



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 23.04.2001
KOM (2001) 153 final

KOMISSION TIEDONANTO NEUVOSTOLLE JA EUROOPAN PARLAMENTILLE

Hätäavun, kunnostustoimien ja kehitysyhteistyön niveltämisen arviointia

1.	Tiedonannon tarkoitus	3
2.	Toiminnan niveltäminen erityyppisissä kriiseissä.....	4
2.1.	Luonnononnettomuuksien aiheuttama hätätila ja sen jälkitila	Error! Bookmark not defined.
2.2.	Väkivaltaiset selkkaukset.....	6
2.3.	Rakenteelliset ja muut kriisit.....	8
3.	Kansainväliset koordinointimekanismit	10
3.1.	Parantamisen tarve	10
3.2.	Yhteisön ja sen jäsenvaltioiden keskinäinen koordinointi ja täydentävyys.....	11
3.3.	Koordinointi YK:n kanssa ja muissa kansainvälisissä yhteyksissä	11
3.4.	Paremmiin organisoidun ystävät-instituution muut toimijat	12
4.	Toiminnan niveltämisstrategiaan Euroopan yhteisössä.....	14
4.1.	Suurimpia ongelmia.....	14
4.2.	Maakohtaisten strategia-asiakirjojen mukauttaminen	16
4.3.	Työkalut ja välineet	18
4.4.	Suurempi riski muutosvaiheissa: valinta joustavuuden, nopeuden ja valvottavuuden välillä	21
5.	Päätelmät - Tiivistelmä toimintaehdotuksista.....	22

1. TIEDONANNON TARKOITUS

Hätäavun, kunnostustoimien ja kehitysyhteistyön niveltämisestä sekä kehitystä edistävästä humanitaarisesta avusta alettiin puhua 1980-luvulla, jolloin sekä teoreetikot että kenttäväki ilmaisivat huolensa ns. harmaasta vyöhykkeestä humanitaarisen avun, kunnostustoimien ja kehitysyhteistyön välillä. Tämä harmaa vyöhyke syntyy siitä, että humanitaarinen apu on erilaista kuin kehitysyhteistyö. Humanitaarisella avulla tyydytetään kriisitilanteiden uhrien kiireellisimpiä tarpeita ja sitä toimittavat pääasiassa valtiosta riippumattomat järjestöt ja kansainväliset järjestöt. Kehitysyhteistyöllä pyritään tukemaan maiden omaa kehityspolitiikkaa ja -strategioita, ja sitä annetaan pääasiassa kumppanimaan kanssa sovittujen yhteistyöohjelmien puitteissa. Käytännössä tämä saattaa tarkoittaa sitä, että esimerkiksi pitkän aikavälin elintarviketurvan parantamiseksi toteutettavaa maatalousuudistusta varten annettava apu ei välttämättä heti helpota eniten apua tarvitsevan väestön tilannetta. Humanitaarisen avun ja kehitysyhteistyön välineet ja työmenetelmät poikkeavat toisistaan; eroja on aikaulottuvuudessa, toteuttajissa, kansallisten viranomaisten roolissa ja toimien sisällössä.

Komission vuonna 1996 laatima perusta¹ näiden eri toimien niveltämiselle on edelleen voimassa. Onnettomuudet ja kriisit maksavat ihmishenkiä ja kuluttavat voimavaroja. Ne haittaavat taloudellista ja yhteiskunnallista kehitystä. Lyhyen aikavälin apumekanismeissa ei ole otettu – tai joissakin tapauksissa ei ole voitu ottaa – järjestelmällisesti huomioon pitkän aikavälin kehitystä. Kehitysyhteistyöpolitiikassa olisi puolestaan parannettava valmiuksia vastata luonnononnettomuuksien, selkkausten ja muiden kriisien aiheuttamiin ongelmiin ja suojella heikoimmassa asemassa olevia kotitalouksia auttamalla niitä kehittämään selviytymisstrategioita.

Vuoden 1996 tiedonannossa todettiin, että jos hätäapu ja kehitysyhteistyö yhdistetään toisiinsa sopivalla tavalla, näitä puutteita voidaan lievittää. Yhteisössä ja kansainvälisillä foorumeilla on sittemmin tehty useita aloitteita koordinoinnin parantamiseksi ja selvien puutteiden korjaamiseksi useissa selkkausten jälkitilanteissa Bosniasta ja Hertsegovinasta Sierra Leoneen. Vuoden 1996 jälkeen kertynyt kokemus, muuttuva institutionaalinen ympäristö ja voimakkaampi yleismaailmallinen yksimielisyys apuvälineiden koordinoinnin parantamisesta edellyttävät, että yhteisö punnitsee saavutuksia ja epäonnistumisia sekä uudelleenarvioi omaa kantaansa eri toimien johdonmukaiseen yhdistämiseen.

Viimeaikaiset yhteisön ulkoisen avun välineitä koskevat arvioinnit ovat vahvistaneet sen, että hätäavun ja kehitysyhteistyön yhteyttä toisiinsa olisi parannettava. EY antoi merkittävää apua pyörremyrsky Mitchin koeteltua neljää Keski-Amerikan maata lokakuussa 1998. Apu sisälsi 39 miljoonaa euroa hätäapua – josta 6,8 miljoonaa euroa koskeva päätös tehtiin neljä päivää tapahtuman jälkeen – ja 13 miljoonaa euroa elintarvikeapua varten. Hätäapu toimitettiin perille nopeasti. Kuitenkin jälleenrakennusohjelman, johon yhteisö on sitonut 256 miljoonaa euroa, toteutus on viivästynyt. Tämä on johtunut siitä, että komissiolla ei ole ollut riittävästi henkilöstöä näin suuren ohjelman hallinnointiin. Lisävoimien hankkimisessa oli noudatettava hitaita yhteisön menettelytapoja, joissa edellytetään jäsenvaltioiden hyväksyntää ja tarjouskilpailujen järjestämistä. Tavallisten kehitysyhteistyöhankkeiden yksilöimisen ja täytäntöönpanon aloittamisen välillä kuluu yleensä vähintään kaksi vuotta.

Toiminnan tehokas niveltäminen ei ole ainostaan sen varmistamista, että hätäavusta siirrytään juohevasti kehitysyhteistyöhön. Sen on oltava osa laajempaa kriisien ja onnettomuuksien

¹ KOM 153(1996), 30.4.1996.

ehkäisyä koskevaa yhtenäistä lähestymistapaa, jonka välineitä ovat kriisivalmius², konfliktien ehkäisy ja ratkaiseminen³ sekä rakenteellisen vakauden palauttaminen. Puutteet kansainvälisen yhteisön reaktioissa konflikteihin saattavat vaikuttaa itse konfliktin kehitykseen.

Tätä tiedonantoa luettaessa olisi myös ajateltava kokonaisuutta, jossa pyritään tehostamaan unionin ulkoisia toimia yhteisön ulkoisen avun uudistus mukaan luettuna ja parantamaan kehitysyhteistyöpolitiikan ja ECHO:n strategioiden laatua.

Hätäavun, kunnostustoimien ja kehitysyhteistyön niveltämiselle ei ole yhtä mallia. Tilannekohtaiset tekijät ratkaisevat, missä määrin ulkopuolisilla avunantajilla on mahdollisuus varmistaa tämä yhteys. Tässä tiedonannossa kuvataan vaikeuksia, todetaan lähestymistavan rajoitteet ja yksilöidään toimenpiteitä, joilla voidaan parantaa yhteisön toimia kansainvälisen yhteisön pyrkiessä lievittämään kriisien jälkitilanteita. Ehdotuksiin liittyy seuraavia tekijöitä:

- Kansainvälisten avunantajien toimista saatujen kokemusten pohjalta tehdään ehdotuksia järjestelmällisemmän koordinoinnin helpottamiseksi. Kehitysyhteistyön näkökulmasta kansainvälisen yhteisön on reagoitava onnettomuuksiin ja muihin kriiseihin paremmin. Monimutkaisiin tilanteisiin ei ole yksinkertaisia ratkaisuja. Parantamalla koordinaatiota, järjestelmällisellä tietojen vaihdolla ja paremmilla toimintatavoilla voidaan kuitenkin vähentää puutteiden haittavaikutuksia. Tässä asiakirjassa todetaan, miten yhteisö voi vaikuttaa tähän.
- Tässä asiakirjassa ehdotetaan toimenpiteitä yhteisön omien välineiden, toimintatapojen ja toimielinten sisäisten mekanismien soveltuvuuden ja johdonmukaisuuden parantamiseksi. Siinä ei ehdoteta uusia välineitä eikä rahoituksen lisäämistä. Yhteisön ulkoisen yhteistyön uuden ohjelmointimenettelyn perustana ovat maakohtaiset strategia-asiakirjat, joita on käytettävä keskeisenä ohjenuorana kaikenlaisissa toimissa kriisin eri vaiheissa ja suunnittelua ja ehkäisyä tukevana välineenä niihin sisällytettävien konfliktindikaattoreiden avulla. Toimista voidaan tällöin päättää pitemmän aikavälin näkökulmasta. Toteuttamisvaiheessa tarvitaan joustoa ja nopeutta rahoituksen saamiseksi yhteistyötoimille hätäavun tai, joissakin tapauksissa, nopean toiminnan välineiden⁴ käytön jälkeen.

2. TOIMINNAN NIVELTÄMINEN ERITYYPPISISSÄ KRIISEISSÄ

Hätäavun, kunnostustoimien ja kehitysyhteistyön menestyksenkäs yhdistäminen riippuu tilannekohtaisista tekijöistä. Jokainen tilanne on erilainen. Tilanearvion helpottamiseksi kriisitilanteet voidaan kuitenkin yksinkertaistaen jakaa karkeasti kolmeen ryhmään: luonnononnettomuudet, väkivaltaiset selkkaukset ja muut kriisit. Niistä jokainen edellyttää erilaista toiminnan niveltämistä. Tietenkään näiden ryhmien väliset rajat eivät ole aina selvät ja samassa maassa voi olla samanaikaisesti erilaisia kriisejä (kuivuus, väkivaltaisuuksia jne.).

² Riski- ja epävarmuustekijöiden arviointia sekä hätävalmiustoimien johdonmukaista sisällyttämistä yhteisön ohjelmiin käsitellään tiedonannossa ympäristönäkökohtien yhdistämisestä yhteisön kehitysyhteistyöpolitiikkaan.

³ Komissio valmistelee tiedonantoa konfliktien ehkäisystä. Se harkitsee erityisesti tapoja parantaa konfliktien ehkäisyn yhdistämistä kehitysyhteistyö- ja muihin yhteistyöohjelmiin.

⁴ Neuvoston asetus (EY) N:o 381/2001, annettu 26 päivänä helmikuuta 2001, nopean toiminnan järjestelmän perustamisesta (EYVL L 57, 27.2.2001, s. 5).

2.1. Luonnononnettomuuksien aiheuttama hätätila ja sen jälkitila

Luonnononnettomuudet ovat toiminnan tehokkaan niveltämisen kannalta yleensä helpoin kriisityyppi. Suhteellisen yksinkertaisilla toimilla voidaan varmistaa katkeamaton, koordinoitu ja asteittainen siirtymä humanitaarisesta avusta tavanomaisiin yhteistyömuotoihin. Apua voidaan yleensä toimittaa yhteistyöhalukkaassa ympäristössä, viranomaisten kanssa yhteistyössä ja kertatoimenpiteenä.

Tästä huolimatta toiminta näissä tilanteissa ei ole aina ongelmaton. Hätätilanteen ja kunnostustarpeiden vuoksi toteutettavat toimenpiteet eivät saa olla vahingoksi pitkän aikavälin kehitysohjelmille. Yhdistettävien toimien on sovelluttava kyseisen maan kehitystasoon. Maanjäristys vähiten kehittyneessä maassa kuten Afganistanissa edellyttää kokonaisvaltaisempaa apua ja logistiikkaa kuin kehittyneemmässä maassa kuten Turkissa. Kansainvälisten humanitaarisen avun toimittajien (ECHO, kansalaisjärjestöt ja muut järjestöt) on koordinoitava toimensa huolellisesti paikallisiin toimenpiteisiin kuten pelastuspalveluun⁵ nähden ja varmistettava aina kun mahdollista, että lyhyen aikavälin tarveperustaiset ratkaisut kriisitilanteissa eivät haittaa paikallisten rakenteiden mahdollisuuksia parantaa niiden omaa pitemmän aikavälin toimintakykyä.

Erityisesti usein toistuville luonnononnettomuuksille alttiissa maissa suurin haaste on yksilöidä soveltuvat hätävalmiustoimenpiteet väestön oman avustuskyvyn parantamiseksi sekä estää uudet onnettomuudet. Tämä edellyttää maan kriisiherkkyyttä ennakoivien indikaattorien kehittämistä sekä varmuusmekanismien suunnittelua. Tällaisia ovat mm. monissa Afrikan maissa (kuten Mosambikissa, Etiopiassa ja Malawissa) käytetyt varhaisvaroitusjärjestelmät nälänhädän ehkäisemiseksi sadon epäonnistuessaa.

Mosambikin tulvakatastrofi osoitti, että vaikka onnettomuusvalmiudella on erityinen merkitys humanitaarisissa avustustoimissa, maan yleistä kriisiherkkyyttä on saatava vähennettyä pitkällä aikavälillä. Yhteisön Mosambikia koskevassa elintarviketurvastrategiassa yhdistetään varhaisvaroitusjärjestelmät rakenteellisiin maatalouden kehittämistä tukeviin sekä maan ja alueen sisäistä elintarvikekauppaa helpottaviin toimiin.

Kriisivalmius on ainoa vaihtoehto sille, että maa joutuu aina kriisiin sattuessa "tehohoitoon". Sellaisissa maissa, joissa tapahtuu toistuvasti ja ennakoitavasti luonnononnettomuuksia (esimerkkeinä kausittaiset tulvat Bangladeshissa, pyörremyrskyt Karibialla), pitkän aikavälin kehitysstrategioihin on kuuluttava kriisivalmiuden lisääminen. Tällaisten onnettomuuksien tiheys ja vakavuus vaarantavat vakavasti jo ennestään herkän kehitysprosessin vesittämällä tai kokonaan tuhoamalla saavutukset. Koska väestö on jo ennestään haavoittuvaista köyhyyden ja elintarvikkeiden saannin epävarmuuden vuoksi, luonnononnettomuuksien vaikutus on sitäkin voimakkaampi. Tämän vuoksi on selvää, että onnettomuusalttiiden alueiden kuten Bangladeshin köyhimpien väestönosien elinolojen parantamisstrategioissa on kiinnitettävä huomiota niiden kriisialttiuden vähentämiseen.

Tarve kiinnittää erityistä huomiota kriisivalmiuteen on tunnustettu yhteisön politiikassa ja ohjelmissa. Esimerkiksi uusi AKT–EY-kumppanuussopimus tarjoaa mahdollisuuksia parantaa onnettomuusvalmiutta pitkällä aikavälillä. Tämä voi tapahtua tukemalla tämän alan

⁵ Feirassa kokoontunut Eurooppa-neuvosto tunnusti pelastuspalvelun yhdeksi neljästä ensisijaisesta alasta siviilikriisinhallinnassa (poliisin, oikeusvaltion lujittamisen ja siviilihallinnon lujittamisen ohella). Komission ehdotuksessa yhteisön mekanismin perustamisesta pelastuspalvelutoimien koordinoitua varten [KOM (2000) 593 lopullinen] mainitaan halukkaiden jäsenvaltioiden pelastuspalvelujoukkojen lähettäminen yhteisön ulkopuolisiin, apua pyytäneisiin maihin.

alueellisia aloitteita, yhteistyötä ympäristönsuojelussa sekä luonnonvarojen kestäväää käyttöä ja hoitoa sekä sisällyttämällä humanitaariseen apuun kriisivalmiusmekanismeja⁶. Myös pyörremyrsky Mitchin jälkeen laaditussa Keski-Amerikan jälleenrakennusta koskevassa toimintasuunnitelmassa pyritään parantamaan paikallisten viranomaisten kriisivalmiutta koulutuksella sekä vähentämään väestön riskialttiutta valistuksella. Elintarvikeavun ja elintarviketurvan määrärahoja, joita voidaan käyttää monissa eri maissa, voidaan myöntää toistuvien nälänhätien lievittämiseen tähtäävän yhtenäisen strategian laatimiseen.

Näiden toimintalinjojen täytäntöönpanon helpottamiseksi yhteistyöstrategioissa ja -ohjelmissa olisi todettava, voidaanko luonnononnettomuuksien (tulvien, kuivuuden, maanvyöryjen) vaikutusta vähentää ehkäisevillä toimilla (puiden istutus, pengerrys). Talouden eri alojen kuten maa- tai metsätalouden strategiset ympäristövaikutusten arvioinnit⁷ voivat auttaa yksilöimään toimintavaihtoehtot, joilla estetään luonnonvarojen vääränlainen käyttö (esimerkiksi liikalaiduntaminen, patojen väärä sijoittelu jne.), joka saattaa johtaa ympäristöongelmiin. Maanomistus- ja maankäyttöoikeuksiin liittyvien seikkojen arviointi ympäristönäkökulmasta saattaa auttaa siinä, että ihmisiä ei ajettaisi perinteisiltä mailta marginaalialueille. Vesivarojen kestävä käyttö ja hoito auttavat tulvien ehkäisemisessä. Esimerkiksi vesialueiden hydrologinen suunnittelu auttaa riskien arvioinnissa, ja hydrologisten tietojen huolellinen kerääminen ja käyttö ovat keskeisellä sijalla varhaisvaroitusmekanismeissa, joilla pyritään ennakoimaan veteen liittyviä vaaroja. Nämä tekijät sisällytetään maakohtaisiin strategia-asiakirjoihin.

Humanitaarisessa avussa ja kehitysyhteistyöstrategioissa olisi kiinnitettävä enemmän huomiota kriisivalmiuteen ja ennaltaehkäisyyn

2.2. Väkivaltaiset selkkaukset

Väkivaltaiset kriisit ovat suurin haaste erilaisten avustustoimien tehokkaalle niveltämiselle varsinkin maissa, jotka ovat pitkittyneessä kriisitilanteessa, pitkään kestäneessä sodassa tai joissa esiintyy toistuvia selkkauksia. Siirtymä hätäavusta tai humanitaarisesta avusta kehitysyhteistyöhön on harvoin lineaarinen, määräjärjestyksessä etenevä prosessi eivätkä useimmat kriisit etene lineaarisesti, vaan tilanteet heikkenevät, kärjistyvät ja puhkeavat selkkauksiksi sekä tasaantuvat enemmän tai vähemmän rauhanomaisiksi vaihtelevasti⁸. Myös päinvastaiset muutokset ovat tavallisia. Kokemus on osoittanut, että rauhan- ja aseleposopimukset ovat herkkiä eivätkä avunantajat voi luottaa niiden kestämiseen. Lähi-idän rauhanprosessiin liittyä monia hätäapu- ja kunnostustoimia alueella. Tadžikistanin tilanne on pysynyt Neuvostoliitosta irtaantumisen jälkeen koko ajan epävakana. Angola, Kongon demokraattinen tasavalta ja Afganistan ovat myös esimerkkejä toistuvista kriiseistä. Lisäksi eri vaiheet – hätäapu, kunnostusvaihe ja kehitysyhteistyö – ovat usein päällekkäisiä yhden maan sisällä. Keski- ja Etelä-Somaliassa on kunnostusvaiheessa olevia alueita keskellä erittäin epävakaita alueita. Itä-Timor on harvinainen esimerkki melko lineaarisesta kehityksestä väkivallasta, massiivisesta tuhosta ja pakkosiirroista YK:n ohjaamaan kunnostusvaiheeseen ja vähitellen kehitysyhteistyöhön.

⁶ Cotonoun sopimuksen 30 artiklan 1 kohdan e luetelmakohta, 32 artikla ja 72 artiklan 3 kohdan e luetelmakohta.

⁷ Strateginen ympäristövaikutusten arviointi on tekniikka, jota käytetään politiikkojen, suunnitelmien, ohjelmien ja hankesarjojen ympäristövaikutusten yksilöimiseen. Tällaisia arviointeja tehdään sektorikohtaisesti tai laajemmin alueellisesti, ja niiden avulla voidaan välttää soveltumattomat ohjelmat sekä etsiä ja arvioida vaihtoehtoja.

⁸ Konfliktien eri vaiheita kuvataan tiedonannossa SEC (1996)332 "Euroopan unioni ja Afrikan selkkaukset: rauhan edistäminen, selkkausten ehkäiseminen ja lisätoimenpiteet".

Eri rahoitusvälineitä on tämän vuoksi usein käytettävä samanaikaisesti eikä niiden väliselle, määräjärjestyksessä tapahtuvalle siirtymälle ole mitään yhtenäistä kaavaa.

Toiminnan niveltämisstrategiassa on otettava huomioon monimutkaisia alakohtaisia ja maantieteellisiä näkökohtia sekä määriteltävä siirtymille sopiva ajoitus voimakkaasti vaihtelevassa poliittisessa ympäristössä. Kriisin jälkeisessä strategiassa olisi otettava huomioon kriisiä edeltänyt vaihe. VäkivaltaisuuDET ovat usein pitemmän ajan kuluessa kertyneiden jännitteiden huipentuma. Euroopan yhteisön olisi tämän vuoksi kiinnitettävä huomiota niihin tekijöihin, jotka johtavat selkkauksiin, ja mekanismeihin tai välineisiin, joilla niiden kärjistyminen voidaan estää, sekä integroitava nämä mekanismit ja välineet kehitysyhteistyöohjelmiin. Selkkausten aikana tarvitaan myös tukitoimia rauhan palauttamiselle. Yhtä tärkeää olisi, että selkkausten jälkeisiin kunnostustoimiin sisältyisi voimakkaita konfliktinehkäisytoimenpiteitä, jotta voidaan välttää kriisin puhkeaminen uudelleen. Avunantajien on usein ratkaistava kriisin jälkitilanteessa, auttavatko ne rauhansopimuksen täytäntöönpanossa heti kun se on allekirjoitettu, vaikka siihen liittyisi poliittisia riskejä, vai odottavatko ne selkeämpää näyttöä pysyvästä ratkaisusta. Ensimmäiseen vaihtoehtoon sisältyy se riski, että ne menettävät käyttämänsä varat, jos kriisi puhkeaa uudelleen. Jälkimmäisessä tapauksessa ne saattavat heikentää rauhansopimusta, jos ne eivät anna riittävästi taloudellista tukea sen täytäntöönpanoa varten.

Tämän vuoksi toimien niveltämisen on tapahduttava laajemmassa yhteydessä, joka käsittää poliittiset, kehitystä koskevat ja humanitaariset tekijät. Sen pitäisi olla osa sellaista unionin johdonmukaista lähestymistapaa kriisejä kohtaan, jossa yhteisön ja unionin toimet ja välineet yhdistetään yhtenäiseksi kokonaisuudeksi. Sen on täydennettävä yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan lähestymistapoja ja välineitä. Siitä on tultava osa yhteisön kehitysyhteistyöpolitiikkaa ja humanitaarista apua. Uudessa AKT-EY-kumppanuussopimuksessa on tätä koskevia määräyksiä⁹. Sama koskee myös uutta Cards-asetusta avusta Albanialle, Bosnialle ja Hertsegovinalle, Kroatialle, Jugoslavialle ja Makedonialle¹⁰.

Selkkausten jälkitilanteissa on erityisen vaikeaa yhdistää humanitaarista apua ja kehitysyhteistyötä. Yksi merkittävä syy tähän on soveltuvien toteuttamiskumppaneiden yksilöimisen vaikeus sekä valtiolliselta tasolta että valtiosta riippumattomien järjestöjen keskuudesta. Aina kun mahdollista on selkkauksen alusta alkaen omaksuttava pitkän aikavälin näkemys, jolla on vaikutusta hätäaputoimien laatuun. Tilanteen vakauttamiseksi kehitysyhteistyöohjelmissä on jatkettava huomion kiinnittämistä erityisesti selkkauksista kärsineiden väestöryhmien tarpeisiin. Kokemus on osoittanut, että selkkausten jälkitilanteissa on kiinnitettävä erityistä huomiota neuvotteluprosessin tukemiseen, instituutioiden toimintakyvyn lujittamiseen, aseistariisuntaan, sotilaiden kotiuttamiseen ja uudelleenintegroiintiin, pakolaisten paluumuuttoon, selkkauksesta kärsineiden lasten erityisongelmiin sekä miinanraivaukseen.

Hätäavulla ja kehitysavulla voi olla kielteinen vaikutus, jos niitä ei suunnitella huolellisesti ja räätälöidä tilannekohtaisesti. Äkillinen ja massiivinen ulkopuolelta tuleva rahoitus tai liian pitkään kestänyt hätäapu voivat johtaa muun muassa korruptioon, avun väärinkäyttöön, selkkauksen pitkittymiseen ja perusteettomien, usein valvomattomien menojen kasvuun (sotilasmenot mukaan luettuina). Tähän on kiinnitettävä erityistä huomiota suunniteltaessa makrotaloudellisia ja alakohtaisia tukiohjelmiä, joita ei yleensä pitäisi aloittaa ennen kuin selkkauksen akuutti vaihe on ohi.

⁹ Sopimuksen 11, 30, 60, 72 ja 73 artikla.

¹⁰ Joulukuun 5 päivänä 2000 annetun neuvoston asetuksen 2666/2000 2 artikla.

Selkkausten jälkitilanteissa hätäavun, kunnostustoimien ja kehitysyhteistyön yhteys on sijoitettava laajempaan taloudelliseen, yhteiskunnalliseen ja poliittiseen yhteyteen. Nämä tekijät on otettava huomioon toiminnan eri vaiheissa ja eri aloilla.

2.3. Rakenteelliset ja muut kriisit

Humanitaarisen avun välineitä käytetään tällä hetkellä monissa maissa, joissa ei ole odottamattoman luonnononnettomuuden tai sodan aiheuttamaa yleistä hätätilaa. Yleensä ne ovat maita, joiden poliittiset, taloudelliset tai sosiaaliset olosuhteet ovat huonot tai heikkenemässä.

Joissakin näistä maista on rakenteellisia kriisejä kuten muutosvaiheessa olevissa maissa. Ukraina, Moldova, Valko-Venäjä ja Venäjän federaatio saavat kaikki ECHO:n humanitaarista apua. Näiden maiden ongelmia saattaa vaikeuttaa se, että niiden hallintoelimet ovat heikkoja, keskeneräisiä tai hajoamassa. Joissakin niistä ei ole lainkaan soveltuvia kehitysvälineitä tilanteen vakauttamiseksi tai niillä ei ole tarpeisiin nähden riittävää rahoitusta (fyysiset kunnostustoimet) tai ne on tarkoitettu ainoastaan tietynlaiseen avustustoimintaan (elintarvikeapu, tekninen apu). Tämä koskee erityisesti niitä maita, joiden tukeminen kuuluu pääasiassa Tacis-asetuksen piiriin.

Joissakin muissa maissa on ongelmana oikeusvaltion ominaisuuksien puute, ja yhteisö on keskeyttänyt yhteistyönsä niiden kanssa osittain tai kokonaan humanitaarista apua lukuun ottamatta. Näin on saattanut tapahtua, koska maassa ei kunnioiteta yhteisön perustamissopimuksen (ja yhteisön sen kanssa mahdollisesti tekemien yhteistyö- tai kumppanuussopimusten) ihmisoikeuksia ja demokratiaa koskevia määräyksiä. Jos yhteisöllä ei ole kohteessa kehitysyhteistyöohjelmia, eri toimien suunnitelmallinen yhdistäminen ei ole välttämättä mahdollista. Komissio saattaa kuitenkin joissakin tapauksissa päättää, että ECHO:n apu ei ole enää aiheellista, vaikka tämä saattaa merkitä yhteisön avun vähenemistä.

Tietyissä tapauksissa apua voidaan antaa ECHO:n vetäytyttyäkin, vaikka kehitysyhteistyöstä ei olisi virallisesti sovittua suunnitelmaa vastaanottajamaan kanssa. Kuuba on tällainen tapaus, ja siellä käytettiin humanitaarisen avun välineitä, vaikka mitään humanitaarista kriisiä ei ollut. ECHO:n rahoittamista toimista päätettiin vuonna 2000 siirtyä muista budjettikohdista (ALA, elintarvikeapu, valtiosta riippumattomat järjestöt jne.) tuettaviin hankkeisiin jatkeena aikaisemmille toimille. Riippumattomassa arvioinnissa on sittemmin osoitettu, että humanitaarisen avun jatkamisella olisi kielteisiä vaikutuksia. Yhteistyöstrategiaa, joka sijoittuu edelleen Eurooppa-neuvostossa vahvistetussa yhteisessä kannassa asetettuihin rajoihin, on sittemmin tarkistettu eri välineiden käytön parantamiseksi sekä yhteistyön mukauttamiseksi Kuuban tilanteeseen.

Itä-Timorin tapaus on esimerkki ongelmista, joita liittyy hätäavusta kehitysapuun siirtymiseen toimivien hallintoelinten puuttuessa. Vuoden 1999 kansanäänestystä seuranneen kriisin jälkeen ECHO:n rahoittamat valtiosta riippumattomat järjestöt pyrkivät lievittämään humanitaarista ja terveydellistä hätätilannetta. Vuoden 2000 loppuun mennessä useiden hätäapuun suuntautuneiden järjestöjen tilalle oli tullut enemmän kehitysyhteistyöhön suuntautuneita järjestöjä, joiden päärahoittajana on edelleen ECHO (touko/kesäkuuhun 2001). Näiden valtiosta riippumattomien järjestöjen tehtävä on kuitenkin vaihtunut hätäavusta piiritason julkiseksi terveydenhuollosi. Vaikka julkinen terveydenhuoltojärjestelmä on kehittynyt jonkin verran, kaikki osapuolet ovat yksimielisiä siitä, että tilanne ei ole pitkällä aikavälillä kestävä eikä toivottava. Tämän vuoksi vaihtoehtoja etsitään aktiivisesti. Toimintaa johtaa käytännössä humanitaaristen asiain osasto. Timor on myös esimerkki koordinoitusti suunniteltujen siirtymästrategioiden tarpeesta.

Kaikissa näissä tapauksissa humanitaariseen apuun liittyy monimutkaisia ongelmia. Humanitaarista apua voidaan perustella sillä, että se vastaa tilapäisesti kaikkein heikoimmassa asemassa olevien väestönosien (*poverty pockets*) humanitaarisiin tarpeisiin joistakin yksittäisistä poikkeussyistä johtuvan kurjuuden lievittämisessä. Kuitenkin kaikki avunantajat ovat havainneet ja joissakin yhteisön apua koskevissa arvioinneissa¹¹ on todettu pitkäaikaisella humanitaarisella avulla kielteisiä ja mahdollisesti tilannetta vaikeuttavia vaikutuksia kuten riippuvuutta ja jännitteiden lisääntymistä¹². Humanitaarinen apu saattaa vähentää vastaanottajamaassa painetta uudistuksiin, mutta sillä ei voida korjata ongelmien rakenteellisia syitä eikä se sovellu kestäväen talous- ja sosiaalipolitiikan korvikkeeksi.

Vaikka humanitaarista apua voidaan parantaa kohdentamalla toimet tarkemmin sitä tarvitseviin väestöryhmiin, humanitaarisen avun asteittainen lakkauttaminen on mainituista syistä välttämätöntä. Tähän on myös taloudellisia syitä. ECHO:n olisi tämän vuoksi keskityttävä päätehtäväänsä eli pelastustoimiin hätätilanteissa tavoitteenaan mahdollisimman pikainen vetäytyminen sekä koordinoitu ja asteittainen siirtyminen humanitaarisesta avusta tavalliseen kehitysyhteistyöhön. Suurin haaste on yksilöitä soveltuvat välineet, jotka voivat korvata humanitaarisen avun, ja ottaa ne käyttöön sopivalla hetkellä ottaen huomioon kunkin välineen rahoitusyhtiö ja rajoitukset.

Yhteisöllä on muita välineitä, jotka voivat olla hyödyllisiä. Kansanvaltaa ja ihmisoikeuksien suojelua koskevalla eurooppalaisella aloitteella voidaan tukea kansalaisyhteiskuntaa ihmisoikeuksiin, demokratiaan ja oikeusvaltioon liittyvissä asioissa. Elintarvikeavun ja -turvan tukitoimilla, pääasiassa valtiosta riippumattomien järjestöjen toteuttamina, voidaan myös edistää suotuisia olosuhteita keskeisiä aloja koskevalle vuoropuhelulle. Talouden alamäki aiheuttaa usein rakenteellista epävarmuutta elintarvikkeiden saatavuudesta. Elintarvikkeiden saatavuuden osalta erittäin epävarmoissa maissa kuten Georgiassa, Armeniassa tai Kirgisiassa elintarviketurvaa koskevan budjettikohdan tuella voidaan edistää tarvittavia rakenteellisia uudistuksia, joilla pyritään parantamaan institutionaalisia ja lainsäädännöllisiä puitteita sekä poistamaan elintarvikkeiden tuotannon ja kaupan esteitä (esim. kaupan infrastruktuuri, tullimenettelyt ja -säännökset, tariffiesteet ja tullien ulkopuoliset kaupan esteet). Tällaiset toimet ovat lähinnä alakohtaisia eivätkä ne ole tähän asti liittyneet näiden maiden erityistilanteesta johtuen niiden laajempaan yhteistyöstrategiaan. Tulevaisuudessa ne kyllä otetaan mukaan maakohtaisiin strategia-asiakirjoihin.

Vaikka yhteisön elintarviketurvaa koskeva budjettikohta voi olla hyödyllinen yhdysside joissakin tilanteissa, se ei ole aina asianmukainen eivätkä käytettävissä olevat varat mitenkään riitä kaikkien niiden maiden tarpeisiin, joita tällaiset ongelmat koskevat.

ECHO:n olisi keskityttävä päätehtäväänsä. Sen olisi vetäydyttävä vähitellen maista, joissa ei ole humanitaarista hätätilaa. Jos yhteisö on kuitenkin sitoutunut avun jatkamiseen ja oikeudelliset puitteet ovat olemassa, soveltuvien pitkän aikavälin välineiden käyttöönotossa ei pidä viivytellä.

¹¹ Yhteisön humanitaarisen toiminnan arviointi ja tulevaisuus, KOM (1999) 468 lopullinen, 26.10.1999.

¹² OECD:n kehitysapukomitea: Guidelines on conflict, peace and development co-operation, 1997, Section III.

3. KANSAINVÄLISET KOORDINOINTIMEKANISMIT

3.1. Parantamisen tarve

Avun toimittaminen hätätilanteessa oleviin maihin on usein vaikeaa. Avunantajien keskinäinen koordinointi on usein puutteellista, mikä vähentää ulkopuolisen avun vaikutusta ja tehokkuutta. Suurimpia syitä koordinoinnin heikkoudelle tai puutteelle kriisien jälkitilanteissa ovat: voimakkaasti uutisoiduissa kriiseissä paljon toimijoita (esimerkkeinä Bosnia, Kosovo ja Ruanda), eri avunantajilla erilaisia kansallisia etuja, erot tilanteiden arvioinnissa ja tavoitteiden määrittelyssä tai poliittisessa tulkinnassa, vaikeudet varojen hankinnassa asianmukaisella ja riittävän nopealla tavalla toiminnallisten välineiden puutteellisuuden tai hitaiden ja keskitettyjen päätöksentekomenettelyjen vuoksi.

Lisäksi avunantajien kiinnostus saattaa kasvaa, kun maa on selviytymässä selkkauksesta rauhantekovaiheeseen. Avunantajien kiinnostus ja "kannustimet" kuitenkin yleensä vähenevät, kun poliittinen ajankohtaisuus vähenee ja kriisin vakavimmat vaikutukset katoavat varsinkin tiedotusvälineistä. Tämä koskee erityisesti maita, joissa on pitkään jatkuneita tai jatkuvasti uusiutuvia aseellisia selkkauksia kuten Somaliassa, Sudanissa tai Kongossa. Tämän vuoksi erittäin epävakaisissa kriisien jälkitilanteissa olevien maiden ja ihmisten erityistarpeisiin ei vastata järkevimmällä mahdollisella tavalla. Kun Guinea-Bissau palasi demokratiaan vuoden 2000 alussa, sille ei annettu riittävästi apua konfliktista toipumiseen, mikä johti uuteen jännitteiden kasvuun ja ongelmiin muutamaa kuukautta myöhemmin. Aiemmistä sitoumuksista huolimatta hyvin harvat avunantajat ovat auttaneet Liberiaa vuoden 1998 jälkeen. Viime vuosina tärkein avustushjelma on ollut yhteisön ohjelma. ECHO on lähes ainoa avunantaja, joka toimittaa apua Länsi-Saharan kriisin takia Algeriaan paenneille.

Joitakin parannuksia on kuitenkin tapahtunut. On yhä enemmän esimerkkejä koordinoituista hankkeista ja paremmasta tietojen vaihdosta. Koordinoimattoman toiminnan korkeat kustannukset ja vaarat on tunnustettu. Somalia on hyvä esimerkki onnistuneesta avustustoiminnan koordinoinnista. Paikallisten viranomaisten puuttuessa koordinaattorina toimii erityinen elin, *the Somalia Aid co-ordination Body* (SACB), johon osallistuvat kaikki ulkopuoliset avunantajat, joilla on toimintaa Somaliassa. Sillä on ollut keskeinen rooli yhteydenpidossa paikallisiin ja alueellisiin somalialaisiin viranomaisiin, avun suunnittelussa, hankkeiden täytäntöönpanon helpottamisessa sekä hätäavun ja kunnostustoiminnan yhdistämisessä.

Samalla on kuitenkin vielä paljon tehtävää yhdessä suunnitellun avustusstrategian saavuttamiseksi. Ruandaa koskevassa arvioinnissa¹³ kävi ilmi, että koordinointi oli ollut vaihtelevaa, ja siinä esitettiin useita suosituksia havaittujen puutteiden korjaamiseksi.

Lisäksi Euroopan maiden yhdessä toteuttamien toimien ja kansainvälisen yhteisön yhteisten toimien näkyvyyttä kokonaisuutena olisi parannettava. Esimerkiksi Turkin maanjäristyksen jälkeen tiedotusvälineet keskittyivät kukin oman maansa avunantajien toimiin. Voimakas tiedonvälitys Mosambikin tulvista sai avunantajat huolehtimaan omien avustustoimiensa näkyvyydestä ja lisäsi hätäapua toimittavien avunantajien määrää. Toisaalta kilpailu julkisuudesta on saattanut laimentaa todellista kansainvälistä koordinointia.

Koordinointiin tarvitaan proaktiivista lähestymistapaa. Euroopan komissiolla on merkittävänä hätä- ja kehitysavun antajana sekä maantieteellisesti kattavasta aktiivisuudestaan johtuen erityinen vastuu koordinoinnin parantamisesta. Yhteisön hätäapu on tärkeä osa sen ulkoista

¹³ Ruandalle annetun hätäavun yhteinen arviointi, maaliskuu 1996.

avustustoimintaa, sillä sen osuus on 14 prosenttia yhteisön kehitysmaille antamasta avusta. Vastaava luku OECD:n kehitysapukomitean kaikkien jäsenvaltioiden osalta on 7 prosenttia.

Neuvosto ja komissio hyväksyivät hiljattain yhteisen julkilausuman¹⁴, joka korjaa yhteisön kehitysyhteistyöpolitiikan suuntaa kansainvälisesti sovitun kehitysyhteistyöstrategian mukaiseksi. Myös parlamentti on suhtautunut tähän julkilausumaan myönteisesti. Täydentävyyttä pyritään parantamaan unionin sisällä sekä muiden avunantajien kanssa erityisesti maakohtaisten strategioiden osalta. Tämä on tärkeä osa pyrkimyksiä parantaa kehitysyhteistyöpolitiikan laatua. Se on erityisen tärkeää kriisien jälkitilanteissa sekä muissa vaikeissa tilanteissa. Komission on suunniteltava toimensa kriisitilanteiden alusta alkaen muiden avunantajien toimia silmällä pitäen ja edistettävä kansainvälisen avustustoiminnan johdonmukaisuutta vaikeissa kriisien jälkitilanteissa. Tähän sisältyvät myös toimet muiden suurten kansainvälisten avunantajien ja toimijoiden kanssa yksittäisten avunantajien näkyvyyden lisäämiseksi yhteisten kriisitoimenpiteiden yhteydessä.

Avustustoiminnan puutteellinen koordinointi kriisien jälkitilanteissa vähentää avun tehokkuutta ja vaikutusta, mikä lisää poliittista riskiä.

3.2. Yhteisön ja sen jäsenvaltioiden keskinäinen koordinointi ja täydentävyys

Neuvoston lokakuussa 2000 hyväksymissä päätelmissä käsitellään unionin ulkoisen avun tehokkuutta ja tarvetta parantaa komission ja jäsenvaltioiden keskinäistä koordinointia ja täydentävyyttä. Tämä koskee yhtä lailla kriisien jälkitilanteiden toimia sekä hätäavun, kunnostustoimien ja kehitysyhteistyön niveltämistä toisiinsa kuin muutakin apua.

Komission ja jäsenvaltioiden välistä tietojen vaihtoa eri tasoilla on parannettava toimien suunnittelun, valmistelun ja täytäntöönpanon koordinoinnin parantamiseksi. Gujaratissa tammikuussa 2001 tapahtuneen maanjäristyksen jälkeen komissio perusti paikalle keskuksen (ERIC) edistämään jäsenvaltioiden avunantajien koordinointia ja korostamaan EU:n näkyvyyttä kokonaisuutena. Tämä oli onnistunut ratkaisu, ja komissio aikoo jatkaa koordinaattorina tulevilla kunnostus- ja jälleenrakennusvaiheissa.

Hätäavun, kunnostustoimien ja kehitysyhteistyön niveltämistarve otetaan huomioon laadittaessa epävakaiden maiden maakohtaisista strategia-asiakirjoja. Yhteisiä kenttäkokouksia sekä humanitaarisen avun komitean ja maantieteellisen komitean maa- tai aihekohtaisia yhteiskokouksia voitaisiin harkita. Tavoitteena pitäisi olla työnjako komission ja jäsenvaltioiden välillä, myös yhteisrahoituksen muodossa, erityisesti jos kunnostustoimiin liittyy yhteisön toimia EY:lle keskeisten alueiden ulkopuolella. Tässä prosessissa koordinoinnin parantaminen kentällä on olennaista. Lähetystöillä on keskeinen rooli sellaisten alojen yksilöimisessä, joilla yhteisvaikutus ja täydentävyys ovat erityisen tärkeitä, sekä strategisten linjojen määrittelyssä.

Parhailtaan käytävissä koordinoinnin ja täydentävyyden parantamista koskevissa keskusteluissa olisi otettava huomioon toiminnan niveltäminen.

3.3. Koordinointi YK:n kanssa ja muissa kansainvälisissä yhteyksissä

Yhdistyneillä Kansakunnilla on ainutlaatuinen rooli kriisiä edeltävissä, kriisin aikaisissa ja niitä seuraavissa tilanteissa. Tässä yhteydessä nk. Brookings-prosessi ja "ystävät"-instituutio

¹⁴ Neuvoston ja komission julkilausuma yhteisön kehitysyhteistyöpolitiikasta, 10. marraskuuta 2000.

(*Friends of*) tarjoavat hyödylliset puitteet tietojen vaihdolle ja koordinoinnille. Brookings-prosessia, joka aloitettiin tammikuussa 1999, pitää yllä Brookings-instituutti pyöreän pöydän keskusteluilla mahdollisista kansainvälisistä mekanismeista humanitaarisen avun ja pitkän aikavälin kehitysavun niveltämiseksi toisiinsa epävakaisissa selkkausten jälkitilanteissa. Se on Maailmanpankin ja UNHCR:n aloitteesta aloitettua epävirallista avunantajien kokoontumista, jolla pyritään parantamaan avunantajien koordinointia käytännöllisellä tavalla ja lisäämään apua sellaisissa kriiseissä, jotka ovat jääneet vähemmälle huomiolle.

Ystävät-instituutio on samantapainen. Järjestelyn tarkoituksena on saada suurin mahdollinen määrä kansainvälisiä avunantajia koordinoimaan tiettyä maata koskevat toimensa. Menetelmä on ollut käytössä Sudanissa, Afganistanissa, Itä-Timorilla ja Tadžikistanissa. Kokemukset ovat Itä-Timoria lukuun ottamatta kuitenkin vasta alustavia, käytännön menetelmiä hätäavun ja kehitysyhteistyön yhteensovittamiseksi on vielä tutkittava ja menetelmää vahvistettava.

Läheisempää yhteistyötä kumppanuuden muodossa (*Partnership Initiative*) harjoitettiin Sierra Leonessa. Sierra Leonen strategia (*Strategic Framework for Sierra Leone*) laadittiin apumuotojen kokonaisuuden aukot huomioon ottaen. Vuonna 1999 järjestettiin useita epävirallisia avunantajien kokouksia, joissa sovittiin useista ensisijaisista toimista rauhansopimuksen tukemiseksi kuten aseistariisunnan sekä sotilaiden kotiuttamisen ja yhteiskuntaan uudelleenintegroinnin rahoittamisesta. Toimet pantiin kuitenkin lopulta täytäntöön vajavaisesti ja liian hitaasti, jotta niillä oltaisiin voitu estää sisällissodan puhkeaminen uudelleen toukokuussa 2000. Brookings-kokouksessa 15.–16. marraskuuta 2000 sovittiin työryhmien perustamisesta tiettyjä kokeilumaita varten, joiksi valittiin Kongon tasavalta, Ruanda ja mahdollisesti Indonesia. Ryhmät laativat helmikuuhun 2001 mennessä yhteisen suunnitelman näitä maita koskevien toimintakokonaisuuksien parantamiseksi. Strategioita ja hankkeita koskevaa tietojen vaihtoa varten perustetaan verkkosivut, jonne syötettyjen tietojen perusteella ryhmä voi havaita puutekohtia rahoituksessa ja kehittää ehdotuksia niiden korjaamiseksi.

YK toimi Itä-Timorilla proaktiivisesti avunantajien koordinoinnissa, ja siellä oli käytössä erityinen yksikkö tietojen keruuta ja vaihtoa varten.

Tapauskohtaista lähestymistapaa tarvitaan. Molempia malleja olisi kuitenkin käytettävä järjestelmällisemmin, ja ne olisi otettava käyttöön heti kriisin puhjetessa, jotta avustustoimien niveltäminen otettaisiin huomioon alusta alkaen. Haluamatta ehdottaa mitään jäykkää, ennaltamäärättyä järjestelmää komissio uskoo, että ystävät-instituution tehostamiseksi tarvitaan toiminnallisia parannuksia. Tällainen parannus voisivat olla perussäännöt koordinaattorien yksilöimiseksi, jos vastaanottajamaa ei kykene siihen, sekä järjestelmällisen ja soveltuvan tiedotusmekanismin perustamiseksi yksittäisten avunantajien toimia varten. Nykyaikaisen tietotekniikan mukaisen, käyttäjäystävällisen ja hajautetun järjestelmän avulla voidaan nopeasti vaihtaa tietoa siitä, mitä kukin tekee. Komissio on halukas osallistumaan tällaisiin aloitteisiin aktiivisesti ja voisi esimerkiksi tarjota välineitä koordinointiin.

Komission olisi oltava aktiivisempi ystävät-instituution lujittamisessa.
--

3.4. Paremmen organisoidun ystävät-instituution muut toimijat

Koordinaatio ja johdonmukaisuus ovat välttämättömiä edellytyksiä tehokkaalle toiminnalle kriisin kaikissa vaiheissa. Aina kun mahdollista olisi sovittava yhteisistä strategisista puitteista toimille ottaen huomioon paikalliset, kansalliset, alueelliset ja kansainväliset tekijät.

Konfliktitilanteet johtavat lähes aina sosiaalisten olojen heikkenemiseen ja köyhyyden lisääntymiseen, mikä usein pahentaa ongelmia entisestään. Näitä ongelmia korjaavat strategiat, jotka samalla tasapainottavat erittäin herkkää sosiaalista ja taloudellista tilannetta, ovat erittäin tärkeitä. Monille näistä maista on elintärkeää päästä varhaisessa vaiheessa velkahuojennusten piiriin. Köyhyyden vähentämistä koskevat strategia-asiakirjat (*Poverty Reduction Strategy Papers*) ja koordinoitu lähestymistapa ovat erittäin tärkeitä selkkauksista kärsineille maille. Niiden maiden osalta, joilla tällainen strategia on, niitä käytetään pohjana yhteisön maakohtaisissa strategia-asiakirjoissa ja kehitysavun suunnittelussa.

Voimakkaasti velkaantuneita köyhiä maita koskevan aloitteen (HIPC-aloite) käynnistämisestä vuonna 1996 lähtien selkkauksista kärsineisiin HIPC-maihin on kiinnitetty paljon huomiota. Maailmanpankin ja IMF:n johtokuntien hiljattainen päätös pidentää määräaika¹⁵ vuoden 2002 loppuun antaa useammille maille, erityisesti selkkauksista kärsineille maille, mahdollisuuden toteuttaa tarvittavat toimet HIPC-velanhuojennusmenettelyyn pääsemiseksi. Näiden maiden velkaongelmia käsitellään tapauskohtaisesti ottaen huomioon selkkauksista kärsineiden maiden erityisongelmat uudistusten ja velkaprofiilin kestävyyttä arvioitaessa. Tämä on myös tärkeä seikka koordinaatiostrategiassa.

Muut erityisvälineet kuten rahastot saattaisivat periaatteessa olla hyödyllisiä. Ne eivät kuitenkaan näytä poikkeuksetta olevan kriisien jälkitilanteisiin parhaiten soveltuvia välineitä. Rahastojen käytöstä Ruandassa, Kongon demokraattisessa tasavallassa ja Sierra Leonessa tehdyissä arvioinneissa onkin tullut esiin melko sekalaisia tuloksia. Kunkin avunantajan toimien näkyvyyden puute on suuri este osallistumiselle tällaiseen yleiseen rahoitusjärjestelyyn.

Kansainväliset ja paikalliset valtiosta riippumattomat järjestöt ja muut kansalaisyhteiskunnan ryhmittymät olisi myös otettava mukaan keskusteluihin strategisista suuntaviivoista ja koordinoituneista mekanismeihin. Tämä on uuden kehitysyhteistyöpolitiikkaa koskevan lähestymistavan mukaista, sillä siinä kannustetaan lisäämään monenlaisten kansalaisyhteiskunnan toimijoiden osallistumista strategioita koskevaan vuoropuheluun ja yhteistyöohjelmien toteutukseen. Kansalaisyhteiskunnan toimijoilla on arvokasta asiantuntemusta ja tietoa. Ystävät-instituutio on osoittanut niiden osallistumisen hyödyt. Tapahtumapaikalle olisi perustettava keskustelufoorumi hankkeista saatujen kokemusten vertailua, parhaiden käytäntöjen havaitsemista ja tietojen vaihtoa varten. Komission lähetystöt voisivat helpottaa tätä esimerkiksi järjestämällä epävirallisia kokouksia ja työryhmiä. Tämä olisi liitettävä mahdollisuuksien mukaan ystävät-instituutioon.

Huolimatta joistakin kielteisen alueellisen vuorovaikutuksen tapauksista (Keski-Afrikan suurten järvien alue), alueellista sitoutumista olisi tuettava ja alueellisten järjestöjen (OAU, SADC, ECOWAS jne.) asemaa lujitettava konfliktien jälkitilanteissa. Naapurimaita, alueellisia järjestöjä ja muita osapuolia olisi kannustettava osallistumaan ystävät-instituutioon. Tämä on täysin johdonmukaista EY:n alueellisen yhteistyön kehittämistä varten antaman tuen ja EU:n eri maaryhmittymien kanssa harjoittaman kumppanuuden ja vuoropuhelun kanssa.

Monenvälisten, alueellisten ja valtiosta riippumattomien toimijoiden välistä koordinaatiota parantamalla ja lisäämällä voidaan parantaa kriisien kansainvälisten lievitystoimien yhteisvaikutusta.

¹⁵ Ns. "sunset clause", maille asetettu määräaika HIPC-aloitteeseen hakua varten. Määräaika oli aluksi vuoden 2000 loppu, mutta sitä on pidennetty vuoden 2002 loppuun.

4. TOIMINNAN NIVELTÄMISSTRATEGIAAN EUROOPAN YHTEISÖSSÄ

Euroopan unioni (yhteisö ja jäsenvaltiot yhdessä) on suurin humanitaarisen avun antaja. Sen osuus oli vuonna 1999 58 prosenttia OECD:n kehitysapukomitean koko hätäavusta (tästä yhteisön osuus yksinään oli 16 prosenttia), ja sen pitkän aikavälin kehitysavun osuus on noin puolet kansainvälisestä virallisesta kehitysavusta (yhteisön osuus yksinään 10 prosenttia). Koska yhteisö on näin merkittävä avunantaja, komission on kehitettävä strategiset puitteet yhteisön eri avustusvälineiden käytön niveltämiseksi.

Komission kokonaistavoitteena on vahvistaa strategisia puitteita, joissa se toimii kriisitilanteen puhkeamisesta siihen saakka kunnes tavanomaista kehitysyhteistyötä voidaan jatkaa, ja parantaa tehokkuuttaan, nopeuttaa ja joustavuuttaan. Hätäavun ja kehitysyhteistyön jatkumoon liittyviä puutteita on jo osittain korjattu yhteisön ulkoista avustustoimintaa koskevan uudistuksen yhteydessä¹⁶. Hajauttaminen, jonka tuloksena komission lähetystöt saavat lisää henkilöstöä ja päätösvaltaa, sekä komission ja jäsenvaltioiden roolien selkiyttäminen strategioiden, ohjelmien ja hankkeiden hyväksymisessä (komiteamenettely) parantavat tilannetta. Toiminnan asianmukaisen niveltämisen varmistamiseen liittyy kuitenkin muita erityisongelmia.

4.1. Suurimpia ongelmia

Hätäapuvälineiden (ECHO, nopean toiminnan väline) ja kehitysyhteistyövälineiden niveltämisessä on kolme pääongelmaa: hitaat **päätöksentekomenettelyt**, **täytäntöönpanokumppaneiden** valinta ja soveltuvan välineen **varojen** käyttönsaanti.

Menettelytapoihin liittyvät paineet ja viivytykset johtuvat lainsäädännöstä ja ennakkovalvontamekanismeista. Arvioinneissa on vahvistunut, että tarvitaan joustavampia ja nopeampia menettelyjä, myös kunnostustoimia koskevien sääntöjen osalta¹⁷. Aasian ja Latinalaisen Amerikan (ALA) siirtymään joutuneiden väestöryhmien avustamista koskeneen vuosien 1997–1999 budjettikohdan arvioinnissa¹⁸ yksilöitiin useita menettelyihin liittyviä ongelmia ja kiinnitettiin huomiota siihen, että viivästykset sopimusten allekirjoittamisessa, teknisen avun antajien palkkaamisessa sekä varojen siirtojen ja rahoitussopimusten muutosten hyväksymisessä olivat yhä pidempiä. Tuore kunnostustoimia ALA-maissa sekä Välimeren alueen maissa (MED) koskeva arviointi¹⁹ osoitti, että kunnostustoimia koskevan budjettikohdan nykyiset menettelyt eivät ole parantaneet tehokkuutta, sillä ne eivät ole nopeuttaneet maksuja eivätkä lisänneet päätöksenteon joustavuutta. Ei myöskään ollut näyttöä vaiheiden ja välineiden onnistuneesta yhdistämisestä, ja lisäksi arvioinnissa kävi Aasian, Latinalaisen Amerikan ja Välimeren maiden osalta ilmi sellaisten mekanismien puute, joilla varmistetaan johdonmukaisuus kutakin maata koskevan strategian kanssa.

Hitaat päätöksentekomenettelyt, jotka haittaavat EU:n kykyä toimia kriisitilanteissa, olivat pääsyy sille, että komissio ehdotti nopean toiminnan välineen perustamista. Se mahdollistaa lyhytaikaiset, alle kuusi kuukautta kestävät toimet. Se kattaa koko maailman ja sillä voidaan yhdistää useita toimenpiteitä yhdeksi toimintapaketiksi kriisin edellyttämällä tavalla. Mekanismin perustana ovat olemassa olevat yhteisön välineet (jotka on lueteltu asetuksessa), joita voidaan käyttää hyvin monenlaisiin toimiin kriisien lievittämiseksi. Näitä voivat olla

¹⁶ SEC (2000) 514, 16.5.2000.

¹⁷ Asetus (EY) N:o 2258/96.

¹⁸ Budjettikohdan arviointi ajalta 1997–1999, neuvoston asetus (EY) N:o 443/97, synteesikertomus syyskuulta 2000.

¹⁹ Virkamiesraportti, elokuu 2000.

ihmisoikeustyö, vaalivalvonta, instituutioiden kehittäminen, tiedotusvälineiden tukeminen, rajavalvonta, humanitaariset toimet, poliisien kouluttaminen ja poliisin työssä tarvittavan laitteiston toimittaminen, siviilihätäapu, kunnostus, jälleenrakennus, rauhan palauttaminen, sotilaiden armeijasta vapauttaminen ja siviilielämään palauttaminen sekä sovittelu. Nämä samat yhteisön välineet säilyvät perustana mahdollisille jatkotoimenpiteille, joita saatetaan tarvita ensimmäisten hätätilanteen toimien jälkeen. Nopean toiminnan välineen päätarkoituksena on nopea tuki poliittisen, yhteiskunnallisen ja taloudellisen vakauden kannalta välttämättömien siviilirakenteiden säilyttämiselle tai palauttamiselle; se voi myös edeltää mahdollista pitemmän aikavälin apua.

Ongelmia aiheuttaa joissakin kriisitilanteissa myös se, että vastaanottajamaiden hallitusten on hyväksyttävä hankkeet. Tärkeimmät kehitys- ja muun yhteistyön välineet (Euroopan kehitysrahasto, Tacis, Meda jne.) perustuvat kumppanuuteen, eikä niitä voida käyttää ilman kyseisen maan hallituksen osallisuutta. Jotkut hallitukset saattavat olla vastahakoisia tai kykenemättömiä ottamaan tehtäväkseen ECHO:n rahoittamia valtiosta riippumattomien järjestöjen hankkeita varsinkin, jos ne sijoittuvat opposition vallassa oleville alueille. Ne saattavat myös olla haluttomia rahoittamaan tiettyjä toimia esimerkiksi rauhanprosessin tai sovittelun tukemiseksi. Joissakin poikkeustapauksissa (Somalia, Kongo, Ruanda) komission on ollut pakko ottaa kansallisen menojen ja tulojen hyväksyjän rooli itselleen. Joissakin tapauksissa taas ei ole käytettävissä kehitysyhteistyövaroja vaan on löydettävä muunlaista, komission riippumattomasti hallinnoimaa rahoitusta (kunnostustoimia tai pakolaisia koskevat budjettikohdat tai yhteisrahoitus valtiosta riippumattomien järjestöjen kanssa). Liberia on esimerkki tästä: koska maaohjelman allekirjoitus viivästy useita kuukausia, oli käytettävä pakolaisapua varten varattuja varoja, joita koskevat menettelyt ovat joustavampia.

Komissiolla on runsaasti hätäavun ja kehitysyhteistyöohjelmien **toteuttamiskumppaneita**. Vuonna 2000 noin 65 prosenttia yhteisön humanitaarisesta avusta käytettiin valtiosta riippumattomien järjestöjen hankkeiden rahoitukseen, 20 prosenttia kanavoitiin YK:n kautta (josta viisi prosenttia Maailman elintarvikeohjelmaan) ja noin 15 prosenttia Punaisen Ristin ja muiden kansainvälisten järjestöjen välityksellä. Toteuttamiskumppanit kuten valtiosta riippumattomat järjestöt ovat usein erikoistuneet joko hätäavun tai kehitysavun toimittamiseen. Tämän vuoksi jatkuvuuden varmistaminen tietyn kumppanijoukon kanssa on vaikeaa, koska kumppanit ja työmenetelmät saattavat vaihtua siirryttäessä hätäavusta kehitysyhteistyöhön. Esimerkiksi niiden 40 hakijan joukossa, jotka olivat ehdolla hätäapua seuraavaan ohjelmaan Mosambikin tulvien jälkeen, oli ainoastaan kaksi sellaista järjestöä, jotka olivat osallistuneet jo hätäapuvaiheeseen. Valtaosa ehdotuksista tuli kehitysyhteistyöhön erikoistuneilta järjestöiltä. Libanonissa ECHO:n hankkeissa, joista sovittiin valtiosta riippumattomien järjestöjen ehdotusten pohjalta, on ollut ainoastaan vähäinen viittaus EU:n kumppanuussopimukseen ja Meda-ohjelmaan; erillinen ryhmä valtiosta riippumattomia järjestöjä esitti kunnostustoimien rahoittamisesta toisenlaisia ajatuksia, joilla on vain vähäistä merkitystä ECHO:n ohjelmalle (jolloin ECHO:n aloittamalle toiminnalle jää luonnolliseksi jatkeeksi ainoastaan yksi kunnostushanke, joka koskee miinanraivausta).

Siirtymävaiheessa saattaa olla tarpeen vaihtaa ja lisätä toteuttamiskumppaneita. Tämä edellyttää sitä, että on harkittava muitakin kuin valtiosta riippumattomia järjestöjä ja YK:n järjestöjä kuten paikallisia organisaatioita, yksityissektoria sekä teknisiä tutkimuksia toteuttavia konsultteja. Jos päätetään jatkaa valtiosta riippumattomien järjestöjen kanssa, etusijalle olisi asetettava sellaiset, joilla on näyttöä kokemuksesta sekä kehitysyhteistyön että hätäavun aloilla.

Varojen käyttöönottoon liittyvät ongelmat johtuvat pääasiassa useiden eri välineiden ja budjettikohtien olemassaolosta esimerkiksi kunnostustoimia varten, jotka rahoitetaan

yksittäisistä maantieteellisesti rajatuista budjettikohdista. Tämä monimutkaistaa asiaa ja vähentää joustavuutta, mikä johtaa puutteelliseen kattavuuteen alalla, jolla tarvitaan nopeita toimia, varsinkin, koska tarpeita ei välttämättä voida ennakoida yli vuotta aikaisemmin talousarvion laatimisen yhteydessä. Joustava siirtyminen ECHO:n rahoittamista toimista toisenlaisiin ohjelmiin Etelä-Kaukasiassa ja Keski-Aasiassa on haasteellista nykyisen Tacis-tuen ja sen oikeusperustan luonteesta johtuen ja kunnostustoimia koskevan erityisen Tacis-budjettikohdan varojen riittämättömyyden vuoksi (vuonna 2000 oli käytettävissä ainoastaan 1,7 miljoonaa euroa). Sopivaksi yhdyssiteeksi hätäavun ja kehitysavun välillä on osoittautunut elintarvikeapua ja -turvaa koskeva budjettikohta. Sen määrärahat eivät kuitenkaan riitä kaikkiin mahdollisiin kohdemaihin²⁰.

4.2. Maakohtaisten strategia-asiakirjojen mukauttaminen

Maakohtaiset strategia-asiakirjat²¹ ovat tärkein väline yhteisön avun suunnittelussa. Koska ne perustuvat kumppanimaan tilanteen, Euroopan yhteisön prioriteettien ja muiden tärkeimpien kumppaneiden toimien analyysiin, niitä käytetään yhteisön avustusohjelmien suunnittelussa, hallinnoinnissa ja muutoksissa kaikissa kehitysmaissa, jotka saavat apua Euroopan kehitysrahaston (EKR:n) tai ALA- ja Meda-ohjelmien kautta, sekä vähitellen muissakin maissa.

Toiminnan niveltämisestä tulee maakohtaisen strategia-asiakirjan kiinteä osa maissa, joissa on kriisi- tai hätätilanne tai sellaisen uhka, erityisesti jos siellä on ECHO:n toimintaa. Euroopan yhteisö pystyy tällä tavalla ottamaan huomioon kriisiä edeltäneen vaiheen ja mahdollisuudet onnettomuuden tai konfliktien estämiseen tai onnettomuuteen valmistautumiseen. Sen avulla voidaan myös suunnitella siirtymää hätäavusta kehitysyhteistyövaiheeseen. Tällainen lähestymistapa on jo AKT-valtioiden osalta mukana Cotonoun sopimuksessa, jossa toiminnan niveltäminen mainitaan²². Näin on myös Länsi-Balkania koskevan uuden Cards-ohjelman osalta, joka keskittyy jälleenrakentamiseen ja vakauttamiseen pitemmän aikavälin tavoitteinaan kestävä taloudellinen ja sosiaalinen kehitys²³. Konfliktitilanteessa olevien maiden strategia-asiakirjoissa keskitytään Euroopan yhteisön rooliin rauhanprosessissa ja konfliktin ratkaisussa, ja siihen sisältyy hätäavun, kunnostustoimien ja kehitysyhteistyön niveltäminen. Toistuvista luonnononnettomuuksista kärsivien maiden osalta hätävalmiuden on oltava osa pitkän aikavälin kehitysstrategiaa. Ympäristönäkökulmasta asiaan voidaan vaikuttaa soveltuvilla menetelmillä, joita tarjoavat maan ympäristöprofiilia ja ympäristöarviointia koskevat asiakirjat (*Country Environmental Profile* ja *Environmental Assessment*). Rakenteellisista kriiseistä kärsivien maiden strategia-asiakirjoissa on oltava keskeisellä sijalla instituutioiden kehittäminen ja valtiosta riippumattomien toimijoiden toimintakyvyn parantaminen. Strategia-asiakirjoissa olisi myös käsiteltävä kaupankäynnin mahdollisuuksia ja tarvittavia strategioita ja uudistuksia tuottavuuden ja kaupan lisäämiseksi.

Kun ECHO ryhtyy toimimaan jossakin maassa tai nopean toiminnan väline otetaan käyttöön, on tutkittava, onko maakohtaista strategia-asiakirjaa aihetta muuttaa. Vaikka se pysyisi voimassa pitkän aikavälin kehityksen kannalta, kriisi vaikuttaa yhteistyötoimiin. Tämän vuoksi asiakirjaan on laadittava lisäys läheisessä yhteistyössä kentällä toimivien kumppaneiden kanssa. AKT-maiden osalta Cotonoun sopimuksessa on määrätty

²¹ Neuvoston 10. marraskuuta 2000 hyväksymä vakioasiakirja.

²² Cotonoun sopimuksen 11 artiklan 5 kohta.

²³ Joulukuun 5 päivänä 2000 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 2666/2000 2 artiklan 2 kohta.

tapauskohtaisista tarkistuksista²⁴ sekä uudesta järjestelmästä ohjelmasuunnittelussa ja määrärahojen käytössä²⁵. Nämä määräykset mahdollistavat joustavien ja tehokkaiden menetelmien käytön. Välimeren maiden osalta uudessa Meda-asetuksessa on säädetty vastaavasta tarkistusmenettelystä ennakoimattomissa tilanteissa²⁶. Myös Länsi-Balkanin osalta on säädetty tällaisesta menettelystä²⁷. Samanlaisia tapauskohtaisia tarkistuksia voitaisiin tehdä muillakin alueilla.

Strategia-asiakirjan lisäys perustuu tilanteen analysointiin ja sisältää tietoja muiden avunantajien ja erityisesti jäsenvaltioiden toimista. Siinä määritellään strategiset suuntaviivat, tavoitteet ja ensisijaiset toimet niveltäen ja yhdistäen eri toimintamuodot ja välineet toisistaan riippuvaiseksi kokonaisuudeksi. Useimmissa tapauksissa eri välineitä ei käytetä missään määräjärjestyksessä vaan päällekkäisesti. Hätäavun ja kehitysyhteistyön niveltämiseksi toisiinsa välitöntä suunnittelua vaaditaan lyhyen aikavälin hätätoimien lisäksi lyhyen ja keskipitkän aikavälin kunnostus- ja kehitystoimissa. Tähän on sisällytettävä aina kun mahdollista ECHO:n vetäytyminen. (Nopean toiminnan välineen käyttö on rajoitettu lainsäädännöllä kuuteen kuukauteen, jonka jälkeen on tarvittaessa käytettävä jotakin muuta yhteisön välinettä.)

Humanitaarista apua ja kehitysyhteistyötä on sovitettava paremmin yhteen. Somaliassa jaettiin lääkkeitä ilmaiseksi ns. hätäalueilla kun taas ns. jälleenrakennusalueilla, jotka sijaitsivat toisinaan naapurissa, lääkekulut jaettiin. Humanitaariset toimet olisi tämän vuoksi suunniteltava siten, että niissä otetaan huomioon pitkän aikavälin tavoitteet ja kestävyys, ja kehitysohjelmissa olisi otettava paremmin huomioon kunnostusvaiheessa todetut väestön tarpeet sekä muuttuvat vaatimukset.

Lisäyksen laatii monialainen ryhmä, sillä tapaustutkimukset ja arvioinnit ovat selkeästi osoittaneet, että onnistumiseen tarvitaan jatkuvaa sisäistä koordinoitua. Tällaiset ryhmät ovat osoittautuneet hyödyllisiksi esimerkiksi Mosambikissa. Vaikka tällaisen ryhmän perustaminen on toiminnan niveltämisen kannalta välttämätöntä, siihen saattaa liittyä ajoitusongelmia: se saattaa hidastaa humanitaarista apua mutta edellyttää nopeampaa kehitysyhteistyön aloittamista. Tärkeintä on varmistaa, että työryhmän perustamisesta päätetään välittömästi, ja irrottaa siihen joustavalla tavalla riittävästi henkilöstöä. Toinen esimerkki toiminnan onnistuneesta niveltämisestä on Kosovon kriisi. Tätä tapausta varten perustetuilla koordinoitimekanismeilla varmistettiin toiminnan ennennäkemättömän huolellinen komission sisäinen koordinointi päätoimipaikassa ja kentällä. Ratkaisevaa onnistumiselle oli komission työryhmän nopea perustaminen ja lähettäminen Kosovoon ennen jälleenrakennusviraston perustamista samalla kun ECHO toimi alueella.

Strategia-asiakirjan lisäys hyväksytään käytettävää välinettä koskevien menettelyjen mukaisesti kaikkea oikeudelliselta kannalta käytettävissä olevaa joustavuutta hyödyntäen. Se kattaa suunnitellut toimet ja käytettävät välineet siten, että yksittäisiä hankkeita ei enää tarvitse erikseen hyväksyä vaan niistä ainoastaan tiedotetaan. Lisäyksessä arvioidaan myös tarvittavia taitoja ja yksilöidään soveltuvat kumppanit. Niistä neuvotellaan ja sovitaan mahdollisuuksien mukaan kumppanimaan kanssa.

²⁴ Cotonoun sopimuksen liitteen IV 5 artiklan 2 kohdassa määrätään, että humanitaariseen ja hätäapuun liittyvissä poikkeuksellisissa olosuhteissa maakohtaista tukistrategiaa ja maaohjelmaa voidaan tarkistaa kumman tahansa osapuolen pyynnöstä.

²⁵ Ennakoimattomiin tarpeisiin tarkoitettua määrärahan käyttöä.

²⁶ Marraskuun 27 päivänä 2000 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 2698/2000 5 artiklan 2 kohta.

²⁷ Joulukuun 5 päivänä 2000 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 2666/2000 3 artiklan 1 kohdan a alakohta.

Komissio ehdottaa näiden lisäysten hyväksymistä ja muuttamista varten yksinkertaistettuja ja nopeutettuja menettelyjä. Kokemusten mukaan kriisien ja varsinkin konfliktien kehitys on ennalta-arvaamatonta, ja tämän vuoksi näiden strategia-asiakirjojen lisäysten on oltava riittävän joustavia, jotta niitä voidaan nopeasti mukauttaa muuttuviin ja odottamattomiin tilanteisiin. Yhteisenä tavoitteena olisi oltava strategisista suuntaviivoista sopiminen ja mahdollisimman suuren joustovaran jättäminen työohjelmien ja hankkeiden suunnittelulle ja toteuttamiselle hyvin nopeassa tahdissa.

Maakohtaiseen strategia-asiakirjaan laaditaan alustavan työohjelman sisältävä lisäys heti kun ECHO aloittaa toiminnan tai nopean toiminnan väline otetaan käyttöön kyseisessä maassa, ja se hyväksytään yksinkertaistetulla ja nopeutetulla menettelyllä.

4.3. Työkalut ja välineet

Komissio on arvioimassa uudelleen omia toiminnallisia työkalujaan ja välineitään niiden alueiden löytämiseksi, joilla niveltämistä voidaan parantaa. Tämä tarkistus liittyy yhteisön ulkoista avustustoimintaa koskevaan uudistukseen. Komission tavoitteena ei ole luoda uutta rahoitusvälinettä niveltämisen varmistamiseksi vaan parantaa mahdollisuuksien mukaan olemassa olevia välineitä ja niiden yhteyksiä. Budjettikohtien vähentäminen on myös tärkeää, jotta ulkoisen avun hallinnointia voidaan tehostaa ja sen joustavuutta lisätä kriisitilanteissa.

Jotkut EY:n käytettävissä olevista **aihekohtaisista välineistä** (kuten laajoihin sektorikohtaisiin toimiin tarkoitetut välineet) ovat erityisen tärkeitä välittömästi selkkauksia seuraavissa tilanteissa, ja ne soveltuvat erityisen hyvin eri toimien yhdistämiseen. Tällaisia ovat kunnostus- ja jälleenrakennustoimet, apu pakolaisille ja maiden sisällä siirtymään joutuneille väestöryhmille, elintarvikeapu ja elintarviketurva sekä miinanraivaus. Toisia, kuten tukea demokratiakehitykselle ja ihmisoikeuksien noudattamiselle, yhteisrahoitusta valtiosta riippumattomien järjestöjen kanssa sekä hajautettua yhteistyötä, voidaan käyttää täydennyksenä.

Kehitysmaissa toteutettavista **kunnostamis- ja jälleenrakennustoimista** annettu asetus (EY) N:o 2258/96 voi olla hyödyllinen väline pitkän aikavälin kehitysohjelmien täydentämisessä, ja sitä voitaisiin käyttää myös nopean toiminnan välineen avulla aloitettujen toimien jatkon rahoittamisessa. Sen käyttöönottonenettelyjä on kuitenkin parannettava. Komissio ehdottaa ensimmäiseksi nykyisten viiden maantieteellisesti rajatun kunnostustoimia koskevan budjettikohdan²⁸ yhdistämistä yhdeksi, kaikki alueet kattavaksi budjettikohdaksi. Tämä on välttämätöntä joustavan toiminnan takaamiseksi kriisitilanteissa, joiden maantieteellistä jakautumaa ei useinkaan voida ennakoita tarkasti yli vuotta aikaisemmin.

Lisäksi voimassa olevan asetuksen ja siihen liittyvien menettelyjen soveltamisalaa olisi tarkistettava arviointien ja tilintarkastustuomioistuimen kertomuksen perusteella ottaen huomioon yhteisön ulkoisen avustustoiminnan uudistus, komiteamenettely ja sisäiset menettelyt mukaan luettuina. Jotta siitä tulisi tehokkaampi väline toiminnan niveltämisessä, saatetaan edellyttää sitä, että fyysisten perusrakenteiden korjaamisen ohella painotetaan enemmän instituutioiden toimintakyvyn palauttamista ja yhteiskuntarakenteen ennalleenpalauttamista.

²⁸ Budjettikohdat B7-303 Aasia, B7-313 Latinalainen Amerikka, B7-411 Välimeren alue, B7-522 Kaukasia ja Keski-Aasian tasavallat, B7-641 AKT.

Komission ehdotukseen uudeksi asetukseksi avusta Aasian ja Latinalaisen Amerikan **juuriltaan siirtymään joutuneille väestöryhmille**²⁹ sisältyy toiminnan paremman niveltämisen vuoksi tarvittavat säännökset. Asetusehdotuksen mukaisilla toimilla on tarkoitus korvata hätäapu vähitellen ja helpottaa siirtymää kehitysyhteistyöstrategiaan. Ne ovat näin ollen osa kokonaisvaltaista strategiaa sisäisestä tai ulkoisesta konfliktista kärsimään joutuneiden väestöryhmien tilanteen kohentamiseksi.

Osana Aasiaa ja Latinalaista Amerikkaa koskevan asetuksen (EY) N:o 443/92 tulevaa arviointia ja tarkistusta komissio tarkastelee myös etuja ja haittoja, joita syntyisi, jos yhdistettäisiin joidenkin voimassa olevien horisontaalisten asetusten perusteella toteutetut toimet keskeisiin maantieteellisiin välineisiin. Tällaisen yhdistämisen kohteena voisivat olla pakolaisapu ja apu siirtymään joutuneille väestöryhmille sekä kunnostustoimia koskeva asetus.

Useiden eri oikeusperustojen ja budjettikohtien koontamisen lisäksi yhdistämisestä olisi se etu, että yksi oikeusperusta kattaisi monenlaiset toimet samassa maassa. Tämä edistäisi toiminnan niveltämisen tavoitetta. Olisi kuitenkin varmistettava, että laajennettu asetus mahdollistaa edelleen nykyisenlaajuiset toimet, riittävästi nopeutetun päätöksenteon, joustavuuden toteuttamiskumppaneiden valinnassa ja päätöksenteon ilman kyseisen hallituksen suostumusta.

Tacis-asetusta, joka ei nykyisellään mahdollista kunnostustoimia, tarkistetaan seuraavan kerran vuonna 2006. Jos joidenkin horisontaalisten asetusten kuten pakolaisia ja kunnostustoimia koskevien asetusten sulauttaminen keskeisiin maantieteellisiin asetuksiin toteutetaan, erillinen Tacis-maissa toteuttavien kunnostustoimien oikeusperusta (eli nykyinen asetus (EY) N:o 2258/96) on siirtymävaiheessa säilytettävä.

Vaihtoehto välineiden yhdistämiselle on maakohtaisten strategia-asiakirjojen käyttäminen edelleen päävälineenä samassa maassa käytettävien eri välineiden johdonmukaisuuden edistämässä ja toiminnan niveltämisessä kuten edellä on selostettu. Strategia-asiakirjojen olisi katettava tärkeimmät kehitysapua koskevat oikeusperustat/budjettikohdat sekä erilliset horisontaaliset välineet/tiettyjä kriisien jälkitilanteiden toimia koskevat yleiset budjettikohdat.

Elintarvikeapua ja elintarviketurvaa koskevat toimet ovat hyvä väline erilaisten toimien yhdyssiteeksi, sillä niillä voidaan korjata sekä lyhyen että pitkän aikavälin ongelmia. Niiden määrärahoista 30 prosenttia myönnetään kriisitoimiin (Maailman elintarvikeohjelman WFP:n ja valtiosta riippumattomien järjestöjen kautta). Loput määrärahat käytetään rakenteelliseen tukeen elintarviketurvapoliitikoille mukaan luettuna tuki pitemmän aikavälin uudistusten edellytysten luomiselle. Tämä osoittaa, miten monenlaisiin tilanteisiin sitä voidaan käyttää ja miten joustava väline se on. Tätä välinettä on tarkoitus arvioida ottaen arvioinnissa huomioon muun muassa toiminnan niveltäminen ja kyseisen välineen suhde yhteisön muihin välineisiin.

Miinanraivaus on tärkeää useissa kriisejä edeltävissä ja seuraavissa tilanteissa, ja se voi olla kiinteä osa humanitaarista apua, kunnostustoimia, jälleenrakennusta tai kehityshankkeita. Vaikka hengenpelastus ja ihmisten turvallisuuden parantaminen ovat miinanraivauksen päätavoitteet, ei voida jättää huomiotta jalkaväkimiinojen sosio-ekonomista vaikutusta ja haittaa köyhyyden vähentämisen ja vakauden kannalta. Tämän vuoksi on tärkeää, että jalkaväkimiinoja koskevat kysymykset otetaan mukaan maakohtaisiin strategia-asiakirjoihin ja että niitä käsitellään maan kehitysprosessin yhteydessä. Jalkaväkimiinavaaran sosio-ekonomisten vaikutusten arvioinnista on tulossa vakiokäytäntö komission lähestymistavassa

²⁹ KOM (2000) 831. 20.12.2000.

alueellisiin strategisiin miinanraivaussuunnitelmiin. Käsittelyvaiheessa olevassa uudessa asetusehdotuksessa määritetään selkeä yhteys miinanraivaustoimien ja kolmansien maiden kanssa tehtävää yhteistyötä koskevien yleisten strategioiden välille. Se tarjoaa mahdollisuuden täydentävään rahoitukseen³⁰.

Tammikuussa 2000 annetuissa yleisissä ehdoissa asetetaan yhteisrahoituksessa valtiosta riippumattomien järjestöjen kanssa etusijalle muun muassa kunnostustoimia toteuttavat kehitysmaat.

Neuvoston asetuksissa (EY) N:o 975/99 ja (EY) N:o 976/99, jotka ovat oikeusperustat Euroopan yhteisöjen talousarvion osaston B7-7 ihmisoikeus- ja demokratisoimistoimille (demokratiaa ja ihmisoikeuksia koskeva eurooppalainen aloite), säädetään toimista kolmella mahdollisella alalla: ihmisoikeuksien suojelussa, demokratisoimisessa sekä konfliktien ehkäisyssä ja konfliktien seurausten käsittelyssä ihmisoikeuksien kannalta erityisesti tukemalla kansalaisyhteiskunnan ja kansainvälisiä järjestöjä. Asetuksissa on säädetty nopeutetuista menettelyistä hankkeiden rahoittamiseksi hätätilanteissa enintään kahdella miljoonalla eurolla. Niitä voidaan sen vuoksi nopeasti soveltaa konflikteja edeltävissä ja seuraavissa tilanteissa, ja niillä voidaan täydentää yhteisön muita toimia.

Uutta AKT–EY-yleissopimusta ja Länsi-Balkanin Cards-ohjelmaa lukuun ottamatta **muut yhteisön laajat alueelliset ohjelmat** (Meda, Tacis, Aasia ja Latinalainen Amerikka) eivät nykyisellään yleisesti ottaen sovellu kovin hyvin hätäavun ja kehitysyhteistyön välisen jatkumon varmistamiseen kriisien jälkitilanteissa joustavalla ja ripeällä tavalla.

Tacis on lähinnä teknisen avun ohjelma, jonka yhteydessä voidaan toteuttaa jonkin verran investointihankkeita. Se keskittyy demokratiakehityksen ja markkinatalouteen siirtymisen tukemiseen. Komissio saattaa harkita sen soveltamisalan laajentamista.

Vaikka Meda-ohjelmassa ei keskitytäkään kunnostamis- ja kriisiasioihin, se mahdollistaa kuitenkin jonkinlaisen jatkon hätäapuvaiheen hankkeille. Esimerkkinä tästä voidaan mainita Libanonin miinanraivaus.

AKT-maiden kanssa tehtävässä yhteistyössä Cotonoun sopimus tarjoaa enemmän joustovaraa toimien niveltämistä ajatellen kuin ennen. Erityisesti:

1) maissa, joissa tapahtuu jokin kriisi maakohtaisen strategia-asiakirjan ja maaohjelman laatimisen jälkeen, voidaan toteuttaa seuraavat toimenpiteet: maaohjelmaa tarkistetaan kumman tahansa osapuolen pyynnöstä, ja toimenpiteistä päätetään pitäen silmällä sitä, että siirtymää hätätilanteesta kehitysvaiheeseen helpotetaan tehokkailla ja joustavilla mekanismeilla³¹; jos budjettivaroja ei ole käytettävissä, hätäapu- ja kunnostustoimia voidaan rahoittaa Euroopan kehitysrahastosta; joka tapauksessa valtiosta riippumattomien toimijoiden tukemista jatketaan ja erityisesti pitkän aikavälin määrärahaosuutta, johon näillä toimijoilla on suora pääsy³².

2) niiden maiden osalta, joiden maaohjelmaa ei ole poikkeuksellisten olosuhteiden vuoksi allekirjoitettu, Cotonoun sopimuksessa määrätään erityisen mekanismin käyttöönotosta³³.

³⁰ Jalkaväkimiinojen vastaista toimintaa koskevan neuvoston muutetun asetusehdotuksen 1 artiklan 2 kohta ja 2 artiklan 4 kohta.

³¹ Cotonoun sopimuksen liitteen IV 5 artiklan 2 kohta ja varsinaisen sopimustekstin 72 artiklan 6 kohta ja 73 artiklan 1 kohta.

³² Cotonoun sopimuksen liitteen IV 4 artiklan 1 kohdan d alakohta.

³³ Cotonoun sopimuksen liitteen IV 3 artiklan 4 kohta.

Tällä on seuraavat seuraukset: lukuun ottamatta tapauksia, joissa yhteisön yhteistyö on sopimuksen 96 ja 97 artiklassa määrättyjen menettelyjen mukaisesti keskeytetty³⁴, päätetään ja ilmoitetaan ohjeellisesta määrästä; koska tavanomaiseen ohjelmasuunnitteluun on kuitenkin vaikea ryhtyä, toteutetaan ainoastaan erityisiä toimenpiteitä maakohtaisen strategia-asiakirjan mukaisesti hätäavun ja kehitysyhteistyön asianmukaisen niveltämisen varmistamiseksi. Jos budjettivaroja ei ole käytettävissä, tässäkin tapauksessa käytetään EKR:n varoja ns. B-osuudesta, jotka on tarkoitettu ennakoimattomiin tarpeisiin³⁵. Tässä yhteydessä voidaan joustavien ja tehokkaiden mekanismien avulla toteuttaa humanitaarisia ja hätätilan jälkeisiä toimia, joilla pyritään fyysiseen ja sosiaaliseen ennalleenpalauttamiseen. Varoja myönnetään myös suoraan valtiosta riippumattomille toimijoille.

Cards-ohjelmasta myönnetään yhteisön apua jälleenrakennukseen, pakolaisten ja muiden siirtymään joutuneiden paluumuuttoon, alueen vakauttamiseen sekä yhteiskunnallisten laitosten kehittämiseen, talousuudistuksiin, sosiaaliseen kehitykseen, ympäristön ennalleenpalauttamiseen ja alueelliseen yhteistyöhön.

Komission uudistus on jo edistynyt huomattavasti sisäisten menettelyjen arvioinnissa ja uudistusten ehdottamisessa. Tätä kehitystä on vahvistettava ja siinä on kiinnitettävä erityistä huomiota toimien niveltämiseen. Komissio tarkistaa sisäisiä menettelyjään ja ehdottaa yksinkertaistettuja ja joustavampia päätöksentekomenettelyjä sovellettaviksi heti kun maakohtaisen strategia-asiakirjan lisäys sekä siihen liitettävä toimintasuunnitelma on laadittu. Joustavuutta on silti vielä lisättävä yleisesti, vaikka joitakin parannuksia on jo tehty yhteistyötoimisto EuropeAidin perustamisen myötä esimerkiksi sopimusten tekemisen ja muuttamisen menettelyissä.

Koska kyseessä ovat usein erittäin arkaluonteiset aiheet ja monimutkaiset tilanteet, päätökset tehdään usein käytännössä korkeimmalla tasolla päätoimipaikassa. Päätöksenteon hajauttaminen pääsääntöisesti päätoimipaikasta kentälle on kuitenkin pääedellytys sellaiselle menestykselle kuin Kosovossa. Yhteisön avun hallinnoinnin uudistuksessa tavoiteltava päätöksenteon laajamittainen hajauttaminen lähetystöihin vaikuttaa myönteisesti toiminnan niveltämiseen. Lähetystöillä on koordinoitusti yhdessä jäsenvaltioiden kanssa keskeinen rooli maakohtaisten strategia-asiakirjojen lisäysten laatimisessa sekä hankkeiden ja ohjelmien määrittelyssä ja valinnassa.

Voimassa oleviin säädöksiin ja sisäisiin päätöksentekomenettelyihin harkitaan tiettyjä muutoksia, jotta yhteisö kykenisi toimimaan ripeämmin kriisien jälkitilanteissa.

4.4. Suurempi riski muutosvaiheissa: valinta joustavuuden, nopeuden ja valvottavuuden välillä

Kriisien jälkitilanteiden toimien tehostaminen merkitsee sitä, että on hyväksyttävä suurempi "tekninen" riski yhteistyön toteuttamisessa kyseisen maan yleiseen tilanteeseen liittyvän poliittisen riskin lisäksi. On vaikeaa toimia joustavasti ja nopeasti vaihtelevissa tilanteissa, jos samalla säilytetään tiukka valvonta ja tarkastettavuus.

Suurempi tekninen riski koskee maakohtaisen strategia-asiakirjan lisäyksen ja siihen liitettävän toimintasuunnitelman hyväksymiseen ehdotettua nopeutettua menettelyä. Neuvotteluja on silloin vähemmän, joissakin vaikeissa tapauksissa jopa

³⁴ Cotonoun sopimuksen päätöisasiakirjan XXI julistus.

³⁵ Cotonoun sopimuksen liitteen IV 3 artiklan 2 kohdan b alakohta ja varsinaisen sopimustekstin 72 artiklan 6 kohta ja 73 artiklan 1 kohta.

kumppaniviranomaisten kanssa. Aina ei myöskään voida toteuttaa alakohtaisia ja muita vaikutusten arviointeja ennen hankkeiden yksilöimistä. Toteutettavuustutkimukset, tekninen suunnittelu, laadun valvonta kentällä ja toteutuskumppanin tosiasiallisen toimintakyvyn tarkastaminen ovat kaikki aikaavieviä vaiheita.

Toiseksi tekninen riski koskee menettelyjä yleensä. On syytä selvittää mahdollisuuksia lisätä joustavuutta voimassa olevissa sopimuksissa niin, että ei kuitenkaan välttämättä puututa samanlaisten sopimusten käyttöön muissa kuin nivellettävissä toimissa. Tämä saattaa merkitä sen hyväksymistä, että hankkeiden sisältöä ja toteuttamispaikkaa muutetaan, tavoitteita ei saavuteta tai hankkeen varoihin liittyviä vaatimuksia ei täydetä. Tällä tavalla voidaan välttää lisäysten kertymistä sopimukseen ja niihin liittyviä viivytyksiä.

Suuria poliittisia riskejä ei voida välttää. Kriisien jälkitilanteissa on usein toimittava kumppaneiden kanssa, joiden vakaudesta ei ole takeita. Hallitukset saattavat olla lyhytaikaisia. On myös hyväksyttävä se, että joissakin tapauksissa apu kriisin jälkitilanteessa saattaa lujittaa epätydyttävästi toimivia hallituksia. Jos hallintoa ollaan vasta luomassa, kumppanin valinta voi olla erittäin arkaluontoista: hallitus on heikko ja valtiosta riippumattomia järjestöjä ei ole tai niiden toimintaan puututaan. Tällaisissa tapauksissa toiminnan oikeutuksen ja toimintakehyksen eri avunantajille voisivat tarjota YK:n järjestöt, soveltuvissa tapauksissa 'ystävät'-instituution avulla.

Kaikista näistä syistä on hyväksyttävä, että joitakin päätöksiä on tehtävä, vaikka toiminnan tuloksesta ei olisi takeita. Tämän ymmärtäminen on tärkeää, jotta komissio voisi toimia tarkoituksenmukaisella tavalla vaikeissa olosuhteissa.

Yhteisön ja sen jäsenvaltioiden on valittava toimien nopeuden ja joustavuuden lisäämisen sekä mahdollisimman suuren valvottavuuden ja korkean laadun välillä. Niiden on hyväksyttävä riskit tai päätettävä olla toimimatta.

5. PÄÄTELMÄT - TIIVISTELMÄ TOIMINTAEHDOTUKSISTA

Riittämätön avunantajien välinen koordinointi ja kriisien jälkitilanteisiin nopean ja tehokkaan reagoinnin takaavien välineiden puute vähentävät avun tehokkuutta ja vaikutusta. Kokemusten mukaan hätäavun, kunnostustoimien ja kehitysyhteistyön niveltämisessä on tapahtunut joitakin parannuksia. Parantamisen varaa on kuitenkin vielä paljon. Kaikilla avunantajilla on samantapaisia ongelmia.

Euroopan yhteisöllä on tässä asiassa erityinen vastuu, koska se on merkittävä hätä- ja kehitysavun antaja ja aktiivinen laajalla alueella maailmassa.

Yhteisön antaman avun tehostamiseksi kriisien jälkitilanteissa komissio ehdottaa seuraavia toimia:

- Luonnononnettomuuksille alttiissa maissa kiinnitetään enemmän huomiota hätävalmiuteen ja onnettomuuksien ehkäisyyn humanitaarisia toimia ja varsinkin kehitysyhteistyötä koskevissa strategioissa ja ohjelmissa.
- Konfliktitilanteissa hätäavun ja kehitysyhteistyön niveltäminen on sijoitettava laajempaan taloudelliseen, yhteiskunnalliseen ja poliittiseen yhteyteen. Nämä tekijät on otettava huomioon toimien eri vaiheissa ja eri aloilla.

- ECHO:n on keskityttävä perustehtäväänsä. Avustustoimet maissa, joissa ei ole humanitaarista hätätilaa, on lopetettava vähitellen. Jos EY on kuitenkin sitoutunut jatkamaan avustamista ja oikeudelliset puitteet tälle ovat olemassa, soveltuvat pitemmän aikavälin välineet on otettava käyttöön ripeästi.
- Hätäapu on suunniteltava useammin niin, että siirtymä on johdonmukainen pitkän aikavälin kehitystavoitteiden ja kestävyys tavoitteen kanssa. Kehitysyhteistyöpolitiikassa on puolestaan otettava nämä seikat huomioon.
- Kriisien jälkitilanteiden avunantajien puutteellisen koordinoinnin ongelman korjaamiseksi on lujitettava YK:n ystävät-instituutiota, jotta sen käyttö olisi järjestelmällisempää vaikkakin tapauskohtaista. Komission olisi oltava ystävät-instituution lujittamisessa aktiivisempi, ja sen olisi täydennettävä jäsenvaltioiden toimia.
- Paremmiin koordinoituihin kansainvälisiin aloitteisiin on otettava mukaan erilaiset monenväliset, alueelliset ja valtiosta riippumattomat toimijat yhteisvaikutuksen parantamiseksi sekä sisäänajo- ja vetäytymisvaiheen määrittelyn selkiyttämiseksi.
- Kohdennettaessa yhteisön kehitysyhteistyötoimia harvemmille aloille yhteisön ja jäsenvaltioiden välisen koordinaation ja täydentävyyden parantamisella pyritään työnjakoon, jotta unioni voisi reagoida paremmin eri vaiheiden tarpeisiin.
- Komissio tarkistaa omia välineitään ja menettelyjään vähentääkseen viivytyksiä, saadakseen riittävät varat ripeästi käyttöön ja varmistaakseen soveltuvien kumppaneiden osallistumisen. Tämä toteutetaan ulkoista avustustoimintaa koskevan uudistuksen yhteydessä ja erityisesti päätösvallan ja henkilöstön lähetystöihin hajauttamiseen ja komiteamenettelyyn muutoksiin liittyen.
- Heti kun ECHO ryhtyy toimimaan tai nopean toiminnan väline otetaan käyttöön jossakin maassa, maakohtaiseen strategia-asiakirjaan laaditaan alustavan toimintasuunnitelman sisältävä lisäys, ja se hyväksytään oikeudelliselta kannalta mahdollisimman yksinkertaisella ja nopealla menettelyllä. Se kattaa suunnitellut toimet ja kaikki käytettävät välineet, joten yksittäisiä hankkeita ei tarvitse hyväksyä myöhemmin erikseen vaan niistä ainoastaan tiedotetaan.
- Kyseisen lisäyksen ja toimintasuunnitelman täytäntöönpanossa sovelletaan yksinkertaistettua päätöksentekomenettelyä yksittäisten hankkeiden ja ohjelmien hyväksymiseksi komissiossa. Täytäntöönpanomenettelyä tarkistetaan joustavuuden lisäämiseksi erityisesti täytäntöönpanoelinten valinnassa, tarjouskilpailumenettelyissä ja sopimusten muuttamisessa. Tämä koskee keskeisiä aihekohtaisia välineitä kuten kunnostustoimia, elintarvikeapua ja elintarviketurvaa, valtiosta riippumattomien järjestöjen yhteisrahoitusta sekä miinanraivausta.
- Joihinkin laajoihin alueellisiin yhteisön ohjelmiin (Cards-ohjelma, Cotonoun sopimus, Meda-ohjelma) on jo sisällytetty aiheellisia määräyksiä siirtymästä, ja ne olisi pantava täytäntöön tarvittavan joustavasti. Muiden ohjelmien osalta (Tacis, ALA) voitaisiin ehkä harkita tarkistuksia sen ratkaisemiseksi, miten pitkälle tulevia uusia asetuksia olisi laajennettava, jotta ne kattaisivat kunnostustoimet, pakolaisavun ja miinanraivauksen, sen sijaan, että nämä toimet on ryhmitelty aihekohtaisesti.

Parantaakseen kykyään reagoida kriisien jälkitilanteisiin ripeästi ja tehokkaasti yhteisön ja sen jäsenvaltioiden on hyväksyttävä suurempi tekninen riski. On valittava toimien nopeuden ja joustavuuden lisäämisen sekä mahdollisimman tiukan valvonnan ja korkean laadun varmistamisen välillä.

Komissio toimittaa tämän tiedonannon Euroopan parlamentille ja neuvostolle toivoen jatkokeskusteluja siinä esitetyistä ajatuksista, jotta sen kykyä vaikuttaa myönteisellä tavalla kumppanimaidensa kriisitilanteiden lopputulokseen voitaisiin niiden perusteella käytännössä parantaa.