



EUROOPAN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN

Erityiskertomus nro 4

2013

HALLINTOTAPAAN LIITTYVÄ YHTEISTYÖ
EU:N JA EGYPTIN VÄLILLÄ

ISSN 1831-0958



Erityiskertomus nro 4 // 2013

HALLINTOTAPAAN LIITTYVÄ YHTEISTYÖ EU:N JA EGYPTIN VÄLILLÄ

(annettu EU:n toiminnasta tehdyn sopimuksen 287 artiklan 4 kohdan toisen alakohdan nojalla)

EUROOPAN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburg
LUXEMBURG

P. +352 4398-1
F. +352 4398-46410
Sähköposti: eca-info@eca.europa.eu
Internet: <http://eca.europa.eu>

Erityiskertomus nro 4 // 2013

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

Luettelointitiedot ovat teoksen lopussa.
Luxemburg: Euroopan unionin julkaisutoimisto, 2013

ISBN 978-92-9241-229-6
doi:10.2865/81346

© Euroopan unioni, 2013
Tekstin jäljentäminen on sallittua, kunhan lähde mainitaan.

Printed in Luxembourg

SISÄLLYS

Kohta

LYHENTEET

I–XI TIIVISTELMÄ

1–17 JOHDANTO

2–9 EGYPTIN VIIMEAIKAISET TAPAHTUMAT

10–14 EU:N JA EGYPTIN VÄLISEN YHTEISTYÖN PUITTEET

15–17 EU:N RAHOITUSTUKI

18–22 TARKASTUKSEN LAAJUUS JA LÄHESTYMISTAPA

23–71 HUOMAUTUKSET

23–56 ENNEN KANSANNOUSUA SAAVUTETUT TULOKSET OLIVAT VÄHÄISIÄ

23–25 IHMISOIKEUSKYSYMYKSIÄ KÄSITELTIIN PUUTTEELLISESTI ENNEN KANSANNOUSUA

26–30 PÄÄASIAALLINEN IHMISOIKEUSALAN HANKE EPÄONNISTUI PITKÄLTI

31–36 DEMOKRATIAA JA IHMISOIKEUKSIA KOSKEVASTA EUROOPPALAISESTA RAHOITUSVÄLINEESTÄ JA KEHITYSYHTEISTYÖN RAHOITUSVÄLINEEN ALAISESTA VALTIOSTA RIIPPUMATTOMIEN TOIMIJOIDEN TEEMAOHJELMASTA SUUNNATTIIN ENNEN KANSANNOUSUA VAIN VÄHÄN RAHOITUSTA KANSALAISYHTEISKUNTAAN

37–41 IHMISOIKEUKSISTA JA DEMOKRATIASTA ON KÄYTY VUOROPUHELUA MUTTA VARSINAINEN TOIMINTA ON JÄÄNYT VÄHIIN

42–45 JULKISTALouden HALLINNOINNIN UUDISTUSSUUNNITELMA PUUTTUU

46–50 JULKISTALouden HALLINNOINNIN KESKEISIIN PUUTTEISIIN EI OLE KOHDISTETTU TOIMIA

51–52 KORRUPTION VASTAINEN TOIMINTA ON EDENNYT NIHKEÄSTI

53–56 KOMISSIO EI HYÖDYNTÄNYT RIITTÄVÄSTI EUROOPAN NAAPURUUSPOLITIIKAN YHTEISTYÖPUITTEITA JULKISTALouden HALLINNOINTIIN JA KORRUPTIOON PUUTTUMISTA SILMÄLLÄ PITÄEN

57–71 KANSANNOUSU JOHTI VAIN VÄHÄISIIN MUUTOKSIIN

57–61 TUKIOHJELMAT PYSYIVÄT PITKÄLTÄ ENTISELLÄÄN EUROOPAN NAAPURUUSPOLITIIKAN TARKISTUKSESTA HUOLIMATTA

62–64 NAISTEN JA VÄHEMMISTÖJEN OIKEUKSIIN ON KIINNITETTY VAIN VÄHÄN HUOMIOTA

65–68 UUDEN KANSALAIJÄRJESTÖILLE TARKOITETUN TUEN VAIKUTUS ON TOISTAISEKSI JÄÄNYT VÄHÄISEKSI

69–71 TALOUSARVIOTUKI: EDISTYS ON MAHDOLLISTA, MUTTA TARKISTETTUJA EHTOJA ON SOVELLETTAVA TIUKASTI

72–82 PÄÄTELMÄT JA SUOSITUKSET

72–79 PÄÄTELMÄT

80–82 SUOSITUKSET

LIITE I – EGYPTIÄ KOSKEVAT ENPI-MÄÄRÄRAHAT KAUDELLA 2007–2013

LIITE II – KATSAUS TARKASTETTUIHIN OHJELMIIN JA HANKKEISIIN

KOMISSION JA EUROOPAN ULKOSUHDEHALLINNON VASTAUKSET

LYHENTEET

BKT: Bruttokansantuote

ENP: Euroopan naapuruuspolitiikka

ENPI: Eurooppalainen naapuruuden ja kumppanuuden väline

MEDA: Euro–Välimeri-yhteistyökumppanuus

PETS: *Public Expenditure Tracking Survey* (julkisten menojen tarkastuksessa käytetty menetelmä)

TIIVISTELMÄ

I.

Egypti on arabimailman suurin maa ja sillä on perinteisesti ollut johtava asema Pohjois-Afrikassa ja Lähi-idässä. Egypti oli myös arabikevään keskeinen toimija Mubarakin hallintoon kohdistuneen kansannousun yhteydessä vuoden 2011 alussa.

II.

Egypti on lukeutunut sekä ennen kansannousua että sen jälkeen eurooppalaisen naapuruuden ja kumppanuuden välineen (ENPI) keskeisiin edunsaajiin; EU hyödyntää välinettä Euroopan naapuruuspolitiikan (ENP) tukemiseen.

III.

Egyptille maksettiin kaudella 2007–2013 tukea noin miljardi euroa. Noin 60 prosenttia varoista on kana-voitu Egyptin valtiolle alakohtaisen talousarviotuen kautta ja loput Egyptin viranomaisten kanssa sovittuihin hankkeisiin. EU on myös suunnannut huomattavasti pienempiä määriä suoraan kansalaisjärjestöille etenkin demokratiaa ja ihmisoikeuksia koskevan eurooppalaisen rahoitusvälineen avulla.

IV.

Tarkastuksessa arvioitiin, ovatko Euroopan komissio ja Euroopan ulkosuhdehallinto hallinnoineet vaikuttavasti EU:n tukea, jonka tavoitteena oli parantaa Egyptin hallintotapaa ennen vuonna 2011 tapahtunutta kansannousua ja sen jälkeen.

V.

Tarkastuksen kattama ajanjakso ulottui syyskuuhun 2012. Tarkastus keskittyi kahteen keskeiseen hallinnonalaan: ihmisoikeuksiin ja demokratiaan sekä julkistalouden hallintaan ja korruption torjuntaan. Tarkastuksessa perehdyttiin 25 hankkeeseen ja kolmeen pääasialliseen alakohtaisen talousarviotuen ohjelmaan. Tarkastuksessa tutkittiin myös, kuinka EU hallinnoi Egyptiä koskevia laajempia ENP-yhteistyö-
puitteita mainituilla aloilla tapahtuvaa edistystä silmällä pitäen.

TIIVISTELMÄ

VI.

Tarkastuksessa havaittiin, että komissio ja Euroopan ulkosuhdehallinto eivät kaiken kaikkiaan ole kyenneet hallinnoimaan vaikuttavasti Egyptin hallintotavan parantamiseen tarkoitettua EU-tukea. Tämä johtuu osittain Egyptissä vallinneista vaikeista olosuhteista, mutta toisaalta myös puutteista tavassa, jolla Euroopan ulkosuhdehallinto ja komissio ovat hallinnoineet yhteistyötään Egyptin kanssa.

VII.

Ennen kansannousua komissio onnistui sisällyttämään uudistuksia koskevaan, EU:n ja Egyptin välillä tehtyyn Euroopan naapuruuspolitiikan alan toimintasuunnitelmaan suuren joukon ihmisoikeuksien ja demokratian alaan liittyviä kysymyksiä, ja se myös asetti alan yhdeksi ENPI-tuen painopistealoista. Komissio ei kuitenkaan saavuttanut edistystä ENP-vuoropuhelun taikka tällä alalla rahoittamansa pääasiallisen ENPI-hankkeen avulla. Näistä vaikeuksista huolimatta komissio jatkoi huomattavan taloudellisen tuen suuntaamista Egyptin valtiolle etenkin talousarviotuen muodossa.

VIII.

Suoraan kansalaisjärjestöjä ennen kansannousua rahoittaneet hankkeet onnistuivat yleensä suhteellisesti paremmin, mutta niille suunnatun rahoituksen määrä oli hyvin pieni. Vaikka rahoitusta maksettiin huomattava määrä talousarviotukena, julkistalouden hallinnointia ei ole sen avulla kyetty edistämään vaikuttavasti, ja edistys on ollut hidasta. Komissio rahoitti erittäin keskeistä korruptionvastaista hanketta, mutta senkin käynnistyminen on ollut hidasta, eikä hanketta ole seurattu riittävän tiiviisti.

IX.

Hiljattain perustettu Euroopan ulkosuhdehallinto ja komissio tarkistivat ENP:aa kansannousun jälkeen ja pyrkivät täten lisäämään EU-tuen vaikuttavuutta huomattavasti. Tarkistus ei ole kuitenkaan vielä johtanut siihen, että EU:n Egyptille suuntaamaan tukeen olisi tehty merkittäviä muutoksia. Tarkistuksen painopisteenä ollut "syvädemokratian" edistäminen on erittäin olennainen Egyptin kannalta, mutta myös naisten ja vähemmistöjen oikeudet ovat keskeisiä kysymyksiä Egyptissä, eikä niitä ole painotettu tehokkaasti tarkistuksen yhteydessä tai sen jälkeen myönnetyssä uudessa tuessa. Uusien kansalaisyhteiskunnan tukemiseen tarkoitettujen mekanismien lisäarvoa ei ole vielä kyetty osoittamaan, sillä egyptiläisille kansalaisjärjestöille myönnetty lisärahoitus on jäänyt vaatimattomaksi.

X.

EU:n talousarviotuen tarkistuksessa yksilöitiin joitakin keskeisiä tapoja tehostaa komission hallinnointia, mutta muutokset eivät ole vaikuttavia, ellei komissio sovelta asettamiaan ehtoja tiukemmin.

XI.

Kertomuksessa esitetään suosituksia, jotka tähtäävät ihmisoikeuksia ja demokratiaa sekä julkistalouden hallinnointia ja korruption torjuntaa koskevan tuen tehostamiseen; suosituksissa painotetaan myös, että talousarviotuen käyttöä Egyptin tapauksessa on syytä tarkistaa.

JOHDANTO

1. Tässä tarkastuskertomuksessa arvioidaan Euroopan ulkosuhdehallinnon ja Euroopan komission toimia hyvän hallintotavan edistämiseksi Egyptissä ennen vuoden 2011 tapahtumia ja niiden jälkeen.

EGYPTIN VIIMEAIKAISET TAPAHTUMAT

2. Arabimaailman suurimmassa maassa Egyptissä on 84 miljoonaa asukasta. Maalla on perinteisesti ollut johtava asema Pohjois-Afrikassa ja Lähi-idässä. Egyptissä on maailman suurimpiin lukeutuva muslimiväestö mutta myös huomattava kristitty vähemmistö. Egyptin suhteet naapurimaahan Israeliin ovat ratkaisevan tärkeitä rauhan kannalta kyseisellä alueella ja laajemmaltikin.
3. Vuonna 1952 tapahtuneen monarkian syrjäyttämisen jälkeen Egyptiä hallitsi vuoteen 2011 saakka kolme itsevaltaista presidenttiä, joista jokaisella oli sotilaallinen tausta: presidenteistä ensimmäinen, eversti Nasser, hallitsi kuolemaansa asti eli vuoteen 1970 saakka; Nasseria seurasi eversti Sadat, joka hallitsi vuoteen 1981, jolloin hän joutui äärimuslimien salamurhan kohteeksi; vuoteen 2011 saakka hallitsijana oli Sadatin varapresidentti Hosni Mubarak, joka oli toiminut myös ilmavoimien komentajana.
4. Mubarak piti alun perin Sadatin salamurhan seurauksena säädetyt hätätilalait voimassa koko 30-vuotisen vallassaolonsa ajan. Mubarak oli vuoteen 2005 saakka ainoa presidenttiehdokas ja voitti viidet peräkkäiset vaalit valtavalla ääntenenemmistöllä. Mubarakin kansallisdemokraattinen puolue oli vallassa myös parlamentissa. Lopulta hän taipui painostuksen edessä sallimaan kilpailuasetelmaan perustuvat presidentinvaalit vuonna 2005, mutta asetti sitten vaaleille niin rajoittavat ehdot, että kilpailukykyisten ehdokkaiden oli vaikea asettua häntä vastaan.
5. Mubarak käynnisti kuitenkin etenkin vuodesta 2005 alkaen joukon vapauttavia talousuudistuksia, joihin kansainvälinen yhteisö suhtautui yleisesti ottaen myönteisesti. Uudistukset kuitenkin pikemminkin vahvistivat kuin heikensivät eriarvoisuutta sekä sotilasvoimien että merkittävistä talouselämän eduista nauttivan Mubarakin perheen lähipiirin tapauksessa.

6. Egyptissä käynnistyi 25. tammikuuta 2011 kansannousu, jonka yhteydessä mielenosoittajat protestoivat hätätilalakien jatkamista ja siihen liittyvää poliisin väkivaltaisuutta ja kidutustoimintaa sekä vapaiden vaalien puuttumista ja rajoitettua puhevapautta vastaan. Protestoinnin kohteena oli myös laajalle levinnyt korruptio ja korkea työttömyysaste, joiden ohella ilmeni myös elintarvikkeiden hinnannousua. Nämä pitkälti odottamattomat tapahtumat johtivat Mubarakin eroamiseen 11. helmikuuta 2011.
7. Helmikuusta 2011 kesäkuuhun 2012 Egyptiä hallitsi käytännössä asevoimien korkein neuvosto. Neuvosto jatkoi monin tavoin aiempien hallitusten autoritääristä lähestymistapaa mm. järjestämällä syksystä 2011 alkaen tehoiskun ulkomaalaisia valtiosta riippumattomia järjestöjä vastaan. Useiden lykkäysten jälkeen touko- ja kesäkuussa 2012 järjestetyt presidentinvaalit johtivat kuitenkin siihen, että muslimiveljeskunnan ehdokas Mohamed Morsi vei niukan voiton.
8. Muslimiveljeskunnan presidentinvaalimenestys oli yhteneväinen vuoden 2011 lopulla järjestetyissä parlamenttivaaleissa menestymisen kanssa; veljeskunnan ehdokkaat voittivat 235 edustajanpaikkaa 498:sta. Samanaikaisesti salafistien johtama konservatiivisempi islamistiryhmä sai 123 edustajanpaikkaa. Sekulaarisilla liberaaliryhmillä oli ollut tärkeä asema kansannousussa, mutta ne saivat vain noin 20 prosenttia edustajanpaikoista. Korkein oikeus kuitenkin tuomitsi kesäkuussa 2012 vaalit osittain perustuslain vastaisiksi. Uudet vaalit on määrä järjestää vuonna 2013.
9. Joulukuussa 2012 egyptiläiset äänestivät uuden perustuslain puolesta. Useat egyptiläiset yhteiskuntaryhmät ilmaisivat kuitenkin olevansa huolissaan siirtymisestä kohti šaria-lakia, ilmaisuvapauden sekä naisten ja vähemmistöjen oikeuksien kaventamisesta ja sotilasvoimien jatkuvasta etuoikeusasemasta.

EU:N JA EGYPTIN VÄLISEN YHTEISTYÖN PUITTEET

10. Egyptin ja EU:n välinen assosiaatiosopimus tuli voimaan vuonna 2004. Sopimus muodostaa oikeudellisen perustan ja institutionaaliset puitteet Egyptin ja EU:n väliselle yhteistyölle. Assosiaationeuvosto tapaa ministeritasolla vähintään kerran vuodessa ja käy keskustelua keskeisistä sopimukseen liittyvistä aiheista taikka muista kahdenvälisistä tai kumpaakin osapuolta kiinnostavista kansainvälisistä kysymyksistä. Assosiaatiokomitean tarkoituksena on alakomiteoiden tukemana mahdollistaa ylempien virkamiesten välinen vuoropuhelu sopimuksen täytäntöönpanon varmistamista silmällä pitäen.
11. Assosiaatiosopimukseen kuuluu keskeisenä piirteenä demokratian periaatteiden ja ihmisten perusoikeuksien kunnioittaminen (2 artikla). Tämä kuvastaa EU:n pitkäaikaista sitoutumista ihmisoikeuksien ja demokratian edistämiseen kansainvälisissä suhteissa; periaate on kirjattu myös Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 21 artiklaan¹.
12. Egypti on väestöltään suurin EU:n soveltaman Euroopan naapuruuspolitiikan (ENP) piiriin kuuluva maa². Vuonna 2004 käynnistetyn ENP:n tavoitteena on estää uusien erottavien linjojen syntyminen laajentuneen EU:n ja sen eteläisten ja itäisten naapurien välille ja vahvistaa sen sijaan kaikkien asianosaisten vaurautta, vakautta ja turvallisuutta.
13. ENP:n ydinosa muodostavat EU:n ja naapuruuspolitiikan kumppanimaiden välillä tehtävät kahdenväliset toimitasuunnitelmat. Suunnitelmat sisältävät joukon lyhyen ja keskipitkän aikavälin painopisteitä, joita sovelletaan osapuolten välillä sovittuihin poliittisiin ja taloudellisiin uudistuksiin. EU:n ja Egyptin välinen neuvosto hyväksyi niiden välisen toimitasuunnitelman maaliskuussa 2007; suunnitelma kattaa kuusi alaa³. Suunnitelman soveltamiskauden oli määrä päättyä maaliskuussa 2012, mutta sen voimassaoloa on jatkettu uuden toimitasuunnitelman laadinnan ajaksi; uutta toimitasuunnitelmaa laaditaan yhdessä Egyptin viranomaisien kanssa. Euroopan komissio julkaisee vuosittain edistymiskertomukset, joissa arvioidaan ENP-toimitasuunnitelmiin sisältyvien uudistusten täytäntöönpanoa.

¹ Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 21 artiklan 1 kohdan mukaan 'Unionin toiminta kansainvälisellä tasolla perustuu sen perustamisen, kehittämisen ja laajentumisen johtajatuksena oleviin periaatteisiin, joita unioni pyrkii edistämään muualla maailmassa: demokratia, oikeusvaltio, ihmisoikeuksien ja perusvapauksien yleismaailmallisuus ja jakamattomuus, ihmisarvon kunnioittaminen, tasa-arvo ja yhteisvastuu sekä Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan periaatteiden ja kansainvälisen oikeuden noudattaminen. Unioni pyrkii kehittämään suhteita ja rakentamaan kumppanuuksia sellaisten kolmansien maiden ja kansainvälisten, alueellisten tai maailmanlaajuisien, järjestöjen kanssa, jotka noudattavat [...] mainittuja periaatteita'.

² Muut ENP-tukea saavat maat ovat: Algeria, Armenia, Azerbaidžan, Georgia, Israel, Jordan, Libanon, Libya, Marokko, miehitetty palestiinalaisalue, Moldova, Syyria, Tunisia, Ukraina ja Valko-Venäjä.

³ 1. Poliittisen vuoropuhelun, taloudellisen ja sosiaalisen kehityksen sekä uudistuksen edistäminen, 2. Kauppaan liittyvät kysymykset sekä markkina- ja sääntelyuudistus, 3. Liikenne, energia ja ympäristö, 4. Maahanmuutto, sosiaalinen osallisuus, oikeus ja turvallisuus, 5. Tieteen ja teknologian, tutkimuksen ja kehittämisen, tietoyhteiskunnan sekä audiovisuaalialan yhteistyö, 6. Ihmisten väliset kontaktit.

14. Vuoden 2010 loppuun saakka Euroopan komissio vastasi ENP:n lähestymistavan kehittämisestä ja sen jälkeen tuen ohjelmasuunnittelusta ja täytäntöönpanosta sekä ENP:n yleisistä yhteistyöpuitteista. Vastuu ENP:n kehittämisestä ja yleisistä yhteistyöpuitteista siirtyi joulukuussa 2010 perustetulle Euroopan ulkosuhdehallinnolle. Tuen ohjelmasuunnitteluun liittyvät vastuualueet on jaettu ulkosuhdehallinnon ja komission kesken. Tuen täytäntöönpano on edelleen komission vastuulla.

EU:N RAHOITUSTUKI

15. Eurooppalainen naapuruuden ja kumppanuuden väline (ENPI)⁴ käynnistettiin vuonna 2007; välineen tarkoituksena on antaa taloudellista tukea, jonka avulla tuetaan toimintasuunnitelman täytäntöönpanoa kumppanimaisissa. ENPI korvasi EU:n aiemman MEDA-rahoitustukiohjelman, jonka piiriin kuuluivat ainoastaan eteläiset ja itäiset Välimeren maat⁵. ENPI-tuen ehtona on demokratian ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen (28 artikla). Egypti lukeutuu ENPI-tuen keskeisiin edunsaajiin; maalle on suunnattu vuosille 2007–2013 laaditun EU:n Egyptiä koskevan maakohtaisen strategia-asiakirjan perusteella yhteensä noin miljardi euroa. Strategia-asiakirjassa on määritetty ENPI-tuelle kolme painopistealaa (tuen tarkempi jakautuminen on eritelty *liitteessä I*):

- a) demokratian, ihmisoikeuksien ja oikeuslaitoksen alan uudistusten tukeminen (90 miljoonaa euroa)
- b) taloudellisen kilpailukyvyn ja tuottavuuden edistäminen (409 miljoonaa euroa)
- c) kestävä kehityksen varmistaminen (508 miljoonaa euroa).

16. Noin 40 prosenttia Egyptille suunnattavasta ENPI-tuesta käytetään hankkeiden rahoittamiseen; tuesta noin 60 prosenttia pannaan täytäntöön alakohtaisella talousarviotuella. Tässä yhteydessä EU-varat kanavoidaan suoraan Egyptin kansalliseen talousarvioon; edellytyksenä on, että Egypti täyttää alakohtaisia ja julkistalouden hallinnointia koskevat uudistusehdot⁶. Viime vuosina komissio on painottanut tukiohjelmissaan voimakkaasti julkistalouden hallinnoinnin eli talousarvion suunnittelun, täytäntöönpanon ja valvonnan parantamista edunsaajamaiden valtionhallinnossa. Sen tavoitteena on ollut lisätä taloudellisuutta, tehokkuutta, vaikuttavuutta sekä avoimuutta niin kansallisten kuin EU:n varojen käytössä. Komissio on käyttänyt tähän tarkoitukseen Egyptin kohdalla pääasiassa talousarviotukea.

⁴ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EY) N:o 1638/2006, annettu 24 päivänä lokakuuta 2006, eurooppalaista naapuruuden ja kumppanuuden välinettä koskevista yleisistä määräyksistä (EUVL L 310, 9.11.2006, s. 1).

⁵ Neuvoston asetus (EY) N:o 2698/2000, annettu 27 päivänä marraskuuta 2000, rahoituksellisista ja teknisistä toimenpiteistä (MEDA) taloudellisen ja yhteiskunnallisen rakenneuudistuksen tukemiseksi Euro–Välimeri-yhteistyökumppanuuden puitteissa annetun asetuksen (EY) N:o 1488/96 muuttamisesta (EYVL L 311, 12.12.2000, s. 1).

⁶ Komission talousarviotukea voidaan maksaa kahdessa eri muodossa: suorana talousarviotukena tai alakohtaisena talousarviotukena. Suora talousarviotuki keskittyy enemmän kansallisten kehityssuunnitelmien tukemiseen ja alakohtainen talousarviotuki puolestaan alakohtaisiin strategioihin. Komission yleisenä lähestymistapana on ollut myöntää alemman keskitulon maille yksinomaisesti alakohtaista talousarviotukea, ja näin se on toiminut myös Egyptin tapauksessa.

- 17.** EU:n Egyptille suuntaama tuki on rahoitettu lähinnä ENPI-välineen avulla, mutta hallintotavan alalla on annettu huomattavasti pienempää tukea seuraavien välineiden avulla: demokratiaa ja ihmisoikeuksia koskeva eurooppalainen rahoitusväline, kehitysyhteistyövälineestä rahoitetut alakohtaiset ohjelmat, vakautusväline sekä hiljattain perustettu kansalaisyhteiskuntaa tukeva väline. Tuen keskeisenä piirteenä on, että komissio voi antaa sitä suoraan kansalaisjärjestöille ja muille valtiosta riippumattomille toimijoille myönnettävinä avustuksina ilman kansallisten viranomaisten kanssa tehtäviä rahoitussopimuksia.

TARKASTUKSEN LAAJUUS JA LÄHESTYMISTAPA

18. Tarkastuksessa esitettiin seuraava pääkysymys:

”Ovatko Euroopan komissio ja Euroopan ulkosuhdehallinto hallinnoineet vaikuttavalla tavalla Euroopan unionin tukea, jota on suunnattu hallintotavan parantamiseen ennen vuoden 2011 kansannousua ja sen jälkeen?”

19. Tarkastus kattoi ajanjakson vuonna 2007 tapahtuneesta ENPIN perustamisesta syyskuuhun 2012⁷.

20. Tarkastuksessa painotettiin kahta keskeistä hallintoalaa: demokratiaa ja ihmisoikeuksia sekä julkistalouden hallinnointia ja korruption torjuntaa:

- a) Demokratian ja ihmisoikeuksien osalta tarkastuksessa tutkittiin seuraavia osa-alueita:
 - i) suurinta ENPI-välineen avulla rahoitettua ihmisoikeuksien alan ohjelmaa (17 miljoonaa euroa)
 - ii) demokratiaa ja ihmisoikeuksia koskevaan eurooppalaiseen rahoitusvälineeseen ja kehitysyhteistyön rahoitusvälineen alaiseen valtiosta riippumattomien toimijoiden teemaohjelmaan perustuvaa vuotuista rahoitusta; tässä yhteydessä poimittiin otos, johon kuului 15 hanketta. Hankkeiden kokonaisarvo oli 2,95 miljoonaa euroa.
 - iii) kahta vakautusvälineestä rahoitettua ohjelmaa, joiden kokonaisarvo oli 2,86 miljoonaa euroa.
- b) Julkistalouden hallinnoinnin ja korruption torjunnan alalla tutkittiin seuraavia osa-alueita:
 - i) kolmea suurinta alakohtaisen talousarviotuen ohjelmaa (kokonaisarvo 304 miljoonaa euroa)⁸
 - ii) pääasiallista ENPI-välineen avulla rahoitettua korruptiontorjuntahanketta (2,5 miljoonaa euroa).

Kaikkia tarkastuskohteena olleita tukitoimenpiteitä kuvataan tarkemmin **liitteessä II**.

21. Tarkastuksessa arvioitiin kaikkien mainittujen hallinnonalojen osalta myös EU:n ja Egyptin välistä toimintasuunnitelmaa, EU:n ja Egyptin välillä toimintasuunnitelman täytäntöönpanosta käytyä vuoropuhelua sekä edistymistä koskevia komission kertomuksia.

22. Tilintarkastustuomioistuin keräsi arviointiaan varten aineistoa käymällä läpi asiakirjoja sekä tekemällä haastatteluja Euroopan ulkosuhdehallinnossa ja komissiossa sekä haastatteleamalla Egyptin viranomaisten, kansalaisjärjestöjen ja muiden rahoittajien edustajia. Tarkastukseen sisältyi kahden viikon mittainen tarkastuskäynti Egyptiin kesäkuussa 2012. Kansainvälinen asiantuntija neuvoi tarkastustiimiä demokratian ja ihmisoikeuksien alaan liittyvissä kysymyksissä.

⁷ Tarkastus ei kattanut aiemman MEDA-ohjelman kautta maksettua EU-tukea (ks. kohta 15).

⁸ Tarkastuksessa perehdyttiin ainoastaan näiden ohjelmien julkistalouden hallinnointia ja korruption torjuntaa koskeviin osa-alueisiin.

HUOMAUTUKSET

ENNEN KANSANNOUSUA SAAVUTETUT TULOKSET OLIVAT VÄHÄISIÄ

IHMISOIKEUSKYSYMYKSIÄ KÄSITELTIIN PUUTTEELLISESTI ENNEN KANSANNOUSUA

- 23.** Kuten kaikkien muidenkin Euroopan naapuruuspolitiikan kumppanimaiden tapauksessa, Euroopan komissio laati ennen Egyptin viranomaisien kanssa toimintasuunnitelmasta käytäviä neuvotteluita vuonna 2005 ”maakohtaisen selvityksen”⁹, jossa se esitti arvionsa Egyptin tilanteesta. Selvityksessä esitettiin kriittisiä huomautuksia poliittisesta tilanteesta ja korostettiin hätätilalain kielteistä vaikutusta ihmisoikeuksiin ja demokratiaan.
- 24.** Egyptin viranomaisten kanssa käytyjen neuvotteluiden jälkeen komissio pystyi määrittämään toimintasuunnitelmaan sisältyneiden 19 ensisijaisen alan joukosta kolme ihmisoikeuksien ja demokratian alaan liittyvää ensisijaista alaa¹⁰. Yksityiskohtaisemmin tarkasteltuna toimintasuunnitelma sisälsi kuitenkin peräti 39 ihmisoikeuksien ja demokratian alaan liittyvää painopistealaa. Ohjelma on näin ollen liian kunnianhimoisen eikä se perustunut komission osalta riittävän selkeästi ilmaistuihin painopistealoihin.
- 25.** Suunniteltuihin toimiin kuului arkaluontoisia aiheita kuten vaalien alaan liittyvä yhteistyö, kokoontumis- ja yhdistymisvapaus sekä vankien oikeudet. Useita maakohtaiseen selvitykseen sisältyneitä keskeisiä kysymyksiä ei kuitenkaan käsitelty suoraan; esimerkkeinä voidaan mainita hätätilalain jatkaminen, sotilastuomioistuinten ja valtion turvallisuustuomioistuinten asema sekä kidutuksen laaja-alainen käyttö. Lisäksi osa toimista oli määritetty melko löyhästi eikä edistymisen arviointia varten ollut selkeitä vertailuarvoja.

PÄÄASIALLINEN IHMISOIKEUSALAN HANKE EPÄONNISTUI PITKÄLTÄ

- 26.** Ihmisoikeudet ja demokratia valittiin ensimmäistä kertaa EU:n taloudellisen tuen painopistealaksi vuosille 2007–2013 laaditussa maakohtaisessa strategia-asiakirjassa (ks. kohta 15). Komissio onnistui täten pyrkimyssissään: nämä aiheet saatiin paremmille esille EU:n ja Egyptin suhteita koskevalla poliittisella agendalla.

⁹ KOM(2005) 72 lopullinen, 2. maaliskuuta 2005.

¹⁰ i) edistää poliittista vuoropuhelua sekä yhteisiin arvoihin perustuvaa yhteistyötä, ii) edistää demokratian lujittamisesta vastaavien instituutioiden vaikuttavuutta, iii) edistää ihmisoikeuksien suojelua kattavasti.

- 27.** Tällä alalla maakohtaisen strategia-asiakirjan puitteissa käynnistetty pääasiallinen tukitoimenpide oli ihmisoikeuksien ja kansalaisyhteiskunnan edistämistä ja suojelua koskenut ENPI-ohjelma. Ohjelman avulla pyrittiin parantamaan Egyptin instituutioiden ja kansalaisjärjestöjen valmiuksia, jotta ne voisivat panna alan kansainvälisiä yleissopimuksia täytäntöön vaikuttavasti. Tarkoituksena oli tukea toimintasuunnitelmassa ensisijaiseksi alaksi määritettyä ihmisoikeuksien edistämistä. Ohjelma hyväksyttiin vuonna 2008 ja sen arvo oli 17 miljoonaa euroa (tarkempia tietoja **liitteessä II**).
- 28.** Ohjelman suunnittelussa oli lukuisia puutteita. Kyse oli pitkälti vuosien 2002–2006 maakohtaisen strategia-asiakirjan perusteella rahoitettujen erityyppisten hankkeiden jatkumosta¹¹. Hankkeita ei kuitenkaan liitetty hyvin toisiinsa uuden ohjelman yhteydessä; tämä koski erityisesti hanketta, jonka tarkoituksena oli ympäristöoikeuksien edistäminen kansalaisjärjestöjen avulla. Komissio ei myöskään ottanut ohjelmaa suunnitellessaan riittävässä määrin huomioon aiemmista hankkeista opittuja asioita. Ohjelman täytäntöönpanoon valituista organisaatioista kaksi oli Mubarakin hallinnon perustamia julkisia elimiä, joiden taustalla vaikutti elinten uudistuksellisesta lähestymistavasta huolimatta ministeriöiden sijasta pikemminkin presidentin puoliso¹². Tämä yhteys ongelmoitti ohjelman toteuttamista kansannousun jälkeen.
- 29.** Ohjelman täytäntöönpanossa on ilmennyt mittavia viiveitä, joiden syynä on ollut pitkälti Egyptin viranomaisten sitoutumisen puute:
- Egyptin viranomaiset allekirjoittivat rahoitussopimuksen vasta 23. joulukuuta 2009 – viimeisenä määräaika edeltävänä päivänä. Tätä edelsi komission ja Egyptin viranomaisten välinen vaikea neuvotteluprosessi ohjelman sisällöstä ja täytäntöönpanotavasta.
 - Allekirjoittamisen jälkeen täytäntöönpano jatkui hyvin hitaana. Kun rahoitussopimuksen teosta oli kulunut 30 kuukautta ja sopimustentien määräaika oli vain kuuden kuukauden päässä, ohjelman varoista ainoastaan 53 prosenttia oli sidottu sopimukseen ja 22 prosenttia maksettu. Viiveitä ilmeni erityisesti ohjelman hallinnointiyksikön saattamisessa toimintakuntoon; viiveet ovat vaikuttaneet koko ohjelman täytäntöönpanoon.
 - Kansalaisjärjestöjen toimintavalmiuksien edistämistä koskeneen osa-alueen (4 miljoonaa euroa) peruminen huhtikuussa 2012 oli suuri takaisku ohjelmalle. Määrärahat peruttiin siksi, että Egyptin viranomaiset ja komissio eivät päässeet sopimukseen vähemmistöjä ja sukupuolta koskevista sanamuodoista hankkeita koskevan ehdotuspyynnön laadinnan yhteydessä. Komission yksiköt eivät itsekään tehneet selkeää päätöstä näistä kysymyksistä.

¹¹ Vuosille 2002–2006 laadittua maakohtaista strategia-asiakirjaa rahoitettiin MEDA-välineen avulla (demokratisoitumista, ihmisoikeuksia sekä kansalaisyhteiskuntaa tukeva ohjelma sekä riskiryhmiin kuuluvia lapsia tukeva ohjelma).

¹² Lapsi- ja äitiysasioiden kansallinen neuvosto ja kansallinen naisasiainneuvosto.

30. Komissio on ponnistellut pitääkseen ohjelman käynnissä, mutta ohjelman tuotokset ovat jääneet toistaiseksi vähäisiksi ja tuotosten kestävyys riippuu paljolti Egyptin poliittisesta kehityksestä. Komission tarkoituksena oli, että ohjelma edistäisi ihmisoikeuskysymysten käsittelyä, mutta käytännössä komissio ei ole onnistunut ohjelman avulla luomaan alaa koskevaa vuoropuhelua Egyptin viranomaisten kanssa.

DEMOKRATIAA JA IHMISOIKEUKSIA KOSKEVASTA EUROOPPALAISESTA RAHOITUSVÄLINEESTÄ JA KEHITYSYHTEISTYÖN RAHOITUSVÄLINEEN ALAISESTA VALTIOSTA RIIPPUMATTOMIEN TOIMIJOIDEN TEEMA-OHJELMASTA SUUNNATTIIN ENNEN KANSANNOUSUA VAIN VÄHÄN RAHOITUSTA KANSALAISSYHTEISKUNTAAN

31. Komissio on käyttänyt demokratiaa ja ihmisoikeuksia koskevaa eurooppalaista rahoitusvälinettä puuttuakseen tiettyihin erittäin arkaluontoisiin kysymyksiin kuten vaaliprosessiin sekä kidutuksen ja pahoinpitelyjen torjuntaan. Kysymyksiin ei voitu puuttua ENPI-tuen puitteissa, sillä se edellyttää rahoitussopimusten tekoa komission ja kansallisten viranomaisten välillä. Demokratiaa ja ihmisoikeuksia koskevan eurooppalaisen rahoitusvälineen yhteydessä keskityttiin alun perin enemmän sosioekonomisiin oikeuksiin. Komissio on voinut keskittää demokratiaa ja ihmisoikeuksia koskevan eurooppalaisen rahoitusvälineen demokratiaan ja poliittisiin oikeuksiin sen jälkeen kun se otti vuonna 2010 tällä alalla käyttöön kehitysyhteistyön rahoitusvälineen alaisen valtiosta riippumattomien toimijoiden teemaohjelman. Rahoituksen avulla tuettiin kansalaisjärjestöjen toimintavalmiuksien kehittämistä, jotta ne kykenisivät toimimaan näillä aloilla vaikuttavasti ja tukemaan ihmisoikeusrikkomusten uhreja.

32. Näiden kahden välineen käyttöön ennen kansannousua asetetun rahoituksen erittäin vähäinen määrä ei kuitenkaan kuvasta poliittista painoarvoa, jonka Euroopan ulkosuhdehallinto ja komissio asettivat toimintasuunnitelmassa demokratialle ja ihmisoikeuksille (ks. kohta 24). Rahoituksen määrä on vähäinen myös verrattuna ENPI-välineestä ihmisoikeuksiin ja demokratiaan suunnattuun rahoitukseen (ks. edellinen osa)¹³ ja talousarviotukeen suunnattuihin määriin. Demokratiaa ja ihmisoikeuksia koskevan eurooppalaisen rahoitusvälineen kohdalla keskimääräinen vuotuinen rahoitus oli vuosina 2008–2010 ainoastaan 875 000 euroa, vaikka hakemuksia tulee vuosittain keskimäärin 40 kappaletta. Avustuksia myönnettiin vuosittain ainoastaan neljästä seitsemään kappaletta; avustusten suuruus oli keskimäärin 150 000 euroa. Avustusten määrä oli yhtä vaatimaton kehitysyhteistyön rahoitusvälineen alaisen valtiosta riippumattomien toimijoiden teemaohjelman yhteydessä, kun se otettiin käyttöön vuonna 2010¹⁴.

33. Komissio ei ole vielä toteuttanut Egyptin kansalaisjärjestöjen kartoitusta. Komissiolla ei ole kansalaisjärjestöistä tarkkoja tietoja, mikä on vaikeuttanut sen varmistamista, että erityyppisten kansalaisjärjestöjen näkemykset EU-ohjelmiin liittyvien vuotuisten ehdotuspyyntöjen sisällöstä otetaan huomioon. Tilanne on vaikeuttanut myös kansalaisjärjestöjen valmiuksiin soveltuvien ehdotuspyyntöjen suunnittelua¹⁵.

¹³ Osa tarkastustiimin Egyptissä tapaamista kansalaisjärjestöistä oli erityisen turhautuneita siihen, että kansalaisjärjestöille suunnattiin ihmisoikeuksien ja demokratian tukemiseen huomattavasti vähemmän EU-rahoitusta kuin Egyptin viranomaisille.

¹⁴ Valtioista riippumattomien toimijoiden vuoden 2010 teemaohjelmaan suunnattu rahoitusosuus oli 970 000 euroa. Hakemuksia saatiin 48 ja avustussopimuksia tehtiin kolme.

¹⁵ Esimerkiksi myönnettävien avustusten suuruus tai tarvittava osarahoituksen määrä.

- 34.** Komission ehdotuspyyntöihin liittyvä prosessi on pitkä, mikä hidasti tuen täytäntöönpanoa demokratiaa ja ihmisoikeuksia koskevan eurooppalaisen rahoitusvälineen ja kehitysyhteistyön rahoitusvälineen alaisen valtiosta riippumattomien toimijoiden teemaohjelman kautta. Tarkastetun sopimusotoksen perusteella todettiin, että kansalaisjärjestöille asetetun hanke-ehdotusten esittämistä koskevan määräajan jälkeen kului keskimäärin 8,5 kuukautta ennen kuin hankkeen rahoittamista koskeva avustussopimus allekirjoitettiin komissiossa. Näin on siitä huolimatta, että sopimusten kohteena olevat määrät ovat pieniä ja että sopimusten täytäntöönpanolle asetettu aika on usein vain 24 kuukautta.
- 35.** Otokseen kuuluneista 14:stä sopimuksen kohteena olleesta hankkeesta yhdeksässä ilmeni viivästyksiä, jotka johtuivat pitkistä hyväksymismenettelyistä solidaarisuuteen ja sosiaaliseen oikeudenmukaisuuteen liittyvistä kysymyksistä vastaavassa Egyptin ministeriössä¹⁶. Näissä tapauksissa komissio sovelsi joustavaa ja tukevaa lähestymistapaa lykkäämällä systemaattisesti hankkeiden täytäntöönpanoon varattua ajanjaksoa siten, että ajanjakso alkoi vasta sitten, kun kansalaisjärjestöt olivat saaneet tarvittavan hyväksynnän.
- 36.** Otokseen kuuluneista hankkeista viisi oli saatettu päätökseen, ja niistä kolme oli tuottanut tavoitellut tuotokset kohderyhmiä varten. Kaksi muuta hanketta ei saavuttanut tavoitteitaan täysin, mikä johtui lähinnä Egyptin viranomaisten puuttumisesta toimiin. Hanke on parantanut hallintotapaa enimmäkseen erittäin paikallisella tasolla.

IHMISOIKEUKSISTA JA DEMOKRATIASTA ON KÄYTYY VUOROPUHELUA MUTTA VARSINAINEN TOIMINTA ON JÄÄNYT VÄHIIN

- 37.** Komissio sai pitkällisten neuvotteluiden jälkeen Egyptin viranomaisilta hyväksynnän poliittisia kysymyksiä käsittelevän, assosiaatiokomitean yhteydessä toimivan alakomitean perustamiseen. Alakomitean nimi kuitenkin kuvasti sen perustamiseen liittynyttä kompromissia: ”Poliittisia kysymyksiä käsittelevä alakomitea: Ihmisoikeudet ja demokratia – Kansainväliset ja alueelliset kysymykset”. Komissio halusi keskittää vuoropuhelua ihmisoikeus- ja demokratiakysymyksiin, mutta Egyptin viranomaiset halusivat keskittyä kansainvälisiin turvallisuuskysymyksiin, mikä vastasi maan tavoitetta – strategisen kumppanuuden kehittämistä EU:n kanssa.

¹⁶ Lain 84/2002 mukaan valtiosta riippumattomien järjestöjen on saatava hyväksyntä kaikille ulkomaisten rahoituslähteiden avulla rahoitettaville hankkeille ennen toimien toteuttamista.

- 38.** Alakomitea kokoontui kerran vuodessa vuosina 2008–2010. EU toi enenevässä määrin esiin kriittisiä kysymyksiä, jotka koskivat Egyptin ihmisoikeus- ja demokratiaongelmia, kuten kidutusta, yhdistymis- ja ilmaisuvapautta, valtiosta riippumattomien järjestöjen toimintaa rajoittavaa lakia¹⁷ sekä hätätilalain jatkamista. Egyptin viranomaiset halusivat kuitenkin keskittyä kansainvälisiin kysymyksiin ja joko vähättelivät maan sisäisten hallintotapaa koskevien ongelmien merkitystä tai halusivat saada EU:n vakuuttuneeksi siitä, että ongelmiin kohdistetaan toimia. Egyptin viranomaiset väittivät niin ikään puuttuvansa ihmisoikeusongelmiin niitä koskevan ENPI-ohjelman avulla, mutta tosiasiasa viranomaiset viivästyttivät hanketta jatkuvasti (ks. kohta 29).
- 39.** Komissio ei onnistunut varmistamaan, että Egyptin viranomaiset kohdistivat konkreettisia toimia ongelmiin, joita komissio toi esiin alakomiteassa käydyssä vuoropuhelussa. Esiin tuodut ongelmat saatettiin nimetä kokouksen lopussa toimien kohteeksi, mutta toimia ei yleensä pantu täytäntöön. Esimerkiksi vuoden 2009 alakomitea nimesi toimen, jonka tarkoituksena oli ”tutkia mahdollisuutta käyttää EU:n teknistä apua Egyptin neuvontaan jäsenvaltioissa valtiosta riippumattomiin järjestöihin sovellettavan lainsäädännön osalta”. Toimen toteuttamista ei seurattu.
- 40.** Myös komission kertomuksissa toimintasuunnitelmien täytäntöönpanon edistymisestä tuotiin esille ihmisoikeus- ja demokratiakysymyksiin liittyviä arkaluontoisia kysymyksiä – aiempaa kriittisempään sävyyn. Kertomuksissa ei kuitenkaan viitattu näihin kysymyksiin puuttumiseen tarkoitetun EU-tuen täytäntöönpano-ongelmiin. Samanaikaisesti komissio ei myöskään ennen vuoden 2011 edistymiskertomusta¹⁸ esittänyt kertomuksissa ehdotuksia toimenpiteistä, joihin Egyptin viranomaisten olisi ryhdyttävä esiin tuotuihin ongelmiin puuttumiseksi.
- 41.** Komissio ei tuonut edistymiskertomuksissa ihmisoikeusrikkomuksia kohtaan esittämänsä kritiikin yhteydessä esille mahdollisuutta EU-tuen vähentämiseen tai poistamiseen. Näin tapahtui siitä huolimatta, että ihmisoikeuslausekkeet sisältyvät assosiaatiosopimukseen, ENPI-asetukseen (ks. kohdat 11 ja 15) sekä yksittäisiä ohjelmia koskeviin rahoitussopimuksiin. Talousarviotuen avulla rahoitettiin suoraan kansallista talousarviota, joten tuen vähentäminen tai poistaminen olisi voinut olla erittäin tehokas tie ihmisoikeuskysymysten tukemiseen; näin ei kuitenkaan toimittu ennen kansannousua.

¹⁷ Laki 84/2002.

¹⁸ Edistymiskertomus on vuodesta 2011 alkaen ollut komission ja Euroopan ulkosuhdehallinnon yhteinen valmisteluasiakirja, josta vastaa Euroopan ulkosuhdehallinto.

JULKISTALouden HALLINNOINNIN UUDISTUSSUUNNITELMA PUUTTUU

- 42.** EU:n ja Egyptin välisessä toimintasuunnitelmassa tuotiin esille – joskaan ei yksityiskohtaisesti – joukko julkistalouden hallinnoinnin uudistuksen painopistealoja. Toimintasuunnitelmassa viitattiin myös tarpeeseen lisätä avoimuutta ja tarkistaa korruptionvastaista politiikkaa, mutta siinä ei painotettu korruption puuttumisen tärkeyttä eikä sisällytetty alaa 19 ensisijaisen alan joukkoon.
- 43.** Talousarviotuki on keskeinen väline, jonka avulla komissio edistää julkistalouden hallinnoinnin uudistusta kumppanimaissa. Komission toimintapolitiikan yhteydessä painotetaan, että talousarviotukea saavien maiden on laadittava julkistalouden hallinnoinnin uudistussuunnitelma uudistusten etusijalle asettamista ja koordinoitua varten. Komissio ei kuitenkaan vaatinut Egyptin viranomaisia laatimaan tällaista suunnitelmaa, vaikka noin 60 prosenttia EU:n tuesta kanavoidaan talousarviotuen kautta.
- 44.** Komissio rahoitti vuonna 2009 julkisia menoja ja taloudellista vastuuta koskevan arvioinnin julkistalouden hallinnoinnin tilasta Egyptissä; arvioinnissa tuotiin esille puutteita julkistalouden hallinnoinnin keskeisillä aloilla, kuten ulkoisessa tarkastuksessa ja tarkastuskertomusten lainsäädännöllisessä arvioinnissa. Julkisen menokehyksen arvioinnin jälkeen ei kuitenkaan ryhdytty vakaisiin toimiin uudistusohjelman perustamiseksi. Valtiovarainministeriö hyväksyi vasta joulukuussa 2011 Kansainvälisen valuuttarahaston toimintasuunnitelman, joka sisälsi perustan julkistalouden hallinnoinnin uudistusohjelmalle¹⁹.
- 45.** Egyptillä ei vielä ole korruption vastaista strategiaa, vaikka tällaisen strategian laatiminen sisältyy vuonna 2011 käynnistettyyn korruption vastaiseen ENPI-hankkeeseen (ks. kohta 52).

¹⁹ Egyptin viranomaiset eivät ole julkaisseet asianomaista raporttia.

JULKISTALouden HALLINNOINNIN KESKEISIIN PUUTTEISIIN EI OLE KOHDISTETTU TOIMIA

46. Julkistalouden hallinnon uudistus on edennyt Egyptissä hitaasti ja alakohtaisen talousarviotuen ohjelmat ovat vaikuttaneet uudistuksiin vain vähän. Tästä voidaan mainita seuraavat esimerkit:

- a) Vaikuttavan sisäisen tarkastuksen toiminnon käyttöön ottamisessa ei ole tapahtunut mainittavaa edistystä, vaikka ala on tuotu esille EU:n ja Egyptin välisessä vuoden 2007 toimintasuunnitelmassa. Valtiovarainministeriö haki alun perin tälle alalle komission tukea kesäkuussa 2009, mutta tarkastuksen toimittamisajankohtaan mennessä komission ainoa konkreettinen panos oli aihetta koskevan, kesäkuussa 2011 pidetyn alueellisen seminaarin järjestäminen²⁰.
- b) Egyptin viranomaiset käynnistivät vuonna 2006 yhteen tiliin perustuvan valtionkassajärjestelmän luomiseen tähtäävät toimet; kyseessä on olennainen valtion käteisvarojen konsolidointi- ja hallinnointiväline. Valtion 2 600 kirjanpitoyksiköstä oli kesäkuuhun 2012 mennessä liitetty järjestelmään noin 500. Komissio asetti tällä alalla tapahtuvan edistyksen terveysalan alakohtaisen talousarviotukiohjelman ehdoksi, mutta ehdolla ei ollut merkittävää kannustinvaiikutusta.
- c) Myös valtion varainhoidon tietojärjestelmän täytäntöönpano on edennyt hitaasti resurssien puuttumisen ja valtiovarainministeriön vähäisen panostuksen takia, vaikka komissio on asettanut tuelle tällä alalla ehtoja.
- d) Pilottiluontoisen keskipitkän aikavälin menokehyksen kehittämisessä tapahtui edistystä, samoin koulutuslalla sovellettavan ohjelmakohtaisen budjetoinnin tapauksessa. Näiden pilottihankkeiden laajentaminen muihin ministeriöihin on kuitenkin vielä käynnissä.

47. Komissio ei ole pyrkinyt puuttumaan alakohtaisen talousarviotuen ohjelmiansa avulla seuraaviin julkistalouden hallinnon keskeisiin puutteisiin:

- a) Tärkeät talousarvioalat eivät ole avoimia. Sotilasmenoja ei julkisteta eikä myöskään presidentin toimintaan liittyviä menoja ole ilmoitettu.

²⁰ Komissio järjesti alueellisen seminaarin, joka kattoi useita Pohjois-Afrikan maita, jotka käyttävät hallinto- ja johtamistavan kehittämisen SIGMA-tukiohjelmää (*Support in Governance and Management*).

- b) Egyptin viranomaisilla on vähintään 36 miljardia Egyptin punttaa (noin 4 miljardia euroa), mikä vastaa 2,4:ää prosenttia Egyptin BKT:sta, valtion talousarvion ulkopuolella niin kutsutuissa "erikoisrahastoissa". Rahastojen tarkasta koosta ei ole tietoa, kuten ei myöskään siitä, mihin tarkoitukseen ja miten niitä käytetään. Komissio ei ole nimenomaisesti puuttunut tähän kysymykseen alakohtaisen talousarviotuen ohjelmien avulla.
- c) Ulkoisen tarkastuksen uudistuksessa ei ole edistytty. Tarkastusalan keskusjärjestö, Egyptin ylin kansallinen tarkastuselin, raportoi suoraan presidentti Mubarakille ja sen tarkastuskertomukset ovat suurelta osin salaisia. Tarkastusalan keskusjärjestön uudistuksen ja avoimuuden puuttuminen haittaa vakavasti julkistalouden hallinnon parantamista.

²¹ Julkishallinnon uudistamista koskeneeseen hankkeeseen (9 miljoonaa euroa), jota koskeva rahoitussopimus tehtiin joulukuussa 2011, liittyi teknisen avun sopimuksen teko julkistalouden hallinnon uudistamista varten.

- 48.** Komission toimintapolitiikan mukaan talousarviotuen yleisehtona on julkistalouden hallinnon uudistusten asianmukainen yleinen täytäntöönpano. Komissio ei kuitenkaan määrittänyt selkeitä vuosittaisiin välitavoitteisiin ja vertailuarvoihin perustuvia kriteereitä riittävänä pidetyn uudistusvauhdin seuraamiselle ja arvioinnille ja jatkoi talousarviotuen maksua uudistusten hitaasta täytäntöönpanosta huolimatta.
- 49.** Komissio on ollut ainoa rahoittaja, joka on antanut Egyptille talousarviotukea. Näin ollen tukea ei ole voitu koordinoita muiden rahoittajien kanssa ehtoihin perustuvan tuen määrän lisäämiseksi ja samalla kannustinvaikutuksen vahvistamiseksi.
- 50.** EU:n talousarviotuen ohjelmiin liittyy useimmissa maissa yleensä teknistä apua julkistalouden hallinnon uudistuksia koskevan neuvonnan muodossa, mutta teknistä apua on hyödynnetty Egyptissä hyvin vähän. Lisäksi yleisiin julkistalouden hallinnon uudistuksiin nimenomaisesti liittyviä teknisen avun hankkeita ei rahoitettu ennen joulukuuta 2011²¹. Myöskään alakohtaisen talousarviotuen ohjelmiin ei ole liittynyt rahoitusta, jonka avulla kansalaisjärjestöt voisivat kehittää asemaansa kansallisen talousarvion seurannassa.

KORRUPTION VASTAINEN TOIMINTA ON EDENNYT NIHKEÄSTI

- 51.** Egyptillä on ollut vakavia ongelmia korruption alalla²², mutta tähän ongelmaan ei juurikaan ole puututtu suoraan alakohtaisen talousarviotuen ohjelmien avulla. Joihinkin muissa maissa toteutettuihin EU:n talousarviotukiohjelmiin on sisällytetty korruptiota koskevia erityisehtoja, mutta tämä ei koske Egyptiä. Suurimman poikkeuksen muodosti koulutusala koskevan alakohtaisen talousarviotuen yhteydessä myönnetty tekninen apu, joka kohdistui julkisten menojen tarkastuksessa käytettyyn *Public Expenditure Tracking Survey* (PETS) -menetelmään. Menetelmän yhtenä tavoitteena oli koulutusalaan liittyvien "vuotojen" yksilöinti, mutta toimet eivät olleet kovinkaan vaikuttavia.
- 52.** Pääasiallinen nimenomaisesti korruption torjuntaan kohdistuva EU-hanke hyväksyttiin vuonna 2008; hankkeen arvo oli 2,55 miljoonaa euroa. Kyseessä oli alan ainoa merkittävä rahoittajan tukema hanke kansannousua edeltävinä vuosina. Hankkeen täytäntöönpano on kuitenkin ollut vaikeaa eikä komissio ole seurannut hanketta riittävästi sen keskeisestä merkityksestä huolimatta. Hanke on käynnistetty vasta hiljattain ja viivästyksiä on jo ilmennyt, joten tuotokset ovat toistaiseksi vähäisiä. Hankkeen kestävyysnäkökulmat vaikuttavat kuitenkin lupaavilta, kun otetaan huomioon Egyptissä tätä nykyä laajalle levinnyt huoli korruptiosta.

²² Transparency International -järjestön korruptioindeksillä mitattuna Egyptin sijoitus oli 77. vuonna 2004 ja 112. vuonna 2011 (arvioitavana oli 183 maata). Hallintotapaa mittaavat Maailmanpankin indikaattorit osoittavat, että korruption valvonta on heikentynyt Egyptissä vuosien 2001–2011 välisenä aikana.

KOMISSIO EI HYÖDYNTÄNYT RIITTÄVÄSTI EUROOPAN NAAPURUUSPOLITIIKAN YHTEISTYÖPUITTEITA JULKISTALouden HALLINNOINTIIN JA KORRUPTIOON PUUTTUMISTA SILMÄLLÄ PITÄEN

- 53.** Komissio ja Egyptin viranomaiset eivät kumpikaan sisällyttäneet julkistalouden hallinnointiin liittyviä kysymyksiä assosiaatiokomitean toimintasuunnitelmaan, eikä myöskään yksikään kahdeksasta alakomiteasta sisällyttänyt julkistalouden hallinnointia tehtävälisälleen. Talousalan vuoropuhelua koskevien EU:n ja Egyptin välisten vuotuisten kokouksien yhteydessä olisi ollut mahdollista puuttua julkistalouden hallinnointiin liittyviin kysymyksiin, mutta näin ei toimittu.
- 54.** Korruptiokysymyksistä keskusteltiin oikeus- ja turvallisuusasioita käsittelevässä alakomiteassa, joka kokoontui vuosittain vuosina 2007–2010. Korruption vastaisista aloitteista käytiin jonkin verran tiedonvaihtoa, mutta molempien osapuolten säännöllisesti esittämät yhteistyöpyynnöt eivät johtaneet konkreettisiin toimiin. Vuoropuhelu ei myöskään johtanut uusiin ENPI-hankkeisiin eikä sen yhteydessä puututtu vuoden 2008 ENPI-hankkeen käynnistämisessä ilmenneisiin ongelmiin (ks. kohta 52). Alakomitean tehtäväalue oli laaja ja kokouksiin käytettiin vain vähän aikaa, mikä teki vaikeaksi perusteellisemmän keskustelun, päätöksenteon ja seurannan.

- 55.** Euroopan naapuruuspolitiikkaa koskevissa edistymiskertomuksissa on kiinnitetty vain vähän huomiota julkistalouden hallinnointiin. Kertomukset ovat kuitenkin muuttuneet sävyltään kriittisemmiksi. Vuoden 2010 kertomuksessa pantiin merkille julkistalouden hallinnoinnin uudistuksen yleisesti ottaen hidas etenemisvauhti, ja vuoden 2011 kertomuksessa käsiteltiin ensimmäistä kertaa sotilasalan talousarviota kritisoimalla sotilasvoimien pyrkimyksiä pitää talousarvionsa erillään siviilialan tai demokraattisesta valvonnasta. Tähän alaan on kuitenkin kiinnitettävä yhä huomattavasti enemmän huomiota.
- 56.** Vastaavasti komissio käsitteli korruptioaihetta edistymiskertomuksissa vain lyhyesti. Vuosina 2007–2010 julkaistuissa kertomuksissa saavutettua edistystä arvioitiin varovaisen myönteisesti ja alaan liittyvät perustavanlaatuiset haasteet sivuutettiin. Vuoden 2011 kertomuksen sävy oli kriittisempi, ja siinä korruptio tunnustettiin keskeiseksi ongelmaksi.

KANSANNOUSU JOHTI VAIN VÄHÄISIIN MUUTOKSIIN

TUKIOHJELMAT PYSYIVÄT PITKÄLTÄ ENTISELLÄÄN EUROOPAN NAAPURUUSPOLITIIKAN TARKISTUKSESTA HUOLIMATTA

- 57.** Ennen vuoden 2011 arabikevättä korkea edustaja ja komissio käynnistivät heinäkuussa 2010 Euroopan naapuruuspolitiikan yleistarkistuksen, jonka yhteydessä konsultoitiin jäsenvaltioita, kumppanimaita ja kansalaisyhteiskunnan edustajia; tarkoituksena oli arvioida, kuinka politiikan vaikuttavuutta voitaisiin lisätä. Tarkistuksen tulos julkaistiin toukokuussa 2011 annetussa yhteisessä tiedonannossa, jonka otsikkona oli "Uusi strategia muutostilassa olevia naapurimaita varten"²³. Tiedonannossa keskityttiin lähinnä demokraattista uudistusta koskevan EU-tuen painottamiseen ja esitettiin maiden kannustamista tähän suuntaan tarjoamalla sovellettavaksi "mitä enemmän sitä enemmän" -periaatetta: demokraattisten uudistusten vastineeksi annetaan enemmän EU-rahoitusta, parempi pääsy EU:n markkinoille ja paremmat matkustusmahdollisuudet EU:n alueelle²⁴. EU:n eteläisen Välimeren alueen erityisedustaja nimitettiin heinäkuussa 2011 tukemaan tarkistuksen täytäntöönpanoa²⁵.
- 58.** "Mitä enemmän sitä enemmän" -periaatteeseen viitattiin itse asiassa jo ENPI-välineen käynnistämisen jälkeen vuonna 2007 julkaistussa komission tiedonannossa: "Naapuruuspolitiikassa on kyse uudistuksiin tähtäävästä kumppanuudesta, joka palkitsee "mitä enemmän sitä enemmän" eli mitä enemmän kumppani sitoutuu Euroopan unioniin sitä paremmin unioni voi tulla sitä vastaan niin poliittisesti ja taloudellisesti kuin rahoitusyhteistyön ja teknisen yhteistyön keinoin"²⁶.

²³ KOM(2011) 303 lopullinen, 25. toukokuuta 2011.

²⁴ EU:n tarjoamia potentiaalisia etuja kuvataan joskus englannin kielellä rahaa, markkinoita ja liikkuvuutta kuvaavalla ilmauksella "the three M's: money, markets and mobility".

²⁵ Neuvoston päätös 2011/424/YUTP, annettu 18 päivänä heinäkuuta 2011, Euroopan unionin erityisedustajan nimittämisestä Välimeren eteläpuoliselle alueelle (EUVL L 188, 19.7.2011, s. 24).

²⁶ Vahva Euroopan naapuruuspolitiikka, KOM(2007) 774 lopullinen, 5. joulukuuta 2007 (s. 2).

59. Euroopan naapuruuspolitiikan tarkistukseen sisältyi kaiken kaikkiaan laaja-alainen konsultointiprosessi, mutta nimenomaisesti Egyptissä toimivien sidosryhmien konsultoinnit olivat melko vähäisiä:

- a) Ei ollut laadittu erityistä perusteellista tutkimusta tai arviointia, jossa olisi määritetty syitä ENPI-tuen vähäiseen vaikuttavuuteen Egyptissä ennen kansannousua.
- b) Komissio järjesti lokakuussa 2010 osana Euroopan naapuruuspolitiikan tarkistusta naapuruuspolitiikan piiriin kuuluvien kumppanimaiden – Egypti mukaan luettuna – kanssa ylemmille virkamiehille tarkoitetun kokouksen, mutta vuoden 2011 alussa pidettäväksi suunniteltua ministerikokousta ei järjestetty.
- c) Egyptissä toimivia valtiosta riippumattomia järjestöjä konsultoitin vain hyvin suppeasti Euroopan naapuruuspolitiikan tarkistuksen yhteydessä. Kun komissio järjesti marraskuussa 2010 Brysselissä kokouksen kaikkia naapuruuspolitiikan kumppanimaita edustavien valtiosta riippumattomien järjestöjen kanssa, kutsu lähetettiin lyhyellä varoitussajalla ainoastaan kuudelle egyptiläiselle järjestölle, joista vain yksi osallistui kokoukseen.

²⁷ Kaksi hanketta, joista toinen koski perhesuunnittelua (20 miljoonaa euroa) ja toinen miinanraivausta (10 miljoonaa euroa), peruttiin, koska niitä ei pidetty ensisijaisina hankkeina. Hankkeet korvattiin maatalousalan pk-yrityksiä tukevalla hankkeella (22 miljoonaa euroa) ja kaksinkertaistamalla Kairon slummialueiden parantamiseen tähtäävälle hankkeelle suunnattava rahoitus.

60. Kansannousun jälkeen Euroopan ulkosuhdehallinto ja komissio tarkistivat myös vuosille 2007–2013 laaditun maakohtaisen strategia-asiakirjan sekä vuosia 2011–2013 koskevan maaohjelman; tarkoituksena oli arvioida, ovatko ne edelleen tarkoituksenmukaisia. Euroopan ulkosuhdehallinto ja komissio päättelivät, että asiakirjoja ei ollut tarpeen tarkistaa virallisesti, koska niihin perustuva tuki oli riittävän laaja-alaista ja joustavaa. Vuosia 2011–2013 koskeva maaohjelma oli laadittu vuonna 2009 suoritettun maakohtaisen strategia-asiakirjan tarkistuksen perusteella; asiakirjassa esitettiin myönteinen kuva Egyptissä ihmisoikeuksien ja demokratian alalla tapahtuneesta kehityksestä ja viitattiin tarpeeseen vahvistaa tähän mennessä saavutetut tulokset sekä kannustaa poliittiseen uudistukseen tähtääviä rohkeita lisätoimia. Myöskään EU:n edustuston toteuttama tarkistus, joka kohdistui vuodelle 2011 ehdotettuun Euroopan naapuruuspolitiikan tukiohjelmaan, ei johtanut merkittäviin muutoksiin²⁷.

61. Etenkin maakohtaisen strategia-asiakirjan ja maaohjelman tapauksessa olisi voinut olettaa, että Euroopan ulkosuhdehallinto ja komissio ehdottaisivat enemmän muutoksia kansannousun ja Euroopan naapuruuspolitiikan tarkistuksen perusteella. Näin on siitä huolimatta, että toimiesaan 18 kuukautta kansannousun jälkeen virkaatekevänä hallituksena asevoimien korkein neuvosto rajoitti mahdollisuuksia laatia täysin uusi tukistrategia Egyptin viranomaisten kanssa.

NAISTEN JA VÄHEMMISTÖJEN OIKEUKSIIN ON KIINNITETTY VAIN VÄHÄN HUOMIOTA

62. Euroopan naapuruuspolitiikan tarkistuksessa painotettiin "syvädemokratian" tarvetta ja korostettiin, että vaalien lisäksi tärkeää on myös oikeuslaitoksen riippumattomuus, poliisin ja armeijan vastuuvollisuus sekä korruption torjuntatarve. Nämä kaikki ovat keskeisiä kysymyksiä Egyptissä; syvädemokratian käsite poikkeaa selkeästi ennen kansannousua viranomaistasolla retoriikan tasolle jääneestä demokratiasta.

²⁸ "Egypt: Investigate Violence Against Coptic Christians", Human Rights Watch, 10.10.2011 (<http://www.hrw.org/news/2011/10/10/egypt-investigate-violence-against-coptic-christians>).

63. Toisaalta voidaan todeta, että tarkistuksessa kiinnitettiin vähemmän huomiota kahteen muuhun syvädemokratian osa-alueeseen, jotka ovat erityisen tärkeitä Egyptissä ja uhattuja kansannousun jälkeen:

- a) Vähemmistöjen oikeudet: uskonnollisten ryhmien välinen väkivalta on lisääntynyt ja kristityt ovat kärsineet väkivallan alla. Väkivaltaisuuksia koskevat tutkintatoimet ovat olleet löyhiä tai puuttuneet kokonaan²⁸.
- b) Naisten oikeudet: tällä alalla tapahtui jonkin verran edistystä Mubarakin hallintokauden viimeisellä vuosikymmenellä, mutta saavutettu edistys on ollut uhattuna kansannoususta lähtien. Kansannousun jälkeen uusi parlamentti vaati useiden naisten oikeuksia tukevien instituutioiden lakkauttamista. Parlamentti vaati myös avioitumiskäytännön alentamista, naisten sukuelinten silpomisen rangaistavuudesta luopumista ja henkilöoikeudellista asemaa koskevan lain sekä lapsen oikeuksia koskevan lain muuttamista šaria-periaatteiden mukaisesti.

Ihmisoikeuksiin liittyvien näkökohtien lisäksi mainituilla aloilla tapahtuva lisätaantuma uhkaa myös kärjistää nykyisiä talousvaikeuksia, sillä se vähentää turismia sekä horjuttaa ulkomaisten ja Egyptin sisäisten investoijien luottamusta.

64. Euroopan ulkosuhdehallinto ja komissio ovat toistaiseksi käynnistäneet näillä kahdella alalla vain joitakin uusia rahoitusaloitteita tarkistuksen perusteella. Ne sisällyttivät demokratiaa ja ihmisoikeuksia koskevan eurooppalaisen rahoitusvälineen alan ehdotuspyyntöihin vuosina 2011 ja 2012 uusia aihealueita, jotka koskivat suvaitsevaisuuden, moniarvoisuuden ja kulttuurienvälisen vuoropuhelun edistämistä. Näin tapahtui siitä huolimatta, että vuoden 2011 talousarvioon liittyvän rahoituksen määrä oli vain noin 500 000 euroa. Pääasiallinen uusi naisten oikeuksia koskeva rahoitusaloite oli ehdotus siirtää 4 miljoonaa euroa ihmisoikeuksia ja demokratiaa koskevan ENPI-ohjelman peruuntuneesta osasta (ks. kohta 29 c) naisten oikeuksia ja toimeentuloa tukevaan YK:n hankkeeseen.

UUDEN KANSALAI SJÄRJESTÖILLE TARKOITETUN TUEN VAIKUTUS ON TOISTAISEKSI JÄÄNYT VÄHÄISEKSI

65. Osana syvädemokratian kehittämisen painottamista tarkistuksessa korostettiin kansalaisyhteiskunnan tärkeää asemaa. Tarkistuksessa ehdotettiin tälle alalle kahta uutta aloitetta: kansalaisyhteiskuntaa koskevaa välinettä ja eurooppalaista demokratia rahastoa.
66. Eurooppalaisen demokratia rahaston erityistavoitteena oli tukea rekisteröimättömiä kansalaisjärjestöjä. Tämä olisi voinut olla hyödyllinen toimenpide, jonka avulla puuttua kansalaisjärjestöjen ongelmiin Egyptissä sekä ennen kansannousua että sen jälkeen. Eurooppalaisen demokratia rahaston tavoitteena on myös joustavoittaa kansalaisjärjestöjen rahoitusmenettelyjä nykyisestä. Rahasto ei kuitenkaan ole vielä aloittanut tuen toimittamista, sillä se oli vuoden 2012 puolivälissä vasta perusteilla ja sillä oli vaikeuksia löytää rahoitusta.
67. Yhteistä strategiakehystä oltiin tarkastuksen toimittamisajankohtana vasta aktivoimassa ja Egyptin rahoitusosuus vuodelle 2011 oli ainoastaan 600 000 euroa. Demokratiaa ja ihmisoikeuksia koskevaan eurooppalaiseen rahoitusvälineeseen ja kehitysyhteistyön rahoitusvälineen alaiseen valtiosta riippumattomien toimijoiden teemaohjelmaan liittyvä lisärahoitus on niin ikään ollut vaatimatonta kansalaisjärjestöiltä tulevien hakemusten lukumäärän kasvusta huolimatta. Riskinä on yhteisen strategiakehityksen, eurooppalaisen demokratia rahaston, nykyisen demokratiaa ja ihmisoikeuksia koskevan eurooppalaisen rahoitusvälineen ja kehitysyhteistyön rahoitusvälineen alaisen valtiosta riippumattomien toimijoiden teemaohjelman päällekkäisyys.
68. Egyptin viranomaiset ovat tarkistaneet nykyistä valtiosta riippumattomien järjestöjen toimintaa rajoittavaa lakia, mutta epäselvää on yhä, missä määrin uusi, vuodelle 2013 suunniteltu laki saa aikaan merkittävää vapautumista.

TALOUSARVIOTUKI: EDISTYS ON MAHDOLLISTA, MUTTA TARKISTETTUA EHTOJA ON SOVELLETTAVA TIUKASTI

- 69.** Euroopan naapuruuspolitiikan tarkistuksessa viitattiin myös talousarviotukeen suunniteltuihin muutoksiin. Varsinaiset muutokset tuotiin sittemmin esille komission tiedonannossa ”Kolmansille maille annettavan EU:n budjettituen tulevaisuus”²⁹. Useat tarkistetun lähestymistavan osatekijät ovat merkityksellisiä Egyptin kannalta:
- a) Komissio kiinnittää erityistä huomiota korruption torjuntaan osana julkistalouden hallinnointia koskevan talousarviotuen yleisiä ehtoja.
 - b) Talousarviotuen uudeksi tukikelpoisuusehdoksi asetetaan talousarvion seurattavuus ja valvonta.
 - c) Koordinointia muiden rahoittajien kanssa tiivistetään; tavoitteena on lisätä vaikutusvaltaa politiikan ja politiikkojen uudistusta koskevassa vuoropuhelussa ja parantaa tuen vaikutusta.
- 70.** Uuden lähestymistavan mahdolliset hyödyt eivät kuitenkaan toteudu, ellei komissio sovelleta tiukempaa lähestymistapaa kuin ennen kansannousua arvioidessaan, onko tukikelpoisuusvaatimukset tosiasiassa täytetty. Lisäksi talousarviotukeen sovellettavan tarkistetun lähestymistavan yhteydessä sitoudutaan nyt ihmisoikeuksiin ja demokratiaan yleisen talousarviotuen ehtona (nykyinen nimitys ”hyvää hallintoa ja kehitystä koskevat sopimukset”); näin ei kuitenkaan ole yhtä selkeästi alakohtaisen talousarviotuen yhteydessä (nykyinen nimitys ”alakohtaisia uudistuksia koskevat sopimukset”), joka on ollut Egyptissä käytetty talousarviotuen muoto³⁰.
- 71.** Egyptissä käynnissä olevia alakohtaisen talousarviotuen ohjelmia ei ole muutettu kansannousun jälkeen tarkistetun lähestymistavan huomioon ottamista silmällä pitäen. Kansainvälisen valuuttarahaston toimintasuunnitelman täytäntöönpanoa koskeva työ (ks. kohta 44) ei alkanut vuoden 2012 ensimmäisellä vuosipuoliskolla.

²⁹ KOM(2011) 638 lopullinen, 13. lokakuuta 2011.

³⁰ Tiedonannossa viitataan suoran talousarviotuen vähentämiseen tai poistamiseen tapauksissa, joissa maan sitoutumisessa ihmisoikeuksiin ja demokratiaan on tapahtunut ”huomattavaa” heikkenemistä. Tällaisissa tapauksissa rahoitus voidaan kuitenkin siirtää alakohtaisen talousarviotuen ohjelmille. Alakohtaisen talousarviotuen tapauksessa poliittista hallintotapaa koskevia kysymyksiä arvioidaan suhteessa tarvittaviin palveluihin. Alakohtaisen talousarviotuen ohjelmia voidaan näin ollen keskeyttää ainoastaan, jos kaikki tukiohjelmat keskeytetään, koska poliittinen hallintotapa on ”vakavasti” heikentynyt.

PÄÄTELMÄT JA SUOSITUKSET

PÄÄTELMÄT

- 72.** Euroopan ulkosuhdehallinto ja komissio eivät ole yleisesti ottaen kyenneet hallinnoimaan vaikuttavasti Egyptin hallintotavan parantamiseen tähtäävää EU-tukea. Tämä johtui osittain Egyptin vaikeista olosuhteista, mutta myös tavasta, jolla Euroopan ulkosuhdehallinto ja komissio ovat hallinnoineet EU:n yhteistyötä Egyptin kanssa. Ennen kansannousua komissio pyrki puuttumaan joihinkin keskeisiin hallintotapaan liittyviin kysymyksiin, mutta ei löytänyt tapaa konkreettisten tulosten saavuttamiseen. Kansannousun jälkeen Euroopan ulkosuhdehallinnon ja komission toteuttamassa Euroopan naapuruuspolitiikan tarkistuksessa tuotiin esille joukko aloja, joilla yhteistyön vaikuttavuutta oli lisättävä. Saavutukset ovat kuitenkin jääneet tähän mennessä vähäisiksi.
- 73.** Ennen kansannousua komissio sisällytti toimintasuunnitelmaan suuren määrän ihmisoikeus- ja demokratiakysymyksiä, mutta sillä ei ollut selkeää strategiaa niiden priorisointia ja täytäntöönpanoa varten. Komissio toi tärkeitä kysymyksiä esille myös vuoropuhelunsa yhteydessä, mutta ei kuitenkaan varmistanut, että keskustelujen perusteella toteutettaisiin erityisiä toimia. Tilanne oli sama myös Egyptiä koskevien vuotuisten edistymiskertomusten tapauksessa.
- 74.** Komissio pyrki ennen kansannousua tehokkaasti perustamaan ja panemaan täytäntöön mittavan ihmisoikeuksia koskevan ENPI-ohjelman, mutta ohjelman tuotokset ovat toistaiseksi jääneet vähäisiksi, mikä johtuu lähinnä Egyptin viranomaisten yhteistyön riittämättömyydestä. Vaikka ihmisoikeuksien ja demokratian alalla ei tapahtunut edistystä, komissio jatkoi suurten summien suuntaamista Egyptin valtiolle; tämä tapahtui erityisesti talousarviotuen avulla. Komission suoraan kansalaisjärjestöjen kautta rahoittamat hankkeet olivat onnistuneempia, mutta alalle suunnatun rahoituksen määrä oli erittäin pieni.
- 75.** Julkistalouden hallinnointia ja korruptiota koskevia kysymyksiä ei asetettu etusijalle EU:n ja Egyptin välisessä toimintasuunnitelmassa, vaikka aloihin liittyi huomattavia haasteita. Assosiaatiokomitean yhteydessä ei perustettu foorumia, jolla olisi käyty vuoropuhelua julkistalouden hallinnoinnista, ja edistymiskertomuksissa kiinnitettiin vain vähän huomiota näihin aloihin ja suhtauduttiin vielä hiljattain turhan myönteisesti näillä aloilla saavutettaviin tuloksiin.

- 76.** Talousarviotuki on muodostanut pääasiallisen mekanismin, jonka avulla komissio on pannut täytäntöön Egyptille suunnattavaa tukea; yhtenä talousarviotuen keskeisistä tavoitteista on julkistalouden hallinnon parantaminen. Tavoitteen saavuttamisessa on edistytty erittäin hitaasti eikä joihinkin julkistalouden hallinnon keskeisiin puutteisiin ole puututtu. Komissio on ainoa talousarviotukea käyttävä rahoittaja. Se on ollut liian joustava arvioidessaan, että Egyptin viranomaiset ovat panneet julkistalouden hallinnon uudistuksia täytäntöön asianmukaisesti. Täytäntöönpanon asianmukaisuus oli talousarviotuen myöntämisen keskeinen ehto.
- 77.** Komissio ei käyttänyt talousarviotukea puuttuakseen korruptioon suoraan, vaikka tämä oli yleinen käytäntö muissa maissa. Komissio on rahoittanut merkittävää korruptiontorjuntahanketta, mutta hanke on viivästynyt eikä komissio ole seurannut sitä riittävästi. Hanke ei ole vielä tuottanut suurempaa tulosta ja sen kestävyysnäkökulmat ovat riippuvaisia siitä, millaisiin toimiin Egyptin viranomaiset ryhtyvät korruption vastaisia toimia koskevien julkisten vaatimusten perusteella.
- 78.** Kansannousun jälkeen toteutettu Euroopan naapuruuspolitiikan tarkistus oli Euroopan ulkosuhdehallinnolta ja komissiolta huomattava yritys lisätä naapuruuspolitiikan piiriin kuuluville maille – Egypti mukaan luettuna – myönnettävän tuen vaikuttavuutta. Tarkistus ei kuitenkaan ole vielä johtanut merkittäviin Egyptille myönnettävän tuen muutoksiin, mikä johtuu lähinnä siitä, että Egyptissä vallitsevat olosuhteet ovat yhä vaikeat. ”Syvädemokratian” painottaminen on erittäin olennaista Egyptissä, mutta naisten ja vähemmistöjen oikeudet ovat kuitenkin siellä keskeisiä kysymyksiä, joita ei ole painotettu vahvasti tarkistuksen yhteydessä eikä sen jälkeen myönnetyssä uudessa tuessa. Käyttöön on otettu kaksi uutta kansalaisyhteiskunnan tukemiseen tähtäävää mekanismia, mutta toistaiseksi uusi tuki on ollut Egyptissä vähäistä.
- 79.** Hiljattain toteutetussa talousarviotuen tarkistuksessa yksilöitiin joitakin keskeisiä parannusta kaipaavia aloja ja määritettiin uudet tiukemmat tukikelpoisuusehdot. Uusien ehtojen vaikutus riippuu pitkälti siitä, kuinka tehokkaasti niitä sovelletaan.

SUOSITUKSET

- 80.** Euroopan ulkosuhdehallinnon ja komission olisi kansannousun jälkeisessä uudessa tilanteessa toimittava seuraavasti ihmisoikeuksien ja demokratian osalta:
- a) yksilöitävä rajattu määrä ihmisoikeuksia ja demokratiaa koskevia painopisteitä, joille on määritetty vertailuarvot, ja käynnistettävä niiden osalta tiivis vuoropuhelu Egyptin viranomaisten kanssa
 - b) tarkistettava demokratiaa ja ihmisoikeuksia koskevaan eurooppalaiseen rahoitusvälineeseen ja kehitysyhteistyön rahoitusvälineeseen valtiossa riippumattomien toimijoiden teemaohjelmaan kohdennettavat määrärahat yhdenmukaisesti Euroopan naapuruuspolitiikan tarkistuksen kanssa; tarkistuksessa sitouduttiin syvädemokratiaan ja tuen siirtoon ENPI-tuen piiristä näihin kahteen välineeseen tapauksissa, joissa Egyptin viranomaiset eivät tee riittävästi yhteistyötä hallintotapaa koskevien ENPI-ohjelmien yhteydessä
 - c) vältettävä rahoituksen päällekkäisyyttä ja hajautumista alalla käytettävien eri välineiden kesken (demokratiaa ja ihmisoikeuksia koskeva eurooppalainen rahoitusväline, kehitysyhteistyön rahoitusvälineen alainen valtiossa riippumattomien toimijoiden teemaohjelma, yhteinen strategiakehys ja eurooppalainen demokratia rahasto)
 - d) vauhditettava kansalaisjärjestöille suunnattavaa tukea etenkin ehdotuspyyntövaiheessa sekä lisättävä tuen joustavuutta ja parannettava sen soveltuvuutta kyseisten organisaatioiden valmiuksiin
 - e) sovellettava tuelle asetettuja ehtoja tiukasti ihmisoikeuksien ja ”syvädemokratian” alalla.
- 81.** Euroopan ulkosuhdehallinnon ja komission olisi joudutettava julkistalouden hallinnoinnin ja korruption vastaisen toiminnan alalla saavutettua edistystä seuraavin toimin:
- a) painottamalla näitä osa-alueita enemmän uudessa toimintaohjelmassa etenkin talousarvion seurattavuuden ja täysin riippumattoman sisäisen tarkastustoiminnan varmistamisen osalta
 - b) perustamalla assosiaatiosopimukseen liittyvä alakomitea, jonka erityisalana on julkistalouden hallinnointi ja korruption torjunta
 - c) tukemalla Egyptin viranomaisia Kansainvälisen valuuttarahaston toimintasuunnitelman täytäntöönpanossa ja sopimalla selkeistä täytäntöönpanon välitavoitteista.

- 82.** Erityisesti talousarviotuen hallinnoinnin tehostamisen osalta Euroopan ulkosuhdehallinnon ja komission olisi arvioitava talousarviotukea koskevan EU:n tarkistetun lähestymistavan perusteella, onko talousarviotuki sopiva tukimuoto Egyptille. Tukikelpoisuusehtoja, kuten ihmisoikeuksien kunnioittamista, talousarvion seurattavuutta ja valvontaa sekä vakavaa puuttumista korruptio-ongelmaan, olisi sovellettava tiukasti.

Tilintarkastustuomioistuimen III jaosto on tilintarkastustuomioistuimen jäsenen Karel PINXTENIN johdolla hyväksynyt tämän kertomuksen Luxemburgissa 14. toukokuuta 2013 pitämässään kokouksessa.

Tilintarkastustuomioistuimen puolesta



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
presidentti

EGYPTIÄ KOSKEVAT ENPI-MÄÄRÄRAHAT KAUDELLE 2007–2013

(miljoonaa euroa)

	MAAOHJELMA 2007-2010	MAAOHJELMA 2011-2013
Tavoite 1 – Uudistusten tukeminen demokratian, ihmisoikeuksien ja oikeuslaitoksen aloilla	40	50
Tuki poliittiselle kehittämiselle, hajauttamiselle ja hyvän hallintotavan edistämiseksi	13	5
Ihmisoikeuksien edistäminen ja suojelu	17	15
Tuki oikeuslaitoksen hallinnon nykyaikaistamiselle	10	10
Sääntely-ympäristön sekä institutionaalisen ja lainsäädännöllisen ympäristön saattaminen ajan tasalle	0	20
Tavoite 2 – Talouden kilpailukykyyn ja tuottavuuden edistäminen	220	189
Tuki toimintasuunnitelman täytäntöönpanolle	220	
— kaupan helpottaminen ja tulliuudistus		20
— talouslainsäädäntö ja liiketoimintaympäristö		
— maatalous ja terveys- ja kasvinsuojelutoimet		
— liikenne, energia, tiede ja teknologia		169
— tilastointijärjestelmän nykyaikaistaminen		
Tavoite 3 – Kehityksen kestävyysvarmistaminen	298	210
Tuki koulutusalan uudistukselle	120	105
Tuki julkisen terveydenhuollon uudistamiselle	120	0
Korkotuet (liikenne, energia, ympäristö)	58	0
Vesi ja jätevesihuolto	0	50
Tuki maaseudun kehittämiselle		
Paikallisyhteisön kehittäminen	0	35
Tuki maatalousalan pk-yrityksille		
Kiinteiden jätteen käsittely		20
MAAOHJELMA yhteensä	558	449

Lähde: Egyptiä koskeva maaohjelma vuosille 2007–2010 sekä vuosille 2011–2013.

LIITE II

KATSAUS TARKASTETTUIHIN OHJELMIIN JA HANKKEISIIN

IHMISOIKEUDET JA DEMOKRATIA

ENPI-ohjelma: Ihmisoikeuksien ja kansalaisyhteiskunnan edistäminen ja suojele Egyptissä (17 miljoonaa euroa)		
Ohjelman osan otsikko	Sopimusten mukainen määrä (euroa)	Maksettu määrä (euroa)
Perhettä ja lapsen oikeuksia koskeva ohjelma	2 000 000	821 736
Tuki naisasiainneuvoston valtuutetun toimistolle naisten oikeuksien edistämiseen ja toiminnan tehostamiseen	1 200 000	578 666
Tuki kansallisen ihmisoikeusneuvoston valtuutetun toimistolle ihmisoikeuksiin perustuvan kulttuurin edistämiseen tämän toimintarakenteen avulla	1 000 000	470 224
Ympäristöoikeuksien edistäminen kansalaisjärjestöjen avulla	500 000	282 654
Tekninen apu ihmisoikeuksien suojele, kansalaisyhteiskuntaa sekä poliittista kehittämistä ja hyvän hallintotavan edistämistä koskeville ohjelmille	1 161 700	531 915
Kansainvälisen yhteistyön ministeriö. Käynnistämisvaiheen työsuunnitelmat ohjelman hallinnointiyksiköille seuraavia ohjelmia varten: "Ihmisoikeuksien ja kansalaisyhteiskunnan edistäminen ja suojele Egyptissä" ja "Poliittisen kehittämisen ja hyvän hallintotavan tukeminen"	128 035	76 821
Naisten sukuelinten silpomisen lakkauttamista ja perheiden vaikutusvallan lisäämistä koskeva yhteinen ohjelma	3 000 000	1 006 320
ENPI-ohjelma yhteensä	8 989 735	3 768 336

LIITE II

Demokratiaa ja ihmisoikeuksia koskeva eurooppalainen rahoitusväline		
Otsikko	Sopimusten mukainen määrä (euroa)	Maksettu määrä (euroa)
Tuki naisten johtajuudelle ja vaaleihin osallistumiselle: "Vaalit, jotka edistävät naisten osallistumista yhteiskunnalliseen elämään"	134 071	134 071
Rankaisematta jäämisen vastainen toiminta ja kidutuksen lakkauttaminen Egyptissä (monitasoinen yhdenmukainen lähestymistapa)	135 457	75 986
Syrjäytyneiden tuottajien verkostoon sovellettava ohjelma, jonka tarkoituksena on parantaa tuottajien mahdollisuuksia sosioekonomisten oikeuksien ajamiseen	56 123	28 649
Minian hallintoalueella toteutettava ohjelma, jonka tarkoituksena on tukea vammaisten lasten ja nuorten taloudellisia ja sosiaalisia oikeuksia heidän aikuistessaan	72 780	72 136
Parlamentti- ja presidentinvaalien tarkkailuun tarkoitettu egyptiläinen puolueista riippumaton foorumi	300 000	269 149
Taloudellisten ja sosiaalisten oikeuksien lainsäädännölliset ja oikeudelliset esteet	111 645	106 051
Riskiryhmiin kuuluvien lasten suojelu takaamalla heidän oikeutensa	111 280	53 002
Sorrettujen naisten oikeussuojamekanismit	173 578	156 220
<i>Speak Up Egypt!</i> Naisten ääni	235 046	87 884
<i>Get it Right!</i> Oikeusalan ammattilaisten tietämyksen parantaminen julkisoikeuden ja perusoikeuksien alalla	246 239	95 920
Kulttuurienvälisen vuoropuhelun edistäminen: yhteiskunnallisten arvojen sekä rauhanomaista rinnakkaiseloa ja yhteistyötä koskevien valmiuksien luominen	213 840	49 045
Demokratiaa ja ihmisoikeuksia koskeva eurooppalainen rahoitusväline yhteensä	1 790 059	1 128 113

LIITE II

Kehitysyhteistyön rahoitusvälineen alainen valtiosta riippumattomien toimijoiden teemaohjelma		
Otsikko	Sopimusten mukainen määrä (euroa)	Maksettu määrä (euroa)
Vesihuolto ja sanitaatio Ylä-Egyptin köyhille	257 000	167 107
Katulasten ja -nuorten yhteiskuntaan sopeuttamiseen tarkoitettut tukipalvelut	350 000	87 442
Ohjelma, jonka avulla parannetaan katulasten mahdollisuuksia kansalaisoikeuksiensa vaatimiseen	281 237	85 918
Kansalaisosallistuminen sosiaalisen verkostoitumisen avulla	Alun perin suunniteltu määrä: 272 787	Peruuntunut
Kehitysyhteistyön rahoitusvälineen alainen valtiosta riippumattomien toimijoiden teemaohjelma yhteensä	1 161 024	340 647

Vakautusväline		
Otsikko	Sopimusten mukainen määrä (euroa)	Maksettu määrä (euroa)
Demokratisoitumisen edistäminen Egyptissä	1 654 235	846 171
Egyptin vaaliprosesseja koskevat tukitoimet	1 203 431	962 745
Vakautusväline yhteensä	2 857 666	1 808 916

JULKISTALouden HALLINNOINTI JA KORRUPTION TORJUNTA

ENPI – Alakohtainen talousarviotuki ¹			
Osasto	Myönnetty määrä (euroa)	Sopimusten mukainen määrä (euroa)	Maksettu määrä (euroa)
Liikennealan tukiohjelma	80 000 000	78 947 955	36 543 674
Koulutusalan tukiohjelma	120 000 000	118 178 898	75 549 034
Koulutusalan tukiohjelma – lisäsitoumus	20 000 000		
Terveysalan tukiohjelma II	110 000 000	107 700 000	20 700 000
ENPI – Alakohtainen talousarviotuki yhteensä 3 alakohtaisen talousarviotuen ohjelmaa (lisäksi yksi lisäsitoumus)	330 000 000	304 826 853	132 792 708

ENPI-ohjelma: Poliittinen kehittäminen, hajauttaminen ja hyvän hallintotavan edistäminen (3 miljoonaa euroa)		
Tukitoimenpiteet, joiden tavoitteena on estää korruptiota sekä rahanpesua ja edistää varallisuuden takaisinmaksua Egypti 1 -hankkeen yhteydessä	2 548 657	487 528

Kaikki yhteensä:

- 25 hanketta; sopimusten mukainen määrä oli 17,3 miljoonaa euroa.
- 3 alakohtaisen talousarviotuen ohjelmaa; sopimusten mukainen määrä oli 304,8 miljoonaa euroa.

¹ Tarkastajat tutkivat ainoastaan niitä alakohtaisen talousarviotuen ohjelmien osa-alueita, jotka liittyvät julkistalouden hallinnointiin ja korruption torjuntaan maa- tai alakohtaisella tasolla.

Lähde: Yhtenäinen hallintotietojärjestelmä (Common RELEX Information System, CRIS), 30.9.2012.

KOMISSIO JA EUROOPAN ULKOSUHDEHALLINNON VASTAUKSET

TIIVISTELMÄ

I.

Komissio ja Euroopan ulkosuhdehallinto ovat tyytyväisiä Euroopan tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomukseen Egyptistä, mutta pahoittelevat kertomuksen useiden otsikoiden tai alaotsikoiden kielteistä sävyä, sillä ne eivät tosiasiaassa kuvaa tilintarkastustuomioistuimen huomaautuksia, joista monet ovat tasapainoisempia kuin otsikot antavat ymmärtää. Komissio ja Euroopan ulkosuhdehallinto katsovat, että otsikot ja alaotsikot myös johtavat lukijaa harhaan, koska niissä ei oteta riittävästi huomioon Egyptin poliittista tilannetta. Samoin sivuutetaan vuoropuhelu, jota komissio ja Euroopan ulkosuhdehallinto ovat käyneet Egyptin kanssa vuosien mittaan hallintotavasta, demokratiasta ja ihmisoikeuksista, myös naisten ja vähemmistöjen oikeuksista, sekä yhteistyö, jota on tehty näihin aiheisiin liittyvien vaikeiden kysymysten ratkaisemiseksi. Poliittisen vuoropuhelun tulos ja EU:n antama tuki perustuvat Egyptin viranomaisten kanssa käytyihin vaikeisiin neuvotteluihin. Sen vuoksi EU:n toimien ja tuen vaikutus Egyptin hallintotapaan voidaan katsoa melko vaatimattomaksi siihen verrattuna, mikä niillä on ollut joissakin muissa maissa. Toisaalta tuloksia voidaan pitää varsin myönteisinä, kun otetaan huomioon paikalliset olosuhteet ja tammikuussa 2011 tapahtuneen kansannousun vaikutukset.

III.

Kansalaisjärjestöille osoitetut määrärahat ovat suhteellisen pieniä, jos niitä verrataan muihin tukityyppeihin, mutta ne ovat kuitenkin riittäviä kohteena oleviin paikallisiin järjestöihin ja toimiin nähden.

VI.

Komissio ja Euroopan ulkosuhdehallinto ovat vallitsevissa olosuhteissa pystyneet hallinnoimaan EU:n tukea asianmukaisesti ja – mahdollisuuksiensa mukaan – parantamaan hallintotapaa Egyptissä. Olosuhteet Mubarakin autoritaarisen hallintokauden aikana olivat jo sinällään erittäin haastavat. Mahdollisuudet merkitykselliseen ja kattavaan vuoropuheluun ja yhteistyöhön kaikkien ihmisoikeuskysymysten osalta olivat erittäin vähäisiä.

Kertomuksessa käsitellyn jakson poliittisen tilanteen analyysi osoittaa selvästi, että tammikuun 2011 tapahtumien jälkeen päätöksentekoprosessi hallituksen tasolla on hidastunut tai jopa pysähtynyt täysin. Myös kansalaisyhteiskuntaan ja laajemmin ihmisoikeuksiin kohdistuva penseys on voimistunut. Ongelmana ei ole pelkästään selviäminen "vaikeista olosuhteista" vaan myös täysin uudesta tilanteesta, joka poikkeaa tarkasteltujen hankkeiden suunnittelu- ja käynnistysvaiheen tilanteesta. Pitkään jatkuneen poliittisen epävakauden ja hallituksen puutteellisen sitoutumisen takia hallintotapaan liittyviä asioita on voitu arvioida vain osittain. Lopulliset tulokset ovat nähtävissä vasta myöhemmin, etenkin kun olosuhteet ovat epäsuotuisat ja kehitystä on edelleen vaikea ennustaa. Päätös pitää ihmisoikeushankkeet käynnissä ja antaa niille mahdollisuus uudistua oli poliittisesti hyvin perusteltu.

KOMISSIO JA EUROOPAN ULKOSUHDEHALLINNON VASTAUKSET

VII.

Komissio ja Euroopan ulkosuhdehallinto ovat pitkään ja voimakkaasti pyrkineet sisällyttämään uudistuksia koskevaan EU:n ja Egyptin välillä sovittuun ENP:n toimintasuunnitelmaan suuren määrän ihmisoikeuksiin ja demokratiaan liittyviä näkökohtia, vaikka merkittävien tulosten aikaan saaminen onkin ollut vaikeaa.

Komissio ja Euroopan ulkosuhdehallinto katsovat, että edistystä on tapahtunut. Jatkuvan painostuksen tuloksena on perustettu ihmisoikeuksia käsittelevä alacomitee ja kahdenvälisistä määrärahoista 10 prosenttia on osoitettu ihmisoikeuksiin, hyvään hallintotapaan ja demokratiaan liittyvien hankkeiden tukemiseen, myös lasten ja naisten oikeuksien tukemiseen. Myönteiset ja mitattavissa olevat vaikutukset olivat todella merkittäviä. Siihen nähden, kuinka vähän aikaa ENPI-hanke oli ollut käynnissä ennen kansannousua, on liian aikaista arvioida hankkeen tuloksellisuutta. Tavoitteiden saavuttamiseen on vielä aikaa.

Esille otetut talousarviotukeen liittyvät toimet laadittiin ennen kansannousua. Toimien peruminen olisi vaikuttanut kielteisesti Egyptin väestöön, joka oli jo kokenut kovia tammikuun 2011 vallankumouksen seurauksena. Vuonna 2012 hyväksyttyyn komission tukeen ei ole sisällytetty talousarviotukeen perustuvia toimia. Sen sijaan siihen on sisällytetty merkittäviä sosiaalisia ja koulutuksen alaan liittyviä ohjelmia, jotka ovat erittäin ajankohtaisia nykytilanteessa.

Rahoitustukea on vaikeuksista huolimatta päätetty jatkaa poliittisista syistä. Päätöstä tarkasteltaessa huomioon on otettava myös alueelliset olosuhteet sekä Egyptin ratkaisevan tärkeä strateginen asema. Komission ja Euroopan ulkosuhdehallinnon päätös vastaa tältä osin muiden kehitysyhteistyökumppaneiden, myös EU:n jäsenvaltioiden, päätöksiä.

VIII.

Talousarviorajoituksista huolimatta EU reagoi välittömästi arabikevään tapahtumiin perustamalla uuden kansalaisyhteiskuntaa koskevan välineen, jolla vahvistetaan kansalaisyhteiskunnan toimijoiden valmiuksia edistää kansallista uudistusta ja lisätä julkista vastuuvollisuutta. Vuoden 2012 lopussa tämän uuden välineen, kehitysyhteistyön rahoitusvälineen ja demokratiaa ja ihmisoikeuksia koskevan eurooppalaisen välineen nojalla myönnettyjä ja Egyptissä toimivan EU:n edustuston hallinnoimia alakohtaisia tukia oli käytössä yhteensä 17,4 miljoonaa euroa. Vastaava määrä on osoitettu myös Egyptissä toteutettavista, ihmisoikeuksiin ja demokratiaan liittyvistä kahdenvälisistä ohjelmista. Tämä osoittaa, että komissio panee ihmisoikeuksien vahvistamiselle yhtä paljon painoa riippumatta siitä, tapahtuuko se valtiollisten vai valtiosta riippumattomien kanavien kautta.

Komissio hyväksyi useita alakohtaisen talousarviotuen ohjelmia ennen tammikuussa 2011 tapahtunutta kansannousua. On korostettava, että vaikka vakuuttava ja asianmukainen julkista taloushallintoa koskeva uudistusohjelma on alakohtaisen talousarviotuen välttämätön tukikelpoisuusperuste, tällaisella tuella pyritään pääasiassa kehittämään kyseessä olevaa alaa (terveysalan ja koulutuksen alan peruspalveluja). Komissio myöntää, että edistymistä olisi voinut ja pitänyt tapahtua nopeammin. On kuitenkin pantava merkille, että kyseisen jakson aikana Egyptin viranomaiset kävivät rahoittajien kanssa ensimmäistä kertaa rakentavaa vuoropuhelua julkisesta taloushallinnosta, tukivat julkisen menokehityksen arviointia ja myöhemmin myös sopivat etenemissuunnitelmasta julkisen taloushallinnon tehostamiseksi.

Korruptiontorjuntahankkeen käynnistyminen myöhästyi, koska komissio ja Egypti eivät päässeet sopimukseen sen toteutustavasta. Komissio ja Euroopan ulkosuhdehallinto tekivät parhaansa saadakseen Egyptin viranomaiset allekirjoittamaan sopimuksen, asettamalla hankkeen poliittiseksi painopisteeksi. Vuonna 2011 tapahtuneen kansannousun ja hallinnon vaihtumisen jälkeen Euroopan unionin edustusto pyysi välittömästi lupaa varojen takaisinperintää koskevan sopimuslausekkeen lisäämiseen.

Tilanteen vaikeudesta huolimatta komissio on seurannut tiiviisti hankkeen edistymistä. Tämä vahvistettiin marraskuussa 2012 tehdyn riippumattoman tulosseurantakäynnin tuloksena (katso komission vastaus 52 huomautukseen). Tulosten osalta on huomautettava, että hanke jatkuu 20. heinäkuuta 2014 asti, joten ohjelmakausi on vasta puolivälissä. Näin ollen on liian aikaista tehdä päätelmiä aikaan saaduista tuloksista.

KOMISSIO JA EUROOPAN ULKOSUHDEHALLINNON VASTAUKSET

JOHDANTO

IX.

Tarkistus johti toimintapolitiikan uuteen linjaukseen, koska sen tuloksena alettiin painottaa eriyttämistä ja uudistaa ”enemmällä enemmän” -toimintatapaa. Tätä on jo sovellettu Egyptiin tarkasteltaessa sitä, miten kumppanuutta, uudistuksia ja osallistavaa kasvua tukevan SPRING-ohjelman (*Support for Partnership, Reforms and Inclusive Growth*) kokonaisrahoitus kohdennetaan vuosina 2012 ja 2013. Toimintapolitiikkaa vahvistetaan entisestään, kun uusi Euroopan naapuruuspolitiikan rahoitusvälinettä koskeva asetus hyväksytään.

Naisten tukeminen on ollut komission toimintasuunnitelmassa etusijalla niin politiikan kuin rahoitustuen kannalta tarkasteltuna. Useat kansalaisjärjestöille annetut tuet onkin osoitettu tälle alalle. Lisäksi joulukuussa 2012 allekirjoitettiin UN Women -järjestön kanssa sopimus neljän miljoonan euron hankkeesta, jonka tavoitteena on naisten voimaannuttaminen.

Uusi mekanismi kansalaisyhteiskunnan tukemiseksi luotiin kansannousun jälkeen. Siksi onkin liian aikaista arvioida sen saavutuksia ja lisäarvoa.

X.

Talousarviotukea koskevien uusien suuntaviivojen nojalla EU soveltaa tiukasti ehdollisuutta. Yleisiä ja erityisiä ehtoja arvioidaan perusteellisesti ennen talousarviotuen maksamista. Tukieriä vapautetaan sen mukaan, miten uudistukselle soveltuvia tavoitteita on saavutettu. Jos edistymistä ei tapahdu, maksuja ei suoriteta.

9.

Uuteen perustuslakiin ja boikotin syihin liittyviä Egyptin kansalaisten huolenaiheita on tarkasteltava huolellisesti. Presidentti Morsi antoi perustuslakiehdotuksen marraskuun 2012 lopussa. Perustuslakiluonnos hyväksyttiin ja sitä koskeva kansanäänestys järjestettiin kiireessä. Perustuslaki hyväksyttiin 25. joulukuuta pienellä enemmistöllä, mutta äänestysprosentti jäi erittäin alhaiseksi (noin 30 prosenttia). On pantava merkkeille, että presidentin perustuslakia koskevan julistuksen antamisen aikaan kaikki muut kuin islamistit olivat eronneet perustuslakia säätävästä kokouksesta. Tämä johtui siitä, että perustuslakia säätävä kokous katsottiin ”liian islamistiseksi”. Vaikka EU ja kansainvälinen yhteisö ovat kehottaneet kaikkia osapuolia vuoropuheluun, jotta Egyptin poliittisen kentän jakautumista islamisteihin ja sekulaariseseen oppositioon voitaisiin lieventää, poliittinen kahtiajako on syventynyt.

16.

Komissio on entistä voimakkaammin painottanut, että julkisen taloushallinnon parantaminen on talousarviotuen myöntämisen edellytys. Viimeisin osoitus tästä on uusi talousarviotukea koskeva lähestymistapa, jota kuvataan 1. tammikuuta 2013 voimaan tulleissa uusissa suuntaviivoissa¹.

Tukea julkiselle taloushallinnolle on myönnetty muistakin kuin alakohtaisen talousarviotuen ohjelmista, sillä komissio on julkishallinnon uudistusta ja paikallista kehitystä koskevassa ohjelmassaan osoittanut kaksi miljoonaa euroa teknistä apua julkiseen taloushallintoon (talousarvion valmisteluun).

17.

Kansalaisjärjestöille osoitetut määrärahat ovat suhteellisen pieniä, jos niitä verrataan muihin tukityyppeihin. Ne ovat kuitenkin riittäviä kohteena oleviin paikallisiin järjestöihin ja toimiin nähden.

¹ Alaviitteessä 6 esitetty kuvaus pitää paikkansa tarkistuksen kohteena olevan jakson osalta, mutta 1. tammikuuta 2013 alkaen on otettu käyttöön uudet sopimustyytit kolmen erityyppisen talousarviotuen myöntämistä varten: hyvää hallintoa ja kestävä kehitystä koskevat sopimukset, alakohtaisia uudistuksia koskevat sopimukset ja valtiorakenteiden kehittämistä koskevat sopimukset.

KOMISSIO JA EUROOPAN ULKOSUHDEHALLINNON VASTAUKSET

HUOMAUTUKSET

Ennen kansannousua saavutetut tulokset olivat vähäisiä

Komissio ja Euroopan ulkosuhdehallinto eivät ole samaa mieltä tilintarkastustuomioistuimen näkemysten kanssa ja katsovat, että vaikeuksiin nähden tavoitteet on saavutettu hyvin.

Ihmisoikeuskysymyksiä käsiteltiin puutteellisesti ennen kansannousua

Komissio ja Euroopan ulkosuhdehallinto eivät ole tilintarkastustuomioistuimen kanssa samaa mieltä siitä, miten ihmisoikeuskysymyksiä on käsitelty ennen kansannousua.

24.

Euroopan naapuruuspolitiikan toimintasuunnitelma on kunnianhimoinen asiakirja. Komission strategisen lähestymistavan mukaisesti toimintasuunnitelmaan on sisällytetty useita eri painopistealoja, jotta ohjelmakauden myöhemmässä vaiheessa suunnitelmalle voidaan määrittää tarkempia tavoitteita. Tämä johtuu seuraavista syistä:

Ensinnäkin on korostettava, että toimintasuunnitelma on EU:n ja Egyptin yhteinen asiakirja. Egyptin viranomaiset halusivat tietenkin lieventää ihmisoikeuksiin liittyviä toimintasuunnitelman osa-alueita, etenkin kansalaisoikeuksien ja poliittisten oikeuksien osalta. Neuvottelut olivat erittäin vaikeita. Koska ihmisoikeudet ovat jakamattomia, komissio katsoo, että vuoropuhelua on syytä käydä kaikista näkökohdista ja huolenaiheista. Komissio ja Euroopan ulkosuhdehallinto pitävät merkittävänä saavutuksena, että ihmisoikeuskysymyksiä tarkastellaan toimintasuunnitelmassa niin laajasti. Tämä on mahdollistanut ihmisoikeuksiin keskittyvän alakomitean perustamisen. Kyseinen alakomitea on korvaamaton foorumi keskusteluille asioista, joita ei ennen toimintasuunnitelman laatimista voitu käsitellä asianmukaisesti. Toimintasuunnitelman ansiosta on myös voitu käynnistää kahdenvälisiä yhteistyöohjelmia ihmisoikeuksien ja hallintotavan alalla.

25.

Komissio ja Euroopan ulkosuhdehallinto pitävät merkittävänä saavutuksena laajuutta, jossa ihmisoikeuskysymyksiä tarkastellaan toimintasuunnitelmassa.

Pääasiallinen ihmisoikeusalan hanke epäonnistui pitkälti

Komissio ja Euroopan ulkosuhdehallinto eivät ole tilintarkastustuomioistuimen kanssa samaa mieltä kyseisestä ihmisoikeusalan hankkeesta.

Komissio ja Euroopan ulkosuhdehallinto katsovat, että kyseessä oli tärkeä hanke, jonka toteuttaminen oli haasteellista.

26.

Komissio ja Euroopan ulkosuhdehallinto haluavat korostaa, että ihmisoikeuksien ja demokratian valitseminen painopistealaksi oli jo sinällään saavutus. Tässä yhteydessä on mainittava, että komissio neuvotteli ensimmäisen EU:n ja Egyptin välisen kahdenvälisen ihmisoikeusohjelman jo vuonna 2005. Kyseiselle ohjelmalle osoitettiin määrärahoja viisi miljoonaa euroa.

28.

Ohjelman neljän osa-alueen yhdentämiseksi toteutettiin erityisiä toimia perustamalla ohjelman hallinnointiyksikkö, joka vastasi osa-alueiden välisestä sisäisestä koordinoinnista. Aiemmista hankkeista saatua oppia ei voitu ottaa huomioon uudessa ohjelmassa, koska ohjelmaa suunniteltaessa vanhat hankkeet olivat edelleen käynnissä ja tuottivat tuloksia. Toisin sanoen oli liian aikaista ottaa opiksi niistä.

Ohjelman täytäntöönpanokumppaneiksi valitut organisaatiot (lapsi- ja äitiysasioiden kansallinen neuvosto, kansallinen ihmisoikeusneuvosto, kansallinen naisasiainneuvosto ja Egyptin ympäristövirasto) vastasivat kyseisistä asioista hankkeen suunnittelu- vaiheessa. Ne ovat edelleen keskeisiä julkisia organisaatioita ja jatkavat toimintaansa. Kuten kaikkien Egyptin ministeriöiden ja elinten, myös kyseisten organisaatioiden piti sopeutua suuriin poliittisiin muutoksiin, joita valtiossa tapahtui Mubarakin hallinnon kaaduttua. Tämä olisi ollut tarpeen missä tahansa maailman kolkassa, jossa muutokset tapahtuvat näinkin nopeasti. Näitä julkisia elimiä tuettiin kansainvälisestä yhteistyöstä vastaavan ministeriön allekirjoittaman rahoitus sopimuksen nojalla. Komissio ja Euroopan ulkosuhdehallinto katsovatkin, että Egyptin hallitus antoi täyden hyväksyntänsä ja tukensa tälle aloitteelle riippumatta siitä, miten kyseiset elimet mahdollisesti liittyivät edellisen presidentin puolisoon. Kansallinen naisasiainneuvosto ja lapsi- ja äitiysasioiden kansallinen neuvosto suoriutuivat tehtävistään hyvin ja tekivät naisten oikeuksien puolesta erittäin myönteistä työtä, minkä myös EU ja muut rahoittajat tuolloin totesivat.

KOMISSIO JA EUROOPAN ULKOSUHDEHALLINNON VASTAUKSET

29. a)

Komissio teki ankarasti töitä mahdollistaakseen sen, että Egyptin viranomaiset allekirjoittivat rahoitus sopimuksen ajoissa. Tämä johti siihen, että Egyptin viranomaiset sitoutuivat käsittelemään ihmisoikeuskysymyksiä EU:n kanssa, mikä jo sinällään on merkittävä saavutus.

29. b)

Suurin viive ohjelman täytäntöönpanossa johtui 1) ehdotuspyyntöjä koskevasta osiosta ja 2) YK:n kehitysohjelman (UNDP) kanssa tehdystä rahoitus sopimuksesta, jolla ihmisoikeustilanne korkeakouluissa otettiin mukaan ohjelmaan. Kaikki sopimukset saatiin lopulta allekirjoitettua sopimustentien määräaikaan (23. joulukuuta 2012) mennessä huolimatta näihin kysymyksiin (ihmisoikeudet korkeakouluissa ja naisten oikeudet) liittyvistä vaikeista olosuhteista, poliittisen tilanteen arvaamattomuudesta kansannousun jälkeen ja hallintoon tehdyistä lukuisista muutoksista etenkin korkeakoulutuksesta vastaavassa ministeriössä.

29. c)

Komissio ja Euroopan ulkosuhdehallinto eivät katso, että kansalaisjärjestöjen toimintavalmiuksien edistämistä koskeneen osa-alueen peruminen olisi ollut suuri takaisku ohjelmalle. Pitämällä tiukasti kiinni vähemmistöihin liittyvästä kannastaan komissio ja Euroopan ulkosuhdehallinto ottivat huomioon vähemmistöihin liittyvän poliittisen ulottuvuuden ja 23. lokakuuta 2011 annetut Eurooppa-neuvoston päätelmät, joissa todetaan, että *"Eurooppa-neuvosto on huolissaan viime aikojen traagisista yhteenotoista Egyptissä ja korostaa, että on tärkeää edistää ja suojella uskonnon tai vakaumuksen vapautta, mukaan lukien uskonnolliset vähemmistöt, jokaisen demokraattisen yhteiskunnan olennaisena osana"*.

Vaikka komissio ja Euroopan ulkosuhdehallinto tiedostavat, että päätös vähemmistöjä koskevan alkuperäisen sanamuodon säilyttämisestä viivästytti ohjelmaa, päätöksen ansiosta voitiin suunnitella uudelleen ehdotuspyyntöosio, jonka nojalla voitiin rahoittaa UN Women -järjestön kanssa uutta naisten oikeuksia koskevaa hanketta, jossa tärkeänä painopistealana on naisiin kohdistuva väkivalta. Kyseinen naisia koskeva hanke on poliittisesti erittäin ajankohtainen Egyptin nykyisessä tilanteessa. Koska naisten oikeudet Egyptissä ovat heikentyneet nopeasti ja oli vaara ihmisoikeuksiin liittyvään tukeen varattujen määrärahojen menettämisestä, komissio ja Euroopan ulkosuhdehallinto osoittivat hyvää poliittista harkintaa päättäessään yksiselitteisesti varojen siirtämisestä ajankohtaiselle, YK:n johdolla toteutettavalle naisille koskevalle toimelle.

30.

Ihmisoikeuksia koskevan rakentavan vuoropuhelun kehittäminen Egyptin viranomaisten kanssa oli erityisen haastavaa komission vuonna 2008 tekemää päätöstä seuraavalla jaksolla.

Egyptin viranomaiset veloitettiin ohjelmassa jatkamaan ihmisoikeusasioista käytävää vuoropuhelua komission kanssa ja toteuttamaan konkreettisia toimia ihmisoikeuksien alalla. Hankkeen päättäminen olisi sopinut Egyptin hallitukselle, koska se olisi välttänyt tiettyjen ihmisoikeustoimien täytäntöönpanon. EU:n osallistaminen ja keskustelu näistä asioista on auttanut pitämään ihmisoikeudet vuoropuhelun asialistan kärjessä.

Ohjelmaa on jatkettu joulukuuhun 2015 asti. Siksi on liian aikaista tehdä johtopäätöksiä tuloksista, koska tavoitteiden saavuttamiseen on vielä aikaa. Vaikka vain muutama tavoite on saavutettu tähän mennessä, niiden merkitys on hyvä panna merkille, sillä tavoitteet on saavutettu erittäin hankalissa olosuhteissa, joissa ihmisoikeustilanne heikkenee edelleen.

31.

Erilaisia kansalaisyhteiskuntaa tukevia välineitä on käytetty toisiaan täydentävästi, jotta kunnianhimoiset poliittiset ja ihmisoikeuksiin liittyvät tavoitteet voidaan saavuttaa Egyptissä.

32.

Kansalaisjärjestöille alakohtaisista budjettikohdista annettua tukea ei voida verrata perinteisiin kahdenvälisiin ohjelmiin, kun esimerkiksi tuetaan uudistuksia. Tämä johtuu toisaalta tuettavien organisaatioiden ja toimien luonteesta ja toisaalta demokratiaa ja ihmisoikeuksia koskevan eurooppalaisen välineen sekä kehitysyhteistyön rahoitusvälineen alaisten, valtiosta riippumattomia toimijoita koskevien välineiden toisiaan täydentävästä luonteesta.

KOMISSIO JA EUROOPAN ULKOSUHDEHALLINNON VASTAUKSET

33.

Komissio on todennut jo vuoden 2012 alussa, että kartoitus on tarpeen. Kartoitus toteutettaneen vuoden 2013 aikana.

Kartoitus on hyödyllinen keino saada yleiskuva aktiivisista kansalaisyhteiskunnan toimijoista eri aloilla. Se ei kuitenkaan ole ainoa apuväline suuntaviivojen laatimisessa ehdotuspyyntöjä varten, koska sillä ei saada yksityiskohtaista tietoa erilaisten organisaatioiden hallinnosta tai hyödyntämisvalmiuksista. Tietoja voidaan kerätä tehokkaammin hyödyntämällä edustuston kokemusta², sillä edustusto hallinnoi yli 40:ää kansalaisjärjestöjen kanssa tehtyä tukisopimusta.

34.

Keskimääräistä aikaa ei ole säännelty millään aiemmin voimassa olleen varainhoitoasetuksen tietyllä säännöksellä. Joka tapauksessa aika oli voimassa olleessa varainhoitoasetuksessa asetettujen määräaikojen mukainen ja lyhyempi kuin uudessa, vuoden 2013 varainhoitoasetuksessa säädetty lyhennetty määräaika (yhdeksän kuukautta lopullisen ehdotuksen jättämisestä sopimuksen tekemiseen).

Ehdotuspyyntömenettelyn kesto ei riipu sopimuksen kestosta tai arvosta. Komissio katsoo, että tarkastellun sopimusotoksen keskimääräinen arvo (150 000 euroa) ei ole liian alhainen eikä kesto (kaksi vuotta) ole liian lyhyt. Ehdotuspyyntömenettelyn ansiosta hakemuksia voidaan tarkastella perusteellisesti. Menettely myös antaa kohtuulliset vakuudet tuensaajien valmiuksista hallinnoida varoja tehokkaasti. Kaikki nämä tarkastukset tehdään sen varmistamiseksi, että julkisia varoja on hoidettu moitteettomasti.

36.

Hankkeet ovat odotetusti parantaneet hallintotapaa pääasiassa paikallisella tasolla, sillä tuensaajat ovat usein tällä tasolla toimivia pieniä organisaatioita. Kehitysyhteistyön rahoitusvälineellä ja demokratiaa ja ihmisoikeuksia koskevalla eurooppalaisella välineellä tuetaan ja edistetään juuri tämäntyyppistä työtä. On tärkeää panna merkille, että nämä pienet pilottihankkeet voivat olla symbolisesti ja poliittisesti erittäin tärkeitä. Esimerkiksi yhdessä demokratiaa ja ihmisoikeuksia koskevasta eurooppalaisesta välineestä rahoitetussa hankkeessa seurattiin Khaled Saidin kidustapausta ja annettiin sille näkyvyyttä, mikä lopulta käynnisti kansannousun Mubarakin hallintoa vastaan.

² Kokemuksen perusteella vaikuttaa edelleen siltä, että tuen enimmäismäärän on – etenkin paikallisten organisaatioiden osalta – oltava alle 300 000 euroa, jotta yleisesti heikkoja sisäisiä hallintointijärjestelmiä ei kuormiteta liikaa. Osarahoituksen määrän osalta edustusto on pyrkinyt mahdollisimman tehokkaasti vähimmäistämään egyptiläisiin organisaatioihin sovellettavia osarahoitusvaatimuksia asiaan sovellettavien säännösten mukaisesti (vuosien 2011 ja 2012 ehdotuspyynnöissä EU:n osarahoituksen osuus oli 95 prosenttia). Edustusto on tarkoituksella säilyttänyt laajan valikoiman painopistealoja ja mahdollisimman joustavia rahoitusvaatimuksia ehdotusten määrän enimmäistämiseksi ja tyyppien monipuolistamiseksi niin, että ne kattavat useita erilaisia ihmisoikeuksiin liittyviä haasteita Egyptissä. Kaikki sidosryhmät ovat toistuvasti korostaneet, että ehdotuksilla on katettava mahdollisimman monia kysymyksiä.

Ihmisoikeuksista ja demokratiasta on käyty vuoropuhelua, mutta varsinainen toiminta on jäänyt vähiin

Komissio ja Euroopan ulkosuhdehallinto ovat toimineet hyvin aktiivisesti, mutta vuoropuhelu ihmisoikeuksista ja demokratiasta on ollut haastavaa.

38.

Komissio ja Euroopan ulkosuhdehallinto vahvistavat, että vuosina 2008–2010 EU:n toimijat ottivat ihmisoikeuksia käsittelevässä alakomiteassa enenevissä määrin esille kriittisiä kysymyksiä.

Komissio ja Euroopan ulkosuhdehallinto haluavat painottaa uudelleen, että marraskuussa 2010 annettu epävirallinen etenemissuunnitelma on ollut tärkeässä asemassa edistettäessä EU:n ja Egyptin välisiä suhteita. Tämä epävirallinen etenemissuunnitelma sisältää toimintasuunnitelmasta otettuja poliittisia, yhteiskunnallisia, taloudellisia ja muihin asioihin liittyviä tavoitteita niin, että Egyptille on asetettu konkreettisia tavoitteita, joihin se voi pyrkiä. Vasta näiden tavoitteiden saavuttamisen jälkeen EU voi käynnistää neuvottelut EU:n ja Egyptin välisten suhteiden mahdollisesta ”tehostamisesta” tai syventämisestä, mitä Egypti on alun perin pyytänyt vuonna 2008 ja mille EU on antanut tukensa vuonna 2009. Tärkeimpänä arviointiperusteena on kuitenkin toimintasuunnitelman noudattaminen.

39.

Itse asiassa komissio ja Euroopan ulkosuhdehallinto pystyivät seuraamaan toimien toteuttamista. Konkreettisia toimia tarkasteltiin kokouksissa. Tämä koskee myös tarjousta, jonka perusteella EU:n asiantuntemusta käytetään Egyptin neuvomiseen valtioista riippumattomiin järjestöihin sovellettavan lainsäädännön osalta. Toimen toteuttamatta jättäminen ei johtunut siitä, että komissio ja Euroopan ulkosuhdehallinto eivät olisi vaatineet toimen toteuttamista, vaan ennemminkin kyse oli siitä, että Egyptin viranomaiset eivät tahtoneet toteuttaa tointa eivätkä sitoutuneet sen toteuttamiseen.

Esimerkkinä komission ja Euroopan ulkosuhdehallinnon jatkuvasta pyrkimyksestä tarjota etenkin valtioista riippumattomiin järjestöihin sovellettavaan lainsäädäntöön liittyvää teknistä apua voidaan mainita, että komissio ja Euroopan ulkosuhdehallinto antoivat maaliskuussa 2013 teknistä apua tällä hetkellä käsiteltävänä olevaa, valtioista riippumattomiin järjestöihin sovellettavaa lainsäädäntöä varten.

40.

Komission ja Euroopan ulkosuhdehallinnon laatimiin kumppanimaita koskeviin ENP:n edistymiskertomuksiin alettiin vasta vuonna 2011 sisällyttää maakohtaisia toimintakohtia, joita on myös tarkoitettu seurata tulevana vuosina.

KOMISSIO JA EUROOPAN ULKOSUHDEHALLINNON VASTAUKSET

41.

Komission ja Euroopan ulkosuhdehallinnon on pohdittava hyvin tarkkaan päätöksiä tuen keskeyttämisestä tai vähentämisestä. Tällaisten päätösten kielteinen vaikutus on suhteutettava sen merkitykseen, että ihmisoikeusasioissa on edistytty vain vähän tai ei lainkaan. Koska Egypti ei valtiona ole riippuvainen tuesta ja koska se suhtautuu kielteisesti ulkomaisten painostukseen, komissio on katsonut, että poliittisen vuoropuhelun vahvistaminen Egyptin kanssa on tässä yhteydessä vaikuttavampi toimintatapa.

Komissio ei ole ainoa taho, joka on päättänyt jatkaa yhteistyötä Egyptin kanssa haastavasta poliittisesta ja ihmisoikeustilanteesta huolimatta – samanlaisen päätöksen ovat tehneet myös muut rahoittajat, kuten EU:n jäsenvaltiot.

Julkistalouden hallinnoinnin uudistussuunnitelma puuttuu

EU:n ja Egyptin välisessä toimintasuunnitelmassa tuodaan esille – joskaan ei yksityiskohtaisesti – joukko julkisen taloushallinnon uudistuksen painopistealoja (katso 42 kohta). Komissio ja Euroopan ulkosuhdehallinto katsovat, että tarkastuksen kohteena olleella jaksolla on saatu aikaan merkittävää kehitystä.

42.

Toimintasuunnitelma on asiakirja, josta on sovittu yhdessä pitkien ja vaikeiden neuvottelujen päätteeksi. Se, että EU on saanut sisällytettyä suunnitelmaan useita keskeisiä EU:n painopistealoja, on jo sinällään saavutus. Egyptiin liittyy lukuisia ongelmia, joita on käsiteltävä tavalla tai toisella.

Komissio ja Euroopan ulkosuhdehallinto haluavat myös kiinnittää huomiota 38 kohdassa tarkoitettuun epäviralliseen etenemissuunnitelmaan, jossa esimerkiksi määritetään yksityiskohtaisia julkisen taloushallinnon painopistealoja ja tiettyjä tavoitteita.

Tässä yhteydessä on pantava merkeille, että julkiselle taloushallinnolle annettu entistä suurempi painoarvo kuvaa hyvin sitä tunnustettua tosiasiaa, että poliittisten tavoitteiden sekä rahoitus- ja teknisen yhteistyön on vastattava toisiaan. Kun ensimmäisestä toimintasuunnitelmasta käytiin neuvotteluja, tärkeimmiksi nostettiin näkökohdat, jotka olivat muita selvemmin luonteeltaan poliittisia. Vaikka teknisemmät näkökohdat, kuten julkinen taloushallinto, ovat yhtä tärkeitä, neuvottelujen aikana katsottiin, että niitä voitaisiin käsitellä kattavammin EU:n ja Egyptin välisen yhteistyöohjelman yhteydessä.

43.

Vaikka vakuuttava ja asianmukainen julkisen taloushallinnon uudistusohjelma on alakohtaisen talousarviotuen välttämätön tukikelpoisuusperuste, alakohtaisella talousarviotuella pyritään pääasiassa kehittämään kyseistä alaa (terveysalan ja koulutuksen alan peruspalveluja). Kyseisen jakson aikana Egyptin viranomaiset alkoivat ensi kertaa kiinnittää huomiota ongelmaan, kävivät rahoittajien kanssa rakentavaa vuoropuhelua julkisesta taloushallinnosta, tukivat julkisen menokehityksen arviointia ja myöhemmin myös sopivat etenemissuunnitelmasta julkisen taloushallinnon tehostamiseksi.

Komissio ja Euroopan ulkosuhdehallinto ovat poliittisessa vuoropuhelussaan toistuvasti korostaneet tarvetta asianmukaiseen julkisen taloushallinnon uudistussuunnitelmaan ja toteuttaneet toimia, joilla Egyptin viranomaisia autetaan tällä alalla, myös toteuttaneet ensimmäisen julkisen menokehityksen arvioinnin.

44.

Komissio ja Euroopan ulkosuhdehallinto tunnustavat, että Egyptin viranomaisten nopeampi edistyminen julkisessa taloushallinnossa olisi ollut suotavaa.

Komissio ja Euroopan ulkosuhdehallinto ovat seuranneet julkisen menokehityksen arvioinnin tuloksia mahdollisimman kattavasti, etenkin ottaen huomioon vähäiset hyödyntämisvalmiudet ja valtiovarainministeriön vähäisen halukkuuden toimien toteuttamiseen. Komissio ja Euroopan ulkosuhdehallinto ovat laatineet ensimmäisen teknisen avun ohjelman, jossa keskitytään talousarvion valmisteluun. Ohjelmasta on sovittu Egyptin viranomaisten kanssa joulukuussa 2011, ja sitä koordinoidaan sellaisten muiden rahoittajien kanssa, jotka pyrkivät korjaamaan muita Egyptin julkisen taloushallinnon uudistamiseen liittyvän järjestelmän puutteita. Muut rahoittajat ovat pitäneet järjestelmää suurena menestyksenä.

45.

Korruption vastaisen strategian laatiminen käynnistettiin syyskuussa 2012 (ensimmäinen seminaari) ja laatiminen etenee suunnitelmien mukaisesti. Oikeusministeriön ihmisoikeuksista vastaava yksikkö osallistuu tiiviisti tähän työhön.

KOMISSIO JA EUROOPAN ULKOSUHDEHALLINNON VASTAUKSET

Julkistalouden hallinnoinnin keskeisiin puutteisiin ei ole kohdistettu toimia

Komissio ja Euroopan ulkosuhdehallinto ovat tarkastelleet useita julkiseen taloushallintoon liittyviä puutteita, mutta niiden korjaaminen on edistynyt odotettua hitaammin.

46. a)

Kansannousua edeltävinä vuosina valtiovarainministeriö vakuutteli, että sisäisen tarkastuksen toiminto on tarpeen ottaa käyttöön. Se kuitenkin torjui kaiken konkreettisen teknisen avun, jota komissio ja Euroopan ulkosuhdehallinto lopulta ryhtyivät antamaan vuoden 2013 alussa OECD:n huipputason asiantuntijoiden avustuksella.

46. b)

Egyptin kirjanpitoyksiköiden liittäminen yhteen tiliin perustuvan valtionkassajärjestelmään on vaiheittainen prosessi, jossa edetään Egyptin uudistusvalmiuksien ja -halukkuuden mukaisesti. Yhteen tiliin perustuvaa valtionkassajärjestelmää koskevan uudistustavoitteen ansiosta prosessia on voitu jatkaa aiempaan tahtiin.

Koska ehtoa ei ole vielä täytetty, vain yksi neljästä suunnitellusta kiinteästä tukierästä on maksettu tähän mennessä.

46. c)

Valtion varainhoidon tietojärjestelmän täytäntöönpano on vaiheittainen prosessi, jossa edetään Egyptin uudistusvalmiuksien ja -halukkuuden mukaisesti. Ala on määritetty yhdeksi EU:n tuen painopistealaksi seuraavalla ohjelmakaudella (2014–2015), mutta sitä ei ole vielä hyväksytty virallisesti.

46. d)

Hankkeiden laajentaminen viivästyi toimielimiin liittyvän ja poliittisen epävakauden sekä talousarviorajoitusten takia. EU:n tukea kuitenkin jatketaan, koska Egyptin viranomaiset vahvistivat äskettäin uudelleen sitoutuvansa jatkamaan laajentamista.

47.

Koska Egyptin hallitus ei ole erikseen pyytänyt erityistä julkiseen taloushallintoon liittyvää alakohtaista tukiohjelmää, sitä ei ole laadittu. Komissio ja Euroopan ulkosuhdehallinto ovat mahdollisuuksien mukaisesti keskittyneet alakohtaisten tukiohjelmien yhteydessä julkisen taloushallinnon keskeisiin painopistealoihin, joista on voitu sopia Egyptin hallituksen kanssa. Avoimuuden merkitys on tunnustettu. Nykyaikaista lähestymistapaa budjettitukeen koskevassa vuonna 2011 annetussa tiedonannossa tukikelpoisuusehtoja on täydennetty neljännellä ehdolla: "Talousarvion seurattavuus ja valvonta". Talousarvion kattavuutta arvioidaan julkisen menokehityksen arvioinnissa (täytäntöönpanoindikaattorit PI-6 ja PI-7) sekä komission riskinhallintakehyksessä (kysymys 4.1)³.

47. a)

Katso myös vastaus 47 kohtaan.

47. b)

Komissio ja Euroopan ulkosuhdehallinto ovat tarkastelleet niin sanottuihin erikoisrahastoihin liittyvää kysymystä yhteen tiliin perustuvan valtionkassajärjestelmän perustamisen ja sen soveltamisalan asteittaisen laajentamisen yhteydessä. Erikoisrahastoista tulee jatkossa marginaalisia valtiovarainhoidon valvonnan takia. Valvontaa toteutetaan, kun kaikki julkisen sektorin elinten pankkitilit on liitetty yhteen tiliin perustuvaan valtionkassajärjestelmään. Komissio ja Euroopan ulkosuhdehallinto ovat puuttuneet tähän asiaan alakohtaisen talousarviotuen ohjelmilla. Esimerkiksi terveyden alan alakohtaiseen talousarviotukeen on sisällytetty uudistusindikaattori, jolla seurataan talousarvion keskitettyjen valvontajärjestelmien laajentamista useisiin ministeriöihin. Tämä liittyy tilien kattavampaan valvontaan. Myös energia- ja vesialojen käynnissä oleviin alakohtaisen talousarviotuen toimiin, joita ei tarkastella tässä kertomuksessa, on sisällytetty uudistusindikaattoreita, jotka liittyvät varainhoidon avoimuuteen ja vastuuvollisuuteen laajemmissa julkisen sektorin elimissä.

Katso myös vastaus 47 kohtaan ja 47 kohdan a) alakohtaan.

³ EFA:n indikaattorit: PI-6: Talousarviota koskeviin asiakirjoihin sisällytettyjen tietojen kattavuus; PI-7: Raportoimattomien hallituksen toimien laajuus. Riskinhallintakehyks – 4.1 Talousarvion kattavuus, mikä kattaa kyseiset kaksi julkisen menokehityksen arvioinnin indikaattoria. On myös pantava merkille, että sisäisen hallinnan uutena tärkeänä tekijänä on talousarviotuesta vastaava ohjauskomitea, jota johtaa kehitys- ja yhteistyöstä vastaavan pääosaston pääjohtaja ja jonka hallintotason toimijoiksi on valittu edustajia kehitys- ja yhteistyöstä vastaavasta pääosastosta, Euroopan ulkosuhdehallinnosta ja talous- ja rahoitusasioiden pääosastosta. Komitea on ollut toiminnassa vuoden 2012 puolesta välistä lähtien. Sillä vahvistetaan jatkuvaa ohjausta, tehostetaan poliittista ja toimintatapoihin kohdistuvaa valvontaa ja varmistetaan EU:n talousarviotukeen liittyvien toimien yhdenmukaisuus.

KOMISSIION JA EUROOPAN ULKOSUHDEHALLINNON VASTAUKSET

47. c)

Kansannousun perusteella on annettu uusi perustuslaki, johon on sisällytetty säännöksiä ja tehty tarkastusalan keskusjärjestön henkilöstöön muutoksia, joiden katsotaan luovan korvaamattomia mahdollisuuksia avoimuuden ja uudistusten osalta.

48.

Komissio on tinkimättömästi soveltanut talousarviotukea koskevia suuntaviivoja, joissa annetaan – etenkin dynaamisen lähestymistavan osalta – yksiselitteiset perusteet sille, miten politiikan aiempaa ja nykyistä suorituskyyä voidaan arvioida uudistukseen liittyvien sitoumusten avulla, kuitenkin niin, että tapauskohtaiset mukautukset ovat sallittuja. Egyptin poliittisessa erityistilanteessa jo hidaskin julkisen taloushallinnon uudistusten täytäntöönpanotahti voidaan katsoa edistykseksi.

49.

Komissio pyrkii tulevaisuudessa talousarviotuen toimituksessa tekemään yhteistyötä muiden rahoittajien kanssa ja luomaan näin tarvittavia kannusteita, joilla vaikutetaan uudistuksiin.

50.

Alakohtaisen talousarviotuen ohjelmiin sisällytetyt teknisen avun määrärahat varataan useimmissa valtioissa kohteena olevan alan tuensaajille, ei julkisen taloushallinnon uudistukseen. Valtiovainministeriön vastustuksesta huolimatta komissio ja Euroopan ulkosuhdehallinto ovat onnistuneesti kehittäneet Egyptissä ensimmäisen teknisen avun hankkeen (rahoitussopimus on tehty joulukuussa 2011), jossa keskitytään talousarvion laatimismenettelyn kehittämiseen.

Komissio ja Euroopan ulkosuhdehallinto tunnustavat, että alakohtaisen talousarviotuen yhteydessä ei ole myönnetty rahoitusta, jonka avulla kansalaisjärjestöt voisivat kehittää asemaansa kansallisen talousarvion seurannassa. Toisaalta se ei tuolloin ollut pakollista, vaan katsottiin vain esimerkiksi hyvästä käytännöstä, jonka toteuttaminen osoittautui tässä tapauksessa hankalaksi. Poliittinen tilanne ei todellakaan tue sellaisten kansalaisjärjestöjen perustamista, joilla olisi riittävät valmiudet tällä alalla.

Korruption vastainen toiminta on edennyt nihkeästi

Korruption torjunnassa on edistytävä tehokkaammin.

51.

Egyptin alakohtaisen talousarviotuen ohjelmien uudistuksille asetetut tavoitteet perustuvat alakohtaisiin uudistusohjelmiin tuensaajan kanssa sovitulla tavalla. Egyptin hallitus ei ole hyväksynyt tai ehdottanut korruptioon liittyviä uudistustavoitteita julkisen taloushallinnon uudistuksen yhteydessä. Korruption torjunnasta on kuitenkin tullut tärkeä osa-alue kansannousun jälkeen. Korruption torjunnan (merkittävä) sisällyttäminen alakohtaisen talousarviotuen välineeseen kuormittaisi välinettä kuitenkin liikaa. Alakohtaisen talousarviotuen täytäntöönpanoon mahdollisesti liittyvää petosten tai korruption torjuntaa säännellään ohjelmia koskevien rahoitussopimusten yleisten ehtojen 14 ja 18 artiklassa.

52.

Korruption torjuntaan kohdistuva hanke käynnistettiin myöhässä. Tämä johtui siitä, että komissio ja Egypti eivät päässeet sopimukseen täytäntöönpanomenetelmästä, koska komissio vaati, että hankkeen hallinnoinnista vastaisi korruption vastaisen Yhdistyneiden kansakuntien yleissopimuksen (UNCAC) täytäntöönpanosta vastaava UNODC. Komissio teki parhaansa, jotta Egyptin viranomaiset allekirjoittaisivat sopimuksen ja hanke voitaisiin nimetä poliittiseksi painopisteeksi aikana, jolloin korruptio oli merkittävä ongelma eikä yksikään muista rahoittajista pystynyt ratkaisemaan asiaa kahdenvälisesti hallituksen kanssa. Vuonna 2011 tapahtuneen kansannousun ja hallinnon vaihtumisen jälkeen komissio pyysi välittömästi lupaa varojen takaisinperintää koskevan sopimuslausekkeen lisäämiseen.

Hanke käynnistettiin elokuussa 2011. UNODC ei kuitenkaan voinut toteuttaa kaikkia toimia kokonaan vakavan poliittisen kriisin takia. Epävarmuus jatkui presidentti Morsin valintaan asti. Kyseisenä aikana hanke ei saanut tukea siirtymäkauden viranomaisilta, minkä takia sen täytäntöönpano hidastui.

KOMISSIO JA EUROOPAN ULKOSUHDEHALLINNON VASTAUKSET

Komissio ei hyödyntänyt riittävästi Euroopan naapuruuspolitiikan yhteistyöpuitteita julkistalouden hallinnointiin ja korruptioon puuttumista silmällä pitäen

Komissio ja Euroopan ulkosuhdehallinto eivät ole samaa mieltä tilintarkastustuomioistuimen näkemyksestä siitä, miten Euroopan naapuruuspolitiikan yhteistyöpuitteita on hyödynnetty julkiseen taloushallintoon ja korruptioon puuttumiseksi.

Komissio ja Euroopan ulkosuhdehallinto ovat kohdanneet Egyptin viranomaisten taholta jatkuvaa vastustusta, kun julkiseen taloushallintoon ja korruptioon on puututtu enenevässä määrin Euroopan naapuruuspolitiikan yhteistyöpuitteiden nojalla.

53.

EU:n edustusto on useaan otteeseen ehdottanut, että julkiseen taloushallintoon liittyviä kysymyksiä olisi mahdollisuuksien mukaan sisällytettävä talousalan epävirallisen vuoropuhelun asialistalle. On kuitenkin pantava merkkeille, että kaikista epävirallisen vuoropuhelun asialistan kohdista sovitaan yhteisesti.

Assosiaatiokomiteassa käsitellään teknisiä näkökohtia, joista on keskusteltu vuoden aikana. Jos Egyptin viranomaiset olisivat hyväksyneet julkisen taloushallinnon talousalan epävirallisessa vuoropuhelussa, asia olisi varmasti otettu esille myös assosiaatiokomitean tasolla.

54.

Korruption torjunta on julkisen taloushallinnon keskeinen tekijä. Koska toimintasuunnitelmassa on tarkasteltu julkista taloushallintoa, sillä on edistetty asiasta käytävää poliittista vuoropuhelua ja korruptioon puuttumista yhteistyöaloitteissa. Korruption torjunnasta on tullut kansannousun jälkeen ensisijainen kansallinen painopisteala. Komissio ja Euroopan ulkosuhdehallinto suunnittelevat yhdistetyn tukikehyksen yhteydessä aloitteita, joilla tuetaan Egyptin korruptiontorjuntaohjelmia.

55.

Euroopan naapuruuspolitiikkaa koskevissa edistymiskertomuksissa seurataan edistymistä toimintasuunnitelmassa määritetyillä aloilla. Koska julkista taloushallintoa koskevia näkökohtia ei käsitellä kattavasti toimintasuunnitelmassa, niitä ei myöskään käsitellä kattavasti Euroopan naapuruuspolitiikkaa koskevissa edistymiskertomuksissa.

56.

Katso vastaukset 53 ja 54 kohtaan.

Komissio on seurannut tiiviisti hankkeen edistymistä. EU:n edustusto ja UNODC ovat hankkeen käynnistämisestä lähtien pitäneet säännöllisesti yhteyttä ja järjestäneet hankkeisiin liittyvien erityistoimien (työpajat, seminaarit jne.) lisäksi vähintään yhden kokouksen kuukaudessa. Edustusto valvoo näitä erityistoimia tiiviisti. Molemmat osapuolet ovat jo pidettyjen kokousten perusteella esittäneet pyyntöjä ja huomautuksia sen varmistamiseksi, että hankkeen toteuttaminen jatkuu tilanteen vaikeudesta huolimatta. Koska poliittinen tilanne on sittemmin kehittynyt myönteiseen suuntaan, ohjauskomitean kokouksia järjestetään nykyisin entistä säännöllisemmin. Myös kokouksiin aiempaa säännöllisemmin osallistuvat tahot uskaltautuvat nyt keskustella arkaluonteisista kysymyksistä avoimemmin.

Marraskuussa 2012 tehdyn riippumaton tarkastuskäynnin tulokset eivät tue tilintarkastustuomioistuimen näkemystä hankkeesta eivätkä varsinkaan sen seurannan riittämättömyydestä.

Tarkastuskäynnistä laaditussa selvityksessä (Vaikuttavuus ja täytäntöönpano tähän asti – s. 2) todetaan seuraavaa: *”Panoksia on toteutettu oikea-aikaisesti ja suunniteltujen kustannusten mukaisesti. UNODC hallinnoi panoksia avoimesti ja vastuullisesti, käyttäen niitä kustannustehokkaasti ja valvoo niitä säännöllisesti. Kaikki osapuolet ymmärtävät sopimusmenettelyt. Hallinnoinnissa sovelletaan oikeuskehystä ja toimintasuunnitelmaa. Hankkeessa on sopeuduttu hyvin nykyiseen poliittiseen siirtymäkauteen. Toimia toteutetaan aikataulun mukaisesti; joidenkin toimien toteuttamista siirretään vuoteen 2013, mutta tämä ei kuitenkaan vaikuta kielteisesti niiden toteuttamiseen. Hankkeen määrärahojen käyttöaste on odotettua alhaisempi, mutta vuonna 2013 päästäneen tavoitteisiin. Hankkeelle on perustettu kansallisten asiantuntijoiden koordinointi- ja ohjauskomitea, jonka jäsenet edustavat UNODC:tä, hallinnollisesta kehittämisestä vastaavaa ministeriötä, oikeusministeriötä, sisäasiainministeriötä ja ulkoministeriötä. Hankkeen valvonnasta vastaavat UNODC ja EU:n edustustosta nimetty hankepäällikkö. Hanke on riittävän joustava; hankkeessa seurataan tuensaajien todellisia tarpeita, ja seminaareja ja koulutusta mukautetaan niiden mukaisesti. (...) Yhteydenpito sidosryhmien, sopimusosapuolen ja EU:n edustustosta nimetyn hankepäällikön välillä on erittäin hyvää.”*

Tulosten osalta voidaan todeta, että hanke jatkuu 20. heinäkuuta 2014 asti. Täytäntöönpanokausi on näin ollen vasta puolivälissä. On liian aikaista tehdä päätelmiä tuloksista, sillä vielä on aikaa tavoitteiden saavuttamiseksi.

KOMISSIO JA EUROOPAN ULKOSUHDEHALLINNON VASTAUKSET

Kansannousu johti vain vähäisiin muutoksiin

Komissio ja Euroopan ulkosuhdehallinto katsovat, että kansannousun perusteella tehtiin merkittäviä muutoksia, esimerkiksi tarkistettiin Euroopan naapuruuspolitiikkaa, nimitettiin kaksi EU:n erityisedustajaa, lisättiin välineitä kansalaisjärjestöjen tukemiseksi ja perustettiin Egyptistä vastaava työryhmä.

59. a)

Komissio teetti vuonna 2009 laajan selvityksen *Evaluation of European Commission's Support with Egypt – Country level Evaluation*, jossa arvioitiin Egyptille annetun komission tuen vaikutusta valtion tasolla. Vuodet 1998–2008 kattava selvitys esiteltiin vuonna 2010, ja se otettiin huomioon Euroopan naapuruuspolitiikan tarkistuksen yhteydessä.

60.

Kun komissio päätti tarkistaa vuodeksi 2011 suunniteltua yhteistyötä kansannousun jälkeen, päätöksentekoprosessi (monimutkainen menettely, joka yleensä kestää jopa vuoden) oli jo loppusuoralla, eivätkä silloista radikaalimmat muutokset olisi olleet mahdollisia. Ohjelmakaudella 2011–2013 suurimmat muutokset maaohjelmaan tehtiin vuosina 2012–2013.

61.

Komission avustusohjelmilleen tekemä tarkistus osoitti, että lähikohtana olevat painopistealat ovat olennaisia ja että ohjelmat vastaavat vallankumouksen tuloksena syntyneitä tarpeita. Katso myös vastaus 60 kohtaan.

Naisten ja vähemmistöjen oikeuksiin on kiinnitetty vain vähän huomiota

Komissio ja Euroopan ulkosuhdehallinto korostavat, että naisten ja vähemmistöjen oikeuksiin on kiinnitetty erityistä huomiota koko tarkastelujakson ajan. Toimille on annettu poliittisesti ja rahoituskellisesti entistä suurempi painoarvo kansannousun jälkeen.

63.

Ulkoministereille osoitetussa, 3. helmikuuta 2013 päivättyssä yhteisessä kirjeessään korkea edustaja ja komission varapuheenjohtaja Ashton sekä komissaari Füle toteavat, että Euroopan naapuruuspolitiikan tarkistusta koskevan tiedonannon mukaisesti kumppaneiden edistymistä demokratisoinnissa arvioidaan seuraavissa asioissa tapahtuneen edistymisen perusteella:

- o muiden ihmisoikeuksien kunnioittaminen (kuolemanrangaistuksen lakkauttaminen, uskonnonvapaus, syrjimättömyys sukupuolen tai seksuaalisen suuntautumisen perusteella, vähemmistöjen syrjimättömyys, lapsen oikeudet sekä koulutuksen ja ihmisarvoa alentavien rangaistusten kieltäminen).

Lisäksi Ashtonin ja Fülen mukaan ”erityistä huomiota kiinnitetään naisten oikeuksiin, mikä kuvastaa sitä merkittävää asemaa, joka naisilla on jälleen kerran ollut etelän äskettäisissä tapahtumissa”.

Molempia tekijöitä arvioidaan erikseen SPRING-ohjelman määrärahoja osoitettaessa. Määrärahoja osoitetaan valtioille, jotka ovat osoittaneet edistyneensä politiikkaan ja demokratisointiin liittyvien uudistusten toteuttamisessa.

63. a)

Egyptissä toimiva edustusto on seurannut kehitystä tiiviisti ja korostanut vähemmistöjen oikeuksien merkitystä esimerkiksi Euroopan naapuruuspolitiikkaa koskevassa kertomuksessa ja 28. helmikuuta 2013 pidetyssä viimeisimmässä assosiaatiokomitean kokouksessa.

63. b)

Vuonna 2011 vaaleilla valittu kansalliskokous on käsitellyt naisten oikeuksia, mutta virallista ehdotusta laiksi ei ole vielä esitetty. Naisten oikeuksia koskeva lainsäädäntökehys on edelleen voimassa muuttumattomana. Komissio ja Euroopan ulkosuhdehallinto seuraavat tilannetta valppaasti ja korostavat naisten oikeuksien merkitystä kaikissa korkean tason tapahtumissa, kuten viimeksi 28. helmikuuta 2013 pidetyssä assosiaatiokomitean kokouksessa.

64.

Komissio on toteuttanut asianmukaisia kohdennettuja toimia aloilla, jotka tilintarkastustuomioistuimella on määrittänyt erityisen riskialttiiksi: naisten oikeudet on sisällytetty järjestelmällisesti kaikkiin paikallisiin ehdotuspyyntöihin; Egyptin hallituksen pyyntöön siitä, että vähemmistöjen oikeudet sisällytettäisiin poikkeuksellisesti ehdotuspyyntöihin vain lisäarvoa tuovana tekijänä, ei ole hyväksytty; naisten oikeuksien edistämiseksi YK Naiset -järjestön avulla on luotu uusi hanke ja määrärahoja on osoitettu uudelleen niin, että kansalaisjärjestöille on osoitettu neljä miljoonaa euroa kahdenvälisen ihmisoikeusalan ohjelman nojalla.

KOMISSIO JA EUROOPAN ULKOSUHDEHALLINNON VASTAUKSET

Uuden kansalaisjärjestöille tarkoitetun tuen vaikutus on toistaiseksi jäänyt vähäiseksi

Uusi kansalaisjärjestöille tarkoitettu tuki otettiin käyttöön syyskuussa 2011. Onkin liian aikaista tehdä päätelmiä sen vaikutuksesta.

66.

Eurooppalainen demokratia rahasto perustettiin vuoden 2012 lopussa. Useat EU:n jäsenvaltiot ovat antaneet rahoitusta sen toimintabudjettiin.

Eurooppalainen demokratia rahasto ei ole komission tai Euroopan ulkosuhdehallinnon hallinnoima EU:n väline. Tämän takia toimien myöhäinen käynnistäminen ei ole komission ja Euroopan ulkosuhdehallinnon syytä.

67.

Egyptille on osoitettu kaudella 2012–2013 eniten yhteisen strategiakehyksen määrärahoja eteläisen naapurisuuspolitiikan soveltamisalaa kuuluvalla alueella (Egyptille on osoitettu 2 100 000 euroa kaikista eteläisen naapurisuuspolitiikan soveltamisalaa kuuluville valtioille varatuista 22 000 000 eurosta). Lisäksi on pantava merkille, että Egyptissä valtiosta riippumattomien toimijoiden teemaohjelman paikalliset ehdotuspyynnöt koskevat myös yhteisen strategiakehyksen määrärahoja ja kyseisen teemaohjelman ehdotuspyynnöt käynnistetään samaan aikaan kuin demokratiaa ja ihmisoikeuksia koskevan eurooppalaisen välineen paikalliset ehdotuspyynnöt. Näin ollen ei ole vaaraa siihen, että välineet olisivat päällekkäisiä, koska varoja käsitellään yhtenä kokonaisuutena, josta niitä myönnetään eri alakohtaisiin toimiin.

68.

Komissio ja Euroopan ulkosuhdehallinto seuraavat tiiviisti valtiosta riippumattomia järjestöjä koskevaan uuteen lakiehdotukseen liittyvää tilannetta. EU toisti 28. helmikuuta 2013 pöytäkirjassa EU:n ja Egyptin välisen assosiaatiokomitean kokouksessa huolensa muun muassa kokoontumisvapaudesta Egyptissä. EU korosti painokkaasti, että kansalaisjärjestöille on taattava suotuisa toimintaympäristö, ja kehotti hyväksymään kansainvälisten normien mukaisen, valtiosta riippumattomia järjestöjä koskevan uuden lain, jolla helpotetaan rekisteröintimenettelyjä ja rajoitetaan Egyptin hallituksen harkintavaltaa hyväksyä tai hylätä rekisteröintipyyntöjä. Komission ja Euroopan ulkosuhdehallinnon sinnikkyys ansioista oikeusministeri suostui lopulta ottamaan vastaan EU:n vertaisryhmien antamaa neuvontaa valtiosta riippumattomia järjestöjä koskevaa lakiehdotusta varten, jotta laki voidaan laatia kansainvälisten normien mukaisesti. Tätä teknistä apua tarjottiin vuoden 2013 maaliskuun puolessa välissä.

70.

Talousarviotukea annetaan nykyisin seuraavien kolmen sopimustyyppin nojalla: hyvää hallintoa ja kehitystä koskevat sopimukset, alakohtaisia uudistuksia koskevat sopimukset ja valtiorakenteiden kehittämistä koskevat sopimukset.

Hyvää hallintoa ja kehitystä koskevien sopimusten ennakkoehdotona on etenkin Lissabonin sopimuksessa säädettyjen perusarvojen eli ihmisoikeuksien, demokratian ja oikeusvaltion periaatteiden kunnioittaminen. Yleisesti katsotaan, että tällaisilla sopimuksilla viestitään valtion yleisten poliittisten ja hallintotapaan liittyvien toimintatapojen hyväksymisestä.

Jos olosuhteet ovat sellaiset, että hyvää hallintoa ja kehitystä koskevaa sopimusta ei voida tehdä, vastapuolen kanssa voidaan tehdä alakohtaisia uudistuksia koskeva sopimus, joka perustuu arviointiin, jossa perusarvokysymykset suhteutetaan vaatimukseen kansalaisten suojelemisesta ja palvelemisesta. Jos valtion tilanne on epävakaa tai valtio on siirtymävaiheessa, sen kanssa voidaan tehdä valtiorakenteiden kehittämistä koskevia sopimuksia. Näitä sopimuksia varten arvioidaan toimien toteuttamatta jättämisen vaikutusta suhteessa perusarvokysymyksiin.

Komissio soveltaa ehtoja tiukasti. Seuraavia tukieräiä myönnetään sen perusteella, miten uudistuksen tavoitteet on saavutettu. Jos edistymistä ei tapahdu, maksuja ei suoriteta.

71.

Tarkistettujen budjettisuuntaviivojen vaikutus käynnissä oleviin talousarviotukiohjelmiin on nähtävissä seuraavan erän maksamista edeltävien arviointien yhteydessä.

KOMISSIO JA EUROOPAN ULKOSUHDEHALLINNON VASTAUKSET

PÄÄTELMÄT

72.

Komissio ja Euroopan ulkosuhdehallinto ovat vallitsevissa olosuhteissa voineet hallita EU:n tukea vaikuttavasti ja kehittää Egyptin hallintotapaa mahdollisuuksien mukaan. Olosuhteet Mubarakin autoritaarisen hallintokauden aikana olivat jo sinällään erittäin haastavat. Mahdollisuudet merkitykselliseen ja kattavaan vuoropuheluun ja yhteistyöhön kaikissa ihmisoikeuskysymyksissä olivat erittäin vähäiset.

Tarkastelujakson poliittisen tilanteen analyysi osoittaa selvästi, että tammikuun 2011 tapahtumien jälkeen päätöksenteko hallitustasolla on hidastunut tai jopa pysähtynyt täysin. Myös kansalaisyhteiskunnan ja laajemmin ihmisoikeuksien vastustus on lisääntynyt. Ongelmana ei ole selvitä pelkästään ”vaikeista olosuhteista”, vaan on selvittävä tilanteesta, joka poikkeaa täysin tarkasteltavana olevien hankkeiden suunnittelu- ja käynnistysvaiheen tilanteesta. Poliittisen epävakauden pitkittymisen ja hallituksen puutteellisen sitoutumisen takia hallintotapaan liittyviä asiakokonaisuuksia on voitu arvioida vain osittain. Lopulliset tulokset ovat nähtävissä vasta myöhemmin, etenkin kun otetaan huomioon olosuhteet, jotka eivät kannusta edistykseen ja joiden kehittymistä on edelleen vaikea ennustaa. Päätös siitä, että ihmisoikeushankkeet pidetään käynnissä ja niitä voidaan uudistaa, on ollut poliittisesti erittäin perusteltu.

73.

Toimintasuunnitelmaan on sisällytetty suuri määrä ihmisoikeus- ja demokratiakysymyksiä, mikä on seurausta Egyptin viranomaisen kanssa käytyjen neuvottelujen kestosta ja vaikeudesta. Se, että komissio ja Euroopan ulkosuhdehallinto saivat sisällytettyä suunnitelmaan useita keskeisiä ihmisoikeus- ja demokratiakysymyksiä, on jo sinällään saavutus. Lukuisiin ihmisoikeusongelmiin on puututtava – riippumatta siitä, liittyvätkö ne sosioekonomisiin oikeuksiin, kansalaisoikeuksiin vai poliittisiin oikeuksiin.

Komissio ja Euroopan ulkosuhdehallinto haluavat jälleen kerran kiinnittää huomiota edellä mainittuun epäviralliseen etenemissuunnitelmaan, jonka perusoikeuksia koskevissa I ja II osassa asetetaan tiettyjä tavoitteita.

74.

Tuki, jota komissio ja Euroopan ulkosuhdehallinto ovat antaneet etenkin talousarviotukena, on antanut mahdollisuuden julkisten peruspalvelujen (terveydenhuolto, koulutus jne.) tarjoamiseen ja laajentamiseen niin, että ne koskevat myös köyhimpiä ja heikoimmassa asemassa olevia väestöryhmiä. EU:n tuen keskeyttäminen olisi vaikuttanut kielteisesti näihin väestöryhmiin ja hidastanut kipeästi kaivattujen uudistusten toteuttamista. Maksuja on suoritettu sovittujen uudistusten edistymisen ja alojen todellisen tuloksellisuuden perusteella.

Kansalaisjärjestöille osoitettujen varojen osalta komissio ja Euroopan ulkosuhdehallinto ovat talousarviorajoituksista huolimatta reagoineet välittömästi arabikevään tapahtumiin perustamalla uuden kansalaisyhteiskuntaa koskevan välineen, jolla vahvistetaan kansalaisyhteiskunnan toimijoiden valmiuksia edistää kansallista uudistusta ja lisätä julkista vastuuvälineen käyttöä. Tälle uudelle välineelle on osoitettu lähes 70 miljoonan euron määrärahat. Välineen kohderyhmänä ovat kaikki Euroopan naapurisuuspolitiikan valtiot, ja sillä täydennetään muita kansalaisyhteiskuntaa tukevia aloitteita, kuten demokratiaa ja ihmisoikeuksia koskevan eurooppalaisen välineen ja valtiosta riippumattomien toimijoiden teemaohjelman alaisten paikallisviranomaisia koskevien välineiden aloitteita.

Vuoden 2012 lopussa kehitysyhteistyön rahoitusvälineen, demokratiaa ja ihmisoikeuksia koskevan eurooppalaisen välineen ja eurooppalaisen naapuruuden ja kumppanuuden välineen alaisen kansalaisyhteiskuntaa koskevan tukivälineen ohjelmien nojalla myönnettyjä ja Egyptissä toimivan EU:n edustuston hallinnoimia alakohtaisia tukia oli käytössä yhteensä 17,4 miljoonaa euroa.

75.

Edistymiskertomuksessa on annettu realistinen kuva Egyptin julkista taloushallintoa koskevista uudistustoimista. Niiden laajuus noudattelee taloushallinnon uudistamiselle toimintasuunnitelmassa annettua painoarvoa.

76.

Alakohtaisen talousarviotuen (tai alakohtaisia uudistuksia koskevan sopimuksen) tärkeimpänä tavoitteena on tukea aloihin liittyviä uudistuksia. Sitä ei ole tarkoitettu pelkästään julkisen taloushallinnon tukemiseen (paitsi jos kyseessä on nimenomaan julkista taloushallintoa koskeva alakohtainen uudistussopimus).

Alakohtaisen talousarviotuen yhteydessä on myös lisätty muutamia tavoitteita, joilla pyritään puuttumaan hallituksen kanssa sovittuihin, julkiseen taloushallintoon liittyviin painopistealoihin.

KOMISSIO JA EUROOPAN ULKOSUHDEHALLINNON VASTAUKSET

Julkisen taloushallinnon uudistusten asianmukainen toteuttaminen on yksi talousarviotuen toimien neljästä tukikelpoisuusperusteesta mutta ei sen ehto. Komissio on seurannut tiiviisti Egyptin toteuttamia julkiseen taloushallintoon liittyviä uudistustoimia ja esittänyt niistä tasapainoisen arvion julkista taloushallintoa koskevista vuotuisista edistymiskertomuksissaan.

Kyseisen jakson aikana Egyptin viranomaiset alkoivat ensimmäistä kertaa kiinnittää huomiota ongelmaan. Ne kävivät rahoittajien kanssa rakentavaa vuoropuhelua julkisesta taloushallinnosta, tukivat julkisen menokehityksen arviointia ja myöhemmin myös hyväksyivät etenemissuunnitelman julkisen taloushallinnon tehostamiseksi.

77.

Korruption torjuntaan kohdistuva hanke käynnistettiin myöhässä. Tämä johtui siitä, että komissio ja Egypti eivät päässeet sopimukseen täytäntöönpanomenetelmästä. Komissio teki parhaansa, jotta Egyptin viranomaiset allekirjoittaisivat sopimuksen ja hanke voitaisiin nimetä poliittiseksi painopisteeksi aikana, jolloin korruptio oli merkittävä ongelma eikä yksikään muista rahoittajista pystynyt ratkaisemaan asiaa kahdenvälisesti hallituksen kanssa. Vuonna 2011 tapahtuneen kansannousun ja hallinnon vaihtumisen jälkeen komissio pyysi välittömästi lupaa varojen takaisinperintää koskevan sopimuslausekkeen lisäämiseen.

Hanke käynnistettiin elokuussa 2011, mutta kaikkia toimia ei voitu toteuttaa kokonaan vakavan poliittisen kriisin takia. Epävarmuus jatkui presidentti Morsin valintaan asti. Kyseisenä aikana hanke ei saanut tukea siirtymäkauden viranomaisilta, minkä takia sen täytäntöönpano hidastui.

Komissio on seurannut tiiviisti hankkeen edistymistä. EU:n edustusto ja UNODC ovat hankkeen käynnistämisestä lähtien pitäneet säännöllisesti yhteyttä ja järjestäneet hankkeisiin liittyvien erityistoimien (työpajat, seminaarit jne.) lisäksi vähintään yhden kokouksen kuukaudessa. Edustusto valvoo näitä erityistoimia tiiviisti. Molemmat osapuolet ovat jo pidettyjen kokousten perusteella esittäneet pyyntöjä ja huomautuksia sen varmistamiseksi, että hankkeen toteuttaminen jatkuu tilanteen vaikeudesta huolimatta. Koska poliittinen tilanne on sittemmin kehittynyt myönteiseen suuntaan, ohjauskomitean kokouksia järjestetään nykyisin entistä säännöllisemmin. Myös kokouksiin aiempaa säännöllisemmin osallistuvat tahot uskaltautuvat nyt keskustella arkaluonteisista kysymyksistä avoimemmin.

Marraskuussa 2012 tehdyn riippumattoman tarkastuskäynnin tulokset eivät tue tilintarkastustuomioistuimen näkemystä hankkeesta eivätkä varsinkaan sen seurannan riittämättömyydestä.

Tulosten osalta voidaan todeta, että hanke jatkuu 20. heinäkuuta 2014 asti. Täytäntöönpanokausi on siten vasta puolivälissä. On liian aikaista tehdä päätelmiä tuloksista, sillä vielä on aikaa tavoitteiden saavuttamiseksi.

78.

Komissio ja Euroopan ulkosuhdehallinto seuraavat tiiviisti vähemmistöihin ja naisten oikeuksiin liittyviä asioita ja korostavat Egyptin viranomaisille säännöllisesti niiden merkitystä. Näin on tehty esimerkiksi Euroopan naapuruuspolitiikan vuoden 2012 edistymiskertomuksessa ja viimeksi 28. helmikuuta 2013 pidetyssä assosiaatiokomitean kokouksessa. Naisten oikeudet on sisällytetty järjestelmällisesti kaikkiin paikallisiin ehdotuspyyntöihin. Egyptin hallitus on puolestaan aina torjunut vähemmistöky-symyksen sisällyttämisen ehdotuspyyntöihin. Joulukuussa 2012 perustettiin myös uusi, neljän miljoonan euron hanke naisten oikeuksien edistämiseksi UN Women -järjestön avulla.

Kansalaisyhteiskuntaa koskevasta tukivälineestä ei ole vielä saatu tuloksia, koska hankkeita ollaan vasta käynnistämässä. Komissio ja Euroopan ulkosuhdehallinto tukevat eurooppalaista demokratia-arahastoa taloudellisesti, mutta eivät vastaa sen hallinnoinnista.

79.

Egyptissä ei ole käynnistetty uusia talousarviotuen toimia sen jälkeen, kun komissio antoi uudet suuntaviivat. Uusia suuntaviivoja noudatetaan tiukasti kaikissa tulevista talousarviotuen toiminna.

KOMISSIO JA EUROOPAN ULKOSUHDEHALLINNON VASTAUKSET

SUOSITUKSET

80. a)

Suosituksista noudatetaan jo.

Täytäntöönpano on tapahtunut osana uutta Euroopan naapurisuuspolitiikkaa, jossa ihmisoikeudet ja demokratia otetaan järjestelmällisesti huomioon. Lähestymistapaa noudatetaan myös uudessa EU:n ja Egyptin välisessä Euroopan naapurisuuspolitiikan alaisessa toimintasuunnitelmassa, johon sisällytetään asianmukaisia tavoitteita.

Näistä kysymyksistä käydään keskustelua esimerkiksi suunniteltaessa uutta valtionrakenteiden kehittämistä koskevaa sopimusta vuoden 2013 vuotuisen toimintasuunnitelman nojalla. Sopimukseen sisällytetään demokraattista hallintotapaa koskevia indikaattoreita.

80. b)

Suosituksista noudatetaan jo.

Komissio ja Euroopan ulkosuhdehallinto tarkistavat säännöllisesti budjettikohtia ja määrärahoja etenkin uusien tietojen, tarkistusten ja arviointien perusteella ja osoittavat varoja uudelleen, jos ja kun se on tarpeen.

Komissio ja Euroopan ulkosuhdehallinto seuraavat tiiviisti Egyptin poliittisen tilanteen kehittymistä etenkin ihmisoikeuksien ja demokratian alalla. Ne pyrkivät varmistamaan, että kyseisen valtion ohjelma on mahdollisimman tasapainoinen ja että erilaisille välineille osoitetaan riittävästi määrärahoja tulevaa yhteistyötä varten.

80. c)

Suosituksista noudatetaan jo. Komissio ja Euroopan ulkosuhdehallinto pyrkivät edelleen välttämään erilaisten välineiden päällekkäisyyden.

80. d)

Suosituksista noudatetaan jo. Uusi varainhoitoasetus, joka tuli voimaan 1. tammikuuta 2013, sisältää säännöksiä, joiden nojalla avustuksia voidaan myöntää joustavammin ja ennakoivammin. Siinä säädetään esimerkiksi vähäisiin avustuksiin sovellettavista keveämmistä menettelyistä, mahdollisuudesta käyttää yksinkertaisempia kustannusten korvausmenettelyjä (esim. kertakorvaukset), muutoksista avustusten välittämiseen alemmille tasoille (korkeampi kynnysarvo / toimen tarkoitus) ja lyhennetystä määräajasta. Sillä myös lyhennetään lopullisen ehdotuksen jättämisen ja sopimuksen tekemisen välistä aikaa yhdeksään kuukauteen. Tämä kunnianhimoinen tavoite on jo täytetty Egyptin osalta (8,5 kuukautta).

80. e)

Komissio ja Euroopan ulkosuhdehallinto hyväksyvät tämän suosituksen. Euroopan naapurisuuspolitiikan uudella toimintatavalla korostetaan, että jos jokin maa haluaa vahvistaa kumpanuuttaan EU:n kanssa, sen on vahvistettava demokratiaansa ja sitouduttava perusarvoihin. Toimielinten neuvoteltavana oleva uusi Euroopan naapurisuuspolitiikan rahoitusväline antaa entistä enemmän mahdollisuuksia noudattaa kannustimiin perustuvaa lähestymistapaa, jota komissio aikoo soveltaa tinkimättä.

81. a)

Komissio ja Euroopan ulkosuhdehallinto ovat samaa mieltä suosituksesta, jonka mukaan näitä osa-alueita on painotettava enemmän uudesta toimintasuunnitelmasta käytävissä neuvotteluissa. On kuitenkin pantava merkille, että toimintasuunnitelma laaditaan Egyptin hallituksen kanssa käytävien neuvotte- lujen perusteella, joten sille on saatava molempien osapuolien hyväksyntä.

Yhteistyön osalta on jo päätetty, että korruption torjunnan – myös julkisen taloushallinnon – tukeminen on keskeinen painopiste kaudella 2014–2015.

81. b)

Komissio ja Euroopan ulkosuhdehallinto eivät ole samaa mieltä tästä suosituksesta. Komissio ja Euroopan ulkosuhdehallinto kuitenkin ehdottavat myös jatkossa tarpeen mukaan julkista taloushallintoa koskevien kysymysten sisällyttämistä talousalan epäviralliseen vuoropuheluun.

81. c)

Komissio ja Euroopan ulkosuhdehallinto hyväksyvät tämän suosituksen ja ovat sitoutuneet mukauttamaan julkiselle taloushallinnolle annettavaa tukea Kansainvälisen valuuttarahaston toimintasuunnitelman mukaisesti.

82.

Komissio ja Euroopan ulkosuhdehallinto varmistavat, että Egyptissä toteutettavat tulevat talousarviotuen toimet vastaavat uuden lähestymistavan ja talousarviotuen uusien suuntaviivojen säännöksiä, neljä tarkistettua tukikelpoisuusehtoa mukaan luettuina.

Euroopan tilintarkastustuomioistuin

Erityiskertomus nro 4/2013

Hallintotapaan liittyvä yhteistyö EU:n ja Egyptin välillä

Luxemburg: Euroopan unionin julkaisutoimisto

2013 – 52 s. – 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-9241-229-6

doi:10.2865/81346

MISTÄ EU:N JULKAISUJA SAA?

Maksuttomat julkaisut:

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

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

Maksulliset julkaisut:

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

Maksulliset tilaukset:

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

EGYPTI LUKEUTUU EUROOPPALAISEN NAAPURUUDEN JA KUMPPANUUDEN VÄLINEEN (ENPI) KESKEISIIN EDUNSAAJIIN.

KERTOMUKSESSA ARVIOIDAAN, OVATKO EUROOPAN KOMISSIO JA EUROOPAN ULKOSUHDEHALLINTO HALLINNOINEET VAIKUTTAVASTI EU:N TUKEA, JONKA TAVOITTEENA OLI PARANTAA EGYPTIN HALLINTOTAPAA ENNEN VUONNA 2011 TAPAHTUNUTTA KANSANNOUSUA JA SEN JÄLKEEN. KERTOMUS KESKITTYY KESKEISIIN HALLINNONALOIHIN: IHMISOIKEUKSIIN JA DEMOKRATIAAN SEKÄ JULKISTALouden HALLINNOINTIIN JA KORRUPTION TORJUNTAAN.

KERTOMUKSESSA TODETAAN, ETTÄ KOMISSIO JA EUROOPAN ULKOSUHDEHALLINTO EIVÄT KAIKEN KAIKKIAAN OLE KYENNEET HALLINNOIMAAN VAIKUTTAVASTI EGYPTIN HALLINTOTAVAN PARANTAMISEEN TARKOITETTUA EU-TUKEA. TÄMÄ JOHTUU OSITTAIN EGYPTISSÄ VALLINNEISTA VAIKEISTA OLOSUHTEISTA, MUTTA TOISAALTA MYÖS PUUTTEISTA TAVASSA, JOLLA EUROOPAN ULKOSUHDEHALLINTO JA KOMISSIO OVAT HALLINNOINEET YHTEISTYÖTÄÄN EGYPTIN KANSSA.



EUROOPAN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN

