

Laatikko 4 – Yhdennettyihin 19 indikaattoriin liittyvät heikkoudet

- Indikaattorien 2.3 (elintarviketukea saavien ihmisten määrä) ja 2.4 (elintarviketurvaan liittyvää apua saavien ihmisten määrä) välillä voi olla päällekkäisyyttä. Molempien indikaattorien määritelmään kuuluu koulutus maatalouskäytännöistä.
- Indikaattorit eivät kata kaikkia Afrikka-hätärahaston hankkeita (esimerkiksi hanketta 6).
- Näiden yhteisten tuotosindikaattorien yhdistäminen/liittäminen tuhansiin hanketason indikaattoreihin ja sitten erityisrahaston yleiseen tuloskehitykseen sekä Vallettan toimintasuunnitelman ensisijaisiin tavoitteisiin on erittäin vaikea tehtävä. Afrikan sarven ikkunassa tämä tehtävä on päätetty oma-aloitteisesti ulkoistaa teknisille asiantuntijoille.

³⁸ Hankkeen tavoitteet, päämäärät ja indikaattorit sisältävä luonnos.

47. Tähän mennessä Sahelin ja Tšad-järven alueen ikkunassa on päätetty käyttää keräämisen, analysoinnin ja levittämisen CAD-järjestelmää (Collect, Analyse and Disseminate). Afrikan sarven ikkunassa puolestaan käytetään seurannan ja oppimisen MLS-järjestelmää (Monitoring and Learning System). Pohjois-Afrikan ikkunassa pyritään kehittämään oma seuranta- ja arviointijärjestelmä. Tiedotus- ja seurantajärjestelmien runsaus tarkoittaa, että Afrikka-hätärahaston kokonaisuudessaan saavuttamista tuloksista ei ole yhtenäistä ja kattavaa kuvaa.

48. Täytäntöönpanokumppanien seurantavastuiden ja komission tai EU:n edustustojen seurantavastuiden välillä ei ole myöskään selkeää rajaa. Esimerkiksi yhdessä Nigerissä toteutetussa hankkeessa (hanke 7) koko hankkeen määrärahat käytettiin 12 kuukaudessa suunnitellun 36 kuukauden sijasta, ja hankkeessa tavoiteltiin pääasiassa yhtä, toisten rahoittajien kanssa yhteistä tavoitetta (suora tuki muuttajille). Kahta muuta tavoitetta eli kehitykseen liittyvää hallintoa ja toimia varten ei juurikaan toteutettu toimia. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi lisäksi samanlaisia viivästyksiä³⁹ hankkeissa, jotka liittyivät turvallisuuteen, rajaturvallisuuteen ja vastaaviin aloihin.

49. Tarkastusajankohtaan mennessä yhdestäkään tarkastukseen kuuluneesta hankkeesta ei ollut toimitettu tulospainotteisen seurannan ROM-raporttia⁴⁰. Komissio oli käynyt vähintään kerran kaikissa Nigerissä täytäntöön pannuissa hankkeissa, joten komission henkilöstö oli voinut kohdistaa hankkeisiin seurantaa. Libyassa komissio ei ollut pystynyt käymään kaikissa käynnissä olevissa hankkeissa vaikean turvallisuustilanteen vuoksi. Komissio selvitti kuitenkin mahdollisuutta kolmannen osapuolen toteuttamaan seurantaan (eli seurantaa koskevan sopimuksen tekemistä paikallisten osapuolten kanssa). Seurannan olennainen osa on hankkeiden tarkastaminen määräajoin hankkeen käsitekehityksen perusteella.

³⁹ Hanke 11 viivästy 3,5 kuukautta, hanke 5 viivästy seitsemän kuukautta ja kaksivuotinen hanke 4 tarvitsee nyt jatkoajan keskeisten tulosten aikaansaamiseksi.

⁴⁰ Results-oriented monitoring. EuropeAid perusti ROM-järjestelmän vuonna 2000 vahvistamaan kehitysavun seurantaa, arviointia ja avoimuutta. Järjestelmä perustuu ulkopuolisten asiantuntijoiden paikan päällä suorittamiin lyhyisiin ja keskitettyihin arviointeihin. Siinä käytetään jäsenneltyjä ja johdonmukaisia menetelmiä, jotka perustuvat viiteen kriteeriin: merkityksellisyys, tehokkuus, vaikuttavuus, mahdollinen vaikutus ja todennäköinen kestävyys.

Suurimmassa osassa tarkastukseen kuuluvista hankkeista oli vain alustavia käsitekehityksiä, joita täydennetään hankkeen aloittamisen jälkeen eli vasta sitten, kun asiaankuuluva sopimus on allekirjoitettu. Aloittamisvaiheessa täytäntöönpanokumppanit kuulevat lopullisia tuensaajia ja määrittävät väestön tai hallinnon erityistarpeet. Täytäntöönpanokumppanit kehittävät tai päivittävät indikaattoreita ja tavoitteita yhteisymmärryksessä EU:n edustuston kanssa. Komission mukaan tämä toimintamalli mahdollistaa jonkinasteisen joustavuuden vaikeissa olosuhteissa, ja sen avulla on mahdollista kerätä tietoja, jotka eivät ole olleet saatavilla alusta alkaen. Senkin jälkeen, kun käsitekehitykset oli päivitetty, tarkastukseen kuuluvissa hankkeissa ei kuitenkaan ollut mitattavia tavoitteita, eivätkä erityistavoitteet näin ollen olleet täsmällisiä, mitattavia, saavutettavia, relevantteja ja aikasidonnaisia (SMART)⁴¹ (ks. **laatikko 5**).

Laatikko 5 – Esimerkkejä Sahelin ja Tšad-järven alueen epätarkoista tavoitteista

Hanke 8: rakenteellisten ja lyhytaikaisten toimenpiteiden täytäntöönpanon tukeminen

Hanke 9: delegoidun hankehallinnon tukeminen

Hanke 10: koulutustoimien ohjauksen parantaminen

Hanke 10: nuorten työllistettävyyden parantaminen

50. Joistakin indikaattoreista oli vain vähän hyötyä. Yhdessä hankkeessa (hanke 10) indikaattori perustui paikallisviranomaisten myöhempään poliittiseen päätökseen. Tämän kaltainen indikaattori on heikko, koska täytäntöönpanokumppanit eivät pysty vaikuttamaan kyseisiin päätöksiin eikä kumppaneiden voida katsoa olevan niistä tilivelvollisia. Tilintarkastustuomioistuimien havaitsi myös tuensaajien mielipiteisiin (esim. kyselyjen tuloksiin) perustuvia indikaattoreita, jotka ovat erittäin subjektiivisia ja joita on vaikea todentaa. Joitakin indikaattoreita otettiin kehikseen mukaan, koska täytäntöönpanokumppanit käyttivät niitä sisäisessä raportoinnissa. Tämä kasvattaa Afrikka-hätärahaston hallinnollista taakkaa.

⁴¹ Täsmällinen, mitattava, saavutettava, relevantti ja aikasidonnainen.

51. Asianmukaisen lähtötason perusteella on mahdollista arvioida yleisten tarpeiden osalta sekä suhteellisesti että absoluuttisesti aikaansaattua edistystä. Lähtötaso oli heikko kohta kaikissa analysoiduissa käsitekehityksissä, myös niissä, joita oli tarkistettu. Useimmissa tapauksissa erityisindikaattoreihin liittyvä lähtötaso oli nolla tai siihen oli merkitty ”ei sovelleta”⁴², jolloin suhteellista edistystä ei voitu osoittaa. Yhdessä tapauksessa indikaattoreilla ei ollut lähtötasoja, mutta ne mitattiin joka tapauksessa⁴³. Sellaisista mittauksista ei saada edistymisen osalta mitään hyödyllistä tietoa.

Käynnissä olevien hankkeiden tuotokset

52. Tarkastuksen aikana Afrikka-hätärahastosta rahoitetut hankkeet olivat yleensä varhaisessa täytäntöönpanovaiheessa, mutta Libyassa ja Nigerissä tarkastetuista hankkeista oli jo alettu saada ensimmäisiä tuotoksia (ks. esimerkkejä **laatikossa 6**). Nigerissä tarkastustiimi kävi muun muassa muuttajien kauttakulkukeskuksessa sekä Agadezissa yhdessä 15:stä muuttoliikkeen seurantakeskuksesta ja haastatteli ihmiskauppaverkostojen purkamiseen osallistuvia poliisin tutkijoita. Libyassa ei voitu käydä käynnissä olevissa hankkeissa turvallisuustilanteen vuoksi.

Laatikko 6 – Esimerkkejä käynnissä olevien tarkastettujen hankkeiden tuotoksista

Täytäntöönpanokumppanien toimittamien edistyskertomusten (jotka komissio oli validoinut) perusteella hankkeiden tuotoksista pantiin merkille seuraavat esimerkit:

Niger

Hanke 7: Tarjottiin muuttajille hyväksyttävät elinolosuhteet kauttakulkukeskuksessa Agadezissa (yksi neljästä Nigerissä). Näiden keskusten kautta kulki vuonna 2017 yli 9 000 muuttajaa.

Hanke 8: Perustettiin 15 seurantakeskusta seuraamaan muuttoliikkeen paikallisia seurauksia ja määrittämään mahdollisia lieventäviä toimia.

Hanke 11: Purettiin seitsemän kansallista ja 12 kansainvälistä ihmiskauppaverkostoa poliisin yhteisten tutkintaryhmien ansiosta vuonna 2017.

⁴² Tämä koskee seuraavia hankkeita: 4, 5, 7, 11, 13, 17, 18, 19 ja 20.

⁴³ Hankkeessa 7 indikaattorien luvut osoittavat apua koskevien tavoitteiden saavuttamisen kauttakulkukeskuksissa ja avustetuissa vapaaehtoisissa paluissa (esim. 380 %, 415 % ja 225 %), mutta vertailua varten ei ollut arvioitu lähtötasoa.

Libya

Hanke 19, yhdessä sen tavoitteista

- tuettiin 4 709:ää muuttajaa vapaaehtoisen paluun tuella
- annettiin humanitaarista apua 19 605 muuttajalle muina tarvikkeina kuin elintarvikkeina sekä hygieniapakkauksina eri säilöönottokeskuksissa
- tehtiin nopeita tarvearviointeja muuttajille ja annettiin lääkinnällistä apua yli 6 000 muuttajalle
- suojeluyksikkö antoi asumistukea 929 henkilölle (myös raskaana oleville naisille ja ilman huoltajaa oleville alaikäisille). Teknisen yhteistyön yksikkö antoi 21:lle hallituksen virkailijalle koulutusta ihmisoikeuksista ja haavoittuvuuden arvioinneista.

53. Frontexin lukujen mukaan muuttajien EU:hun suuntautuvien laittomien rajanylitysten määrän huippu saavutettiin vuonna 2016, minkä jälkeen se laski vuonna 2017 (ks. kaavio 5). Afrikka-hätärahasto on yksi monista EU:n ja EU:n ulkopuolisista välineistä, joilla pyritään parantamaan lukuja, jotka ovat epätasaisia kolmessa eri ikkunassa.

Kaavio 5 – Afrikka-hätärahaston kattamilta alueilta tulevien muuttajien EU:hun suuntautuneiden laittomien rajanylitysten määrä

	2014	2015	2016	2017
Sahel ja Tšad-järven alue	42 601	65 297	114 814	76 889
Pohjois-Afrikka	10 773	21 603	19 393	27 912
Afrikan sarvi	46 536	70 875	42 850	17 984
Afrikka-hätärahasto yhteensä	99 910	157 775	177 057	122 785

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin Frontexin vuosien 2014–2017 tietojen perusteella.

54. Afrikka-hätärahaston vuoden 2017 vuosikertomuksessa ei kerrota kattavasti tähän mennessä saavutetuista tuloksista, vaan siinä ilmoitetaan hyväksytyjen hankkeiden määrä, käytetyt varat ja esimerkkejä aikaansaaduista tuotoksista. Vaikka vuosikertomus on yksi yhtenäinen asiakirja, raportointi ei ole yhdenmukaista kolmen ikkunan kesken. Esimerkiksi vuosikertomuksen luvussa 3 (Strategiset suuntaviivat, täytäntöönpano ja tulokset) esitetään kunkin ikkunan osalta taulukot varojen jakautumisesta ensisijaisten tavoitteiden välillä. Afrikka-hätärahaston laajoissa tavoitteissa jätetään kuitenkin erityisrahaston hallinnoijille paljon harkintavaltaa päätettäessä hankkeiden luokituksista. Tämä tarkoittaa, että varojen jakoa ensisijaisten tavoitteiden ja ikkunoiden välillä on vaikea vertailla.

PÄÄTELMÄT JA SUOSITUKSET

55. Afrikka-hätärahasto perustettiin huomattavien haasteiden edessä hätärahastoksi, jolla reagoidaan kriiseihin kolmella alueella Afrikassa. Lisäksi sillä pyritään saavuttamaan pitkäaikaisia vakaus- ja kehitystavoitteita.

56. Tilintarkastustuomioistuin totesi, että Afrikka-hätärahasto on joustava työkalu, mutta se olisi pitänyt suunnitella kohdennetummaksi niin, että sillä voitaisiin puuttua ennakoimattomiin haasteisiin tehokkaasti. Lisäksi ei ole määritetty (esim. alueittain, maittain, syyn tai vakauteen kohdistuvan vaikutuksen mukaan), mihin kriiseihin erityisrahastolla on määrä puuttua. Erityisrahaston laajat tavoitteet mahdollistavat joustavuuden, mutta laaja-alaisuuden vuoksi rahaston strategia ei ole riittävän keskittynyt niin, että toimia voitaisiin ohjata kaikissa kolmessa ikkunassa ja tukea tulosten mittaamista ja niistä raportointia. Erityisrahaston hallinnoijille annetut strategiset ohjeet eivät myöskään ole tähän mennessä olleet kovin tarkkoja (ks. **kohdat 15–19**).

57. Komissio ei analysoinut kattavasti tarpeita, joihin erityisrahastolla on määrä puuttua, eikä käytettävissä olevia keinoja. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että jos tarpeet oli tunnistettu, niitä ei ollut kvantifioitu, eikä rahoitukseen kriittistä massaa ollut määritetty. Se havaitsi myös, että resurssien ja valmiuksien yhdistämistä ei tehty järjestelmällisesti eikä parhaalla mahdollisella tavalla. Myöskään asianmukaista mekanisme saaduista kokemuksista oppimiselle ei ollut vielä kehitetty (ks. **kohdat 20–24**).

Suositus 1 – Kehitetään Afrikka-hätärahaston tavoitteiden laatua

Komission olisi ehdotettava erityisrahaston hallitukselle, että Afrikka-hätärahaston nykyisiä tavoitteita ja prioriteetteja tarkistetaan tarkemmiksi ja saavutettavissa oleviksi. Tällöin komission olisi otettava huomioon erityiset haasteet, jotka kullakin kolmesta ikkunasta on,

määrittäen mahdollisuuksien mukaan myös tavoitearvot ja lähtötasot. Komission olisi tässä yhteydessä hyödynnettävä etenkin seuraavia:

- a) tutkimusosion tuotokset
- b) kaikkien rahoittajien valmiudet ja
- c) mekanismit kokemuksista oppimiseen koko erityisrahastossa.

Aikatavoite: vuoden 2019 loppu.

58. Hankkeiden valintamenettelyt vaihtelevat ikkunoittain. Tilintarkastustuomioistuin ei havainnut etukäteen määritettyjen perusteiden nojalla tehtyä hanke-ehdotusten dokumentoitua arviointia. Operatiiviset johtoryhmät ovat ensisijaisesti olleet foorumeita hankkeiden hyväksymiseen, mutta tilintarkastustuomioistuin totesi, että niille annetut tiedot eivät aina olleet täydellisiä tai tietoja ei toimitettu ajoissa niin, että olisi mahdollista tehdä hyvin valmisteltuja päätöksiä (ks. **kohdat 27–32**).

59. Etua, joka saadaan hankkeiden rahoittamisesta nimenomaan Afrikka-hätärahastosta, ei aina perusteltu hyvin, ja tilintarkastustuomioistuin löysi esimerkkejä hankkeista, joissa vastattiin samankaltaisiin tarpeisiin kuin muilla EU:n välineillä (ks. **kohdat 33–38**).

Suositus 2 – Tarkistetaan hankkeiden valintamenettely

Komission olisi

- a) laadittava selkeät yhteiset perusteet, joita sovelletaan kaikissa ikkunoissa, ja dokumentoitava kyseisten perusteiden mukaan tehty hanke-ehdotusten arviointi
- b) annettava operatiivisille johtoryhmille luettelo saaduista ehdotuksista, joista ei ole laadittu toimia koskevaa lomaketta, ja ilmoitettava syyt siihen, miksi erityisrahaston hallinnoija on hylännyt nämä ehdotukset
- c) tiedotettava operatiivisille johtoryhmille kaikista huomattavista muutoksista jo hyväksytyihin hankkeisiin (eli tavoitteiden, talousarvion ja keston muutokset)

d) luotava toimia koskevaan lomakkeeseen erityinen osio, jossa osoitetaan etu, joka saadaan hankkeen tukemisesta nimenomaan Afrikka-hätärahastosta eikä muista EU:n tukimuodoista.

Aikatavoite: vuoden 2019 puoliväli.

60. Perinteisiin välineisiin verrattuna Afrikka-hätärahasto oli nopeampi hankkeiden käynnistämässä. Sillä on yleisesti ottaen onnistuttu vauhdittamaan sopimusten tekemistä ja ennakkomaksuja. Hankkeissa ilmenee silti samanlaisia haasteita kuin perinteisten välineiden yhteydessä, ja ne viivästyttävät hankkeiden toteuttamista. Vaikka Afrikka-hätärahasto toimii poikkeuksellisessa tilanteessa, komissio ei ole hyödyntänyt täysimääräisesti nopeuttamistoimenpiteitä. Tällaisilla toimenpiteillä voitaisiin helpottaa täytäntöönpanokumppanien työtä ja käynnistää hanketoimet aiempaa nopeammin (ks. **kohdat 39–44**).

Suositus 3 – Toteutetaan toimenpiteitä täytäntöönpanon nopeuttamiseksi

Komission olisi määritettävä kaikki nopeutetut menettelyt, joita voidaan soveltaa Afrikka-hätärahastoon, ja soveltuviissa tapauksissa edistettävä niiden käyttöä yhteistuumin mahdollisten täytäntöönpanokumppanien kanssa.

Aikatavoite: vuoden 2019 loppu.

61. Afrikka-hätärahastossa otettiin käyttöön yhteinen seurantajärjestelmä. Se ei kuitenkaan vielä toimi, ja kyseisissä kolmessa ikkunassa on tähän asti käytetty eri järjestelmiä talousarvotietojen keräämiseen, seurantaan ja arviointiin. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että tavoitteet eivät useinkaan olleet täsmällisiä, mitattavia, saavutettavia, relevantteja ja aikasidonnaisia (SMART), eikä hankkeiden tehon mittaamiseen käytetyille indikaattoreille ollut asetettu lähtötaso. Afrikka-hätärahasto on myötävaikuttanut toimiin, joilla vähennetään Afrikasta Eurooppaan suuntautuvan laittoman muuttoliikkeen määrää. Tätä panosta ei kuitenkaan voida mitata tarkasti. Tarkastetut hankkeet olivat varhaisessa täytäntöönpanovaiheessa, mutta niistä oli jo alettu saada tuotoksia (ks. **kohdat 45–53**).

Suositus 4 – Parannetaan Afrikka-hätärahaston seurantaa

Komission olisi

- a) tehtävä yhteisestä seurantajärjestelmästä täysin toimiva
- b) sisällytettävä SMART-tavoitteet hankkeiden käsitekehyksiin ja parannettava indikaattorien laatua asettamalla määrälliset lähtötasot ja tavoitteet.

Aikatavoite: vuoden 2019 puoliväli.

Tilintarkastustuomioistuimen III jaosto on tilintarkastustuomioistuimen jäsenen Bettina Jakobsenin johdolla hyväksynyt tämän kertomuksen Luxemburgissa 16. lokakuuta 2018 pitämässään kokouksessa.

Tilintarkastustuomioistuimen puolesta

Klaus-Heiner LEHNE

presidentti

LIITE I**EU:n jäsenvaltioiden ja muiden rahoittajien rahoitusosuudet (rahoituslupaukset ja saadut rahoitusosuudet) 31. elokuuta 2018**

Maat, jotka ovat luvanneet vähintään kolmen miljoonan euron maksuosuuden ja jotka siten saavat äänestysvoikeuden erityisrahaston hallituksessa ja operatiivisissa johtoryhmissä, esitetään harmaalla pohjalla.

Maa	Rahoituslupaukset (euroa)	Saadut maksut (euroa)
Itävalta	6 000 000	6 000 000
Belgia	10 000 000	9 000 000
Bulgaria	550 000	550 000
Kroatia	600 000	600 000
Kypros	100 000	100 000
Tšekin tasavalta*	10 411 624	10 411 124
Tanska	20 045 876	20 045 876
Viro	1 450 000	1 450 000
Suomi	5 000 000	5 000 000
Ranska	9 000 000	9 000 000
Saksa	157 500 000	139 500 000
Unkari*	9 450 000	9 450 000
Irlanti	15 000 000	2 600 000
Italia	110 000 000	108 000 000
Latvia	300 000	300 000
Liettua	200 000	200 000
Luxemburg	3 100 000	3 100 000
Malta	325 000	175 000
Alankomaat	26 362 000	23 362 000
Norja	8 865 381	8 865 381
Puola*	10 550 748	10 550 748
Portugali	1 800 000	1 800 000
Romania	100 000	100 000
Slovakia*	10 350 000	10 350 000
Slovenia	100 000	100 000
Espanja	9 000 000	9 000 000
Ruotsi	3 000 000	3 000 000
Sveitsi	4 100 000	4 100 000
Yhdistynyt kuningaskunta	6 000 000	2 800 000
Visegrád-ryhmä (CZ, HU, PL, SK)*	35 000 000	35 000 000
Ulkopuolinen rahoitusosuus yhteensä	439 260 629	409 510 629

*Visegrád-ryhmän 35 miljoonan rahoituslupaukseen osoittamat erilliset rahoitusosuudet on otettu huomioon kunkin maan osalta ilmoitetuissa määrissä.

Lähde: Euroopan komissio, rahoitusta käsittelevä osio Afrikka-hätärahaston verkkosivustolla.

Afrikka-hätärahaston hallintoelimet ja keskeiset vastualueet**Keskeiset vastualueet**

- Hyväksyy ja tarkastaa strategian
- Mukauttaa maantieteellistä soveltamisalaa
- Antaa strategiset suuntaviivat
- Päättää perustamissopimuksen muutoksista

- Tutkii ja hyväksyy erityisrahastosta rahoitettavat toimet
- Valvoo täytäntöönpanoa
- Hyväksyy vuosikertomuksen ja tilinpäätöksen

- Toimii erityisrahaston hallituksen ja operatiivisten johtoryhmien sihteeristönä
- Panee toimet täytäntöön (delegoimalla tehtäviä täytäntöönpanokumppaneille)
- Laatii vuosikertomuksen ja tilinpäätökset

Afrikka-hätärahaston hallintoelimet**Erityisrahaston hallitus**

Puheenjohtaja: PO DEVCO; pääjohtaja EU:n ulkosuhdehallinnon ja muiden komission yksikköjen avustamana
 Jäsenet: EU:n jäsenvaltiot ja muut rahoittajat (joiden rahoitusosuus on vähintään kolme miljoonaa euroa)
 Tarkkailijat: Afrikan maat, alueelliset järjestöt, muut EU:n jäsenvaltiot

Operatiivinen johtoryhmä Sahelin ja Tšad-järven alue (OpCom SLC)

Puheenjohtaja: PO DEVCO, Länsi- ja Keski-Afrikan alueesta vastaava johtaja

Erytisrahaston hallinnoija, PO DEVCO

Operatiivinen johtoryhmä Afrikan sarvi (OpCom HoA)

Puheenjohtaja: PO DEVCO, Itä- ja Etelä-Afrikan alueesta vastaava johtaja

Erytisrahaston hallinnoija, PO DEVCO

Operatiivinen johtoryhmä Pohjois-Afrikka (OpCom NoA)

Puheenjohtaja: PO NEAR, eteläisestä kumppanuudesta vastaava johtaja

Erytisrahaston hallinnoija, NEAR PO

EU:n edustustot Afrikan maissa

Afrikka-hätärahaston tarkastetut hankkeet

Hankeluettelo

Erityisrahaston toiminta-ajat														
1	Taloudellisten mahdollisuuksien ja työllistymismahdollisuuksien parantaminen													
2	Selviytymiskyvyn parantaminen													
3	Muuttoliikkeen hallinnan parantaminen													
4	Hallinnon parantaminen ja konfliktien ehkäisy													
Nro	Tunnus	Otsikko	Toiminta-ala				Täytöntöönpano-kumppani	Talousarvio (miljoonaa euroa)			Toimen kesto (kuukautta)	Toimia koskeva lomake hyväksytty	Erityisrahaston allekirjoitus	Päiviä hyväksynnän ja allekirjoittamisen välillä
			1	2	3	4		Erityisrahasto	Yhteisrahoitus	Yhteensä				
Ikkunoiden välinen														
1	REG-REG-01	Research and Evidence Facility for the Sahel and Lake Chad Region and the North of Africa	X	X	X	X	Monta kumppania	8,0		8,0	60	30.10.2016 kirjallisella menettelyllä	25.9.2017	330
2	SAH-REG-02	Technical Cooperation Facility	X	X	X	X	Monta kumppania	5,0		5,0	60	14.1.2016	4.11.2016	295
Sahelin ja Tsad-järven alueen ikkuna														
Alueellinen hanke														
3	SAH-REG-01	Appui à la coopération régionale des pays du GS Sahel et au Collège Sahélien de Sécurité				X	Jäsenvaltion virasto	7,0		7,0	24	14.1.2016	10.7.2016	178
4	SAH-REG-03	Support to the strengthening of police information systems in the broader West Africa region (WAPIS)				X	Kansainvälinen järjestö	5,0		5,0	24	18.4.2016	18.5.2016	30
5	SAH-REG-04	GAR-SI SAHEL (Groupes d'Action Rapides - Surveillance et Intervention au Sahel)			X	X	Jäsenvaltion virasto	41,6		41,6	46	13.6.2016	23.12.2016	193
6	SAH-REG-09	La voix des jeunes du Sahel	X	X	X	X	Kansalaisjärjestö	2,2	0,3	2,5	12	28.3.2017 kirjallisella menettelyllä	15.5.2017	48
Kansallinen hanke Niger														
7	SAH-NE-01	Migrant Resource and Response Mechanism (MRRM) Phase II			X	X	Kansainvälinen järjestö	7,0		7,0	36	14.1.2016	1.8.2016	200
8	SAH-NE-02	Renforcement de la gestion durable des conséquences des flux migratoires (ProGem)	X				Jäsenvaltion virasto	25,0		25,0	36	14.1.2016	30.9.2016	260
9	SAH-NE-03	Projet d'appui aux filières agricoles dans les régions de Tahoua et Agadez	X	X			Jäsenvaltion virasto	30,0	37,0	67,0	52	18.4.2016	20.9.2016	155
10	SAH-NE-04	Appuyer la formation et l'insertion professionnelle des jeunes filles et garçons des régions d'Agadez et Zinder en vue de contribuer au développement socioéconomique de ses deux régions	X				Jäsenvaltion virasto	6,9	18,4	25,3	36	18.4.2016	7.11.2016	203
11	SAH-NE-05	Création d'une Equipe Conjointe d'Investigation (ECI) pour la lutte contre les réseaux criminels liés à l'immigration irrégulière, la traite des êtres humains et le trafic des migrants		X	X		Jäsenvaltion virasto	6,0		6,0	36	18.4.2016	22.12.2016	248
12	SAH-NE-06	Contrat relatif à la Reconstruction de l'Etat au Niger en complément du SBCII en préparation / Appui à la Justice, Sécurité et à la Gestion des Frontières au Niger (AJUSEN)		X	X		Jäsenvaltion virasto	6,0		6,0	60	13.6.2016	30.8.2016	78
							Jäsenvaltion virasto	4,0		4,0		19.12.2016	189	
							Budjettituki	70,0		70,0		19.12.2016	189	
13	SAH-NE-07	Renforcement de la gestion et de la gouvernance des migrations et le retour durable au Niger (Sustainable Return Mechanism - SURM)			X		Kansainvälinen järjestö	15,0		15,0	36	14.12.2016	11.4.2017	118
							Kansalaisjärjestö	1,1		1,1		14.1.2017	31	
							Kansalaisjärjestö	3,5		3,5		7.4.2017	114	
							Kansalaisjärjestö	2,7	8,0	10,7		20.2.2017	68	
							Tekninen tuki	0,6		0,6		7.3.2017	83	
15	SAH-NE-09	Soutien à la résilience institutionnelle et communautaire dans la région de Diffa	X				Kansainvälinen järjestö	12,0	1,0	13,0	36	14.12.2016	7.6.2017	175
Pohjois-Afrikan alueen ikkuna														
Alueellinen hanke														
16	NOA-REG-03	Technical Cooperation Facility (TCF): Formulation of programmes, Implementation of the Monitoring and Evaluation Framework, and Communication activities			X		Kansainvälinen järjestö	2,2		2,2	36	23.5.2017	15.11.2017	176
							Päätös tekemättä	2,0		2,0			Ei sovelleta	Ei sovelleta
							Päätös tekemättä	1,0		1,0			Ei sovelleta	Ei sovelleta
Kansallinen hanke Libya														
17	NOA-LY-01	Strengthening protection and resilience of displaced populations in Libya			X		Jäsenvaltion virasto	5,9	1,0	6,9	30	16.6.2016	6.1.2017	204
18	NOA-LY-02	Supporting protection and humanitarian repatriation and reintegration of vulnerable migrants in Libya			X		Päätös tekemättä	3,0		3,0	36	16.12.2016	Ei sovelleta	Ei sovelleta
							Kansainvälinen järjestö	16,8		16,8		2.6.2017	168	
							Kansainvälinen järjestö	38,0	5,0	43,0	36	12.4.2017 kirjallisella menettelyllä	2.6.2017	51
							Kansainvälinen järjestö					22.5.2017	40	
							Kansainvälinen järjestö					31.5.2017	49	
							Kansainvälinen järjestö					9.6.2017	58	
							Jäsenvaltion virasto	13,0		13,0	12	12.6.2017	61	
20	NOA-LY-04	Support to Integrated border and migration management in Libya - First phase			X		Jäsenvaltio	42,2	4,1 (**)	46,3	36	28.7.2017	8.12.2017	133

(*) Tämän kansainvälisen järjestön Libyassa täytöntöön panemat toimet on yhdistetty yhteen sopimukseen NOA-LY-03-01 "Heikossa asemassa olevien muuttajien suojeleminen ja yhteisöjen vakauttaminen Libyassa".

(**) Määrä sisältää 1,84 miljoonan euron rinnakkaisrahoituksen EU:n sisäisen turvallisuuden rahastosta.

Lähde: Afrikka-hätärahasto.

KOMISSION VASTAUKSET EUROOPAN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN ERITYISKERTOMUKSEEN

”EUROOPAN UNIONIN AFRIKKA-HÄTÄRAHASTO: JOUSTAVA MUTTA PAINOPISTE PUUTTUU”

TIIVISTELMÄ

III. Afrikka-hätärahasto suunniteltiin täytäntöönpanotyökaluksi, jolla on joustavat tavoitteet ja jolla voidaan vastata kaikilla kolmella alueella esiintyvistä, luonteeltaan erilaisista monimutkaisista kriiseistä syntyviin tarpeisiin ja esiin tuleviin haasteisiin.

IV. Komissiolla oli olennaisia tietoja, jotka se otti huomioon laatiessaan Afrikka-hätärahaston strategisia tavoitteita. Jokaisen tavoitteen ja ensisijaisen politiikanalan tarpeet on arvioitu strategiset suuntaviivat esittävässä asiakirjassa, alueellisissa toimintakehyksissä, maakohtaisissa toimintakehyksissä ja joiltain osin hallituksen kokousten pöytäkirjoissa.

Tarvearviointeja täydennetään maakohtaisilla analyyseilla, joita EU:n edustustot laativat säännöllisesti yhteistyössä kumppanimaiden kanssa sekä jäsenvaltioiden ja kansalaisyhteiskunnan kuulemisen perusteella.

V. Komissio ei katso tarpeelliseksi laatia toiminta-asiakirjojen arvioinnissa käytettävien yleisten ja yhteisten perusteiden luetteloa, mutta ryhtyy toimiin sen varmistamiseksi, että ehdotetun toimen ja määritettyjen strategisten tavoitteiden välinen yhteys selitetään asiakirjoissa selkeästi.

Toiminta-asiakirjat tunnustetaan ja laaditaan laajapohjaisessa kuulemismenettelyssä, johon osallistuu useita toimijoita sekä päätoimipaikoissa että maatasolla.

VI. Komissio myöntää, että Afrikka-hätärahaston yhteisen seurantajärjestelmän joitakin piirteitä on kehitettävä edelleen. Komissio on ryhtynyt toimiin, jotta täsmälliset, mitattavat, saavutettavat, relevantit ja aikasidonnaiset SMART-tavoitteet sisällytettäisiin mahdollisuuksien mukaan hankkeiden käsitekehyksiin ja jotta indikaattorien laatua parannettaisiin.

VII. Komissio katsoo, että Afrikka-hätärahastolla sekä muilla EU:n välineillä saattaa olla epäsuora vaikutus Eurooppaan suuntautuneisiin laittomiin rajanylityksiin. Afrikka-hätärahaston tärkeimpiä tavoitteita ovat kuitenkin vakauden tukeminen, ihmisten pelastaminen ja suojeleminen sekä taloudellisten mahdollisuuksien ja laillisten muuttoväylien luominen. Lähes kolmen vuoden aikana Afrikka-hätärahasto on tuottanut tuloksia ja osoittautunut nopeaksi ja tehokkaaksi täytäntöönpanotyökaluksi, jolla on voitu edistää vuoropuhelua kumppanimaiden kanssa, soveltaa innovatiivisia lähestymistapoja ja saavuttaa konkreettisia tuloksia yhdistämällä useiden sidosryhmien asiantuntemusta ja rahoitusta.

VIII.

Ensimmäinen luetelmakohta: komissio hyväksyy tämän suosituksen.

Toinen luetelmakohta: komissio hyväksyy suosituksen osittain.

Kolmas luetelmakohta: komissio hyväksyy tämän suosituksen.

Neljäs luetelmakohta: komissio hyväksyy tämän suosituksen.

HAVAINNOT

16. Afrikka-hätärahaston perustamissopimuksen johdanto-osassa mainitaan selvästi sisäiset haasteet ja osittain toisiinsa liittyvät kriisit, joilla oli vaikutusta erityisrahaston kaikkien kolmen ikkunan maihin. Näitä ovat muun muassa poliittiset kriisit Libyassa ja Jemenissä, sisäiset konfliktit Sudanissa ja Etelä-Sudanissa, Malissa ja Nigeriassa (Boko Haramin uhka) ja useat terrori-iskut, jotka ovat saattaneet koko alueen kriisitilaan. Kunkin alueilla vallitsevan kriisin erityisten näkökohtien määrittäminen ja niistä raportointi olisi viivästyttänyt merkittävästi Afrikka-hätärahaston perustamista hätätilanteen yhteydessä.

17. Afrikka-hätärahaston tavoitteet on pidetty tarkoituksellisesti varsin laajoina, jotta sillä voidaan vastata kaikilla kolmella alueella esiintyvistä, luonteeltaan erilaisista monimutkaisista kriiseistä syntyviin tarpeisiin ja esiin tuleviin haasteisiin.

Afrikka-hätärahaston tuloskehys on tarkoitus saattaa ajan tasalle, jotta se vastaisi paremmin hätärahaston muuttuvaa luonnetta ja jotta hätärahaston yleinen tavoite määritettäisiin entistä paremmin.

Kaikissa kolmessa toimintaikkunassa erityiset tavoitteet, päämäärät ja lähtötasot pyritään tunnistamaan paremmin. Afrikan sarven ja Sahelin alueiden seurannan ja oppimisen MLS-järjestelmän (Monitoring and Learning System) ja Pohjois-Afrikan ikkunan seuranta- ja arviointijärjestelmän tiiviillä yhteistyöllä pyritään parantamaan yleistä seuranta- ja arviointijärjestelmää, jotta määritetyistä tavoitteista voitaisiin raportoida entistä paremmin.

Laatikko 1 – Esimerkkejä erityisrahaston hallituksen antamista laaja-alaisista ohjeista

Hallituksen puheenjohtajan toisessa ja kolmannessa hallituksen kokouksessa (jotka pidettiin joulukuussa 2016 ja kesäkuussa 2017) tekemien päätelmien seurauksena komissio on ilmoittanut useista kaikkia kolmea ikkunaa koskevista strategisista ensisijaisista tavoitteista, joista hallituksen jäsenet ja kumppanimaat olivat keskustelleet laajalti ottaen huomioon sillä hetkellä vallitsevat haasteet/tarpeet. Huhtikuussa 2018 pidetyssä hallituksen neljännessä kokouksessa sovittiin lisäksi, että Afrikan sarvea ja Sahelin ja Tšad-järven aluetta koskevia tulevia toimia kehitettäessä keskitytään kuuteen ensisijaiseen perusteeseen ottaen myös huomioon uusien ohjelmien käytettävissä olevien resurssien määrän. Perusteet ovat seuraavat:

- paluu ja uudelleenkotouttaminen (Kansainvälinen siirtolaisuusjärjestö IOM / YK:n pakolaisjärjestö UNHCR)
- pakolaisten hallinta (pakolaisten tilanteeseen reagointia koskeva kokonaisvaltainen kehys)
- asiakirjojen ja väestörekisterin turvallisuuden varmistamisen loppuun saattaminen
- ihmiskaupan torjuntatoimet
- olennaiset vakauttamispyrkimykset Somaliassa, Sudanissa ja Etelä-Sudanissa sekä Sahelin alueella
- muuttoliikettä koskeva vuoropuhelu (Gambia, Etiopia jne.).

Hallitus vahvisti, että Pohjois-Afrikan ikkunan osalta keskitytään edelleen

- heikommassa asemassa olevien muuttajien suojeluun, avustettuun vapaaehtoiseen paluuseen, kestävään uudelleenkotouttamiseen ja yhteisöjen vakauttamiseen (muun muassa tukemalla muuttoreittien varrella sijaitsevia yhteisöjä)
- yhdenmetyt rajaturvallisuuden tukemiseen
- työperäisen muuton ja työvoiman liikkuvuuden tukemiseen
- muuttoliikkeen hallinnan parantamisen tukemiseen.

19. Hallituksen marraskuussa 2015 hyväksymää Afrikka-hätärahaston yleistä strategiaa ei ole ollut tarpeen muuttaa. Operatiiviset johtoryhmät keskustelevat säännöllisesti tulevan kauden ensisijaisista tavoitteista, jotka kirjattiin operatiivisen johtoryhmän pöytäkirjaan ja joita erityisrahaston hallinnoijat käyttivät uusien toimien määrittämisen ja laatimisen tukena.

Pohjois-Afrikan ikkuna raportoi kaikista strategisesta tavoitteesta 3 liittyvistä toimistaan sen tietoisesta päätöksestä seurauksena, että ikkunassa keskitytään muuttoliikkeen hallintaan sekä hallintoon liittyviin alueen erityishaasteisiin. Kaikkien toimien, myös yksittäisten toimien, jotka

vaikuttavat kuuluvan muihin strategiisiin tavoitteisiin, katsotaan kohdistuvan alueen muuttajiin ja hyödyttävän heitä sekä viime kädessä puuttuvan muuttoliikkeen hallintakysymyksiin.

Pohjois-Afrikan ikkuna harkitsee Libyalle laaditun maakohtaisen toimintakehyksen päivittämistä.

20. Komissiolla oli olennaisia tietoja, jotka se otti huomioon laatiessaan Afrikka-hätärahaston strategisia tavoitteita. Jokaisen tavoitteen ja ensisijaisen politiikanalan tarpeet on arvioitu strategiset suuntaviivat esittävässä asiakirjassa, alueellisissa toimintakehyksissä ja joiltain osin hallituksen kokousten pöytäkirjoissa.

Tarvearviointeja täydennetään maakohtaisilla analyyseilla, joita EU:n edustustot säännöllisesti laativat yhteistyössä kumppanimaiden kanssa sekä jäsenvaltioiden ja kansalaisyhteiskunnan kuulemisen perusteella.

Afrikka-hätärahaston puitteissa toteutettujen toimien laajuuden, kirjon ja muuttuvan luonteen vuoksi ei ole mahdollista laskea kussakin Afrikka-hätärahaston hankkeessa käsiteltyjen yleisten tarpeiden osuutta.

21. Afrikka-hätärahasto on perustamisestaan lähtien pystynyt houkuttelemaan resursseja useista EU:n rahoituslähteistä sekä EU:n jäsenvaltioilta ja muilta rahoittajilta.

Komissio laskee Afrikka-hätärahaston muuttuvan rahoitusvajeen valmisteilla olevien ohjelmien perusteella. Niitä arvioidaan erityisrahaston kaikkien kolmen ikkunan tarpeiden ja muuttuvien haasteiden sekä käytettävissä olevien resurssien perusteella. Komissio ei pysty täysin kattamaan kumppanimaiden tarpeita olemassa olevilla tai tulevilla taloudellisilla resursseilla.

22. Tutkimusosiosta (REF) vuoden 2018 elokuuhun mennessä saatujen kokemusten ansiosta Sahelin ja Tšad-järven alueen ikkunassa on allekirjoitettu neljä REF-sopimusta, joiden kokonaismäärä on yli viisi miljoonaa euroa. Nykyisen ohjeellisen suunnitelman puitteissa aiotaan rahoittaa lisää tutkimuksia.

Pohjois-Afrikan ikkuna sekä Sahelin ja Tšad-järven alueen ikkuna allekirjoittivat huhtikuussa 2018 alueidenvälisen sopimuksen kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden vastaisen maailmanlaajuisen aloitteen johtaman konsortion kanssa. Sopimus koskee erityisesti ihmiskäytön ja ihmiskaupan suuntausten seuranta Suur-Saharan ja Maghreb-maiden alueilla. Täytäntöönpanokumppani laati ensimmäisen tuotoksensa heinäkuussa 2018.

23. Perustamissopimuksen johdanto-osan 18 kappaleessa todetaan, että Afrikka-hätärahasto hyödyntää aktiivisesti kaikilla kolmella alueella toimivien rahoittajien, myös EU:n jäsenvaltioiden, resursseja ja taitotietoa saadakseen aikaan vakaan eurooppalaisen ratkaisun kriiseihin ja niihin liittyviin haasteisiin. Näin ollen komissio on hyödyntänyt laajalti EU:n jäsenvaltioiden kanssa tehtävää delegoitua yhteistyötä. Erityisrahaston perustamissopimuksessa ei kuitenkaan edellytetä kyseisillä kolmella alueella toimivien rahoittajien valmiuksien ja asiantuntemuksen analysointia. Erityisrahaston hallinnoijat arvioivat perusteellisesti täytäntöönpanokumppanien, myös EU:n jäsenvaltioiden, toiminnalliset valmiudet, käytännön toiminnan ja asiantuntemuksen kussakin yksittäisessä hankkeessa edustustojen työn perusteella.

24. Afrikka-hätärahaston ohjelmien täytäntöönpano alkoi vuoden 2016 lopun ja vuoden 2017 lopun välisenä aikana, joten konkreettisia tuloksia alettiin nähdä vuonna 2017. Koska koko erityisrahastolta puuttuu erityinen mekanismi, saatuja kokemuksia jaetaan täytäntöönpanokumppaneille säännöllisesti ylimääräisissä kokouksissa. Hankkeiden täytäntöönpanosta oppimista koskevat mekanismit ovat käytössä, ja niitä rahoitetaan tutkimusosiosta, teknisen yhteistyön välineestä ja MLS-järjestelmästä. Afrikka-hätärahaston työryhmät jatkavat yksittäisistä hankkeista sekä väli- ja loppuarvioinneista, tapauskohtaisista tutkimuksista ja tulosperusteisesta seurantajärjestelmästä (ROM-raportit) saatujen parhaiden käytäntöjen keräämistä, ja kerätyt tiedot jaetaan.

25. Komissio on samaa mieltä siitä, että riskinhallinta on olennainen osa erityisrahastoa sekä komissiolle että rahoittajille. Komissio panee lisäksi merkille kahden edustuston edellisessä hallituksen kokouksessa esittämän pyynnön koko erityisrahastoa koskevasta riskinarviointikehyksestä. Kaikki kolme toimintaikkunaa esittävät yhteisen riskinarviointikehyksen syksyllä 2018 alalla tähän mennessä tehdyn työn perusteella.

Yhteinen vastaus kohtiin 27 ja 28:

Ehdotukset määritetään kuulemismenettelyn avulla. Kuulemiseen osallistuu myös kansallisia hallituksia ja useita eri sidosryhmiä, muun muassa kansalaisyhteiskunnan edustajia, paikallisia viranomaisia sekä Afrikka-hätärahadon kumppaneita, muita rahoittajia sekä maassa tai alueella toimivia kansainvälisiä ja monenvälisiä järjestöjä.

Sahelin ja Tšad-järven alueen ja Pohjois-Afrikan ikkunoissa valintaprosessi perustuu EU:n edustustojen yhdessä kumppanimaiden kanssa kehittämiin ja operatiivisen johtoryhmän hyväksymiin toimintakehyksiin sekä siihen, mikä ehdotusten merkitys on näiden strategioiden osalta.

Alkuvaiheessa Afrikka-hätärahadon odotettiin ottavan nopeat valintamekanismit käyttöön, jotta muuttoliikettä ja turvallisuutta koskeviin haasteisiin voitaisiin reagoida nopeasti. Se edellytti muuttoliikekysymysten ja hätätilanteiden erityistä asiantuntemusta.

29. Komissio katsoo, että yleisten ja yhteisten perusteiden luettelon laatiminen ei ole tarpeen, sillä Afrikka-hätärahadon ei toimi ehdotusten toimittamisen pohjalta. Komissio aikoo ryhtyä toimiin sen varmistamiseksi, että toiminta-asiakirjoissa selitetään selkeästi ehdotetun toimen ja määritettyjen strategisten tavoitteiden välinen yhteys.

Vaikka toimintakehykseen sisältyvää, valintaperusteiden pohjalta tehtävää arviointia ei ole dokumentoitu Sahelin ja Tšad-järven alueen ikkunan osalta, asiaankuuluvien komission yksiköiden, Euroopan ulkosuhdehallinnon ja EU:n edustustojen kuulemismenettelyllä varmistetaan, että valitut toimet ovat perusteiden mukaisia.

30. Perustamissopimuksen 6 artiklan 3 kohdan a alakohdassa todetaan, että operatiivinen johtoryhmä hyväksyy erityisrahastosta rahoitettavat toimet. Perustamissopimuksessa ei määrätä erikseen siitä, pyydetäänkö operatiivista johtoryhmää tutkimaan tai arvioimaan kaikki erityisrahaston hallinnoijien tai EU:n edustustojen vastaanottamat ehdotukset.

Afrikka-hätärahadossa sovelletaan päätöksentekoprosessia, jossa hankkeiden valinnassa ei käytetä perinteisempiin mekanismeihin kuuluvaa ehdotuspyyntömenettelyä muutamia poikkeuksia lukuun ottamatta. Eri kanavien kautta saadut hankeideat arvioidaan ja niistä keskustellaan eri tasoilla yhdessä asiaankuuluvien edustustojen, jäsenvaltioiden edustajien ja tarvittaessa muiden sidosryhmien kanssa.

Vain valituista ideoista laaditaan toimia koskevat lomakkeet, jotka arvioidaan sisäisillä arviointimekanismeilla ja lähetetään operatiivisen johtoryhmän käsiteltäväksi ja hyväksyttäväksi. Hankeideoiden hylkäämisen syistä keskustellaan siis epävirallisesti asiaankuuluvien täytäntöönpanovirastojen kanssa.

31. Komissio on täysin tietoinen viivästyksistä, joita esiintyi ehdotusten toimittamisessa operatiivisen johtoryhmän jäsenille. Komissio on pahoitellut viivästyksiä kyseisissä kokouksissa ja sitoutunut toimittamaan asiakirjat ja toimia koskevat lomakkeet operatiivisen johtoryhmän sääntöjen ja menettelytapojen mukaisesti.

32. Sahelin ja Tšad-järven alue toimittavat jo hyväksytyt toimia koskevat lomakkeet hyväksyttäväksi seuraaville operatiivisille johtoryhmille, kun lomakkeisiin tehdään huomattavia muutoksia, kuten on toimittu Afrikan sarven ikkunassa.

Pohjois-Afrikan ikkunan osalta ei ole tehty huomattavia muutoksia. Muista kuin huomattavista muutoksista on ilmoitettu asianmukaisesti operatiivisen johtoryhmän jäsenille operatiivisen johtoryhmän kokouksessa.

33. Komissio korostaa, että yksiköiden välinen koordinointi virallisten ja epävirallisten kuulemisten avulla on ollut ja on edelleen tärkeä osa Afrikka-hätärahaston hankkeiden valinta- ja määrittelyvaihetta.

Koordinointi muiden yksiköiden kanssa on parantunut merkittävästi, erityisesti koska Afrikka-hätärahastosta on tullut tärkeä työkalu poliittisten painopisteiden toteuttamisessa ja toimien täytäntöönpanemisessa keskeisen Välimeren reitillä esiintyvissä hätätilanteissa. Komissio ja EU:n ulkosuhdehallinto kävivät säännöllistä ja asiakeskeistä vuoropuhelua muun muassa viikoittaisissa kokouksissa.

35. Afrikka-hätärahaston alkuvaiheessa useilla ehdotetuilla ja operatiivisen johtoryhmän hyväksymillä toimilla vastattiin samanlaisiin tarpeisiin kuin muilla EU:n välineillä (esim. Etiopian maaohjelma/alueohjelma). Katsottiin, että nämä toimet vastasivat täysin Afrikka-hätärahaston tavoitteita ja että niiden rahoitus Afrikka-hätärahastosta nopeuttaisi valmisteluvaihetta ja niiden täytäntöönpanoa, mikä toisi merkittävää suhteellista etua. Näin ollen operatiivinen johtoryhmä hyväksyi toimet.

Vuoden 2017 heinäkuusta lähtien komissio on käyttänyt vakiomallia ehdottaessaan EKR-komitealle EKR:n varojen siirtämistä Afrikka-hätärahastoon. Mallissa esitetään perustelut Afrikka-hätärahaston käytölle täytäntöönpanomekanismina.

Laatikko 2 – Esimerkkejä samankaltaisiin tarpeisiin vastaavista hankkeista

Naapuruuspolitiikan ja laajentumisneuvottelujen pääosasto pani tarkoin merkille pelastuspalveluasioiden ja humanitaarisen avun operaatioiden pääosaston hätäapua koskevat huomautukset laadunvalvonnan tukiryhmän toiminnan aikana ja sen jälkeen. Huomautukset toimien tyypistä ja niihin liittyvistä menettelytavoista otettiin huomioon sopimuksentekovaiheessa, jotta voitiin noudattaa eri välineiden toimeksiantoja. Hankkeen tavoitteen ja edunsaajien osalta naapuruuspolitiikan ja laajentumisneuvottelujen pääosasto kuitenkin katsoi, että päällekkäisyyksiä ei ole. Pelastuspalveluasioiden ja humanitaarisen avun operaatioiden pääosasto vastaa Libyan konfliktin koettelemien väestöryhmien humanitaarisiin tarpeisiin niiden haavoittuvuuden perusteella. Afrikka-hätärahasto vastaa puolestaan Libyaan jääneiden heikommassa asemassa olevien muuttajien ja pakolaisten sekä niiden vastaanottavien yhteisöjen perustarpeisiin ja kiireellisiin tarpeisiin. Afrikka-hätärahaston hankkeella vastataan erityisesti säilönnötkeskusten ulkopuolella olevien muuttajien ja pakolaisten suojelussa ja terveydenhuollossa havaittuihin puutteisiin (tuolloin yksikään hanke ei kohdistunut näihin ryhmiin).

Vakautta ja rauhaa edistävän välineen kahdessa hankkeessa keskitytään samantyyppisiin toimiin samoissa paikoissa. Afrikka-hätärahaston hankkeella oli tarkoitus laajentaa vakautta ja rauhaa edistävää välineestä rahoitettavaa hanketta, joka suunniteltiin kokeiluhankkeeksi. Kokeiluhankkeesta saatujen kokemusten pohjalta naapuruuspolitiikan ja laajentumisneuvottelujen pääosasto yhdisti toimet ja laajensi niitä laajemmaksi ohjelmaksi, joka käynnistyi 1. toukokuuta 2017. Yhteisöjen vakauttamiseen tähtäävän osion soveltamista on jatkettu, ja osiota on laajennettu koskemaan uusia paikkoja. Vakautta ja rauhaa edistävää välineestä rahoitetun Etelä-Libyassa toteutetun hankkeen yhteisön vakauttamista koskevan osa-alueen oli alun perin tarkoitus päättyä 31. lokakuuta 2017, mutta lopulta sitä jatkettiin 30. huhtikuuta 2018 asti. Avustettujen vapaaehtoisten paluiden osalta vakautta ja rauhaa edistävän välineen hankkeen varat olivat jo loppuneet, kun Afrikka-hätärahaston hanke alkoi.

37. Kansainvälisen yhteistyön ja kehitysasioiden pääosasto perusti puheenjohtajuutensa aikana useita strategisia ohjauskomiteoita EIP:lle, erityisrahastoille sekä maa- ja alueohjelmien kautta

toteutetuille ohjelmille. Näiden komiteoiden yhtenä tehtävänä on varmistaa eri välineiden keskinäinen täydentävyys.

38. Afrikka-hätärahasto täydentää muita poliittisia välineitä sekä ohjaus- ja kehitysvälineitä ja toimii yhteistyössä näiden kanssa.

EU:n edustustoilla on johtava asema Afrikka-hätärahaston toimien määrittämisessä ja laatimisessa, ja ne ovat täysin tietoisia käynnissä olevista ja suunnitelluista EU:n rahoittamista toimista sekä muiden rahoittajien maatasolla rahoittamista toimista.

Afrikka-hätärahastosta rahoitettujen toimenpiteiden täydentävyys varmistetaan myös vakiintuneisiin virallisiin ja epävirallisiin komission yksiköiden välisiin neuvotteluihin perustuvilla koordinoitiprosesseilla.

39. Komissio arvostaa tilintarkastustuomioistuimen havaintoa siitä, että Afrikka-hätärahaston ansiosta voidaan nopeuttaa menettelyjä eri vaiheissa (määrittäminen ja laatiminen, sopimuksenteko ja ensimmäinen maksu).

40. Komissio myöntää, että muutamassa erityisrahaston alkuvaiheessa esiintyneessä tapauksessa operatiivisen johtoryhmän hyväksymät ehdotukset oli määritetty ja/tai osittain laadittu aiemmin muissa EU:n välineissä. Tämä johtui siitä, että haluttiin saavuttaa ripeitä tuloksia ja tarjota välittömiä ratkaisuja olemassa oleviin muuttoliike- ja turvallisuuskriiseihin ja kumppanimaiden kriittisiin haasteisiin. Muissa välineissä aiemmin määritetyt hankkeet olivat Afrikka-hätärahaston ensisijaisten tavoitteiden mukaisia. Komissio on sitoutunut toimittamaan asiakirjoja sekä toimia koskevia lomakkeita operatiiviselle johtoryhmälle hyvissä ajoin.

41. Viivästysten vähentäminen ja Afrikka-hätärahaston ohjelmien täytäntöönpanon nopeuttaminen ovat olleet jatkuva haaste ja ensisijainen tavoite erityisrahaston perustamisesta lähtien. Komissio on toistuvasti kehottanut jäsenvaltioiden virastoja lyhentämään viivästyksiä, mukauttamaan sisäisiä menettelyjä ja nopeuttamaan täytäntöönpanoa. Lisäksi on otettava huomioon, että Afrikka-hätärahaston toimia toteutetaan monimutkaisissa ja haavoittuvissa ympäristöissä. Tämä vaikeuttaa usein toimenpiteiden normaalia toteuttamista ja johtaa pitkiin keskusteluihin täytäntöönpanokumppanien kanssa.

Sopimusten allekirjoittamista koskeva neljän kuukauden tavoite ei koske kaikkia vakautta ja rauhaa edistävän välineen toimia (kaikkia tällaisia toimia koskevien sopimusten keskimääräinen valmistelu-aika on pidempi ja lähempänä Afrikka-hätärahaston valmisteluun kuluva-aikaa) vaan ainoastaan 3 artiklan soveltamisalaan kuuluvia toimia. Näitä toimia ei voi verrata Afrikka-hätärahaston toimiin, sillä niissä keskitytään antamaan lyhytaikaista kriisiapua, jonka tavallinen kesto-aika on 1,5 vuotta. Pelkkään kriisiapuun verrattuna Afrikka-hätärahaston soveltamisala on monimuotoisempi ja tavoitteet laajempia, ja sen toimet kestävät kolmesta neljään vuotta. Afrikka-hätärahaston sopimukset ovat näin ollen monitahoisempia ja edellyttävät suurempia ponnisteluja ja enemmän aikaa.

On kuitenkin todettu, että täytäntöönpanoa on mahdollista nopeuttaa.

42. Afrikka-hätärahaston 30 päivän maksuaikaa verrattuna perinteisten välineiden 44 päivään ei pidä katsoa ”viivästyneiksi maksuiksi”. Maksut ovat oletusarvoisesti progressiivisia. Vuosina 2016 ja 2017 Afrikka-hätärahasto ei ollut maksujen suhteen täydessä vauhdissa vaan lähinnä vasta käynnistysvaiheessa. Maksujen odotetaan kasvavan erityisrahaston kolmantena ja neljäntenä vuotena.

Vielä on liian aikaista tehdä päätelmiä Afrikka-hätärahaston maksutasosta. Tilintarkastustuomioistuin käyttää analyysissään vuoden 2017 lukuja, vaikka Afrikka-hätärahasto alkoi hyväksyä ohjelmia tosiasiallisesti vuonna 2016.

Maksutasoa ei pitäisi myöskään arvioida allekirjoitettujen sopimusten määrän vaan hyväksytyjen ohjelmien perusteella. Tästä näkökulmasta maksutaso on yli 43 prosenttia kyseisellä lyhyellä arviointijaksolla.

43. Afrikka-hätärahastossa käytetään laajalti kaikkia nopeutettuja toimenpiteitä, kun se on tarpeen ja perusteltua.

Kustannusten tukikelpoisuutta hankkeen hyväksymispäivästä alkaen koskevaa väitettä ei voida soveltaa kaikissa tapauksissa syrjimättömästi, sillä se olisi helposti ristiriidassa moitteettoman varainhoidon periaatteen kanssa. Vaikka takautuvaa rahoitusta ja muita poikkeuksia käytetään Afrikka-hätärahastossa yleisesti, niitä ei voida soveltaa syrjimättömästi vaan varovaisesti ja tapauskohtaisesti.

Laatikko 3 – Nigeriä koskeva esimerkkitapaus, jossa hankkeet olisi voitu panna nopeammin täytäntöön, jos rahoitus olisi hyväksytty välittömästi

On huomattava, että mainitun hankkeen täytäntöönpano Nigerissä on viivästynyt kesällä 2016 toteutetun hallinnon hajauttamisen vuoksi. Tuolloin hankkeen hallinnointi siirrettiin päätoimipaikasta EU:n Nigerin-edustustoon.

44. Sopimuksentekomenettelyyn vaikuttaa suuresti se, miten nopeasti täytäntöönpanokumppanit pystyvät toimittamaan sopimusluonnoksia sen jälkeen, kun ohjelma on hyväksytty. Komission velvollisuutena on lisäksi varmistaa allekirjoitettujen sopimusten laadunvalvonta. Näin ollen komissio ei pysty ilmoittamaan odotettua aloituspäivää operatiiviselle johtoryhmälle ohjelman hyväksymisen hetkellä.

45. Komissio myöntää, että joitakin seurantajärjestelmän ominaisuuksia on parannettava, jotta helpotetaan nykyisiä prosesseja ja tehdään niistä helppokäyttöisempiä. Käyttöön on otettu teknistä apua, jolla täytäntöönpanokumppaneita avustetaan käsitekehysten parantamisessa ja tiedonkeruussa sekä siinä, miten indikaattoreita liitetään yhteisiin tulosindikaattoreihin ja syötetään Afrikka-hätärahaston raportointialustaan.

46. Vuoden 2018 toisen neljänneksen aikana sovittiin 41 yhteisestä tulosindikaattorista. Kaikkien ikkunoiden hyväksymien indikaattorien todelliset arvot ovat jo saatavilla Afrikka-hätärahaston raportointialustassa päätöstasolla, kuten Afrikan sarven MSL-järjestelmää koskevassa ensimmäisen vuosineljänneksen kertomuksessa todetaan. Ohjelmien hyväksymisen ja ensimmäisten tulosten tuottamisen välillä kuluva aika on otettava huomioon. Ajan mittaan saadaan uusia raportoitavia tietoja, sillä useimmissa hankkeissa siirrytään täytäntöönpanovaiheeseen. Kuten todettu, yhdistämällä eri ikkunoita koskevia syötettyjä arvoja, erityisesti yhteisten indikaattoreiden arvoja, helpotetaan koko Afrikka-hätärahaston yhteistä raportointia.

Laatikko 4 – Yhdennettyihin 19 indikaattoriin liittyvät heikkoudet

Afrikka-hätärahaston 41 yhteistä tulosindikaattoria koskevan tarkistetun luettelon mukaan indikaattorissa 2.3 (ravitseminen) otetaan huomioon sellaisten ihmisten määrä, jotka hyötyvät ravitsemukseen liittyvästä hoidosta ja/tai parempia ravitsemuskäytäntöjä koskevan tietämyksen lisäämisestä, ruoanlaiton havaintoesitykset mukaan luettuina. Indikaattorissa 2.4 (elintarviketurva) otetaan puolestaan huomioon sellaisten ihmisten määrä, joiden toimeentuloa ja elintarviketurvaa on tuettu sosiaalisen suojelun järjestelmillä, maatalouskäytäntöjä koskevalla teknisellä koulutuksella, maataloustuotannon tukemisella ja maankäytön kehittämisellä.

– Afrikka-hätärahaston yhteisten tulosindikaattorien määrän lisäämisen (19:stä 41:een) tarkoituksena oli kattaa mahdollisimman monet Afrikka-hätärahaston puitteissa toteutetut toimet. Ponnisteluista huolimatta ja Afrikka-hätärahaston ohjelmien soveltamisala huomioon ottaen jotkin yksittäiset toimet katetaan edelleen vain osittain.

– Ohjelmajohtajat yhdistävät yhteiset tulosindikaattorit käsitekehyksiin käyden vuoropuhelua täytäntöönpanokumppanien kanssa ja komission tarjoaman teknisen tuen avulla.

47. Komissio pitää seuranta- ja arviointikehysten yhdenmukaistamista tärkeänä, ja asiaa käsitellään parhaillaan. Tämän vuoksi Afrikka-hätärahasto on kehittänyt tulosten yhdistämistä varten yhden yhteisen luettelon yhteisistä tulosindikaattoreista. Maailmanlaajuinen seuranta- ja arviointijärjestelmä tarjoaa yleiskatsauksen tähän mennessä saavutetuista tuloksista.

Sahelin ja Tšad-järven alueen ja Afrikan sarven ikkunat käyttävät MLS-järjestelmissään samaa toimeksisaajaa, ja vaikka Pohjois-Afrikan ikkunassa on eri toimeksisaaja, molemmat tahot toimivat läheisessä yhteistyössä varmistaakseen johdonmukaisen ja yhdenmukaistetun valvonta- ja raportointijärjestelmän, jonka avulla yhteisiä saatuja kokemuksia voidaan käyttää tulevaa ohjelmasuunnittelua ja strategista suuntaa varten.

48. Kaikista tilintarkastustuomioistuimen mainitsemista hankkeista on tehty sopimukset välillistä hallinnointia koskevien pilariarvioitujen valtuutus sopimusten PAGODA-kehyksessä (Pillar assessed delegation agreements in indirect management). Turvallisuuden, rajaturvallisuuden ja vastaavien alojen erityinen arkaluonteisuus edellyttää tiivistä vuoropuhelua asiaan liittyvien sidosryhmien kanssa ja selittää viivästykset.

Nigeriä koskevassa esimerkissä muuttoliikettä koskevat nopeat saavutukset voidaan selittää tämän alueen suurilla ja pakottavilla tarpeilla, jotka johtuvat epävakaudesta Libyassa ja säädösten antamisesta Nigerissä. Varat kohdennettiin uudelleen tällaisen tuen tarjoamiseksi. Useimpien muiden toimien rahoitus on saatu muilta rahoittajilta tai Kansainvälisen siirtolaisuusjärjestön IOM:n täytäntöön panemalta Afrikka-hätärahaston alueelliselta SURENI-aloitteelta.

49. Komissio myöntää, että täsmällisten, mitattavien, saavutettavien, relevanttien ja aikasidonnaisten (SMART) erityistavoitteiden määrittämistä on parannettava edelleen. Kaikissa kolmessa toimintaikkunassa erityiset tavoitteet ja lähtötasot pyritäänkin tunnistamaan paremmin. Tutkimuslaitosten työtä hyödynnetään erityistavoitteiden mittaamisessa käytettävien lähtötasoja koskevien tiedollisten puutteiden korjaamisessa.

Yksi MLS-järjestelmän tehtävistä on tarkistaa toimien käsitekehykset sekä se, onko ehdotettuja indikaattoreita, tavoitteita tai sovitun tuloksia muutettava, jotta nämä olisivat tarvittaessa enemmän SMART-erityistavoitteiden mukaisia.

Koska ensimmäiset ohjelmat hyväksyttiin vuonna 2016 (yhtä ohjelmaa lukuun ottamatta), ROM-arvioiteja oli vuonna 2017 vain 36 kappaletta ja vuodelle 2018 niitä oli suunniteltu 38 kappaletta.

Samanaikaisesti naapuruuspolitiikan ja laajentumisneuvotteluiden pääosasto aikoo ottaa Libyan osalta käyttöön kolmannen osapuolen toteuttaman seurannan puuttuakseen maassa täytäntöön pantujen hankkeiden etähallinnasta johtuviin riskeihin. EU:n edustusto on teettänyt tutkimuksen ja antanut useita suosituksia, joiden perusteella erityisrahasto suunnittelee parhaillaan omaa kolmannen osapuolen seuranta koskevaa kehystään. Erityisrahasto määrittää parhaillaan sidosryhmiä, jotka soveltuvat parhaiten seurannan toteuttamiseen ja pystyvät sijoittamaan kentälle väliaikaista ammattitaitoista henkilökuntaa.

Komissio haluaa korostaa, että Pohjois-Afrikan kehysten seurannassa ja arvioinnissa, jota kansainvälinen siirtolaispolitiikan kehittämiskeskus ICMPD toteuttaa, tarkistetaan myös hankkeen käsitekehykset SMART-indikaattorien varmistamiseksi.

50. Komissio tehostaa Afrikka-hätärahaston käsitekehysten laadun parantamista koskevia toimiaan. Täytäntöönpanokumppanien sisäiseen raportointiinsa käyttämien indikaattorien mahdollista sisällyttämistä arvioidaan toimen laatimisen aikana, ja indikaattorit sisällytetään vain, jos ne ovat asiaankuuluvia ja parantavat seurannan laatua.

51. Useimmissa tapauksissa lähtötasojen puuttuminen voidaan perustella kiireellä laatia ja hyväksyä Afrikka-hätärahaston toimet, joilla voitaisiin puuttua tiettyihin tarpeisiin, sekä paikallisilla olosuhteilla, joille on usein tyypillistä saatavilla olevien ja luotettavien tietojen puute. Aloittamisvaiheessa täytäntöönpanokumppanien on kuitenkin määrä kerätä lisää tietoa lähtötasoista ja analysoida paikallista tilannetta.

53. Afrikka-hätärahastolla sekä muilla EU:n välineillä saattaa olla epäsuora vaikutus Eurooppaan suuntautuneisiin laittomiin rajanylityksiin. Afrikka-hätärahaston tärkeimpiä tavoitteita ovat kuitenkin vakauden tukeminen, ihmisten pelastaminen ja suojelu sekä taloudellisten mahdollisuuksien ja laillisten muuttoväylien luominen.

54. Afrikka-hätärahaston vuoden 2017 vuosikertomuksessa esitettiin selvitys jokaisen alueellisen ikkunan vuonna 2017 saavuttamasta edistymisestä sekä useista alustavasti saavutetuista tuloksista. Vuosikertomuksessa ei ollut tarkoitus antaa kattavaa katsausta Afrikka-hätärahaston kokonaisuudessaan saavuttamista tuloksista, sillä vuoden 2017 lopussa suuri osa hankkeista oli vielä täytäntöönpanovaiheen alussa. Vuosikertomuksen taulukoissa kunkin alueen hyväksytyt ohjelmat esitetään alueellisten toimintakehysten ensisijaisten tavoitteiden mukaan sen sijaan, että ne esitettäisiin erityisrahaston strategisen tavoitteen mukaan. Tämä merkitsee sitä, että kukin alueellinen ikkuna raportoi ohjelmista omiin ensisijaisiin tavoitteisiinsa nähden. Komissio pohtii seuraavan vuosikertomuksen rakenteen muuttamista siten, että siinä voitaisiin ottaa huomioon tilintarkastustuomioistuinten huomautukset.

PÄÄTELMÄT JA SUOSITUKSET

56. EU:n Afrikka-hätärahaston perustamissopimuksen johdanto-osassa mainitaan selvästi sisäiset haasteet ja kriisit, joilla oli vaikutusta erityisrahaston kaikkien kolmen ikkunan maihin. Näitä ovat muun muassa poliittiset kriisit Libyassa ja Jemenissä, sisäiset konfliktit Sudanissa ja Etelä-Sudanissa, Malissa ja Nigeriassa (Boko Haram) ja useat terrori-iskut. Nämä osittain toisiinsa liittyvät konfliktit ovat saattaneet koko alueen kriisitilaan. Komissio myöntää, että Afrikka-hätärahaston tavoitteet on pidetty tarkoituksella joustavina, jotta kaikkien kolmen alueen tarpeisiin ja esiin tuleviin haasteisiin pystytään vastaamaan tarpeen mukaan.

57. Komissiolla oli olennaisia tietoja, jotka se otti huomioon laatiessaan Afrikka-hätärahaston strategisia tavoitteita. Jokaisen tavoitteen ja ensisijaisen politiikanalan laadulliset tarpeet on arvioitu strategiset suuntaviivat esittävässä asiakirjassa, alueellisissa toimintakehyksissä ja joiltain osin hallituksen kokousten pöytäkirjoissa. Tarvearviointeja täydennetään maakohtaisilla analyyseilla, joita EU:n edustustot laativat säännöllisesti yhteistyössä kumppanimaiden kanssa sekä jäsenvaltioiden ja kansalaisyhteiskunnan kuulemisen perusteella.

Rahoitusvajeen laskeminen perustuu valmisteilla oleviin ohjelmiin, jotka arvioidaan erityisrahaston kaikkien kolmen ikkunan tarpeiden ja muuttuvien haasteiden sekä käytettävissä olevien resurssien perusteella. Komissio ei pysty täysin kattamaan kumppanimaiden tarpeita nykyisillä tai tulevilla taloudellisilla resursseilla.

Afrikka-hätärahasto on perustamisestaan lähtien pystynyt houkuttelemaan huomattavia resursseja useista EU:n rahoituslähteistä sekä EU:n jäsenvaltioilta ja muilta rahoittajilta.

Suositus 1 – Parannetaan Afrikka-hätärahaston tavoitteiden laatua

Komissio hyväksyy tämän suosituksen.

Afrikka-hätärahaston strateginen johtoryhmä on arvioinut ensisijaisia strategisia tavoitteita kaikissa kokouksissaan, jotta ne vastaisivat kehittyviä tarpeita, esiin nousevia haasteita ja eri sidosryhmiltä saatuja tuloksia, ottaen lisäksi huomioon käytettävissä olevat taloudelliset resurssit. Huhtikuussa 2018 strateginen johtoryhmä suostuikin keskittymään seuraaviin Afrikan sarven ja

Sahelin ja Tšad-järven alueen kuuteen ensisijaiseen perusteeseen, jotka mainitaan kokouksen pöytäkirjassa:

- paluu ja uudelleenkotouttaminen (Kansainvälinen siirtolaisuusjärjestö IOM / YK:n pakolaisjärjestö UNHCR)
- pakolaisten hallinta (pakolaisten tilanteeseen reagointia koskeva kokonaisvaltainen kehys)
- asiakirjojen ja väestörekisterin turvallisuuden varmistamisen loppuun saattaminen
- ihmiskaupan torjuntatoimet
- olennaiset vakauttamispyrkimykset Somaliassa, Sudanissa ja Etelä-Sudanissa sekä Sahelin alueella
- muuttoliikettä koskeva vuoropuhelu (Gambia, Etiopia jne.).

Hallitus vahvisti, että Pohjois-Afrikan ikkunan osalta keskitytään edelleen

- heikommassa asemassa olevien muuttajien suojeluun, avustettuun vapaaehtoiseen paluuseen, kestävään uudelleenkotouttamiseen ja yhteisöjen vakauttamiseen (muun muassa tukemalla muuttoreittien varrella sijaitsevia yhteisöjä)
- yhdenmetyt rajaturvallisuuden tukemiseen
- työperäisen muuton ja työvoiman liikkuvuuden tukemiseen
- muuttoliikkeen hallinnan parantamisen tukemiseen.

Hallituksen kokouksessa 21. syyskuuta 2018 esitellyt valmisteilla olevat hankkeet ja rahoitusvajeet olivat edellä mainittujen neljän ensisijaisen tavoitteen mukaisia.

58. Afrikka-hätärahasto ei toimi ulkoisten kumppanien tekemien hanke-ehdotusten perusteella. Erityisrahaston hallinnoijat koordinoivat toimien määrittämistä ja laatimista ottaen sovitut strategiset suuntaviivat huomioon. Eri kanavien kautta saadut hankeideat arvioidaan ja niistä keskustellaan eri tasoilla yhteistyössä asiaankuuluvien EU:n edustustojen, jäsenvaltioiden edustajien ja paikallisten sidosryhmien kanssa.

Vain valituista ideoista laaditaan toimia koskevat lomakkeet, jotka arvioidaan sisäisillä arviointimekanismeilla ja lähetetään operatiiviselle johtoryhmälle käsittelyä ja hyväksymistä varten.

Komissio toistaa olevansa sitoutunut toimittamaan täydelliset asiakirjat oikea-aikaisesti operatiivisen johtoryhmän jäsenille, jotta nämä voivat tehdä hyvin valmisteltuja päätöksiä.

59. Afrikka-hätärahaston alkuvaiheessa useilla ehdotetuilla ja operatiivisen johtoryhmän hyväksymillä toimilla vastattiin samanlaisiin tarpeisiin kuin muilla EU:n välineillä (esim. Etiopian maaohjelma/alueohjelma). Katsottiin, että nämä toimet vastasivat täysin Afrikka-hätärahaston tavoitteita ja että niiden rahoitus Afrikka-hätärahastosta nopeuttaisi valmisteluvaihetta ja niiden täytäntöönpanoa, mikä toisi merkittävää suhteellista etua. Näin ollen operatiivinen johtoryhmä hyväksyi toimet.

Erityisesti Libyan tapauksessa Afrikka-hätärahasto on varmistanut, että ristiriitoja pelastuspalveluasioiden ja humanitaarisen avun operaatioiden pääosaston humanitaarisen tehtävän ja vakautta ja rauhaa edistävän välineen käynnissä olevien toimien kanssa ei esiinny, kun heikommassa asemassa olevien henkilöiden suojelussa havaittuja puutteita korjataan.

Vuoden 2017 heinäkuusta lähtien komissio on käyttänyt vakiomallia ehdottaessaan EKR:n komitealle varojen siirtämistä Afrikka-hätärahastoon. Mallissa esitetään perustelut Afrikka-hätärahaston käytölle täytäntöönpanomekanismina.

Suositus 2 – Tarkistetaan hankkeiden valintamenettely

Komissio ei hyväksy suosituksia 2 a ja 2 b mutta hyväksyy suositukset 2 c ja 2 d.

Komissio ei pidä yleisten ja yhteisten perusteiden luettelon laatimista tarpeellisena, sillä Afrikka-hätärahasto ei toimi ehdotusten toimittamisen pohjalta. Komissio aikoo lisäksi ryhtyä toimiin sen varmistamiseksi, että ehdotetun toimen ja määritettyjen strategisten tavoitteiden välinen yhteys selitetään toiminta-asiakirjoissa selkeästi.

Kuten todettu, komissio (Afrikka-hätärahaston johtaja) määrittää toimet ja laatii niitä koskevat hankeasiakirjat sellaisen kuulemismenettelyn avulla, johon osallistuu useita toimijoita sekä päätoimipaikassa että maatasolla komission yleisten käytäntöjen mukaisesti (esim. DCI- ja EKR-komiteat).

Operatiivisille johtoryhmille ilmoitetaan jatkossa kaikista hankkeisiin tehdyistä huomattavista muutoksista.

Komissio tarkistaa toimia koskevan lomakkeen mallin sisällyttääkseen siihen osan, jossa osoitetaan, mitä suhteellista etua on hankkeen tukemisella Afrikka-hätärahastosta verrattuna muihin täytäntöönpanovälineisiin.

60. Afrikka-hätärahastossa sovelletaan laajalti nopeutettuja toimenpiteitä, ja komissio tutkii, miten niiden käyttöä voitaisiin lisätä.

Suositus 3 – Toteutetaan toimenpiteitä täytäntöönpanon nopeuttamiseksi

Komissio hyväksyy tämän suosituksen.

61. Komissio myöntää, että yhteistä seurantajärjestelmää on vahvistettava edelleen. Vuoden 2018 toisen neljänneksen aikana sovittiin 41 yhteisestä tulosindikaattorista, ja käyttöön otettiin teknistä apua, jolla täytäntöönpanokumppaneita avustetaan käsitekehysten parantamisessa, tiedonkeruussa sekä indikaattorien liittämässä yhteisiin tulosindikaattoreihin.

Kaikki kolme toimintaikkunaa tekevät työtä parantaakseen erityistavoitteiden ja lähtötasojen määrittämistä hanketasolla muun muassa tutkimuslaitosten työn avulla.

Suositus 4 – Parannetaan Afrikka-hätärahaston seurantaa

Komissio hyväksyy tämän suosituksen.

Komissio aikoo ottaa käyttöön kaikilta osin toimintakykyisen Afrikka-hätärahaston yhteisen seurantajärjestelmän. Komissio on ryhtynyt toimiin, jotta täsmälliset, mitattavat, saavutettavat, relevantit ja aikasidonnaiset SMART-tavoitteet sisällytettäisiin mahdollisuuksien mukaan hankkeiden käsitekehyyksiin ja indikaattoreiden laatua parannettaisiin samalla, kun tarvittava joustavuus säilytetään. Lisäksi tulevan monivuotisen rahoituskehityksen puitteissa ehdotettuun uuteen ohjelmaan ”Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus naapuruus-, kehitys- ja kansainvälisen yhteistyön välineen perustamisesta” (COM(2018) 460) on sisällytetty erityissäännös, 31 artikla, joka koskee arviointia, raportointia ja seurantaa.

Tapahtuma	Päivämäärä
Tarkastuksen suunnittelumuistio hyväksytty/ Tarkastus alkoi	28.11.2017
Kertomusluonnos lähetetty komissioon (tai muulle tarkastuskohteelle)	30.7.2018
Lopullinen kertomus hyväksytty kuulemismenettelyn jälkeen	16.10.2018
Komission (tai muun tarkastuskohteen) viralliset vastaukset saatu kaikilla kielillä	19.11.2018

PDF ISBN 978-92-847-1294-6 doi:10.2865/593318 QJ-AB-18-029-ET-N

HTML ISBN 978-92-847-1299-1 doi:10.2865/35444 QJ-AB-18-029-ET-Q

Euroopan unionin Afrikka-hätärahasto vakauden lisäämiseksi sekä sääntelemättömän muuttoliikkeen ja pakkomuuton perimmäisten syiden ehkäisemiseksi ("Afrikka-hätärahasto") perustettiin tukemaan vakautta ja kehittämään osaltaan muuttoliikkeen hallintaa puuttamalla epävakauden, pakkomuuttojen ja sääntelemättömän muuttoliikkeen perimmäisiin syihin. Rahastosta tuetaan toimia 26 maassa kolmella Afrikan alueella: Sahelissa ja Tšad-järven alueella, Afrikan sarvessa ja Pohjois-Afrikassa. Tilintarkastustuomioistuimen toimittamassa tarkastuksessa selvitettiin, onko Afrikka-hätärahasto suunniteltu hyvin ja onko sen täytäntöönpano onnistunut. Tilintarkastustuomioistuin totesi, että Afrikka-hätärahasto on joustava väline, mutta se olisi pitänyt suunnitella kohdennetummaksi niin, että sillä voitaisiin puuttua ennakoimattomiin haasteisiin tehokkaasti. Perinteisiin välineisiin verrattuna Afrikka-hätärahasto oli nopeampi hankkeiden käynnistämässä. Hankkeiden toteuttamista viivästyttävät haasteet olivat kuitenkin erityisrahastossa samankaltaisia kuin perinteisissä välineissä. Tarkastetut hankkeet olivat varhaisessa vaiheessa, mutta niissä oli jo alettu saada aikaan tuotoksia.



EUROOPAN
TILINTARKASTUS
TUOMIOISTUIN



Julkaisutoimisto

EUROOPAN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Puh. +352 4398-1

Tiedustelut: eca.europa.eu/fi/Pages/ContactForm.aspx
Verkkosivut: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

©Euroopan unioni, 2018.

Euroopan unionin tekijänoikeuden piiriin kuulumattomien kuvien tai muun materiaalin käyttöön tai jäljentämiseen on pyydetty lupa suoraan tekijänoikeuden haltijoilta.