



Brüssel, 3.10.2012
COM(2012) 586 final

KOMISJONI TEATIS EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE

**ELi LÄHENEMISVIIS VASTUPANUVÕIMELE:
ÕPPETUNNID TOIDUKRIISIDEST**

KOMISJONI TEATIS EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE

ELi LÄHENEMISVIIS VASTUPANUVÕIMELE: ÕPPETUNNID TOIDUKRIISIDEST

1. VAJADUS TEGELEDA PÜSIVA HAAVATAVUSEGA

Hiljutised korduvad toidukriisid Saheli ja Aafrika Sarve piirkonnas, kus üle 30 miljoni inimese kannatavad nälja all, on tõstnud esile vajaduse töötada välja pikaajaline ja süsteemne lähenemisviis haavatavate riikide ja elanikkonnarühmade vastupanuvõime suurendamiseks.

Majandusvapustuste mõju, suurenevad ja kõikuvad toiduhinnad, demograafiline surve, kliimamuutus, kõrbestumine, keskkonna kahjustumine, surve loodusvaradele, sobimatud maaomandisüsteemid ja ebapiisavad investeeringud põllumajandusse on paljudes kohtades üle maailma suurendanud eelkõige loodusõnnetuste tekkimise ohtu. Need globaalsed suundumused on endaga kaasa toonud loodusõnnetuste ja kriiside arvu suurenemise ja muutnud nende tagajärjed senisest laastavamaks. Kõige vaesemad majapidamised on kõige haavatavamad ning paljudel juhtudel kaasneb haavatavus poliitilise ebastabiilsuse ja konfliktidega. Kuigi teatavaid edusamme on saavutatud, ei ole toiduga kindlustamatuse probleemi suudetud lahendada, sest 1 miljard inimest kannatab ikka veel nälja all. Probleem on eriti terav põuapiirkondades, kus enamik elanikkonnast sõltub otse põllumajandusest ja karjakasvatusest.

EL on maailma üks suurimatest päästeabi andjatest inimestele, kes on sattunud eri kriiside mõjuvaldkonda. Viimastel aastatel on vajadus sellise abi järele tunduvalt suurenenud, ületades kaugelt olemasolevaid ressursse. Selline abi on elulise tähtsusega, kuid see on eeskätt ette nähtud hädaolukorras toimetulekuks. Abile lisaks tuleks toetada ohustatud elanikkonda, et ta saaks paremini ohtudele vastu seista, nendega toime tulla ja kohaneda korduvate etteaimamatute sündmuste ja pikaajalise survega.

Vastupanuvõime suurendamine on pikaajaline protsess, mis peaks kindlasti olema kaasatud riigi poliitikasse ja kavandamisse. See on arenguprotsessi osa – tõeliselt säästva arengu puhul tuleb tegeleda korduvate kriiside algpõhjustega, mitte ainult nende tagajärgedega. Haavatavate elanikkonnarühmadega tehtaval tööil nende vastupanuvõime suurendamiseks on samuti oluline osa vaesuse vähendamisel, mis on ELi arengupoliitika peamine eesmärk, nagu EL on ka kinnitanud oma muutuste kavas¹.

Vastupanuvõime lähenemisviisid peaksid toetama eri poliitikaid, eriti toiduga kindlustatuse,² kliimamuutustega kohanemise³ ja suurõnnetuste ohu vähendamise poliitikat⁴. Sellega seoses on EL kõige haavatavamates riikides pidevalt toetanud kriiside ennetamist ja nendeks valmisolekut ja leidnud, et suurõnnetuste ohu vähendamine ja kliimamuutustega kohanemine tuleks eelkõige integreerida nii arengukoostöösse kui ka humanitaarabi andmisesse.

¹ KOM(2011) 637, nagu see kiideti heaks 14. mail 2012 nõukogu järeldeustega.

² KOM(2010) 127 (lõplik).

³ KOM(2009) 147 (lõplik). Valge raamat - Kliimamuutustega kohanemine: Euroopa tegevusraamistik.

⁴ Arengumaades katastroofiohu vähendamise toetamist käsitlev ELi strateegia, KOM(2009) 84, 23.2.2009. ELi meetmed ebakindlates olukordades – säästvat arengut, stabiilsust ja rahu edendavad meetmed keerulises keskkonnas, KOM(2007) 643, 25.10.2007.

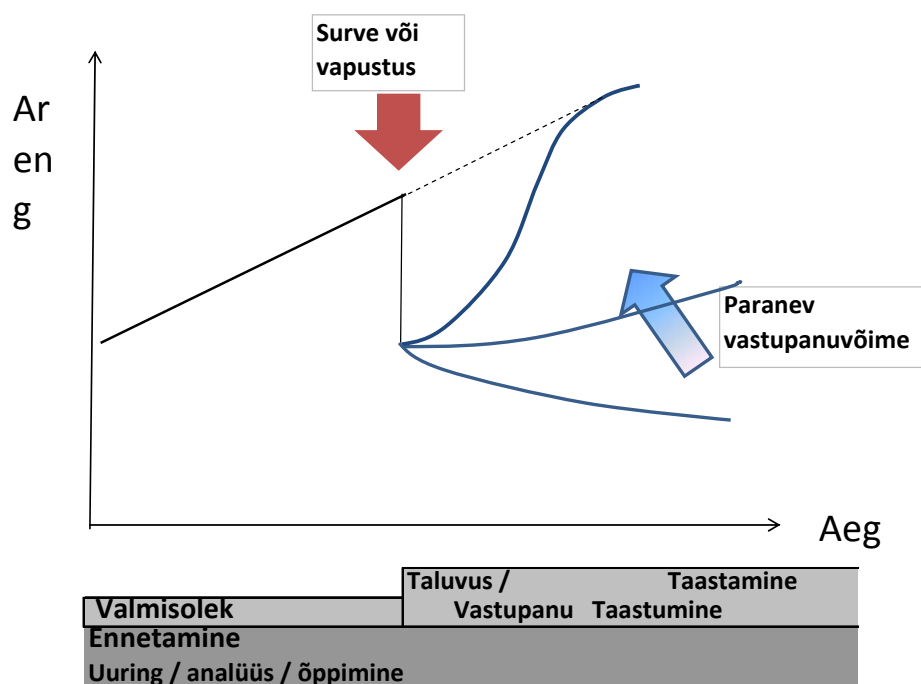
Investeeringud vastupanuvõimesse on kulutõhusad. Asjaosalistele on parem, kui tegeletakse korduvate kriiside algpõhjustega; lisaks on see ka tunduvalt odavam, kui tegeleda vaid kriiside tagajärgedega. Olukorras, kus maailma on tabanud majandus- ja eelarvelangus, satuvad nii partnerriikide kui ka abiandjate eelarved suurema surve alla ning neil tuleb üha rohkem tõendada, et nad kasutavad kättesaadavaid vahendeid maksimaalse mõju saavutamiseks.

Vastuseks Aafrika laialdastele toidukriisidele tegi komisjon hiljuti kaks algatust: Aafrika sarve vastupanuvõime toetamine (SHARE)⁵ ja Saheli vastupanuvõime algatuse partnerlus (AGIR)⁶. Nende algatustega luuakse uus lähenemisviis haavatavate elanikkonnarühmade vastupanuvõime suurendamiseks.

Teatise eesmärk on kasutada nimetatud kogemusi haavatavuse vähendamiseks antava ELi toetuse tõhustamiseks katastroofialdistes arengumaades, seades keskseks eesmärgiks vastupanuvõime.

Samuti püütakse teatisega edendada rahvusvahelist arutelu toiduga kindlustatuse ja vastupanuvõime parandamise teemal laiemalt, eriti G8, G20, maailma toiduga kindlustatuse komitee, toitumise parandamise algatuse (SUN), Rio konventsiooni⁷ läbirääkimiste ja Aafrika Sarve ülemaailmse liidu raames.

2. VASTUPANUVÕIME JA SELLE SUURENDAMINE



Kohandatud Montpellier' rühma dokumendist "Growth with Resilience: Opportunities in African Agriculture", märts 2012

⁵ Komisjoni talituste töödokument SEC(2012)102, 11. aprill 2012.

⁶ Alliance globale pour l'Initiative Résilience (Sahel) – <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/12/613&format=HTML&aged=0&language=EN&>

⁷ ÜRO kliimamuutuste raamkonventsioon, ÜRO bioloogilise mitmekesisuse konventsioon ja kõrbestumise vastu võitlemise ÜRO konventsioon.

Vastupanuvõime on üksikisiku, majapidamise, kogukonna, riigi või piirkonna võime vastu seista survele või vapustusele, sellega kiiresti kohaneda ja sellest taastuda.

Vastupanuvõime mõistel on kaks tahku: sisemine tugevus, mis võimaldab üksusel – üksikisikul, majapidamisel, kogukonnal või suuremal struktuuril – tulla paremini toime surve ja vapustuse talumisega ning tema võime võimalikult kiiresti tagajärgedest üle saada.

Seega saab vastupanuvõimet suurendada (ja haavatavust vähendada) kas üksuse tugevdamise või tagajärgede leevendamise kaudu või siis mõlema kaudu korraga. Selleks on vaja **mitmekülgset strateegiat** ja laialdasi süsteeme, mille eesmärk oleks vähendada kriisi arvukaid riske ja parandada samal ajal toimetuleku- ja kohanemismehhanismide kiirust kohalikul, riiklikul ja piirkondlikul tasandil. **Vastupanuvõime tugevdamine** on lüli, mis ühendab omavahel humanitaar- ja arenguabi andmist.

Vastupanuvõime suurendamiseks on vaja **pikaajalist lähenemisviisi**, mis leevendaks kriiside tekkimise põhjusi ja suurendaks suutlikkust, et paremini toime tulla tulevase ebakindluse ja muutustega.

3. EUROOPA LIIDU KOGEMUSED VASTUPANUVÕIME JA AAFRIKA TOIDUKRIISIDE VALDKONNAS

Sahara-taguse Aafrika vaeseimate majapidamiste, kogukondade ja riikide suutlikkus taastuda kliimamuutuse pikaajalisest mõjust, eriti sagedastest ja intensiivsetest põudadest ja samuti majanduskriisidest ja sisekonfliktidest, on olnud juba pikka aega madal. EL on andnud seoses Aafrika toidukriisidega juba palju aastaid humanitaar- ja arenguabi. Seda arvesse võttes seatakse ELi muutuste kavas prioriteediks koostöö säästva põllumajanduse valdkonnas, sealhulgas ökosüsteemiteenuste toimimise ning toidu- ja toitumisalase kindlustatuse tagamine ELi tulevase pikaajalise arenguabi raames.

Võttes arvesse vastupanuvõime suurendamist, ei peaks põllumajandusvaldkonnale antav toetus ning sellega seotud riiklik ja piirkondlik poliitika, sealhulgas maakasutust reguleeriv poliitika, parandama mitte ainult toodangut, vaid tagama ka toiduainete turgude parema toimimise ja abi andmise haavatavatele rühmadele ja kodanikuühiskonnale.

Selles valguses on EL juba asunud välja töötama ja rakendama innovaatilisi lahendusi Aafrika Sarve ja Saheli piirkonna kriisidele. Need võivad osutada väärtuslikeks õppetundideks, kuidas koostada süsteemset ja pikaajalist lähenemisviisi kannatada saanud elanikkonnarühmade vastupanuvõime suurendamiseks. Eriti tähtis on tunnustada naiste rolli kriiside tagajärjel kannatanud majapidamiste ja kogukondade vastupanuvõime suurendamisel. Ebastabiilsetes ja ebakindla olukorraga riikides, kus vastupanuvõime on sageli väiksem, on oluline tagada, et poliitilistes algatustes arvestatakse julgeoleku ja arengukoostöö vahelist seost, julgustades selliste lähenemisviiside kohaldamist, millega saab edendada poliitika sidusust ja täiendavust.

3.1. Aafrika Sarve vastupanuvõime toetamine (SHARE)

Aafrika Sarve elatusvahendite pikaajalist haavatavust mõjutab palju asjaolusid. Nendeks on elanikkonna arvu suurenemine ja kasvav surve ressursidele, maapiirkondade vaesus, madal tootlikkus, viletsad kaubandustingimused, ebakindel juurdepääs maale ja veele, halb valitsemistava, ebakindlus ja pikaajaline geopoliitiline ebastabiilsus. ELil on märkimisväärne koostöökogemus Aafrika Sarve arengupartneritega põllumajanduse ja toiduga kindlustatuse

valdkonnas ning tal on selge arusaam sellest, millistel lähenemisviisidel on kõige rohkem potentsiaali.

2011. aastal piirkonda tabanud põud oli viimase 60 aasta raskeim. Tegemist oli vapustusega, mille käigus ebakindel olukord muutus kriisiks (Somaalias põhjustas see näljahäda).

EL ja liikmesriigid sai sellest toiduga kindlustatuse varajase hoiatamise süsteemide kaudu teada ning töötasid välja kriisi ulatusele vastava lahenduse:

- Töötati välja ühine humanitaar- ja arenguabi analüütiline raamistik, mis võimaldas humanitaar- ja arenguabi andjatel tegutseda ühise arusaama alusel ja kindlaks määrata ühised prioriteedid.
- Ajavahemikul 2011-2012 andis EL 790 miljonit eurot humanitaarabi. Komisjon üksi eraldas 181 miljonit eurot. Lisaks päästetegevusele toetati ka taastumisprotsessi esimesi samme, näiteks seemnevilja ja tööriistade eraldamise, veemajanduse korrastamise ja kariloomavarude täiendamise kaudu.
- Esmase taastumisetapi toetamiseks suurendati kiiresti lühiajalist arengu rahastamist. Ajavahemikul 2012–2013 eraldas komisjon 250 miljonit eurot põllumajandus- ja loomakasvatustoodangu, toitumise, loomatervise, veevarustuse ja loodusvarade majandamise toetamiseks.

Lisaks lühiajalistele meetmetele koostas EL pikaajalise ja struktureeritud lähenemisviisi kannatada saanud riikide ja kogukondade aitamiseks põuast taastumisel ja nende võime suurendamiseks tulevaste põudadega toimetulekul. See hõlmab järgmist:

- Kohustust teha piirkondlike partneritega ja nende kaudu koostööd. EL ja teised kahepoolsed abiandjad aitavad Valitsustevahelise Arenguameti (IGAD) sekretariaati, et tugevdada selle võimekust ning koordineerida ja edendada piiriüleseid algatusi sellistes valdkondades nagu loomakasvatuse arendamine ja loodusvarade majandamine.
- Kohustust teha tihedat koostööd teiste piirkonnas tegutsevate abiandjatega. Abiandjad on loonud lihtsa koordineerimiskanali „Ülemaailmne vastupanuvõime ja majanduskasvu edendamise liit”⁸. Selle liidu näol on loodud IGADiga tihedat koostööd tegev foorum, mis toob kokku riigi partnerid ja abiandjad, kes tegelevad põudadele vastupanuvõime toetamisega.

Pikaajalist kohustust tegeleda struktuuriprobleemidega ja suurendada pikaajalist vastupanuvõimet. Sõltuvalt konkreetsest riiklikust ja kohalikust kontekstist käsitletakse ajavahemikul 2014-2020 ELi vahendites prioriteetsetena mitmeid teemasid ja valdkondi. Need võiksid olla: Loomatervis ja karjakasvatuse areng, loodusvarade majandamine, suurõnnetuste ohu vähendamine, riiklik ja piirkondlik kaubandus, toitumine, valitsemistava, teadusuuringud ja tehnosiire ja rahvastiku liikumine.

⁸ Liit hõlmab Aafrika Sarve suurpiirkonda: Etiopiat, Keeniat, Ugandat, Somaaliat, Djiboutit, Sudaani ja Lõuna-Sudaani. Sekretariaaditeenust osutab USAID.

3.2. AGIR: ELi Saheli vastupanuvõime algatuse ülemaailmne liit

Viimase üheksa põllumajandushooaja jooksul on Saheli piirkonda tabanud kuus märkimisväärset toidukriisi. Piirkonna elanikkond on kannatanud alatoitumise all, mille näitajad ületavad oluliselt kriitilise piiri. Praegu on ohustatud 12 miljonit inimest, mis moodustab 20 % elanikkonnast. Toidu- ja majandussurve tõttu kannatavad kõige enam naised ja lapsed, eriti saagikoristusperioodide vahelisel ajal.

Viimastel aastatel on saavutatud edu Lääne-Aafrikas tänu olemasolevatele institutsioonidele ja kanalitele, näiteks toidukriisi ennetamise võrgustikule (RPCA – *Réseau de Prévention des Crises Alimentaires*) ja põua vastu võitlemise alalisele riikidevahelisele komiteele (CILSS – *Comité permanent Inter-Etats de Lutte contre la Sécheresse au Sahel*). Kogemuste põhjal on töötatud välja lähenemisviisid, et toidukriisidega paremini toime tulla. Varajase hoiatamise süsteemide parem toimimine on võimaldanud riikidel ja abiandjatel kriisi paremini ette aimata.

2012. aasta Saheli kriisile reageerimiseks on ELi tegevuskavas ette nähtud ligikaudu 500 miljonit eurot (millest 123 miljonit eurot on ette nähtud humanitaarabiks ja 372 miljonit eurot arenguprogrammide jaoks).

Välja on töötatud kolmeetapiline lähenemisviis ELi humanitaar- ja arenguabi tiheda koordineerimise kaudu. Kava sisaldab palju erinevaid tegevusi, alustades paremast juurdepääsust toidule ja lõpetades riigi partnerite varajase hoiatamise süsteemide toetamise, turu toimimise ja ökosüsteemide kaitsega. Selles seotakse omavahel hädaabi- ja arenguprogrammid, kasutades integreeritud lähenemisviisi raames nii lühi- kui ka pikaajalist rahastamist vastupanuvõime suurendamiseks. Selleks et samaaegselt tegeleda hädaolukordadega ja investeerida vastupanuvõimesse, on vaja koordineerida jõupingutusi piirkondlike organisatsioonidega, et tagada sidusus ja täiendavus ning vähendada kõige vaesemate majapidamiste haavatavust vapustuste korral ja tegeleda toidu ja toitumise ebakindluse põhjustega.

Vastupanuvõime algatuse ülemaailmse liidu partnerlusega (AGIR), mille komisjon käivitas 18. juunil 2012, nähakse ette vastupanuvõime tegevuskava, mis tugineb olemasolevatele piirkondlikele strateegiatele, näiteks Lääne-Aafrika Riikide Majandusühenduse (ECOWAS), Lääne-Aafrika majandus- ja rahaliidu (UEMOA) ning Saheli ja Lääne-Aafrika riikide klubilt toetust saava, põua vastu võitlemise alalise riikidevahelise komitee (CILSS – *Comité permanent Inter-Etats de Lutte contre la Sécheresse au Sahel*) ühisele piirkondlikule strateegiale, ja arendab neid edasi. Lääne-Aafrika piirkondlike organisatsioonide ja abiandjate koostööna valminud piirkondlik tegevuskava Saheli piirkonnas vastupanuvõime pidevaks ja jätkusuutlikuks tugevdamiseks esitatakse 2012. aasta detsembri alguses Ouagadougous toimival asjaomaste riikide kõrgetasemelisel kohtumisel.

4. KOGEMUSTEST ÕPPIMINE

Algatused SHARE ja AGIR parandavad humanitaar- ja arenguabi koostoidet, suurendades abi lühiajalises perspektiivis, hõlbustades seost häda-, taastus- ja arenguabi vahel ning olles seejuures heaks näiteks ELi kohustusest lahendada toiduga kindlustamatuse algpõhjused pikemas perspektiivis.

Algatused keskenduvad Sahara-taguse Aafrika toiduga kindlustatusele, kuid nende lähenemisviisi saab samuti kohaldada muude piirkondade ja haavatavuse liikide suhtes

(näiteks üleujutuste, tsüklonite, maavärinate, põudade, tormide ja tsunamide, kliimamuutuste või toiduhinna tõusu all kannatavad piirkonnad). Väljatöötatud lähenemisviisil on palju ühiseid elemente, mida EL üritab paralleelselt kasutada kõige haavatavamates arengumaades. Lähenemisviisil on kolm peamist komponenti, mida kirjeldatakse täpsemalt allpool:

- kriiside ennetamine ohtude hindamise kaudu;
- keskendumine kriiside ennetamisele ja nendeks valmisolekule;
- kriisidele reageerimise tõhustamine.

4.1. Kriiside ennetamine ohtude hindamise kaudu

Nii Aafrika Sarve kui ka Saheli piirkonnas hoiatasid varajase hoiatamise süsteemid ohtlike kriiside puhkemise eest. Toiduga kindlustatuse varajase hoiatamise süsteeme (näiteks integreeritud toiduga kindlustatuse klassifitseerimise raamistik) on täiustatud, võimaldades partnerriikidel ja piirkondlikel institutsioonidel enne kriiside puhkemist ette valmistada asjakohaseid reageerimismeetmeid. Samuti töötavad paremini varajase hoiatamise süsteemid muude ohtude, nagu tsunamid, või piirkondade puhul.

Need infosüsteemid tuleb siduda asjaomaste ülemaailmsete algatustega, nagu G20 raames loodud põllumajandusturu infosüsteem.

Esitatud teabe ning riikliku ja piirkondliku tasandi poliitika- ja otsustamisprotsessi vahel peaks olema tugevam seos. Sellised andmed nagu (laste) alatoitumine, põllumajandustoodang (sealhulgas varud) ja turud (sealhulgas toiduainete hinnad) peaksid olema paremini kaasatud toiduga kindlustatuse ja säästva põllumajanduse poliitikasse.

See peaks peegelduma riigi enda poliitikas ja protsessides, nagu Aafrika põllumajanduse igakülgse arendamise programm (CAADP). CAADPi investeerimiskavades tegeletakse praeguste piirangutega, kuid nendes arvestatakse ka tulevaste vapustuste ja survetega ning aidatakse riikidel neid leevendada, nendele reageerida ja vastupanuvõimet suurendada.

Piirkondlikud varajase hoiatamise süsteemid (CILSS/ECOWAS/UEMOA): Toidukriisi ennetamise võrgustik on kanal, mille kaudu partnerriigid, abiandjad, ÜRO ja kodanikuühiskonna organisatsioonid koondavad teabe, millest koostatakse ühisanalüüs Lääne-Aafrika toiduga kindlustamatuse kohta. Sellel oli tähtis roll praegusest 2012. aasta kriisist teavitamisel juba varases etapis.

Samamoodi asutas EL ülemaailmse kliimamuutuste liidu poliitikadialoogi ja koostöö laiendamiseks nende riikidega, keda kliimamuutus kõige rohkem mõjutab. Selles kontekstis on varajase hoiatamise infosüsteemid ja katastroofijuhtimine olulise tähtsusega.

Varajase hoiatamise süsteemid Nepalis: 2010. aasta augustis tõusis Rapti jõe veetase Chitwani piirkonnas üle kriitilise piiri. Jõekaldale paigutatud varajase hoiatamise süsteem võimaldas katastroofijuhtimise komiteedel raadio- ja telefonivõrgu kaudu edastada ohustatud kogukondadele teavet, et nad viiksid oma väärtuslikuma kaasaskantava vara kõrgematesse kohtadesse. Kui tulvaveed jõudsid küladeni, olid inimesed juba paigutatud ohutusse kaugusesse. Seega vähendas varajane hoiatamine inim- ja varakahjusid.

Bangladesh: Rahastati Dhaka õppehaiglat, pöörates erilist tähelepanu suure ohvrite arvuga olukordade haldamisele, sealhulgas situatsiooniplaneerimisele, meditsiiniseadmetele,

ravimivarudele ja koolitusele. Kui 2010. juunis puhkes tulekahju, mis põhjustas 120 inimese surma, suutis haigla päästa üle 250 patsiendi elu.

ASEAN: Komisjon toetab piirkondlikul tasandil AADMERi (ASEANi kokkulepe katastroofijuhtimise ja hädaolukorras reageerimise kohta), mille eesmärk on suurendada vastupanuvõimet ja vähendada kohalike kogukondade ja institutsioonide haavatavust selliste strateegiate toetamise kaudu, mis võimaldavad neil loodusõnnetusteks ette valmistuda, neid leevendada ja nendele reageerida.

4.2. Keskendumine kriiside ennetamisele ja nendeks valmisolekule

See, kuidas rahvusvaheline kogukond ja kriiside tõttu kannatada saanud riigid Aafrika Sarve ja Saheli piirkonnas reageerisid, annab tunnistust oluliselt paremast kriiside tagajärgedele reageerimise suutlikkusest. Samas on nad rõhutanud **ennetamise** (kriisi tekkimise vältimise) esmatähtsust ja kriisiks **valmisolekut** (tagades, et üksikisik, majapidamine, riik või piirkond on valmis toime tulema etteaimamatute sündmuste mõjuga).

See on eriti tähtis järgmistel põhjustel:

- Riiklikud ja piirkondlikud programmid peaksid pikas perspektiivis keskenduma haavatavuse põhjustele. Vapustuste puhul on väiksem haavatavus võimalik vaid siis, kui see valdkond on kaasatud ka partnerriikide arengupoliitikasse. Nende protsesside arendamiseks on vaja, et riskianalüüs, sealhulgas katastroofiohu juhtimine ja toidukriisi juhtimine oleksid integreeritud riiklikusse/piirkondlikku poliitikasse. Samuti tuleks riiklikusse poliitikasse integreerida kliimamuutusega kohanemise ja poliitika raamistikud, näiteks riiklikud kohanemiskavad (NAPA).
- **Algatustest SHARE ja AGIR saadud kogemusi ja suurõnnetuste ohu vähendamise edukate katseprojektide** (näiteks komisjoni toetatav suurõnnetusteks valmisoleku tugevdamise tegevusprogramm DIPECHO) **tulemusi tuleks paremini levitada**. Lisaks tuleb välja selgitada, kuidas saaks edukaid kogukonnapõhiseid alt ülespoole projekte paremini kaasata riigi ja piirkonna poliitikasse.
- Tõhustada tuleb katastroofijuhtimiseks kujundatud **valitsemistava ja tugevdada sidusrühmade suutlikkust** kohalikul ja riigi tasandil. Tähtis on tugevate kohalike struktuuride olemasolu, et vähendada ohtu ja tagada ennetamise ja valmisoleku tõhusus, sealhulgas kriisile reageerimise esmaste operatsioonide puhul.
- **Avaliku ja erasektori partnerlust** tuleks võimaluse korral täielikult ära kasutada, näiteks G8 hiljutise algatuse „Toiduainetega kindlustatuse uus liit” raames.

Toidukriiside puhul on vaja integreeritud lähenemisviisi, et tegeleda **toiduga kindlustamatuse algpõhjustega**. **Toidu kättesaadavuse** puhul hõlmab see toodetavate toiduainete valiku mitmekesistamist, millele võivad oma piirangud seada keskkonnaseisundi halvenemine ja kliimamuutused. **Toiduainetele juurdepääsuks** on vaja toimivaid turge ja turvavõrgustikke, pidades silmas varude, kindlustusskeemide, ladustamisvõimaluste, põllumajandustootjate turule ja finantsteenustele juurdepääsu ja julgeolekuvarude tähtsust. See hõlmab ka investeringuid maapiirkondade infrastruktuuri, teadustegevusse ja tehnosiirdesse. Pikas perspektiivis on väga oluline toetada Sahara-taguse Aafrika vastupanuvõime suurendamiseks säästvat põllumajandust, milles on hõivatud 60% sealsest elanikkonnast, eelkõige selle kõige haavatavamatest rühmadest.

Etioopia tootmise miinimumtaseme tagamise turvavõrgu programmist (PSNP) on saadud väärtuslikke õppetunde. Selle raames jagatakse toitu või raha riigi kõige haavatavamatele majapidamistele vastutasuks ühiskondlikus töös osalemise eest.

PSNP on Sahara-taguse Aafrika suurim sotsiaalsiirete süsteem, mis on võrreldes humanitaarabiga kulutõhus (moodustades selle kuludest vaid kolmandiku).

Laste alatoitumise varjatud kriisi lahendamine, et vähendada tulevaste täiskasvanute

haavatavust: Igal aastal sureb nälja ja alatoitumise tõttu ligikaudu 2,6 miljonit last. Alatoitumine puudutab arengumaades iga kolmandat last. Probleem saab sageli alguse ema alatoitumisest enne lapse sündi. Alatoitumine on haavatavuse algpõhjus, eriti kuni 2aastaste laste puhul. See pärsib intellektuaalset ja füüsilist arengut, vähendades seega tulevaste täiskasvanute suutlikkust etteaimamatute sündmustega toime tulla. Lisaks läheb see paljudele arengumaadele igal aastal maksma 2–3 % SKPst, süvendades veelgi vaesust ja takistades majanduskasvu. EL toetab partnerite jõupingutusi alatoitumise vähendamiseks lühikeses ja pikas perspektiivis. Tähelepanu vajavad sellised eri valdkonnad nagu tervishoid, põllumajandus, veevõrk, kanalisatsioon, majanduskasv ja haridus. EL toetab toitumise parandamise algatust (SUN), mis on ühtlasi raamistikuks riigi juhtivatele partneritele.

Toimetulek põuaga Põhja-Keenias

2011. aasta põua ajal vajab 3,7 miljonit keenialast viivitamata toitu, puhast vett ja esmaseid sanitaartingimusi. Algatuse SHARE raames tõhustab EL oma toetust, et edendada taastumist ja vastupanuvõime suurendamist, järgmiste meetmete abil: abi Keenia varajase hoiatamise süsteemi ajakohastamiseks; haldustoetus Põhja-Keenia ministereeriumile; toetus riiklikule põuahaldusametile (National Drought Management Authority, NDMA), kes haldab katastroofide ja põuaga toimetuleku rahastut (Disaster and Drought Contingency Fund, NDDCF); kohalike ametiasutuste suutlikkuse suurendamine, et kriisiolukorras kiiresti reageerida; ning toetus kogukonna tasandi elatusvahendite arendamise projektidele, mille eesmärk on mitmekesistada majanduslikke võimalusi. Keenia valitsus saab institutsioone tugevdades ja kuivades piirkondades investeringuid suurendades parandada riigi ettevalmistust samalaadse kriisi mõju vähendamiseks edaspidi.

4.3. Kriisidele reageerimise tõhustamine

Võttes muu hulgas Aafrika sarve ja Saheli piirkonnast saadud kogemusi, võivad järgmised meetmed aidata kaasa kriisidele reageerimise tõhustamisele:

- Humanitaar- ja arenguabi andjate koostatud ühine analüütiline raamistik, milles:
 - määratakse kindlaks kriisi algpõhjused ja kriisi täpne mõju kõige haavatavamatele elanikkonnarühmadele;
 - hinnatakse käimasolevat abi andmist, et selgitada välja, kas algpõhjustega tegeletakse ja kas osutatava abi puhul esineb lünkasid;
 - määratakse kindlaks valdkonnad ja piirkonnad, kus vastupanuvõime suurendamisel võiks olla kõige suurem mõju;
 - määratakse kindlaks lühiajalised (kiire taastumine) ja pikaajalised strateegilised prioriteedid sidusa vastupanuvõime suurendamise lähenemisviisi raames.
- **Taastumise varase etapi toetamiseks** tuleks suurendada lühiajalist rahastamist. Viimastes algatustes juhitakse tähelepanu suuremale paindlikkusele, mida on vaja kavandamise etapis kiiresti muutuvatele vajadustele reageerimiseks, ilma et väheneksid algpõhjustele suunatud keskmise pikkusega / pikaajalised meetmed. Abi

uusi liike, nagu ELi usaldusfonde, võiks kasutada hädaolukordades või hädaolukorra järgsetes olukordades.

- Enamik suuri kriise levib üle piiride. **Piirkondlike organisatsioonide suutlikkust** tuleb arendada, et nad suudaksid välja töötada piiriüleseid algatusi ja edendada piirkondlikku integratsiooni.
- Suurte kriiside puhul tuleks üles ehitada lihtsad struktuurid, mille kaudu saaks **abi andmist koordineerida ja pidada partnerriikide ning piirkondlike organisatsioonidega struktureeritud dialoogi**. Tuleb kindlaks määrata ja ametlikult kinnitada tööjaotus, võttes arvesse iga osaleja suhtelisi eeliseid konkreetsetes valdkonnas. Aktiivselt tuleks kaasata nii arengu- kui ka humanitaarabi andjad.
- Tuleks välja selgitada lühiajalised meetmed, millel oleks pikaajaline mõju. Kuigi lühiajalised reageerimismeetmed ja eriti humanitaarabi on peamiselt suunatud päästetegevusele ja varade kaitsele, võib sellisel tegevusel olla ka pikaajaline mõju. Näiteks võib selline olukord tekkida siis, kui minnakse üle toiduabi andmiselt raha andmisele, mis võib pikas perspektiivis stimuleerida kohalikku turgu ja üldkasulike tööde rahastamist, mis võib vähendada suurõnnetuste tõenäosust või vähendada nende mõju. Sellised meetmed tuleb kindlaks määrata ja prioriteetsuse järjekorda seada.
- Vägivaldsete konfliktide piirkonnas peaksid vastupanuvõime strateegia ja ulatuslikum ELi poliitiline ja julgeolekualane lähenemisviis olema teineteist toetavad ja järjekindlad ning tuleks arendada vahenditevahelist koostööd, eelkõige ühise julgeoleku- ja kaitsepoliitika vahendite ja stabiliseerimise rahastamisvahendi vahel.

Paindlik rahastamine ELi 1 miljardi euro suurusest rahastamisvahendist kiireks reageerimiseks toiduainete hinnatõusule arengumaades, AFSist ja V-FLEXist: rahvusvaheline üldsus reageeris 2007.-2008. aasta toiduainete hinnatõusule enneolematult ulatuslikult. EL oli esimene abiandja, kes võttis ennetavaid meetmeid ja teatas 1 miljardi euro suurusest rahastamisvahendist kiireks reageerimiseks toiduainete hinnatõusule arengumaades, et tegutseda õigeaegselt ja laiaulatuslikult. Aasta hiljem (2009. aastal) eraldasid abiandjad säästva põllumajanduse ja toiduga kindlustatuse toetamiseks 22 miljardit USA dollarit (L'Aquila toiduga kindlustatuse algatus – AFSI). EL eraldas seejärel veel 3,8 miljardit USA dollarit. Lisaks on kaks mehhanismi Aafrika, Kariibi ja Vaikse ookeani piirkonna (AKV) riikide jaoks: programmi FLEX (abi eksporditulu lühiajaliste kõikumiste korral) kaudu aidatakse valitsustel toime tulla eksporditulu järsu vähenemisega ning haavatavate riikide jaoks ette nähtud uue programmi V-FLEX kaudu toetatakse neid riike, keda 2009. aasta majanduslangus mõjutas kõige enam nende madala vastupanuvõime tõttu. Seda abivahendit kasutati ennetava vahendina, võttes arvesse finantskahjude prognoose korrigeerituna haavatavusega. Nii toimis see vastutsüklikult ja täitis riiklikud rahastamispuudujäägid.

5. KÜMME VÕIMALUST VASTUPANUVÕIME SUURENDAMISEKS TOIDUGA KINDLUSTAMATA JA KATASTROOFIALDISTES RIIKIDES

1. Vastupanuvõimet on võimalik suurendada ainult altpoolt ülespoole. ELi lähenemisviis peab seetõttu lähtuma partnerriikide juhirolli kindlast tunnustamisest. EL korraldab oma toetuse andmise kooskõlas partnerite poliitika ja prioriteetidega ning kindlaksmääratud abi tõhususe põhimõtetega.

2. Vastupanuvõime tugevdamise meetmed peavad põhinema kindlal riski- ja haavatavuse hinnangute koostamise meetodikal. Kõnealused hinnangud peaksid olema lähtekohaks riiklike vastupanuvõime strateegiate väljatöötamisel ning konkreetsete projektide ja programmide koostamisel. EL toetab ulatuslikumate arengustrateegiate osana riiklike vastupanuvõime strateegiate väljatöötamist. EL teeb partnerriikide ja peamiste rahvusvaheliste osalejatega koostööd, et parandada kõnealuste strateegiate aluseks olevate hinnangute koostamise meetodikat. Tõhususe tagamiseks koostab EL raamistiku, et mõõta mõju ja tulemusi, mis on tema toetusel vastupanuvõime suurendamisele.
3. Riikides, kes peavad toime tulema korduvate kriisidega, on ELi välisabi peamine eesmärk suurendada vastupanuvõimet. ELi rahastatavate programmide aluseks on ühine tegevushinnang, mille koostavad humanitaar- ja arenguabi andjad ning mis sisaldab keskmise pikkusega ja pikaajalisi meetmeid. Keskendutakse kriiside põhjustele, eelkõige kriiside ennetamise ja nendeks valmisoleku meetmete toetamise teel. EL teeb partnerriikidega tihedat koostööd, et luua suutlikkus vastupanuvõime strateegiate ning katastroofide vähendamise juhtimise kavade väljatöötamiseks ja rakendamiseks riiklikul ja piirkondlikul tasandil.
4. Komisjon lülitab süsteemselt vastupanuvõime oma humanitaarabi rakenduskavadesse. Komisjon püüdleb oma humanitaar- ja arenguabiprogrammides vastupanuvõimega seotud meetmete ühiskavandamise poole, et tagada maksimaalne täiendavus. Samuti tahetakse kindlustada, et lühiajalised meetmed looksid aluse keskmise pikkusega ja pikaajalisteks meetmeteks.
5. Paindlikkus on kesksel kohal katastroofi tagajärjel kannatanud riikide vajaduste rahuldamisel. Komisjon püüab ka edaspidi olla oma humanitaarprogrammide rakendamisel maksimaalselt paindlik. Ettenägematute kriiside ja suurõnnetuste ajal püüab komisjon arenguabi rahastamisel olla maksimaalselt paindlik, et võtta kasutusele programmivälised vahendid. Komisjon lisab paindlikkuse ühe osana programmide ülesehitusse, et oleks võimalik kiiresti ja õigeaegselt reageerida. EL kaalub usaldusfondide kasutamist hädaolukordades või hädaolukorra järgsetes olukordades.
6. Kui EL tegutseb vastupanuvõime parandamise nimel ebakindla olukorraga või konfliktialdistes riikides, kohaldatakse lähenemisviisi, mis sisaldab ka julgeolekuaspekte ja kus pööratakse tähelepanu nende mõjule elanikkonna haavatavusele. See sisaldab aktiivset poliitilist dialoogi partnerriikidega ja asjaomase piirkonna organisatsiooniga.
7. EL püüab juhendada olemasolevatest algatustest, nagu SHARE ja AGIR, ning suurõnnetuste ohu vähendamisega seotud edukatest projektidest. Partneritega jagatakse teadmisi ja vahetatakse kogemusi, et võimendada ja suurendada edukate lähenemisviiside mõju eesmärgiga kaasata need riiklikesse vastupanuvõime strateegiatesse. Komisjon vaatab korrapäraselt läbi vastupanuvõime tegevuskavaga seotud edusammud, eelkõige kavandamise, meetodid ja tulemused.
8. EL edendab riskijuhtimise uuenduslikke lähenemisviise. Koostöö kindlustus- ja edasikindlustusettevõtjatega on eriti paljutöötav. 2013. aasta alguses esitab komisjon roheline raamatu kindlustuse rollist katastroofijuhtimises.

9. Riikides, kes peavad toime tulema korduvate kriisidega, teeb EL valitsuste, teiste abiandjate, piirkondlike ja rahvusvaheliste organisatsioonide ning teiste sidusrühmadega koostööd, et luua riigi tasandil kanalid teabe õigeaegseks vahetamiseks ning vastupanuvõime tugevdamiseks võetavate lühiajaliste, keskmise pikkusega ja pikaajaliste humanitaar- ja arengumeetmete koordineerimiseks.
10. EL toetab vastupanuvõimet rahvusvahelisel tasandil, sealhulgas G8, G20, maailma toiduga kindlustatuse komitee ja Rio konventsioonide, aastatuhande arengueesmärkide ülevaatamise, säästva arengu eesmärkide väljatöötamise ning Hyogo tegevusraamistiku (2005–2015) järelmeetmete üle peetud arutelu kaudu. Vastupanuvõime on üks keskseid teemasid ELi partnerlustes selliste organisatsioonidega nagu ÜRO Roomas asuvad agentuurid (Toidu- ja Põllumajandusorganisatsioon (FAO), Põllumajanduse Arendamise Rahvusvaheline Fond (IFAD), Maailma Toiduprogramm (WFP)) ja ÜRO Katastroofiohu Vähendamise Rahvusvaheline Strateegiarühm (UNISDR), Maailmapank ja kodanikuühiskonna organisatsioonid.

2013. aasta esimeses kvartalis koostab komisjon tegevuskava, kus kirjeldatakse eespool esitatud põhimõtete rakendamist.