

## I

(Tiedonantoja)

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN

## ERITYISKERTOMUS nro 3/2006

Euroopan komission humanitaarisesta avusta hyökyäallon uhrien  
auttamiseksi sekä komission vastaukset

(annettu EY:n perustamissopimuksen 248 artiklan 4 kohdan toisen alakohdan nojalla)

(2006/C 170/01)

## SISÄLLYS

	Kohdat	Sivu
LYHENTEET .....		2
TIIVISTELMÄ .....	I—IX	3
JOHDANTO .....	1—7	5
Hyökyäallot katastrofi 26. joulukuuta 2004 .....	1—3	5
Humanitaarisen avun pääosasto ECHO .....	4—5	5
Muut hyökyäallon jälkeisiin toimiin liittyvät komission välineet .....	6—7	5
TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN TOIMITTAMA TARKASTUS .....	8—11	5
Tarkastuksen perusteet .....	8	5
Tarkastuksen sisältö ja tavoitteet .....	9—10	6
Tarkastuksen lähestymistapa .....	11	6
HUOMAUTUKSET .....	12—44	7
Komission toiminnan nopeus ja tarkoituksenmukaisuus .....	12—21	7
Nopea toiminta asianmukaisen budjetin avulla .....	12—15	7
Yhteistyökumppaneiden valinta .....	16—17	8
Kansainvälisen rahoituksen suuri määrä ylittää yhteistyökumppaneiden rahoitustarpeet .....	18	8
Tarkkaan tarpeiden arviointiin liittyvä tilanteiden kaksijakoisuus .....	19—21	9
Koordinoinnin vaikuttavuus .....	22—26	10
Lukuisien humanitaaristen järjestöjen koordinointi .....	22—23	10
ECHO:n ja muiden komission yksiköiden välinen koordinointi hyvää välitöntä hätäapua lukuun ottamatta .....	24—26	10
Seurantajärjestelmien merkitys täytäntöönpanon asianmukaisuuden, oikea-aikaisuuden ja tehokkuuden kannalta .....	27—39	11
Suhteellisen kattava seuranta- ja valvontajärjestelmä .....	27—33	11
Ensivaiheen toimien mukauttaminen asianmukaisuuden varmistamiseksi .....	34	12
Kapasiteetin täyttymisestä ja muista ulkoisista rajoitteista aiheutuvat viiveet .....	35	13
Hanketäytäntöönpanon tehokkuutta koskevat tiedot .....	36—39	13

	<i>Kohdat</i>	<i>Sivu</i>
Tulosten saavuttaminen ja riittävä kestävyys .....	40—44	14
Hankkeet vaikuttivat yleisesti ottaen toiminnan onnistumiseen vaikka jotkin tuotokset ja tulokset jäivät ennakoitua heikommiksi .....	40—43	14
Rahoituksen suuri määrä edisti kestävyyttä .....	44	15
PÄÄTELMÄT .....	45—49	16
SUOSITUKSET .....	50—54	17
LIITE: Hyökyaallon vaikutukset .....		18
<b>Komission vastaukset</b> .....		19

#### LYHENTEET

BRR	Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi (kunnostus- ja jälleenrakennustoimia tukeva toimisto)
DIPECHO	Disaster preparedness in DG ECHO
ECHO	Humanitaarisen avun pääosasto ECHO (DG ECHO)
ECHO	Euroopan yhteisön humanitaarisen avun toimisto (European Community Humanitarian Aid Office)
EU	Euroopan unioni
GAM	Gerakan Aceh Merdeka (Vapaa Aceh -liike)
LRRD	Linking Relief, Rehabilitation and Development (häätäavun, kunnostustoimien ja kehityksen niveltäminen)
LTTE	Liberation Tigers of Tamil Eelam (Tamil Eelamin vapautuksen tiikerit)
TEC	Tsunami Evaluation Coalition (hyökyaallon arviointiryhmä)
UNDAC	United Nations Disaster Assessment and Coordination (YK:n katastrofien arviointi- ja koordinoitijärjestelmä)
UNOCHA	United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (YK:n humanitaaristen asioiden koordinoinnista vastaava toimisto)
YK	Yhdistyneet Kansakunnat

**TIIVISTELMÄ**

I Pohjois-Sumatran länsirannikon tuntumassa 26. joulukuuta 2004 sattunut maanjäristys synnytti valtavia hyökyaaltoja aiheuttaen laajaa tuhoa monissa Intian valtameren maissa ja surmaten yli 200 000 henkeä. Kansainvälinen yhteisö antoi avokätisesti humanitaarista apua yli viiden miljardin euron verran (ks. kohdat 1—3).

II Euroopan komissiolla on erityinen pääosasto, humanitaarisen avun pääosasto ECHO, avun antamiseksi kriisitilanteissa. ECHO ei toteuta avustustoimia suoraan, vaan valtioista riippumattomista järjestöistä ja kansainvälisistä järjestöistä, kuten Yhdistyneistä Kansakunnista ja Punaisesta Rististä, koostuvien yhteistyökumppaneiden kautta. Hyökyaallon jälkeen ECHO antoi 123 miljoonaa euroa humanitaarista apua (ks. kohdat 4—6).

III Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksessa tutkittiin komission humanitaarista apua hyökyaallon uhrien auttamiseksi asiakirjojen, haastattelujen, paikalle tehtyjen tarkastuskäyntien sekä muiden tekemien tarkastusten ja arviointien perusteella. Tarkastus kattoi hätäaputoiminnan ja jonkin verran ECHOn toimivaltuuksien mukaista lyhyen aikavälin kunnostustyötä, mutta pidemmän aikavälin jälleenrakennusta ei tarkastettu. Tässä kertomuksessa pyritään vastaamaan seuraaviin keskeisiin kysymyksiin (ks. kohdat 8—11):

- a) Vastasiko komissio hyökyaallon aiheuttamaan kriisiin riittävän nopeasti ja asianmukaisesti?
- b) Oliko ECHOn toimet koordinoitu vaikuttavasti muiden komission yksiköiden, kansainvälisten järjestöjen ja muiden maiden avustustoimien kanssa?
- c) Oliko ECHOn seuranta- ja valvontamenettelyt suunniteltu siten, että niiden avulla varmistettiin yhteistyökumppaneiden toteuttamien hankkeiden asianmukaisuus, oikea-aikaisuus ja tehokas toteuttaminen?
- d) Saavutettiin ECHOn yhteistyökumppaneiden toteuttamilla hankkeilla odotetut tulokset ja olivatko lyhyen aikavälin kunnostustoimet riittävän kestäviä?

IV Komission menettelyillä oli mahdollista vastata nopeasti hyökyaallon aiheuttamaan kriisitilanteeseen: kolme miljoonaa euroa myönnettiin katastrofin tapahtumispäivänä ja seuraavien viiden päivän kuluessa myönnettiin 20 miljoonaa euroa lisää. Vuoden 2005 helmikuussa myönnettiin vielä 80 miljoonaa euroa ja saman vuoden joulukuussa 20 miljoonaa euroa, jolloin avustusten kokonaismäärä oli 123 miljoonaa euroa. Avustuksen suuri määrä osoittautui aiheelliseksi erityisesti siitä syystä, että siirtyminen hätäapuvaiheesta jälleenrakennusvaiheeseen kestitkin odotettua pidempään (ks. kohdat 12—15).

V Ennen hyökyaaltoa ECHO oli toiminut Sri Lankassa maan sisäisestä konfliktista kärsineen väestön auttamista koskevilla hankkeilla. Hyökyaallon jälkeen ECHO päätti työskennellä Sri Lankassa jo olevien, tilanteen hyvin tuntevien yhteistyökumppaneiden kanssa, joten se pystyi rahoittamaan asianmukaisia hankkeita lukuisten vastikään paikalle saapuneiden valtioista riippumattomien järjestöjen aiheuttamasta liiallisesta rahoituksesta ja väenpaljoudesta huolimatta. ECHolla ei ollut edustajia Acehissa ennen hyökyaaltoa. Vaikean pääsyn vuoksi ja luotettavien tietojen puuttuessa eräät varhaiset hanke-ehdotukset olivat vakiomuotoisia vastauksia hätätilanteeseen. Myöhemmät, vuoden 2005 helmikuusta alkaen esitetyt hanke-ehdotukset perustuivat luotettavampiin tarpeiden arviointeihin (ks. kohdat 16—21).

VI ECHO tuki Yhdistyneiden Kansakuntien koordinoitua toimintaa ja rahoitti toimia, joilla pyrittiin parantamaan tilannetta siten, että saatavilla olisi vasteresurssit luotettavien ja täsmällisten tarpeita koskevia tietoja. Lukuisten humanitaaristen järjestöjen, joilla oli usein suuria määriä yksityistä rahoitusta, saapuminen katastrofialueelle vaikeutti koordinoitua toimintaa, minkä vuoksi avun määrä ja laatu vaihteli. Koordinointi muiden komission yksiköiden kanssa on sujunut hyvin, minkä ansiosta siirtyminen lyhyen aikavälin hätäaputoimista pidemmän aikavälin jälleenrakennustoimiin on ollut joustavaa. ECHOn ja ympäristöasioiden pääosaston yhteydessä toimivan, jäsenvaltioiden pelastuspalveluavun koordinoimista vastaavan yhteisön pelastuspalvelumekanismin välinen koordinointi oli kuitenkin ongelmallista sekä Indonesiassa että Sri Lankassa (ks. kohdat 22—26).

VII ECHOn hankkeiden seuranta- ja valvontajärjestelmä koostuu kenttäasiantuntijoiden ja alueellisten vastuuhenkilöiden seurantakäynneistä, yhteistyökumppaneiden raporteista, ECHOn varainhoidosta ja sisäisestä tarkastuksesta vastaavan yksikön edustajien käynneistä paikalla, ennen loppumaksun suorittamista tehtävistä tarkastuksista sekä myöhemmistä ulkoisista tarkastuksista. Menettelyiden avulla hankkeita pystyttiin yleensä mukauttamaan kehittyvien tarpeiden mukaan. Kustannuksia koskevien tietojen vertailussa on kuitenkin edelleen parantamisen varaa, täytäntöönpanojärjestelyistä olisi toimitettava yksityiskohtaisempia tietoja ja hankkeiden tuotosten saavuttamista tulisi mitata määrällisesti (ks. kohdat 27—39).

VIII Komission rahoittamat hankkeet on pantu täytäntöön, vaikka joissakin tapauksissa hankkeiden tuotokset ovat olleet suunniteltuja vähäisempiä inflaation sekä tavaroiden saannissa ja pätevän henkilöstön palkkaamisessa ilmenneiden ongelmien vuoksi. ECHOn yhteistyökumppaneiden hallinnoimilla hankkeilla pyrittiin tyydyttämään väestön perustarpeita, kuten suojia, ruokaa, vesi- ja saniteettihoitoa, terveydenhoitoa, psykososiaalista tukea, lapsi- ja perhehoitoa sekä televiestintää. Komissio rahoittaa myös katastrofivalmiuden tukemiseen liittyviä hankkeita. Toimitettu tarkastus tuki muiden arviointien havaintoja hätäaputoimien vaikuttavuudesta ja toisaalta niiden koordinoinnin heikkoudesta. Mittavalla rahoituksella ECHOn oli mahdollista kattaa odotettua pidempi siirtymävaihe hätäavun antamisesta kunnostustoimiin toteuttamalla laatupainotteisia toimia ja rahoittamalla kehitystä edistäviä kunnostushankkeita. Komission hankkeilla onnistuttiin kuitenkin tavoittamaan toisinaan suunniteltua vähemmän avunsaajia, mikä johtui pääasiassa tarpeiden epätasaisuudesta arvioinnista. Esimerkiksi Acehissa erään YK:n järjestön hankkeen vesi- ja saniteettihoito-osio tavoitti 100 000 henkilöä, joka on ainoastaan viisi prosenttia alun perin suunnitellusta kahdesta miljoonasta avunsaajasta (ks. kohdat 40—44).

IX Tilintarkastustuomioistuimen huomautusten ja päätelmien perusteella esitetään seuraavat suositukset:

- a) komission tulisi arvioida, miten se voisi auttaa tuen kohteena olevia valtioita hallinnoimaan rahoittajien koordinointia vaikuttavammin;
- b) ECHOn ja ympäristöasioiden pääosaston (pelastuspalvelumekanismi) tehtävät tulisi selkiyttää yhdenmukaisen lähestymistavan varmistamiseksi;
- c) olisi syytä harkita pidemmän aikavälin hätäaputoimia, jotta täytäntöönpanoon jäisi riittävästi aikaa;
- d) ECHOn olisi lujitettava seurantajärjestelmäänsä siten, että yhteistyökumppanit saisivat kirjallisen palautteen seurantakäyntien jälkeen, kustannuksia koskevien tietojen vertailua parannettaisiin, täytäntöönpanojärjestelyistä annettaisiin selvityksiä ja toteutetuista toimista ja toteutusalueista tiedotettaisiin;
- e) YK:n järjestöjen täytäntöönpanemia hankkeita koskevien asiakirjojen vaikea saatavuus tulisi ottaa huomioon rahoitusta ja hallintoa koskevan puitesopimuksen yhteydessä.

## JOHDANTO

**Hyökyaaltokatastrofi 26. joulukuuta 2004**

1. Pohjois-Sumatran länsirannikon tuntumassa 26. joulukuuta 2004 sattunut maanjäristys synnytti valtavia hyökyaaltoja aiheuttaen laajaa tuhoa monissa Intian valtameren maissa ja surmaten yli 200 000 henkeä. Pahimmat tuhot kärsi Aceh'n maakunta Indonesiassa, jossa yli 160 000 henkeä kuoli tai katosi ja yli puoli miljoonaa ihmistä joutui siirtymään kotiseuduiltaan. Sri Lankassa, jota hyökyaalto koetteli toiseksi pahiten, kuoli tai katosi noin 35 000 ihmistä ja puoli miljoonaa ihmistä joutui siirtymään kotiseuduiltaan. *Liitteenä* olevassa kartassa on esitetty yhteenveto hyökyaallon vaikutuksista.

2. Hallitukset ja yksityishenkilöt reagoivat katastrofiin ylitsevuotavan anteliaasti. Vuoden 2006 tammikuuhun mennessä hyökyaaltokatastrofin uhrien auttamiseksi oli annettu humanitaarista apua yhteensä noin 5,1 miljardia euroa, josta 3,4 miljardia euroa (67 prosenttia) tuli yksityisiltä avunantajilta <sup>(1)</sup>. Apuun on pidemmän aikavälin jälleenrakennusapu mukaan lukien suunnattu yhteensä yli 11 miljardia euroa <sup>(2)</sup>.

3. Sri Lanka ja Aceh joutuivat hallituksen ja separatistijärjestöjen joukkojen pitkäaikaisten konfliktien lisäksi hyökyaallon runtelemiksi. Acehissa Indonesian hallituksen ja Vapaa Aceh-liikkeen (Gerakan Aceh Merdeka, GAM) välillä yli 30 vuotta jatkunut konflikti on vaatinut yli 15 000 ihmishenkeä. Sri Lankassa on hallituksen ja Tamil Eelamin vapautuksen tiikereiden (LTTE) välillä vallinnut vuodesta 1983 alkaen enemmän tai vähemmän jatkuva sisällissota, joka on vaatinut 60 000 kuolonuhria. Tuli-tauko on jatkunut kolme vuotta ja 400 000 ihmistä on palannut kotiseuduilleen, mutta arviolta 400 000 ihmistä on edelleen siirrettyä kotiseuduiltaan.

**Humanitaarisen avun pääosasto ECHO**

4. Euroopan komissiolla on pääosasto ECHO, joka on erikoistunut humanitaarisiin kriisitilanteisiin. ECHO:n toimivaltuudet on määritetty humanitaarisesta avusta 20 päivänä kesäkuuta 1996 annetussa neuvoston asetuksessa (EY) N:o 1257/96 <sup>(3)</sup> ja siihen sisältyvät seuraavat osa-alueet: ihmishenkien pelastaminen ja suojeleminen hätätilanteissa, lyhytaikaiset kunnostustoimet, uhreiksi joutuneiden väestöjen auttaminen omavaraisuuden vähimmäistason saavuttamiseksi ottaen mahdollisuuksien mukaan huomioon pitkän tähtäimen kehitystavoitteet sekä luonnollisten riskien valmistautumisen varmistaminen.

5. EU rahoittaa humanitaarista apua vuosittain noin 600 miljoonalla eurolla. Humanitaarista apua koskevan asetuksen (EY) N:o 1257/96 nojalla komissio voi panna suoraan täytäntöön hätäaputoimia, mutta käytännössä humanitaarisen avun pääosasto ECHO siirtää avun täytäntöönpanon yhteistyökumppaneilleen, joita ovat valtioista riippumattomat järjestöt

sekä kansainväliset järjestöt (esimerkiksi Punaisen Ristin kansainvälinen komitea, Kansainvälinen siirtolaisuusjärjestö ja Yhdistyneiden Kansakuntien järjestöt). Soveltuviksi yhteistyökumppaneiksi arvioitujen valtioista riippumattomien järjestöjen ja kansainvälisten järjestöjen (muiden kuin YK:n) tehtävät ja vastualueet on määritetty kumppanuutta koskeissa puitesopimuksissa. ECHO:n ja YK:n järjestöjen välisten suhteiden yleinen oikeusperusta on määritetty rahoitusta ja hallintoa koskeissa puitesopimuksissa.

**Muut hyökyaallon jälkeisiin toimiin liittyvät komission välineet**

6. Humanitaarisen avun pääosaston ECHO:n toimien lisäksi hyökyaallon jälkeisiin avustustoimiin käytettiin myös muita komission välineitä; niihin lukeutui alkuvaiheessa myös ympäristöasioiden pääosastoon liitetty pelastuspalvelumekanismi, joka perustettiin 23 päivänä lokakuuta 2001 tehdyllä neuvoston päätöksellä 2001/792/EY <sup>(4)</sup>. Pelastuspalvelumekanismi kokosi seuranta- ja tiedotuskeskuksensa avulla asiantuntijaryhmiä ja lähetti niitä hyökyaallon kohteena olleille alueille auttamaan tilanteen arvioinnissa ja koordinoimaan jäsenvaltioiden tarjoaman pelastuspalveluavun saapumista ja jakamista.

7. Pidemmän aikavälin kunnostus- ja jälleenrakennustoimet sekä talouden tervehdyttämistoimet kuuluvat ulkosuhteiden pääosaston (Relex) ja EuropeAid-yhteistyötoimiston vastuulle, kun ECHO puolestaan vastaa hätäavusta ja lyhyen aikavälin kunnostustoimista muodostuvasta humanitaarisesta avusta. Lyhyen aikavälin hätäavun ja pidemmän aikavälin kehityksen väliin jäävää vaihetta varten on luotu hätäavun, kunnostustoimien ja kehityksen niveltämismenettely (LRRD) <sup>(5)</sup>. Neuvoston asetuksella (EY) N:o 381/2001 <sup>(6)</sup>, annettu 26 päivänä helmikuuta 2001, perustettiin nopean toiminnan järjestelmä, josta vastaa ulkosuhteiden pääosasto ja jonka tehtävänä on tukea mainittua menettelyä siten, että komissio kykenee vastaamaan kriisitilanteisiin nopeasti ja joustavasti; järjestelmän avulla pyritään tukemaan sellaisten olosuhteiden luomista, joissa kehitys voi jatkua pidemmällä aikavälillä.

**TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN TOIMITTAMA TARKASTUS****Tarkastuksen perusteet**

8. Koska sekä erilaiset yhteisöt että yksityishenkilöt olivat antaneet suuren määrän rahallista tukea hyökyaallon seurauksena ja koska Euroopan parlamentti ja neuvosto osoittivat asiaa koskevaa kiinnostusta, tilintarkastustuomioistuin päätti tarkastaa hyökyaallon seurauksena toteutetut EU:n humanitaariset toimet.

<sup>(1)</sup> *Lähde:* YK:n taloudellinen seurantayksikkö (UN Financial Tracking Service).

<sup>(2)</sup> *Lähde:* Hyökyaallon jälkeistä jälleenrakennusta seuraavan YK:n erikoislähettilään toimisto (UN Office of the Special Envoy for Tsunami Recovery).

<sup>(3)</sup> EYVL L 163, 2.7.1996, s. 1.

<sup>(4)</sup> EYVL L 297, 15.11.2001, s. 7.

<sup>(5)</sup> Komission tiedonanto avustuksen, kunnostuksen ja kehityksen yhdistämisestä (LRRD), KOM(96) 153; komission tiedonanto — hätäavun, kunnostustoimien ja kehitysyhteistyön niveltämisen arviointia, JOM(2001) 153.

<sup>(6)</sup> EYVL L 57, 27.2.2001, s. 5.

**Tarkastuksen sisältö ja tavoitteet**

9. Tarkastuksen sisältö rajoittuu komission humanitaarisiin toimiin. Niihin sisältyy hätäapu sekä tietyt lyhyen aikavälin kunnostustoimet, jotka kuuluvat ECHON toimivaltuuksien piiriin;

pidemmän aikavälin jälleenrakennus ei ole mukana. Tarkastuksen sisältöön liittyvät rahoituspäätökset on esitetty taulukossa 1. Tarkastuksessa tutkittiin myös tietyt ECHON alalla toimivia yksiköitä — esimerkiksi pelastuspalvelumekanismeja — tapauksissa, joissa ne vaikuttivat ECHON humanitaarisiin toimiin.

Taulukko 1

**Komission myöntämä humanitaarinen apu**

(miljoonaa euroa)

Päätös			Myönnetty rahoitus					
Päivämäärä	Kesto	Määrä	Alueellinen	Indonesia	Sri Lanka	Intia	Malediivit	Thaimaa
26.12.2004	3 kuukautta	3,0	3,0					
30.12.2004	6 kuukautta	10,0			8,3		1,7	
31.12.2004	6 kuukautta	10,0		10,0				
9.2.2005	18 kuukautta	80,0	13,7	30,5	24,3	10,0	1,0	0,5
15.12.2005	18 kuukautta	20,0		10,0	8,0	2,0		
<b>Päätökset yhteensä</b>		<b>123,0</b>	<b>16,7</b>	<b>50,5</b>	<b>40,6</b>	<b>12,0</b>	<b>2,7</b>	<b>0,5</b>
<b>Sopimuksiin perustuva yhteismäärä joulukuuhun 2005 mennessä</b>		<b>102,6</b>	<b>16,7</b>	<b>40,2</b>	<b>32,5</b>	<b>10,0</b>	<b>2,7</b>	<b>0,5</b>
<b>Maksettu yhteensä joulukuuhun 2005 mennessä</b>		<b>78,8</b>	<b>13,6</b>	<b>31,3</b>	<b>24,8</b>	<b>6,5</b>	<b>2,2</b>	<b>0,4</b>

Lähde: ECHO.

10. Tässä kertomuksessa käsitellään seuraavia kysymyksiä, joiden avulla on tavoitteena yksilöidä tulevien laaja-alaisten katastrofien yhteydessä hyödynnettävissä olevat kokemukset:

- Vastasiko komissio hyökyäallon aiheuttamaan kriisiin riittävän nopeasti ja asianmukaisesti?
- Oliko ECHON toimet koordinoitu vaikuttavasti muiden komission yksiköiden, kansainvälisten järjestöjen ja muiden maiden avustustoimien kanssa?
- Oliko ECHON seuranta- ja valvontamenettelyt suunniteltu siten, että niiden avulla varmistettiin yhteistyökumppaneiden toteuttamien hankkeiden asianmukaisuus, oikea-aikaisuus ja tehokas toteuttaminen?

- Saavutettiin ECHON yhteistyökumppaneiden toteuttamilla hankkeilla odotetut tulokset ja olivatko lyhyen aikavälin kunnostustoimet riittävän kestäviä?

**Tarkastuksen lähestymistapa**

11. Tarkastus perustui asiakirjatarkastuksiin, haastatteluihin, paikan päälle tehtyihin käynteihin sekä muiden tarkastusten ja arviointien tutkintaan. ECHON hallinnointi-, seuranta- ja valvontajärjestelmiä arvioitiin päätoimipaikassa, minkä lisäksi tarkastettiin ECHON kenttätoimistoja sekä sen yhteistyökumppaneita ja hankkeita Sri Lankassa ja Indonesiassa. Taulukosta 2 käyvät ilmi paikan päällä tarkastetut hankkeet ja yhteistyökumppanit. Paikan päällä tarkastettavien hankkeiden valinnassa käytettiin kriteereinä alaa, sijaintia, määrää, täytäntöönpanovaihetta sekä yhteistyökumppanityyppiä; tavoitteena oli saada kohtuullinen kokonaiskuva. ECHON varainhoidosta ja sisäisestä tarkastuksesta vastaavan yksikön jo paikan päällä tarkistamia hankkeita ei käyty tarkastamassa uudelleen.

Taulukko 2

## Indonesiassa ja Sri Lankassa paikan päällä tarkastetut hankkeet ja kumppanit

Rahoitus-päätös	Yhteistyökumppani	Hankekuvaus	Komission rahoitus (euroa)
<b>INDONESIA</b>			
10 miljoonaa euroa	YK:n järjestö	Lapset, vesi- ja sanitaatiohuolto	4 000 000
	Valtioista riippumaton järjestö	Psykososiaalinen tuki	528 798
	Valtioista riippumaton järjestö	Puhdas vesi	550 000
80 miljoonaa euroa	Valtioista riippumaton järjestö	Julkisten palveluiden ja tuen edistäminen	484 820
	Valtioista riippumaton järjestö	Kalastusalan elvyttäminen	476 792
	Valtioista riippumaton järjestö	Vesi- ja sanitaatiohuolto	1 336 266
<b>Indonesiassa tarkastetut hankkeet yhteensä</b>			<b>7 376 676</b>
<b>SRI LANKA</b>			
10 miljoonaa euroa	Valtioista riippumaton järjestö	Vesi- ja sanitaatiohuolto	571 534
	Valtioista riippumaton järjestö	Vesi- ja sanitaatiohuolto, elintarvikeapu ja muu kuin elintarvikeapu	1 200 000
	Valtioista riippumaton järjestö	Psykososiaalinen tuki	672 720
80 miljoonaa euroa	Kasainvälinen järjestö	Suojat, rekisteröinti ja toimeentulon turvaaminen	2 067 480
	YK:n järjestö	Kalastus ja maatalous	3 900 000
<b>Sri Lankassa tarkastetut hankkeet yhteensä</b>			<b>8 411 734</b>

## HUOMAUTUKSET

**Komission toiminnan nopeus ja tarkoituksenmukaisuus****Nopea toiminta asianmukaisen budjetin avulla**

12. Komissio hyväksyi vuonna 2001 humanitaarista apua koskevien päätösten yhdenmukaistamismenettelyt<sup>(1)</sup>, joiden perusteella ECHolla on valtuudet päättää ensitilassa annettavasta, enintään kolme miljoonaa euroa kolmen kuukauden aikana kattavasta humanitaarisesta hätäavusta. Humanitaarisesta avusta vastaavalle komissaarille annettiin valtuudet tehdä hätäapupäätöksiä enintään 30 miljoonan euron suuruudesta, korkeintaan kuusi kuukautta kestäviin toimiin myönnettävästä suorasta tuesta. Mainitut menettelyt sekä ECHOn jatkuva päivystysjärjestelmä lomakoina antoivat komissiolle mahdollisuuden nopeaan toimintaan hyökyaalton jälkeen. Ensivaiheen hätäapupäätös, joka kattoi kolme miljoonaa euroa kolmen kuukauden aikana, tehtiin katastrofin tapahtumispäivänä, 26. joulukuuta 2004. Päätöksen piiriin kuuluivat hätäapuna tarvittavat Kansainvälisen Punaisen Ristin ja Punaisen Puolikuun yhdistysten toimittamat suojat, muu kuin elintarvikeapu sekä lääkintätarvikkeet. Mainitun päätöksen

(1) SEC(2001) 873.

jälkeen tehtiin 30. joulukuuta 2004 päätös 10 miljoonan euron avusta Sri Lankalle ja Malediiville sekä 31. joulukuuta 2004 päätös 10 miljoonan euron avusta Indonesialle; molemmat päätökset kattoivat kuusi kuukautta, ja avun kokonaismääräksi tuli 23 miljoonaa euroa.

13. Komissio satoi 6. tammikuuta 2005 hyökyaaltoa koskeudessa Jakartan konferenssissa humanitaariseen apuun vielä 100 miljoonaa euroa; se esitti kyseistä määrää koskevan pyynnön budjettivallan käyttäjälle (parlamentille ja neuvostolle). Määrä hyväksyttiin 19. tammikuuta 2005; 9. helmikuuta 2005 voitiin tehdä 80 miljoonaa euroa koskeva päätös ja 15. joulukuuta 2005 tehtiin 20 miljoonaa euroa koskeva päätös. Molemmat päätökset kattoivat 18 kuukauden pituisen ajanjakson.

14. Ensimmäiset 23 miljoonaa euroa käytettiin hätäaputoimiin, kuten terveydenhuoltoon, lääkintätarvikkeisiin, suojiin, epidemiavaroitusjärjestelmiin, vesi- ja sanitaatiohuoltopalveluihin, elintarvikeapuun, psykososiaaliseen tukeen, lastensuojeluun ja logistiseen tukeen, esimerkiksi satelliittipuhelinpalveluihin. Mainittujen, 80 miljoonaa ja 20 miljoonaa euroa kattavien päätösten avulla rahoitetaan lyhyen aikavälin kunnostusta, esimerkiksi hätäapuvaiheen ja siirtymävaiheen suojien rakentamista, kotimaasaan siirtymään joutuneen väestön uudelleensijoittamista, toimeentuloedellytysten palauttamista, elintarviketurvaa, vesi- ja sanitaatiohuoltopalveluita, logistista ja teknistä apua sekä katastrofien torjuntaa. Tähän kertomukseen sisältyvät kuvat ilmentävät joitakin ECHOn rahoittamia tukimuotoja.

15. Tukholmassa kesäkuussa 2003 hyväksytyjen humanitaarista apua koskevien hyvien käytäntöjen mukaan humanitaarinen tuki olisi suhteutettava tarpeisiin ja perustettava tarpeiden arviointiin. Hyökyaalton jälkeen todelliset tarpeet eivät kuitenkaan käyneet selkeästi ilmi saatavissa olleiden tietojen avulla, joten oli ensisijaisen tärkeää löytää tasapaino riittäviin tietoihin perustuva tuen myöntämisen ja nopean toiminnan tarpeen välillä. Tässä epävarmassa tilanteessa komission rahoitusosuus kuvasti sen sitoutumista ja rahoituksen suuri määrä osoittautui tarkoituksenmukaiseksi osin seuraavista syistä:

- a) Vuoden 2005 joulukuun 15. päivänä tehdyn 20 miljoonan euron rahoituspäätöksen avulla oli määrä kattaa jäljellä olevat tarpeet 18 kuukauden ajan tammikuusta 2006 alkaen. Hätäavun ja jälleenrakennuksen välinen siirtymävaihe, jonka piti alun perin päättyä ennen vuoden 2005 loppua, oli odotettua pidempi, sillä suurin osa jälleenrakennustyöstä oli aloittamatta vielä vuoden 2005 lopussa.
- b) Elokuussa 2005 tehtyä 80 miljoonan euron päätöstä laajennettiin kattamaan myös konfliktin koskettava väestö (ks. laatikko 1).

#### Laatikko 1

##### Rahoituksen suuri määrä tukee toimien mukauttamista konfliktin jälkeisiin tarpeisiin

Sri Lankan aseellisen konfliktin seurauksena 800 000 ihmistä joutui siirtymään pois kotiseuduiltaan vuosina 1983—2002. Helmikuun 2002 tulitaun jälkeen alkoi massiivinen paluuliike, jonka myötä lähes 400 000 ihmistä palasi kotiseuduilleen ennen vuoden 2004 lopussa tapahtunutta hyökyaalto katastrofia. Kuitenkin vain noin 15 prosenttia konfliktin koettelemasta väestöstä joutui hyökyaalton välittömän vaikutuksen kohteeksi ja sai osakseen rahoittajien avokätistä tukea hyökyaalton uhreille. Hyökyaalton uhreille suunnattiin määrällisesti huomattavasti enemmän tukea kuin samalla alueella konfliktin koskettamalle väestölle. Esimerkiksi hyökyaalton jälkeisen tilapäissuojan kustannukset olivat 450 euroa, kun konfliktin yhteydessä vastaavat kustannukset olivat 125 euroa. Hyökyaalton uhriksi joutuneelle perheelle maksettiin kuukausittain 70 euroa elintarviketukea, kun vastaava määrä konfliktin koskettamalle perheelle oli 10 euroa. Mainittu eriarvoisuus aiheutti kaunaa ja jännitteitä paikallisyhteisöjen sisällä.

Jotta ennen hyökyaaltoa kotiseuduiltaan siirtymään joutuneet heikossa asemassa olevat ihmiset välttyivät eriarvoiselta kohtelulta, komissio muutti 80 miljoonaa euroa koskeneen päätöksen elokuussa 2005 kattamaan myös hyökyaaltoalueilla elävän, konfliktin koskettaman väestön.

#### Yhteistyökumppaneiden valinta

16. Koordinoituun toimia YK:n ja muiden rahoittajien kanssa ECHO päätti toimia aiempien yhteistyökumppaneidensa kanssa lähinnä Sri Lankan pohjois- ja itä-osissa, missä se

oli työskennellyt konfliktin koskettaman väestön parissa ennen hyökyaaltoa, vuodesta 1994 lähtien. Tämän järjestelyn avulla ECHO pystyi rahoittamaan tarkoituksenmukaisten hankkeiden täytäntöönpanoa huolimatta siitä, että lukuisien uusien, yksityisen rahoituksen avulla toimivien valtioista riippumattomien järjestöjen myötä rahoitusta ja väkeä oli liikaa; järjestöt halusivat käynnistää hankkeita tukeen tikahtuvilla alueilla.

17. Toisin kuin Sri Lankassa, ECHO ei ollut ennen hyökyaaltoa toiminut Acehissa, sillä Indonesian hallituksen julistaman siviilihätätilan aikana maahan ei päästetty humanitaarisen avun järjestöjen kansainvälistä henkilöstöä (muutamia YK:n järjestöjen ja Punaisen Ristin edustajia lukuun ottamatta). Hyökyaalton jälkeen Acehiin pääsi vapaasti 28. joulukuuta 2004 alkaen. ECHO valitsi välittömään kenttätöihin yhteistyökumppaneita, joilla oli tarvittavaa asiantuntemusta eri aloilla, esimerkiksi YK:n järjestöjä lastensuojeluun, vesi- ja sanitaatiohuoltoon ja terveydenhuoltoon. Kaikki kahteen 10 miljoonan euron hätäapupäätökseen liittyvät sopimukset oli allekirjoitettu Sri Lankan kohdalla 18. tammikuuta 2005 ja Indonesian kohdalla 27. tammikuuta 2005 mennessä.

#### Kansainvälisen rahoituksen suuri määrä ylittää yhteistyökumppaneiden rahoitustarpeet

18. Hyökyaalton jälkeen käytettävissä olleen kansainvälisen rahoituksen suuri määrä ylitti joidenkin yhteistyökumppaneiden valmiudet varojen hyödyntämiseen (ks. laatikko 2). Yli 360 humanitaarista järjestöä saapui Sri Lankaan ja 450 Indonesiaan; niillä oli suuri määrä yksityistä rahoitusta. Kilpailu resursseista edisti inflaatiota ja vaikeutti tavarahankintoja sekä pätevän henkilöstön palkkaamista. Kunnostus- ja jälleenrakennustoimia tukevan viraston (BRR<sup>(1)</sup>) raportti vuosi hyökyaalton jälkeen toi esille, että hinnat ja palkat nousivat Acehissa 30—40 prosenttia vuonna 2005.

#### Laatikko 2

##### Yhteistyökumppaneiden taloudelliset tarpeet ylittävän rahoituksen yleistä taustaa

Sri Lankassa yksityisen rahoituksen suuri määrä aiheutti sen, että osa ECHO:n olemassaolevista yhteistyökumppaneista ei ole pystynyt vielä hyödyntämään käytettävissä olevaa komission rahoitusta. Esimerkiksi erään valtioista riippumattoman järjestön kanssa sovittiin vain 570 000 euron suuruisesta hankkeesta, vaikka ECHO:n alkuperäisenä tarkoituksena oli myöntää sille 1 miljoonaa euroa osana 10 miljoonan euron rahoituspäätöstä. Huolimatta hyökyaalton jälkeisestä kapasiteettinsa kasvusta Sri Lankassa kyseinen valtioista riippumaton järjestö ei ole tehnyt 80 miljoonan euron rahoituspäätökseen liittyviä hanke-ehdotuksia. Näin ollen ECHO toimi Sri Lankassa lokakuusta 2005 alkaen neljän alueelle vastikään saapuneen yhteistyökumppanin kanssa (yhteistyökumppaneita oli kaikkiaan 21).

(1) Indonesian hallitus perusti BRR:n (Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi) huhtikuussa 2005 tukemaan kunnostus- ja jälleenrakennustoimien koordinointia Acehissa ja Niasissa.



Indonesiassa eräs YK:n järjestö ei kyennyt käyttämään kaikkia komission myöntämiä varoja hätäapupäätöksen kuuden kuukauden täytäntöönpanojakson kuluessa. Useat ECHOn tavanomaiset yhteistyökumppanit eivät esittäneet hanke-ehdotuksia Indonesiassa, koska järjestöjen muilta rahoittajilta saamat varat ylittivät jo niiden valmiudet varojen hyödyntämiseen.

Varojen hyödyntämisvalmiuksien puutetta osoittaa myös erään valtiosta riippumattoman järjestön kanta, jonka mukaan sen ohjelmien tulee perustua yksinomaan tarpeeseen eikä haluun kuluttaa käyttämättä jääneitä varoja. Järjestö lakkasi vastaanottamasta hyökyaallon uhreille tarkoitettuja varoja alle viikko hyökyaallon jälkeen, mutta sai silti 110 miljoonaa euroa; hyökyaallon jälkeen vuonna 2005 toteutettaviin ohjelmiin tarvittiin 25 miljoonaa euroa. Rahoittajilta pyydettiin lupa lahjoitusten käyttöön muihin hätäaputarkoituksiin, ja 99 prosenttia antoi suostumuksensa. Vuoden 2005 loppuun mennessä 65 miljoonan euron lahjoitukset, jotka alun perin oli tarkoitettu hyökyaallon jälkeiseen tukeen, käytettiin muihin tarkoituksiin, kuten Nigerian elintarvikepulaan, Darfurin konfliktiin ja Pakistanin maanjäristykseen.

### Tarkkaan tarpeiden arviointiin liittyvä tilanteiden kaksijakoisuus

19. ECHOn soveltaman hankkeiden linkaaren hallintajärjestelmän (PCM) yhteydessä korostetaan hankesuunnittelun ja tarveanalyysin merkitystä varmistettaessa, että hanke vastaa kohdeyhtymän tarpeisiin. Kentällä toimiva ECHOn asiantuntija<sup>(1)</sup> ja Brysselissä toimiva alueellinen vastuuhenkilö analysoivat yhteistyökumppaneiden esittämiä hanke-ehdotuksia ennen niiden hyväksymistä. ECHO päätti toimia Sri Lankassa aiempien yhteistyökumppaneidensa kanssa, millä varmistettiin, että hankkeita valmistelivat järjestöt, jotka tunsivat maan ja olivat hyvässä asemassa tarpeiden arviointiin (ks. laatikko 3). Jotkin yhteistyökumppanit sisällyttivät tarvearvioinnin itse hankkeeseen.

#### Laatikko 3

##### Yhteistyökumppanit Sri Lankassa olivat hyvässä asemassa hanke-ehdotusten laadintaan

Eräs Punaisen Ristin järjestö oli erinomaisessa asemassa psykososiaalista tukea koskevan hankkeen valmisteluun, koska se oli vuodesta 2003 alkaen tukenut Sri Lankassa toimivaa Punaisen Ristin yhdistystä psykososiaalisen tuen ohjelman täytäntöönpanossa pohjoisessa Jaffnan maakunnassa; ohjelmaa tuki myös komissio, ja sen kohteena olivat kotimaassaan uusille asuinseuduille siirtymään joutuneet, konfliktin seurauksena juurettomat ihmiset.

Eräällä valtiosta riippumattomalla järjestöllä oli vahva joukko kentällä Sri Lankassa ja myös tukeva tietämys, joka perustui sen läsnäoloon paikalla koko 20-vuotisen konfliktin aikana.

Eräs toinen valtiosta riippumaton järjestö toimi jo Sri Lankan itäosassa, missä se vastasi ECHOn rahoittaman, konfliktiin liittyvän hankkeen täytäntöönpanosta.

20. Indonesiassa tarkat tarvearvioinnit olivat vaikeita välittömästi hyökyaallon jälkeen vallinneessa tilanteessa yleisen hämmennyksen ja luotettavien tietojen puuttumisen takia. Hyökyaallon koskettamille alueille ei päässyt lähinnä laaja-alaisen tuhon takia ja osittain myös turvallisuussyistä; tämä hidasti humanitaaristen järjestöjen pääsyä kenttätöihin. Useimmat järjestöt pääsivät vasta tammikuun lopussa Sumatran länsirannikolle, mikä vaikutti tarvearviointien laatuun ja ajankohtaisuuteen. Jotkin 10 miljoonan euron hätäapupäätöksen yhteydessä rahoitetut hanke-ehdotukset sisälsivät vain vakio-työkalujen ehdotuksen hätäavusta eivätkä erityisiin, tarkempien tarvearviointien perusteella esitettyihin havaintoihin pohjautuvia toimintaehdotuksia. Kesäkuussa 2005 YK:n humanitaaristen asioiden koordinoimista vastaava toimisto (UNOCHA) järjesti hyökyaallosta kertyneistä kokemuksista alueellisen työryhmätapaamisen, jossa tuotiin esiin paikallisyhteisöjen konsultoinnin puute humanitaarisen yhteisön antaman hätäavun ja toteuttamien talouden tervehdyttämistöimien yhteydessä.

21. Helmikuusta 2005 alkaen hyväksytyihin hankkeisiin liittyvät tarvearvioinnit olivat luotettavampia, koska käytettävissä oli enemmän tietoa ja ehdotusten laatimiseen oli enemmän aikaa. Esimerkiksi eräs valtiosta riippumaton järjestö teki paikallisyhteisöjen kanssa tiivistä yhteistyötä valmistellessaan veneenrakennushankettaan Acehissa, ja onnistui suunnittelemaan hankkeen, joka vastasi edunsaajien tarpeisiin.



Toimeentulon tukeminen: kalastusaluksia Acehissa, Indonesiassa (lähde: tilintarkastustuomioistuin).

<sup>(1)</sup> Kentällä toimivilla asiantuntijoilla tarkoitetaan humanitaariseen apuun liittyvästä teknisestä tuesta vastaavaa komission henkilöstöä.

## Koordinoinnin vaikuttavuus

### Lukuisien humanitaaristen järjestöjen koordinointi

22. YK:n humanitaaristen asioiden koordinoinnista vastaava toimisto koordinoi humanitaarista apua välittävien elinten toimia; toimintaa tukivat muut, kyseessä olevista aloista vastaavat YK:n elimet. YK:lla oli kuitenkin seuraavat, vaikuttavaa koordinointia estävät vaikeudet:

- Tuhoista ja tarpeista tai suunnitelluista ja käynnissä olevista hätäaputoimista ei ollut tarpeeksi tietoa. Ongelmaa kuvastaa esimerkiksi se, että Indonesiasta kaivattiin tarkkoja ja luotettavia tietoja kotimaassaan siirtymään joutuneiden ihmisten lukumäärästä ja sijainnista vielä toukokuussa 2005. UNOCHAN kesäkuussa 2005 järjestämä, kertyneitä kokeuksia koskeva alueellinen työryhmätapaaminen toi esille tiedonsaannin parantamistarpeen; komissio tiedosti ongelman ja toimi sen poistamiseksi (ks. *laatikko 4*).
- Lukuisat vastikään paikalle tulleet humanitaariset järjestöt, joista useilla oli suuri määrä yksityistä rahoitusta, toimivat usein riippumattomina käytettävissä olleista koordinointimekanismeista.
- Paikallisten viranomaisten toiminta oli heikentynyt aineellisten ja inhimillisten menetysten takia eikä käytettävissä ollut toimivia valtioista riippumattomien järjestöjen rekisteröintijärjestelmiä eikä järjestelmiä, joiden avulla olisi varmistettu, että ne noudattavat asetettuja standardeja tai osallistuvat perustettuihin koordinointimekanismeihin. EU:n neuvoston puheenjohtajavaltion joulukuussa 2005 laatimassa keskusteluasiakirjassa <sup>(1)</sup>, joka koski EU:n toimintaa hyökykaallon jälkeen, edellytetään lisäkeskustelua lähinnä siitä, miten kansainvälinen yhteisö ja EU voivat jatkossa tukea valtioita rahoittajien koordinoinnin tehokassa hallinnoinnissa.

#### Laatikko 4

##### ECHO tiedosti koordinoitioongelmat ja toimi niiden poistamiseksi

ECHO:n strategiana Indonesiassa ja Sri Lankassa oli tukea Yhdistyneiden Kansakuntien koordinoititehtävää. ECHO myönsi 1 miljoonaa euroa UNOCHAN humanitaarisen tiedotuskeskuksen tukemiseen; tarkoituksena oli tarjota tiedonhankintavälineitä humanitaarisen avun suunnitteluun, täytäntöönpanoon ja seurantaan. UNOCHA ja ECHO suorittivat huhtikuussa 2005 humanitaarisen tiedotuskeskuksen yhteisen arvioinnin, jossa esitettiin suosituksia siitä, miten keskus voisi laatia kattavan yleiskatsauksen humanitaarisesta avusta ja tuoda esille tarpeiden täyttämiseen liittyvät puutteet.

ECHO myönsi rahoitusta eräälle valtioista riippumattomalle järjestölle Acehissa; tarkoituksena oli kerätä tietoja kotimaassaan siirtymään joutuneista ihmisistä ja koota tiedot humanitaarisen tiedotuskeskuksen tietokantaan.

Sri Lankassa ECHO rahoitti erään kansainvälisen järjestön täytäntöönpaneman hankkeen, jonka yhteydessä oli määrä luoda edunsaajista keskustietokanta selkeiden tietojen puuttumisesta aiheutuvan ongelman korjaamiseksi. Hanketta tuki alun perin myös kansallinen toimenpidekeskus, jonka Sri Lankan hallitus oli perustanut hallinnoimaan hyökykaallon jälkeen toteutettavia toimia, mutta hanketta eivät tukenet viranomaiset, joiden vastuulle hätäapu ja talouden tervehdyttämistoimet siirtyivät helmikuusta 2005 alkaen. Näin ollen tietokanta siirrettiin pois käytöstä syyskuuhun 2005 saakka, jolloin rekisteröintiprosessi aloitettiin uudelleen Sri Lankan hallituksen johdolla.

23. Koordinoitioongelmien takia kansainvälisen yhteisön antaman avun määrä ja laatu ovat vaihdelleet huomattavasti. Maailman katastrofeja käsittelevässä Punaisen Ristin raportissa vuodelta 2005 kuvaillaan, kuinka jotkin Acehissä paikallisyhteisöistä saivat ylenpalttista tukea osan yhteisöistä jäädessä sivuun. Tuesta oli ylitarjontaa terveydenhoidon alalla Indonesiassa ja veneistä ylitarjontaa Sri Lankassa; osa tuesta ei puolestaan katannut kaikkia tarvittavia osa-alueita — esimerkiksi kalastusalueita saatettiin toimittaa ilman verkkoja. Lisäksi joulukuussa 2005, vuosi katastrofin jälkeen, noin 67 000 henkeä asui yhä teltoissa Acehissa.

### ECHO:n ja muiden komission yksiköiden välinen koordinointi hyvää välitöntä hätäapua lukuun ottamatta

24. Pelastuspalvelumekanismien avulla hyökykaallon kovimmin koettelemille alueille lähetettiin asiantuntijaryhmiä avustamaan tilanteen arvioinnissa ja koordinoimaan jäsenvaltioiden tarjoaman pelastuspalveluavun saapumista ja jakelua. ECHO:n ja ympäristöasioiden pääosaston 16. maaliskuuta 2003 laatimassa yhteisymmärryspöytäkirjassa todetaan, että on ensisijaisen tärkeää tiivistää pelastuspalvelutoimien ja humanitaarisen avun toimien koordinoitinta sekä päätoimipaikassa että kentällä, jotta yhteisön toimiin saavutetaan asianmukainen synergia. Menettelyiden avulla pitäisi saavuttaa molemminpuolinen tiedonvaihto kriisin kaikissa vaiheissa, ja ECHO:n ja pelastuspalvelun koordinoitiryhmän välisten kenttätasolla pidettävien kokousten avulla pitäisi varmistaa, että toimet täydentävät toisiaan. Sekä Sri Lankassa että Indonesiassa pelastuspalvelumekanismien ja humanitaarisen avun välinen koordinointi oli kuitenkin riittämätöntä.

25. Humanitaarisen avun komitea keskittyi 27. tammikuuta 2005 kokouksessaan ECHO:n ja pelastuspalvelualan seuranta- ja tiedotuskeskuksen välisiin koordinoitioongelmiin ja katsoi,

<sup>(1)</sup> The EU's contribution to the international response to the 2004 Asian Tsunami: Achievements, next steps and lessons learned. Brysselissä 20. joulukuuta 2005 järjestetyn, Euroopan komission ja EU:n puheenjohtajavaltion isännöimän korkean tason kokouksen keskusteluasiakirja.

että keskus ei ollut pitäytynyt pelastuspalvelutoimissa, vaan sen toiminta oli ylittänyt keskuksen tehtäväalueen ulottuen humanitaarisen avun alaan; lisäksi keskus oli antanut vaikutelman, jonka mukaan se koordinoi kaikkea EU:n tukea <sup>(1)</sup>.

26. ECHO hoitaa hätäavun ja jälleenrakennusvaiheen nivel-tämistä yhteistyössä muiden komission yksiköiden kanssa; tavoitteena on varmistaa, että lyhyen aikavälin hätäaputoimista siirrytään sujuvasti ja tehokkaasti pidemmän aikavälin jälleenrakennustoimiin. ECHOn rahoituksen suuri määrä auttoi kattamaan odotettua pidemmän siirtymävaiheen hätäavun ja jälleenrakennuksen välillä (ks. kohta 15 a). Hätäavun, kunnostustoimien ja kehityksen niveltämismenettelyyn sisältyy Indonesiassa ja Sri Lankassa nopean toiminnan järjestelmän hyödyntäminen; hyökyaallon aiheuttamista tuhoista otetaan satelliittikuvia, jotka voivat olla hyödyllisiä jälleenrakennuksen suunnittelun ja katastrofivalmiuden kannalta. Nopean toiminnan järjestelmä tuki taloudellisesti myös soveltelyyrityksiä, jotka johtivat elokuussa 2005 rauhansopimukseen Indonesian hallituksen ja Vapaa Aceh -liikkeen välillä; tämä vakautti jälleenrakennustoimien perustaa.



Sanitaatiohuolto: käymälöitä Acehissa, Indonesiassa  
(lähde: tilintarkastustuomioistuin).

<sup>(1)</sup> Helmikuussa 2005 YK:n katastrofien arviointi- ja koordinoitijjärjestelmän (UNDAC) neuvottelukunta käsitteli pelastuspalvelumekanismeja ja tarkasteli huolestuneena hyökyaallon jälkeisten toimien mahdollista päällekkäisyyttä. YK:n humanitaaristen asioiden koordinoimista vastaava toimisto pyysikin, että käyttöön otetaan selkeät menettelyt, joita soveltaen EU:n pelastuspalvelumekanismien koordinoijat toimivat olemassaolevien, kansainvälisesti hyväksytyjen mekaniismien puitteissa.

## **Seurantajärjestelmien merkitys täytäntöönpanon asianmukaisuuden, oikea-aikaisuuden ja tehokkuuden kannalta**

### **Suhteellisen kattava seuranta- ja valvontajärjestelmä**

27. ECHO hyödyntää hankkeiden täytäntöönpanon seurannassa ja valvonnassa seuraavia menetelmiä:

- a) kentällä toimivat ECHOn asiantuntijat tekevät seurantakäyntejä ja laativat raportteja, minkä lisäksi alueelliset vastuuhenkilöt suorittavat valvontaa seurantakäyntien avulla;
- b) ECHOn yhteistyökumppanit laativat raportteja;
- c) ECHOn varainhoidosta ja sisäisestä tarkastuksesta vastaava yksikkö tekee tarkastuskäyntejä paikan päälle;
- d) ennen loppumaksun suorittamista suoritetaan tarkistuksia ja myöhemmin yhteistyökumppaneihin kohdistetaan ulkoisia tarkastuksia.

28. Kentällä toimivat ECHOn asiantuntijat tutkivat seurantakäyntien avulla yhteistyökumppaneiden hanketäytäntöönpanon asianmukaisuutta, oikea-aikaisuutta ja tehokkuutta. Seurantakäyntien perusteella paikallis- tai päätoimipaikan tasolla voidaan ryhtyä asianmukaisiin toimiin. Esimerkiksi huhtikuussa 2005 julkaistussa, Sri Lankassa toteutettua psykososiaalisen tuen ohjelmaa koskeneessa seurantakertomuksessa tuotiin esille paikallisen henkilöstön palkkaamiseen liittyviä vaikeuksia. Brysselissä toimiva ECHOn alueellinen vastuuhenkilö otti yhteyttä asianomaiseen Punaisen Ristin päätoimipaikkaan varmistaa, että Sri Lankan Punaisen Ristin kanssa allekirjoitetaan yhteisymmärryspöytäkirja, jonka perusteella paikallista henkilöstöä voitaisiin palkata hankkeen seuraavassa vaiheessa.

29. Hyökyaallon tapahduttua 26. joulukuuta 2004 ECHOn henkilöstöä saapui Sri Lankaan 27. joulukuuta 2004 ja Jakartaan, Indonesiaan, 28. joulukuuta 2004. Ensimmäiset ECHOn asiantuntijat saapuivat Acehiin 1. tammikuuta 2005. ECHO siirsi muilta alueilta, esimerkiksi Etelä-Amerikasta, Afrikasta ja Lähi-idästä teknisiä avustajia osallistumaan välittömästi hyökyaallon jälkeen annettavaan hätäapuun. Pysyvien kentällä toimivien asiantuntijoiden tarve tiedostettiin tammikuussa 2005, ja asiantuntijat olivat paikan päällä Acehissa huhtikuuhun 2005 mennessä. Hyökyaallon jälkeen komissio sitoutui nostamaan kentällä toimivien ECHOn asiantuntijoiden lukumäärää 69:stä 150:een <sup>(2)</sup>. Sri Lankassa suoritettiin 23 seurantakäyntiä, jotka kohdistuivat 10 miljoonan euron hätäapupäätöksen yhteydessä rahoitettuihin yhdeksään hankkeeseen. Indonesiassa suoritettiin 13 seurantakäyntiä, jotka kohdistuivat 10 miljoonan euron hätäapupäätöksen yhteydessä rahoitettuihin kymmeneen hankkeeseen; suurin osa käynneistä suoritettiin nykyisten kentällä toimivien asiantuntijoiden saavuttua alueelle huhtikuussa 2005. Kentällä toimivat ECHOn asiantuntijat laativat seurantakertomuksen jokaisen käynnin jälkeen.

<sup>(2)</sup> Yhteisön ulkopuolisissa maissa tapahtuneiden katastrofien ja kriisien edellyttämien EU:n valmiuksien vahvistaminen, KOM(2005) 153.

30. Kentällä toimiville ECHOn asiantuntijoille ei ole erityisiä suuntaviivoja seurantakäyntien yhteydessä tehtyjen havaintojen raportointia varten. Kunkin käynnin jälkeen kentällä toimivat ECHOn asiantuntijat järjestävät tilannekatsauksen kentällä toimivan yhteistyökumppanin ryhmän kanssa. ECHO ei kuitenkaan anna yhteistyökumppanille systemaattisesti kirjallista palautetta seurantakäynnin aikana ilmenneistä kysymyksistä tai sovitusta toimista. Kirjallinen palaute auttaisi yhteistyökumppania hyödyntämään kattavammin ECHOn seurantakäynteihin perustuvat neuvot ja tuen ja saattaisi auttaa havaittujen ongelmien ratkaisussa.

31. Kentällä toimivien ECHOn asiantuntijoiden seurantaikäynneillä saamien tietojen lisäksi tietoa saadaan myös yhteistyökumppaneiden raporteista. Kuusi kuukautta kestävien hankkeiden yhteydessä yhteistyökumppaneiden on lähetettävä ECHOLle loppukertomusluonnos kuukautta ennen hankkeen päättymistä ja loppukertomus kuuden viikon kuluessa hankkeen päättymisestä; YK:n hankkeiden yhteydessä määräaika on kolme kuukautta. Sri Lankassa ja Indonesiassa 10 miljoonan euron hätäapupäätöksiin liittyneiden kuuden kuukauden hankkeiden yhteydessä useimmat yhteistyökumppanit esittivät loppukertomusluonnoksensa ajoissa, mutta useimmat loppukertomukset viivästyivät yhdestä kahteen kuukautta.

32. Kentällä toimivien ECHOn asiantuntijoiden ja alueellisten vastuuhenkilöiden seurantakäynteihin sekä yhteistyökumppaneiden kertomuksiin sisältyviin tietoihin perustuvan hankeseurannan lisäksi seuranta suorittaa ECHOn varainhoidosta ja sisäisestä tarkastuksesta vastaavan yksikön henkilöstö, joka tekee otantaan perustuvia hanketarkastuksia paikan päällä. Vuonna 2005 ECHOn paikan päällä toimittamat tarkastukset keskittyivät hyökyaallon jälkeisiin toimiin; Sri Lankassa ja Indonesiassa tarkastettujen hankkeiden arvo oli 19 miljoonaa euroa, mikä vastaa 18:aa prosenttia 103 miljoonan euron kokonaismäärästä, jonka ECHO myönsi hyökyaallon jälkeisiin hankkeisiin vuoden 2005 loppuun mennessä. Erään YK:n järjestön Indonesiassa täytäntöönpanemien hankkeiden tarkastukset paikan päällä toivat esille asiakirjojen saatavuuteen liittyviä ongelmia, joita — vaikka ne ovatkin sittemmin ratkenneet — on selvennettävä rahoitusta ja hallintoa koskevaan puitesopimukseen liittyvissä työkokouksissa (ks. laatikko 5).

#### Laatikko 5

##### YK:n asiakirjojen saatavuus

ECHOLla oli vaikeuksia saada oleellisia taloudellisia tietoja, joita oli pyydetty kesäkuussa 2005 paikan päällä suoritettua tarkastusta varten; tarkastuksen kohteena oli erään YK:n järjestön 500 000 euron suuruinen hanke, joka koski terveydenhuoltoalan hätäaputoimia Indonesiassa. Menettely oli vastoin rahoitusta ja hallintoa koskevaa puitesopimusta, jonka perusteella tiedot olisi pitänyt antaa. Kyseessä olevan YK:n järjestön kanssa käytyjen keskustelujen jälkeen tilanne kuitenkin selvisi ja ECHO sai oleelliset asiakirjat käyttöönsä marraskuussa 2005.

33. Myös ennen loppumaksun suorittamista tehtävästä lopullisesta tarkastuksesta huolehtii ECHOn varainhoidosta ja sisäisestä tarkastuksesta vastaava yksikkö. Tarkastuksessa otetaan huomioon kentällä toimivien ECHOn asiantuntijoiden ja alueellisen vastuuhenkilön kommentit yhteistyökumppanin loppukertomuksesta sekä heidän suosituksensa maksun suorittamisesta tai suorittamatta jättämisestä. Mainittu maksun suorittamista edeltävä valvonta perustuu myös menoluetteloihin, varastojen määritykseen, hankintamenettelyihin, henkilöstöluetteloihin ja tarvittaessa laskujäljennöksiin. ECHOn varainhoidosta ja sisäisestä tarkastuksesta vastaava yksikkö järjestää myös yhteistyökumppanin päätoimipaikassa hankeasiakirjojen riippumattoman ulkoisen tarkastuksen, joka kohdistuu hankkeista poimittuun otokseen. Ulkoiset tarkastukset ovat osoittautuneet tehokkaaksi keinoksi havaita tukeen oikeuttamattomia menoja, joihin liittyvien määrien takaisinperinnän syynä on useimmiten asianmukaisten tositteiden puuttuminen. Hankkeen päättymisen ja ulkoisen tarkastuksen välillä on kuitenkin huomattavan pitkä viive, jota ECHO aikoo lyhentää tarkastamalla kaikki yhteistyökumppanit kahden vuoden syklillä.

#### Ensivaiheen toimien mukauttaminen asianmukaisuuden varmistamiseksi

34. ECHOn menettelyissä tiedostetaan joustavuuden tarve, ja kumppanuutta koskevan puitesopimuksen 10 artiklaan sisältyvät yksinkertaiset menettelyt, joiden avulla hankkeita voidaan muokata vastaamaan ilmeneviin tarpeisiin. Joustavien menettelyiden avulla hankkeita kyettiin yleensä muokkaamaan ilmenneiden tarpeiden mukaan ja varmistamaan täytäntöönpanon asianmukaisuus (ks. laatikko 6).

#### Laatikko 6

##### Hankkeiden mukauttaminen ilmeneviin tarpeisiin

Kesäkuussa 2005 eräs YK:n järjestö varoitti Sri Lankassa pienten kalastusalusten ylitarjonnasta, joka saattaa johtaa liian suuriin kalastusmääriin ja vahingoittaa pitkällä aikavälillä rannikon kalavaroja. Elokuussa 2005 hanketta muutettiin vähentämällä korjattavien tai tuotettavien alusten määrää; niiden sijasta toimitettaisiin 15 000 kalastusväline-erää.

Ensimmäisen hyökyaallon jälkeisen kuukauden kuluessa kävi ilmeiseksi, että Sri Lankan valtion saamat lääkelahjoitukset riittäisivät kattamaan kaikki olemassaolevat tarpeet. ECHOn rahoittamaa erään valtiosta riippumattoman järjestön hanketta muutettiin näin ollen siten, että rahoitusta suunnattiin psykososiaaliseen ja paikallisille terveydenhuoltojärjestelmille kohdistettavaan tukeen.

Toinen Sri Lankassa toteutettu hanke sisälsi osana hätäapusuunnitelmaa 21 500 kuiva-annosta ravintoarvoltaan korkeita, alle viisivuotiaille lapsille tarkoitettuja keksejä. Keksejä ei tarvittu, joten elintarviketurvaan alun perin tarkoitettut 28 000 euroa suunnattiin toimentulon turvaamiseen.

Erään yhteistyökumppanin Indonesiassa toteuttaman hankkeen yhteydessä teltoja korvattiin keittiöillä; tarkoituksena oli vastata edunsaajien muuttuviin tarpeisiin.

Erään valtioista riippumattoman järjestön hanketta Indonesiassa mukautettiin, kun laaja kansainvälinen apu auttoi välttämään elintarvikepulan. Elintarvikehäätäpuohjelmaa ei enää tarvittu, joten se korvattiin ravitsemuskoulutuksella ja ravitsemusalan lisäohjelmalla.

## Kapasiteetin täyttymisestä ja muista ulkoisista rajoitteista aiheutuvat viiveet

35. ECHO nopeutti osaltaan hankkeiden täytäntöönpanoa auttamalla pääsemään joidenkin seurantakertomuksissa havaittujen hankaluuksien yli. Esimerkiksi Indonesiassa toukokuussa 2005 julkaistussa, erään YK:n järjestön hanketta koskeneessa seurantakertomuksessa tuotiin esille toimien täytäntöönpanosta vastaavien asiantuntijoiden puute. ECHOn ja YK:n järjestön päätoimipaikoissa ryhdyttiin toimiin, joiden seurauksena otettiin palvelukseen tarvittava henkilöstö. Yhteistyökumppani ei kuitenkaan puuttunut muihin seurantakertomuksissa esitettyihin viiveisiin hankkeiden aikana (ks. *laatikko 7*). Yhteistyökumppaneiden suorittamaan täytäntöönpanoon liittyi viiveitä, jotka aiheutuivat siitä, että suuri määrä vastikään alueelle tulleita humanitaarisia järjestöjä kilpaili keskenään resursseista. Sri Lankassa viivästyksiä aiheuttivat myös muut ulkoiset tekijät, kuten helmikuussa 2005 tapahtunut tullivapauden poisto humanitaarisena apuna toimitettavilta tuotteilta sekä hallituksen määrittämällä puskurivyöhykkeellä voimassa olleet, vuoden 2005 lopulla poistetut rakentamista koskevat rajoitteet; mainitut tekijät veivät terän useimmilta arvioinneilta ja monilta hankkeilta.

### Laatikko 7

#### Esimerkkejä yhteistyökumppaneiden hanketäytäntöönpanoon liittyneistä viiveistä

Vedenkäsittelylaitos alkoi toimia Pramukassa, Janthossa (Indonesiassa) vasta kesäkuussa 2005, neljä kuukautta sen paikalletulon jälkeen; syynä oli hitaista hankintamenettelyistä aiheutunut klooritablettien puute.

Suojatoimitukset Sri Lankaan viivästyivät, koska rannikon puskurivyöhykkeelle palaamaan kielletyille paikallisyhteisöille ei löytynyt sopivaa sijoitusalueita. Paikalliset viranomaiset osoittivat eräälle kansainväliselle järjestölle osoitetun rakennusalueen myöhemmin muille toimijoille.

Erään yhteistyökumppanin kalastusverkkojakelu Sri Lankassa viivästyivät hankintavaiketuksien ja kalastusvälineiden määrittämiseen kulu- neen ajan takia. Kun kyseinen valtioista riippumaton järjestö viimein oli valmis välineiden jakeluun, muut järjestöt olivat jo ehtineet täyttää osan esimerkiksi kalastusvälinetarpeista. Tämä aiheutti lisäviiveitä, koska järjestö joutui suorittamaan uusia tarvearviointeja.

## Hanketäytäntöönpanon tehokkuutta koskevat tiedot

36. Täytäntöönpanon tehokkuuden seuranta edellyttää tietoa kustannuksista, täytäntöönpanojärjestelyistä ja todellisista tuotoksista. Kustannusten osalta voidaan todeta, että yhteistyökumppanien ehdotusten valinta ei — nopean toiminnan mahdollistamiseksi — tapahdu tarjouskilpailumenettelyn perusteella. ECHOn yhteistyökumppaneiden hankintamenettelyjä tutkitaan yhteistyökumppaneiden päätoimipaikassa suoritettavien ulkoisten tarkastusten yhteydessä ja ECHOn varainhoidosta ja sisäisestä tarkastuksesta vastaavan yksikön paikan päällä suorittamien tarkastusten aikana. Kentällä toimivat ECHOn asiantuntijat suorittavat lisäksi hanke-ehdotusten analysoinnin, jonka yhteydessä arvioidaan yksikkökustannusten perusteella, tarjoavatko yhteistyökumppanit kohtuuhintaisia hyödykkeitä ja palveluja. Analyysin merkitys tehokkuuden varmistamisen kannalta on kuitenkin vähäinen; sitä voitaisiin parantaa vertailutietojen ja systemaattisen seurannan avulla. Kustannuksia koskevien tietojen vertailussa ja yksikkökustannusten seurannassa täytäntöönpanon aikana on parantamisen varaa. Etenkin ennakoimattoman katastrofin jälkeen mainitut tekijät lisäävät varmuutta siitä, että hyödykkeitä ja palveluita saadaan kohtuulliseen hintaan. ECHO kehittää nyt seurantajärjestelmäänsä siten, että järjestelmä tukisi automaattisesti yksikkökustannusten sekä välittömien kustannusten ja tukitoimista aiheutuvien kustannusten välisen suhteen laskentaa.

37. Joissakin seurantakertomuksissa olleet — ajoittain monimutkaisia — täytäntöönpanojärjestelyjä koskevat tiedot eivät ole riittävän yksityiskohtaisia osoittamaan, vastaako yhteistyökumppani suoraan hanketehtävistä vai onko se tehnyt alihankintasopimuksen muiden valtioista riippumattomien järjestöjen tai yksityisyritysten kanssa (ks. *laatikko 8*). Ainoastaan kumppanuutta sekä rahoitusta ja hallintoa koskevien puitesopimusten allekirjoittajat on arvioitu soveltuviksi yhteistyökumppaneiksi, joten on tärkeää yksilöidä ne ECHOn rahoittamien hankkeiden täytäntöönpanosta vastaavat järjestöt, joihin ei ole kohdistettu mainittua arviointia.

### Laatikko 8

#### Täytäntöönpanojärjestelyt selvitetävä paremmin seurantakertomuksissa

Sri Lankassa YK:n järjestön hankkeeseen liittyvistä veneidenkorjaustoimista vastasivat yksityiset yritykset ja ECHOn yhteistyökumppanin vesi- ja sanitaatiohuoltotoimenpiteistä paikalliset valtioista riippumattomat järjestöt.

Indonesiassa eräs YK:n järjestö käytti seurantakertomusten mukaan hankkeiden täytäntöönpanoon valtioista riippumattomia järjestöjä, joita ei kuitenkaan yksilöity.

Mainittuja järjestelyjä ei kuvattu seurantakertomuksissa.

38. ECHOn suorittaman seurannan tavoitteena on keskittyä tuotosten sijasta pikemmin tuloksiin (esimerkiksi kodin saaneiden perheiden eikä rakennettujen suojien lukumäärään). Seurantakertomuksissa ei esitetä systemaattisesti määrällistä arviota hanketoimien tuloksista eikä valmistuneiden töiden, esimerkiksi suojien, käymälöiden tai veneiden virallisista hyväksymismenetyistä. Tuloksista raportointi edellyttää kuitenkin selkeitä tietoja siitä, mitä hankkeita on toteutettu ja missä ne on toteutettu. Tarkat tuotoksia koskevat tiedot ovat tarpeen varmistettaessa, että hyödykkeet ja palvelut on tarjottu asetettujen normien mukaisesti (ks. laatikko 9).

### Laatikko 9

#### Tuotostietojen parannustarve

Erään Indonesiassa toteutetun hankkeen kohdalla kentällä toimivien ECHOn asiantuntijoiden oli vaikea yksilöidä ECHOn rahoittamat hankkeet. Henkilöstö vaihtui tiheästi, eivätkä he kyenneet tarkentamaan, mitkä toimet oli toteutettu ECHOn rahoituksen avulla. Kentällä toimivien ECHOn asiantuntijoiden pyynnöistä huolimatta kyseinen YK:n järjestö antoi yksityiskohtaiset tiedot toteutetuista toimista vasta hankkeen lopussa.

Erään Sri Lankassa toteutetun hankkeen varainhoitoa koskevassa välikertomuksessa 1,45 miljoonaa euroa, eli 85 prosenttia menoista, merkittiin budjettikohtaan ”kalastus” ilman minkäänlaista erittelyä. Yksityiskohtaiset varainhoitoa koskevat tiedot tehostaisivat hanketäytäntöpanon seuranta.

39. Tarkastustulokset tukivat myös ECHOn seurantakertomuksia, joiden mukaan ECHOn rahoittamien toimien näkyvyys oli yleisesti ottaen tyydyttävä, vaikka joissakin tapauksissa havaittiinkin olevan parantamisen varaa. ECHOn näkyvyys oli heikko esimerkiksi lastenhoitokeskuksessa Janthossa, Acehissa, ja erään YK:n järjestön käyttöön asettamissa vedenkäsittelylaitoksissa. Hyökyäallon arviointiryhmän (Tsunami Evaluation Coalition, TEC) alustaviin havaintoihin sisältyvässä kansainvälisen avun kokonaisarvioinnissa kritisoidaan humanitaarista apua välittäviä elimiä keskittymisestä oman toimintansa mainostamiseen ja siitä, että ne kilpailivat näkyvyydestä edunsaajien todellisiin tarpeisiin vastaamisen sijasta. Näkyvyyttä edistävästä toimista koituu kuitenkin se lisähyöty, että ne vähentävät kahdenkertaisen rahoituksen riskiä yksilöimällä selkeästi, kuka on rahoittanut mitään.



Vedenkäsittelylaitos Acehissa, Indonesiassa  
(lähde: tilintarkastustuomioistuin).

#### Tulosten saavuttaminen ja riittävä kestävyys

**Hankkeet vaikuttivat yleisesti ottaen toiminnan onnistumiseen vaikka jotkin tuotokset ja tulokset jäivät ennakoitua heikommiksi**

40. Tuotosten kannalta tarkasteltuna voidaan todeta, että ECHOn rahoittamat hankkeet on pantu täytäntöön, vaikka joissakin tapauksissa inflaatio on heikentänyt tuotosten tasoa ja joitakin toimia ei onnistuttu suorittamaan hankkeen aikana hyödykkeiden saamiseen ja pätevän henkilöstön palkkaamiseen liittyneiden vaikeuksien takia (ks. laatikko 10).

### Laatikko 10

#### Joidenkin hankkeiden tuotokset ennakoitua heikompia

Sri Lankassa erään ECHOn rahoittaman hankkeen yhteydessä jouduttiin rakennettavien suojien lukumäärää vähentämään alun perin suunnitellusta 2 500:sta 2 018:aan kohonneiden materiaali- ja työvoimakustannusten takia.

Indonesiassa eräs valtioista riippumaton järjestö ei pystynyt hankintavaikeuksien takia suorittamaan loppuun 1 500 000:n vedenkäsittelyyn tarkoitettujen kemiallisia aineita sisältävän pullon jakelua. Hanketta jatkettiin kolmella kuukaudella, mutta hankkeen päättyessä heinäkuussa 2005 oli 900 000 pulloa edelleen jakamatta. Yhteistyökumppani suoritti lopulta pullojakelun omakustanteisesti.

41. Tulosten kannalta arvioituna komissio suuntasi huomattavan määrän tukea väestön perustarpeiden kattamiseen; niiden piiriin kuuluivat suojat, ruoka, vesi- ja sanitaatiohuolto, terveydenhuolto, psykososiaalinen tuki, lapsi- ja perhehuolto sekä televiestintä (ks. laatikko 11). Komission rahoittamat hankkeet ovat

vaikuttaneet myös toimeentulomahdollisuuksien palauttamiseen esimerkiksi asettamalla väestön käyttöön veneitä ja kalastusvälineitä ja kunnostamalla laiturin. Hankkeet saavuttivat kuitenkin joissakin tapauksissa suunniteltua vähemmän edunsaajia; tämä johtui lähinnä tarpeiden arvioimisesta liian suuriksi, mikä puolestaan oli seurausta nopean toiminnan tarpeesta (ks. kohta 20). Esimerkiksi Sri Lankassa toteutettu vesi- ja sanitaatiohuoltohanke saavutti 37 000 edunsaajaa alun perin suunniteltujen 50 000 sijasta. Erään YK:n järjestön Acehissa toteuttaman hankkeen vesi- ja sanitaatiohuolto-osio tavoitti 100 000 henkilöä, mikä on vain viisi prosenttia alkuperäisenä tavoitteena olleesta kahdesta miljoonasta edunsaajasta. Mainittu heikko kattavuus yhdistettynä hankkeen täytäntöpanovaiheeseen liittyneisiin tuotosten yksilöintivaikeuksiin johtivat siihen, että ECHO on huolestunut kyseisen yhteistyökumppanin toimintakapasiteetista vesi- ja sanitaatiohuoltoalan koordinoinnin osalta.

#### Laatikko 11

##### Komission humanitaarisen avun tulokset

*Komissio on raportoinut, että sen humanitaarinen apu Indonesiaan, Sri Lankaan, Intiaan, Malediiville ja Thaimaahan vaikutti seuraavasti:*

- Yli 720 000 ihmiselle saatiin puhdasta juomavettä ja saniteetitilat.
- Lähes 900 000 kotiseuduiltaan siirtymään joutunutta henkeä sai viikoittaisen ruoka-aputoimituksen.
- Lähes 140 000 henkeä sai rakennusmateriaalia kotiensa korjaamiseen tai uudelleenrakentamiseen tai tilapäissuojien kokoamiseen.
- Terveystuotopalvelut ja epidemiologiset tietojärjestelmät hyödyttivät 840 000:ttä ihmistä.
- Yli 260 000 ihmistä sai psykososiaalista tukea.
- Noin 325 000 henkeä sai tulonlähteiden luomiseen ja toimeentulon turvaamiseen liittyvää tukea.

42. Hyökyäallon arviointiryhmän perustaminen on laaja arviointialoite, johon ECHO osallistuu. Kyseessä on apua välittävien elinten yhteinen pyrkimys hyökyäallon jälkeisistä toimista kertyneiden kokemusten hyödyntämiseen. Aloitteen avulla on suoritettu viisi alakohontaista arviointia, jotka liittyivät rahoittajien toimiin, koordinointiin, tarpeiden arviointiin, paikalliseen ja kansalliseen kapasiteettiin kohdistuneeseen vaikutukseen sekä hätäavun niveltämiseen jälleenrakennukseen ja pitkän aikavälin

kehitykseen. Arvioinnin alustavissa havainnoissa tuotiin esille, että heikosta koordinoinnista ja tehottomuudesta huolimatta hätäaputoimet vaikuttivat yleisesti ottaen tehokkaasti kärsimysten lievittämiseen ruokatoimitusten, vesihuollon ja suojien avulla. Myös maailman katastrofeja koskevassa Punaisen Ristin raportissa vuodelta 2005 tuotiin esille, että koordinoinnin parantamistarpeesta huolimatta valtaisan tuen avulla onnistuttiin välittämään apua useimmille eloonjääneille ja estämään nälänhädän kehittyminen tai sairauksien leviäminen. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksen yhteydessä paikan päällä tehdyt hanketarkastukset ja kaikkien paikallisten toimijoiden — edunsaajat mukaan lukien — kanssa käydyt keskustelut tukivat vahvasti mainittujen arviointien päätelmiä.

43. ECHO rahoittaa tulevaa kehitystä silmällä pitäen kahden miljoonan euron hankkeen, johon liittyvät varat perustuvat 80 miljoonan euron tukipäätökseen; hankkeen avulla tuetaan YK:n katastrofivalmiushanketta, jonka avulla lujitetaan varoitustarjelmia Intian valtameren alueella. Sekä Etelä- että Kaakkois-Aasia hyötyvät katastrofivalmiuteen liittyvistä ECHOn toimintasuunnitelmista <sup>(1)</sup>; niille on suunnattu noin 11 miljoonaa euroa yhteisön perustamiin katastrofivalmiushankkeisiin vuosina 2005—2006. YK:n humanitaaristen asioiden koordinoinnista vastaavan toimiston kesäkuussa 2005 hyökyäallon kerryttämistä kokemuksista järjestämässä työryhmätapaamisessa tuotiin esille katastrofivalmiusmekanismien suuri parannustarve.

#### Rahoituksen suuri määrä edisti kestävyyttä

44. ECHO vastaa humanitaarisista toimista, joihin kuuluvat hätäapu ja lyhyen aikavälin kunnostustoimet. Pidemmän aikavälin kunnostustoimet, jälleenrakennus ja talouden tervehtyttämistoimet ovat ulkosuhteiden pääosaston ja EuropeAid-yhteistyötoimiston vastuulla. Mainittuihin kahteen eri vaiheeseen osallistuu eri pääosastoja ja liittyy erilaisia menettelyjä ja toimeksiantoja, joten niiden väliin jäävä alue, samoin kuin hätäavun, kunnostustoimien ja kehityksen niveltämismenettely, ovat erityisen tärkeitä. ECHO asetti hyökyäallon jälkeen käyttöön suuren määrän rahoitusta, jonka avulla se on pystynyt ensisijaisten hätäavun kohteiden, kuten ruoan, vesi- ja sanitaatiohuollon, terveydenhuollon ja suojien lisäksi keskittymään myös kattamaan ennakoitua pidemmän siirtymävaiheen hätäavun ja jälleenrakennuksen välillä laatupainotteisten toimien avulla ja joissakin tapauksissa rahoittamaan kehitystä edistäviä kunnostushankkeita (ks. laatikko 12).

<sup>(1)</sup> DIPECHO (Disaster preparedness in DG ECHO).

**Laatikko 12****Laatupainotteiset toimet ja kehityksen tukeminen edistävät kestävyttä**

*Sri Lankassa rakennettujen käymälöiden korkea taso takaa todennäköisesti niiden pitkän kestävyuden. Lisäksi leireille perustettiin hygieniakomiteoita, mikä on kestävä lähestymistapa hygienianäkökohtien edistämiseen.*

*Indonesiassa toteutettava veneiden- ja laituriinrakennushanke on kehityspainotteinen, mikä tukee kestävyttä. Vastaavasti erään YK:n järjestön hanke Sri Lankassa pyrki parantamaan Sri Lankan alusten tehokkuutta keskittymällä korkealaatuisten alusten rakentamiseen ja tarjoamalla koulutusta parempiin kalastustekniikoihin.*

*Erään valtioista riippumattoman järjestön Indonesiassa toteuttama kemiallista vedenpuhdistusta koskenut hanke, jota rahoitettiin 10 miljoonan euron hätäapupäätökseen liittyen, sai jatkoa 80 miljoonan euron päätökseen perustuvasta, kestävämpiin vedenjakelujärjestelmiin tähtävästä komission rahoittamasta hankkeesta.*

*Erään valtioista riippumattoman järjestön Indonesiassa toteuttaman hankkeen kestävyttä tukee se, että suurin osa komitean jäsenten leireillä järjestämistä toimista perustuu vapaaehtoisuuteen.*



Tuki kodittomille: suojia Sri Lankassa  
(lähde: tilintarkastustuomioistuin).

**PÄÄTELMÄT**

45. Joulukuun 26. päivänä vuonna 2004 tapahtuneen hyökyaaltokatastrofin jälkeen oli tarpeen löytää tasapaino hyvin suunniteltujen toimien ja nopean toiminnan tarpeen välillä. ECHOn menettelyt mahdollistivat nopean toiminnan ja rahoituksen suuri määrä, 123 miljoonaa euroa, osoittautui asianmukaiseksi; rahoituksen avulla ECHO pystyi vastaamaan myös konfliktin koetteleman väestön tarpeisiin ja auttamaan

ennakoitua pidemmässä siirtymävaiheessa hätäavun ja jälleenrakennuksen välillä (ks. kohdat 12—15).

46. Komissio päätti toimia Sri Lankassa aiempien yhteistyökumppaneidensa kanssa, minkä johdosta se pystyi rahoittamaan hankkeiden täytäntöönpanoa huolimatta siitä, että alueelle oli vastikään saapunut lukuisia uusia humanitaarisia järjestöjä, joiden saaman rahoituksen määrä ylitti tarpeet. Acehissa ECHolla ei ollut edustusta ennen hyökyaaltoa eikä luotettavia tietoja ollut saatavissa, joten osa ECHOn hyökyaaltoa seuranneen kuukauden aikana hyväksymistä hankkeista perustui vakiomuotoisia hätäaputoimia koskevaan ehdotukseen eikä niinkään tarkkaan tarpeiden arviointiin. Helmikuusta 2005 alkaen hyväksytyihin hankkeisiin liittyvät tarvearviointit olivat luotettavampia, koska ehdotusten valmisteluun oli käytettävissä enemmän tietoa ja aikaa (ks. kohdat 16—21).

47. Yhdistyneiden Kansakuntien koordinoititehtävää vaikeutti luotettavien tarpeita koskevien tietojen puuttuminen, lukuisien humanitaaristen järjestöjen saapuminen paikalle sekä paikallisten viranomaisten kapasiteettivaje; seurauksena oli avun määrän ja laadun vaihtelua. ECHOn ja muiden komission yksiköiden välinen sisäinen koordinointi on ollut hyvää toimien jälleenrakennusvaiheeseen niveltämisen osalta. Koordinointi pelastuspalvelumekanismien kanssa aiheutti kuitenkin ongelmia toimien alkuvaiheessa (ks. kohdat 22—26).

48. ECHolla on kattava hankkeiden seuranta- ja valvontajärjestelmä, jonka avulla hankkeet voitiin yleensä mukauttaa ilmeneviin tarpeisiin. On kuitenkin syytä antaa yhteistyökumppaneille kirjallista palautetta seurantakäyntien perusteella, parantaa kustannuksia koskevien tietojen vertailua ja antaa lisää yksityiskohtaisia tietoja ajoittain monimutkaisista täytäntöönpanojärjestelyistä. Seurantakertomuksissa ei systemaattisesti esitetä määrällistä arviota hanketavoitteiden saavuttamisesta; erään YK:n järjestön Indonesiassa toteuttaman hankkeen yhteydessä ECHolla oli erityisiä vaikeuksia saada selkeitä tietoja toteutetuista toimista (ks. kohdat 27—39).

49. Komission rahoittamat hankkeet ovat tukeneet väestön perustarpeiden, kuten suojien, ruoan, vesi- ja sanitaatiohuollon, terveydenhuollon, psykososiaalisen tuen, lapsi- ja perhehuollon sekä televiestinnän kattamista. Komissio rahoittaa myös katastrofivalmiuksien tukemiseen liittyviä hankkeita. Joidenkin hankkeiden tuotokset ovat kuitenkin jääneet suunniteltua vähäisemmiksi lisääntyneiden kustannusten, hyödykkeiden saantivaikeuksien ja pätevä henkilöstön palkkaamisvaikeuksien takia. Jotkin hankkeet, kuten YK:n järjestön Indonesiassa toteuttaman hankkeen vesi- ja sanitaatiohuolto-osio, saavuttivat suunniteltua pienemmän edunsaajajoukon lähinnä siksi, että tarpeet oli arvioitu liian suuriksi. Hankkeiden kestävyttä on tukenut rahoituksen suuri määrä, jonka avulla on voitu toteuttaa laatupainotteisia, joissakin tapauksissa kehitystä edistäviä toimia (ks. kohdat 40—44).



**SUOSITUKSET**

50. Komission tulisi arvioida, miten se voisi tukea tuen kohteena olevia valtioita hallinnoimaan rahoittajien koordinoitua vaikuttavammin, jotta tarpeisiin kyetään vastaamaan (ks. kohta 22).

51. ECHOn ja ympäristöasioiden pääosaston (pelastuspalvelumekanismi) tehtävät tulisi selkiyttää yhdenmukaisen lähestymistavan varmistamiseksi (ks. kohdat 24—25).

52. Olisi syytä harkita pidemmän aikavälin hätäaputoimien (esimerkiksi yhdeksän kuukautta kuuden kuukauden sijasta) käyttöönottoa, jotta täytäntöönpanoon jäisi riittävästi aikaa (ks. kohta 35).

53. ECHOn olisi lujitettava seuranta järjestelmäänsä sisällyttämällä siihen seuraavat, mahdollisesti seuranta suuntaviivoihin liitettävät osa-alueet:

- a) kirjallinen palaute yhteistyökumppaneille seuranta käyntien jälkeen (ks. kohta 30);
- b) kustannuksia koskevien tietojen vertailun parantaminen (ks. kohta 36);
- c) täytäntöönpanojärjestelyjä koskevien selvitysten antaminen (ks. kohta 37);
- d) tiedottaminen toteutetuista toimista ja toteutusalueista (ks. kohta 38).

54. YK:n järjestöjen täytäntöönpanemia hankkeita koskevien asiakirjojen vaikea saatavuus tulisi ottaa huomioon rahoitusta ja hallintoa koskevan puitesopimuksen yhteydessä (ks. kohdat 32 ja 41).

Tilintarkastustuomioistuin on hyväksynyt tämän kertomuksen Luxemburgissa 11. toukokuuta 2006 pitämässään kokouksessa.

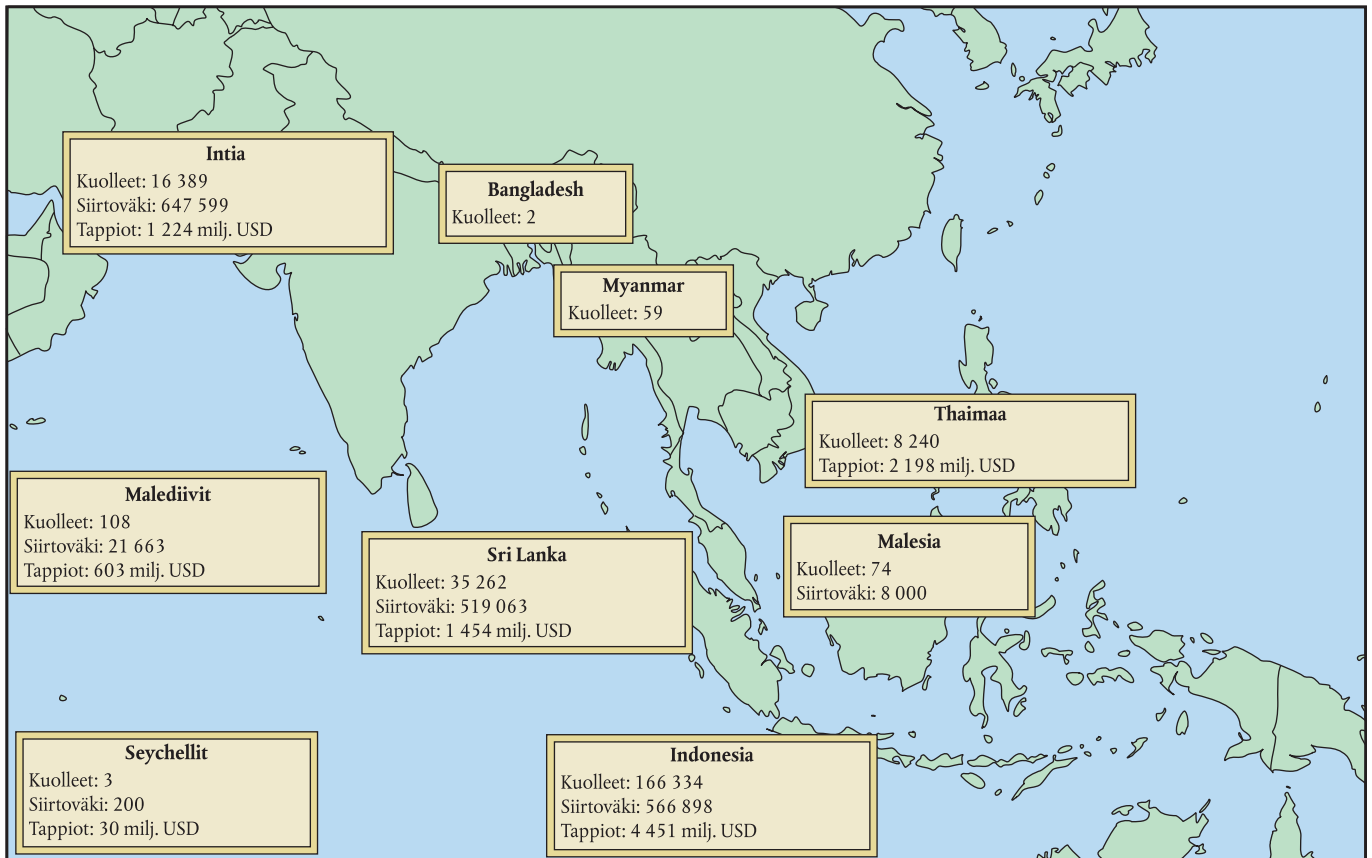
*Tilintarkastustuomioistuimen puolesta*

Hubert WEBER

*presidentti*

## LIITE

## HYÖKYAALLON VAIKUTUKSET



Lähde: Tsunami Evaluation Coalition — Initial Findings (hyökyaallon arviointiryhmän alustavat havainnot).

## KOMISSION VASTAUKSET

## TIIVISTELMÄ

V Komissio oli välttämätöntä hyväksyä joitakin hätätilanetta koskevia vakio- ja erityis- ehdotuksia sen varmistamiseksi, että hätäapu saataisiin perille nopeasti. Täsmällisiä tarvearvioinniteja oli saatavilla vasta vuoden 2005 tammikuun loppupuoliskolla, ja odottaminen siihen asti olisi tarkoittanut, että humanitaariset järjestöt olisivat joutuneet vuorostaan odottamaan komission rahoitusta aina tammikuun loppuun asti. Kun olosuhteet otetaan huomioon, tämä ei olisi ollut mitenkään hyväksyttävää.

VI Komissio katsoo, että vaikka kenttätyössä onkin voinut ilmetä joitain erityisiä vaikeuksia, koordinointi kokonaisuudessaan on parantunut verrattuna aikaisempiin hätätilanteisiin. Hätätilanteen kriittisinä hetkinä komission yksiköt pysyivät ajan tasalla pitämällä yhteyttä toisiinsa vähintään keskimäärin kaksi kertaa päivässä ja välittämällä toisilleen tietoja ja tilanneraportteja.

VII Komissio ottaa huomioon tilintarkastustuomioistuimen esittämän ehdotuksen, että olisi kehitettävä kustannuksia koskevien tietojen vertailua ja hankittava yksityiskohtaisempia tietoja täytäntöönpanojärjestelyistä sekä kehitettävä hankkeiden tulosten määrällistä mittaamista.

VIII Yleisesti ottaen kansainvälisen yhteisön hätäaputoimet eivät olleet riittävän koordinoituja. Juuri tästä syystä komissio jo varhaisessa vaiheessa korosti muun muassa toimien koordinoimista ja tarpeiden uudelleenarviointia, mikä johti sen hätäaputoimien vaikuttavuuteen. Alkuperäinen tarvearviointi, johon tilintarkastustuomioistuin viittaa esimerkiksi, perustui alustavaan laskentaan, jossa arvioitiin avuntarvitsijoiden määräksi kaksi miljoonaa henkeä. Se, että YK:n avustuselin saavutti ainoastaan 5 prosenttia avuntarvitsijoista, ei kuitenkaan tarkoita sitä, että jäljellejäävä 95 prosenttia olisi jäänyt ilman apua vaan, että muut järjestöt pitivät huolen heidän tarpeistaan ja YK:n apu jäi tarpeettomaksi.

## IX

- a) Komissio myöntää, että kansallinen vastuu on tärkeä katastrofin uhrien auttamisessa, ja ottaa sen huomioon sekä humanitaarisen avun ohjelmissaan että kehitysyhteistyöohjelmissaan. (Humanitaarisen avun ohjelmissa edellytetään yhteistyökumppanien koordinoivan toimintaansa kansallisten ja paikallisten viranomaisten kanssa, YK:n humanitaaristen asioiden koordinoinnista vastaavan toimiston työn tukemista, komission edustustojen ja ECHOn kenttäkoordinoimista).
- b) Komissio tukee tilintarkastustuomioistuimen esittämää suositusta, että ECHOn ja ympäristöasioiden pääosaston (pelastuspalvelumekanismi) tehtävät tulisi selkiyttää yhdenmukaisen lähestymistavan varmistamiseksi.
- c) Komissio on jo yksilöinyt tilintarkastustuomioistuimen mainitsemat eräisiin projektin osiin liittyneet viiveet ja ryhtynyt asian vaatimiin toimenpiteisiin (ks. kohta 35). Komissio katsoo, ettei ole asianmukaista muuttaa lainsäädäntöä siten, että voitaisiin pidentää aikarajaa, jonka puitteissa kiireellisintä apua ja hätäaputoimia annetaan.

- d) Komissio tehostaa seuranta- ja raportointijärjestelmäänsä sopeuttaakseen sen tilintarkastustuomioistuimen suosituksiin asianmukaisella tavalla.
- e) Tämä asia on saatu selvitettyä keskusteluissa asianomaisten järjestöjen kanssa, ja komissio on saanut käyttöönsä asiankuuluvat asiakirjat. Komission rahoittamien ja YK:n elinten toimeenpanemien hankkeiden tarkastukset olivat asialistalla EY:n ja YK:n välisessä rahoitusta ja hallintoa koskevaa puitesopimusta käsittelevän työryhmän kokouksessa huhtikuussa 2006.

## JOHDANTO

7. Nopean toiminnan järjestelmää ja hätäavun, kunnostustoimien ja kehityksen niveltämismenettelyä (LRRD) käsitellään komission vastauksen kohdassa 26.

## HUOMAUTUKSET

18. Komission politiikka perustuu tarvelähtöiseen lähestymistapaan. Jos yhteistyökumppani ei kykene käyttämään kaikkea saamaansa apua, komissio vähentää rahoitusta, vaikka alustavassa suunnitelmassa olisi päätetty toisin.

22. a) Sekä Sri Lankassa että Indonesiassa komissio tuki mainittua YK:n avustuselinä, jonka tehtävänä oli toimia alueellisena toimeentulon elvyttämiseen pyrkineiden toimien johtajana. Tuloksena oli, että projektien kattavuudessa, päällekkäisyydessä, puutteissa ja keskinäisessä kilpailussa ilmenneitä ongelmia saatiin lievitettyä ja/tai rajoitettua kummassakin maassa.

23. Erityisraportissa kuvailtu tilanne, jossa tuesta joillain sektoreilla oli ylitarjontaa ja toisilla taas tukea ei ollut riittävästi, ei koskenut komission toimittamaa humanitaarista apua.

24.—25. Komissio katsoo, että vaikka kenttätyössä onkin voinut ilmetä joitain erityisiä koordinoituvaikeuksia, koordinointi kokonaisuudessaan on parantunut verrattuna aikaisempiin hätätilanteisiin. Hätätilanteen kriittisinä hetkinä komission yksiköt pysyivät ajan tasalla pitämällä yhteyttä toisiinsa vähintään keskimäärin kaksi kertaa päivässä ja välittämällä toisilleen tietoja ja tilanneraportteja. Komissio pyrkii tilintarkastustuomioistuimen esittämän suosituksen mukaisesti parantamaan ECHOn ja pelastuspalvelumekanismien välistä koordinaatiota.

26. Komissio perusti vain muutama päivä tsunamin jälkeen yksiköiden välisen työryhmän (Tsunami inter-service taskforce — TIST) varmistamaan, että kaikki EU:n hätäavun eri osat tulevat koordinoituiksi, erityisesti tavoitteena oli hätäavun, kunnostamisen ja kehityksen niveltäminen.

Tilintarkastustuomioistuimen mainitsemien projektien lisäksi muutkin nopean toiminnan järjestelmän rahoittamat projektit sisälsivät esimerkiksi kansalaisyhteiskunnan kuulemisen tsunamin jälkeistä jälleenrakennusta koskevista suunnitelmista jo varhaisessa vaiheessa, kun maiden hallitukset vielä luonnostelivat suunnitelmia sekä tukitoimia paikallisten hallitusten jälleenrakennuskapasiteetin vahvistamiseksi.

Vuoden 2006 loppuun mennessä komission jälleenrakennusvaiheeseen osoittama kokonaisrahoituksen määrä on 350 miljoonaa euroa, joka sisältää 12 miljoonaa nopean toiminnan järjestelmästä.

30. Komission humanitaarisen ja teknisen tukihenkilöstön seurantakäyntien tulokset rekisteröidään komission projektien valvontaa varten kehitettyyn tietokantaan, jota komission alueelliset vastuuhenkilöt pitävät yllä. Jos on tarpeen, ECHO (päätoimipaikka) toimittaa projektia koskevan palautteen komission yhteistyökumppaneille. Komissio myöntää kuitenkin, että on tarvetta järjestää olemassa olevat ohjeet erityisiksi toimintaohjeiksi.

31. Komissio oli tietoinen, että raportoinnissa ilmeni pientä viivästymistä. Kun otetaan huomioon katastrofin laajuus, avun täytäntöönpanosta vastaavien yhteistyökumppaneiden haasteet, ei viiveitä voida pitää merkittävänä.

32. Mitä tulee mahdollisuuteen saada käyttöön YK:n elinten hallussa olevia asiakirjoja, ongelma on käsitelty rahoitusta ja hallintoa koskevaa puitesopimusta käsittelevissä työryhmissä.

33. Sen lisäksi, että tsunamiprojekteja on tarkastettu kentällä, komissio tarkastaa asianmukaiset tositteet, jos ne on laadittu yhteistyökumppanin päätoimipaikassa. Kaikki yhteistyökumppanit tarkastetaan kahden vuoden sykliä. Tämän vuoksi hankkeen päättymisen ja yhteistyökumppanien toimipaikoissa tehtävien tsunamiprojekteihin liittyvien tositteiden tarkastuksen välillä kuluu aikaa yksi vuosi.

35. Joidenkin komission yhteistyökumppanien toiminnassa ilmeni viiveitä joidenkin projektin osien täytäntöönpanossa. Komission humanitaarinen ja tekninen tukihenkilöstö (kentällä toimivat asiantuntijat) oli jo havainnut tapaukset, jotka tilintarkastustuomioistuin mainitsi. Ne havaittiin jo projektin seuranta-vaiheessa, ja päätoimipaikassa ryhdyttiin heti asian vaatimiin toimenpiteisiin. Laatikossa 7 mainitun YK:n projektin osalta komissio ei korvannut Pramukassa sijaitsevan vedenkäsitelylaitoksen aiheuttamia kuluja. Komissio on myös vaatinut, että yhteistyökumppani nopeuttaa viiveitä aiheuttaneita hitaita hankintamenettelyitä ennen kuin se hakee lisää hätäapurahan rahoitusta vesi- ja sanitaatiohuoltoon.

37. Täytäntöönpanojärjestelyt kuvaillaan yleensä projektiehdotuksissa, ja komissio tekee rahoituspyynnöistä sisäisen kirjallisen arvioinnin. Komissio ryhtyy kuitenkin toimiin selvittääkseen, millaisia parannuksia voidaan tehdä.

38. Tiedot toteutuneista töistä ovat saatavilla yhteistyökumppanien väliraporteissa sekä loppuraportin luonnoksessa ja itse loppuraportissa mutta ei seurantaraporteissa.

Komissio yhtyy tilintarkastustuomioistuimen kantaan siinä, että YK:n avustuselimen tapauksessa riittävästi tietoa ei ollut saatavilla seurantavaiheen aikana, mutta korostaa kuitenkin sitä, että komissio ryhtyi toimiin sekä kentällä että päätoimipaikassa. Tulos oli, että loppuraporttiin sisällytettiin yksityiskohtaista tietoa tuloksista.

Rahoitusta ja hallintoa koskeva puitesopimus ei velvoita järjestöjä automaattisesti toimittamaan tietoa erityisesti komission rahoittamista toimista.

40. Komissio on yhtä mieltä siitä, että silloin tällöin jotkut yhteistyökumppanit ovat toimittaneet vähemmän tuloksia kuin oli alun perin odotettu, koska niillä on vaikeuksia tavaroiden saannissa. Komissio on jäljittänyt kaikki tapaukset seurannassaan ja ryhtynyt asianmukaisiin toimenpiteisiin.

41. YK:n tapauksessa tarvearvioinnit tehtiin tiunamia seuranneella viikolla, jolloin saatavilla oli vähän tietoa, mutta tarve toimittaa apua perille oli akuutti. Tulos oli se, että arvioinnissa ali-arvioitiin selvästi kansainvälisen yhteisön reaktio ja avuntarvitsijoiksi määriteltiin koko tuhoalueella asuva väestö. Se, että YK:n avustuselimen saavutti ainoastaan 5 prosenttia avuntarvitsijoista, ei kuitenkaan tarkoita sitä, että jäljellejäävä 95 prosenttia olisi jäänyt ilman apua vaan, että muut järjestöt pitivät huolen heidän tarpeistaan ja YK:n apu jäi tarpeettomaksi.

Komissio odottaa, että yhteistyökumppani tekee parannuksia projektin hallintoon ennen kuin komissio antaa lisää rahoitusta vesi- ja sanitaatiohuollon hätäaputoimiin. On kuitenkin hyvä korostaa sitä, että komission edustajien kanssa kentällä ja päätoimipaikassa käydyt keskustelut johtivat siihen, että yhteistyökumppani antoi loppuraportissa yksityiskohtaisempia tietoja täytäntöönpannusta toiminnasta.

42. Komissio tunnisti ongelman jo hyvin aikaisessa vaiheessa ja ryhtyi sitä ratkaisemaan ottamalla käyttöön erityisiä toimia, joita kuvaillaan laatikossa 4. Hätäavun koordinoimien parantamisesta edelleen on tarpeen keskustella tärkeimpien hätäapua välittävien tahojen ja toimijoiden kanssa. Tässä mielessä komissio on yksi hyvän humanitaarisen avun aloitteen pääarkkitehteja ja se on myös ottanut aktiivisesti osaa YK:n humanitaarista arviointiprosessia koskevaan keskusteluun.

## PÄÄTELMÄT

46. Koska Acehin pahiten kärsineet alueet olivat vaikeapääsyisiä, oli täysin mahdotonta saada täsmällisiä tarvearviointeja heti katastrofin tapahduttua. Tämän vuoksi komission oli välttämätöntä hyväksyä joitakin hätätilannetta koskevia vakiomuotoisia ehdotuksia sen varmistamiseksi, että hätäapu saataisiin perille nopeasti. Täsmällisiä tarvearviointeja oli saatavilla vasta vuoden 2005 tammikuun loppupuoliskolla, ja odottaminen siihen olisi tarkoittanut, että humanitaariset järjestöt olisivat joutuneet vuorostaan odottamaan komission rahoitusta aina tammikuun loppuun asti. Kun olosuhteet otetaan huomioon, tämä ei olisi ollut mitenkään hyväksyttävää.

47. Komissio katsoo, että vaikka kenttätyössä onkin voinut ilmetä joitain erityisiä vaikeuksia, koordinointi kokonaisuudessaan on parantunut verrattuna aikaisempiin hätätilanteisiin. Hätätilanteen kriittisinä hetkinä komission yksiköt pysyivät ajan tasalla pitämällä yhteyttä toisiinsa vähintään keskimäärin kaksi kertaa päivässä ja välittämällä toisilleen tietoja ja tilanneraportteja.

48. Komissio ottaa huomioon tilintarkastustuomioistuimen esittämän ehdotuksen, että olisi kehitettävä kustannuksia koskevien tietojen vertailua ja hankittava yksityiskohtaisempia tietoja täytäntöönpanojärjestelyistä sekä kehitettävä hankkeiden tulosten määrällistä mittaamista. YK:n Indonesiassa toteuttamaa projektia ei voida pitää esimerkkinä seurantajärjestelmän heikkoudesta vaan se on osoitus tietyn yhteistyökumppanin kyvyttömyydestä hallinnoida projektia asianmukaisesti. Komission edustajien kanssa kentällä ja päätoimipaikassa käydyt keskustelut johtivat siihen, että yhteistyökumppani antoi loppuraportissa yksityiskohtaisempia tietoja täytäntöönpannusta toiminnasta.

49. Tilintarkastustuomioistuimen mainitsemassa tapauksessa yhteistyökumppanin tarve arvioinnit tehtiin välittömästi tsunamia seuranneella viikolla, jolloin saatavilla oli vähän tietoja, mutta tarve toimittaa apua perille oli akuutti. Se, että YK:n avustuselint saavutti ainoastaan 5 prosenttia avuntarvitsijoista, ei kuitenkaan tarkoita sitä, että jäljellejäävä 95 prosenttia olisi jäänyt ilman apua vaan, että muut järjestöt pitivät huolen heidän tarpeistaan ja YK:n apu jäi tarpeettomaksi.

#### SUOSITUKSET

50. Komissio myöntää, että kansallinen vastuu on tärkeä katastrofin uhrien auttamisessa. Kriisitilanteissa komissio toimii YK:n järjestelmän kautta ja on tukenut YK:n humanitaaristen asioiden koordinoinnista vastaavan toimiston työtä (sekä rahallisesti että operationaalisesti) sen toimiessa koordinoititehtävissä, joihin kuuluu myös yhteydenpito kansallisiin viranomaisiin. Sen lisäksi komissio koordinoi kenttätyötä ja tietojenvaihtoa kansallisten viranomaisten kanssa. Tämä tapahtuu komission edustustojen kautta ja teknisimmissä asioissa siitä vastaa komission kentällä työskentelevä humanitaarisen ja teknisen tuen henkilöstö. Lisäksi komission rahoittamien yhteistyökumppanien edellyttään koordinoivan toimiaan kansallisten ja paikallisten viranomaisten kanssa.

Komissio yhtyy myös ajatukseen, että tuen kohteena olevia valtioita autetaan parhaiten hallinnoimaan rahoittajien koordinoitua valmistautumalla siihen etukäteen kehitysyhteistyöohjelmien puitteissa (esimerkiksi parantamalla maan kykyä selvitä luonnonkatastrofeista).

51. Komissio tukee tilintarkastustuomioistuimen esittämää suositusta, että ECHOn ja ympäristöasioiden pääosaston (pelastuspalvelumekanismi) tehtävät tulisi selkiyttää.

Näiden kahden tahon tehtävistä keskusteltiin toukokuussa 2002, ja se johti ECHOn ja ympäristöasioiden pääosaston välisen yhteisymmärryspöytäkirjan laatimiseen maaliskuussa 2003. Tämän ajankohdan jälkeen saadun kokemuksen perusteella ja ottaen huomioon tilintarkastustuomioistuimen suosituksen komission ryhtyy seuraaviin toimiin:

Ensiksi, komissio aikoo tiedottaa tehokkaammin kansainvälistä hätäapua antaville elimille ja järjestöille ECHOn hallinnoiman yhteisen humanitaarisen avun ja ympäristöasioiden pääosaston hallinnoiman pelastuspalvelumekanismi rooleista ja tehtävistä ja siitä avusta, mitä tämä mekanismi voi tuoda luonnonkatastrofien uhreille. Tämän lisäksi asianosaiset komission yksiköt ovat valmisteet asiasta tiedonannon kolmansissa maissa sijaitseville komission edustustoille.

Toiseksi komissio on sitoutunut ottamaan huomioon humanitaarisen avun komitean ja pelastuspalvelumekanismi ensisijaiset suositukset, erityisesti mitä tulee tarpeeseen määritellä seuranta- ja tiedotuskeskuksen operaatioiden sisältöä.

52. Komissio on jo yksilöinyt tilintarkastustuomioistuimen mainitsemat joihinkin projektin osiin liittyneet viiveet ja ryhtynyt asian vaatimiin toimenpiteisiin (ks. kohta 35). Komissio katsoo, ettei ole asianmukaista muuttaa lainsäädäntöä siten, että voitaisiin pidentää aikarajaa, jonka puitteissa kiireellisintä apua ja hätäaputoimia annetaan.

53. Komissio tehostaa seurantajärjestelmäänsä sopeuttaakseen sen tilintarkastustuomioistuimen suosituksiin asianmukaisella tavalla.

d) Komissio katsoo, että vaikka ECHOn (ja muiden humanitaaristen toimijoiden) toiminnan painopiste on siirtynyt enemmän tulosten, saavutusten ja vaikutusten arviointiin, se ei kuitenkaan tarkoita, että ECHO ei vastaisi asianmukaisesti projektien seurannasta.

Tiedot toteutuneista töistä ovat saatavilla yhteistyökumppanien väliraporteissa sekä loppuraportin luonnoksessa ja itse loppuraportissa mutta ei seurantaraporteissa.

54. YK:lle on ilmoitettu asiasta ja siitä keskusteltiin rahoitusta ja hallintoa koskevaa puitesopimusta käsittelevän työryhmän kokouksessa huhtikuussa 2006.