



Bryssel 3.10.2012
COM(2012) 586 final

KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

**EU:N LÄHESTYMISTAPA: SELVIITYMISKYVYN KEHITTÄMINEN
HYÖDYNTÄMÄLLÄ RUOKATURVAKRIISEISTÄ SAATUJA KOKEMUKSIA**

KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

EU:N LÄHESTYMISTAPA: SELVIYTYMISKYVYN KEHITTÄMINEN HYÖDYNTÄMÄLLÄ RUOKATURVAKRIISEISTÄ SAATUJA KOKEMUKSIA

1. TARVE PUUTTUA KROONISEEN HAAVOITTUVUUTEEN

Viime aikojen toistuvat elintarvikekriisit Sahelin alueella ja Afrikan sarvessa, missä yli 30 miljoonaa ihmistä näkee nälkää, ovat muistuttaneet tarpeesta löytää pitkän aikavälin järjestelmällinen lähestymistapa haavoittuvien maiden ja väestöjen selviytymiskyvyn kehittämiseen.

Talouden häiriöt, elintarvikkeiden hintojen nousu ja vaihtelu, väestönkasvu, ilmastonmuutos, aavikoituminen, ympäristön tilan huononeminen, luonnonvaroihin kohdistuvat paineet, epätarkoituksenmukaiset maanomistusjärjestelmät ja riittämättömät investoinnit maatalouteen ovat johtaneet riskialttiuden, erityisesti luonnononnettomuusrisikin, lisääntymiseen eri puolilla maailmaa. Näiden maailmanlaajuisten kehityssuuntausten vaikutukset näkyvät luonnononnettomuuksien ja kriisien määrän lisääntymisenä ja niiden vaikutusten voimistumisena. Köyhimmät kotitaloudet ovat kaikkein haavoittuvimpia, ja poliittinen epävakaus ja konfliktit usein lisäävät haavoittuvuutta. Ruokaturvan parantamisessa on saavutettu jonkin verran edistystä, mutta yhä edelleen miljardi ihmistä näkee nälkää. Erityisen vaikea tilanne on kuivuudelle alttiilla alueilla, joiden väestöstä valtaosa on suoraan riippuvainen maataloudesta ja laiduntamisesta.

EU on yksi maailman suurimmista avunantajista, ja sen erityyppisissä kriisitilanteissa antamalla avulla pelastetaan ihmishenkiä. Avun tarve on viime vuosina lisääntynyt huomattavasti, ja kysyntä ylittääkin reippaasti käytettävissä olevat resurssit. Apu on elintärkeää. Se on kuitenkin tarkoitettu lähinnä hätätilanteista selviämiseen ja siksi sitä pitäisikin täydentää tuella, jolla riskiryhmiä autetaan selviytymään toistuvista vastoinkäymisistä ja pitkäkestoisesta stressistä ja sopeutumaan niihin.

Selviytymiskyvyn kehittäminen on pitkän aikavälin tehtävä, jonka on oltava kiinteä osa kansallisen tason politiikkaa ja suunnittelua. Se on osa maan kehitysprosessia; jotta kehitys olisi aidosti kestävä, prosessissa on puututtava toistuvien kriisien perimmäisiin syihin eikä vain niiden seurauksiin. Haavoittuvien väestöryhmien selviytymiskyvyn kehittäminen on myös olennainen osa köyhyyden vähentämistä, joka on EU:n kehitysyhteistyöpolitiikan perimmäinen, muun muassa EU:n muutossuunnitelmassa¹ vahvistettu tavoite.

Selviytymiskykyä kehittäväillä strategioilla olisi voitava edistää eri politiikkoja, erityisesti ruokaturvan², ilmastonmuutokseen sopeutumisen³ ja katastrofiriskien vähentämisen⁴ aloilla. Tässä yhteydessä EU on johdonmukaisesti tukenut kriisien ehkäisyä ja niihin

¹ KOM(2011) 637, jonka neuvosto hyväksyi päätelmissään 14.5.2012.

² KOM(2010) 127 lopullinen.

³ Valkoinen kirja *Ilmastonmuutokseen sopeutuminen: kohti eurooppalaista toimintakehystä*, KOM(2009) 147 lopullinen.

⁴ EU:n tukistrategia kehitysmaiden katastrofiriskien vähentämiseksi, KOM(2009) 84, 23.2.2009. EU:n toimet epävakaisissa tilanteissa – kestävä kehitys, vakautta ja rauhaa edistävät toimet vaikeissa olosuhteissa, KOM(2007) 643, 25.10.2007.

valmistautumista kaikkein haavoittuvimmissa maissa ja havainnut, että katastrofiriskin vähentäminen ja ilmastonmuutokseen sopeutuminen on syytä sisällyttää sekä kehitysyhteistyöhön että humanitaariseen toimintaan.

Selviytymiskykyyn investoiminen on kustannustehokasta. Toistuvien kriisien perimmäisiin syihin puuttuminen sen sijaan, että reagoitaisiin ainoastaan kriisien seurauksiin, on varsinkin kriiseistä kärsivien näkökulmasta parempi mutta myös paljon halvempi toimintatapa. Tilanteessa, jossa maailmantalous ja julkiset taloudet taantuvat, sekä kumppanimaille että avunantajilla on suuremmat paineet osoittaa, että niiden vastaanottamalla ja myöntämällä talousarviovaroilla on mahdollisimman suuri vaikutus.

Komissio on hiljattain perustanut kaksi aloitetta vastauksena Afrikan valtaisiin elintarvikekriiseihin: Afrikan sarven selviytymiskyvyn tukeminen (Supporting Horn of Africa Resilience, SHARE)⁵ ja Sahelin alueen selviytymiskyvyn kehittämisaloitetta tukeva maailmanlaajuinen yhteenliittymä (Alliance Globale pour l'Initiative Résilience Sahel, AGIR)⁶. Niissä esitetään uusi lähestymistapa haavoittuvassa asemassa olevien väestönsien selviytymiskyvyn kehittämiseksi.

Tämän tiedonannon tarkoituksena on hyödyntää saatuja kokemuksia niin, että katastrofeille alttiiden kehitysmaiden haavoittuvuuden vähentämiseen myönnettävän EU:n tuen tuloksellisuutta voidaan lisätä määrittelemällä selviytymiskyky yhdeksi keskeiseksi tavoitteeksi.

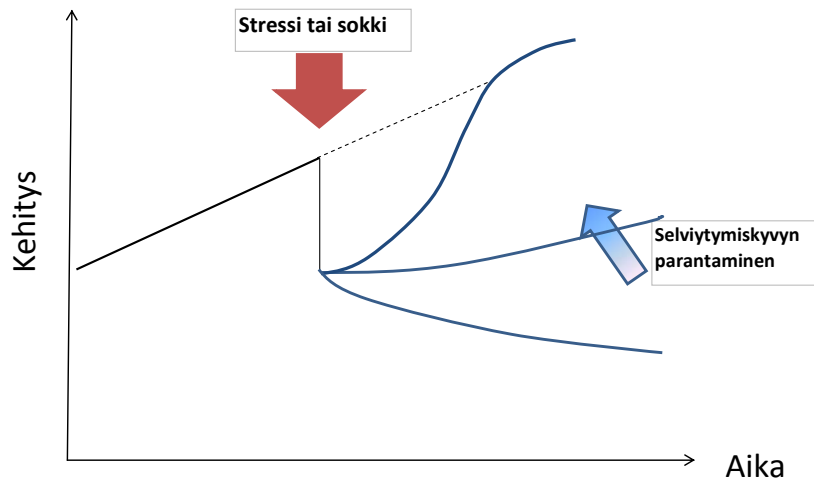
Lisäksi tiedonannolla pyritään edistämään kansainvälistä keskustelua ruokaturvan ja selviytymiskyvyn parantamisesta laajemmassa merkityksessä, erityisesti G8:n, G20:n, Maailman ruokaturvakomitean, SUN-aloitteen (Scaling Up Nutrition), Rion yleissopimuksia⁷ koskevien neuvottelujen ja Afrikan sarven hyväksi perustetun maailmanlaajuisen yhteenliittymän puitteissa.

⁵ Komission yksiköiden valmisteluasiakirja SEC(2012) 102, 11.4.2012.

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

⁷ Ilmastonmuutosta koskeva YK:n puitesopimus, biologista monimuotoisuutta koskeva YK:n yleissopimus ja aavikoitumisen estämisestä koskeva YK:n yleissopimus.

2. SELVIITYMISKYVYN KEHITTÄMINEN



	Sietokyky/ Selviytyminen	Palauttaminen Toipuminen
Valmius		
Ehkäisy		
Selvitys/analyysi/kokemus		

Mukailtu lähde: *Growth with Resilience: Opportunities in African Agriculture*, Montpellier Panel, maaliskuu 2012

Selviytymiskyvyllä tarkoitetaan henkilön, kotitalouden, yhteisön, maan tai alueen kykyä selviytyä stressitilanteista ja häiriöistä, sopeutua niihin ja toipua niistä nopeasti.

Selviytymiskyvyn käsitteellä on kaksi ulottuvuutta: toisaalta toimijan (henkilö, kotitalous, yhteisö tai laajempi kokonaisuus) luontainen kyky kestää stressiä ja häiriötä ja toisaalta sen kyky toipua nopeasti stressin/häiriön vaikutuksista.

Selviytymiskykyä voidaan siis kehittää (ja haavoittuvuutta vähentää) parantamalla toimijan luontaista kykyä tai lieventämällä vaikutusten voimakkuutta taikka molemmiin tavoin. Tilanne vaatii **moniulotteisen strategian** ja laajan systeemisen näkökulman, joiden avulla pyritään vähentämään lukuisia kriisiin liittyviä riskejä ja samalla parantamaan nopeita selviytymis- ja sopeutumismekanismeja paikallisella, kansallisella ja alueellisella tasolla. **Selviytymiskyvyn vahvistaminen** sijoittuu humanitaarisen avun ja kehitysavun välimaastoon.

Selviytymiskyvyn parantaminen edellyttää **pitkän aikavälin lähestymistapaa**, joka perustuu kriisien perimmäisten syiden lievittämiseen sekä niiden valmiuksien lisäämiseen, joita tarvitaan tulevaisuuden epävarmuustekijöiden ja muutosten hallitsemiseksi paremmin.

3. EU:N KOKEMUKSET SELVIITYMISKYVYSTÄ JA ELINTARVIKEKRIISEISTÄ AFRIKASSA

Saharan eteläpuolisessa Afrikassa köyhimmät kotitaloudet, yhteisöt ja maat ovat kärsineet heikentyneistä valmiuksistaan toipua ilmastomuutoksen pitkän aikavälin vaikutuksista, varsinkin usein toistuvasta ja vakavasta kuivuudesta, sekä talouskriiseistä ja sisäisistä konflikteista. EU on jo vuosien ajan auttanut Afrikkaa sen elintarvikekriiseissä toimittamalla humanitaarista apua ja kehitysapua. EU:n muutossuunnitelmassa etusijalle nostetaan kestävän maatalouden alalla tehtävä yhteistyö, joka kattaa myös ekosysteemipalvelujen turvaamisen sekä ruoka- ja ravitsemusturvasta huolehtimisen osana EU:n tulevaa pitkän aikavälin kehitysapua.

Maataloudelle ja siihen liittyville kansallisille ja alueellisille politiikoille, muun muassa maankäyttöpolitiikalle, myönnettävällä tuella olisi vahvistettava tuotantoa, huolehdittava elintarvikemarkkinoiden paremmasta toiminnasta sekä tuettava haavoittuvassa asemassa olevien ryhmien ja kansalaisyhteiskunnan vaikutusmahdollisuuksia. Tämä on linjassa selviytymiskyvyn kehittämistavoitteen kanssa.

Tätä taustaa vasten EU suunnittelee ja toteuttaa innovatiivisia keinoja vastata Afrikan sarven ja Sahelin alueen kriiseihin. Niiden avulla on tarkoitus saada hyödyllisiä kokemuksia sellaista systemaattisempaa pitkän aikavälin lähestymistapaa varten, jota voidaan soveltaa kriisistä kärsivien väestönsien selviytymiskyvyn kehittämiseen. Tässä yhteydessä on tärkeää tunnustaa naisten rooli kriisien heikentämien kotitalouksien ja yhteisöjen selviytymiskyvyn kehittäjinä. Epävakaissa ja haurassa maissa, joissa selviytymiskyky on usein heikoin, on myös tärkeää varmistaa, että poliittisissa aloitteissa otetaan huomioon turvallisuuden ja kehityksen välinen kytkös. Näin voidaan tukea politiikan johdonmukaisuutta ja täydentävyyttä edistävää lähestymistapaa.

3.1. Afrikan sarven selviytymiskyvyn tukeminen (SHARE)

Afrikan sarvessa pitkään jatkuneen elinkeinojen haavoittuvuuden taustalla on useita eri tekijöitä: väestönkasvu, luonnonvaroihin kohdistuvien paineiden lisääntyminen, maaseudun

köyhyys, alhainen tuottavuus, kaupan ehtojen heikkeneminen, maankäyttöön ja vedensaantiin liittyvä epävarmuus, heikko hallinto, turvattomuus ja pitkittynyt geopoliittinen epävakaus. EU:lla on runsaasti kokemusta yhteistyön tekemisestä Afrikan sarven kehityskumppaneiden kanssa maatalouden ja ruokaturvan aloilla, ja sillä on hyvä käsitys siitä, millaisilla lähestymistavoilla voidaan päästä parhaisiin tuloksiin.

Aluetta vuonna 2011 vaivannut kuivuus oli pahin 60 vuoteen. Sen johdosta lähtökohtaisesti huono tilanne kärjistyi kriisiksi (ja Somalian puolella nälänhädäksi).

Ruokaturvaa koskevista varhaisvaroitusjärjestelmistä saatujen ilmoitusten ansiosta EU ja sen jäsenvaltiot laativat toimintalinjan, joka olisi riittävän kattava kriisiin laajuuden huomioon ottaen. Toimintalinja muodostui seuraavista:

- laadittiin yhteinen analyttinen kehys, jonka avulla humanitaarisen avun ja kehitysyhteistyön toimijat voivat työskennellä yhteisymmärryksessä ja määritellä yhteiset painopisteet;
- EU antoi kaikkiaan 790 miljoonaa euroa humanitaarista apua vuosina 2011 ja 2012. Komissio yksin myönsi tarkoitukseen 181 miljoonaa euroa. Ihmishenkiä pelastavien toimien lisäksi avulla voitiin käynnistää toipumisprosessi esimerkiksi toimittamalla siemeniä ja työkaluja, parantamalla vesihuoltoa ja kasvattamalla karjakantaa;
- lyhyen aikavälin kehitysrahoituksen määrää lisättiin nopeasti toipumisprosessin ensivaiheen tukemiseksi. Komissio tukee maatalous- ja kotieläintuotantoa, ravitsemusta, karjan terveyttä, vedenjakelua ja luonnonvarojen hoitoa 250 miljoonalla eurolla vuosina 2012 ja 2013.

Lyhyen aikavälin toimien lisäksi EU on ottanut käyttöön pitkän aikavälin jäsenllyyn lähestymistavan maiden ja yhteisöjen auttamiseksi toipumaan kuivuudesta ja kehittämään valmiuksiaan selviytyä tulevista kuivuusjaksoista. Lähestymistapa kattaa seuraavat:

- sitoumus tehdä työtä alueellisten kumppaneiden kanssa ja niiden välityksellä. EU ja muut kahdenväliset avunantajat avustavat Afrikan sarven alueen maiden yhteistyöjärjestön (IGAD) sihteeristöä sen valmiuksien parantamisessa sekä rajatylittävien aloitteiden koordinoinnissa ja edistämässä karjatalouden kehittämisen ja luonnonvarojen hallinnan kaltaisilla aloilla;
- sitoumus tehdä tiivistä yhteistyötä muiden alueella toimivien avunantajien kanssa. Avunantajayhteisö on perustanut kevyen koordinoitifoorumin⁸ selviytymiskykyä ja kasvua edistäviä toimia varten (Global Alliance for Action for Resilience and Growth). Foorumi tekee tiivistä yhteistyötä IGAD:n kanssa, ja se toimii kumppanimaiden ja kuivuudensietokykyä tukevien avunantajien kohtauspaikkana.

Lisäksi tarvitaan pitkäkestoinen sitoumus ratkoa rakenteellisia kysymyksiä ja kehittää pitkän aikavälin selviytymiskykyä. Kansallisista ja paikallisista lähtökohdista riippuen EU:n rahoituksen painopisteiksi on vuosina 2014–2020 tarkoitus valita useita eri aihepiirejä ja aloja. Painopisteitä voivat olla karjan terveys ja karjatalouden kehittäminen, luonnonvarojen hallinta, katastrofiriskin vähentäminen, kansallinen ja alueellinen kauppa, ravitsemus, hallintotapa, tutkimus ja teknologian siirto sekä väestöliikkeet.

⁸ Foorumin toiminta kattaa Afrikan sarven alueen eli Etiopian, Kenian, Ugandan, Somalian, Djiboutin sekä Sudanin ja Etelä-Sudanin. USAID vastaa sen sihteeritehtävistä.

3.2. AGIR Sahel: alueen selviytymiskyvyn kehittämisaloitetta tukeva EU:n maailmanlaajuinen yhteenliittymä (Alliance globale pour l'Initiative Résilience)

Sahelin alueella on ollut viimeisten yhdeksän viljelykauden aikana kuusi erillistä elintarvikekriisiä. Alueen väestö on kärsinyt aliravitsemuksesta, jota koskevat indikaattorit ovat reilusti yli hälyttävän tason. Tällä hetkellä aliravitsemus uhkaa 12:ta miljoonaa ihmistä eli 20:tä prosenttia väestöstä. Naiset ja lapset ovat kaikkein alttiimpia ravinnonsaannin ja talouden häiriöille, erityisesti satokausien välisinä niukkoina aikoina.

Länsi-Afrikassa on viime vuosina tapahtunut edistystä, mikä on alan toimielinten ja foorumien, esimerkiksi elintarvikekriisien ehkäisyverkoston (Réseau de Prévention des Crises Alimentaires, RPCA) ja Sahelin alueen kuivuutta torjuvan valtioidenvälisen pysyvän komitean (Comité permanent Inter-Etats de Lutte contre la Sécheresse au Sahel, CILSS), työn ansiota. Lähestymistapoja on kehitetty saatujen kokemusten perusteella, jotta niillä voitaisiin vastata paremmin elintarvikekriiseihin. Varhaisvaroitusjärjestelmien parantuneen toiminnan ansiosta maat ja avunantajat ovat pystyneet valmistautumaan paremmin nyt käynnissä olevaan kriisiin.

EU:n vastaa Sahelin alueen vuoden 2012 kriisiin toimintasuunnitelmalla, jonka määrärahat ovat noin 500 miljoonaa euroa (123 miljoonaa euroa humanitaariseen apuun ja 372 miljoonaa euroa kehitysyhteistyöohjelmiin).

Kolmivaiheinen lähestymistapa kytkee EU:n humanitaarisen avun ja kehitysavun tiiviisti yhteen. Suunnitelmaan sisältyy monenlaisia toimia, kuten ravinnonsaantimahdollisuuksien parantamista, kumppanimaiden varhaisvaroitusjärjestelmien tukemista, markkinoiden toimintaa ja ekosysteemien suojelua. Siinä yhdistyvät hätäapu- ja kehitysohjelmat sekä lyhyen, keskipitkän ja pitkän aikavälin rahoitus, jolla selviytymiskykyä parannetaan integroidusti. Samanaikainen hätätilanteisiin reagoiminen ja selviytymiskyvyn kehittäminen edellyttää avustustoiminnan koordinoitua aluejärjestöjen kanssa. Tavoitteena on varmistaa johdonmukaisuus ja täydentävyys, vähentää köyhimpien kotitalouksien haavoittuvuutta häiriötilanteissa sekä puuttua puutteellisen ruoka- ja ravitsemusturvan taustatekijöihin.

Komission 18. kesäkuuta 2012 alulle panemaan AGIR-kumppanuuteen sisältyy etenemissuunnitelma, jolla selviytymiskykyä kehitetään olemassa olevien alueellisten strategioiden pohjalta ja niitä vahvistaen. Yksi esimerkki tällaisesta strategiasta on Länsi-Afrikan valtioiden talousyhteisön (ECOWAS), Länsi-Afrikan talous- ja rahaliiton (UEMOA) ja CILSS:n yhteinen aluestrategia, jota Sahelin ja Länsi-Afrikan klubi (Sahel and West Africa Club, SWAC) tukee. Länsiafrikkalaisten aluejärjestöjen avunantajayhteisön tuella laatima alueellinen toimintasuunnitelma Sahelin selviytymiskyvyn kehittämiseksi pysyvästi on tarkoitus esittää kaikkien asianomaisten maiden korkean tason kokouksessa, joka järjestetään Ouagadougoussa joulukuun 2012 alussa.

4. KOKEMUSTEN HYÖDYNTÄMINEN

SHARE- ja AGIR-aloitteet parantavat humanitaarisen avun ja kehitysavun vuorovaikutusta, sillä ne lisäävät avun määrää lyhyellä aikavälillä ja helpottavat hätäavun, kunnostustoimien ja kehitysyhteistyön niveltämistä. Ne ovat myös osoitus siitä, että EU on pidemmällä aikavälillä sitoutunut ratkomaan puutteellisen ruokaturvan perimmäisiä syitä.

Aloitteissa keskitytään ruokaturvaan Saharan eteläpuolisessa Afrikassa, mutta lähestymistapaa voidaan soveltaa myös muihin alueisiin ja muuntyyppiseen haavoittuvuuteen

(esim. tulvat, hirmumyrskyt, maanjäristykset, kuivuus, myrskyhyökyaallot ja tsunamit, ilmastonmuutos ja elintarvikkeiden hinnannousu). Lähestymistapaan sisältyy joitakin yhteisiä osia, joita EU aikoo soveltaa kaikkein haavoittuvimmissa kehitysmaissa. Lähestymistapa muodostuu seuraavista kolmesta osatekijästä, joita käsitellään jäljempänä yksityiskohtaisemmin:

- kriisien ennakoiminen riskejä arvioimalla
- ennaltaehkäisyyn ja valmiuteen keskittyminen
- kriisitoiminnan tehostaminen.

4.1. Kriisien ennakoiminen riskejä arvioimalla

Sekä Afrikan sarven että Sahelin alueella varhaisvaroitusjärjestelmät ovat antaneet viitteitä lähestyvistä kriiseistä. Ruokaturvaan liittyvät varhaisvaroitusjärjestelmät (esim. yhtenäiseen luokitteluun perustuva lähestymistapa) ovat parantuneet, joten kumppanimaat ja alueelliset laitokset voivat valmistella etukäteen asianmukaisen tavan reagoida kriisiin. Myös muita riskejä (esim. tsunami) koskevat tai muilla alueilla käytössä olevat varhaisvaroitusjärjestelmät toimivat aiempaa paremmin.

Nämä tietojärjestelmät on liitettävä yhteen asiaankuuluvien maailmanlaajuisten aloitteiden, kuten G20-ryhmän perustaman maatalouden markkinatietojärjestelmän, kanssa.

Järjestelmien tuottamat tiedot sekä maa- ja aluetasolla tapahtuva politiikan- ja päätöksenteko on myös kytkettävä toisiinsa järjestelmällisemmin. Esimerkiksi (lasten) aliravitsemusta, maataloustuotantoa (ml. varastot) ja markkinoita (ml. elintarvikkeiden hinnat) koskevat tiedot olisi otettava paremmin huomioon ruokaturvaa ja kestävästä maataloutta koskevassa politiikanteossa.

Tämän pitäisi näkyä varsinkin maiden vastuulla olevissa politiikoissa ja prosesseissa, joista yksi esimerkki on Afrikan maatalouden kokonaisvaltainen kehittämisohjelma (CAADP). CAADP:n investointisuunnitelmissa ei rajoituta vallitseviin ongelmiin vaan ennakoidaan myös tulevia häiriö- ja stressitiloja. Suunnitelmilla maita autetaan lieventämään häiriö- ja stressitilojen vaikutuksia, toimimaan kyseisissä tilanteissa ja kehittämään niiden sietokykyä.

Alueellinen varhaisvaroitusjärjestelmä (CILSS/ECOWAS/UEMOA): Elintarvikekriisien ehkäisyverkosto (RCPA) on foorumi, jossa kumppanimaat, avunantajat, YK ja kansalaisjärjestöt jakavat tietoa voidakseen laatia yhteisen analyysin Länsi-Afrikassa vallitsevasta puutteellisesta ruokaturvasta. Se oli ensimmäisenä soittamassa hälytyskelloja vuonna 2012 puhjenneessa kriisissä.

Samaten EU on perustanut maailmanlaajuisen ilmastonmuutosliittouman tehostaakseen poliittista vuoropuhelua ja yhteistyötä niiden maiden kanssa, joita ilmastonmuutos koskettaa eniten. Varhaisvaroitusjärjestelmät ja katastrofihallinta ovat tässä yhteydessä tärkeitä osatekijöitä.

Nepalin varhaisvaroitusjärjestelmät: Elokuussa 2010 Chitwan alueella sijaitsevan Raptjoen tulvatasot ylittivät varoituskynnyksen. Radio- ja puhelinverkon välityksellä joen varrella toimivan varhaisvaroitusjärjestelmän ansiosta vaaravyöhykkeellä sijaitsevien yhteisöjen katastrofihallintakomiteat pystyivät siirtämään keskeisen irtaimen omaisuutensa

korkeammalla sijaitseviin turvallisempiin paikkoihin. Tulvan levitessä kyliin niiden asukkaat olivat jo turvassa. Varhaisvaroittamisen avulla voitiin siis minimoida ihmishenkien ja omaisuuden menetykset.

Bangladesh: Dhakassa yliopistosairaalan rahoituksessa painopiste on lukuisia uhreja vaativien tilanteiden hallinnassa, joka kattaa myös valmiussuunnittelun, lääkinnälliset laitteet, lääkevarastot ja koulutuksen. Sen ansiosta sairaalan onnistui pelastaa kesäkuussa 2010 sattuneen ja 120 ihmishenkeä vaatineen tulipalon uhreista yli 250.

ASEAN: Alueatasolla komissio tukee katastrofihallintaa ja toimintaa hätätilanteissa koskevaa ASEANin sopimusta (ASEAN Agreement on Disaster Management and Emergency Response, AADMER), jolla pyritään parantamaan paikallisyhteisöjen ja toimielinten selviytymiskykyä ja vähentämään niiden haavoittuvuutta edistämällä strategioita, joiden avulla ne voivat paremmin valmistautua luonnononnettomuuksiin, lieventää niiden vaikutuksia ja toimia sellaisen sattuessa.

4.2. Ennaltaehkäisyyn ja valmiuteen keskittyminen

Kansainvälisen yhteisön ja asianomaisten maiden toiminta Afrikan sarven ja Sahelin alueen kriiseissä osoittaa, että valmiudet puuttua kriisien seurauksiin ovat kehittyneet huomattavasti. Kriisit ovat myös korostaneet **ennaltaehkäisyyn** (eli kriisin puhkeamisen estämisen) ja **valmiuden** (eli siitä huolehtimisen, että henkilö/kotitalous/maa/alue pystyy selviytymään vastoinkäymisen vaikutuksista) ensiarvoisuutta.

Tämän vuoksi on olennaista, että

- pitkällä aikavälillä kansallisissa ja alueellisissa ohjelmissa puututaan haavoittuvuuden taustatekijöihin. Alttiutta erilaisille häiriöille on mahdollista vähentää vain, jos tavoite sisältyy kumppanimaiden kehityspolitiikkoihin. Näiden prosessien kehittämiseksi on välttämätöntä ottaa riskianalyysi, myös katastrofiriskien ja elintarvikekriisien hallinta, osaksi kansallisia/alueellisia politiikkoja. Myös sopeutuminen ilmastonmuutokseen ja kansallisten sopeutumishjelmien (NAPA) kaltaiset toimintapuitteet olisi sisällytettävä kansallisiin politiikkoihin;
- **SHAREn ja AGIRin kaltaisista aloitteista tai** esimerkiksi komission katastrofivalmiusohjelmasta (DIPECHO) tuettavista, katastrofiriskien hallintaa koskevista onnistuneista **pilottihankkeista saaduista kokemuksista olisi tiedotettava paremmin.** Yhtenä haasteena on selvittää, miten yhteisöperustaisia, alhaalta ylöspäin eteneviä ja tavoitteissaan onnistuneita hankkeita voitaisiin paremmin hyödyntää valtion- ja aluehallinnon politiikoissa;
- katastrofihallintaan suunniteltua **hallintotapaa** samoin kuin **sidosryhmien valmiuksia on vahvistettava** paikallisella ja kansallisella tasolla. Vahvat paikallisrakenteet ovat olennaisen tärkeitä, kun pyritään lieventämään riskejä ja varmistamaan ehkäisy-, valmius- ja ensitoimien tuloksellisuus;
- **julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksia** olisi hyödynnettävä sopivissa yhteyksissä täysipainoisesti, kuten G8:n tuoreessa *New Alliance for Food and Nutrition Security* -aloitteessa.

Elintarvikekriisien tapauksessa tarvitaan yhdenmennyä lähestymistapaa **puutteellisen ruokaturvan perimmäisten syiden ratkomiseen. Elintarvikkeiden saatavuuden** osalta

tämä tarkoittaa elintarviketuotannon monipuolistamista, jolle ympäristön tilan huonontuminen ja ilmastonmuutos saattavat aiheuttaa omat haasteensa. **Elintarvikkeiden saanti** edellyttää toimivia markkinoita ja turvaverkkoja. Tässä yhteydessä tärkeitä osatekijöitä ovat varannot, vakuutusjärjestelmät, varastointivälineet, viljelijöiden markkinoille pääsy ja heille tarjolla olevat rahoituspalvelut sekä varmuusvarastot. Elintarvikkeiden saanti pitää sisällään myös investoinnit maaseudun infrastruktuuriin sekä tutkimukseen ja teknologiasiirtoihin. Pitkällä aikavälillä tarkasteltuna tuki kestäväälle maataloudelle on erittäin tärkeää, jotta selviytymiskykyä voidaan kehittää Saharan eteläpuolisessa Afrikassa, missä 60 prosenttia väestöstä, mukaan lukien sen heikoimmassa asemassa oleva osa, saa toimeentulonsa maataloudesta.

Etiopiassa toteutettava tuotannon turvaverkkoa koskeva ohjelma (PSNP) on monella tapaa opettavainen. Sen puitteissa haavoittuvimmat kotitaloudet saavat elintarvikkeita tai käteistä vastineeksi osallistumisesta julkisiin töihin.

PSNP on mittavin sosiaalisten tulonsiirtojen järjestelmä Saharan eteläpuolisessa Afrikassa. Se on myös kustannustehokas humanitaarisiin avustuseräisiin verrattuna (noin kolmannes operaatioiden kustannuksista).

Puuttamalla lasten aliravitsemukseen voidaan vähentää heidän haavoittuvuuttaan aikuisina. Lähes 2,6 miljoonaa lasta kuolee vuosittain nälkään ja aliravitsemukseen. Kehitysmaiden lapsista kolmannes kärsii aliravitsemuksesta. Ongelma alkaa usein jo ennen syntymää, koska todennäköisesti myös odottava äiti kärsii aliravitsemuksesta. **Aliravitsemus on yksi haavoittuvuuden pääsyy varsinkin alle 2-vuotiaiden keskuudessa. Se heikentää lasten henkistä ja fyysistä kehitystä ja heidän valmiuksiaan selvitä vastoinkäymisistä aikuisina.** Lisäksi aliravitsemuksen aiheuttamat kustannukset ovat monissa kehitysmaissa vuositasolla jopa 2–3 prosenttia bruttokansantuotteesta, mikä pitkittää köyhyyden kierrettä ja jarruttaa talouskasvua. EU tukee kumppaneiden ponnisteluja aliravitsemuksen vähentämiseksi lyhyellä ja pitkällä aikavälillä. Monilla eri aloilla, esimerkiksi terveydenhuollossa, maataloudessa, vesihuollossa, talouskasvussa ja koulutuksessa, tarvitaan oma lähestymistapa. EU tukee SUN-aloitetta, joka tarjoaa kehityksen kumppanimaiden johtajuudelle.

Kuivuudesta selviäminen Pohjois-Keniassa. Vuoden 2011 kuivuus aiheutti sen, että 3,7 miljoonaa kenialaista tarvitsi välitöntä apua elintarvikkeiden, juomaveden ja perussanitaation muodossa. SHARE-aloitteella EU tehostaa elpymisen vauhdittamiseen ja selviytymiskyvyn kasvattamiseen tarkoitettua tukeaan avustamalla Kenian varhaisvaroitusjärjestelmän modernisoinnissa, antamalla institutionaalista tukea Pohjois-Kenian asioita hoitavalle ministeriölle, tukemalla kriisejä ja kuivuutta varten perustettua vararahastoa (Disaster and Drought Contingency Fund, NDDCF) hallinnoivaa kansallista kuivuudenhallintavirastoa (National Drought Management Authority, NDMA), parantamalla paikallisviranomaisten valmiuksia johtaa ensitoimia kriisitilanteissa sekä tukemalla yhteisötasolla toteutettavaa elinkeinohanketta, jonka tavoitteena on monipuolistaa toimeentulomahdollisuuksia. Instituutioita vahvistamalla ja Kenian hallituksen kuiville alueille tekemiä investointeja lisäämällä voidaan parantaa maan valmiuksia lieventää vastaavien kriisien vaikutuksia.

4.3. Kriisitoiminnan tehostaminen

Seuraavassa luetellaan muun muassa Afrikan sarvesta ja Sahelin alueelta saatuihin kokemuksiin perustuvia keinoja parantaa kriisitilanteissa toteuttavien toimien vaikuttavuutta:

- Humanitaarisen avun ja kehitysyhteistyön toimijat valmistelevat yhteisen analyysikehyksen, jonka avulla
- yksilöidään kriisin perussyt ja sen yksityiskohtaiset vaikutukset eniten kärsiviin väestöosiin;
- arvioidaan meneillään olevia toimia sen selvittämiseksi, puututaanko niillä kriisin perussyihin ja onko avustustoiminnassa puutteita;
- yksilöidään alat ja alueet, joilla selviytymiskyvyn parantamisella olisi eniten merkitystä;
- määritellään sekä lyhyen aikavälin (toipumisprosessin alkuvaihe) että pitkän aikavälin strategiset painopisteet selviytymiskykyyn sovellettavan johdonmukaisen lähestymistavan puitteissa.

- Lyhytaikaisen rahoituksen määrää on lisättävä **toipumisprosessin alkuvaiheen** tukemiseksi. Viimeaikaisissa aloitteissa on korostunut tarve lisätä ohjelmoinnin joustavuutta, jotta nopeasti muuttuviin tarpeisiin voidaan reagoida ilman, että käynnissä olevia, kriisin perussyihin pureutuvia keskipitkän/pitkän aikavälin toimia joudutaan karsimaan. Häätätilanteita tai niiden jälkeisiä tilanteita silmällä pitäen olisi mietittävä uusia avustustoiminnan muotoja, esimerkiksi EU:n erityisrahastoja.
- Useimmat suuret kriisit ulottuvat maiden rajojen yli. **Alueellisten järjestöjen valmiuksia** on vahvistettava, jotta ne voivat laatia rajatylittäviä aloitteita ja edistää alueellista yhdentymistä.
- Suuria kriisejä varten olisi perustettava kevyitä rakenteita **avunantajien toiminnan koordinointiin ja jäsennellyn vuoropuhelun käymiseen kumppanimaiden ja alueellisten järjestöjen kanssa**. On tarpeen määritellä ja sopia, kuka tekee mitään sen perusteella, mikä on kunkin toimijan suhteellinen etu määrättyssä tilanteessa. Sekä kehitysyhteistyön että humanitaarisen avun toimijoilla olisi oltava siinä aktiivinen rooli.
- Tavoitteena on toteuttaa kestoaltaan lyhyitä mutta pitkään vaikuttavia toimia. Vaikka lyhyen aikavälin toimissa, varsinkin humanitaarisessa avussa, pääpaino on ihmishenkien pelastamisessa ja omaisuuden suojelussa, niillä voi olla myös pitkäkestoisia vaikutuksia. Esimerkiksi sillä, että elintarvikeavusta siirrytään käteisvarojen siirtoihin, voi olla pitkäkestoinen vaikutus, joka näkyy paikallismarkkinoiden piristymisenä ja sellaisten julkisten töiden rahoituksena, joiden avulla voidaan vähentää uusien kriisien todennäköisyyttä tai lieventää niiden vaikutuksia. Tämäntyyppisiä toimia olisi kehitettävä ja suosittava.
- Väkivaltaisissa konfliktitilanteissa selviytymisstrategian ja EU:n laajemman poliittisen ja turvallisuuteen sovellettavan lähestymistavan pitäisi tukea toisiaan ja olla keskenään johdonmukaisia. Samoin pitäisi pyrkiä eri välineiden, lähinnä yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan välineiden ja vakautusvälineen, väliseen synergiaan.

Joustavaa rahoitusta EU:n miljardin euron elintarvikerahoitusvälineestä sekä AFSI-aloitteen ja V-FLEX-järjestelyn määrärahoista. Elintarvikkeiden hintakriisi vuosina 2007 ja 2008 kirvoitti kansainvälisen yhteisön ennennäkemättömiin suorituksiin. EU oli avunantajista ensimmäinen, joka toteutti ennakkoivia toimenpiteitä ja ilmoitti miljardin euron elintarvikerahoitusvälineen perustamisesta todistaen siten, että EU:lla on valmiudet reagoida nopeasti ja laajassa mittakaavassa. Vuotta myöhemmin eli vuonna 2009 avunantajat lupasivat 22 miljardia Yhdysvaltain dollaria kestäväen maatalouden ja elintarviketurvan tukemiseen (L'Aquila Food Security Initiative, AFSI). EU kasvatti avustuspottiaan vielä 3,8 miljardilla Yhdysvaltain dollarilla. Afrikan, Karibian ja Tyynenmeren (AKT) maille on tarjolla kaksi muuta järjestelyä: FLEX-välineellä hallituksia avustetaan selviytymään äkillisistä vientitulojen menetyksistä ja haavoittuville maille tarkoitettulla V-FLEX-järjestelyllä autetaan maita, jotka heikon selviytymiskykynsä vuoksi ovat kärsineet eniten vuoden 2009 talouden taantumasta. Verotulojen tappioennusteisiin perustuva järjestely on toiminut ennalta ehkäisevästi ja suhdanteita tasaavasti; haavoittuvuuden huomioon ottavilla mukautuksilla on voitu paikata kansallisia rahoitusvajeita.

5. KYMMENEN KEINOA PARANTAA SELVIITYMISKYKYÄ PUUTTEELISESTA RUOKATURVASTA JA KATASTROFEISTA KÄRSIVISSÄ MAISSA

1. Selviytymiskykyä voi kehittää vain alhaalta ylöspäin. Siksi selviytymiskykyyn sovellettavan EU:n lähestymistavan lähtökohtana on kumppanimaiden johtoaseman varaukseton tunnustaminen. EU sovittaa tukensa kumppanimaiden politiikkoihin ja painopisteisiin avun tuloksellisuutta koskevien periaatteiden mukaisesti.
2. Selviytymiskykyä vahvistavien toimien on perustuttava luotettaviin riskien ja haavoittuvuuden arviointimenetelmiin. Arvioita olisi puolestaan käytettävä lähtökohtana kansallisia selviytymisstrategioita laadittaessa sekä tietyntyyppisiä hankkeita ja ohjelmia suunniteltaessa. EU tukee kansallisten selviytymisstrategioiden laatimista laajempien kehitysstrategioiden tueksi. EU tekee kumppanimaiden ja tärkeimpien kansainvälisten toimijoiden kanssa yhteistyötä näiden strategioiden taustalla olevien arvioiden laadintamenetelmien kehittämiseksi. Tuloksellisuuden varmistamiseksi EU ottaa lisäksi käyttöön kehyksen, jolla se voi mitata selviytymiskyvyn kehittämiseen antamansa tuen vaikutusta ja tuloksia.
3. Toistuvista kriiseistä kärsivissä maissa EU:n ulkoisen avun keskeisenä tavoitteena on parantaa niiden selviytymiskykyä. EU:n rahoittamat ohjelmat perustuvat humanitaarisen avun ja kehitysyhteistyön toimijoiden yhdessä laatimaan toiminta-arvioon, joka kattaa keskipitkän ja pitkän aikavälin toimet. Niissä pureudutaan kriisien perimmäisiin syihin ehkäisy- ja valmiustoimia tukemalla. EU tekee kumppanimaiden kanssa tiivistä yhteistyötä, jonka puitteissa luodaan valmiudet laatia ja panna täytäntöön strategiat ja katastrofihallintasuunnitelmat maa- ja aluetasolla.
4. Komissio sisällyttää selviytymiskyvyn kehittämisen systemaattisesti osaksi humanitaarisen avun täytäntöönpanosuunnitelmia. Lisäksi komissio pyrkii yhteisohjelmointiin humanitaariseen apuun ja kehitysapuun sisältyvissä selviytymiskykyyn liittyvissä toimissa varmistaakseen niiden mahdollisimman suuren keskinäisen täydentävyyden sekä sen, että lyhyen aikavälin toimilla luodaan perusta keskipitkän ja pitkän aikavälin toiminnalle.
5. Joustavuus on erittäin tärkeää vastattaessa katastrofista kärsivien maiden tarpeisiin. Komissio pyrkii jatkossakin turvaamaan mahdollisimman suuren jouston humanitaaristen avustushjelmiensa täytäntöönpanossa. Kehitysrahoituksen osalta komissio pyrkii mahdollisimman suureen joustoon, kun odottamattomissa kriiseissä ja suuronnettomuuksissa otetaan käyttöön ohjelmoimattomia varoja. Myös ohjelmasuunnittelussa komissio pyrkii joustavuuteen nopean ja oikea-aikaisen toiminnan mahdollistamiseksi. EU harkitsee erityisrahastojen käyttöä hätätilanteissa tai välittömästi niiden jälkeen.
6. Pyrkiessään parantamaan hauraiden tai konfliktin koettelemien maiden selviytymiskykyä EU soveltaa edelleen lähestymistapaa, jolla puututaan myös turvallisuusnäkökohtiin ja siihen, mikä vaikutus niillä on väestöryhmien haavoittuvuuteen. Tähän kuuluu aktiivinen poliittinen vuoropuhelu kumppanimaiden ja -järjestöjen kanssa asianomaisella alueella.

7. EU pitää SHAREn ja AGIRin kaltaisia aloitteita sekä menestykseksi osoittautuneita katastrofiriskin vähentämishankkeita malleina uutta toimintaa suunnitellessaan. Se vaihtaa kumppaniensa kanssa kokemuksia moninkertaistaakseen ja laajentaakseen hyviksi osoittautuneita lähestymistapoja, jotta ne voitaisiin sisällyttää kansallisiin selviytymisstrategioihin. Komissio tarkastelee säännöllisesti selviytymiskyvyn kehittämisohjelman edistymistä, varsinkin ohjelman suunnittelua, menetelmiä ja tuloksia.
8. EU tukee innovatiivisia lähestymistapoja riskinhallintaan. Sen puitteissa tehtävä yhteistyö vakuutus- ja jälleenvakuutusyhtiöiden kanssa on erityisen lupaavaa. Komissio esittää vuoden 2013 alussa vihreän kirjan vakuuttamisen merkityksestä katastrofihallinnassa.
9. Toistuvista kriiseistä kärsivissä maissa EU tekee kumppanimaiden hallitusten, muiden avunantajien, alueellisten ja kansainvälisten järjestöjen sekä muiden sidosryhmien kanssa yhteistyötä sellaisten foorumien perustamiseksi maatasolla, joilla voidaan vaihtaa tietoja oikea-aikaisesti ja koordinoida lyhyen, keskipitkän ja pitkän aikavälin humanitaarisia ja kehitysyhteistyötoimia selviytymiskyvyn kehittämiseksi.
10. EU puhuu selviytymiskyvyn puolesta kansainvälisillä foorumeilla, muun muassa G8- ja G20-ryhmissä ja Maailman ruokaturvakomiteassa sekä Rion yleissopimusten, vuosituhannen kehitystavoitteiden tarkistuksen, kestävän kehityksen tavoitteiden määrittelyn sekä Hyogon toimintaohjelman (2005–2015) jatkosta käytävien keskustelujen yhteydessä. Selviytymiskyvystä tehdään painopiste sen kumppanuuksissa FAO:n, IFAD:n, WFP:n, UNISDR:n, Maailmanpankin ja kansalaisjärjestön kaltaisten tahojen kanssa.

Komissio laatii vuoden 2013 ensimmäisellä neljänneksellä toimintasuunnitelman siitä, miten näitä periaatteita tullaan panemaan täytäntöön.