



Tuloksellisuustarkastuskertomus

Humanitaarinen apu

Valtiontalouden tarkastusviraston
tarkastuskertomus 08/2012



Tuloksellisuustarkastuskertomus
Humanitaarinen apu

ISSN-L 1799-8093
ISSN 1799-8107 (PDF)
ISBN 978-952-499-223-7 (PDF)

Edita Prima Oy
Helsinki 2012

Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus

Dnro 386/54/2009

Valtiontalouden tarkastusvirasto on suorittanut tarkastussuunnitelmaansa sisältyneen humanitaarista apua koskeneen tarkastuksen. Tarkastus on tehty tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuksesta antaman ohjeen mukaisesti.

Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto on antanut tarkastuskertomuksen, joka lähetetään ulkoasiainministeriölle sekä tiedoksi eduskunnan tarkastusvaliokunnalle, valtiovarainministeriölle ja valtiovarain controller -toiminnolle.

Tarkastuksen jälkiseurannassa tarkastusvirasto tulee selvittämään, mihin toimenpiteisiin tarkastuskertomuksessa esitettyjen kannanottojen johdosta on ryhdytty. Jälkiseuranta tehdään vuonna 2015.

Ulkoasiainministeriön tulee erikseen ilmoittaa tarkastusvirastolle 31.12.2012 mennessä, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt tarkastuskertomuksen kappaleessa 4 (Avun käytön seuranta) esitetyn johdosta.

Helsingissä 7. päivänä kesäkuuta 2012

Ylijohtaja Vesa Jatkola

Johtava tuloksellisuustarkastaja Berndt Lindman

Tarkastuksen tekijät:

Johtava tuloksellisuustarkastaja Berndt Lindman

Tarkastuksen ohjaus ja laadunvarmistus:

Tuloksellisuustarkastuspäälliköt Lassi Perkinen ja Esa Pirilä

Tarkastetusta toiminnasta vastuullinen hallinnonala:

ulkoasiainministeriö

Asiasanat:

humanitaarinen reformi, hyvän humanitaarisen avunannon periaatteet,
ulkoasiainministeriö, YK-järjestelmä

Sisällys

Tiivistelmä	7
Resumé	9
1 Johdanto	11
2 Tarkastusasetelma	13
2.1 Kansainvälinen humanitaarinen järjestelmä	13
2.2 Toimintaa ohjaavat lait, normit ja muut periaatteet	15
2.3 Resurssit	16
2.4 Tavoitteet ja toimijat	17
2.5 Tarkastuskysymykset, -kriteerit, aineistot ja rajaukset	20
3 Tarkastushavainnot	24
3.1 Suomen humanitaarisen avun määrärahat ja kohdentaminen	24
3.1.1 Avun määrä ja budjetointi	24
3.1.2 Avun kohdentuminen maittain	26
3.1.3 Yleisavustukset	28
3.1.4 Temaattinen, sektori- ja klusterituki	29
3.1.5 YK-järjestelmä ja suomalaiset kansalaisjärjestöt	29
3.1.6 Yhteenveto	30
3.2 Toiminnan johtaminen ja hallinta	31
3.2.1 Avun myöntäminen ja maksaminen	32
3.2.2 Avustusehdot	37
3.2.3 Avun ohjeistus	42
3.2.4 Seuranta ja valvonta	43
3.3 Avustukset suomalaisille kansalaisjärjestöille	45
3.3.1 Kirkon Ulkomaanapu	46
3.3.2 Suomen Punainen Risti	47
3.3.3 Pelastakaa lapset ry	50
3.3.4 Fida International	51
3.4 Kansainväliset järjestöt	52
3.4.1 Maailman terveysjärjestö, WHO	52
3.4.2 Maailman ruokaohjelma, WFP	54
3.4.3 Maailman lastenjärjestö, UNICEF	56
3.4.4 YK:n pakolaisjärjestö, UNHCR	58
3.4.5 YK:n humanitaarisen avun koordinoituyksikkö, OCHA	61
3.4.6 YK:n keskitetty hätäapurahasto, CERF	62
3.4.7 Somalian yhteisrahasto, CHF Somalia	65

3.5	Suomen asema kansainvälisessä humanitaarisen avun järjestelmässä	70
3.5.1	Suomen vaikuttamiskeinot	70
3.5.2	Suomi avunantajana	74
3.6	Humanitaarisen järjestelmän tila	79
3.6.1	Humanitaarinen reformi	79
3.6.2	Kansalaisjärjestöt humanitaarisen avun kokonaisjärjestelmässä	84
3.6.3	Avustustoiminnan keskeiset haasteet	85
3.6.4	Eri avustusmuotojen yhteensovittaminen - jatkumo	88
3.6.5	Tuloksellisuuden seuranta ja arviointi	95
3.6.6	Evaluointisynteesi	104
4	Tarkastusviraston kannanotot	108
	Lähteet	117
	Liitteet	121

Humanitaarinen apu

Humanitaarisella avulla pelastetaan ihmishenkiä ja lievennetään inhimillisiä kärsimyksiä kriisitilanteissa. Tärkeimmät humanitaarisen avun toimijat ovat YK-järjestöt, kansainvälinen Punainen Risti ja Punaisen Puolikuun liike sekä kansalaisjärjestöt. Kansainväliseen humanitaariseen avustustoimintaan käytetään vuosittain noin 15 miljardia Yhdysvaltain dollaria. Suomi on antanut humanitaarista apua viime vuosina 70-90 miljoonaa euroa vuodessa. Tämän vuoden talousarviossa määräraha on 83,5 miljoonaa euroa, mikä on vajaat 10 prosenttia varsinaisen kehitysyhteistyön määrärahoista. Suomen avusta noin kolme neljäsosaa kanavoidaan YK-järjestelmän kautta. Tämän lisäksi apua annetaan Suomen Punaisen Ristin välityksellä kansainväliselle Punaiselle Ristille sekä kahdelle muulle suomalaiselle kansalaisjärjestölle. Avun hallinnoinnista ulkoasiainministeriössä vastaa sen kehityspoliittisen osaston humanitaarisen avun yksikkö.

Tarkastuksen tavoitteena oli selvittää humanitaarisen avun hallinnointia ulkoasiainministeriössä, Suomen toimintaa ja vaikuttamista kansainvälisessä humanitaarisessa järjestelmässä, humanitaarisen avun tuloksia ja vaikutuksia sekä humanitaarisen avun ja muun kehitysyhteistyön välistä yhteyttä.

Suomen humanitaarisen avun hallinnointi on pääosin asianmukaisesti järjestetty. Parannettavaa on kuitenkin muun muassa ministeriön sisäisissä prosesseissa, avun ohjeistuksessa, avustusten käyttöä sääntelevissä sopimuksissa ja avustusten käytön seurannassa.

Humanitaarisen avun kansainvälisessä vaikuttamistyössä Suomen painopistealueisiin ovat viime vuosina kuuluneet humanitaaristen kysymysten nostaminen YK-järjestöjen hallitusten agendoille, humanitaarisen avun ja kehityksen välisen yhteyden vahvistaminen sekä humanitaarisen reformin jälkeisen humanitaarisen arkkitehtuurin vahvistaminen. Tavoitteet on osittain saavutettu. Suomen toiminta on ollut asiantuntevaa ja aktiivista. Avustusjärjestöillä ja avunantajayhteisöllä on pääosin myönteinen kuva Suomesta sekä avunantajana että humanitaarisena toimijana. Tilanteen säilyttäminen edellyttää kuitenkin humanitaarisen avun yksikön nykyisten henkilöstöresurssien ja sen asiantuntijuuden turvaamista.

Suomen apu on integroitu osa humanitaarisen avun kokonaisjärjestelmää ja voi olla tuloksellista vain, mikäli koko järjestelmä toimii tehokkaasti ja tarkoituksenmukaisesti. Avustusohjelmien välittämistä tuloksista on olemassa riittävästi tietoa. Ohjelmien vaikutusten seuranta sen sijaan on vähemmän säännönmukaista ja kattavaa. Avustusjärjestöt ovat kuitenkin

kin tunnistanee vaikutusten seurannan tärkeyden, ja kiinnittävät yhä enemmän huomiota sen kehittämiseen.

Humanitaarisen avun evaluointitoiminnassa on heikkouksia mutta sama koskee myös evaluointitulosten hyödyntämistä. Esimerkiksi YK-järjestöt osallistuvat järjestelmäajuisiin evaluointeihin mutta niiden tuloksia ei käsitellä järjestöjen johtokunnissa. Koska evaluointien suositukset ovat tärkeitä sekä koko kansainvälisen humanitaarisen järjestelmän että yksittäisten järjestöjen toiminnan kehittämisen kannalta tulisi johtokunnilla olla käytössään mekanismi, jonka avulla ne voisivat järjestelmällisesti edistää ja seurata evaluointien suositusten toimeenpanoa. Yleisesti ottaen tulisi evaluointien painopistettä siirtää toiminnan vaikutuksiin ja kiinnittää enemmän huomiota avun lopullisiin vastaanottajiin.

Humanitaarisen apujärjestelmän kehittäminen ei ole kaikilta osin edennyt toivotulla tavalla. Tilanteen parantamiseksi avustusjärjestöt päättivät keväällä 2011 keinoista humanitaarisen avun tehostamiseksi.

Tarkastuksen osana valtiontalouden tarkastusvirasto julkaisi maaliskuussa 2011 evaluointisynteesin kansainvälisestä humanitaarisesta avusta. Synteesi antaa läpileikkaavan kuvan humanitaarisen apujärjestelmän vahvuuksista, heikkouksista ja kehittämistarpeista ja tuottaa sitä kautta tietoa myös avun tehokkuudesta ja vaikutuksista.

Viimeaikaiset suuret humanitaariset kriisit ovat osoittaneet sen, miten tärkeätä on vahvistaa ennaltaehkäisyä, katastrofiavun ja kriiseistä toipumisen välisiä yhteyksiä. Avustamisen painopistettä tulisi siirtää katastrofien ehkäisyyn sen sijaan, että jo puhjenneita kriisejä lievennetään. On arvioitu, että jokainen ennaltaehkäisyyn panostettu euro säästäisi neljä euroa hätäavussa. Osana jatkumoperiaatteen toiminnallistamista ulkoasiainministeriössä on päätetty, että luonnononnettomuuksien riskien minimointi integroidaan osaksi Suomen kehitysyhteistyötä. Konfliktien jälkeisen siirtymävaiheen tukeminen ei ole vielä yhtä systemaattista. Humanitaarisen avun ja muun kehitysyhteistyön koordinoitua edistämällä parannetaan avun tuloksellisuutta ja kestäväen kehityksen saavuttamista.

Humanitärt bistånd

Humanitärt bistånd räddar människoliv och lindrar mänskligt lidande i krissituationer. De viktigaste aktörerna inom det humanitära biståndsområdet är FN-organisationerna, internationella Röda Korset och Röda Halvmånen –rörelsen samt medborgarorganisationerna. Den internationella humanitära hjälpen uppgår årligen till cirka 15 miljarder amerikanska dollar. Finland har under de senaste åren gett humanitärt bistånd 70–90 miljoner euro per år; i statbudgeten för 2012 uppgår anslaget till 83,5 miljoner euro, vilket är nästan 10 procent av anslagen för det egentliga utvecklingssamarbetet. Av Finlands humanitära bistånd kanaliseras tre fjärdedelar via FN-systemet. Förutom detta ges bistånd via Finlands Röda Kors till det internationella Röda Korset samt till två andra finländska medborgarorganisationer. Hjälpen administreras inom utrikesministeriet av enheten för humanitärt bistånd vid ministeriets utvecklingspolitiska avdelning.

Målet för revisionen var att utreda hur utrikesministeriet sköter administrationen av biståndet, Finlands agerande och påverkningssamverkan inom det internationella humanitära systemet, biståndets resultat och effekter samt kopplingen mellan humanitärt bistånd och övrigt utvecklingssamarbete.

Administrationen av Finlands humanitära bistånd är i det stora hela väl ordnat. Likväl finns det skäl att göra förbättringar i bland annat ministeriets interna processer, i anvisningsförfarandet, i de avtal som reglerar användningen av biståndet samt i uppföljningen av biståndets användning.

Tyngdpunktsområdena för Finlands internationella påverkansarbete inom det humanitära biståndet har under de senaste åren varit bl.a. att lyfta upp de humanitära frågorna på agendan hos FN-organisationernas styrelser, att stärka sambandet mellan humanitärt bistånd och utveckling och att förstärka den humanitära arkitektur som uppstod som en följd av den humanitära reformen. Målsättningarna har delvis uppnåtts. Finlands agerande har varit aktivt och präglats av sakkunnighet. Hjälporganisationerna och givarsamfundet har huvudsakligen en positiv bild av Finland som biståndsgivare och som humanitär aktör. En förutsättning för att den rådande situationen skall kunna bevaras är att de nuvarande personalresurserna och sakkännedomen tryggas inom enheten för humanitärt bistånd.

Finlands humanitära bistånd utgör en integrerad del av hela biståndssystemet och kan vara effektivt bara om hela systemet fungerar på ett effektivt och ändamålsenligt sätt. Det finns tillräckligt med information om bi-

ståndsprogrammets omedelbara resultat. Däremot är uppföljningen av verksamhetens effekter mindre regelbundet och täckande. Hjälporganisationerna har emellertid insett vikten av att följa upp även effekterna och fäster nu uppmärksamhet på att förbättra även denna del av sin uppföljning.

Det finns svagheter i evalueringen av det humanitära biståndet men det samma gäller även utnyttjandet av evalueringsresultaten. Till exempel deltar FN-organisationerna i systemomfattande evalueringar men resultaten av dem behandlas inte i organisationernas styrelser. Eftersom rekommendationerna av evalueringarna är viktiga såväl för utvecklandet av hela det internationella humanitära systemet som av de enskilda organisationernas verksamhet, borde styrelserna ha till sitt förfogande verktyg, med vars hjälp de kunde systematiskt främja och följa upp implementeringen av evalueringarnas rekommendationer. Generellt sett borde tyngdpunkten i evalueringsarbetet riktas mot verksamhetens effekter och fokusera mera på biståndets slutliga mottagare.

Utvecklingen av det humanitära biståndssystemet har till alla delar inte framskridit på ett önskat sätt. För att få en bättring tillstånd fattade hjälporganisationerna våren 2011 beslut om åtgärder för att effektivisera biståndet.

Som en del av revisionen publicerade Statens revisionsverk i mars 2011 en evalueringssyns om det internationella humanitära biståndet. Syntesen ger en bild av biståndssystemets starka och svaga sidor och dess utvecklingsbehov och förmedlar sålunda information även om biståndets effektivitet och verkningar.

De senaste årens stora humanitära kriser har påvisat hur viktigt det är att stärka sambandet mellan preventiva åtgärder, katastrofhjälp och återhämtning ur kriser. I stället för att lindra pågående kriser borde tyngdpunkten i biståndet flyttas till att förhindra dem. Enligt uppskattning sparar varje euro som satsas på förebyggande åtgärder fyra euro i katastrofbistånd. Som ett led i operationaliseringen av kontinuumprincipen har man vid utrikesministeriet fattat beslut om att minimeringen av naturkatastrofrisker integreras i Finlands utvecklingssamarbete. Stödandet av övergångsfasen efter konflikter är ännu inte lika systematiskt. Ett bättre koordinering av humanitärt bistånd och övrigt utvecklingssamarbete förbättrar hela verksamhetens effekter och främja hållbar utveckling.

1 Johdanto

Humanitaarisen avun tarkoituksena on pelastaa ihmishenkiä ja lieventää inhimillistä kärsimystä kriisitilanteissa. Humanitaarisen toiminnan tuloksena säästetään vuosittain satoja miljoonia ihmishenkiä, ravitaan ja rokotetaan miljoonia lapsia sekä tarjotaan suojelua, terveystalvveluja ja opetusta.

Kansainvälinen humanitaarinen apu on monien haasteiden edessä. Ongelmia on ollut muun muassa avun koordinoinnissa ja avun vastuuvetoisuuden toteuttamisessa. Viime aikoina Haitin ja Pakistanin kaltaiset suurskatastrofit ovat osoittaneet kansainvälisen humanitaarisen järjestelmän haavoittuvuuden. Avun vaikuttavuuden ja tehokkuuden kannalta on oleellista, että katastrofien koskettava väestö ja erityisesti haavoittuvassa asemassa olevat ryhmät osallistuvat humanitaarisen toiminnan suunnitteluun, toimeenpanoon ja seurantaan.

Yhä useammat ihmiset joutuvat kärsimään humanitaarisista kriiseistä, jotka ovat luonteeltaan entistä monimutkaisempia. Ilmastomuutos, kaupungistuminen ja maailman väestön kasvu ovat lisänneet alttiutta luonnonkatastrofeille. Vuonna 2010 niistä kärsi 260 miljoonaa ihmistä – 110 miljoonaa enemmän kuin vuonna 2004. Luonnonkatastrofeista aiheutuneet menetykset kolminkertaistuivat vuodesta 2009 vuoteen 2010, jolloin ne olivat 190 miljardia Yhdysvaltain dollaria.

Erilaisten konfliktien ja ihmisoikeusloukkausten seurauksena yli 40 miljoonaa ihmistä elää pakolaisina joko kotimaassaan tai ulkomailla.

Suomen humanitaarisen avun perustana ovat YK:n vahvistamat yleismaailmalliset periaatteet: tasapuolisuus, puolueettomuus, riippumattomuus ja inhimillisyys. Kansainvälinen humanitaarinen oikeus velvoittaa suojelemaan siviilejä ja pyrkii turvaamaan humanitaarisen avun perillepääsyn. Apu on tarveperustaista. YK:n ja muiden järjestöjen tarvearvioiden pohjalta apu pyritään kohdistamaan niille, jotka sitä eniten tarvitsevat. Päämääränä on pelastaa ihmishenkiä, lievittää inhimillistä hätää ja ylläpitää ihmisarvoa. Edellytyksiä jälleenrakennukselle ja kehitykselle luodaan muun muassa humanitaarisella miinanraivaustoiminnalla¹.

Humanitaarisen avustustoiminnan tärkeimmät toimijat ovat YK-järjestöt, Punainen Risti ja Punaisen Puolikuun liike sekä kansalaisjärjestöt. Käytännössä kansalaisjärjestöt jakavat arviolta noin 80 prosenttia

¹ Suomen kokonaisvaltainen kriisinhallintastrategia, s. 15.

YK:n jo valmiiksi kentälle tuomasta avusta eteenpäin yhteisöille. Suomen avusta noin kolme neljäsosaa kanavoidaan YK-järjestelmän kautta.

Kansainväliseen humanitaariseen avustustoimintaan käytetään vuosittain noin 15 miljardia Yhdysvaltain dollaria. Suomi on antanut humanitaarista apua viime vuosina 70–90 miljoonaa euroa vuodessa; vuoden 2012 talousarviossa määräraha on 83,5 miljoonaa euroa. Humanitaarisen avun määräraha on osa varsinaisen kehitysyhteistyön määrärahaa, joka on 887 miljoonaa euroa valtion vuoden 2012 talousarviossa.

Kansallisesti Suomen humanitaarista apua ohjaavat hallitusohjelma, Suomen kehityspoliittinen toimenpideohjelma ja Suomen humanitaarisen avun linjaus. Suomen apu on integroitu osa humanitaarisen avun kokonaisjärjestelmää. Suomen avun tuloksellisuus on siten riippuvainen koko apujärjestelmän tuloksellisuudesta. Humanitaarisen avun tuloksellisuutta voidaan parhaiten edistää resurssien yhteiskäytöllä aikaansaatavin tuloksin ja vaikutuksin.

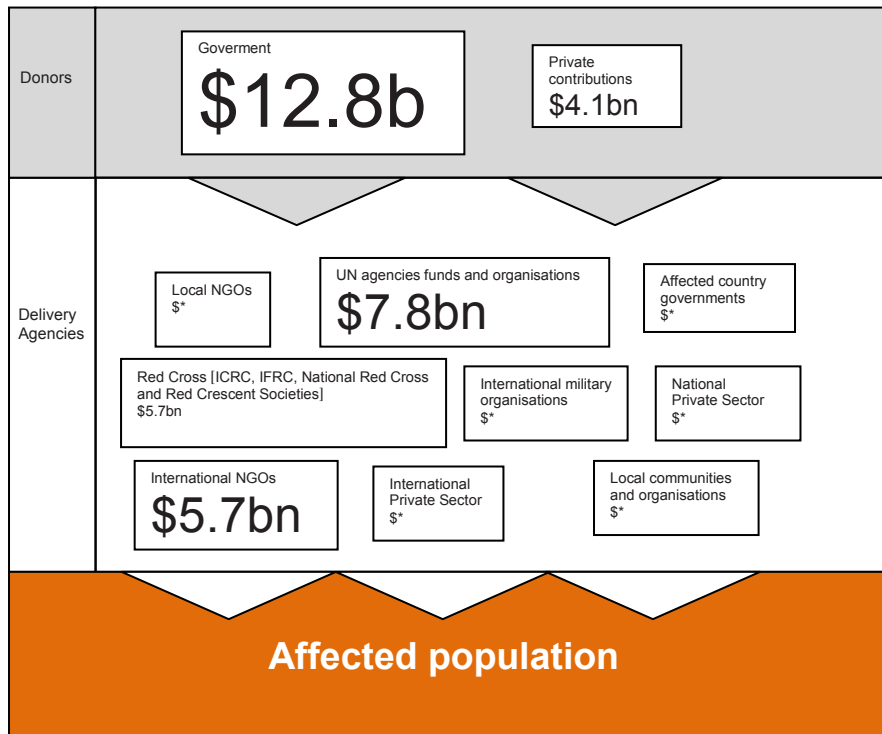
Tarkastuksen tavoitteena on selvittää humanitaarisen avun hallinnointia ulkoasiainministeriössä, humanitaarisen avun ja muun kehitysyhteistyön välistä yhteyttä, Suomen toimintaa ja vaikuttamista kansainvälisessä humanitaarisessa järjestelmässä sekä humanitaarisen avun tuloksia ja vaikutuksia.

Aihe otettiin tarkastusviraston vuoden 2010 tarkastussuunnitelmaan muun muassa avun hallinnoinnissa vuonna 2005 valmistuneessa evaluoinnissa havaittujen puutteiden vuoksi. Tarkastuksen aloittamista perusteltiin myös sillä, että aihetta ei ollut aikaisemmin tarkastettu.

2 Tarkastusasetelma

2.1 Kansainvälinen humanitaarinen järjestelmä

Kuviossa 1 esitetään pelkistetyksi kansainvälinen humanitaarinen järjestelmä ja sen rahoitus.²



KUVIO 1. Kansainvälinen humanitaarinen järjestelmä.

Kansainvälinen humanitaarinen järjestelmä koostuu avun antajista³, toimeenpanijoista⁴ ja saajista.

² Lähde: *Humanitarian Emergency Response Review 28 March 2011*.

³ Avunantajia ovat hallitukset, kansalaisjärjestöt, säätiöt ja yksityiset henkilöt. Myös Euroopan unioni (ECHO) on huomattava avunantaja.

Humanitaariset järjestöt vastaavat humanitaarisiin kriiseihin kansainvälistä apua koskevan vetoomuksen perusteella tai poikkeustapauksessa YK:n velvoittamana. Avustusohjelman käynnistämiseksi tarvitaan useimmiten myös apua vastaanottavan maan hallituksen virallinen pyyntö ja suostumus.

Tiedot humanitaaristen avustusvarojen kokonaismäärästä vaihtelevat lähteen mukaan. Järjestelmän käytettävissä olevat varat ovat viime vuosina ilmeisesti kuitenkin kasvaneet virallisen kehitysavun kokonaismäärää nopeammin.

Kansainvälisen humanitaarisen järjestelmän toimintakenttä on myös laajentunut. Ydintehtävät, kuten ruoka-apu, suojelu ja terveystalvelut, ovat säilyneet, mutta ne ovat saaneet rinnalleen joukon muita tehtäviä, esimerkiksi koulutuksen, infrastruktuurin jälleen rakentamisen ja ihmisoikeuksien puolustamisen.

Kansainvälisen humanitaarisen järjestelmän puitteissa arvioidaan työskentelevän noin 210 000 henkilöä, ja heistä suurin osa on avun kohteena olevien maiden kansalaisia. Heistä 49 500 on YK-järjestelmän⁵ ja lähes yhtä paljon eli 48 400 Punaisen Ristin ja Punaisen Puolikuun liikkeen palveluksessa. Kansalaisjärjestöissä työskentelee yhteensä 112 900 henkilöä. Viimeisten kymmenen vuoden aikana avustustyöntekijöiden määrä on vuosittain kasvanut 6 prosenttia.

Vuonna 2010 YK-järjestelmä koordinoi apua 19 kriisiin 32 maassa. Avun piirissä oli 71 miljoonaa ihmistä.

Konfliktitilanteissa humanitaarisiin kriiseihin liittyy yleensä rauhan ja turvallisuuden ulottuvuus. Tällaisissa tapauksissa myös muita monenkeskisiä mekanismeja ja instituutioita kytetään mukaan. YK:n turvallisuusneuvosto voi esimerkiksi päättää rauhanturvaoperaation toimeenpanosta.

⁴ *Avun toimeenpanijoita ovat Punainen Risti ja Punaisen Puolikuun liike, kansainväliset kansalaisjärjestöt, YK-järjestöt ja kansainvälinen siirtolaisuusjärjestö (International Organization for Migration) sekä kansalliset kansalaisjärjestöt ja kansalaisyhteiskunta. Muista keskeisistä toimijoista avustettavan maan hallituksen sekä liike-elämän ja armeijan katsotaan yleisesti olevan muodollisen järjestelmän ulkopuolella.*

⁵ *Mukaan lukien kansainvälinen siirtolaisuusjärjestö (IOM).*

2.2 Toimintaa ohjaavat lait, normit ja muut periaatteet

Humanitaarisen avun eettisenä lähtökohtana on yleisvastuu maailman hädänalaisista ihmisistä. Humanitaarisen avun lähtökohdat on määritelty kansainvälisessä humanitaarisessa oikeudessa, kansainvälisissä ihmisoi-keussopimuksissa ja kansainvälisessä pakolaisoikeudessa, joita Suomi noudattaa. Kansainvälisen humanitaarisen oikeuden tärkein perusta on Geneven sopimus vuodelta 1949 lisäpöytäkirjoineen. Geneven sopimukset suojelevat sotien ja aseellisten selkkauksien uhreja sekä pyrkivät lievittämään sodan aiheuttamia kärsimyksiä. Sopimukset suojelevat sellaisia henkilöitä, jotka eivät osallistu taisteluihin, eli haavoittuneita, sairaita, sotavankeja ja siviiliväestöä.

Apua ohjaavat YK:n yleiskokouksen⁶ hyväksymät humanitaariset periaatteet, joita ovat humanisuus, tasapuolisuus, puolueettomuus ja riippumattomuus. Humanisuudessa on keskeisintä pelastaa ihmishenkiä ja lieventää kärsimyksiä. Tasapuolisuus tarkoittaa, että toimenpiteet toteutetaan yksinomaan tarpeen perusteella ilman syrjintää kärsivien väestönosien välillä tai keskuudessa. Puolueettomuus tarkoittaa, että humanitaarinen toiminta ei saa suosia mitään osapuolta aseistetussa konfliktissa tai muussa kiistassa, jossa humanitaarista toimintaa harjoitetaan. Riippumattomuus tarkoittaa humanitaaristen tavoitteiden riippumattomuutta poliittisista, taloudellisista, sotilaallisista tai muista tavoitteista, joita millä tahansa osapuolella voi olla niillä alueilla, joilla humanitaarista toimintaa toteutetaan.

Avunantajamaat sopivat Tukholmassa vuonna 2003 hyvän humanitaarisen avunannon periaatteista. Vuoden 2006 OECD/DAC:n ministerikomitea hyväksyi nämä periaatteet humanitaarisen avunantamisen koodistoksi.

Euroopan neuvoston ja sen jäsenvaltioiden hallitusten edustajien, Euroopan parlamentin ja Euroopan komission yhteisenä julkilausumana annettiin vuonna 2007 humanitaarista apua koskeva eurooppalainen konsensus.

Humanitaarinen apu on osa Suomen kehityspoliittikkaa ja kehitysyhteistyötä. Kansallisesti sitä ohjaavat hallitusohjelma, Suomen kehityspoliittinen toimintaohjelma ja ulkoasiainministeriön humanitaarisen avun linjaus.

Tarkastus on tehty ajankohtana, jona ulkoasiainministeriössä valmisteltiin kehityspoliittista toimenpideohjelmaa sekä uutta humanitaarisen avun linjausta ja siihen liittyvää rahoituslinjausta. Valtioneuvosto hyväksyi

⁶ YK:n yleiskokouksen päätöslauselma vuodelta 1991 nro 46/1982.

Suomen kehityspoliittisen toimenpideohjelman 16.2.2012. OECD/DAC:n Suomen kehitysyhteistyön vertaisarviointi valmistuu syksyllä 2012.

Eduskunta on viime vuosina esittänyt vain vähän kannanottoja tai lausumia Suomen humanitaarisesta avusta.

Humanitaarinen apu on valtionavustuslain (688/2001) tarkoittama valtionavustus. Lain 1 §:n 3 momentin mukaan valtionavustukseen, joka on myönnetty vieraalle valtiolle tai sen toimielimelle taikka valtioiden väliselle kansainväliselle järjestölle, sovelletaan vain lain 5 §:ää (Valtionavustuslajit), 6 §:ää (Valtionavustuksen määrä), 7 §:ää (Valtionavustuksen myöntämisen yleiset edellytykset), 8 §:ää (Tarkemmat säännökset valtionavustuksesta, asetuksen antamisvaltuus) ja 11 §:n 5 momenttia (mahdollisuus tehdä valtionavun saajan kanssa sopimus valtionavun käytöstä ja sen ehdoista).

2.3 Resurssit

Humanitaarisen avun määräraha sisältyy varsinaisen kehitysyhteistyön määrärahaan, ja sen osuus on määritelty momentin käyttösuunnitelmassa. Vuonna 2011 eduskunta hyväksyi humanitaariseen apuun 78 miljoonan euron määrärahan, mutta määrärahan käyttö oli käyttösuunnitelman muutosten jälkeen 91 miljoonaa euroa. Myöntö- ja sopimusvaltuuksia annettiin 41 miljoonaa euroa. Humanitaarisen avun osuus on noin 9,5 prosenttia ulkoasiainministeriön pääluokan varsinaisen kehitysyhteistyön määrärahoista. Tämä vastaa tasoa useissa Suomen kehitysyhteistyön vertaismaissa.

Vuodesta 2005 vuoteen 2011 humanitaarisen avun määrärahat ovat lisääntyneet 46 miljoonasta eurosta 78 miljoonaan euroon eli noin 70 prosenttia. Samanaikaisesti varsinaisen kehitysyhteistyön määrärahat ovat kasvaneet 78 prosenttia 460 miljoonasta eurosta 820 miljoonaan euroon.

Suomen osuus maailman humanitaarisen avun kokonaismäärästä on alle prosentin. Suomen humanitaarinen apu asukasta kohti laskettuna oli 29 Yhdysvaltain dollaria vuonna 2009, mikä antaa 8. tilan avunantajamaiden joukossa. Suomen bruttokansantuotteesta humanitaarinen apu oli samana vuonna 0,06 prosenttia, mikä asettaa Suomen 7. sijalle avunantajatilastoissa. Euroopan unionin jäsenmaat ja komissio antavat yhdessä noin puolet kaikesta avusta. Yksittäisistä valtioista eniten humanitaarista apua antaa Yhdysvallat.

Humanitaarisen avun tarve näyttää kasvavan avustusvaroja nopeammin. Uusia kriisejä puhkeaa samanaikaisesti, kuin meneillään olevat kriisit jatkuvat. Äkillisesti puhkeavien konfliktien ja luonnonkatastrofien rinnalla

suuria avustuspanoksia vaativat monisyiset, niin sanotut kompleksiset kriisit. Niissä laaja-alainen köyhyys, paikallisen hallinnon kyvyttömyys ja kapasiteetin puute sekä konfliktit ja luonnontuhot ruokkivat toinen toisiaan, mikä johtaa usein humanitaarisen kriisin venymiseen. Pelkästään luonnonkatastrofeista kärsii vuosittain noin 250 miljoonaa ihmistä.

Varsinaisen humanitaarisen avun lisäksi Suomi tukee⁷ humanitaarista miinatoimintaa. Sitä avustetaan maittain kohdentamattomista kehitysyhteistyömäärärahoista eikä siihen käytettyjä varoja lueta osaksi varsinaista humanitaarista apua. Tarkoitukseen käytetään vuosittain noin viisi miljoonaa euroa.

2.4 Tavoitteet ja toimijat

Humanitaarisen avun päämääränä on pelastaa ihmishenkiä, lievittää inhimillistä hätää sekä ylläpitää ihmisarvoa humanitaarisen hätätilan aikana ja välittömästi sen jälkeen. Humanitaarisia hätätiloja ovat esimerkiksi äkilliset luonnonkatastrofit, kuten maanjäristykset ja tulvat, tai pitkittyneet väkivaltaiset kriisit. Humanitaarinen apu on usein ainoa käytettävissä oleva avun muoto varsinaisessa konfliktitilanteessa.

Humanitaarisen avun toimintaympäristössä on viimeisen vajaan kymmenen vuoden aikana tapahtunut merkittäviä muutoksia.

Keskeinen aloite humanitaarisen avun tehostamiseksi, laadun parantamiseksi ja avustusrakenteiden koordinaation vahvistamiseksi on avunantajamaiden välillä vuonna 2003 tehty sopimus hyvän humanitaarisen avunannon periaatteista. OECD:n kehitysapukomitea hyväksyi vuonna 2006 nämä periaatteet humanitaarisen avunantamisen koodistoksi.

Humanitaarinen reformi käynnistyi vuonna 2005 YK:n silloisen humanitaarisen koordinaattorin toimesta. Tarkastelun kohteina olivat kaikki humanitaarisen kentän tärkeimmät toimijat. Reformi on luonteeltaan jatkuva uudistusprosessi, ja se perustuu neljään pilariin:

⁷ *Ulkoasiainministeriön asiakirjoissa käytetään usein sanaa "rahoittaminen" ja sen johdannaisia tarkoittaessa avustamista. Rahoituksella tarkoitetaan kuitenkin varojen järjestämistä yrityksille omana tai vieraana pääomana, ja sen synonyymi on "pääomittaa". Avustusten myöntämien ei ole tällaista toimintaa. Tässä tarkastuskertomusluonnoksessa on varsin yleisesti käytetty termejä "tuki" ja "apu" sellaisissa tapauksissa, joissa ulkoasiainministeriö on käyttänyt ilmaisua "rahoitus" tmv. Myöskään englanninkielinen sana "donor" johdannaisineen ei tarkoita rahoitusta. Virheellinen terminologia voi johtaa myös käsitesekaannukseen.*

1. riittävät, oikein ajoitetut, joustavat ja tehokkaat humanitaariset tukivarat, mukaan lukien YK:n humanitaarisen avun keskusrahasto (CERF)
2. humanitaarisen koordinaattorijärjestelmän vahvistaminen, strategisen johtajuuden ja koordinoinnin edistäminen sektoreiden kesken ja niiden sisällä
3. klusterimallin käyttöönotto
4. humanitaaristen toimijoiden kumppanuuksien vahvistaminen.

Nämä pilarit ovat keskeisiä sekä avun toimeenpanossa että humanitaarisen oikeuden ja periaatteiden edistämiseksi tehtävässä työssä. Kaikkien toimijoiden yhteistyötä tarvitaan erityisesti varmistamaan mahdollisuus antaa humanitaarista apua (humanitaarinen tila⁸), avun perillemeno sekä avustushenkilöstön turvallisuus.

Ollakseen tehokasta tulee apu humanitaarisissa kriiseissä suunnata tasapainoisesti kaikille keskeisille sektoreille. Osa vaikeista kriiseistä kärsii liian vähäisistä tukivaroista samalla, kun toisten saama tuki on ylimitoitettu. Ilman tietoista pyrkimystä tasapuolisuuteen tuen antaminen keskittyy helposti sellaisiin kriiseihin, jotka saavat suurta poliittista tai mediahuomiota. Myös ohjelmien sisällä avun tulee jakautua tasapainoisesti eri sektoreiden kesken.

Osana reformia YK hyväksyi vuonna 2005 aloitteen uudistetusta 500 miljoonan Yhdysvaltain dollarin keskitetystä hätäapurahastosta⁹. Sen avulla YK kykenee parantamaan tuen saatavuuden ja määrän ennakoitavuutta ja vastaamaan joustavammin akuutteihin kriiseihin sekä alirahoitettuihin operaatioihin ja sektoreihin. Rahastosta voidaan myöntää lainoja 30:n miljoonan Yhdysvaltain dollarin edestä.

Toinen uudelleenarvioinnin tuloksena syntynyt kokeilu ovat maatason yhteisrahastot, joilla pyritään tehostamaan, nopeuttamaan ja rationalisoimaan avun antamista. Järjestelmässä myöntäjät siirtävät avustuksensa suoraan kohdemaan humanitaarisen avun koordinaattorille, joka päättää varojen käytöstä.

Ulkoasiainministeriö toimii humanitaarisessa avussa vain myöntäjänä, eikä sillä ole omaa operatiivista toimintaa. Avun hallinnoinnista ulkoasiainministeriössä vastaa kehityspoliittisen osaston humanitaarisen avun yksikkö.

Eduskunta päättää vuosittain talousarviossa humanitaarisen avun määrärahan tasosta. Humanitaarisen avun myöntöpäätökset tekee kehitysyhteistyöasioista vastaava ministeri.

⁸ Luku 3.6 käsittelee humanitaarista tilaa.

⁹ Central Emergency Response Fund (CERF).

Suomi korostaa monenkeskisen yhteistyön tärkeyttä ja YK-järjestelmän keskeistä asemaa humanitaarisena toimijana. Siksi suurin osa Suomen avusta kanavoidaan YK-järjestelmän kautta. Tämän lisäksi apua annetaan Suomen Punaisen Ristin kautta Punaisen Ristin ja Punaisen Puolikuun yhdistysten kansainväliselle liitolle (IFRC) ja Punaisen Ristin kansainväliselle komitealle (ICRC) sekä kahdelle muulle suomalaiselle kansalaisjärjestölle. Suomalaisista järjestöistä tukea annetaan ainoastaan Euroopan komission humanitaarisen avun ja pelastuspalvelun pääosaston ECHOn sertifioimille organisaatioille, joita on tällä hetkellä kolme.

Avustukset operatiiviseen toimintaan myönnetään tarvearvioihin perustuvien kansainvälisten vetoomusten pohjalta. YK-järjestelmälle Suomen apu myönnetään yleensä maa- tai aluekohtaisena, jolloin järjestöt päättävät itse sen kohdentamisesta eri ohjelmille. Lisäksi myönnetään yleisavustuksia.

Suomen humanitaarinen apu kohdennetaan globaalisti virallisen kehitysavun kohdemaihin. Käytännössä Suomen avun painopiste on köyhimmässä kehitysmaissa, ja apu kohdistuu kaikkein heikoimmassa ja haavoittuvimmassa asemassa olevien ihmisten avustamiseen.

Suomen humanitaarinen apu on sekä ihmisoikeusperusteista että tarvepohjaista. Toiminnalla edistetään ihmisoikeussopimuksiin kirjattuja oikeuksia, kuten oikeutta ruokaan, puhtaaseen veteen, terveyteen ja riittävään suojaan. Samalla painotetaan sitä, että avustettavat ihmiset osallistuvat avustustoiminnan eri vaiheisiin, sekä sitä, että avunantajilla on vastuu tekemistään päätöksistä ja toimistaan kentällä. Tarveperusteisella lähestymistavalla tarkoitetaan puolestaan sitä, että apua annetaan todennettujen tarpeiden perusteella.

Suomen tavoitteena on edistää humanitaarisen avun tuloksellisuutta. Tähän pyritään parantamalla humanitaarisen avun eri toimijoiden välistä koordinoitua ja työnjakoa. Suomi korostaa myös humanitaarisen avun ympäristönäkökohtia sekä ikä- ja sukupuolinäkökulman kokonaisvaltaista huomiointia. Erityistä huomiota kiinnitetään naisten ja lasten tarpeisiin.

Laajan turvallisuuden, humanitaarisen avun ja muun kehitysyhteistyön välistä jatkumoa on tarkoitus vahvistaa. Siksi humanitaarisen avustustoiminnan tulee mahdollisimman hyvin tukea ennaltaehkäisyä, jälleenrakennusta ja pitkän aikavälin kehitystä. Tämä edellyttää pitkäjänteistä humanitaarisen avun ja muiden avustusmuotojen yhteen sovittamista.

Kokonaisvaltaisen kriisinhallintastrategian päämääränä on vahvistaa kokonaisvaltaista lähestymistapaa Suomen kriisinhallintatoiminnassa. So-tilaallista ja siviilikriisinhallintaa sekä kehitysyhteistyötä ja humanitaarista apua tulisi koordinoita keskenään parhaan mahdollisen yhteisvaikutuksen

ja kestävien tulosten aikaansaamiseksi¹⁰. Tällaista useiden eri toimenpiteiden kohdentamista samaan kohteeseen tai samoihin kohteisiin tai samoille alueille kutsutaan jatkumoksi (luku 3.6.4).

Kansainvälisessä humanitaarisessa järjestelmässä Suomi on pieni toimija. Suomen apu on tuloksellista silloin, kun koko avustujajärjestelmä on tuloksellinen. Ulkoasiainministeriön resurssit ja mahdollisuudet osallistua humanitaarisen avun politiikka- ja operatiivisen tason vaikuttamistyöhön ovat rajalliset. Tämän vuoksi tarkoitukseen käytettävissä olevia keinoja on hyödynnettävä mahdollisimman tehokkaasti. YK:n, Euroopan unionin ja OECD/DAC:n puitteissa tapahtuvan politiikkatason vaikuttamisen lisäksi näitä keinoja ovat aktiivinen toiminta avustettavien järjestöjen hallintoelimissä, bilateraaliset neuvottelut järjestöjen kanssa sekä avunantajien välinen yhteistyö. Suomen pitää erityisesti pyrkiä vaikuttamaan niihin järjestöihin, joille annamme suhteellisesti ottaen paljon apua.

2.5 Tarkastuskysymykset, -kriteerit, aineistot ja rajaukset

Tarkastuksen pääkysymyksenä oli, onko Suomen humanitaarinen apu tuloksellista ja riittävästi koordinoitua muun kehitysyhteistyön kanssa.

Pääkysymys jaettiin kolmeen alueeseen ja alakysymyksiin seuraavasti:

Suomen antaman humanitaarisen avun määrä:

- Ovatko Suomen humanitaarisen avun määrä ja kohdentaminen tarkoituksenmukaiset muuhun kehitysyhteistyöhön nähden?

Humanitaarisen avun johtaminen ja hallinto:

- Onko ulkoasiainministeriö järjestänyt asianmukaisesti humanitaarisen avun myöntämisen, maksamisen ja seurannan?
- Miten hyvin ulkoasiainministeriö on toiminut kansainvälisen humanitaarisen avun järjestelmässä?
- Onko humanitaarisen avun ja muun kehitysyhteistyön välinen yhteistyö ja koordinointi asianmukaista?

¹⁰ Suomen kokonaisvaltainen kriisinhallinta. Ulkoasiainministeriön julkaisu 15/2009.

Humanitaarisen avun tulokset ja vaikutukset:

- Ovatko humanitaarisen avun ohjelmat saavuttaneet niille asetetut tavoitteet?
- Mitkä ovat olleet humanitaarisen avun vaikutukset?

Tarkastuskriteerit

Tarkastuksen kriteerit on johdettu pääosin valtion talousarviosta sekä valtion taloudenhoitoa koskevista säännöksistä, valtioneuvoston kehityspoliittisesta ohjelmasta¹¹, ulkoasiainministeriön humanitaarisen avun linjauksesta ja sen perustana olevista hyvän humanitaarisen avunannon periaatteista, ministeriön tulosohjausasiakirjoista, ministeriön ja järjestöjen välisistä avustussopimuksista sekä ohjelmien suunnittelun ja seurannan dokumenteista.

Tarkastuksen yleisenä kriteerinä oli toiminnan tuloksellisuus: valtion varainkäytön tulee olla mahdollisimman taloudellista ja vaikuttavaa. Valtion talousarviosta annetun lain (423/1988) ja valtion taloudenhoitoa koskevien yleisten periaatteiden mukaisesti varojen käytöstä vastaavien yksiköiden tulee huolehtia siitä, että toiminnalle asetetut tavoitteet saavutetaan, että resurssien käyttö on tehokasta ja että toiminnassa noudatetaan sitä koskevia lakeja, määräyksiä ja ohjeita. Kaikista toiminnoista tulee lisäksi tuottaa riittävää ohjaustietoa ja niiden tulee perustua asianmukaiseen päätöksentekomenettelyyn. Toiminnan ohjaus, seuranta, valvonta ja muu hallinto tulee suhteuttaa toiminnan luonteeseen, riskeihin ja olennaisuuteen.

Suomen humanitaarisen avun määrärahan budjetointia ja budjetin toteutumista arvioitiin lähinnä politiikkaohjauksen tarpeellisuuden ja eduskunnan budjettivallan toteutumisen näkökulmasta. Avun kohdentamista arvioitiin Suomen painopisteiden ja tavoitteiden pohjalta.

Avun myöntämis- ja maksamiskäytäntöjen pääasiallisena arviointikriteerinä käytettiin tarkastuksessa tehdyn myöntö- ja maksuanalyysin tuloksia. Avustusten käytön seurantaa arvioitiin lähinnä sopimusten avustusehtojen noudattamisen sekä raportoinnin laadun ja yhdenmukaisuuden näkökulmista.

Ulkoasiainministeriön toimintaa kansainvälisen humanitaarisen avun järjestelmässä arvioitiin toiminnalle asetettujen tavoitteiden, käytettävissä olevien resurssien sekä niiden tarkoituksenmukaisen käytön perusteella.

¹¹ Nykyisin Suomen kehityspoliittinen toimintaohjelma.

Humanitaarisen avun ja muun kehitysyhteistyön välistä yhteyttä arvioitiin ministeriön toiminnalle asetettujen tavoitteiden ja niiden käytännön toimeenpanon perusteella.

Humanitaarisen avun ohjelmille asetettujen tavoitteiden saavuttamista arvioitiin lähinnä ohjelmakohtaisen seurantatiedon sekä arviointien ja evaluointien avulla.

Humanitaarisen avun vaikutuksia arvioitiin tarkastuksessa tehdyn evaluointisynteesin ja muiden selvitysten perusteella.

Tarkastuskohteen raja

Suomen kokonaisvaltainen kriisinhallintastrategia valmistui marraskuussa 2009. Sen päämääränä on vahvistaa kokonaisvaltaista lähestymistapaa Suomen kriisinhallintatoiminnassa. Sotilaallista ja siviilikriisinhallintaa sekä kehitysyhteistyötä ja humanitaarista apua tulisi koordinoida keskenään parhaan mahdollisen yhteisvaikutuksen ja kestävien tulosten aikaansaamiseksi. Humanitaariseen apuun linkittyy myös pelastustoimi. Kriisinhallinnan, pelastustoimen ja humanitaarisen avun muodostaman kokonaisuuden tarkastelu jätettiin resurssisyistä tämän tarkastuksen ulkopuolelle.

Tarkastuksen ulkopuolelle rajattiin myös Suomen toiminta Euroopan unionin humanitaarisen avun kontekstissa.

Varsinaisen humanitaarisen avun lisäksi Suomi myöntää määrärahaa myös humanitaariseen miinatoimintaan. Nämä määrärahat ovat maittain kohdentamattomia kehitysyhteistyömäärärahoja, eikä niitä lueta osaksi varsinaista humanitaarista apua. Tarkoitukseen käytetään vuosittain noin viisi miljoonaa euroa. Humanitaarinen miinatoiminta rajattiin tämän tarkastuksen ulkopuolelle.

Avustusten myöntö- ja maksuanalyyseissä käytetyt aineistot ovat pääosin vuosilta 2005–2011.

Tarkastuksen toteutus

Tarkastus kohdistui ministeriön toimintaan humanitaarisen avun myöntämisessä, maksamisessa ja käytön valvonnassa. Lähemmän tarkastelun kohteeksi valittiin kymmenen ministeriön vuonna 2008 tekemää avustuspäätöstä. Suomalaisista kansalaisjärjestöistä tarkastuksen kohteeksi valittiin kaikki ulkoasiainministeriöltä avustusta saaneet järjestöt.

Paikallistarkastukset tehtiin Keniaan ja Geneveen. Kenia on Suomen humanitaarisen avun tärkeä kohdema, siellä esiintyvien toistuvien luonnonkatastrofien takia mutta myös pitkittyneistä kriiseistä johtuvien avustustarpeiden vuoksi. Kenian maantieteellinen sijainti Afrikan sarvessa te-

kee siitä myös Suomen alueellisen avun näkökulmasta mielenkiintoisen kohteen. Paikallistarkastus Keniaan tehtiin 24.–28.1.2011. Geneve on humanitaarisen avun hallinnollinen keskus, jossa sijaitsevat useiden kansainvälisten järjestöjen päämajat. Suomen pysyvä edustusto hoitaa yhteistyösuhteita näihin järjestöihin ja koordinoi Suomen hallituksen järjestöille antamaa humanitaarista apua. Paikallistarkastus Geneveen tehtiin 30.–31.3.2011.

Tarkastuksen aineistot

Tarkastuksessa käytetty kirjallinen aineisto saatiin pääosin ulkoasiainministeriöstä, edustustoista sekä avustettavilta järjestöiltä.

Tarkastus perustui kirjallisen aineiston analysointiin ja vastuuhenkilöiden haastatteluihin.

Tarkastuksessa tehtiin analyysi ministeriön vuosien 2006–2010 avun päätöksenteko- ja maksuprosessista. Tarkastuksen osana tehtiin myös synteesi vuosina 2007–2010 humanitaarisesta avusta tehdyistä 35 evaluoinnista, arvioinnista ja analyttisestä raportista. Synteesiraportti julkaistiin maaliskuussa 2011¹². Evaluointisynteesin (luku 3.6.6) teki tarkastaja Pilvi Aro-Marques.

Ulkoasiainministeriössä haastattelut tehtiin kehityspoliittisen osaston humanitaarisen avun yksikössä ja kansalaisjärjestöyksikössä. Suomessa haastateltiin lisäksi Kirkon Ulkomaanavun, Suomen Punaisen Ristin, Fidan ja Pelastakaa Lapset ry:n vastuuhenkilöitä.

Keniaassa ja Genevessä haastateltiin Suomen Kenian suurlähetystön ja Geneven pysyvän edustuston vastuuvirkamiesten lisäksi avunantajayhteisön ja avustusjärjestöjen edustajia. Kaikissa haastatteluissa käytettiin kohteille etukäteen lähetettyjä kysymyslomakkeita. Haastattelut tahot ja ajankohdat ilmenevät lähemmin kertomuksen lähdeluettelosta.

Tarkastuskertomusluonnoksesta saatiin palaute ulkoasiainministeriöltä 26.4.2012. Ministeriön näkemykset on otettu huomioon tarkastuskertomuksessa.

¹² *International Humanitarian Aid 2007–2010, An Evaluation Study. National Audit Office of Finland 2011.*

3 Tarkastushavainnot

Paikallistarkastuksissa tehdyt havainnot esitetään lähinnä tarkastuskertomuksen luvuissa 3.5 ja 3.6 sekä liitteissä 1 ja 2.

3.1 Suomen humanitaarisen avun määrärahat ja kohdentaminen

3.1.1 Avun määrä ja budjetointi

Humanitaarisen apu budjetoidaan osana varsinaisen kehitysyhteistyön määrärahaa momentilla 24.30.66 sen käyttösuunnitelman kohdassa 5. Eduskunta päättää määrärahan tasosta. Humanitaarisen avun osuus momentin määrärahoista on ollut 9–11 prosenttia. Se on prosentuaalisesti samalla tasolla kuin monessa Suomen vertaismaassa. Humanitaarisen avun määrärahojen tasoa tai sen osuutta Suomen kehitysyhteistyövaroista ei ole määritelty kehitysyhteistyön politiikkatason dokumenteissa, kuten valtioneuvoston kehityspoliittisessa ohjelmassa. Humanitaarisen avun yksikössä tätä on pidetty puutteena. Määrittelyllä olisi ohjaavaa vaikutusta.

Kehityspoliittinen toimikunta on esittänyt humanitaarisen avun osuuden nostamista jopa 20 prosenttiin Suomen kehitysyhteistyövaroista. Myös julkisessa keskustelussa humanitaarisen avun osuuden kasvattaminen on ollut esillä. Myös humanitaarisen avun linjauksessa todetaan, että humanitaarisen avun osuutta Suomen avun kokonaisuudesta tulee tarkastella laadittaessa uusi kehityspoliittinen ohjelma.

Vuodesta 2006 vuoteen 2012 humanitaarisen avun määrärahat kasvoivat 52,5 miljoonasta eurosta 84 miljoonaan euroon eli 60 prosenttia. Samanaikaisesti varsinaisen kehitysyhteistyön määrärahat pääluokassa 24.30 kasvoivat enemmän (73 %), 516 077 000 eurosta 893 684 000 euroon. Kehitysyhteistyövarat kokonaisuudessaan¹³ lisääntyivät 68 prosenttia, 670 754 000 eurosta noin 1 124 000 000 euroon, vuoden 2012 varsinaisessa talousarviossa.

Vuodesta 2006 vuoteen 2012 humanitaariseen apuun budjetoitiin varsinaisessa talousarviossa määrärahoja yhteensä 474 340 000 euroa. Vuodeksi 2011 myönnettiin ensimmäisen kerran myöntö- ja sopimusvaltuuk-

¹³ Kaikissa pääluokissa kehitysyhteistyöhön osoitetut määrärahat.

sia. Niiden määrä oli 41 miljoonaa euroa. Määrärahojen käyttö ylitti vuosittain budjetoidun tason. Vuosina 2006–2010 määrärahoja käytettiin kaikkiaan 348 387 140 euroa, kun varsinainen talousarvio oli 312 827 000 euroa. Määrärahoja käytettiin siten 35 560 140 euroa budjetoitua enemmän. Määrärahojen budjetoitua suuremman käytön mahdollistivat momentin muista käyttösuunnitelmakohdista tehty käyttösuunnitelmamuutokset. Käyttösuunnitelmamuutokset tehtiin talousarviolain 9 §:n sekä talousarvioasetuksen 13 §:n edellyttämällä tavalla hankkimalla niihin valtiovarainministeriön lausunnot. Vuosittain käytettävissä olevat määrärahat käytettiin kokonaan tai lähes kokonaan. Määrärahan vuosittainen budjetointi, tehdyt käyttösuunnitelmamuutokset ja käyttö ilmenevät tarkemmin taulukosta 1.

TAULUKKO 1. Humanitaarisen avun määräraha ja käyttö vuosina 2006–2011.

Vuosi	Määrärahat, euroa	Käyttösuunnitelman muutokset ja siirtyneet erät, euroa	Käytettävissä olevat määrärahat, euroa	Käyttö, euroa
2006	52 500 000	6 900 000	59 400 001	59 400 001
2007	60 439 000	8 700 000	69 139 000	69 135 225
2008	63 200 000	2 609 927	65 809 927	65 807 470
2009	67 000 000	6 002 457	73 002 457	72 996 140
2010	69 688 000	11 347 910	81 035 910	81 028 211
2011	78 007 699	13 431 593	91 439 292	91 439 292

Humanitaarisen avun budjetoitua suurempi käyttö johtuu osittain toiminnan luonteesta, johon oleellisena piirteenä kuuluvat varsinkin ennakoimattomat luonnonkatastrofit ja niiden aiheuttama, yllättävä tukitarve. Osittain tästä johtuu vaikeus ennakoida tuen määrällistä tarvetta, mikä hankaloittaa toiminnan suunnittelua ja budjetointia. Tämän vuoksi humanitaarisen avun määrärahoista muodostuu helposti jäännöserä, kun varsinaisen kehitysyhteistyön määrärahaa jaetaan momentin eri käyttösuunnitelmien kesken.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa ulkoasiainministeriö ilmoittaa, että humanitaarisen avun määrärahasuunnittelussa on viime vuosina käytetty suunnitteluprosenttina noin 10:tä, tai joinakin vuosina jonkin verran alle sen, varsinaisen kehitysyhteistyön määrärahasta, mikä ei sinänsä tällä hetkellä sisälly mihinkään ministeriön sisäiseen oh-

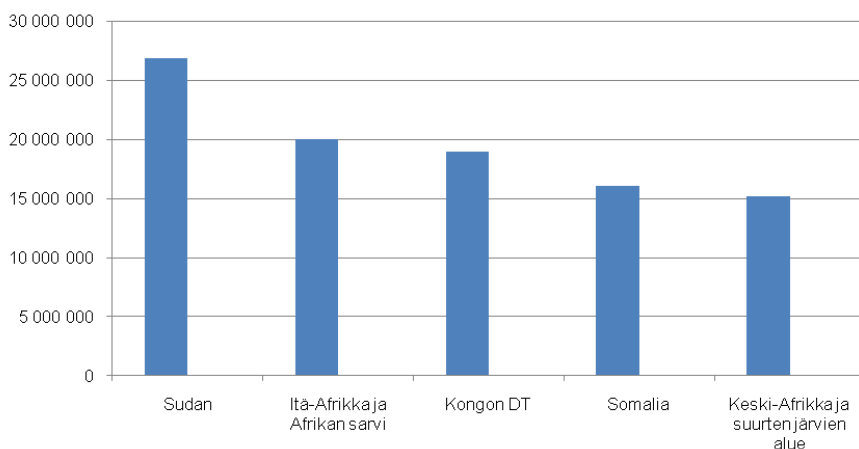
jausinstrumenttiin. Ministeriön mukaan mikään ei kuitenkaan estä, etteikö suunnitteluprosenttia voitaisi määritellä.

Ulkoasiainministeriö tuo palautteessaan esille sen, että talousarvion siirtomääräkäytännön vuoksi ministeriö voi tehdä uusallokointeja varsinaisen kehitysyhteistyömomentin sisällä ilman eduskunnan hyväksyntää silloin, kun kyse on aiempien vuosien käyttämättömistä määrärahoista ja kun ministeriö on katsonut, että tällaiset uusallokoinnit ovat perusteltuja. Ministeriö painottaa sitä, että kehitysyhteistyö on toimintaa epävarmoissa ja vaikeissa olosuhteissa, jolloin on normaalia, että suunnitelmat joskus muuttuvat tai lykkääntyvät. Tällöin joudutaan ajoittain siirtämään varoja siirtyneistä tai peruuntuneista, pidempää suunnittelua vaatineista toimista esimerkiksi humanitaariseen apuun, jonka tarve taas nousee yhtäkkisesti ja ilman erityistä suunnitelmallisuutta. Ministeriön mukaan menettelyllä kehitysyhteistyöhön osoitetut varat saadaan kohdistettu siihen käyttötarkoitukseen, johon eduskunta on ne halunnut osoittaa.

3.1.2 Avun kohdentuminen maittain

Suomen humanitaarisen avun linjauksen mukaan Suomen avun painopiste on köyhimmissä kehitysmaissa, ja se kohdennetaan virallisen kehitysavun kohdemaihin. Katastrofitilanteisiin joutuneille teollisuusmaille voidaan globaalin solidaarisuuden mukaisesti antaa tukea yleiseen katastrofiapuun, jos kyseinen maa sitä pyytää ja Suomen hallitus niin päättää. Tällaista apua ei linjauksen mukaan kuitenkaan voida myöntää kehitysyhteistyövaroista, vaan valtioneuvoston tulisi luoda sitä varten erillinen määräraha. Tällaista määrärahaa ei ole ollut.

Vuosina 2006–2010 Suomen humanitaarisesta avusta vähän yli puolet eli noin 175 miljoonaa euroa suunnattiin Afrikkaan. Avun painottuminen Afrikkaan näkyy myös siten, että viisi eniten apua vuosina 2006–2010 saanutta maata tai aluetta sijaitsi mantereella (kuvio 2). Afrikan osuus kaikesta Suomen antamasta avusta oli suurin (55,6 %) vuonna 2007 ja pienin (41,6 %) vuonna 2010. Se, että Afrikan suhteellinen osuus selvästi pieneni vuonna 2010 selittyy ainakin osittain varojen kohdentamisella Haitin ja Pakistanin luonnonkatastrofien uhrien auttamiseksi. Näille kahdelle maalle maksettiin vuonna 2010 humanitaarista apua yhteensä yli 14 miljoonaa euroa. Tarkastuksen mukaan merkittävän määrärahaosuuden kohdentaminen näihin akuutteihin kriiseihin on myös osoitus Suomen antaman avun joustavuudesta ja tarveperustaisuudesta.



KUVIO 2. Eniten Suomen humanitaarista apua vuosina 2006–2010 saaneet vastaanottajamaat ja -alueet.

Sudanissa, Kongossa, Afrikan sarvessa sekä Keski-Afrikan alueella apua suunnattiin pääosin sekä ulkoisten että sisäisten pakolaisten auttamiseen ja kuivuuden uhreille.

Toiseksi eniten humanitaarista apua suunnattiin Aasiaan: tarkastelujaksona sitä avustettiin 34,2 miljoonalla eurolla. Tämä on 9,8 prosenttia avun kokonaismäärästä. Tarkastelujakson alussa Aasiaan kohdennettu tuki oli vuositasolla noin 5 miljoonaa euroa, mutta se nousi 7,6 miljoonaan euroon vuonna 2009 ja siitä edelleen 12,8 miljoonaan euroon vuonna 2010. Pakistanin luonnonkatastrofit olivat suurin yksittäinen syy avun suurelle lisäykselle. Asiaan myönnetystä tuesta Pakistanin osuus on yhteensä 14,6 miljoonaa euroa (42,7 %) ja Afganistanin 7,3 miljoonaa euroa (21,3 %). Muiden maiden avustaminen oli selvästi vähäisempää ja epäsäännöllisempää.

Humanitaarista apua kohdennettiin Lähi-itään kolmanneksi eniten, yhteensä 23,15 miljoonaa euroa. Tämä oli 6,6 prosenttia avun kokonaismäärästä. Apua myönnettiin melko tasaisesti, 4,5–5,5 miljoonaa euroa vuodessa. Suurin avunsaaja oli Irak, joka vastaanotti tukea useana vuonna yli 2 miljoonaa euroa. Muita tärkeitä avustettavia olivat miehitetty palestiinalaisalueet (OpT), Libanon, Jemen ja Syyria. Näiden kohteiden avun määrässä esiintyi suurta vuosittaista vaihtelua.

Muista maanosista apua myönnettiin myös Amerikalle ja Euroopalle. Amerikan saama tuki oli yleensä 0,5–1,5 prosenttia avun kokonaismäärästä. Vuosi 2010 muodosti kuitenkin poikkeuksen, ja silloin maanosan

osuus kokonaisavusta nousi 7,2 miljoonaan euroon (8,9 %). Suurin osa tästä avusta osoitettiin Haitin suuren maanjäristyksen uhrien auttamiseksi.

Vuosina 2008 ja 2009 apua myönnettiin vähäisessä määrin myös Eurooppaan. Avunsaajina olivat Georgia ja Moldova, joille osoitettiin yhteensä 1,1 miljoonaa euroa sisäisten pakolaisten ja kuivuuden uhrien auttamiseen.

Tarkasteluajanjaksona pääosa Suomen maa- ja aluekohtaisesta avusta kohdennettiin vähiten kehittyneille tai muille alhaisen tulotason maille. Esimerkiksi vuonna 2010 niiden osuus maa- ja aluekohtaisesta avusta oli 90,3 prosenttia. Suomen avustamista maista ainoastaan Kenia kuului ryhmään ”muut alhaisen tulotason maat”, muut olivat luokassa ”vähiten kehittyneet maat”.

Vuosina 2006–2011 Suomen apu suunnattiin yhtä poikkeusta lukuun ottamatta virallisen kehitysavun kohdemaihin. Vuonna 2011 Japanin maanjäristyksen uhrien auttamiseksi myönnettiin 500 000 euroa.

3.1.3 Yleisavustukset

Merkittävä osuus Suomen humanitaarisesta avusta myönnetään yleisavustuksena YK-järjestelmälle.¹⁴ Yleisavustusta käytetään esimerkiksi järjestöjen katastrofivalmiuden ja varautumissuunnitelmien parantamiseen ja muuhun kapasiteetin vahvistamiseen.

Vuosina 2006–2010 yhteensä lähes 97 miljoonaa euroa eli lähes 28 prosenttia Suomen humanitaarisesta avusta oli yleisavustusta. Suuruusjärjestyksessä tärkeimmät yleisavustuksen saajat olivat

- YK:n pakolaiskomissaari UNHCR (35,0 milj. euroa)
- YK:n keskitetty hätäapurahasto CERF¹⁵ (26,0 milj. euroa)
- YK:n palestiinalaispakolaisjärjestö UNRWA (18,0 milj. euroa)
- YK:n humanitaarisen avun koordinoitintoimisto OCHA (12,5 milj. euroa).

UNHCR:n asema suurimpana avunsaajana on kiistaton. YK-järjestelmän ulkopuolella eniten (5 milj. euroa) yleisavustusta Suomi antoi tarkasteluajanjaksona Punaisen Ristin kansainväliselle komitealle ICRC:lle.

Vuoden 2011 talousarviossa humanitaariselle avulle osoitettiin ensimmäistä kertaa myöntö- ja sopimusvaltuuksia. Valtuuksien piiriin kuuluvat

¹⁴ YK-järjestelmällä tarkoitetaan tässä yhteydessä sekä YK-järjestöjä että YK:n keskitettyä hätäapurahastoa (CERF).

¹⁵ CERF on sijoitettu ryhmään yleisavustukset, vaikka se UM:n tilastoinnissa on aika ajoin kuulunut myös ryhmään sektori- ja klusterirahoitus.

UNHCR:n, UNRWAn, OCHAn sekä ISDR:n¹⁶ yleisavustukset. Siirtyminen pidempikestoisiin tuen myöntämisjärjestelyihin parantaa avustettavien järjestöjen tulopohjan suunnitelmallisuutta ja pitkäjänteisyyttä. Se myös järkevöittää humanitaarisen avun yksikön toiminnan suunnittelua ja budjetointia. Tarkastuksessa onkin katsottu, että monivuotisiin tuen myöntämissopimuksiin siirtyminen on hyvän humanitaarisen avunannon periaatteiden mukaista.

3.1.4 Temaattinen, sektori- ja klusterituki

Ulkoasiainministeriön avustukset vaihtelivat tässä ryhmässä vuosittain 0,5 miljoonasta eurosta 2 miljoonaan euroon. Avustuksilla muun muassa vahvistettiin humanitaarista avustuskapasiteettia, parannettiin luonnonkatastrofien koordinoitua ja edistettiin Hyogon toimintaohjelmaa¹⁷. Viimeksi mainittu kuuluu ISDR:n vastuualueeseen.¹⁸

3.1.5 YK-järjestelmä ja suomalaiset kansalaisjärjestöt

Suomen humanitaarisesta avusta lähes 260 miljoonaa euroa kulki YK-järjestelmän kautta vuosina 2006–2010. Tämä on melkein 75 prosenttia Suomen kaikesta humanitaarisesta avusta tarkastelukaudella. Tämän kanavan käyttö oli vakaata, sillä pienimmillään avustusosuus oli 73,9 % vuonna 2007 ja suurimmillaan 75,6 % vuonna 2010. Tarkastelukaudella UNHCR sai avustusta noin 84 miljoonaa euroa, WFP noin 59 miljoonaa euroa, UNRWA noin 23 miljoonaa euroa, WHO 22 miljoonaa euroa ja UNICEF noin 20 miljoonaa euroa. UNHCR ja WFP olivat siten rahassa mitattuna Suomen selvästi tärkeimmät humanitaarisen avun kanavat YK:n järjestökentässä.

Muusta YK-järjestelmästä CERF ja OCHA olivat Suomelle keskeisiä humanitaarisen avun kohteita. Tarkasteluajankohtana CERFille maksettiin avustusta 26 miljoonaa euroa ja OCHAlle 12,5 miljoonaa euroa.

Suomalaisten kansalaisjärjestöjen kautta kanavoitiin humanitaarista apua yhteensä lähes 89 miljoonaa euroa eli vähän yli 25 prosenttia Suomen humanitaarisen avun kokonaismäärästä tarkasteluajanjaksona. Järjestöistä Suomen Punaisen Ristin (SPR) osuus oli selvästi suurin, noin 67 miljoonaa euroa. Kirkon Ulkomaanapu sai 17,5 miljoonaa euroa ja Fida

¹⁶ YK:n kansainvälinen strategia tuhojen vähentämiseksi.

¹⁷ YK:n aloite luonnonkatastrofien järjestelmälliseksi ennalta ehkäisemiseksi.

¹⁸ Vuodesta 2011 alkaen ISDR:n saama avustus on luettu yleisavustukseksi.

International 4,6 miljoonaa euroa. Vuonna 2008 Pelastakaa Lapset ry:lle osoitettiin 100 000 euroa Kenian vaalien jälkeisen väkivallan pakolaislapsiuhrien auttamiseen.

3.1.6 Yhteenveto

Humanitaarisen avun budjettisuunnittelua ja budjetointia haittaa se, että avun määrärahan tasoa ei ole määritelty kehitysyhteistyön politiikkatason asiakirjoissa. Suunnittelua ja budjetointia hankaloittaa myös vaikeus ennakoida määrärahatarvetta toiminnan luonteen vuoksi. Määrärahoja on käytetty jatkuvasti budjetoitua enemmän. Tämän on mahdollistanut momentin muista käyttösuunnitelmakohdista tehtävät käyttösuunnitelmamuutokset. Esimerkiksi maa- ja aluekohtaisen kehitysyhteistyön määrärahoista on siirtynyt vuosittain huomattavia summia seuraavalle vuodelle.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa ulkoasiainministeriö korostaa sitä, että valtion talousarvio määrittää humanitaarisen avun suuruuden, osana kehitysyhteistyön määrärahaa. Mahdolliset muutokset momentin sisällä tehdään lisätalousarviossa silloin, kun kyseessä ovat kuluvan vuoden määrärahat. Ne tekee kehitysyhteistyöstä vastaava ministeri, jos kyseessä on edellisen vuoden siirtomääräraha. Näin ollen poliittinen ohjaus toteutuu molemmissa tapauksissa. Poliittinen ohjaus toteutuu myös siinä, että ministeri hyväksyy kaikki yksittäiset humanitaarisen avun interventiot. Ministeriön mukaan määrärahan käytön yleisiä periaatteita määrittävät lisäksi valtioneuvoston hyväksymä kehityspoliittinen toimenpideohjelma sekä ministerin hyväksymä humanitaarisen avun linjaus.

Tuki humanitaariseen miinatoimintaan myönnetään käyttösuunnitelman kohdasta maittain kohdentamaton kehitysyhteistyö. Rahamääräisesti se on ollut vaatimaton.

Suurin osa avusta kanavoidaan YK-järjestelmän kautta. Avun painopiste on Afrikassa ja kaikkein köyhimmissä kehitysmaissa. Tämä on Suomen humanitaarisen avun periaatteiden mukaista. Apu on myös joustavasti keskitettyä.

Suomen avusta yli neljännes myönnetään yleisavustuksena, joka on joustava avun muoto. Suurin osa YK-järjestelmälle myönnetystä operatiivisesta avusta on löyhästi korvamerkittyä. Käytäntö vastaa hyvän humanitaarisen avunannon periaatteita. Apua saavilla järjestöillä on yleensä toiminnallista kapasiteettia, ja ne ovat usein klusterivastaavan asemassa. Myöntö- ja sopimusvaltuuksien käyttöön ottamisella vuonna 2011 parannettiin Suomen tukipolitiikan joustavuutta ja pitkäjänteisyyttä entisestään. Yleisavustuksen ja löyhästi korvamerkityn humanitaarisen avun myöntä-

mistä voidaan pitää tarkoituksenmukaisena edellyttäen, että Suomella on vaikutusmahdollisuuksia avustuskanavana toimivan järjestön toimintaan.

3.2 Toiminnan johtaminen ja hallinta

Tarkastuksessa selvitettiin, onko Suomen antamaa humanitaarista apua johdettu ja hallittu asianmukaisesti. Tästä kokonaisuudesta tarkastettiin avun myöntämistä, maksamista, seurantaa ja valvontaa.

Suomi muodostaa osan humanitaarisen avun kansainvälisen avunantajayhteisön kokonaisjärjestelmää. Suomi ei ole valtiona operatiivinen toimija humanitaarisen avun kentällä.

Humanitaarisen avun hallinnoinnista ulkoasiainministeriössä vastaa kehityspoliittisen osaston humanitaarisen avun yksikkö. Yksikön tehtäviä ovat

- humanitaarisen avun suunnittelu, avustuspäätösten valmistelu ja avustustoiminnan seuranta
- humanitaarisen avun koordinointi EU:n, YK:n ja avunantajamaiden kanssa
- humanitaarisen avun politiikan, periaatteiden ja roolin edistäminen sekä humanitaarisista kysymyksistä ja tilanteista tiedottaminen
- EU-koordinaatio: osallistuminen ECHOn hallintokomitean, HACin (Humanitarian Aid Committee) ja neuvostotyöryhmän COHAFAn (Working Party for Humanitarian Aid and Food Aid) työskentelyyn
- temaattinen yhteistyö muiden suomalaisten toimijoiden kanssa (esimerkiksi kansallisen Hyogo-toimintasuunnitelman valmistelu)
- humanitaarisen avun reformin edistäminen ja politiikkavaikuttaminen EU:ssa, YK:ssa, järjestöjen johtokunnissa ja avunantajayhteistyössä sekä muu yhteistyö järjestöjen kanssa
- humanitaarisen miinatoiminnan suunnittelu, toteutus ja seuranta.

Yksikön henkilövahvuus on, yksikön päällikkö mukaan lukien, seitsemän. Heistä kolme hoitaa lähinnä avun hallinnointia, EU-seurantaa sekä maa- ja alueseurantaa. Yksikön senioridesk taas keskittyy humanitaarisen avun politiikka- ja poikkisektoriaalisiin kysymyksiin. Työnjako on järjestöperustainen. Yksi henkilö vastaa tukipalveluista. Yksikössä on humanitaarisen avun neuvonantaja. Henkilöstön vaihtuvuus on ollut suuri, mikä on vaikeuttanut osaamisen ylläpitoa ja institutionaalisen muistin säilyttämistä.

3.2.1 Avun myöntäminen ja maksaminen

Humanitaarisen avun linjauksen mukaan määrärahat jaetaan pääsääntöisesti kahdesti vuodessa, alkuvuodesta sekä syksyllä siten, että vuoden ensimmäisessä jaossa irrotetaan noin 70 prosenttia määrärahoista. Alkuvuoden jako perustuu pitkälti YK:n yhteisvetoomukseen ja kohdistuu useimmiten pitkäaikaisiin humanitaarisen avun tarpeisiin konfliktimaissa, joissa on usein jo käynnissä olevia ohjelmia. Loput määrärahoista kohdennetaan syksyllä humanitaarisen avun tarpeen mukaan, kuten odottamattomien luonnonkatastrofien vuoksi laadittuihin salamavetoomuksiin.

Humanitaarisen avun linjauksen mukaan Suomen sitoutuminen humanitaarisen avun periaatteisiin edellyttää humanitaariselta avulta tähän asti huomattavasti nopeampaa ja tehokkaampaa avun kohdentamis- ja maksatusprosessia. Linjauksen mukaan tästä syystä on tarpeen kehittää edelleen ministeriön sisäistä päätöksentekoprosessia. Yksikön eräänä tulostavoitteena on humanitaarisen avun riittävä, oikea-aikainen, joustava ja tehokas perille saaminen. Pitkäaikaisen hätäavun myöntämis- ja muiden hallintoprosessien nopeuttamista edellytetään myös Suomen humanitaarisen avun vuonna 2005 valmistuneessa ulkoisessa arvioinnissa.¹⁹ Samansuuntaisia vaatimuksia esitettiin myös OECD/DAC:n vuonna 2007 suorittamassa Suomen kehitysyhteistyön vertaisarvioinnissa²⁰ ja ministeriön sisäisen tarkastuksen yksikön vuonna 2010 teettämässä tarkastuksessa²¹. Siitä laadittuun kertomukseen antamassaan vastineessa kehityspoliittinen osasto ilmoittaa, että vuoden ensimmäistä varainjakoprosessia voidaan nopeuttaa, mikäli ministeriön taloussääntö sen sallii.

Tarkastuksessa analysoitiin vuosien 2006–2010 avun päätöksenteko- ja maksuprosessia. Vuosilta 2006–2009 analyysi kattoi kaikki avustukset. Vuoden 2010 avustuksista analyysissä olivat mukana toukokuuhun mennessä tehdyt päätökset. Analyysin tarkoituksena oli selvittää prosessia ja sen eri vaiheita mahdollisesti hidastavia tekijöitä sekä niihin liittyviä pulonkauloja ja tehdä prosessia koskevia kehittämisehdotuksia. Analyysin kohteena olivat prosessin kaikki vaiheet²² apuvetoomuksen saapumisesta

¹⁹ *Evaluation of Finnish Humanitarian Assistance 1996–2004. Final report, April 10th 2005.*

²⁰ *DAC Peer Review of Finland. OECD 2007.*

²¹ *Ulkoasiainministeriö; kehitysyhteistyön tila toiminnan tarkastus 2004–2013, 18.2.2010.*

²² *Prosessiin käytettyä aikaa arvioitaessa päävaiheet ovat 1) aika vetoomuksen käsittelyn aloittamisesta Havaj-paketin (humanitaarisen avun varainjakopäätös) valmistumiseen, 2) aika Havaj-paketin valmistumisesta päätösluettelon valmistu-*

avun maksamiseen. Prosessia arvioitiin sekä kokonaisuutena että erikseen avustustyypeittäin. Analyysin tekemistä vaikeutti se, että vuosilta 2006–2008 puuttui osittain dokumentoitu tieto avustuspäätösten valmistelun aloittamisesta. Analyysi tehtiin pääosin kesällä ja syksyllä 2010. Analyysin tietoja on sittemmin täydennetty tiedoilla 6.4.2011 saakka. Analyysin perusteella laaditut vuokaaviot ja muu aineisto luovutettiin humanitaarisen avun yksikön käyttöön tammikuussa 2011.

Myönnettyjen avustusten ja järjestöjen määrät ilmenevät taulukosta 2.

TAULUKKO 2. Humanitaarisen avun myönnöt ja avustettujen järjestöjen määrät vuosina 2006–2010.

	2006	2007	2008	2009	2010
Myönnöt euroa (pl. monitorointi)	59 400 000	69 121 500	65 792 000	72 966 000	80 999 593
Myönnöt kpl	79	83	67	80	101
Keskiarvo	751 898	832 789	981 979	912 075	801 976
Järjestöjen määrä	16	14	16	15	15
Pienin myöntö	100 000	200 000	100 000	150 000	150 000

Taulukon 2 tiedoista ilmenee, että määrärahat nousivat lähes koko tarkasteluajanjakson. Tuettujen järjestöjen määrä pysyi vakaana. Myöntöjen lukumäärä kasvoi selvästi vuonna 2010, ja tämän seurauksena myönnettyjen avustusten keskiarvo aleni pienimmilleen sitten vuoden 2006. Tarkastuksen mukaan tämä kehitys ei ole kaikilta osin positiivista.

Avustuspäätöksen valmistelu

Avustuspäätökset valmistellaan humanitaarisen avun yksikössä. Valmisteluprosessit ja siihen käytettävä aika vaihtelevat avustustyypeittäin. Avustukset voidaan karkeasti jakaa YK:n yleisiin hätäapuvetoomuksiin (CAP) perustuviin avustuksiin, YK:n salamavetoomuksiin perustuviin avustuksiin sekä yleisavustuksiin. Lisäksi jokaisella humanitaarista työtä tekevällä järjestöllä on oma järjestökohtainen apuvetoomuksensa.

miseen, 3) aika päätösluettelon valmistumisesta maksumääräykseen, 4) aika maksumääräyksestä maksupäivään ja 5) kokonaisaika vetoomuksesta maksuun.

Yleisiin hätäapuvetoomuksiin perustuvat avustukset muodostavat määrällisesti suurimman osan Suomen humanitaarisesta avusta. Pääosa CAP-avustuksista myönnetään alkuvuodesta tehtävän humanitaarisen avun varainjakopäätöksen²³ yhteydessä. Vetoomukset julkaistaan yleensä vuodenvaihteessa, jonka jälkeen niiden käsittely humanitaarisen avun yksikössä käynnistyy. Avustuspäätösten valmistelutyössä muun muassa analysoidaan avustuskohdeiden avun tarvetta ja arvioidaan ohjelmien yhdenmukaisuutta Suomen humanitaarisen avun periaatteiden kanssa. Analyysi ja arviointi tehdään koordinoitusti yksikön vastuuvirkamiesten kesken, jotka tarvittaessa lisäksi konsultoivat alueosaston vastaavaa yksikköä ja asianomaista järjestöä. Vastuuvirkamiesten ja humanitaarisen avun yksikön esitysten pohjalta yksikön päällikkö tekee alustavan päätöksen siitä, mitä järjestöjä ja ohjelmia ehdotetaan avustettaviksi. Tämän perusteella valmistellaan varsinainen varainmyöntöesitys, joka sisältää avustuskohdaiset perustelumuistiot ja hankekuvaukset. Yksikön päällikkö allekirjoittaa varainmyöntöesityksen. Kehityspoliittinen osasto varmistaa, että esitys vastaa Suomen kehityspoliittikan linjauksia. Kehityspoliittisen osaston yleisen kehityspoliittikan ja suunnittelun yksikkö laatii esityksestä päätösluettelon ja tarkistaa määrärahan riittävyyden. Kun humanitaarisen avun yksikön päällikkö on allekirjoittanut päätösluettelon, se toimitetaan kehitysyhteistyöstä vastaavalle ministerille, joka päättää avustusten myöntämisestä.

Salamavetoomuksen käsittelyssä sovelletaan nopeutettua menettelyä. Humanitaarisen avun yksikössä tämä tarkoittaa muun muassa kevennettyä tarvearviointia ja nopeampaa varainirrotusmenettelyä, jossa yksikön päällikkö suoraan konsultoi kehitysyhteistyöministerin esikuntaa. Muilta osin avustuspäätöksen valmisteluprosessi on pääosin sama kuin CAP-vetoomuksessa. Avustuspäätöksiä tehdään tarpeen perusteella ympäri vuoden.

Yleisavustus myönnetään yleensä tukemislupauksen tai muun sitoumuksen perusteella. Yleisavustuksista on viimeisten kahden vuoden aikana pääsääntöisesti päätetty heti alkuvuodesta ennen Havaj-pakettia. Aikaisemmin niistä päätettiin Havaj-paketin yhteydessä.

Sopimus ja avustuksen maksaminen

Ministerin avustuspäätöksen jälkeen laaditaan ministeriön ja avustettavan järjestön välinen sopimus avustuksen käytöstä ja sen ehdoista. YK-järjestelmän kanssa sopiminen tapahtuu järjestön sijaintimaassa olevan

²³ Niin sanottu Havaj-paketti.

Suomen edustuston päällikön ja järjestön edustajan välisellä sopimuskirjeenvaihdolla humanitaarisen avun yksikössä tehdyn sopimusluonnoksen ja ministeriön kehityspoliittisen osaston osastopäällikön myöntämän allekirjoitusvaltuuden nojalla. Osana sopimuskirjeenvaihtoa järjestö toimittaa edustustolle avustuksen maksamisessa tarvittavat yhteystiedot. Osapuolten allekirjoittama sopimus arkistoidaan edustustossa. Sopimustiedot lähetetään sähköisesti ministeriöön maksutoimenpiteitä varten.

Suomalaisten kansalaisjärjestöjen kanssa tehtävät sopimukset ovat vakimuotoisia. Ministeriön puolelta sopimuksen allekirjoittaa humanitaarisen avun yksikön päällikkö. Kun järjestön edustaja on allekirjoittanut sopimuksen, se palautetaan ministeriöön maksatusprosessia varten.

Humanitaarisen avun yksikkö laatii avustuksen maksumääräyksen ja postittaa sen palvelukeskukseen, jossa se siirretään Rondoon maksutoimenpiteitä varten. Asiatarkastus ja menon hyväksyminen tapahtuvat humanitaarisen avun yksikössä, ja sen jälkeen palvelukeskus suorittaa maksun.

Vuosina 2007 ja 2008 maksumääräyksestä maksuun kului aikaa 2–7 päivää. Palvelukeskuksen siirtymisen jälkeen maksuprosessiin kuluu keskimäärin 13–14 päivää.

Suomalaisissa kansalaisjärjestöissä tehdyissä haastatteluissa avun hallinnointia kritisoitiin jossain määrin. Yleisimmin kritiikki kohdistui päätöksentekoprosessin hitauteen. Avun viivästyminen haittasi etenkin niitä järjestöjä, joiden mahdollisuudet käynnistää avustustoimet omilla resursseillaan olivat rajalliset.

Yhteenveto analyysistä

Päätöksenteko- ja maksuprosessia voitiin kaikilta osin arvioida vain vuosilta 2009 ja 2010. Vuosilta 2006–2009 prosessia analysoitiin viiden satunnaisesti valitun järjestön²⁴ hakemusten perusteella. Lisäksi on huomioitu vuoden 2011 Havaj-paketin päätösluettelon valmistumisajankohta. Tämän perusteella voidaan todeta avustusten hallinnointiin käytetyn eniten aikaa²⁵ vuosina 2007–2009. Näinä vuosina Havaj-paketin päätösluettelo valmistui huhtikuun alussa, myöhemmillään 7. päivä huhtikuuta. Vuonna 2009 kokonaisaika vetoomuksen käsittelyn aloittamisesta maksun suorittamiseen oli keskimäärin 152 päivää. Vuonna 2010 päätösluettelo valmistui 19. maaliskuuta. Kokonaisaika vetoomuksesta maksuun aleni 108 päivään. Vuonna 2011 päätösluettelo valmistui jo 11. helmikuuta. Viime

²⁴ Järjestöt olivat Kirkon Ulkomaanapu, UNHCR, UNICEF, WFP ja WHO.

²⁵ Vetoomuksen käsittelyn aloittamisesta maksun suorittamiseen käytetty aika.

vuosina avustuspaketin hallinnointiin käytetty aika on siten selvästi lyhen-
tynyt.

Vuosina 2009–2010 eniten aikaa kului prosessin vaiheeseen 1, johon sisältyy muun muassa vetoomusten arviointi, avustusten perustelumuistioiden ja hankekuvausten laadinta sekä tietojen vieminen tietojärjestelmiin. Tähän vaiheeseen käytettiin 74 päivää vuonna 2009 ja 60 päivää vuonna 2010. Vuonna 2011 tähän vaiheeseen käytetty aika lyheni edelleen. Toiseksi eniten aikaa kului vaiheeseen 3, jossa sopimuskirjeenvaihtoon avustusta saavien järjestöjen kanssa käytettiin 50 päivää vuonna 2009 ja 27 päivää vuonna 2010. Vaiheessa 2 aikaa kului muun muassa varainmyöntöesityksen hyväksymiseen ja määrärahan riittävyden tarkistamiseen sekä päätösluettelon laadintaan ja luettelon hyväksyttämiseen ministerillä. Vuodesta 2009 vuoteen 2010 tämä aika lyheni kuudella päivällä. Maksu-
määräyksestä maksupäivään kului 2–10 päivää vuosina 2006–2008. Kun ulkoasiainministeriö siirtyi palvelukeskuksen asiakkaaksi, avustusten maksuaika piteni 14 päivään. Salamavetoomusten hallinnointia ministeriössä arvioitiin Haitissa vuonna 2010 tapahtuneen maanjäristyksen avustusoperaation myönnettyjen avustusten perusteella. Tarkastelun kohteena oli seitsemälle järjestölle²⁶ myönnettyjen avustusten käsittelyprosessi. Prosessin kesto aika vaihteli 21 päivästä 41 päivään. Avustuspäätösten valmistelu ministeriössä oli sängen nopeaa, ja se vaihteli yhdestä kuuteen päivään. Eniten aikaa kului edustustojen ja järjestöjen väliseen sopimuskirjeenvaihtoon, maksuyhteystietojen toimittamiseen ministeriölle ja avustusten maksamiseen. Tarkastuksen mukaan kahden viikon maksuaika on kohtuuttoman pitkä, varsinkin jos kyse on luonnonkatastrofien uhrien auttamiseen myönnetystä avustuksesta.

Humanitaarisen avun myöntäminen ja maksaminen vuosina 2006–2010 oli etupainotteista:

- Joka vuosi huhtikuuhun mennessä myönnettiin vähintään 50 prosenttia koko vuoden avusta.
- Neljänä vuotena viidestä kesäkuun loppuun mennessä myönnettiin vähintään 65 prosenttia koko vuoden avusta.
- Useimpina vuosina apu myönnettiin etupainotteisesti verrattuna siihen, että joka kuukausi myönnetään sama määrä.

Viime vuosina avustusten valmistelu- ja päätöksentekoprosessi on huomattavasti nopeutunut huolimatta siitä, että myönnetyn avun määrä on euromääräisesti kasvanut ja myöntöjen lukumäärä varsinkin vuonna 2010 li-

²⁶ *Kirkon Ulkomaanapu, Suomen Punainen Risti, FAO, IOM, OCHA, UNICEF ja WFP.*

sääntynyt. Ministeriö on tältä osin pystynyt kehittämään toimintaansa. Haastateltujen järjestöjen edustajat olivat pääosin sitä mieltä, että Suomen tuen myöntäminen on joustavaa ja ennustettavaa ja että maksut suoritetaan täsmällisesti. Suomalaiset järjestöt kritisoivat jossain määrin avun päätös- ja maksuprosessin hitautta ja myös hidasta tiedottamista tehdyistä tukipäätöksistä.

Avun hallinnointi on monivaiheinen prosessi, jossa humanitaarisen avun yksikön lisäksi ovat osallisina kehityspoliittinen osasto, sen yleisen kehityspoliittikan ja suunnittelun yksikkö, edustustot sekä palvelukeskus. Ministeriön sisäinen työnjako asioiden käsittelyssä perustuu usein taloussäännön ja työjärjestyksen määräyksiin. Vaikka tukiprosessi on nopeutunut, saattaa siihen kuitenkin sisältyä päällekkäisiä ja turhia työvaiheita. Toiminnan virtaviivaistaminen edellyttää prosessia ohjaavien sääntöjen ja ohjeiden analysointia ja niihin perustuvien käytäntöjen kriittistä arviointia.

Osa prosessin vaiheista hoidetaan sähköisesti ja osa manuaalisesti. Tarkastuksen perusteella näyttää siltä, että työvaiheita olisi mahdollista nopeuttaa siirtymällä nykyistä enemmän sähköiseen menettelyyn. Esimerkkinä humanitaarisen avun yksikkö postittaa avustuksen maksumääräyksen Itellaan, joka skannaa sen Rondon sen sijaan, että maksumääräys haettaisiin suoraan tiedostosta Rondon.

Apuvetoomukset perustuvat kansainvälisiin tarvearviointeihin ja analyysiin. Avustuspäätösten valmisteluvaiheessa humanitaarisen avun yksikössä tehdään myös analyysityötä.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa ulkoasiainministeriö ilmoittaa, että vuodesta 2010 lähtien on kehitysyhteistyömäärärahat osoitettu kehityspoliittiselle osastolle ja kehitysministerin päätettäväksi jo ulkoasiainministerin vahvistamassa asianomaisen vuoden tilijaottelupäätöksessä tammikuun alussa. Tämä on nopeuttanut maksatusprosessia, jota pyritään vastaisuudessa edelleen nopeuttamaan. Lisäksi ministeriössä on selvitetty, miten Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskukselle (Palkeet) lähetettäviä maksatustoimenantoja voidaan nopeuttaa kiireellisissä tapauksissa ja päästä niissä siihen, että maksumääräykset ovat hyväksyttävänä alle vuorokaudessa.

3.2.2 Avustusehdot

Avustuksen ehdot määritellään ulkoasiainministeriön ja avustusta saavan järjestön välisessä sopimuksessa. Ehdot ovat jonkin verran erilaiset sen mukaan, onko sopimuskumppanina suomalainen kansalaisjärjestö vai YK-järjestelmään kuuluva järjestö tai muu elin.

Tarkastuksessa havaittiin, että Euroopan komission myöntämän humanitaarisen avun ehtoihin verrattuna Suomen avun ehdot ovat selvästi löyhemmät.

Suomalaiset kansalaisjärjestöt

Ulkoasiainministeriön ja suomalaisten järjestöjen väliset vakioimuotoiset avustussopimukset vastaavat sisällöltään olennaisilta osin valtionavustuslain määräyksiä²⁷. Sopimuksen liitteenä ovat raportointiohjeet. Humanitaarisen avun yksikön mukaan humanitaarisessa avussa ei ole kyseessä valtionavustus.

Avustukset myönnetään kirjallisen hakemuksen perusteella. Ulkoasiainministeriö kanavoi humanitaarista apua ainoastaan sellaisten suomalaisten järjestöjen kautta, jotka ovat läpäisseet ECHOn laatukriteerit. Tarkastusajankohtana tällaisia järjestöjä oli kolme.

Tarkastuksen perusteella avun myöntämistä pelkästään sertifioituille kansalaisjärjestöille voidaan pitää tarkoituksenmukaisena menettelynä, kun otetaan huomioon käytettävissä olevat resurssit ja toiminnan vaatima hallinnon määrä.

Avustukset maksetaan 45 päivän kuluessa sopimuksen voimaantulosta. Tarkastuksen perusteella maksuaika on pitkä, kun otetaan huomioon muun muassa humanitaarisen avun myöntämis- ja maksuprosessiin kohdistetut nopeuttamisvaatimukset. Tarkastuksen kuluessa humanitaarisen avun yksikön taholta on ilmoitettu, että ministeriön taloushallinto on aiemmin, paperisten laskujen käsittelyn aikana, edellyttänyt 45 päivän maksuaikaa. Laskujen sähköiseen käsittelyyn siirtymisen myötä voidaan yksikön mukaan siirtyä 30 päivän maksu aikaan²⁸.

Valtionavustus ei saa kattaa avustuksen kohteena olevasta toiminnasta tai hankkeesta aiheutuvien kokonaiskustannusten täyttä määrää, jollei valtionavustuksen myöntämisen tavoitteiden saavuttamiseksi välttämättömyyttä ja perustelluista syistä muuta johdu²⁹. Humanitaarisen avun määrärahas- ta myönnetyn avustuksen ehdoissa omarahoitusta ei toiminnan luonteen vuoksi edellytetä.

Käytännössä suomalaisten järjestöjen kautta kanavoitava humanitaarinen apu sisältää kuitenkin varsin usein vapaaehtoisen oman rahallisen osuuden tai työpanoksen. Ministeriön mukaan järjestöjä kannustetaan

²⁷ Valtionavustuslaki koskee kaikilta osin suomalaisille kansalaisjärjestöille myönnettyjä valtionavustuksia.

²⁸ Ks. luvun 3.2.1 alaotsikko Sopimus ja avustusten maksaminen.

²⁹ Valtionavustuslain 6 §:n 1 momentti.

käyttämään toimintaan myös omia varoja. Järjestöjen omien resurssien käytön määrää ja laatua ei ole määritelty. Tarkastettujen avustuspäätösten perusteella järjestöjen omien varojen käyttö avustetuissa ohjelmissa vaihteli huomattavasti. Suurimmillaan omarahoitussuus oli 30 prosenttia ja pienimmillään 0,7 prosenttia kokonaiskuluista. Ministeriö pitää järjestöjen apupanoksen tapauskohtaista vaihtelua tarkoituksenmukaisena. Järjestöt pitivät nykyistä humanitaarisen avun myöntämiskäytäntöä joustavana. Vapaaehtoisen oman rahallisen osuuden nykyistä tarkempaa määrittelyä järjestöt eivät pitäneet tarpeellisena.

Toimiessaan humanitaarisen avun toteutuskanavana valtionavustuksen turvin suomalaiselta järjestöltä edellytetään lisäarvoa ja kapasiteettia avustustyöhön. Järjestö ei voi toimia pelkästään rahan välittäjänä paikalliselle yhteistyökumppanilleen. Käytännössä järjestön apupanos muodostuu rahasta, materiaalitoimituksista, asiantuntijatoiminnasta ja hallinnosta koostuvasta yhdistelmästä.

Ulkoasiainministeriö myöntää ja maksaa humanitaarisen avustuksen euroissa. Järjestö siirtää avustuksen paikalliselle yhteistyökumppanilleen joko suoraan tai kansainvälisen katto-organisaationsa kautta. Avustuskohteessa varat käytetään yleensä paikallisessa valuutassa. Euromääräinen avustus voi siten muuntua paikalliseksi valuutaksi esimerkiksi Sveitsin frangin ja Yhdysvaltain dollarin kautta. Järjestöjen raportointi ulkoasiainministeriölle perustuu yhteistyökumppaneilta tai niiden katto-organisaatioilta saatuihin raportteihin. Kaksi järjestöä raportoi ulkoasiainministeriölle avustuksen käytöstä euroissa, yksi Yhdysvaltain dollareissa ja Etiopian birreissä sekä yksi euroissa ja Sveitsin frangeissa. Ministeriön ja järjestöjen välisissä avustussopimuksissa ei ole sovittu vaihtokurssin määräytymisperusteista avustusta vastaan otettaessa ja siitä raportoitessa. Tästä järjestöillä on omat sisäiset ohjeensa.

YK-järjestelmä

YK-järjestelmän kautta kanavoitavan Suomen humanitaarisen avun myöntämisen, käytön ja käytön valvonnan ehtoja voidaan yleisesti ottaen pitää jonkin verran lievemmin suomalaisia järjestöjä koskeviin vastaaviin ehtoihin verrattuna. Tämä johtuu osin YK-järjestöjen loukkaamattomuuden ja koskemattomuuden periaatteiden kunnioittamisesta. Suomen myöntämisen avun käytön suoraa valvontaa rajoittavat lisäksi järjestöjen omat tarkastuksen ja sisäisen valvonnan säännöt.

Ulkoasiainministeriön ja YK-järjestöjen väliset humanitaarisen avun sopimukset poikkeavat suomalaisten järjestöjen kanssa tehdyistä sopimuksista ainakin seuraavilta osin:

- Avustus myönnetään ilman erillistä hakemusta kansainvälisen vetoomuksen perusteella.
- Avustussopimukseen ei ole liitetty raportointiohjeita.
- Avustus maksetaan sopimuksen tultua voimaan.
- Avustuksen hallintokuluosuudesta ei ole mainintaa.
- Avustuksen käytön raportoinnille ei ole asetettu määräaika. Raportoinnissa noudatetaan järjestön normaaleja käytäntöjä.
- Ministeriöllä tai sen edustajalla ei ole pääsyä järjestön avustusta koskevaan kirjanpitoaineistoon.

Tarkastuksen perusteella poikkeamat eivät ole vastoin niitä valtionavustuslain säännöksiä, joita sovelletaan näihin avustuksiin.

Ulkoasiainministeriön euroissa maksama avustus muunnetaan Yhdysvaltain dollareiksi ja otetaan järjestön tilinpitoon maksuajankohtana voimassa olevaa YK:n tilikurssia noudattaen. Tästä on päätetty järjestöjen johtokunnissa. Tarkastuksen kohteena olleista avustuksista vaihtokurssin määräytymisperusteesta on sovittu Suomen ja OCHAN välisessä sopimuksessa, joka koskee CERF-rahastolle myönnettyjä avustuksia. Muissa sopimuksissa asiasta ei ollut mainintaa. Tarkastuksessa on kiinnitetty huomiota tapaukseen, jossa järjestön dollareiksi muuntama euomääräinen avustus ei vastannut maksuajankohtana voimassa ollutta YK:n tilikurssia. Tätä tapausta on käsitelty jäljempänä kertomuksen luvussa 3.3.1 (WHO).

Hallintokulut

Ulkoasiainministeriön ja suomalaisten kansalaisjärjestöjen väliseen avustussopimukseen sisältyy kohta hallintokulujen hyväksymisestä avustuskelpoisiin menoihin. Sopimuksen mukaan avustuksesta saadaan käyttää neljä prosenttia hallintokuluihin, jos sitä käytetään myös materiaalitoimintuksiin ja henkilöapuun.³⁰

Ilmaisu on epäselvä ja on johtanut epäyhtenäiseen tulkintaan kansalaisjärjestöissä. Tarkastettujen avustuspäätösten perusteella hallintokulut on siten laskettu joko avustuksen kokonaismäärästä tai vain materiaalitoimistusten ja henkilöavun yhteismäärästä.

YK-järjestelmälle myönnetyn avustuksen sopimusehdoissa hallintokulujen sisällyttämisestä avustuskelpoisiin menoihin ei ole tähän saakka ollut mainintaa. YK-järjestöissä hallintokulujen veloittaminen perustuu järjes-

³⁰ *Where the contribution features an in-kind component, it includes an administrative support cost of four per cent (4 %).*

tön omiin sääntöihin, ja niistä päätetään järjestön johtokunnassa tai muussa vastaavassa elimessä.

Tarkastuksen perusteella hallintokuluista sopiminen myös YK-järjestöjen kanssa tehtävissä humanitaarisen avun sopimuksissa lisäisi toiminnan avoimuutta ja läpinäkyvyyttä. Ulkoministeriön taholta onkin ilmoitettu, että hallintokuluprosentin kirjaaminen Suomen ja järjestöjen välisiin sopimuksiin ei ole ongelma, koska niistä on sovittu järjestöjen johtokunnissa. Vuoden 2011 aikana ministeriössä päivitettiin useita YK-järjestöjen kanssa tehtyjä sopimuksia, jolloin niihin sisällytettiin myös hallintokuluprosentti.

YK-järjestöt veloittavat hallintokuluina suomalaisia kansalaisjärjestöjä selvästi suuremman osuuden. Hallintokuluprosentti vaihtelee järjestöittäin ja avustusmuodoittain ja on yleisesti 7–13.

ECHOn myöntämässä humanitaarisessa avussa hyväksytään hallintokulujen osuudeksi 7 prosenttia avustuksen tukikelpoisten menojen kokonaismäärästä.

Suomalaiset kansalaisjärjestöt pitävät niiden saamaa hallintokulukorvausta (yleensä 4 %) liian pienenä ja katsovat tämän vaikeuttavan ohjelmien laadukasta hallinnointia. Järjestöt ovat tehneet ministeriölle esityksen hallintokuluprosentin nostamiseksi, mutta ministeriö ei ole tähän toistaiseksi suostunut. Tarkastuksen kuluessa ministeriön taholta on ilmoitettu, että sen tavoitteena on harmonisoida suomalaisten järjestöjen hallintokulut ECHOn mallin mukaisesti ja kirjata periaate päivitettävään humanitaarisen avun linjaukseen ja siihen sisällytettävään humanitaarisen avun rahoituslinjaukseen.

Humanitaarinen apu päättyy lopulliselle saajalleen usein monen eri toimijan välityksellä. Suomalaiselle kansalaisjärjestölle myönnetyn avustuksen perillemenosta ja ohjelman käytännön toteuttamisesta vastaa yleensä apukohteessa toimiva järjestön paikallinen yhteistyökumppani, jolle avustus käytännössä kulkeutuu niiden yhteisen kattojärjestön kautta. YK-järjestelmän puitteissa toimitaan vastaavalla tavalla kansalaisjärjestöjen huolehtiessa viime kädessä avun toimeenpanosta kriisialueilla. Toteutus perustuu Suomelta avustusta saaneen järjestön ja sen yhteistyökumppanin väliseen sopimukseen. Vaihtoehtoisesti voidaan soveltaa myös alalla noudettavaa vakiosopimusta. Sopimusten perusteella yhteistyökumppanit veloittavat myös hallintokulut osuudestaan ohjelman tai sen osan toimeenpanosta. Hallintokulujen kertautuminen riippuu hankinta- ja alihankintaketjun pituudesta. Hallintokulujen kertautumisen myötä niiden kokonaismäärä ohjelmassa saattaa muodostua huomattavasti suuremmaksi kuin ministeriön ja järjestöjen välisen sopimuksen perusteella voisi päätellä. Tämän vuoksi on vaikeata arvioida esimerkiksi sitä, miten suuri osuus

humanitaarisesta avusta loppujen lopuksi menee varsinaiseen toimintaan ja kuinka paljon avun hallinnointiin.

Myös ulkoasiainministeriössä hallintokulujen kertautumislähtöä pidetään ongelmallisena. Asiasta on keskusteltu myös kansainvälisesti hyvän humanitaarisen avunannon työryhmässä, ja eräs keino ongelman ratkaisun on ollut yhteisrahastojen³¹ perustaminen. Hallintokuluille ei myöskään ole yhteisesti sovittua kansainvälistä määritelmää.

Suomen Geneven pysyvän edustuston mukaan pelisäännöt hallintokuluille eivät ole yhdenmukaiset eivätkä käytännöt ole läpinäkyviä. Käytäntö olisi järkevää yhdenmukaistaa. Suomen tulisi seurata nykyistä tarkemmin hallintokulujen kohdentumista ja käyttöä. Mitä vähemmän varoja käytetään hallintoon, sitä enemmän jää käytettäväksi operatiiviseen toimintaan. – Tämä ei luonnollisestikaan tarkoita sitä, että hallintokuluja ei olisi lainkaan.

Hallintokuluista raportointi vaihtelee avunsaajan mukaan. Suomalaiset kansalaisjärjestöt ja niiden yhteistyökumppanit raportoivat pääsääntöisesti ohjelmien toteutuneista hallintokuluista. Ne ilmenevät esimerkiksi IFRC:n ohjelmien yhteisraporteista. YK-järjestöjen ohjelmien raportoinnissa käytäntö näyttää vaihtelevan. Tarkastuksen perusteella WFP raportoi toteutuneista hallintokuluista. UNICEFin raportoinnissa hallintokulujen osuus lasketaan saadun avun perusteella.

Ministeriön mielestä YK-järjestöjen hallintokulujen raportointi Suomelle ei ole tarkoituksenmukaista tai edes aina mahdollista. Parantamisen varaa kuitenkin on, ja ministeriö on valmis ajamaan asiaa edelleen avunmyöntäjien yhteistyössä ja järjestöjen johtokunnissa.

Tarkastuksen perusteella hallintokulujen käsittelyn läpinäkyvyyttä tulee lisätä. Niiden veloittamisen tulee aina ilmetä ministeriön ja järjestön välisestä sopimuksesta. Mahdollisuuksia hallintokulujen nykyistä kattavamman esittämiseen myös järjestöjen avunantajille osoittamisessa yhteisissä raporteissa³² tulee selvittää.

3.2.3 Avun ohjeistus

Ulkoasiainministeriön taloussäännön³³ mukaan valtionavustuksia ja muita siirtomenoja hallinnoivat tulosyksiköt huolehtivat yksityiskohtaisten ohjeiden laadinnasta valtionavustusmenojen käsittelyssä noudatettaville menettelytavoille sekä näiden ohjeiden soveltamisen valvonnasta.

³¹ *Common Humanitarian Fund (CHF)*.

³² *Consolidated report*.

³³ *Normi 2/2011*.

Ministeriön humanitaarisen avun yksikössä taloussäännön edellyttämiä ohjeita ei ole laadittu³⁴. Sen lisäksi, että ohjeiden laadinnasta on määräys taloussäännössä, olisivat ne tarkastuksen perusteella tarpeellisia myös yksikön käytännön työn kannalta. Ohjeilla varmistettaisiin osaltaan muun muassa avustushakemusten tasapuolinen käsittely. Ohjeet palvelisivat myös yksikön työn sujuvuutta ja noudatettujen käytänteiden jatkuvuutta varsinkin sellaisissa tilanteissa, joissa henkilöstön vaihtuvuus on suuri. Tilanne on viime vuosina ollut tällainen humanitaarisen avun yksikössä.

Ulkoasiainministeriön mukaan humanitaarisen avun rahoitusohjeet ovat valmisteilla. Ne liitetään osaksi humanitaarisen avun linjausta sen päivityksen valmistuttua. Aiemmin tällaista ohjetta ei ole ollut.

Todettakoon tässä yhteydessä, että ECHO säätelee hyvin tarkasti sopimussuhteensa kansainvälisten järjestöjen kanssa. ECHolla on kunkin järjestön kanssa käytössä hakulomake, raamisopimus, hankesopimus, avustuksen käytön yleiset ehdot ja hankintasäännöt. Yleisissä ehdoissa on muun muassa määritelty avustuskelpoiset kulut, mukaan lukien hallintokulut. Lisäksi on annettu ohjeet avustusten talousraportoinnista.

3.2.4 Seuranta ja valvonta

Seuranta on oleellinen osa humanitaarisen avun toteutusta. Avun seurannassa tuen saajat voidaan jakaa kahteen ryhmään: suomalaisiin kansalaisjärjestöihin sekä YK-järjestelmän piiriin kuuluviin järjestöihin ja muihin elimiin. Ulkoasiainministeriön mahdollisuudet valvoa suomalaisten järjestöjen humanitaarisen avun käyttöä ovat jo avustusehtojen perusteella paremmat YK-järjestöihin verrattuna. Myös käytännössä ministeriön ja suomalaisten järjestöjen välinen yhteydenpito ja kommunikointi avun hallinnoinnin eri vaiheissa ovat luonnollisista syistä tiiviimpiä, mikä lähtökohtaisesti parantaa myös avun käytön seurannan edellytyksiä.

Humanitaarisen avun yksikkö seuraa myöntämiensä avustusten käyttöä järjestöjen kirjallisen raportoinnin avulla sekä tekemällä valvonta- ja tutustumismatkoja avustuskohteisiin. YK-järjestöissä ja Punaisen Ristin liikkeessä Suomen valvontavastuusta huolehditaan myös osallistumalla järjestöjen johtokunta- ja niiden valmisteluelinten sekä avunmyöntäjärühmien työskentelyyn sekä erilaisiin kokouksiin ja tapaamisiin. Suomen valvontamahdollisuudet riippuvat osittain myös avun korvamerkitsemisen asteesta ja siitä, onko kyseessä yhteis- vai erillistuki. Löyhästi korvamerkitystä yhteisrahoitteisesta avusta Suomi ei voi edellyttää saavansa esi-

³⁴ Ks. luku 3.2.1 alaotsikko *Yhteenveto analyysistä*.

merkiksi erillisraporttia. Suurin osa Suomen avusta lukeutuu tähän kategoriaan. Suomen seuranta- ja valvontamahdollisuudet ovat osin riippuvaisia myös Suomen avustuksen tasosta. Jäsenyys esimerkiksi järjestöjen avunantajaryhmissä on sidoksissa järjestölle myönnettävän tuen määrään. Tietoa avun tuloksellisuudesta saadaan järjestöjen oman tuloksellisuusraportoinnin sekä evaluointitoiminnan perusteella.

Tarkastuksen perusteella avun käytön seuranta ei ole järjestetty humanitaarisen avun yksikössä kaikilta osin tarkoituksenmukaisesti. Vastuuhenkilöillä ei välttämättä aina ole käytössään ajantasaista tietoa ohjelmien raportointitilanteesta ja raportoinnin sisällöstä. Seurannan järjestelmällisyyden parantamiseksi on tarkastuksessa ehdotettu sähköisen apuvälineen³⁵ käyttöön ottamista avustusten käytön seurannassa. Siihen merkittäisiin avustuskohteisesti ohjelman olennaisimmat tiedot avustuspäätöksestä loppuraporttiin saakka. Tiedot päivitettäisiin juoksevasti. Mahdollisten käyttämättömien varojen siirrot muille ohjelmille kirjattaisiin myös. Seuranta lopetettaisiin vasta, kun kaikki tarvittava seurantatieto on saatu ja merkitty taulukkoon. Taulukon avulla yksiköllä olisi aina käytössään ajantasaista tietoa ohjelmista ja niiden varainkäytöstä. Tästä olisi hyötyä myös esimerkiksi henkilövaihdosten yhteydessä.

Ministeriön mukaan avustusten seuranta on ehdoton prioriteetti, mutta siihen ei yksikön nykyisen työmäärän vuoksi aina kyetä panostamaan riittävän syvällisesti. Ehdotusta seurantataulukon laatimisesta pidettiin hyvänä. Taulukon kehittäminen on työn alla, ja se on tarkoitus ottaa käyttöön lähiaikoina. Koska Suomi ei yleensä tue yksittäisiä hankkeita, seuranta painottuisi ministeriön mukaan järjestöjen humanitaarisen avun kokonaisuuden tuloksellisuuden seurantaan ja sen varmistamiseen, että tiedot Suomen myöntämästä avustuksesta on kirjattu yhteisraporteissa oikein.

Kehitysyhteistyön sähköinen asianhallintajärjestelmä, AHA-KYT, otettiin ulkoasiainministeriössä käyttöön vuoden 2012 alussa. Humanitaarisen avun yksikössä sovellus on käytössä humanitaarisen avun varainmyöntöprosessissa. Muiden prosessien viemistä järjestelmään suunnitellaan.

Ministeriön mukaan, kun humanitaarisen avun instrumentit viedään työkaluineen asianhallintajärjestelmään tullaan niille laatimaan myös ohjeet.

³⁵ Esimerkiksi excel-tilukko.

3.3 Avustukset suomalaisille kansalaisjärjestöille

Tarkastuksessa selvitettiin avun käytön oikeellisuutta ja hallintaa järjestöissä. Tarkastuksen kohteeksi valittiin kaikki ne suomalaiset kansalaisjärjestöt, joille ulkoasiainministeriö myönsi vuonna 2008 humanitaarista apua. Kustakin järjestöstä käytiin yksityiskohtaisemmin läpi yksi ministeriön tukema humanitaarisen avun hanke. Tarkastelun kohteina olivat etenkin

- hakemukset/vetoomukset ja niiden sisältö
- ministeriön ja järjestöjen väliset sopimusehdot, muun muassa hallintokulut
- myöntö- ja maksupäätökset
- avun käytön raportointi
- järjestön oma rahoitus
- vaihtokurssin määräytymisperusteet
- hankkeiden arvioinnit ja evaluoinnit.

Havainnoista keskusteltiin järjestöissä niihin tehtyjen tarkastuskäyntien yhteydessä. Tarkastuskäyntien kohteina olivat Kirkon Ulkomaanapu, Suomen Punainen Risti, Pelastakaa Lapset ry. ja Fida International.

Hankkeiden lisäksi järjestöjen edustajien haastatteluissa käsiteltiin myös

- kansalaisjärjestöjen roolia ja asemaa humanitaarisen avun kokonaisjärjestelmässä
- humanitaarisen avun koordinointia
- humanitaarisen avun arviointi- ja evaluointitoimintaa
- avustuksen lopullisiin saajiin kohdistuvan vastuuvollisuuden³⁶ toteutumista
- jatkumoa³⁷
- humanitaarisen avun hankintoja.

Haastattelut tehtiin järjestöille ennakoon lähetettyjen kysymysten perusteella. Kaksi järjestöä vastasi niihin kirjallisesti.

Seuraavassa kerrotaan lyhyesti järjestöjen humanitaarisesta toiminnasta sekä esitetään hanketarkastusten havainnot ja tulokset.

³⁶ *Accountability for performance and accountability for affected people.*

³⁷ *Jatkumolla tarkoitetaan tässä yhteydessä eri avustusmuotojen yhteensovittamista. Ks. luku 3.6.4.*

3.3.1 Kirkon Ulkomaanapu

Kirkon Ulkomaanapu (KUA) on Suomen toiseksi suurin ammattimaisen katastrofiavun järjestö, ja se osallistuu useimpien ajankohtaisten katastrofien uhrien avustamiseen. Katastrofiavun ja jälleenrakennusohjelmien osuus järjestön koko avustustyöstä on vuosittain noin 35 prosenttia. Kirkon Ulkomaanapu on ACT Allianssin kirkkojen kansainvälisten avustuserjestöjen yhteisjärjestön jäsen. ACT on 107 jäsenjärjestön yhteenliittymä, ja kokoluokaltaan se on yksi maailman suurimpia humanitaarisen avun toimijoita. ACT koordinoi jäsentensä toimintaa ja tekee vetoamuksia yhteisten varojen saamiseksi koordinoituihin avustusoperaatioihin.

Hätäapu Etiopian kuivuuden uhreille

Kirkon Ulkomaanapu haki 12.9.2008 ulkoasiainministeriöltä 400 000 euroa käytettäväksi Etiopian kuivuuden ja ruokakriisin hätäapuohjelmaan. Kriisin kärjistyttyä ministeriön ja järjestön kesken sovittiin ministerille tehtävän myöntöesityksen korottamisesta 100 000 eurolla.

Ulkoasiainministeriö myönsi 20.10.2008 KUALle avustusta ohjelmaan 500 000 euroa. KUA jakoi avustuksen neljälle eri projektille, joiden toimeenpanosta vastasivat järjestön paikalliset yhteistyökumppanit. Omia varojaan Kirkon Ulkomaanapu kohdisti ohjelmalle 200 000 euroa.

KUA toimitti ministeriölle avustuksen käytöstä 16.12.2009 päivätyn loppuraportin. Raportti on alustava, ja siitä ilmenee vain osittain, mihin ulkoasiainministeriön myöntämä avustus käytettiin. Raportin mukaan ohjelman kokonaisbudjetti oli 5 197 657 euroa, mutta siitä toteutui vain noin 2 miljoonaa euroa. Raportti sisältää tiedot vain yhden hankkeen toteutuneista kuluista. Raportoinnin puutteet johtuivat viiveistä ohjelmien toteutuksessa, minkä seurauksena ACT ei voinut toimittaa KUALle ohjelman loppuraporttia ajoissa. Raportin tiedot KUA hankki suoraan paikallisilta kumppaneiltaan. KUA on luvannut täydentää ministeriölle raporttoimiaan tietoja.

Järjestö toimitti tarkastusvirastoille kirjallisen selvityksen avustuksen käytöstä 18.2.2011. Selvityksestä ilmenevät eri hankkeille kohdennetun avustuksen määrä ja hankkeiden kokonaiskustannukset³⁸ menolajeittain

³⁸ Myönnetty avustukset ja toteutuneet hankekulut:

1) Hanke AFET 81, kumppani LWF Etiopia, avustus 200 000 euroa, kulut 407 114 dollaria.

2) Hanke Abaya Supplementary Food, kumppani LWF Etiopia, avustus 91 035 USD, kulut 91 035 dollaria.

eriteltynä joko Yhdysvaltain dollareissa tai Etiopian birreissä. Toteutuneet hankekulut olivat yhteensä 1 433 648 Yhdysvaltain dollaria ja 964 924,83 Etiopian birriä. Saadut avustukset on muunnettu Yhdysvaltain dollareiksi tai paikalliseksi valuutaksi niiden vastaanottopäivän kurssiin.

KUA veloitti ohjelman hallintokuluina 4 prosenttia ministeriön maksaman avustuksen kokonaismäärästä eli 20 000 euroa. Ohjelmaan kuuluvien projektien suunnittelusta ja toteutuksesta yhteistyökumppanit ovat lisäksi veloittaneet omat hallintokulunsa. Ensimmäisen hankkeen hallintokulut ovat 43 414 dollaria (11 % hankkeen kokonaiskuluista), toisen 5 162 dollaria (6 %), kolmannen 10 659,75 birriä (10 %) ja neljännen 107 373 dollaria (11 %).

Tarkastuksen perusteella Kirkon Ulkomaanavun tulee täydentää avustuksen käytöstä ulkoasiainministeriölle joulukuussa 2009 antamaansa alustavaa loppuraporttia. Avustuksen käytöstä tulee raportoida euroissa.

3.3.2 Suomen Punainen Risti

Suomen Punainen Risti perustettiin jo 1877, ja se on volyymiltaan maamme suurin humanitaarista apua antava kansalaisjärjestö. Apu Suomesta maailmalle lähtee taloudellisena tukena sekä materiaali- tai henkilöapuna operaatioille ja ohjelmille. SPR:n katastrofirahastoon lahjoitettujen, sitomattomien varojen ansiosta järjestö kykenee vastaamaan avun tarpeeseen tuntien sisällä ja suurella volyymillä niin kotimaassa kuin ulkomaillakin.

Suomen Punainen Risti on yksi Punaisen Ristin ja Punaisen Puolikuun yhdistysten kansainvälisen liiton³⁹ 186 jäsenyhdistyksestä. Liitto toimii Punaisen Ristin ja Punaisen Puolikuun kansallisten yhdistysten yhteistyöelimenä, ja se on maailman suurin humanitaarinen organisaatio. Liitto muun muassa johtaa järjestön avustustoimintaa rauhanajan onnettomuuksissa, esimerkiksi luonnonkatastrofeissa. Punaisen Ristin kansainvälinen komitea⁴⁰ muun muassa johtaa järjestön avustustoimintaa sodissa ja selkkausissa.

3) *Hanke Supplementary Food in Sababoru, kumppani EECMY-DASSC, avustus 66 000 euroa, kulut 96 924,83 birriä.*

4) *Hanke AFET 81, kumppani EOC-DICAC, avustus 200 000 euroa, kulut 935 499 dollaria.*

³⁹ *International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies (IFRC).*

⁴⁰ *International Committee of the Red Cross (ICRC).*

Suomen Punainen Risti päätti 8.2.2008 avustaa eteläisen Afrikan tulvaoperaatiota 630 000 eurolla. Tästä 100 000 euroa päätettiin antaa raha-apuna ja 530 000 euroa materiaalitoimituksina. Raha-avustus maksettiin IFRC:n tilille Geneveen 28.2.2008.

SPR haki ulkoasiainministeriöltä 11.2.2008 eteläisen Afrikan tulviin 1 000 000 euroa sekä Zimbabween ruokaturvaan 800 000 euroa. Ulkoasiainministeriö myönsi 22.4.2008 SPR:lle 1 000 000 euroa IFRC:n eteläisen Afrikan ohjelmiin. Alueellisena myöntönä päätös kattaa tuen IFRC:n avustushjelmille eteläisen Afrikan eri maissa. UM maksoi avustuksen SPR:lle 29.4.2008. SPR kohdisti avustuksesta 630 000 euroa eteläisen Afrikan tulviin ja 370 000 euroa Zimbabween ruokaturvaan.

Suomen Punainen Risti raportoi alustavasti ulkoasiainministeriölle avustuksen käytöstä 29.5.2009. SPR:n raportti perustui IFRC:n ohjelman 8.4.2009 päivättyyn loppuraporttiin sekä muun muassa tositteisiin materiaalihankinnoista, rahtikuluista ja liitolle materiaalitoimitusten perusteella maksetuista hallintomaksuista.⁴¹ SPR:n raportista ilmenee, mihin liitolle myönnetty raha-avustus käytettiin ja mitä materiaalia ja tarvikkeita SPR hankki avustuskohteisiin. Materiaaliavun toteutumalukuja ja hallintokuluja ei kuitenkaan tuossa vaiheessa ilmoitettu.

Liiton loppuraportti oli vakiomuotoinen, ja ohjelman tavoitteet ja aikaansaadut tulokset ilmenevät siitä hyvin. Ohjelman varainkäyttö ilmenee loppuraporttiin sisältyvästä talousraportista. Raportin luvut ovat Sveitsin frangeissa (CHF). Raportin mukaan ulkoasiainministeriön raha-avustus ohjelmassa oli 160 000 Sveitsin frangia. Tämä vastaa hyvin ministeriön maksamaa 100 000:ta euroa, sillä maksuajankohtana euron CHF-kurssi oli noin 1,6. SPR:n hankkimien materiaalien ja tarvikkeiden arvo rahtikuluneen oli liiton raportin mukaan 564 687 Sveitsin frangia. Kun materiaali-toimitusten arvo oli SPR:n mukaan 530 000 euroa, vaikuttaa liiton ilmoittama luku liian pieneltä. Vuosina 2008–2009 euron CHF kurssi oli alimmillaan noin 1,45. Tämän perusteella liiton raportissa olisi pitänyt olla Suomen antamaa materiaaliapua ainakin 739 000 Sveitsin frangin arvosta, jotta liiton ja SPR:n kirjanpidot vastaisivat toisiaan. Liiton raportti ei muutenkaan ole sisällöllisesti täysin johdonmukainen, eikä se kaikilta osin vastaa SPR:n raporttoimia tietoja. Raportin sanallinen osa kattaa ajanjakson tammikuu–heinäkuu 2008, kun taas talousraportti kattaa ajanjakson joulukuu 2007–helmikuu 2009. Liiton talousraportissa SPR:n osuudeksi ohjelmassa ilmoitetaan 32 266 frangia, kun taas SPR itse raportoi omaksi

⁴¹ *PSR charges for Goods in Kind.*

osuudekseen 273,65 euroa. Ilmoituksensa mukaan SPR:llä ei ole tapana täsmäyttää liitolta saamiaan talousraportteja omaan kirjanpitoonsa.

Tulvaohjelman budjetti oli yhteensä 8 223 204 Sveitsin frangia, josta saatiin katettua 67 prosenttia eli 5 506 627 frangia. Tästä Suomen valtion osuus oli 724 687 frangia. Ohjelman toteutuneet kokonaiskulut olivat 5 490 949 frangia.

Suomen Punainen Risti on tarkastusvirastolle 5.1.2011 toimittamassaan selvityksessä täsmentänyt tietoja avustuksen käytöstä ja niiden perusteista. Selvityksen mukaan järjestön pääkirjatasolla on vaikea seurata kunkin kuluviennin yksityiskohtia vientiselitteiden puutteiden vuoksi. SPR on tarkistanut uudelleen tositteiden ja kuluvientien yhteyden kirjanpidon tositteista, joihin luvut UM:lle annetussa selvityksessä perustuvat. Selvityksen perusteella ulkoasiainministeriön avustuksen käyttö ohjelmassa oli 630 000 euroa. Tästä oli raha-apua 100 000 euroa ja tavara-apua kuljetuksineen 509 692,86 euroa. Hallintokuluja oli 20 580,79 euroa, mikä oli 4 % materiaaliavun yhteismäärästä. PSR-maksut⁴² liitolle olivat 20 206,18 euroa. Selvityksen mukaan nämä eivät ole varsinaisia hallintokuluja. SPR:n omia varoja ohjelmaan käytettiin 273,65 euroa.

Tarkastuksen perusteella SPR:n ilmoittamat luvut vaikuttavat uskottavilta. Erot SPR:n ja liiton ilmoittamien tietojen välillä heikentävät kuitenkin raportoinnin kokonaiskuvaa. Valtionavustuksen ensisijaisena vastaanottajana SPR on vastuussa ulkoasiainministeriölle avustuksen käytöstä raportoitujen tietojen oikeellisuudesta.

SPR:n 29.5.2008 päivätty raportti sisältää tiedot vain eteläisen Afrikan tulvaohjelmasta. Seurannan kannalta olisi ollut selkeämpää, jos ulkoasiainministeriö ei olisi avustuspäätöksessä yhdistänyt SPR:n kahta hakemusta, koska järjestö ja liitto raportoivat kuitenkin niistä erikseen. Hakemusten niputtaminen suuremmiksi kokonaisuuksiksi voi lisäksi hidastaa päätöksentekoa ja pidentää avustusten raportointiaikaa. Raportin tulee aina sisällöltään vastata ministeriön avustuspäätöstä.

Ohjelman varsinaisesta toimeenpanosta vastasivat IFRC ja avustuskohhteissa toimivat kansalliset yhdistykset. SPR:n mukaan liitto veloittaa omina hallintokuluinaan 6,5–7,5 % toimeen panemistaan ohjelmista. Hallintokuluista sovitaan yhteistyökumppanien välisissä sopimuksissa. Liiton loppuraportin mukaan ohjelman hallintokulut olivat 351 121 Sveitsin frangia, mikä on 6,4 % ohjelman toteutuneista kokonaiskustannuksista.

Suomen Punaisen Ristin liitolle maksamat avustusvarat muunnetaan liiton tilinpidossa Sveitsin frangeiksi vastaanottopäivän kurssiin. Kurssit

⁴² *Tavarantoimituksiin liittyvä maksu (PSR Charges for Goods in Kind).*

päivittyvät automaattisesti liiton taloushallintojärjestelmässä. Kurssitiedot saadaan OANDAlta⁴³.

Tarkastuksen perusteella SPR:n tulee täydentää avustuksen käytöstä ulkoasiainministeriölle toukokuussa 2009 antamaansa alustavaa loppuraporttia. Avustuksen käytöstä tulee raportoida euroissa.

3.3.3 Pelastakaa lapset ry

Pelastakaa Lapset ry (PeLa) on sitoutumaton, vuonna 1922 perustettu kansalaisjärjestö, joka edistää lapsen oikeuksien toteutumista Suomessa ja maailmalla. Järjestö on toimittanut lapsille ja heidän perheilleen katastrofiapua 1990-luvun alusta lähtien. Järjestö osallistuu avustustoimintaan osana kansainvälistä Pelastakaa Lapset -liikettä.⁴⁴ Se on maailman suurin lapsikeskeiseen humanitaariseen apuun keskittyvä kansalaisjärjestö, ja sillä on toimintaa yli 100 maassa. Sen humanitaarisen työn tavoitteena on varmistaa, että lasten tarpeet asetetaan etusijalle kaikissa kriisitilanteissa ja että heidän oikeuttaan eloon jäämiseen, kasvuun ja kehitykseen kunnioitetaan ja suojellaan.

Vaalien jälkeinen hätäapu Kenialle

Ulkoasiainministeriö myönsi järjestölle avustusta 100 000 euroa hätäapuohjelmaa varten. Tätä koskeva ministeriön ja järjestön välinen sopimus allekirjoitettiin 5.5.2008. Avustus maksettiin 9.5.2008.

Järjestö raportoi hankkeesta ulkoasiainministeriölle 20.5.2009. Raportti sisältää sanallisen osan sekä selvityksen ulkoasiainministeriön myöntämän avustuksen käytöstä eriteltynä tärkeimpiin menolajeihin. Ohjelman kulut olivat yhteensä 129 002 euroa, josta Suomen PeLan oma osuus oli lähes 30 prosenttia. Hallintokuluina veloitettiin 3,85 prosenttia saadusta avustuksesta.

Loppuraportin päätelmien mukaan avun toimeenpanon yhteydessä tuli esiin useita sellaisia lapsiin liittyviä asioita, jotka saattavat vaatia jatko-toimenpiteitä. Vaalien jälkeisen väkivallan syyt ovat edelleen selvittämättä ja vaativat pikaisen poliittisen ratkaisun, jotta väkivalta ja ihmisten pakkosiirrot eivät uusiutuisi. Väkivalta johtuu sosiaalisesta ja taloudellisesta epäoikeudenmukaisuudesta, ja siihen pitäisi puuttua kehitysohjelmien avulla. Muuten nämä tekijät tulevat vastaisuudessaakin vaikuttamaan

⁴³ *Forex Trading and Exchange Rates Services.*

⁴⁴ *Save the Children International (SCI).*

alueiden ihmisten turvallisuuteen ja ovat varma tie tuleville konflikteille ja väkivallalle.

Järjestön raportointi täyttää ministeriön raportointivaatimukset, ja sitä voidaan tarkastuksen perusteella pitää kaikilta osin asianmukaisena.

3.3.4 Fida International

Fida International on vuonna 1927 perustettu Suomen helluntaisseurakuntien lähetys- ja kehitysyhteistyöjärjestö. Järjestö on ammattimainen humanitaarisen avun antaja. Fida on saanut Suomen ulkoasiainministeriön tukea humanitaariseen avunantoon jo 1980-luvun puolivälistä lähtien. Fidan humanitaarisessa avussa lievitetään hätää kriisien keskellä, tuetaan kärsiviä yhteisöjä toipumisessa ja vahvistetaan riskialttiiden maiden katastrofi-valmiutta. Fidan suomalaiset työntekijät ulkomailla ja laaja, noin 60 maata kattava kumppaniverkosto varmistavat avun perillemenon. Fidan ja sen kumppanien työ mahdollistaa myös sen, että humanitaarinen apu voi jatkua hätäavusta pitkäjänteisenä kehitysyhteistyönä.⁴⁵

Pakolaisten avustaminen Afrikan Suurten Järvien alueella

Ulkoasiainministeriön ja Fidan välinen sopimus pakolaisten avustamisesta allekirjoitettiin 24.4.2008. Ministeriö myönsi ohjelmalle 350 000 euroa. Avustusohjelma käynnistettiin jo 15 vuotta sitten. Sen päätavoitteena on säilyttää pakolaisten ja paluumuuttajien ihmisarvoisuus ja tarjota heille humanitaarisen avun standardien⁴⁶ mukaiset elinolot.

Avustuksesta Fida kohdensi 200 000 euroa paluumuuton tukiohjelmaan Ruandaan, 100 000 euroa pakolaisohjelmaan Tansaniaan ja 50 000 Kongon demokraattiseen tasavaltaan Pohjois-Kivun sisäisten pakolaisten auttamiseksi.

Fida raportoi ulkoasiainministeriölle avustuksen käytöstä 29.5.2009. Raportti koostuu Fidan paikallisten yhteistyökumppanien laatimista loppuraporteista. Ne sisältävät sekä sanallisen osan että selvityksen avustuksen käytöstä kustannuserittelyineen.

Ohjelmien kokonaiskulut olivat 352 575,41 euroa. Hallintokulujen määrä oli 14 103,01 euroa eli 4 prosenttia toteutuneista kokonaiskuluista. Fidan oma osuus ohjelman kokonaiskuluista oli 2 575 euroa eli 0,7 prosenttia. Fida ja sen yhteistyökumppanit ovat lisäksi vapaaehtoistyöllä panostaneet ohjelmaan.

⁴⁵ Lähde: Fidan verkkosivut.

⁴⁶ Sphere-standardit.

Järjestön raportointi täyttää ministeriön raportointivaatimukset, ja sitä voidaan tarkastuksen perusteella pitää kaikilta osin asianmukaisena.

3.4 Kansainväliset järjestöt

3.4.1 Maailman terveysjärjestö, WHO

Humanitaarisen avun viitekehyksessä WHO:n tehtävänä on edistää terveyskysymysten huomioon ottamista kriisitilanteissa. WHO:n humanitaarinen toiminta tapahtuu läheisessä yhteistyössä YK:n jäsenvaltioiden, kansainvälisten yhteistyökumppaneiden ja paikallisten instituutioiden kanssa. Tavoitteena on auttaa paikallisia yhteisöjä valmistautumaan hätätilanteisiin, katastrofeihin ja kriiseihin sekä niiden torjuntaan ja niistä toipumiseen. Vuosittain järjestettävässä alan konferenssissa järjestö informoi avunantajia ja yhteistyökumppaneitaan strategiastaan, suunnitelmistaan ja toimintansa tuloksista.

Terveysklusterin vastuullisena WHO huolehtii yhdessä kaikkien terveysalan yhteistyökumppaniensa kanssa yhteisten hätäapuvetoomusten terveyskomponentin laatimisesta.

Vuodelle 2011 julkaistujen hätäapu- ja salamavetoomusten puitteissa WHO anoi tukea 198 303 111 Yhdysvaltain dollaria. Vuoden 2011 loka-kuun puolivälissä sitä oli kertynyt 89 616 173 dollaria, mikä on 45 % haetusta määrästä.⁴⁷

WHO:n hätäapuohjelma Etiopiassa

Ulkoasiainministeriö myönsi 25.11.2008 käteisavustuksena 450 000 euroa WHO:n Etiopian hätäapuohjelmalle. Suomen ja WHO:n välinen, avustuksen käyttöä sääntelevä sopimus allekirjoitettiin 5.12.2008. Maksumääräys annettiin 16.12.2008.

Sopimuksen mukaan avustuksen käyttö ja hallinnointi tapahtuu järjestön omien sääntöjen ja ohjeiden mukaisesti. Hallintokuluina veloitetaan avustustyyppin mukaan joko 7 tai 13 prosenttia avustussummasta. Katastrofiavussa hallintokuluina velotetaan 7 prosenttia. Asiasta on päätetty WHO:n vuosikokouksessa.⁴⁸

⁴⁷ Lähde: OCHA Financial Tracking Service (FTS).

⁴⁸ World Health Assembly.

Raportointiehtojen mukaan avustuksen tulojen ja menojen tulee käydä ilmi WHO:n talousraporteista⁴⁹, jotka esitellään säännöllisesti järjestön vuosikokoukselle. Suomi voi lisäksi halutessaan pyytää järjestöltä mitä tahansa lisätietoa avustuksen käytöstä. Käytännössä WHO:n talousraporteista ilmenevät kaikki Suomelta vastaanotetut avustukset: vuosina 2008–2009 ne olivat yhteensä 23 937 370 Yhdysvaltain dollaria. Humanitaarista apua ei raportoida erikseen. Sitä ulkoasiainministeriö myönsi vuosina 2008–2009 WHO:lle 7,8 miljoonaa euroa.

WHO:n vuoden 2008 humanitaarista apua koskevassa vuosiraportissa Health Action in Crises -järjestö raportoi yleisellä tasolla koko avustustoiminnastaan kriisitilanteissa. Siitä ilmenee myös järjestön vuonna 2008 vastaanottaman avun määrä, joka oli yhteensä 197,5 miljoonaa dollaria. Saadut avustukset on ilmaistu pilarikuviona. Tämän perusteella järjestö vastaanotti Suomelta avustusta noin 5 miljoonaa dollaria vuonna 2008. Etiopian hätäapuohjelmasta raportissa ei kerrota.

Ulkoasiainministeriöstä saatiin 13.10.2010 Etiopian hätäapuohjelmaa koskeva raportti Health Action in Crises – Report to the Government of Finland, Country Ethiopia. Ministeriö oli pyytänyt raportin järjestöltä tarkastusviraston tarkastuksen vuoksi. Raportissa kerrotaan ohjelman toteutuksesta ja sen tuloksista. Erillisestä tiliraportista ilmenee Suomen avustuksen määrä ja käyttö eriteltynä käyttökohteittain. Raportin mukaan järjestön saaman avustuksen määrä oli 582 902 dollaria, josta käytettiin 582 459 dollaria. Hallintokuluina veloitettiin 38 105 dollaria, mikä on 6,5 % käytetystä avustuksesta. Raportti ei vastaa WHO:n normaalia raportointikäytäntöä.

WHO:n kirjanpitosääntöjen mukaan valuuttamääräisenä saatu avustus muunnetaan Yhdysvaltain dollareiksi vastaanottopäivänä voimassa olevaan YK:n vaihtokurssiin.⁵⁰ Maitussa WHO:n tiliraportissa Suomen 450 000 euron avustus vastasi 582 902:ta Yhdysvaltain dollaria. Tämä perusteella vaihtokurssi oli 1,295 (0,772). Tiliraportissa avustuksen vastaanottopäivää ja käytettyä vaihtokurssia ei ilmoiteta. Jos avustuksen maksu- määräyksen ja maksupäivän välinen aika on noin kaksi viikkoa, on WHO saanut avustuksen vuodenvaihteessa 2008–2009. YK:n USD/euro vaihtokurssi 31.12.2008 oli 0,669⁵¹ Tämän perusteella avustuksen olisi tullut olla noin 672 645 dollaria eli 90 000 dollaria saaduksi ilmoitettua enemmän. Ulkoasiainministeriön tulee selvittää erotuksen syy.

⁴⁹ *The income and expenditure recorded in respect of the contribution shall be indicated in the WHO Financial Reports.*

⁵⁰ *Lähde: WHO Interim Financial Report 2008.*

⁵¹ *UN operational rate of exchange.*

WHO:n raportointi Etiopian hätäapuohjelmasta ei tarkastuksen mukaan vastaa Suomen ja järjestön välisen sopimuksen raportointiehtoja, koska saatua avustusta ja sen käyttöä ei ole millään tavalla eritelty.

Ministeriön päätöksen mukaan avustus on myönnetty maatasolla. Siksi WHO:n olisi pitänyt laatia Etiopian hätäapuohjelmasta maatasoinen, kaikille avunantajille yhteinen raportti, josta olisi ilmennyt ainakin ohjelma-kaudella saatu kokonaistuki avunantajittain eriteltynä sekä toteutuneet kokonaiskulut menolajeittain.

3.4.2 Maailman ruokaohjelma, WFP

YK:n alainen Maailman ruokaohjelma, World Food Programme (WFP) on maailman suurin humanitaarisen avun järjestö. WFP pelastaa ihmisen henkiä toimittamalla ruoka-apua sotien, kriisien ja luonnonkatastrofien uhreille. Vuonna 1962 perustetun järjestön päämääränä on sellainen maailma, jossa jokaisella on mahdollisuus riittävään ravintoon aktiivisen ja terveen elämän elämiseksi. WFP pyrkii tähän yhteistyössä YK:n elintarvike- ja maatalousjärjestön (FAO) ja Kansainvälisen maatalousrahaston (IFAD) kanssa. Tavoitteen saavuttamisessa auttavat myös hallitukset, koko YK-järjestelmä sekä kansalaisjärjestöt ympäri maailmaa. Vuonna 2010 WFP pyrki tavoittamaan yli 90 miljoonaa ihmistä 74 maassa. Järjestön palveluksessa on noin 10 000 henkilöä, joista suurin osa työskentelee apua vastaanottavissa maissa, syrjäisillä alueilla kaikkein köyhimpien parissa. WFP:n toimintasuunnitelma päivitetään joka neljäs vuosi. Voimassa oleva toimintasuunnitelma on vuodelta 2008, ja sen myötä järjestö otti käyttöön aiempaa monipuolisemman välineistön torjua nälkää.

Järjestölle kuuluu elintarvikeavun lisäksi logistiikan ja tietoliikenneyhteisyyksien klusterivastuu.

WFP:n suurimpia tukijoita ovat hallitukset, mutta lahjoituksia tulee myös yhteisöiltä ja yksityishenkilöiltä. YK:n yhteisiin hätäapuvetoomuksiin ja salamavetoomuksiin perustuva WFP:n tukitarve vuodeksi 2011 oli 2 650 561 112 Yhdysvaltain dollaria, josta oli vuoden 2011 lokakuun puolivälissä kertynyt 2 298 672 646 dollaria eli 87 % budjetoidusta määrästä.⁵² Tulos on varsin hyvä.

⁵² Lähde: OCHA Financial Tracking Service (FTS).

Ulkoasiainministeriö myönsi 7.4.2008 käteisavustuksena 6 miljoona euroa WFP:n hätäapuohjelmille Afrikassa ja Aasiassa. Päätös perustui 16.1. ja 8.2.2008 julkaistuihin hätäapuvetoomuksiin. Päätöksen mukaan avustuksesta 800 000 euroa kohdistettiin Keniaan. Suomen ja WFP:n välinen, avustuksen käyttöä sääntelevä sopimus allekirjoitettiin 23.4.2008. Avustus maksettiin 5.5.2008.

Sopimuksen raportointiehtojen mukaan WFP toimittaa Suomelle normaalin raportointikäytäntönsä mukaisen sanallisen ja talousraportin.

Suomen avustus käytettiin kahteen projektiin, joiden avulla toimitettiin elintarvikkeita Kenian kuivuudesta ja vuoden 2008 vaalien jälkeisestä väkivallasta kärsiville ihmisille ja yhteisöille⁵³. Ensimmäinen projekti alkoi jo vuonna 2004 ja päättyi 30.6.2008, jonka jälkeen sitä jatkettiin toisella projektilla. WFP:n standardimuotoiset projektiraportit sisältävät tietoja muun muassa avunsaajista väestöryhmittäin, jaetun ruoan määrästä ja laadusta sekä toiminnalle asetettujen tavoitteiden toteutumisesta järjestön strategisiin tavoitteisiin nähden. Suomen avustus on käytetty maissin hankintaan. Raporttien talousosiosta ilmenevät muun muassa projektien budjetit, saatujen avustusten kokonaismäärä ja niiden kumulatiivinen käyttö menolajikohtaisesti eriteltynä, mukaan lukien hallintokulut. Vuoden 2008 välittömät projektikulut ilmoitettiin prosenttiosuuksina. Saatuja avustuksia ei eritellä avunantajakohtaisesti. Tämä on puute. Ulkoasiainministeriöstä saatuihin WFP:n vakioraportteihin oli liitetty mukaan yksityiskohtaisempaa järjestön kirjanpitoon perustuvaa tietoa Suomen vuoden 2008 avustuksen määrästä ja sen käytöstä projektissa.

Raporttien sisällön tulkinnasta pyydettiin ulkoasiainministeriöltä lisäselvitys. Sen mukaan Suomen myöntämästä avustuksesta kohdennettiin projekteille 1 241 249 dollaria ja sitä käytettiin 1 185 254 dollaria.

Ulkoasiainministeriön selvityksen mukaan WFP on lisäksi kohdentanut projektille 452 781 Yhdysvaltain dollaria ministeriön järjestölle myöntämästä alueellisesta avustuksesta Afrikan sarveen. Alueellisen avustuksen järjestö jakaa harkintansa ja avustustarpeiden perusteella eri ohjelmille. Alueellinen tuki on löyhästi korvamerkittyä, järjestöjen nimenomaan toimomaa tukimuotoa. Tällöin ei jälkikäteen ole kuitenkaan välttämättä helpo selvittää, miten varat on tarkalleen jaettu alueen maiden kesken.

⁵³ Suomen avustuksen käyttö ilmenee kahdesta raportista: *Food Assistance to People Affected by Drought and 2008 Post-Election Violence in Kenya (Project 10374.0)* ja *Food Assistance to People Affected by Drought and 2008 Post-Election Violence in Kenya (Project 10745.0)*.

WFP:n yksityiskohtaisempien kirjanpitolietojen mukaan vuoden 2008 kesäkuussa päättyneessä projektissa jäi Suomen avustuksesta käyttämättä 52 000 dollaria. Ulkoasiainministeriön mukaan käyttämättömistä varoista sovitaan aina kirjallisesti järjestön ja ministeriön kesken. Pääsääntönä on, että nämä varat siirretään samassa maassa tai samalla alueella toimivaan ohjelmaan. Käytäntö on viime vuosina parantunut. Joitakin vuosia sitten saattoi vielä olla sellainen tilanne, että järjestö pyysi käyttämättömien varojen siirtoa johonkin toiseen ohjelmaan vasta kaksi vuotta ohjelman päätymisen jälkeen.

3.4.3 Maailman lastenjärjestö, UNICEF

UNICEF⁵⁴ on maailman suurin lastenjärjestö. Sen työ perustuu YK:n lapsen oikeuksien yleissopimukseen, jonka tärkein tavoite on taata perusoikeudet kaikille lapsille. UNICEF on toiminut jo yli 60 vuotta, ja se työskentelee tällä hetkellä yli 190 maassa. Järjestön palveluksessa on yli 10 000 henkilöä, ja heistä 80 prosenttia työskentelee kentällä. UNICEF keskittyy parantamaan lasten oloja pitkällä aikavälillä, mutta se osallistuu myös hätäapuun. Järjestö saa varansa vapaaehtoisina lahjoituksina hallituksilta, yhteisöiltä ja yksityisiltä henkilöiltä.

Katastrofitilanteissa UNICEFin tehtävänä on huolehtia lasten selviytymisestä. Järjestön avulla lapset saavat terveydenhoitoa, suojelua, ruokaa ja puhdasta vettä sekä voivat jatkaa koulunkäyntiään ympärillä olevasta kriisistä huolimatta. UNICEFilla on jatkuvassa kriisivalmiudessa neljä strategisesti sijoitettua varastoa. Ne ovat Kööpenhaminassa, Dubaissa, Shanghaissa ja Colonissa Panamassa. Rokotteet, lääkkeet, huovat, teltat ja muut tarvikkeet toimitetaan avustuskohteisiin kulloinkin lähimpänä olevasta varastosta. Toimituksia täydennetään paikallisesti tai lähialueilta hankittavilla tarvikkeilla. UNICEF toimii kriisitilanteissa yhteistyössä maan hallituksen sekä muiden järjestöjen kanssa. Työ jaetaan eri tarpeiden ja järjestöjen asiantuntemuksen mukaan vastuualueisiin, jotta humanitaarinen apu saataisiin jaettua mahdollisimman tehokkaasti. UNICEFin vastuualue käsittää kolme klusteria: ravitsemuksen, koulutuksen sekä veden, sanitaation ja hygienian muodostaman niin sanotun WASH-klusterin. Lisäksi järjestö on vastuussa lastensuojelunäkökulman ja sukupuolikysymysten sisällyttämisestä humanitaariseen apuun. Lastensuojelutyöstä UNICEF vastaa yhdessä Pelastakaa lapset -järjestön kanssa. UNICEF avustaa myös katastrofin jälkeisessä jälleenrakennustyössä. Periaatteena on rakentaa yhtei-

⁵⁴ *United Nations Children's Fund.*

söistä entistä vahvempia. Järjestö panostaa esimerkiksi koulutusohjelmis-
saan turvallisten koulurakennusten suunnitteluun sekä kouluttaa lapsia ja
opettajia toimimaan hätätilanteiden varalta⁵⁵.

UNICEF avustaa vuosittain yli 200 kriisissä noin 90 maassa eri puolilla
maailmaa. Järjestön vuoden 2011 humanitaarisen toiminnan tukitarve oli
1 437 929 593 Yhdysvaltain dollaria. Tästä oli vuoden puoliväliin men-
nessä kertynyt 338 562 620 dollaria. Tavoitellusta tuesta puuttui siten 76
prosenttia. Temaattisen avun antajista Suomi sijoittuu kolmen kärkimaan
joukkoon. UNICEF on kiitollinen tämäntyyppisen tuen saamisesta, koska
se mahdollistaa järjestön joustavan reagoinnin muuttuviin tarpeisiin.

Vuosina 2006–2010 Suomi myönsi UNICEFille humanitaarista apua
yhteensä 20,27 miljoonaa euroa.

UNICEFin hätäapuohjelma miehityillä palestiinalaisalueilla

Ulkoasiainministeriö myönsi 10.12.2008 käteisavustuksena 550 000 euroa
UNICEFin hätäapuohjelmalle miehityillä palestiinalaisalueilla. Suomen
ja UNICEFin välinen sopimus avustuksen käytöstä allekirjoitettiin
23.12.2008.

Sopimuksen raportointiehtojen mukaan järjestön tulee toimittaa Suomal-
le normaaliin raportointikäytäntöönsä perustuvat sanallinen ja talousra-
portti.

UNICEF vastaanotti avustuksen 15.1.2009, minkä vuoksi se sisältyy jär-
jestön vuoden 2009 toiminnan raportointiin.⁵⁶ Raportin mukaan Suomelta
saatiin avustusta 727 513 Yhdysvaltain dollaria. Summa vastaa täsmälleen
Suomen maksamaa avustusta, sillä YK:n USD/euro-vaihtokurssi oli vas-
taanottopäivänä 0,756⁵⁷. Järjestö on ulkoasiainministeriön pyynnöstä erik-
seen ilmoittanut avustuksen vastaanottopäivän ja sovelletun vaihtokurssin.
Tarkastuksen perusteella avustuksen vastaanottopäivä ja vaihtokurssi tuli-
si aina ilmoittaa. Avustuksesta osoitettiin varsinaiseen toimintaan 692 883
dollaria. Hallintokuluina veloitettiin 34 630 dollaria eli 4,76 prosenttia
saadun avustuksen määrästä. Kaiken kaikkiaan ohjelma sai tukivaroja
noin 20 miljoonaa dollaria vuonna 2009, ja se oli 48 prosenttia haetusta
määrästä.

Raportissa Suomen avustus luokitellaan temaattiseksi humanitaariseksi
avuksi. Raportin mukaan myöntäessään temaattisen avustuksen avunanta-

⁵⁵ Lähde: UNICEF Suomi verkkosivut.

⁵⁶ 2009 Consolidated Emergency Report UNICEF occupied Palestinian territory
(oPt) March 2010.

⁵⁷ Lähde: UN operational rate of exchange.

ja tyytyy siitä annettavaan yhteiseen raporttiin, joka ei sisällä avunantaja-kohtaisia tietoja avustuksen käytöstä. Ohjelmaan osoitetusta kokonaistuesta 5,6 miljoonaa dollaria oli temaattista apua. UNICEF pitää temaattista tukea tehokkaimpana avustusmuotona, sillä se parantaa järjestön mahdollisuuksia reagoida nopeasti ohjelman akuuteimpiin tarpeisiin. Tästä avustusmuodosta aiheutuu UNICEFille myös vähemmän hallinnollisia kustannuksia kuin korvamerkityistä avustuksista. Tämä näkyy myös järjestön veloittamista hallintokuluista, jotka temaattisessa avussa ovat 5 ja ei-temaattisessa projektiavussa 7 prosenttia avustussummasta. Asiasta päätettiin vuonna 2006 UNICEFin johtokunnassa.

Raportista ilmenevät ohjelman tavoitteet, resurssit ja tulokset, mutta toteutuneista kuluista raportoidaan vain esimerkinomaisesti. Tältä osin raportti on puutteellinen. Se vastaa kuitenkin avustusehtoja.

3.4.4 YK:n pakolaisjärjestö, UNHCR

UNHCR⁵⁸ on YK:n pakolaisjärjestö, joka huolehtii pakolaisten humanitaarisesta avustamisesta ja suojelusta. Valtioiden rajat ylittäneiden pakolaisten lisäksi järjestön tehtävät ovat laajentuneet yhä enemmän käsittämään myös maansisäiset pakolaiset (IDP). Järjestön mandaatti kattaa kuitenkin periaatteessa vain ensiksi mainitun pakolaisryhmän. Toiminnan peruspilarina on vuoden 1951 pakolaisten oikeusasemaa koskeva yleissopimus ja sen lisäpöytäkirja vuodelta 1967.

UNHCR:llä on keskeinen tehtävä YK-järjestelmässä, ja sen vahvuutena pidetään toimivaa ja kattavaa kenttäorganisaatiota. Järjestö on läsnä humanitaarisissa kriiseissä, joihin pakolaistilanteetkin yleensä liittyvät. Kenttätoiminnan lisäksi UNHCR:llä on merkittävä rooli pakolaisten kansainvälistä suojelua edistävänä ja normatiivisena järjestönä.

UNHCR:n tilastojen mukaan vuonna 2010 oli pakolaisina noin 43 miljoonaa ihmistä. Heistä yli 26 miljoonaa eli enemmistö oli maansisäisiä pakolaisia. Kaikista pakolaisista yli 80 prosenttia on kehitysmaissa. Suurimpia pakolaistaakkoja kantavat siten ne maat, joiden oma kapasiteetti ja edellytykset pakolaisista huolehtimiseen ovat heikoimmat. Näissä valtioissa UNHCR:n toiminnan rooli korostuu. Järjestön operaatioiden painopiste on Saharan eteläpuoleisessa Afrikassa, jonne vuonna 2011 kohdistetaan noin 45 prosenttia kokonaisbudjetista. Muita suuria toimialueita ovat Lähi-itä ja Aasia.

⁵⁸ *Office of the United Nations High Commissioner for Refugees.*

Klusterijärjestelmän sektorijaon mukaisesti UNHCR:llä on johtovastuu suojeluklusterista⁵⁹ ja kenttätason johtorooli konfliktien aiheuttamissa sisäpakolaistilanteissa. Luonnonkatastrofeissa kenttätason johtoroolista sovitetaan eräiden muiden YK-järjestöjen kesken. Myös eräissä muissa klustereissa järjestö on keskeisessä asemassa.

UNHCR:n tulee täyttää vähintään minimistandardit⁶⁰ suojellessaan ja auttaessaan pakolaisia. Muun muassa resurssisyydestä tämä ei ole aina kentällä onnistunut. Toiminnassaan järjestö on viime vuosina tehostanut pakolaisnaisten ja -lasten suojelua ja auttamista.

UNHCR on viime vuosina läpikäynyt hallinto- ja talousuudistuksen ja sen myötä siirtynyt uuteen suunnittelu- ja budjettirakenteeseen. Suunnittelu ja budjetointi ovat muuttuneet tarvepohjaisiksi. UNHCR:n budjettisykli on kaksivuotinen. Järjestön kokonaisbudjetti vuodeksi 2011 oli yli 3,3 miljardia Yhdysvaltain dollaria, mikä on yli 700 miljoonaa dollaria korkeampi kuin vuonna 2009 tehty alkuperäinen arvio. Vuoden 2010 budjettivetoisuus oli päivitysten myötä 3,15 miljardia, josta vuoden 2010 joulukuun lopussa oli kertynyt 1,95 miljardia dollaria.

UNHCR:n varainhankinta perustuu vapaaehtoiisiin avustuksiin lukuun ottamatta YK:n sääntömääräisestä budjetista saatavaa osuutta. UNHCR:n tukijaryhmä on melko pieni, ja järjestö on asettanut tavoitteekseen lisätä avunantajamaiden määrää. Vuonna 2010 järjestön suurimmat tukijat olivat Yhdysvallat (712 miljoonaa dollaria) ja Japani (143 miljoonaa dollaria). Suomi kuului pääavunantajamaiden joukkoon 27,5 miljoonan dollarin tuellaan. Perinteisten tukijoiden lisäksi järjestö jatkaa uusien varainhankintakanavien etsimistä muun muassa yksityissektorilta. Vuonna 2009 yksityissektorilta saatu tuki oli vajaat 51 miljoonaa dollaria eli melko pieni.

UNHCR:n kannalta ensisijaista on korvamerkitsemätön tai löyhästi korvamerkitty apu, jota järjestö voi joustavasti kohdentaa tarpeen mukaan. Avun mahdollisimman suuri korvamerkitsemättömyys on hyvän humanitaarisen avunannon periaatteiden mukaista.

UNHCR on Suomelta eniten humanitaarista apua saava järjestö. Tarkastelukaudella 2006–2010 Suomen apu oli yhteensä noin 84 miljoonaa euroa. Vuonna 2010 se oli vajaat 19 miljoonaa euroa, josta 7 miljoonaa euroa oli yleisavustusta. Yleisavustus on kokonaan korvamerkitsemätöntä. Pääosa muusta avusta myönnetään UNHCR:n omaan aluejakoon perustuen löyhästi korvamerkittynä. Näin ollen Suomen avustus UNHCR:lle on myönnetty hyvän humanitaarisen avunannon periaatteiden mukaisesti.

⁵⁹ *Protection Cluster.*

⁶⁰ *SPHERE-standardit.*

Suurin osa Suomen tuesta on suunnattu Saharan eteläpuoleiseen Afrikkaan.

Itäisen Afrikan ja Afrikan sarven pakolaisten ja paluumuuttajien avustaminen

Ulkoasiainministeriö myönsi 22.4.2008 UNHCR:lle alueellisena avustuksena 3 700 000 euroa itäisen Afrikan ja Afrikan sarven pakolaisten auttamiseksi. Itäisen Afrikan ja Afrikan sarven alueeseen kuuluvat Djibouti, Eritrea, Etiopia, Kenia, Somalia, Sudan ja Uganda. Suomen ja UNHCR:n välinen sopimus avustuksen käytöstä allekirjoitettiin 7.5.2008. Avustus maksettiin 14.5.2008.

Avustuspäätöksen perusteluiden mukaan UNHCR:n tarkistettu vetoomus alueelle vuodeksi 2008 oli 133 miljoonaa Yhdysvaltain dollaria. Järjestön kohderyhmänä alueella oli kaikkiaan noin 4,7 miljoonaa henkilöä. Heistä UNHCR:n apua tarvitsevia varsinaisia pakolaisia on 734 000 ja sisäisiä pakolaisia 3,3 miljoonaa. Loput ovat muun muassa paluumuuttajia ja turvapaikan hakijoita.

UNHCR:n päätavoitteena alueella on avustaa pakolaisia vapaaehtoisessa paluumuutossa, paikallisessa integraatiossa ja uudelleen sijoittumisessa. Kolmasosan alueen budjetista vie Kenia, sillä siellä järjestön vastuulla on 378 000 pakolaista. Lisäksi maassa on noin 250 000 sisäistä pakolaista, joiden suojeleminen on UNHCR:lle suuri haaste. Itäisen Sudanin 12 leirissä on noin 135 000 pakolaista pääasiassa Eritreasta ja Etiopiasta. Somalian humanitaarinen tilanne on jatkuvasti huonontunut vuoden 2007 alku-puolelta alkaen, jolloin levottomuudet levisivät Etelä- ja Keski-Somaliaan.

Sopimuksen raportointiehtojen mukaan UNHCR:n tulee toimittaa Suomelle normaalin raportointikäytäntönsä mukainen sanallinen ja talousraportti.

UNHCR:n raporttiin Global Report 2008 sisältyy osio, jossa kerrotaan lyhyesti järjestön toiminnan tuloksista ja vaikutuksista itäisen Afrikan ja Afrikan sarven maissa. Raportin mukaan alueen maiden yhteenlasketut avustusbudjetit olivat noin 311 miljoonaa dollaria, josta menoina toteutui noin 260 miljoonaa dollaria. Suomen avustus sisältyy alueelliseen budjettiin, ja se on määrältään noin 5,8 miljoonaa dollaria. Suomen osuus alueellisesta budjetista oli 27 prosenttia. Tarkastuksen perusteella raportointi vastaa avustusehtoja.

3.4.5 YK:n humanitaarisen avun koordinointiyksikkö, OCHA

YK:n humanitaarisen avun koordinointiyksikön, OCHAN,⁶¹ keskeisenä tehtävänä on koordinoida kansainvälisen yhteisön ja varsinkin YK-järjestelmän humanitaarista toimintaa sekä vastata resurssien suuntaamisesta katastrofi- ja konfliktitilanteissa. Lisäksi yksikön tehtävänä on edistää jatkumoa hätäavusta jälleenrakennukseen ja kehitykseen. OCHAlla on myös johtava rooli humanitaarisen reformin toimeenpanossa.

OCHAlla on kenttä- ja alueellisia toimistoja 45 maassa. Pääkonttorit ovat New Yorkissa ja Genevessä. Henkilökunnan määrä on runsaat 1 800. Vuonna 2010 OCHAN koordinoiman humanitaarisen avun määrä oli 11 miljardia Yhdysvaltain dollaria. Tällä vastattiin 19 kriisiin 32 maassa, ja avun vaikutuksen piirissä oli 71 miljoonaa ihmistä.

OCHAN budjetti vuodeksi 2011 oli 250 miljoonaa dollaria. Tästä vajaat 14 miljoonaa saadaan YK:n sääntömääräisestä budjetista. Yksikön runsaan 28 miljoonan dollarin suuruinen hallintobudjetti katetaan hallintomaksuilla.⁶² Varsinaiseen toimintaan järjestö haki tukea 208 miljoonaa dollaria. Suomi myönsi OCHAlle vuonna 2011 yleisavustuksena 3 miljoonaa euroa.

Suomen yleisavustus OCHAlle

Ulkoasiainministeriö myönsi 22.4.2008 OCHAlle 2 500 000 euroa yleisavustuksena vuodeksi 2008. OCHAN budjettivetoisuus oli suuruudeltaan 181 miljoonaa dollaria. Suomen ja OCHAN välinen sopimus avustuksen käytöstä allekirjoitettiin 2.5.2008. Avustus maksettiin 16.5.2008.

Avustusehtojen mukaan OCHA toimittaa Suomelle normaalin raportointikäytäntönsä mukaiset sanallisen ja talousraportit.

Suomen ja OCHAN vuoden 2008 sopimuksesta puuttuvat Suomen kehitysyhteistyösopimuksiin normaalisti sisällytettävät korruptiolausekkeet. Ne on lisätty OCHAN kanssa tehtyihin sopimuksiin vuodesta 2010 alkaen. Uusiin sopimuksiin on myös kirjattu hallintokuluprosentti. Vuoden 2010 sopimuksen mukaan OCHA veloittaa hallintokuluina 13 prosenttia myönnetystä avustuksesta.

OCHAN vuoden 2008 vuosiraportin mukaan Suomi avusti koordinointiyksikköä 3 894 081 dollarilla vuonna 2008. Tästä 3 794 081 dollaria oli korvamerkitsemätöntä yleisavustusta ja 100 000 dollaria korvamerkittyä.

⁶¹ United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA).

⁶² Programme Support Charges will cover OCHA's administrative budget.

Lisäksi erityisrahoitusta annettiin 16 515 dollaria. Tarkastuksen kuluessa ilmeni, että edellä mainittu 100 000 dollarin suuruinen erä on kirjattu raporttiin virheellisesti. Erityisrahoitus koskee sisäasiainministeriön yksikölle suorittamaa maksua suomalaisten UNDACin⁶³ jäsenten missiokuluihin. Tarkastuksessa havaittiin, että OCHAN vuosiraportin sanallinen osa tarjoaa kattavan selvityksen yksikön päätoimialueille asetetuista tavoitteista ja niiden saavuttamisesta.

YK:n pääsihteeri raportoi vuosittain YK:n yleiskokoukselle sekä talous- ja sosiaalineuvostolle⁶⁴ humanitaarisen hätäavun koordinoinnin tilasta. Raportin perusteella nämä elimet julkaisevat asiasta omat päätöslauselmansa, ja ne sisältävät esimerkiksi suosituksia parantaa koordinointia. Päätöslauselmissa pääsihteeriä veloitetaan seuraavan vuoden raportissaan vastaamaan, mihin toimenpiteisiin suositusten perusteella on ryhdytty.

3.4.6 YK:n keskitetty hätäapurahasto, CERF

Humanitaarisen rahoituksen ennustettavuuden parantamiseksi ja maksatusten nopeuttamiseksi perustettiin vuonna 2005 YK:n keskitetty hätäapurahasto (CERF)⁶⁵ YK:n 60. yleiskokouksen yksimielisellä päätöksellä. Päätöksen tavoitteena oli luoda kolmen vuoden kuluessa 500 miljoonan Yhdysvaltain dollarin suuruinen rahasto, joka koostuu 470 miljoonan dollarin lahja-apuosasta ja 30 miljoonan dollarin lainaosasta. Rahasto aloitti toimintansa vuoden 2006 maaliskuussa. Rahastosta tuetaan vain YK-järjestöjä.

YK:n järjestöt voivat turvautua CERF-rahastoon välittömästi kriisin alettua. Sen varoja voidaan käyttää uusien kriisien ilmetessä tai olemassa olevien kriisien tilanteen pahentuessa. Rahaston varoin katetaan yleensä 5–10 prosenttia humanitaarisen hätätilan alkuvaiheessa tarvittavista varoista.

CERFin kolme tavoitetta ovat seuraavat:

- edistää varhaista toimintaa, jolla pelastetaan ihmishenkiä
- parantaa vastausta kiireellisiin ja todellisiin tarpeisiin
- vahvistaa humanitaarista avustustoimintaa unohdetuissa kriiseissä.

⁶³ *United Nations Disaster Assessment and Coordination.*

⁶⁴ *Economic and Social Council.*

⁶⁵ *Central Emergency Response Fund.*

Kaksi kolmasosaa rahaston lahjaosuudesta varataan nopean humanitaarisen vasteen⁶⁶ antamiselle ja loput alirahoitettuihin humanitaarisiin hätätilanteisiin. Rahastosta annettava lahja-apu rajataan ajallisesti kuuteen kuukauteen ja määrällisesti 30 miljoonaan dollariin humanitaarista hätätilaa kohden.

CERFiä johtaa YK:n humanitaarisen hätäavun koordinaattori⁶⁷. Rahastoa hallinnoi YK:n humanitaarisen avun koordinointiyksikkö (OCHA) ja siellä CERF-sihteeristö. CERFin toiminnasta raportoidaan vuosittain YK:n yleiskokoukselle.

CERFiä avustaa YK:n yleiskokouksen päätöksellä perustettu neuvonantajaryhmä⁶⁸. Sen tehtävänä on alipääsihteerin kautta toimia pääsihteerin neuvonantajana rahaston varojen käyttöön ja sen vaikuttavuuteen liittyvissä asioissa.⁶⁹ Alipääsihteerin raportoi neuvonantajaryhmän kokouksista pääsihteerille, joka puolestaan raportoi yleiskokoukselle. Ryhmä kokoontuu keskimäärin kahdesti vuodessa. Neuvonantajaryhmään kuuluu ulkoasiainministeriön humanitaarisen avun yksikön neuvonantaja. Jäsenyys on henkilökohtainen⁷⁰ ja määräaikainen.

YK oli asettanut CERFille tavoitteeksi saada vuonna 2011 tukivaroja 450 miljoonaa dollaria. Vuoden 2011 syyskuun lopussa tavoite oli täytymässä, kun rahaston saamien avustusten ja maksulupausten yhteismäärä nousi 450,4 miljoonaan dollariin. Suomen avustus rahastolle vuonna 2011 oli 6,5 miljoonaa euroa.

Vuoden 2011 lokakuuhun mennessä CERF oli myöntänyt 248 miljoonaa dollaria nopean vasteen tukea 38 maahan. Suurimpiin avustuskohteisiin kuului Afrikan sarven alue, jonne oli kohdennettu tukea yli 128 miljoonaa dollaria. Alueella oli yli 13 miljoonaa ihmistä kiireellisen avun tarpeessa. Alirahoitettuja kriisejä on tuettu muun muassa Etelä-Sudanissa. Avustuspäätöstä tehtäessä Sudanin vuoden 2011 CAP-vetoomuksen tukimäärätavoitteesta oli saavutettu vain noin 37 prosenttia.

Vuonna 2011 eniten tukea hätäapurahastosta saivat WFP, UNICEF ja UNHCR, yhteensä noin 264 miljoonaa dollaria. Näille järjestöille on rahaston toiminnan alkamisesta lähtien myönnetty eniten tukivaroja. Vuosi-

⁶⁶ *Rapid humanitarian response.*

⁶⁷ *Henkilö on samalla YK:n humanitaarisista asioista vastaava alipääsihteerin.*

⁶⁸ *Advisory Group.*

⁶⁹ *To advise the Secretary General, through the Under-Secretary-General for Humanitarian Affairs, on the Use and Impact of the Fund.*

⁷⁰ *Members of the Advisory Group serve in their individual capacity rather than as representatives of their countries or governments.*

na 2006–2011⁷¹ YK-järjestöt ovat saaneet CERF-tukea yhteensä 2,24 miljardia dollaria. YK-järjestöt myöntävät varoja edelleen kansalaisjärjestöille, koska niillä ei monesti ole avustustyössä tarvittavaa toimeenpanokapasiteettia.

Suomen vuoden 2008 avustus rahastolle

Suomi ilmoitti⁷² avunantajien korkean tason konferenssissa New Yorkissa joulukuussa 2007 tukevansa rahastoa vuonna 2008 viidellä miljoonalla eurolla. Valtioneuvoston raha-asiainvaliokunta puolsi avustuksen myöntämistä istunnossaan 16.4.2008. Ulkoasiainministeriö myönsi avustuksen 22.4.2008. Suomen ja OCHAN välinen sopimus avustuksen käytöstä allekirjoitettiin 12.6.2008. Avustus maksettiin 24.6.2008.

Avustusehtojen mukaan avustuksen käytössä noudatetaan YK:n taloudenhoidosta annettuja sääntöjä ja ohjeita. Sopimukseen kirjatut avustuksen raportoinnin ehdot ovat epämääräiset. Käytännössä YK:n pääsihteeri kuitenkin raportoi säännöllisesti rahaston toiminnasta YK:n yleiskokoukselle. YK:n pääsihteerin 9.9.2008 päivätty raportti rahaston toiminnasta kattaa ajanjakson 1.1.2007–30.6.2008. Raportin liitetietojen mukaan rahasto sai vuonna 2008 Suomelta avustusta 7 791 000 Yhdysvaltain dollaria. Raportti sisältää tietoja rahaston johtamisesta, hallinnoinnista, rahoituksesta sekä toiminnan tavoitteista ja saavutetuista tuloksista.

Suomen avustuksesta veloitetaan 3 % hallintokuluina. Tästä 40 % käytetään rahaston hallintoon ja 60 % YK:n yleisbudjettiin. Samat säännöt koskevat kaikkia avunantajia.

Suomen ja OCHAN välinen sopimus vuoden 2008 avustuksen käytöstä poikkeaa joiltakin osin otokseen kuuluvista YK-järjestöjen kanssa tehdyistä sopimuksista. Poikkeukset ovat seuraavat:

- Avustuksen vaihtokurssin määräytymisperusteesta on sovittu.⁷³
- Avustuksen raportoinnista ei ole sovittu.
- Avustusehdoista puuttuvat Suomen kehitysyhteistyösopimukseen normaalisti sisältyvät korruptiolausekkeet. Ne on lisätty sopimukseen vuodesta 2010 alkaen.

⁷¹ Vuoden 2011 lokakuun 21. päivän tilanteen mukaan.

⁷² Ilmoitus sisältää varauman, jonka mukaan "The decision on the contribution is subject to ministerial and parliamentary approval."

⁷³ The contribution will be transferred in € (euro) and recorded against the UN rate of exchange applicable at the time of receipt.

Vuodesta 2010 lähtien sopimuksessa on mainittu, että raportoinnissa noudatetaan järjestön normaaleja käytänteitä.

3.4.7 Somalian yhteisrahasto, CHF Somalia

Somalian yhteisrahasto (CHF)⁷⁴ perustettiin heinäkuussa 2010. Sitä aiemmin Somaliassa toimi humanitaarisen avun rahasto (HRF)⁷⁵. Vastaavia rahastoja on aiemmin perustettu Keski-Afrikan tasavaltaan, Kongon demokraattiseen tasavaltaan ja Sudaniin.

CHF Somalia on YK:n poolirahasto. Sen tarkoituksena on avustaa kansallisia ja kansainvälisiä kansalaisjärjestöjä sekä YK-järjestöjä toimittamaan humanitaarista apua sitä tarvitseville ihmisille. Rahaston toiminnan tavoitteena on korjata aikaisempien vuosien rahoituksellista epätasapainoa varmistamalla, että humanitaarisella yhteisöllä on vuoden alussa käytettävissään tiedossa oleva rahamäärä, jolla täydennetään bilateraalista tukea ja täytetään strategisten ja prioriteettiklustereiden sekä maantieteellisiä avustuskkoja. Tavoitteena on vahvistaa toiminnallista ja avunantajakoordinaatiota sekä parantaa Somaliaan kohdistuvan humanitaarisen avun seurainta ja arviointia.

Rahastoa johtaa YK:n Somalian humanitaarinen koordinaattori neuvonantajien johtokunnan⁷⁶ tukemana. Rahaston sääntöjen mukaan avustusvarat jaetaan tasan YK-järjestöjen ja kansalaisjärjestöjen kesken. Rahaston hallinnoinnista⁷⁷ vastaa UNDP:n MDTF-toimisto⁷⁸, joka muun muassa toimii avunantajien sopimuskumppanina ja vastaa avustusten käytön raportoinnista. MDTF-toimisto myöntää varat osallistuville järjestöille⁷⁹ humanitaarisen koordinaattorin jakopäätösten perusteella. Rahaston sihteeristönä toimii OCHAN Somalian toimisto, joka vastaa myös kansalaisjärjestöille jaettavien avustusvarojen hallinnoinnista.⁸⁰ Humanitaarisen

⁷⁴ *Common Humanitarian Fund (CHF).*

⁷⁵ *HRF jatkoi toimintaansa vuoden 2010 loppuun ja myönsi vuoden 2010 aikana avustuksia noin 8 miljoonaa Yhdysvaltain dollaria.*

⁷⁶ *Advisory Board. Johtokunnassa on YK-järjestöjen, kansalaisjärjestöjen ja avunantajien edustajat. Myös klusterit ja klusterien johtajat ovat aktiivisesti mukana.*

⁷⁷ *Serves as the Administrative Agent.*

⁷⁸ *The CHF-Somalia is administered by the Multi-Donor Trust Fund Office (MDTF Office) of the United Nations Development Programme.*

⁷⁹ *Osallistuvia YK-järjestöjä ovat FAO, OCHA, UNDP, UNFPA, UNICEF, UNHCR, UNOPS, WFP ja WHO. YK-järjestelmän ulkopuolisena osallistujana on IOM.*

⁸⁰ *Managing Agent.*

koordinaattorin mukaan rahaston hallintomalli poikkeaa jossain määrin vastaavista rahastoista, mutta se on Somalian toimintaympäristössä tarkoituksenmukainen.

Rahaston toimintaa sääntelevät MDTF-toimiston ja osallistuvien järjestöjen välinen puitesopimus⁸¹ sekä toimiston ja avunantajien väliset hallinnolliset järjestelyt.⁸²

Avustusten käyttö ja seuranta

Vuoden 2011 marraskuun loppuun mennessä rahaston tulot olivat yhteensä 113 126 338 Yhdysvaltain dollaria. Avunantajilta kertyi 31 182 000 dollaria vuonna 2010⁸³ ja 81 944 665 dollaria vuonna 2011. Kolme suurinta avunantajaa ovat Iso-Britannia 37,8 miljoonaa dollaria, Hollanti 27,5 miljoonaa dollaria ja Tanska 15,5 miljoonaa dollaria. Suomi on rahaston viidenneksi suurin tukija. Suomen avustukset vuosina 2010 ja 2011 olivat yhteensä 5,4 miljoonaa dollaria. Osallistuvien järjestöjen käytettäväksi oli vuoden 2011 marraskuun loppuun mennessä osoitettu 104 004 792 dollaria. Tuettujen projektien raportoitu varainkäyttö oli vuoden 2011 marraskuun lopun tilanteen mukaan 12 135 109 dollaria.⁸⁴

Avustusten jakautuminen sektoreittain ja niiden tähänastinen raportoitu käyttö ilmenevät taulukosta 3.

⁸¹ *Memorandum of Understanding (MoU).*

⁸² *Standard Administrative Arrangements (SAAs).*

⁸³ *Tästä 10 miljoonaa USD on HRF-rahastosta siirtyneitä varoja.*

⁸⁴ *Multi-Partner Trust Fund Office Gateway Funding Status CHF 28.11.2011.*

TAULUKKO 3. Somalian yhteisrahasto: Projektit sektoreittain vuosina 2010–2011.⁸⁵

Projektit sektoreittain	Hyväksytyt budjetit USD	Siirrot järjestöille USD	Raportoitu käyttö 2010 USD
Elinkeinot (10)	28 419 354	28 419 354	2 529 589
Vesi ja sanitaatio (6)	24 575 402	24 575 402	4 050 371
Ravitsemus (5)	15 879 259	15 879 259	1 303 134
Terveys (14)	14 186 884	14 186 884	2 940 592
Suoja – NFIs (6)	9 294 460	9 294 460	0
Ruoka-apu (2)	6 304 613	6 304 613	0
"Enabling Programming" (3)	3 413 880	3 413 880	316 324
Logistiikka (1)	995 100	995 100	995 100
Suojelu (2)	618 201	618 201	0
Koulutus (2)	317 641	317 641	0
Yhteensä	104 004 793	104 004 792	12 135 109

Rahaston vuoden 2010 vuosikertomuksen mukaan Somalian humanitaarinen tukeminen oli kertomusvuonna hidasta eikä saavuttanut tavoitteitaan. CAP-vetoomuksiin perustuvien avustusten määrä väheni 28 prosenttia edellisvuoteen verrattuna. CHF sen sijaan ylitti avustusten saantitavoitteensa⁸⁶ ja myönsi vuonna 2010 yhdessä HRF:n kanssa avustuksia 28 miljoonaa dollaria. Yhdessä CERFin kanssa pooli muodosti maan suurimman humanitaarisen avun kanavan vuonna 2010.

Vuonna 2010 CHF järjesti ainoastaan yhden varsinaisen avustusten jaon, koska rahasto perustettiin vasta heinäkuussa. Avustukset kohdennettiin vuoden 2010 CAPin väliarvioinnissa määritellyille prioriteettialueille ja suunnattiin kuuden pahiten kärsivän alueen väestön elintarvike- ja ravintotarpeisiin. Avustukset myönnettiin tasan YK-järjestöjen ja kansalaisjärjestöjen kesken.

OCHA siirsi järjestöosuuden 27 kansalaisjärjestöprojektille. Koska kansalaisjärjestöt toimeenpanevat usein myös YK-järjestöjen projekteja, vastasivat kansalaisjärjestöt käytännössä noin kahdesta kolmasosasta CHF:n vuonna 2010 tukemista projekteista. Yhteensä tuettuja projekteja oli 36.

⁸⁵ *Multi-Partner Trust Fund Office.*

⁸⁶ *Tavoite vuodeksi 2010 oli 15 miljoonaa Yhdysvaltain dollaria.*

CHF-tuella katettiin 4–30 prosenttia Somaliassa toimivien klustereiden vuoden 2010 CAP-vetoomuksessa määritellystä tukitarpeesta. Sillä saavutettiin yli kolmasosa CAPissa arvioidusta 2 miljoonasta hyödynsaajasta.

Osallistuville järjestöille vuonna 2010 myönnetystä 20,7 miljoonasta dollarista raportoitiin toteutuneina projektimenoina 12,1 miljoonaa dollaria. Varojen käyttöaste oli siten 59 prosenttia. Tulosta voidaan tarkastuksen perusteella pitää hyvänä ottaen huomioon se, että avustuspäätökset tehtiin ja varat olivat projektien käytettävissä vasta vuoden toisella puoliskolla. OCHAN raportoimat kansalaisjärjestöjen toteutuneet projektimenot olivat 9,9 miljoonaa dollaria eli 82 prosenttia niille myönnettyistä varoista. YK-järjestöistä WFP raportoi käyttäneensä kaikki sille myönnetyt varat⁸⁷. UNICEFillä oli suhteellisesti vähiten toteutuneita projektimenoja, vain 712 000 dollaria eli runsaat 10 prosenttia sen saamasta tuesta. Myös WHO:lle osoitettujen varojen käyttö oli vähäistä: 1,9 miljoonan dollarin avustuksesta raportoitiin käytetyn 374 000 dollaria eli vajaat 20 prosenttia. Eräiden YK-järjestöjen projektivarojen vähäinen käyttö selittyy ainakin osittain isompien projektien myöhäisellä käynnistymisellä.

CHF on panostanut seurantamenetelmiensä kehittämiseen sekä lisännyt seuranta- ja evaluointikapasiteettiaan. Vuonna 2010 OCHAN toimesta monitoroitiin 15 projektia ja toimia jatkettiin vuonna 2011. Pilottihankkeena käynnistettiin vuonna 2011 maatalous- ja elinkeinoklusterin seuranta- ja evaluointiprojekti. Vuonna 2011 aloitettiin myös Somalian viimeisen viiden vuoden aikana saaman humanitaarisen avun ulkoinen evaluointi. Myös CHF on evaluoinnin kohteena. Evaluointiraportin oli määrä valmistua vuoden 2011 loppuun mennessä. Projekteissa tehdään myös tilintarkastuksia. CHF on ollut tyytyväinen paikallisen tilintarkastuksen työn tasoon.

MDTF-toimiston ylläpitämä MDTF Office GATEWAY avattiin virallisesti 2010. Järjestelmä tuottaa reaaliaikaista tietoa muun muassa rahaston tuloista, ohjelmabudjeteista ja varainsiirroista osallistuville järjestöille. Järjestelmästä on saatavissa myös monipuolista raportointitietoa. Tarkastuksessa katsottiin, että käytäntö parantaa rahastohallinnon läpinäkyvyyttä.

Avustusjärjestöt raportoivat projektiansa varainkäytöstä osallistuville järjestöille, jotka koostavat niistä vakiomuotoiset raportit⁸⁸ MDTF-toimistolle. Tarkastuksen mukaan projektimenojen standardoitu esittämis-

⁸⁷ Tämä on ristiriidassa taulukossa 3 esitettyjen tietojen kanssa, jonka mukaan ruoka-apuprojektien raportoitu käyttö on 0 dollaria.

⁸⁸ Projektimenojen raportoinnissa käytetään kuutta YK:n kehitysryhmän (UN Development Group) hyväksymää menoluokkaa.

tapa parantaa varainkäytön läpinäkyvyyttä ja edistää osaltaan rahaston pyrkimyksiä parantaa tilivelvollisuuttaan avunantajia kohtaan.

MDTF-toimisto veloittaa rahaston hallinnoinnista palkkion, joka on määrältään yksi prosentti rahastolle vuosittain kertyvistä tuloista. Vuoden 2010 palkkio oli 312 000 dollaria. OCHAN kansalaisjärjestöprojekteista johtuvat hallintokulut olivat 545 000 dollaria vuonna 2010. Tämä on 4,7 prosenttia toteutuneiden projektikulujen yhteismäärästä. Tilinpäätöstietojen mukaan hallintokulut veloitetaan vuoden 2011 aikana.

Korkotulojen käyttö

Avunantajamaiden ja UNDP:n välisen rahaston hallinnointia koskevan sopimuksen mukaan osallistuville YK-järjestöille maksetuista avustuksista kertyvä korko käytetään järjestöjen omien säännösten ja määräysten mukaisella tavalla. Sopimusehto on hieman epätarkasti kirjattu mutta tarkoittaa CHF:n edustajien mukaan sitä, että mahdollinen korko lisätään projektivaroihin tai palautetaan rahastoon. Palautustilanteessa koron uudelleen kohdentamisesta sovitaan avunantajien kanssa. CHF:n vuosikertomuksesta ilmenevien tietojen perusteella osallistuville YK-järjestöille kertyneitä korkoja ei tuloutettu rahastoon kertomusvuonna. Tämä tehdään vuonna 2011. Kaikki korkotulot palautetaan rahastoon, ellei humanitaarinen koordinaattori avunantajia konsultoituaan päätä koron käyttämisestä muuhun tarkoitukseen⁸⁹.

Avustusten kohdentaminen

Rahaston tärkeänä tehtävänä on kohdentaa avustukset Somalian hätäapuvetoomuksessa määritetyille prioriteettialueille, täyttää tukiaukot ja koordinoita apu eri tuki-instrumenttien ja avunantajien välillä. Tarkastuksessa käytiin läpi Somalian vuoden 2010 yhteisvetoomuksen hankeluettelo ja verrattiin sitä CHF:n saman vuoden projektilistaan. Vertailun tuloksena oli, että useille hankkeille, joiden tukemiseen CHF osallistui, oli myönnetty budjetoitua enemmän tukea, enimmillään 235 prosenttia budjetoitua enemmän. Esimerkiksi ECHO ja CHF panostivat molemmat voimakkaasti vesiprojekteihin toisistaan tietämättä. Samanaikaisesti useat prioriteettialueiden projektit jäivät kokonaan ilman tukea. Yliavustamisen syynä oli

⁸⁹ *All interest earned by the Participating organizations is credited to the Fund unless the Humanitarian Coordinator, in consultation with the donors, has approved decisions that govern the specific use of interest earned on donor contributions.*

puutteellinen kommunikointi ja koordinointi avunantajien ja rahaston välillä. Parantuneen yhteistyön ja koordinoinnin myötä ongelma poistunee jatkossa. Suoja- ja suojeluklustereiden hankkeille ei myönnetty lainkaan CHF-tukea, vaikka näiden sektoreiden saama tuki jää usein vähäiseksi.

3.5 Suomen asema kansainvälisessä humanitaarisen avun järjestelmässä

3.5.1 Suomen vaikuttamiskeinot

Ulkoasiainministeriön mahdollisuudet osallistua humanitaarisen avun politiikka- ja käytännön tason kansainväliseen vaikuttamistyöhön ovat rajalliset. Tämän vuoksi tarkoitukseen käytettävissä olevat resurssit on hyödynnettävä mahdollisimman tehokkaasti. Vaikuttamisen keinoja ja kanavia ovat muun muassa aktiivinen toiminta avustettavien järjestöjen hallintoelimissä, bilateraaliset neuvottelut järjestöjen kanssa sekä avunantajien välinen vuoropuhelu, neuvonpito ja koordinointi. Toki on huomattava, että myös Suomen antaman avun määrä vaikuttaa ulkoasiainministeriön mahdollisuuksiin vaikuttaa kansainväliseen humanitaarisen avun politiikkaan.

Suomelta humanitaarista apua saavien YK-järjestöjen ja muiden YK-elimien organisaatiovastuut kuuluvat Suomessa usealle ministeriölle. Ulkoasiainministeriön sisällä organisaatiovastuut jakautuvat myös useamman yksikön kesken.

Humanitaarisen avun yksikölle kuuluvat UNHCR, UNRWA ja WFP. Ensiksi mainitun osalta maahanmuuttokysymykset ovat kuitenkin poliittisen osaston vastuulla, ja näissä kysymyksissä osasto toimii yhteistyössä sisäasiainministeriön kanssa. UNDP, UNFPA ja UNICEF kuuluvat ministeriössä YK:n sosiaalisista ohjelmista vastaavalle yksikölle. FAO ja WHO ovat YK:n erityisjärjestöjä, joista FAO:n organisaatiovastuu on maa- ja metsätalousministeriöllä ja WHO:n sosiaali- ja terveysministeriöllä. Vastuuministeriöiden ja -yksiköiden edustajat osallistuvat järjestöjen hallitus-työskentelyyn.

Suurin osa YK-järjestelmän operatiivisista toimijoista ei tähän saakka ole johtokunnissaan raportoinut humanitaarisen reformin⁹⁰ olemassaolosta tai sen edistymisestä toiminnassaan, eikä asiasta ole käyty säännöllistä johtokuntakeskustelua. Johtokunnissa tietämys YK:n humanitaarisen avun

⁹⁰ Luku 3.6.1.

arkkitehtuurista on ollut puutteellista, vaikka tähän toimintaan kuluu merkittävä osa rahastojen ja ohjelmien määrärahoista. Suomi pitää asiaa humanitaarisen avun muiden antajamaiden kanssa vastuuvollisuuskysymyksenä, mistä syystä Suomi on jo muutaman vuoden ajanut sitä, että tästä apusektorista informoitaisiin johtokuntia. WFP:ssä tässä on jo onnistuttu. WHO:ssa humanitaariset kysymykset on saatu nostettua järjestön vuoden 2012 hallituksen kokouksen agendalle. Kokouksessa käsiteltäneen myös humanitaarisen toiminnan sijoittumista WHO:n nykyisessä organisaatiossa.⁹¹ Vuoden 2011 syksyllä tehtiin periaatepäätös humanitaaristen kysymysten saamiseksi UNDP:n ja UNFPA:n yhteisen johtokunnan agendalle vuonna 2012. Suomen tavoitteena on saada samanlainen päätös myös UNICEFin johtokunnassa.

Humanitaarisen avun yksikön erityisen mielenkiinnon kohteena ovat ne järjestöt, jotka avun toimeenpanijoina ovat osa humanitaarista apuarkkitehtuuria. YK-järjestelmässä näitä ovat FAO, UNICEF, UNFPA, UNHCR, UNRWA, WFP ja WHO sekä vähäisemmässä määrin IOM ja UNDP. Näillä järjestöillä on oma vastuualueensa humanitaarisessa klusterijärjestelmässä. Korkeamman tason vaikuttamisen kanavia ovat YK:n sosiaali- ja talousneuvosto (ECOSOC) sekä YK:n yleiskokous ja sen eri komiteat.⁹² Suomi on ECOSOC-neuvoston jäsen vuosina 2011 ja 2012, UNICEFin johtokunnassa vuosina 2012–2013 sekä WFP:n johtokunnassa vuonna 2012. UNFPA/UNDP yhteisjohtokunnan jäsen Suomi oli vuosina 2009–2011. Muissa järjestöissä Suomi on tarkkailijana.

OCHA on YK-sihteeristöön kuuluva osasto, jossa vaikuttaminen tapahtuu avunantajien tukiryhmässä. Suomi toimi tukiryhmän puheenjohtajamaana vuosina 2008–2009. Humanitaarisen avun reformin eteenpäin vieminen oli yksi Suomen puheenjohtajuuden päätavoitteista. Tukiryhmän puheenjohtajana on nyt Norja, ja sen johdolla on käynnistetty hanke, jonka tarkoituksena on puuttua sekä humanitaarisen avun raportointiin että keskustelun puutteeseen johtokunnissa. Pyrkimyksenä on tukea OCHAA humanitaarisen reformin järjestelmänlaajuisessa läpi viemisessä sekä parantaa YK-järjestelmän operatiivisten toimijoiden vastuuvollisuutta suhteessa avustajiin ja avunsaajiin. Suomi tukee Norjaa tässä työssä.

Suomen Geneven pysyvän edustuston mukaan OCHAN toiminnan vaikuttavuutta on vaikea arvioida. OCHA on YK:n sihteeristön yksi osasto,

⁹¹ WHO:n organisaatiossa humanitaarinen toiminta on sijoitettu polioyksikköön. Ministeriön humanitaarisen avun yksikön mukaan järjestön humanitaarisen toiminnan asema on epätarkoituksenmukainen ja vaarantaa sen identiteetin.

⁹² Lähinnä toinen ja kolmas komitea sekä neljäs komitea koskien UNRWAA ja viides koskien YK:n budjettia.

ja koordinaatiotehtävän vuoksi sen rooli poikkeaa operatiivisten järjestöjen työstä. Myös OCHAN budjetti on sikäli läpinäkymätön, että se on osa YK:n sihteeristön budjettia.

UNHCR:n toimintaan Suomi pystyy konkreettisesti vaikuttamaan johtokuntatyössä: muun muassa järjestön toimeenpanevassa komiteassa, sitä valmisteleavassa pysyvässä komiteassa sekä lukuisissa työryhmissä. Lisäksi Suomen ja UNHCR:n vuosittaiset, kahdenväliset konsultaatiot muodostavat hyvän kanavan ottaa esille Suomen ja UNHCR:n välisiä kysymyksiä sekä yleiseen pakolaispolitiikkaan ja järjestön toiminnan kehittämiseen liittyviä teemoja. UNHCR:n ja Suomen välillä käydään myös vuosittaiset keskustelut Suomen myöntämän tuen määrästä. Tämän lisäksi UNHCR järjestää Genevessä informatiivisia kokouksia niille tukijoilleen, joiden vuotuiset avustukset ylittävät 20 miljoonaa Yhdysvaltain dollaria. Pohjoismaat ovat keskeisiä UNHCR:n toiminnan tukijoita, ja maiden yhteisesiintymistä järjestöä koskevissa asioissa on mahdollista ja aiheellista edelleen tehostaa.

UNRWA on palestiinalaispakolaisten asioiden hoitamista varten perustettu järjestö, joka on aktiivinen rekisteröityjä palestiinalaispakolaisia asuttavilla alueilla.⁹³ UNRWA:lla ei ole johtokuntaa vaan ainoastaan neuvoo-antava ryhmä. UNRWA:n hallintoelin on suoraan YK:n yleiskokous ja sen neljäs komitea. Suomi on ollut neuvoo-antavan ryhmän jäsen kohta kolme vuotta. Jäsenyys ryhmässä edellyttää järjestölle maksettavaa vähintään 5 miljoonan Yhdysvaltain dollarin suuruista vuosittaista avustusta tai 15 miljoonan dollarin suuruista avustusta kolmen vuoden aikana.

Kansainvälisen Punaisen Ristin (ICRC) ja Punaisen Puolikuun hallituksissa avunantajilla ei ole osallistumisoikeutta. Joka neljäs vuosi järjestetään konferenssi, johon muun muassa liikkeiden jäsenet, kansalliset järjestöt ja avunantajat osallistuvat. ICRC:n apuna Genevessä on avunantajista koostuva tukiryhmä, joka toimii tiiviissä yhteistyössä komitean kanssa ja toimii avunantajien tärkeänä vaikuttamiskanavana. Tukiryhmän jäsenyys edellyttää avunantajamalta 10 miljoonan Sveitsin frangin vuosittaista panostusta organisaation humanitaariseen avustustoimintaan. Suomi on tukiryhmän jäsen. Tukiryhmä kokoontuu kerran vuodessa.

ICRC pyytää avunantajat mukaan myös yhteisille kenttämatoille, joiden kohteina ovat viime vuosina olleet muun muassa Afganistan ja Pakistan. Suomesta matkalle osallistui humanitaarisen avun yksikön neuvonantaja. Matkoilla saa todellisen kuvan siitä, miten ICRC käytännössä toimii, ja päästään myös alueille, joilla ei muuten olisi mahdollista käydä.

⁹³ *Alueita ovat Gaza, Länsiranta, Jordania, Libanon ja Syyria.*

Suomella on myös kahdenvälisiä tapaamisia ICRC:n ja IFRC:n⁹⁴ kanssa. Järjestöjen ja Suomen Punaisen Ristin edustajat käyvät säännöllisesti ulkoasiainministeriössä keskustelemassa avustusooperaatioista ja humanitaarisen avun politiikkakysymyksistä. Suomen ja ICRC:n välisen yhteistyön keskeisimpinä tavoitteina on varmistaa humanitaarisen avun luoksepääsy ja tehokas toimittaminen avunsaajille poliittisesti herkissä konfliktitilanteissa, seurata humanitaarisen oikeuden noudattamista sekä suojella siviilejä konfliktitilanteissa.

Suomen kannat UNHCR:n, UNRWAn ja WFP:n kokouksissa käsiteltävistä asioista valmistelee humanitaarisen avun yksikkö. Muiden järjestöjen osalta valmisteluvastuu on ulkoasiainministeriön toisilla yksiköillä tai toisilla ministeriöillä. Humanitaarisen avun yksikön tehtävänä on vaikuttaa suoraan tai välillisesti siihen, että näidenkin järjestöjen hallituksissa käsiteltäisiin myös humanitaarisen avun kysymyksiä. Vaikuttaminen edellyttää hyvää ministeriöiden ja yksiköiden välistä koordinaatiota sekä tiedonvaihtoa kokousvalmisteluissa.

Suomen humanitaarisen toiminnan painopistealueita viime vuosina ovat olleet seuraavat asiat:

- nostaa humanitaariset kysymykset järjestöjen hallitusten agendoille
- vahvistaa humanitaarisen avun ja kehityksen välistä yhteyttä
- lujittaa humanitaarisen reformin jälkeistä humanitaarista arkkitehtuuria. Tähän kuuluu muun muassa tukea OCHAN toiminnan edelleen kehittämistä ja viedä eteenpäin hyvän humanitaarisen avunannon periaatteita.

Humanitaarisen avun vaikuttamistyössä varsinkin politiikkatasolla keskeiset roolit ovat Suomen New Yorkin⁹⁵ ja Geneven⁹⁶ pysyvillä edustustoilla sekä Suomen Italian-suurlähetystöllä.⁹⁷ Humanitaarisen avun yksikön työn kannalta näistä edustustoista saatava informaatio, raportointi ja seuranta-tieto sekä niiden tekemä vaikuttamistyö ovat ensiarvoisen tärkeitä. Muita tärkeitä Suomen ulkomaanedustuksen yksiköitä tässä suhteessa ovat Suo-

⁹⁴ *The International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies.*

⁹⁵ *Vastuualueita ovat muun muassa YK:n yleiskokous, ECOSOC, UNDP, UNFPA, UNICEF ja OCHA.*

⁹⁶ *Vastuualueita ovat muun muassa ICRC, IFRC, OCHA, UNHCR ja WHO.*

⁹⁷ *Vastuualueita ovat muun muassa FAO, IFAD ja WFP.*

men EU-edustusto Brysselissä, Suomen Ethiopian⁹⁸ ja Kenian-suurlähetystöt sekä Ramallahin-yhteystoimisto.⁹⁹

Henkilökunnan vaihtuvuus ja erilaiset sijaisjärjestelyt ovat viime vuosina jossain määrin haitanneet humanitaarisen avun yksikön toimintaa. Vaihtuvuus vaarantaa asiantuntijuuden säilymisen ja heikentää järjestöihin kohdistuvan vaikuttamis- ja seurantatyön edellytyksiä. Vaihtuvuuden negatiivisia seurauksia on työtehtävien jakamisen lisäksi onnistuttu kompensoimaan erityisesti yksikön neuvonantajan laajan ja monipuolisen työpanoksen avulla. Yksikkö sai oman neuvonantajan vuonna 2007. Tämä perustui ainakin osin Suomen humanitaarisesta avusta vuonna 2005 tehdyn evaluoinnin suosituksiin. Neuvonantajan työ on kuitenkin määräaikainen, ja se on näillä näkymin päättymässä vuoden 2012 syksyllä. Kun otetaan huomioon humanitaarisen apujärjestelmän monimutkaisuus ja sen edelleen kehittämisen haasteet sekä avustusmuodon taloudellinen merkitys, neuvonantajan tarjoaman asiantuntijaresurssin säilyttäminen yksikössä vastaisuudessakin näyttäisi tarkastuksen mukaan perustellulta.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa ulkoasiainministeriö tuo esille sen, että humanitaarinen apu on Suomessa avustusten myöntämistä ja politiikkavaikuttamista, eikä omia kansallisia humanitaarisen avun operaatioita voida resurssisyyistä suunnitella. Humanitaarinen apu on irrallaan sotilaallisesta ja siviilikriisinhallinnasta, eikä se ole sellainen kriisinhallinnan väline, jossa toiminnassa Suomella on omaa kansallista operatiivista toimintaa. Suomi on aktiivinen toimija YK-järjestelmän eri johtokunnissa, joissa toimitaan sekä humanitaarisen avun asiakohtien edistämisessä sekä kehitysyhteistyössä. Kehityspoliittisen osaston YK:n kehityskysymysten yksikkö (KEO-40) ja humanitaarisen avun yksikkö (KEO-70) tekevät yhteistyötä niiden järjestöjen osalta, joita hoidetaan ja avustetaan molemmissa yksiköissä.

3.5.2 Suomi avunantajana

Humanitaarisen avun indeksi

Humanitaarisen avun indeksin¹⁰⁰ julkaiseminen aloitettiin vuonna 2007. Indeksin julkaisee DARA. DARA on vuonna 2003 perustettu riippuma-

⁹⁸ Suomen Ethiopian-suurlähettiläs on myös Suomen pysyvä edustaja Afrikan unionissa.

⁹⁹ Yhteystoimisto vastaa muun muassa palestiinalaiskysymyksiä hoitavan UNR-WAn seurannasta.

¹⁰⁰ The Humanitarian Response Index (HRI).

ton, voittoa tavoittelematon organisaatio, joka on omistautunut kehitysyhteistyön ja humanitaarisen avun evaluointiin. Organisaation tavoitteena on parantaa avun tehokkuutta ja laatua sekä edistää hyviä käytänteitä, toiminnan läpinäkyvyyttä ja vastuuvollisuutta. DARalla on tukenaan neuvoa-antava komitea¹⁰¹ ja vertaisarviointikomitea.¹⁰²

Ulkoasiainministeriö on ilmoittanut, että kansainvälinen avunantajayhteisö on kyseenalaistanut tavan, jolla DARA arvioi hyvän humanitaarisen avunannon periaatteiden toteutumista.

HRI-indeksi mittaa maailman 23 tärkeimmän humanitaarisen avun antajamaan suoriutumista viiden kriteerin perusteella. Nämä ovat

- pilari 1: avun tarpeisiin vastaaminen¹⁰³ (30 % indeksin painoarvosta)
- pilari 2: riskien ennaltaehkäisy ja vähentäminen sekä niistä toipumisen¹⁰⁴ (20 %)
- pilari 3: työskentely humanitaaristen yhteistyökumppanien kanssa¹⁰⁵ (20 %)
- pilari 4: suojelu ja kansainvälinen laki¹⁰⁶ (15 %)
- pilari 5: oppiminen ja vastuuvollisuus¹⁰⁷ (15 %).

HRI-indeksin laadinta perustuu

- 35 indikaattoriin
- kenttätutkimuksiin suurimmissa kriiseissä
- yli 400 henkilön haastatteluihin 250 järjestössä
- avunantajien toiminnan arviointiin
- kvantitatiiviseen aineistoon.

Pilareiden I, III ja V kriteerit ovat pysyneet samoina indeksin käyttöönotosta saakka. Pilareiden II ja IV kriteerit ovat olleet samansisältöiset vuodesta 2009 alkaen.

¹⁰¹ *The HRI Advisory Board.*

¹⁰² *The HRI Peer Review Committee.*

¹⁰³ *Kriteerinä on se, perustuuko avustaminen hädänalaisten ihmisten tarpeisiin siten, ettei sitä ole alistettu poliittisille, strategisille tai muille intresseille.*

¹⁰⁴ *Tukevatko avunantajat paikallisen kapasiteetin vahvistamista, tulevien kriisien ennalta ehkäisemistä ja pidemmän aikavälin toipumista?*

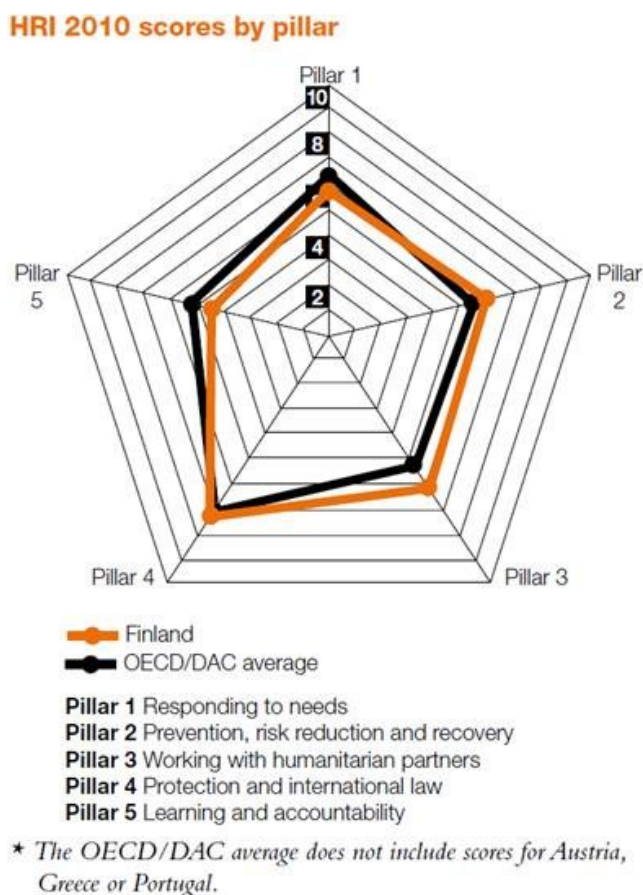
¹⁰⁵ *Tukevatko avunantajien politiikat ja käytännöt toimet tehokkaasti humanitaaristen järjestöjen työtä?*

¹⁰⁶ *Missä määrin avunantajat kunnioittavat kansainvälistä humanitaarista lakia ja sen edistämistä sekä toimivat aktiivisesti luoksepääsyn ja siviilien suojelun edistämiseksi?*

¹⁰⁷ *Missä määrin avunantajat myötävaikuttavat humanitaarisen toiminnan läpinäkyvyyteen, tilivelvollisuuteen ja oppimiseen?*

Vuoden 2010 HRI-indeksi asetti Suomen 11. sijalle 23 avunantajamaan joukossa. Suomi on sijoittunut 11. tai 12. sijalle indeksin julkaisemisen aloittamisesta saakka. Vuoden 2011 HRI-indeksi nostaa Suomen kuitenkin 9. sijalle.

Kuviosta 3 ilmenevät Suomen saamat pisteet verrattuna OECD-DAC maiden keskiarvotulokseen.



KUVIO 3. Suomen sekä OECD-DAC maiden keskimääräinen HRI-indeksi vuonna 2010.

Suomi luokitellaan ryhmään 1 kuuluvaksi avunantajamaaksi. Ryhmään kuuluvat avunantajat suoriutuvat keskimäärin muita paremmin pilareihin 3, 4 ja 5 sisältyvistä tehtävistä. Tähän ryhmään kuuluvat muun muassa Hollanti, Norja, Ruotsi ja Tanska. Suomi sai korkeimmat pisteensä pilareissa 3 ja 4. Ryhmään kuuluvista maista poiketen Suomelle tuli heikoimmat pisteet pilarista 5, ja myös pilarista 1 Suomen pisteet alittivat

OECD/DAC:n ja Suomen vertailuryhmän¹⁰⁸ keskiarvot. Suomen pilarista 2 saamat pisteet olivat lähellä vertailuryhmän keskiarvoja.

Yksittäisten indikaattoreiden valossa Suomen vahvuusalueita ovat

- YK:n ja Punaisen Ristin vetoomuksiin vastaaminen
- tuen myöntäminen riskejä lieventäville tai vähentäville mekanismeille
- pakolaislaki
- evaluointien teettäminen ja tuen myöntäminen niitä varten
- korvamerkitsemättömän tuen myöntämien.

Suomen suoriutumisesta löytyi parannettavaa seuraavilta alueilta:

- tuen myöntäminen vastuuvollisuutta koskeville aloitteille
- tuen myöntäminen kompleksisille kriiseille oikea-aikaisesti
- tilivelvollisuusaloitteisiin osallistuminen
- tuen myöntämisen läpinäkyvyys
- tuen myöntäminen kansalaisjärjestöille.

DARA antoi Suomelle seuraavat suositukset:

- Suomen tulisi kiinnittää huomiota humanitaarisen tukensa oikea-aikaisuuteen.
- Suomen tulisi arvioida osallistumistaan vastuuvollisuutta koskeviin aloitteisiin ja niiden tukemiseen.
- Suomen tulisi keskustella yhteistyökumppaneidensa kanssa heidän käsityksistään Suomen avun läpinäkyvyydestä.

Paikallistarkastuksissa tuli esille seuraavia näkökulmia:

- *Punaisen Ristin ja Punaisen Puolikuun yhdistysten kansainvälinen liitto, IFRC Kenya*

Suomen apu IFRC:lle kanavoituu yleensä SPR:n välityksellä. Suomen Punainen Risti on liitolle oleellinen yhteistyökumppani ja alan keskeinen toimija. SPR:n lähestymistapaa pidettiin jossain määrin suppeana. Järjestö toteuttaa "omaa hankettaan", jossa liiton strategia voi jäädä vähemmälle huomiolle. Apu voisi olla myös joustavampaa: enemmän rahaa ja vähemmän tavaraa tai palveluita. Esimerkiksi Kenian tulvat -hankkeessa SPR:n avustuksesta valtaosa oli materiaaliapua. Lisäksi SPR edellyttää tästä hankkeesta liitolta erillisraportointia. Siitä puolestaan aiheutuu liitolle

¹⁰⁸ Vertailuryhmän muut maat olivat Hollanti, Luxemburg, Norja, Ruotsi, Sveitsi, Tanska ja Uusi-Seelanti.

ylimääräisiä hallintokuluja, jotka se veloittaa SPR:n maksamasta rahallista avusta.

Somalian yhteisrahasto, CHF

Rahaston perustamisesta sovittiin Helsingissä, ja Suomi oli ensimmäisten joukossa sijoittamassa siihen varoja – osoittaen näin luottamusta rahastoa kohtaan.

Punaisen Ristin kansainvälinen komitea, ICRC Geneve

Suomen apu ICRC:lle kanavoidaan pääosin Suomen Punaisen Ristin kautta. Järjestön mukaan SPR työskentelee hyvin ja tuottaa lisäarvoa. Sillä on osaamiskapasiteettia. Erityispiirteensä voidaan pitää SPR:n toimintamallia, joka koostuu sekä raha-avusta että henkilö- ja materiaaliavusta. Norjan Punainen Risti toimii samalla periaatteella¹⁰⁹. SPR:n ja ICRC:n välinen yhteistyö perustuu puitesopimukseen.¹¹⁰ Tämä on ainoa kirjallisen sopimuksen muoto. Erillisiä hankekohtaisia sopimuksia ei siten tehdä. Kaiken kaikkiaan Suomea pidettiin hyvänä yhteistyökumppanina.

Maailman terveysjärjestö, WHO Geneve

Suomen humanitaarinen apu on tarveperustaista, ja se annetaan vastaanottajamaan hyväksymiseen pohjautuen maassa olevien ihmisten tarpeeseen. Humanitaarisen avun yksikkö on usein yhteydessä järjestöön muun muassa asioissa, jotka koskevat avun tarvetta ja priorisointia. Suomen apulupauksiin on voinut luottaa, mikä on keskeistä toiminnan ennustettavuuden ja kestävyyskannalta. Avustussopimusten allekirjoittamisen jälkeen maksatukset on tehty viipymättä. Suomen myöntämien avustusten ehdot ovat sopusoinnussa järjestön omien sääntöjen ja ohjeiden kanssa, ja ne ovat myös linjassa muiden tuentajien avustusehtojen kanssa. Järjestö on tyytyväinen Suomen kanssa käytävään humanitaarisen toiminnan politiikkatason keskusteluun. Suomen puolelta tätä käy usein Suomen Geneven pysyvä edustusto. Suomen edustajat osallistuvat säännöllisesti WHO:n vuosittain järjestämään humanitaarisen avun foorumiin. Tilaisuudessa avunantajille kerrotaan järjestön humanitaarisen avun strategiasta, suunnitelmista ja työn tuloksista. Lisäksi Suomen ja WHO:n kahdenvälisiä tapoamisia järjestetään säännöllisesti. Helmikuussa 2011 järjestettyä tapaa-

¹⁰⁹ IFRC Kenya piti tätä huonona piirteensä.

¹¹⁰ Rapid Response Agreement.

mista pidettiin erittäin hyödyllisenä WHO:n ja Suomen välisen humanitaarisia kysymyksiä koskevan politiikkadialogin vahvistamisen kannalta. Suomea edustivat tuolloin humanitaarisen avun yksikön päällikkö, terveysalan neuvonantaja ja Geneven pysyvä edustusto.

3.6 Humanitaarisen järjestelmän tila

3.6.1 Humanitaarinen reformi

Suomalaiset kansalaisjärjestöt

Suomalaisten järjestöjen käsityksen mukaan humanitaarinen reformi¹¹¹ on yleisesti ottaen parantanut avun tehokkuutta. Se on myös avannut osallistumismahdollisuuksia kansalaisjärjestöille. Prosessi on kuitenkin kesken, ja paljon on vielä tekemättä. Reformissa kansalaisjärjestöt ovat kiinnittäneet huomiota muun muassa humanitaaristen koordinaattorien roolin vahvistamiseen, klusterikoordinaattorien kokemuksen, osaamisen ja ammattitaidon parantamiseen sekä siihen, että klusterit ovat päätöksenteossaan liian YK-keskeisiä.

Klusterimallia pidettiin kuitenkin tarkoituksenmukaisena keinona kehittää toimintaa ja työnjakoa sekä parantaa avun tehokkuutta. Mallissa nähtiin silti myös ongelmia. Klusterit eivät esimerkiksi "keskustele" riittävästi keskenään. Klusterimalli voi myös lisätä byrokratian tasoja ja hidastuttaa avun toimeenpanoa. Esimerkkinä käytettiin Pakistanille vuonna 2009 annettua katastrofiapua. Kansainvälinen Pelastakaa Lapset -liike on laatinut raportin¹¹² kokemuksistaan tässä avustusoperaatiossa. Raportin yhteenvedon mukaan avunantajat päättivät myöntää katastrofiavun YK-järjestöjen ja klusterijärjestelmän kautta. Päätös aiheutti viiveitä avun siirtymisessä kansalaisjärjestöille. Tällä puolestaan oli huomattavia vaikutuksia kansalaisjärjestöihin, joilla on suuri osa avun toimeenpanokapasiteetista. Järjestely heikensi merkittäväällä tavalla järjestöjen mahdollisuuksia auttaa hädänalaisia ihmisiä.

Humanitaarisen reformin myötä avun koordinointia on onnistuttu systematisoimaan ja varsinkin operatiivisella tasolla yhteistyö on parantunut. Koordinoinnin avulla on voitu parantaa toiminnan kattavuutta ja täyttää

¹¹¹ Reformin keinot on mainittu luvussa 2.4.

¹¹² *The Pakistan Emergency Response – Save the Children's Experience, August 2009.*

avustusaukkoja. Avun koordinointi tapahtuu yhdessä YK:n kanssa. Punaisen Ristin asemaa avun koordinoinnissa pidettiin riittävän vahvana. Myös humanitaarisen avun rahastoista voi olla apua tukivarojen jakamiseksi nykyistä tasaisemmin eri kriisien ja sektoreiden kesken.

Humanitaarista apua jaetaan kuitenkin vielä liiaksi kohteen poliittisen suosion perusteella. Apu ei aina mene tarpeen mukaan vaan sinne, minne saadaan tukivaroja. Usein ratkaisevaa on se, mitä pidetään poliittisesti tärkeänä ja mistä media on kiinnostunut.

Useiden avustusorganisaatioiden todellista kykyä antaa apua heikentää se, että niiden luoksepääsy ja toimintavapaus avustuskohhteessa ovat rajallisia.

YK:n humanitaarisen avun koordinointiyksikkö, OCHA Kenya

OCHA Kenyan mukaan Keniassa humanitaarisen avun reformia on sovitettu toimintaympäristöön. Rahastomekanismit toimivat hyvin, ja ne ovat mahdollistaneet panna pitemmän aikavälin suunnitelmia toimeen paremmin kuin tuki CAP-prosessin kautta. Klusterijärjestelmästä on luotu paikallisiin oloihin soveltuva sektoripohjainen malli, jossa klusterit ovat muuttuneet osin hallituksen vetäviksi sektorikohtaisiksi työryhmiä. Avun jakelussa Kenian Punaisella Ristillä on tärkeä asema.

Maailman ruokaohjelma, WFP Kenya

Humanitaarisen reformin toimeenpanossa on WFP Kenyan mukaan yleisesti ottaen onnistuttu kohtalaisen hyvin. CERFin perustamista pitivät järjestön edustajat erittäin hyvänä ratkaisuna. WFP:n mukaan yhteistoiminta Kenian hallituksen kanssa on ratkaisevassa asemassa, ja siihen nähden järjestöjen välisellä koordinoinnilla on vain rajallinen merkitys. YK-järjestelmän sisällä esimerkkeinä hyvistä toimintamalleista nostettiin esille HIV/AIDS-ohjelma UNAIDS sekä sukupuolten välisen tasa-arvon ja naisten aseman vahvistamisen puolesta työskentelevä UN WOMEN. Läpileikkaavien teemojen edistämistä on suuri merkitys siinä, että myös humanitaarisen avun toimintakentässä saavutetaan kestävä kehitys. Ruokaturva- ja ravitsemussektorilla WFP:n ja UNICEFin yhteistyön todettiin sujuvan hyvin, mutta alemmalta tasolta puuttuu luonteva koordinoiva elin. Avun ohjelmoinnissa on edelleen kehitettävää.

Somalian yhteisrahasto, CHF

CHF:n mukaan uusien tukimekanismien käyttöönottoa pidettiin onnistuneena ratkaisuna. CERF on ollut todellinen menestys. Klusterijärjestelmässä, etenkin sen teknisellä puolella, on kuitenkin vielä puutteita. Toiminnan koordinointi ei myöskään ole vielä riittävän hyvää. Siinä humanitaarisen koordinaattorin osaaminen ja kokemus ovat keskeisellä sijalla. Koordinaattoreina toimivat eivät aina kuitenkaan ole koulutettuja tehtäväänsä, ja useilla heistä saattaa olla vain vähän kokemusta humanitaarisesta avusta. Koulutukseen osallistuvat eivät jostain syystä päädy koordinaattoreiksi. Humanitaarisena koordinaattorina ei voi toimia esimerkiksi ilman YK-järjestelmän hyvää tuntemusta.

Hyvän humanitaarisen avunannon periaatteiden toimeenpano ontuu, koska tietyt maat jarruttavat niiden kehittämistä. Progressiivisten maiden, kuten Pohjoismaiden, tulisi voida siirtyä agendassa eteenpäin ja antaa konservatiivisempien tulla myöhemmin perässä. Pariisin julistuksen mittareilla arvioiden humanitaarisen avun tuloksellisuus ei toteudu.

Suomen Geneven pysyvä edustusto

Edustuston mukaan humanitaarisen reformin tärkein saavutus on ollut se, että klusterijärjestelmä on perustettu ja vakiinnutettu. Koordinaation ja sen johtamisen parantamisessa on erityisesti kiinnitetty huomiota humanitaaristen koordinaattorien tasoon ja työn laatuun kenttätasolla. Kyetäkseen johtamaan monimutkaisia avustusooperaatioita kentällä toimivilla humanitaarisilla koordinaattoreilla tulee olla riittävä kokemus ja johtamistaidot.

Hyvä koordinointi avustustoiminnan kaikissa vaiheissa on keskeinen edellytys avun vaikuttavuudelle. Koordinaatioon liittyy sekä järjestelmätason että inhimillisiä haasteita.

Suurimmat edessä olevat haasteet liittyvät klusterijärjestelmän edelleen kehittämiseen. Muun muassa Haitin ja Pakistanin tilanteet ovat osoittaneet, että nykyinen toimijakokonaisuus ei automaattisesti palvele hyvää lopputulosta; satojen toimijoiden osallistuminen koordinaatiokokouksiin tai laadullisesti heikkojen toimijoiden osallistuminen avustustoimintaan ei ole kustannustehokasta eikä johda parhaaseen mahdolliseen lopputulokseen avunsaajien kannalta.

Johtajuus ja vastuukysymykset vaativat niin ikään edelleen huomiota: OCHAN tulee kyetä lunastamaan roolinsa uskottavana, nopeana ja tehokkaana avustustoiminnan koordinaattorina. Vastuu varojen tehokkaasta ja oikeasta käytöstä avunantajia kohtaan on välttämätöntä, mutta samaan aikaan tulee kiinnittää huomiota avun vaikutuksiin hyödynsaajien kannalta.

Avunantajien ja toteuttavien järjestöjen välistä koordinointia tulisi nykyisestä merkittävästi kohentaa. Erityisesti niin sanotut unohdetut ja pitkittyneet kriisit edellyttäisivät nykyistä strategisempaa lähestymiskulmaa ja kehitysyhteistyötoimijoiden mukaantuloa. Esimerkiksi siirtymäajattelun suurena esteenä on eri järjestöjen ja muiden toimijoiden huono keskinäinen koordinaatio ja luottamus sekä mandaattikiistat. Avunantajamaiden kehitysyhteistyöviranomaisten sisällä vallitsee usein ristiriitoja jatkumojatteluissa. Julkilausutun politiikan ja käytännön toiminnan välillä voi olla suuri ero.

Tukivarojen tasapuolisuuteen kriisien välillä vaikuttavat useat tekijät. Vaikka tuen myöntäminen humanitaarisen apuun perustuu lähtökohtaisesti tarpeeseen, toimintaympäristö on muuttunut merkittävästi. Tämä johtuu globaalisti ja reaaliajassa toimivasta mediasta, sillä se vaikuttaa monin tavoin poliittisiin päätöksentekijöihin mutta myös yksittäisten järjestöjen avunantohalukkuuteen. Runsaasti mediahuomion kohteena olevat kriisit saavat useimmiten paremmin ja nopeammin tukivaroja kuin pitkittyneet tai niin sanotut unohdetut kriisit. Vaikka kansainvälisten järjestöjen apuvetoomukset perustuvat ammattimaisesti tehtyihin arvioihin, eivät nekaan aina kykene torjumaan median painetta.

Tukivarojen tasapuolistamisessa sektoreiden välillä ei ole edistytty toivotulla tavalla. Ruoka ja hätämajoitus ovat perinteisesti parhaiten tuettuja, kun taas vesi ja sanitaatio sekä koulutus saavat toistuvasti liian niukasti tukea. Huomionarvoista on, että avustustoiminnan turvallisuuskomponentit¹¹³ lukeutuvat heikoimmin avustettujen sektorien joukkoon, mikä esimerkiksi Somalian tilanteessa vähentää muille sektoreille kohdennetun avun vaikuttavuutta. Vastaavasti ilman riittävää vesi- ja sanitaatiotukea elintarvikeavun vaikuttavuus heikkenee merkittävästi.

Tukijärjestelmä on kuitenkin kehittynyt sikäli myönteisesti, että tukemiserot kriisien välillä ovat pienentyneet.

YK:n humanitaarisen avun koordinointiyksikkö, OCHA Geneve

OCHAN toimintaa Genevessä johtaa YK:n alipääsihteerinä toimiva humanitaarisen avun koordinaattori. Nykyinen alipääsihteerinimitettiin tehtävänsä kesällä 2010. Hän asetti työnsä kaksitoista tavoitetta:

- yhteyksien tiivistäminen järjestöjen pysyvän yhteiskomitean IASC:n¹¹⁴ kanssa humanitaarisen avun tehostamiseksi

¹¹³ Turvallisuudessa on usein kyse luoksepääsyn eli avun perille saamisen haasteista.

¹¹⁴ *Inter-Agency Standing Committee.*

- YK:n humanitaarisen avun koordinaatiotoimiston OCHAN sisäisen hallinnon parantaminen ja varojen saannin varmistaminen.

Haitin ja Pakistanin kaltaiset valtaiset katastrofit osoittivat, että humanitaarisessa apujärjestelmässä on puutteita, joiden korjaamiseen on pikaisesti ryhdyttävä. Alipääsihteerin aloitteesta IASC päätti vuoden 2011 keväällä keinoista avun tehostamiseksi.¹¹⁵ Keinoja ovat

- johtajuuden ja koordinaation tehostaminen: tämä edellyttää, että muun muassa YK:n humanitaaristen maakoordinaattorien¹¹⁶ osaaminen ja ammattitaito paranevat, klusteritoiminta tehostuu ja YK-järjestöjen valmiuskapasiteetti kohentuu siten, että järjestöjen pääjohtajat koontuvat merkittävien katastrofien sattuessa alipääsihteerin johdolla 48 tunnin sisällä tapahtuneesta sopiakseen jatkotoimista
- vastuuvollisuuden¹¹⁷ parantaminen niin toiminnallisesti kuin katastrofin kärsineitä, avustettavia henkilöitäkin kohtaan
- alueellisen ja kansallisen valmiuskapasiteetin kehittämisen tukeminen
- nykyistä johdonmukaisempi humanitaaristen periaatteiden puolesta puhuminen ja tiedottaminen.

Järjestön edustajien mukaan humanitaarisen avun koordinaatiojärjestelmässä on edelleen puutteita. Humanitaarisen reformin toimeenpanossa varsinkin rahastojen käyttöönottoa pidettiin kuitenkin onnistuneena ratkaisuna. Eniten kehitettävää on toiminnan johtamisessa ja sitä tukevassa osaamisessa. Hyvää johtajuutta ei ole helppoa luoda.

Punaisen Ristin kansainvälinen komitea, ICRC Geneve

Järjestön edustajien mukaan avun nykyistä tasaisemmassa jakautumisessa eri kriisien kesken ja eri sektoreiden välillä on vielä paljon tekemistä.

ICRC on sitoutunut toimintansa koordinointiin YK-järjestelmän kanssa, vaikka näkeekin tämän kilpailijanaan. Haitin ja Pakistanin avustustoimet ovat esimerkkejä koordinoinnin epäonnistumisesta.

Maailman terveysjärjestö, WHO Geneve

Järjestön edustajat näkivät CERFin positiivisena elementtinä. Rahasto on toiminut hyvin. Klusterimallin käyttöönotto on kokonaisuudessaan paran-

¹¹⁵ *New Business Model for Humanitarian Response.*

¹¹⁶ *UN Resident and Humanitarian Coordinator.*

¹¹⁷ *Accountability for performance and accountability for affected people.*

tanut avun tuloksellisuutta. Tukivarojen nykyistä tasaisemmassa jakamisessa eri kriisien ja sektoreiden kesken on edelleen paljon tekemistä. Tästä tulisi vetää poliittisia johtopäätöksiä. Niiden avunantajien, joiden humanitaarinen apu on tarveperustaista, tulisi pyrkiä vaikuttamaan muihin. Humanitaarisen tilan kaventuminen nähtiin ongelmana.

3.6.2 Kansalaisjärjestöt humanitaarisen avun kokonaisjärjestelmässä

Suomalaiset kansalaisjärjestöt

Kansalaisjärjestöjen edustajat katsoivat, että järjestöjen asema suhteessa YK-järjestöihin on parantunut 2000-luvulla. Kansalaisjärjestöt toimivat kuitenkin aika paljon YK-järjestöjen alihankkijoina, ja siksi niiden riippumattomuus saattaa kärsiä. Joillakin YK-järjestöiltä ei ole lainkaan toimeenpanokapasiteettia, eli ne eivät voi olla niin sanottu "last resource".

Suomen Geneven pysyvä edustusto

Edustuston mukaan varsinaisilla kansalaisjärjestöillä on tärkeä merkitys humanitaarisen avun toimeenpanijoina niin itsenäisinä toimijoina kuin YK-järjestöjen kenttätason toimeenpanokumppaneinakin. Kansalaisjärjestöt eivät voi saada tukea suoraan esimerkiksi CERFistä, mutta ne voivat saada varoja maakohtaisista humanitaarisen avun rahastoista. Klusterijohdajina YK-järjestöillä on rooli myös kansalaisjärjestöjen tukivarojen saannin edistäjänä silloin, kun järjestöt ovat YK-järjestelmän kenttätason alihankkijoina toimeenpanokumppanin asemassa. Tämä YK-järjestöjen "kaksoisrooli" herättää toisaalta myös kritiikkiä kansalaisjärjestöissä, koska YK-järjestöt voidaan nähdä myös kansalaisjärjestöjen kilpailijoina avustusvaroja myönnettäessä. Avunantajat näkevät helposti YK-järjestelmän humanitaariset toimijat kansalaisjärjestöjä luotettavampina partnereinä, koska YK-järjestelmässä katsotaan olevan toimivat tarkastus- ja tuloksellisuusmekanismi. Kun avunantajien tukea kanavoidaan kansalaisjärjestöille YK-järjestön kautta, varainkäytön valvonta on jälkimmäisen vastuulla. Se vastaa saamiensa varojen käytöstä jäsenilleen ja tukijoilleen. Erityisesti pienen tukijamaan näkökulmasta varojen kohdentaminen YK-järjestelmän kautta on poikkeuksetta kustannustehokkaampaa kuin varojen kanavoiminen useiden eri toimijoiden kautta. Kysymys liittyy myös kansalaisjärjestöjen kapasiteettiin ja toiminnan laatuun.

Kansalaisjärjestöt osallistuvat klusterikoordinaatioon niin globaali- kuin kenttätasollakin. Kansalaisjärjestöillä on avustustoiminnassa keskeinen

rooli, ja niiden osallistuminen koordinaatioon on tärkeää. Toisaalta koordinaatiomekanismien ylikuormittuminen ei sekään lisää tehokkuutta: relevanttien toimijoiden mukanaolo koordinaatiossa on tärkeää, mutta samalla on vältettävä Haitin kaltaisia tilanteita, jolloin koordinaatiokokouksissa oli satoja toimijoita.

3.6.3 Avustustoiminnan keskeiset haasteet

YK:n humanitaarisen avun koordinointiyksikkö, OCHA Kenya

Järjestön edustajien mukaan keskeisiä edellytyksiä humanitaarisen avun resurssien tehokkaalle käytölle ja oikealle kohdentamiselle ovat tarvearviointi, toiminnan koordinointi, avun oikea-aikainen ja luotettava jakelu sekä paikallisyhteisöjen riittävä toimintakapasiteetti. Keniassa aputarpeen arviointi toimii hyvin. Ruokaturvan varmistamisessa Kenian ruokaturvan ohjausryhmällä¹¹⁸ ja sitä avustavilla sektorikohtaisilla työryhmillä on keskeinen asema. Suurimmat haasteet liittyvät avun jakeluun sekä paikallisyhteisöjen kapasiteettiin ja kriisikestävyyteen. Avun jakelu ei ole aina riittävän järeätä. Kenian hallituksen antama humanitaarinen apu on tähän saakka ollut lyhytjänteistä. Nyt tätä apua on kuitenkin alettu suunnitella kolmen vuoden jännteellä.

Humanitaarisen avun tulisi olla määrältään riittävää ja toiminnan nykyistä pitkäjänteisempää. Liian vähäinen tai epätasaisesti eri sektoreille jakautuva tuki voi vaarantaa jo saavutetun kehityksen. Ruokaohjelma saa hyvin tukivaroja, kun taas muiden alueiden, erityisesti koulutuksen, terveyden ja maatalouden, tilanne on selvästi heikompi. Näiden alueiden tukea tulee vahvistaa. Vetoomuksissa niukasti tuettujen sektoreiden tarpeet tulee tuoda nykyistä korostetummin esiin. Avunantajien politiikan tulisi nykyistä enemmän edistää humanitaarisen avun päämääriä.

Punaisen Ristin ja Punaisen Puolikuun yhdistysten kansainvälinen liitto, IFRC Kenya

Järjestön edustajat pitivät avustusprosessin vaiheiden tarvearviointia ja evaluointia kaikkein kriittisimpinä. Tarvearviointeja tehtäessä ei yleensä ole riittävästi aikaa pohtia, mitä avustettavien eteen kannattaa tehdä. Evaluoinnit eivät tarjoa riittävästi tietoa humanitaarisen avun todellisista vaikutuksista. Avunantajien tulisi toimia aktiivisemmin sen puolesta, että evaluointeja suoritettaisiin nykyistä enemmän. Tämä koskee varsinkin hä-

¹¹⁸ Kenya Food Security Steering Group.

täapua.¹¹⁹ Strategisesti pitäisi keskittyä katastrofien ennaltaehkäisyyn ja vastaaviin isoihin asioihin.

Kuivuussykliä tulisi analysoida enemmän. Ihmisten vastustuskyvyn parantaminen on myös tärkeää ja investointi tulevaisuuteen. Katastrofiriskien pienentäminen (DRR)¹²⁰ on muotiasia. Asiasta tulisi tietää enemmän, mitä se todella tarkoittaa ja mitä se pitää sisällään. Tärkeä kysymys on myös se, miten evaluointeja hyödynnetään. Kaiken kaikkiaan koko humanitaarisen apuyhteisön pitäisi pyrkiä ymmärtämään ja oppimaan enemmän avun suurista kysymyksistä.

Hyvän humanitaarisen avunannon periaatteita ei noudateta riittävästi. Asioiden lähestymistapa on edelleen liian avunantajakeskeinen. Koordinointimekanismeihin tulisi luottaa enemmän.

Humanitaarisessa avussa YK:lla on politiikkatasolla johtava asema, ja YK:n sentasoinen vaikuttaminen on keskeistä. Käytännön toimeenpanossa kansalaisjärjestöt ovat kuitenkin korvaamattomia. Ne ovat aina ensimmäisinä paikalla kriisin sattuessa. Koordinoinnissa kansalaisjärjestöt ovat hyvin mukana. IFRC on Keniassa mukana useassa koordinaatioryhmässä.

Somalian yhteisrahasto, CHF

Järjestön edustajien mukaan projektien johtaminen ja varojen käytön seuranta ovat Somaliassa haasteellisia. Huonon turvallisuustilanteen ja projektien kaukaisen sijainnin takia niitä johdetaan ja valvotaan usein etäältä¹²¹ ja myös kolmansien osapuolien kautta. Onnistuminen yhteistyökumppaneiden valinnassa on tärkeätä. Tässä rahasto voi käyttää apunaan YK:n yhteistä tietokantaa, johon on koottu informaatiota myös yhteistyökumppaneista.

Suomen Geneven pysyvä edustusto

Edustuston mukaan humanitaarisen avustustoiminnan vaiheet kytkeytyvät elimellisesti toisiinsa. Tarvearvioinnin onnistuminen on edellytys avustustoiminnan kokonaisuudelle, mutta ilman riittävää volyymia tai tehokasta jakelua avun merkitys heikkenee. Tähän liittyy ajankohtainen keskustelu luoksepääsystä, joka on herkkä ja usein hyvin poliittinen kysymys. Luoksepääsyn ongelmat koskevat paitsi avun vastaanottajien tavoittamista myös humanitaaristen toimijoiden työntekijöiden turvallisuutta. Koordi-

¹¹⁹ *Emergency operations.*

¹²⁰ *Disaster Risk Reduction.*

¹²¹ *Remote management.*

naatio niin klusterien sisällä kuin niiden keskenkin on välttämätöntä avun tehokkuuden ja vaikuttavuuden varmistamiseksi. Paitsi kenttätasolla koordinaatiota tarvitaan myös globaalitasolla, jotta voidaan säilyttää kohtuullinen tasapaino eri kriisien välillä. Tämä on korostunut viime aikoina samanaikaisten tai peräkkäisten megaluokan luonnonkatastrofien hoidossa.

Luoksepääsy on yksi keskeisiä haasteita erityisesti tämän päivän kompleksisissa kriiseissä, esimerkiksi Somaliassa ja Afganistanissa.

Työtä on tehtävä vielä myös sen eteen, että kaikki valtiot hyväksyvät klusterijärjestelmän olemassaolon ja OCHAN koordinaatoroolin.

Avun seurantaan liittyy niin ikään lukuisia haasteita. Somalia ja Irak ovat esimerkkejä sellaista maista, joissa avunantajien on hyväksyttävä tietty riski, jotta edes jonkinlainen avustustoiminta on mahdollista. Riskianalyyseissä on keskeistä arvioida se, kuinka suurten taloudellisten, turvallisuus- ja muiden riskien ottaminen on hyväksyttävää ja mahdollista tietyn avustusoperaation tai sen osan toteuttamiseksi. Vastapainona vaakakupissa on humanitaarisen avun periaate elämän pelastamisesta.

Kansainvälinen Punainen Risti, ICRC Geneve

Järjestön edustajat pitivät tarvearviointeja avustusoperaation eri vaiheissa erittäin tärkeitä. Luoksepääsy ja avustustyöntekijöiden turvallisuus ovat myös keskeisiä operaation onnistumisen kannalta.

Maailman terveysjärjestö, WHO Geneve

Järjestön edustajien mukaan keskeisiä vaiheita avustusprosessissa ovat tarvearviointi, strateginen suunnittelu ja yhteistyökumppaneiden välinen koordinointi. Järjestön humanitaarisen toiminnan ydintehtäviä on

- arvioida terveystilanne ja siihen liittyvät tarpeet täsmällisesti sekä selvittää sairauksien ja kuolemien pääasialliset syyt
- tukea jäsenvaltioita terveystoimien koordinoinnissa
- varmistautua siitä, että terveyssektorin avun kriittiset aukkokohtat tunnistetaan ja täytetään nopeasti
- uudistaa kansallisia ja paikallisia terveydenhoitojärjestelmiä sekä vahvistaa niiden kapasiteettia.

WHO:n mukaan se on edistynyt hyvin toisen ja kolmannen kohdan tehtävissä. Ensimmäisen kohdan tehtävää varten järjestöllä on käytettävissään hyviä työkaluja, mutta tehokkaan terveyden seurantajärjestelmän luominen edellyttää nykyistä parempaa tiedonkeruuta terveyssektorin kaikilta yhteistyökumppaneilta.

3.6.4 Eri avustusmuotojen yhteensovittaminen - jatkumo

Jatkumolla tarkoitetaan humanitaarisen avun, rauhan- ja jälleenrakennuksen ja kehitysyhteistyön saumatonta, johdonmukaista ja toisiaan tukevaa yhteensovittamista¹²². Jatkumon olennainen osa on ehkäistä luonnonkatastrofien tuhoisia vaikutuksia ennalta.¹²³

Jatkumoa jattelun mukaan kehitysyhteistyötä tulee tehdä tavalla, joka ennaltaehkäisee ja vähentää hätäavun tarvetta ja haavoittuvuutta, lieventää katastrofien vaikutuksia sekä varmistaa riittävän katastrofivalmiuden ja varhaisrahoitusmekanismien olemassaolo. Humanitaarista apua tulee puolestaan antaa siten, että se tukee toipumista ja pitemmän aikavälin kehitystä. Humanitaarisen avun suunnittelussa tulee pyrkiä sellaiseen vaikutuksen kestävyYTEEN, joka estää avun tarpeen jatkuvan toistumisen.

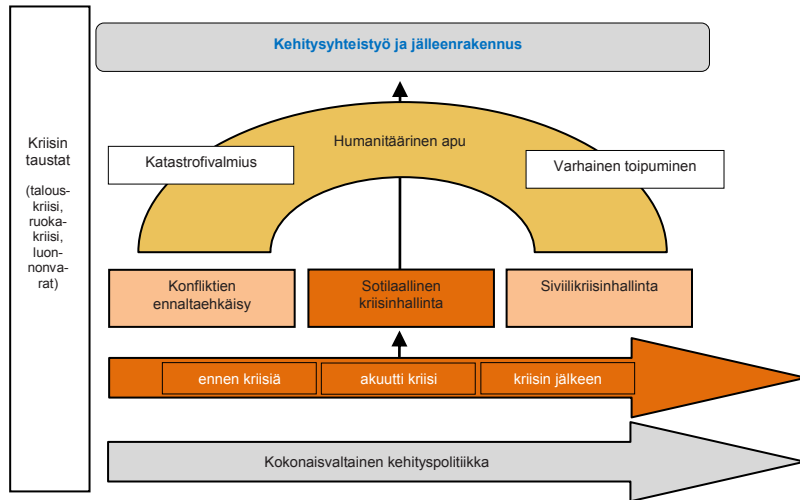
Jatkumo Suomen kehityspolitiikassa ja kehitysyhteistyössä

Suomi on kehityspolitiikassaan sitoutunut edistämään kokonaisvaltaista lähestymistapaa kehitykseen ja turvallisuuteen. Suomi myös korostaa tämän tavan merkitystä kriisien ennaltaehkäisyssä ja ratkaisemisessa sekä kriisin jälkeisessä jälleenrakennusvaiheessa. Asiaa voidaan havainnollistaa kuvion 4 avulla¹²⁴.

¹²² *Linking Relief, Rehabilitation and Development (LRRD).*

¹²³ *Disaster Risk Reduction (DRR).*

¹²⁴ *Lähde: Selvitykseen Jatkumo Suomen kehityspolitiikassa liittyvä dokumentti. Ulkoasiainministeriö 2009.*



KUVIO 4. Kokonaisvaltainen lähestymistapa kehitykseen ja turvallisuuteen.

Suomi edistää kriisinhallinnan, kehitysyhteistyön ja humanitaarisen avun johdonmukaisuutta myös Euroopan unionin turvallisuutta ja kehitystä koskevien linjausten mukaisesti. EU:n humanitaarisen avun konsensuksen mukaisesti humanitaarinen apu ei ole kuitenkaan kriisinhallinnan väline vaan komission ja jäsenmaiden toimivallassa olevaa, itsenäistä ja neutraalia toimintaa.

Vuoden 2007 kehityspoliittisen ohjelman mukaan turvallisuuden, kehityksen ja humanitaarisen avun jatkumoa tulee vahvistaa. Jatkumon kokonaisvaltainen edistäminen on ministeriössä kirjattu humanitaarisen avun linjaukseen. Jatkumon tärkeyttä on korostettu myös vuonna 2009 valmistuneessa Suomen kokonaisvaltaisessa kriisinhallintastrategiassa.

Ulkoasiainministeriön kehityspoliittinen ohjausryhmä antoi humanitaarisen avun yksikön tehtäväksi laatia selvitys jatkumosta kehityspolitiikassa. Selvityksen teki yksikön humanitaarisen avun neuvonantaja. Se valmistui toukokuussa 2009.

Selvityksen mukaan jatkumon toteuttamisen tekee haasteelliseksi se, että kansainvälinen apuarkkitehtuuri ja avunantajaorganisaatiot ovat jakautuneet erilaisiin humanitaarisen avun ja kehityspolitiikan toimintalohkoihin, joissa toimintaa ja rahoitusta ohjaavat eri tavoitteet, periaatteet, sään-

nöt ja aikataulut¹²⁵. Tämä on rajoittanut jatkumon huomioon ottamista myös Suomen kehitysyhteistyössä.

Käytännössä ministeriön alueosastot ovat panostaneet jälleenrakennukseen sekä konfliktien ennaltaehkäisyyn ja niiden jälkihoitoon. Yleisimpänä tuki-instrumenttina on tässä yhteydessä käytetty YK:n tai Maailmanpankin hallinnoimia yhteisrahastoja¹²⁶, joiden kautta on vuodesta 2003 lähtien kanavoitu ainakin 70 miljoonaa euroa pitkittyneiden konfliktien jälkeiseen jälleenrakennukseen, rauhanrakentamiseen ja vakavista luonnonkatastrofeista toipumiseen. Esimerkiksi Haitin vuoden 2010 maanjäristyksen jälkeiseen jälleenrakennukseen ja toipumiseen ministeriö myönsi 10 miljoonaa euroa humanitaarisen avun täydennykseksi.

Suomen pitkäaikaisissa yhteistyömaissa jatkumon toteuttaminen on kuitenkin ollut satunnaista. Suomi on investoinut jonkin verran riskien hallintaan kahdenvälisen kehitysyhteistyön ilmastohankkeissa. Hankkeet eivät kuitenkaan ole linkittyneet riittävän hyvin strategioihin, kansallisiin ohjelmiin tai vastanneet käyttäjien tarpeisiin. Niitä ei ole suunniteltu yhteistyössä humanitaarisen avun toimijoiden kanssa eikä synergiaa ja linkkejä humanitaariseen apuun ole huomioitu.

Jatkumonselvityksen tuloksista keskusteltiin ohjausryhmän ja kehityspoliittisen osaston yhteisessä kokouksessa huhtikuussa 2010. Johtopäätöksiä olivat muun muassa:

- Jatkumo on kehityspolitiikkaa ohjaava tärkeä periaate, jonka merkitystä operatiivisen toiminnan kannalta ei useinkaan ymmärretä riittävästi.
- Suomi on resursseihinsa nähden toimeenpannut jatkumoa hyvin.
- Suomi pyrkii vaikuttamaan jatkumon toteuttamiseksi erityisesti multifoorumien kautta. Myös kansalaisjärjestöjen toiminta saattaa joissakin tapauksissa antaa Suomelle mahdollisuuden edistää jatkumon toteutumista. Jatkumo voi toteutua vain suhteellisen harvoin Suomen kahdenvälisen kehitysyhteistyön puitteissa.

¹²⁵ Humanitaarista apua ohjaavat kansainvälinen humanitaarinen laki, humanitaariset periaatteet ja hyvän humanitaarisen avunannon linjaukset. Hauraissa valtioissa tehtävää kehitysyhteistyötä ohjaavat muun muassa *Principles for Good International Engagement in Fragile States* -periaatteet. Kehitysyhteistyötä linjaavat Pariisin julistuksen viitekehys, Accran toimintaohjelma ja YK:n vuosittain vahvistettavat Pariisin julistuksen tavoitteet. Sekä hauraita maita koskeva ohjeistus että Pariisin julistus korostavat valtioiden oman kapasiteetin rakentamista ja omistajuutta, kun taas humanitaarisen avun periaatteet painottavat avun puolueettomuutta ja itsenäisyyttä. Lisäksi niiden toteuttajina ovat pääasiallisesti YK-järjestöt ja kansalaisjärjestöt.

¹²⁶ Multi Donor Trust Fund.

- Tuen myöntäminen kehitysyhteistyöhön ja humanitaariseen apuun on ministeriössä suhteellisen joustavaa ja päätöksenteko tarvittaessa erittäin nopeaa.
- Jatkumon ymmärtämisen lisääminen tulee tulevaisuudessa huomioida kehitysyhteistyökoulutuksessa ja hankevalmisteluohjeistusta uusittaessa.
- Luonnonkatastrofijatkumon toiminnallistamista edistetään luonnononnettomuuksia ja köyhyyttä Suomen kehitysyhteistyössä käsittelevän evaluoinnin¹²⁷ suositusten mukaisesti.
- Ministeriön sisäisessä työnjaossa jatkumoon pätee hajautettu vastuu.

Jatkotoimenpiteet

Luonnonkatastrofijatkumon toimeenpanossa otettiin konkreettinen askel eteenpäin, kun ulkoasiainministeriössä tehtiin 23.4.2010 päätös luonnononnettomuuksien riskien minimoimisen integroimiseksi Suomen kehitysyhteistyöhön sekä politiikkatasolla että käytännön työssä ja kehitysyhteistyövalmennuksessa. Ministeriön alueosastojen ja edustustojen tulee raportoida päätöksen toimeenpanosta kahden vuoden kuluessa.

Luonnononnettomuuksiin varautuminen koskee Suomen koko valtionhallintoa. Sisäasiainministeriö toimii Hyogon toimintaohjelman kansallisen toimeenpanon ja seurannan koordinaattorina. Toukokuussa 2010 perustettiin Suomen kansallinen yhteistyöverkosto. Se on sisäasiainministeriön johdolla valmistellut luonnononnettomuuksien vahinkojen rajoittamiseen tähtäävän kansallisen toimintaohjelman. Siihen on koottu yhteistyöverkoston tavoitteet vuoteen 2015 mennessä. Esimerkiksi ulkoasiainministeriön DRR-linjaus kirjataan tähän ohjelmaan.

Humanitaarisen avun yksikön mukaan tukea ei ole lisätty riittävästi konfliktien jälkeisille siirtymävaiheille. Rahallisesti merkittävästä panostuksesta huolimatta Suomen avustusote on yksikön mukaan ollut lähinnä ad hoc -tyyppistä. Yksikkö on esittänyt erillistä määrärahaa siirtymävaiheen tukemisen suunnitelmallisuuden parantamiseksi. Esitystä ei ole hyväksytty.

Paikallistarkastuksissa tuli esille seuraavia näkökulmia:

¹²⁷ *Natural Disasters, Climate Change and Poverty. Evaluation report 2009:8. Ministry for Foreign Affairs of Finland.*

Jatkumo (tässä luvussa jäljempänä) kuuluu järjestöjen keskeisiin toimintaperiaatteisiin ja kehittämisalueisiin ja on integroitu osa niiden toimintaa. Useissa ohjelmissa on menossa hätäapua, jälleenrakennusta ja kehitystä linkittäviä LRRD-hankkeita. LRRD otetaan huomioon jo varhaisessa vaiheessa suunniteltaessa toipumista tai jälleenrakennusta. Tällöin katastrofin vaikutus on sen tullessa pienempi ja päästään nopeammin positiiviseen kehitystrendiin.

Jatkumohankkeilla voitaisiin vaikuttaa ennalta ehkäisevästi myös kriisien puhkeamiseen tai edesauttaa niistä toipumista¹²⁸. Jälleenrakennusvaiheeseen tarvittaisiin selkeä tukemismekanismi, joka tällä hetkellä puuttuu.

Suomen Kenian-suurlähetystö

Säännöllisesti ja usein toistuvat kuivuudet ja tulvat ovat osasyynä Kenian tarvitsemaan humanitaariseen apuun. Luonnonolosuhteista johtuvia humanitaarisia kriisejä voitaisiin lieventää tai jopa ehkäistä ottamalla ne nykyistä paremmin huomioon esimerkiksi maan kehitysohjelmissa.

Kenian viranomaiset eivät varaudu tarpeeksi hyvin humanitaarisiin kriiseihin, ja ennakolta varautuminen myös pitkäjänteisen kehitysyhteistyön voimin on heikkoa. Humanitaarisen avun ja kehitysyhteistyön välistä yhteyttä pitäisi kehittää. Asian merkitys korostuu etenkin pitkissä humanitaarisissa kriiseissä, kuten Dadaabin pakolaisleirillä, jossa ihmisten elämänlaatua voitaisiin parantaa kehitysyhteistyön keinoin. Pitkäaikaisessa humanitaarisessa avussa tarvitaan siten myös kehitysyhteistyötä. Vastavasti kehitysyhteistyössä tulisi ottaa huomioon humanitaariset kriisit ja niiden ennalta ehkäiseminen. Eräänä haasteena yhteen sovittamisessa on se, että humanitaarinen apu on riippumatonta esimerkiksi maan poliittisista tavoitteista, kun taas Kenian kaltaisessa maassa kehitysyhteistyö ei ole täysin niistä riippumatonta. Jatkumoajattelun toimeenpanoa hankaloittavat myös eri toimijoiden rajatut mandaatit: humanitaarisen avun organisaatioilla on oma kapea-alainen mandaattinsa ja kehitysyhteistyöorganisaatioilla omansa.

YK:n humanitaarisen avun koordinointiyksikkö, OCHA Kenya

OCHA pitää tärkeänä kriisien ennaltaehkäisyn, hätä-avun ja kriiseistä toipumisen välisten linkkien rakentamista ja niiden vahvistamista. Kenian

¹²⁸ *Peace Building & Reconciliation.*

hallitus on tähän saakka ollut liian passiivinen tässä asiassa. Vuoden 2011 hätäapuvetoomus tarjoaa ensimmäisen kerran avunantajille mahdollisuuden siirtyä asteittain hätäavusta toipumista tukevaan avustamiseen. Tällä pyritään esimerkiksi parantamaan kyläyhteisöjen kriisivalmiutta ja selviytymistaitoja. OCHAN mukaan humanitaaristen avustusvarojen järkevä käyttö edellyttää, että kriisien ennaltaehkäisyyn ja niistä toipumiseen kiinnitetään riittävästi huomiota.

Kenian Punainen Risti, KRC

Lyhyen aikavälin kriisitoiminnan rinnalla KRC keskittyy vahvistamaan katastrofivalmiutta pitemmällä aikavälillä. Tavoitteena on ennalta ehkäisevällä työllä pienentää poikkeuksellisten luonnonolojen, kuten tulvien tai kuivuuden, aiheuttamia tuhoja. Järjestön pääsihteerin arvion mukaan Afrikan sarven kuivuuden humanitaariset seuraukset olisivat jääneet selvästi pienemmiksi, jos olisi tehty laaja-alaisempia rakenteellisia uudistuksia yhteisöjen haavoittuvuuden vähentämiseksi.¹²⁹

Punaisen Ristin ja Punaisen Puolikuun yhdistysten kansainvälinen liitto, IFRC Kenya

Järjestön mukaan tuen myöntäminen humanitaariseen apuun ja kehitysyhteistyöhön tapahtuu eri kanavia pitkin. Niiden välinen linkki ei ole vielä erityisen toimiva. Samaan vetoomukseen ei "saa" kirjoittaa selvästi auki sitä, että tukea käytettäisiin sekä varsinaiseen humanitaariseen apuun että toipumiseen tai muuhun kehitysyhteistyöksi luettavaan toimintaan. Jos näin tekee, avunantajat rupeavat kyselemään. Kenian Punainen Risti on nyt nostanut asian selvästi esille kysymällä, tuetaanko ennalta ehkäisevästi nyt vai annetaanko tukea myöhemmin hätäapuna. IFRC:n edustajan mielestä humanitaariselle avulle ja muulle kehitysyhteistyölle myönnetyn tuen joustavuutta tulisi lisätä¹³⁰. Vuonna 2011 IFRC julkaisi ensimmäistä kertaa varautumista¹³¹ koskevan vetoomuksen. On mielenkiintoista nähdä, ketkä ja missä määrin siihen tulevat osallistumaan.

¹²⁹ OTTO – ulkoasiainhallinnon omaverkko 16.9.2011.

¹³⁰ The funding links should not be separated.

¹³¹ Early warning.

WFP:n toiminnasta hätäavun, johon yleinen ruoanjakelu¹³² sisältyy, osuus on 80 prosenttia. Ruoanjakelussa on kuitenkin suuria vaihteluja. Eräänä WFP:n strategisena tavoitteena on siirtyä enemmän toipumista edistävään apuun, ja järjestö arvioi jatkuvasti tähän liittyviä mahdollisuuksia. Jos ravitsemustilanne on heikko, toipumista edistävään apuun ei kuitenkaan ole helppoa siirtyä. Avunantajien yhteinen näkemys on, että Kenian hallitus ei ole tässä asiassa toiminut riittävän ennakoivasti.

Hätäavun ja kehitysyhteistyön välisen linkin kehittämistä pidettiin institutionaalisesti vaikeana Keniassa, koska eri toimijat eivät keskustele riittävästi keskenään.

WFP:llä on käytössään työkaluja, jotka linkittävät yhteen hätäavun ja kehityksen. Tällaisia ovat esimerkiksi ruokaa työstä ja ruokaa rahasta¹³³ -konseptit. Ensiksi mainitussa ruokaa annetaan kehitystä tukevaa työtä vastaan ja toisessa asukkaille annetaan rahaa, jolla he voivat ostaa ruokaa markkinoilta. Kehitystyön ja osaamisen tukeminen tarjoavat yhteisöille mahdollisuuden parantaa vastustuskykyään kuivuutta ja muita luonnonkatastrofeja vastaan ja rohkaisevat niitä investoimaan kestäväan kehitykseen. Käynnissä on myös pilottiohjelma P4P,¹³⁴ jossa WFP käyttää ostovoimaansa edistääkseen maatalouden markkinoiden kehittymistä ja parantaakseen pienviljelijöiden markkinoille pääsyä.

Suomen Geneven pysyvä edustusto

Edustusto seuraa siirtymäkeskustelua Genevessä sekä humanitaarisissa järjestöissä että muun muassa UNDP:n BCPR:n¹³⁵ työn kautta. Edustusto pitää jatkumoajattelua esillä käymissään keskusteluissa, ja se korostaa jatkumon tärkeyttä keinona parantaa avun tuloksellisuutta ja saavuttaa kestävä kehitystä. Muun muassa UNHCR on pyrkinyt aktiivisesti edistämään jatkumoajattelua omassa työssään niin sanotun siirtymäaloitteen¹³⁶ avulla yhteistyössä UNDP:n kanssa. Humanitaarisen avun järjestöjen haasteena on, etteivät kehitysjärjestöt ole riittävän aikaisessa vaiheessa paikalla humanitaaristen kriisien jälkeen, jotta ne voisivat ottaa vastuuta varhaisen toipumisen vaiheesta. Haasteena on myös useiden avunantajien tiukka

¹³² *General Food Distribution (GFD).*

¹³³ *Food-for-Assets (FFA) ja Food-for-Cash (FFC).*

¹³⁴ *Purchase for Progress.*

¹³⁵ *Bureau for Crises Prevention and Recovery.*

¹³⁶ *Transition Solutions Initiative.*

budjettilinjakko humanitaarisiin ja kehitysyhteistyövaroihin, mikä ei tue siirtymäajattelua.

Jatkumoaajattelu liittyy akuutteihin kriiseihin, jotta kehitysnäkökulma ja varhainen toipuminen saataisiin mukaan mahdollisimman aikaisessa vaiheessa. Myös pitkittyneiden tilanteiden laukaiseminen kehitysyhteistyön keinoin on osa jatkumoa, kun pyritään siirtymään hätäavusta kehitykseen ja siten välttämään apuriippuvuus sekä humanitaarisen tilanteen pitkittyminen.

Maaailman terveysjärjestö, WHO

WHO on humanitaarisessa toiminnassaan sitoutunut ennalta ehkäisevään työhön. Järjestö korostaa kehitysmaiden tukemista niiden terveyssektorin riskien vähentämisessä ja kriiseihin varautumisessa sekä sen omaa institutionaalisen kapasiteetin vahvistamista tässä asiassa. Järjestö näkee katastrofien ennaltaehkäisyyn myös keskeisenä keinona sopeutua ilmastonmuutokseen. Terveyssektorin katastrofivalmiuden kehittäminen ja riskien vähentäminen edellyttävät koko globaalin terveysklusterin koordinoitua toimintaa. Ennalta ehkäisevien investointien positiivisesta trendistä huolimatta useat valtiot ja yhdyskunnat ovat valtavien haasteiden edessä. Järjestön vuonna 2007 tekemän selvityksen perusteella useilla mailla ei ole määrärahoja ennalta ehkäiseviin toimiin, vaikka niitä viimeisen viiden vuoden aikana oli kohdannut huomattava luonnonkatastrofi. WHO:n mukaan investoimalla katastrofien ennaltaehkäisyyn terveyssektorilla pelastetaan ihmishenkiä, vähennetään tauteja ja vammaisuutta sekä parannetaan riskialueiden terveydenhuollon tuloksia.

Järjestö on kehittänyt useita valmiutta ja toipumista edistäviä työkaluja, mutta niiden käyttöönotto pitkittyneissä kriiseissä on kohdannut esteitä työskenneltäessä hauraissa valtioissa. Henkilöstölle on ollut haasteellista siirtyä humanitaarisen avun vaiheesta pidemmän aikavälin ajattelumalliin. Ongelmia on myös täyttää humanitaarisen avun ja kehitystyön välinen tukivarojen aukko.

3.6.5 Tuloksellisuuden seuranta ja arviointi

Suomalaiset kansalaisjärjestöt

Niitä humanitaarisia avustusoperaatioita, joihin Kirkon Ulkomaanapu (KUA) osallistuu, arvioidaan ja evaluoidaan valikoidusti. Esimerkkinä KUA mainitsi kumppanijärjestöjen yhteisen evaluoinnin, jossa tarkasteltiin autettujen ihmisten näkökulman toteutumista järjestöjen operaati-

tioissa Etiopiassa ja Indonesiassa. Kirkon Ulkomaanavun humanitaarisen avun ohjelmat jatkuvat usein kehitysohjelmina. Kehitysohjelmista arvioidaan systemaattisesti 3–4 maaohjelmaa vuodessa. Tällöin myös humanitaarinen toiminta tulee arvioiduksi. Järjestön mielestä humanitaarisen avun tehokkuuden arviointia tulee edelleen lisätä ja tällöin painottaa erityisesti lopullisen avunsaajan näkökulmaa.

Suomen Punainen Ristin oma evaluointitoiminta on vähäistä. Yleisenä käytäntönä on pyytää palautetta ohjelman toteutuksessa tehdyistä havainnoista. Omien työntekijöiden kokemuksia käytetään myös toiminnan kehittämisen perustana. Avustettavien tarpeiden selvittämistä ja arviointia pidettiin tärkeänä ja niihin myös panostetaan. Suojelutyötä pidettiin sellaisena alueena, jota on erittäin vaikea mitata. Toimintaa voidaan kehittää myös ihmisten tekemien valitusten perusteella. Hoitotyöstä kerätään myös palautetta, ei kuitenkaan järjestelmällisesti. IFRC:llä on uusi evaluointipoliittikka, jonka perusteella sen ohjelmia seurataan alusta loppuun valittuja indikaattoreita käyttäen.

Pelastakaa Lapset ry:n Kenian-hankkeesta tehtiin riippumaton arviointi, joka valmistui toukokuussa 2009.¹³⁷

Fida International teettää vuosittain 5–8 ulkoista evaluointia, joissa arvioidaan toiminnan tehokkuutta, tuloksellisuutta, vaikuttavuutta ja kestävyyttä. Kentältä saatavat neljännes- ja vuosiraportit tuottavat informaatiota tuloksellisuusanalyysia varten. Järjestön mielestä sillä on riittävästi tietoa toimintansa tuloksista ja vaikutuksista. Arvokasta tietoa syntyy vuorovaikutuksessa paikallisten kumppanien kanssa. Tämän tiedon taltioinnissa on kuitenkin vielä kehittämistä.

Vuonna 2008 Fida teki sisäisen väliarvioinnin Ruandan-paluumuutto-ohjelmasta. Tansanian pakolaisavun loppuevaluoinnin teki vuonna 2009 ulkoinen konsultti. Vuoden 2011 alkupuolella evaluoitiin Afrikan Suurten Järvien alueen hankkeet. Evaluointien ja arviointien tehtäväkuvausten sisältö koordinoidaan järjestöjen välisessä yhteistyökomiteassa.¹³⁸

Maailman ruokaohjelma, WFP

WFP – kuten muutkin YK-järjestöt – osallistuu aktiivisesti järjestelmälaajuisten evaluointien käsittelyyn ja kommentointiin IASC:n kautta. Järjestön oman oppimisprosessin kannalta puutteena pidettiin sitä, että näitä arviointeja ei erikseen käsitellä sen johtokunnassa.

¹³⁷ *ELT Review of the Alliance Post Election Violence Emergency Response in Kenya, May 2009.*

¹³⁸ *Inter Agency Standing Committee, IASC.*

Reaaliaikaisten evaluointien tarkoitus on tarjota ajankohtaista tietoa operaation johdolle jo toteutuksen aikana, mutta käytännössä evaluoinnit julkaistaan liian myöhään. Lisäksi niiden takana on usein kaksi tai kolme konsulttia, jotka eivät ymmärrä eri sektoreiden toiminnan haasteita tai sitä, mikä kunkin sektorin toiminnan kannalta on relevanttia. Humanitaarisen avun evaluointitoiminnan laatua ylipäätään tulisi parantaa.

Sekä systeemilaajuisten että osittain WFP:n sisäistenkin evaluointien suositusten toimeenpanemisessa on ongelmana se, että ylätason strategiat ja suunnitelmat eivät tunnu välittyvän alatasolle. Järjestön sisäisten evaluointien keskeinen tulos on toistuvasti se, että monitorointijärjestelmiä tulisi parantaa. Vaikka paikallistasolle on annettu hyvät välineet monitorointia varten, niiden tuloksia ei aina ole pystytty hyödyntämään päätöksenteossa.

WFP on teettänyt Kenian-ohjelmistaan kaksi sisäistä evaluointia.¹³⁹ Kenian hätäapuohjelmaan käytettiin myös Suomen järjestölle myöntämiä avustuksia. Ohjelman arviointiraportin mukaan on ilmeistä, että ilman WFP:n apua seurauksena olisi voinut olla mittava humanitaarinen katastrofi. Varsinkin avustustoimien logistiikan koordinoinnissa ja johtamisessa onnistuttiin hyvin. Hyviin tuloksiin vaikutti myös kenialaisten osoittama vahva omistajuus hankkeen kaikilla tasoilla. Raportin päätelmien mukaan WFP:n tuen jatkamiselle Keniassa on suuri tarve. Tämä koskee varsinkin luonnonkatastrofien runtelemia yhteisöjä sekä HIVin uhreja. WFP:n Kenian-projektien pidemmän aikavälin tuloksellisuuden ja kestävyuden heikoimmaksi lenkiksi todettiin yleisesti se, että YK-järjestelmän keskuudessa vallitsee puutteellinen kumppanuus ja heikko toiminnan koordinaatio. WFP:n ja sen kumppaneiden tulee huomioida ruoka-avun rajalliset vaikutukset, ellei apua täydennetä terveys-, vesi-, sanitaatio- ja infrastruktuurisektoreille kohdennettavalla, tarkoituksenmukaisella tuella.

YK:n humanitaarisen avun keskusrahasto, CERF

CERFin toiminnasta tehtiin arviointi vuonna 2007 sekä YK:n yleiskouksen edellyttämät riippumattomat ulkopuoliset evaluoinnit vuosina 2008¹⁴⁰ ja 2011¹⁴¹.

¹³⁹ *Summary Evaluation Report of Kenya Emergency Operation 10374.0 and Country Programme 10264.0 (2004–2008) ja Summary Evaluation Report of the Impact of WFP School Feeding Programmes in Kenya (1999–2008).*

¹⁴⁰ *Two-Year Evaluation.*

¹⁴¹ *Five-Year Evaluation.*

Vuoden 2007 arvioinnin ja 2008 evaluoinnin tulosten mukaan CERFin toimintaan ja sen kehitykseen oltiin yleisesti ottaen tyytyväisiä. Tosin kansalaisjärjestöt olivat tyytymättömiä siihen, etteivät ne saa avustusvarojaa suoraan CERFistä. Järjestöjen mielestä järjestelmä hidastaa avun toimeenpanoa ja lisää hallintokuluja.

Myös heinäkuussa 2011 valmistunut viisivuotisevaluointi antaa pääosin myönteisen kuvan rahaston tähänastisesta toiminnasta, mutta se tuo esiin myös kehittämiskohteita.

CERFin toiminnan myötä humanitaarisen avun koordinointi ja tuen ennakoitavuus paranivat. Varsinkin rahaston nopean vasteen ikkunan¹⁴² todettiin kehittyneen yhdeksi nopeimmista, käytettävissä olevista tukimekanismeista.

Eräänä toiminnan tuloksellisuutta heikentävänä tekijänä tuodaan evaluoinnissa esille avustustoimien hidas käynnistyminen, joka aiheutuu siitä, että CERFin YK-järjestölle maksaman avustuksen siirtämisessä kansalaisjärjestöjen käyttöön kuluu keskimäärin 2–3 kuukautta. Rahaston suurimpina haasteina pidettiin johtamista¹⁴³ ja toiminnan seuranta.¹⁴⁴ Evaluointiraportti sisältää useita suosituksia rahaston toiminnan edelleen kehittämiseksi.

Rahasto on laatinut 19 kohtaa sisältävän toimenpidesuunnitelman¹⁴⁵ evaluoinnin suositusten perusteella. Suositukset on tarkoitus toimeenpanna viimeistään vuoden 2013 aikana.

YK:n pakolaisjärjestö, UNCHR Kenya

Järjestön Kenian-ohjelmista on viime vuosina tuotettu jonkin verran evaluointitietoa. Tärkeimpänä mainittiin UNHCR:n, Kenian hallituksen ja useiden avunantajien välisenä yhteistyönä vuonna 2010 tehty arviointi¹⁴⁶ Dadaabin ja Kakuman pakolaisleirien tilanteesta. Se kohdistui muun muassa pakolaisten ravintotilanteeseen, terveyteen, koulutukseen ja ympäristöolosuhteisiin. Arviointitulosten perusteella esimerkiksi leirien yleinen ruoanjakelu toimii hyvin ja aliravitsemus on selvästi vähentynyt vuoden 2008 tilanteeseen verrattuna. Positiivisesta kehityksestä huolimatta ane-

¹⁴² *Rapid response window.*

¹⁴³ *Leadership.*

¹⁴⁴ *Monitoring.*

¹⁴⁵ *OCHA's Management Response Plan (MRP) to the Five-Year Evaluation of the CERF.*

¹⁴⁶ *Joint Assessment Mission. Kenya WFP/UNHCR/GoK/Donors 13.–23. September 2010.*

mia on edelleen yleinen terveysongelma varsinkin lapsilla ja raskaana olevilla naisilla. Koulujen ruokaohjelma vaikuttaa positiivisesti koulunkäyntiin. Osallistumishalukkuutta heikentävät kuitenkin koulujen heikko infrastruktuuri ja huonot hygieniaolosuhteet. Eroosiosta aiheutuvat ympäristöongelmat jatkuvat vakavina sekä leirialueilla että niiden ulkopuolella. Eroosiota aiheutuu esimerkiksi polttopuun ja rakennusmateriaalin keräämisestä. Asuinsuojien¹⁴⁷ puutteesta johtuvaa haavoittuvuutta pidettiin kasvavana huolen aiheena.

Arvioinnin tuloksia on tarkoitettu hyödyntää leiriolosuhteiden kehittämisen suunnittelussa. Avunantajat ovat olleet erittäin kiinnostuneita evaluointien tuloksista.

Maailman ruokaohjelma, WFP Kenya

Evaluoiteja tehdään sekä maa- että pääkonttoritasolla. Evaluointien päähavainnoista ja suosituksista laaditaan toimenpidematriisi: maatoimiston pitää vastata siihen ja ryhtyä tarvittaviin toimenpiteisiin.

Järjestön mukaan ohjelmien seuranta päättyy tulostasolle.¹⁴⁸ Ohjelmien päätyttyä myös seuranta lopetetaan, vaikka olisi tarpeellista jatkaa tiedon keräämistä 2–3 vuotta ohjelman loppumisen jälkeen. Tätä ei voida tehdä ainakaan projektin varoilla, koska projektin päätyttyä sille ei enää voida kirjata kuluja. Järjestön mielestä on kuitenkin tullut aika kiinnittää enemmän huomiota toiminnan vaikutuksiin ja pysyviin muutoksiin.

Maailman terveysjärjestö, WHO Geneve

Globaali terveysklusteri on kehittänyt useita keskeisiä terveysindikaattoreita, joita hyödynnetään myös terveyssektorin yhteisvetoomuksien tarvearvioinneissa. Järjestön toimintastrategiassa humanitaarisen avun tavoitteena on vähentää kriiseistä, katastrofeista ja konflikteista johtuvia haittoja terveydelle sekä minimoida niistä aiheutuvia sosiaalisia ja taloudellisia vaikutuksia. Strategiatason tavoitteiden saavuttamista arvioidaan kolmella indikaattorilla ja operatiivista toimintaa 13 tulostittarilla.

Järjestö on toteuttanut useita toimintaansa kohdistuvia arvioiteja yhteistyössä avunantajien kanssa. Viimeisin merkittävä riippumaton ulkoinen evaluointi tehtiin 2006. Järjestö on myös analysoinut muita evaluointeja sekä arvioinut niiden perusteella tehtyjen suositusten soveltuvuutta terveysklusterin ja sen omaan toimintaan.

¹⁴⁷ *Shelter.*

¹⁴⁸ *Outcome-level.*

Järjestön mukaan sillä on yleisesti ottaen kriisimaista sellaista hyvää seurantatietoa, jonka avulla epidemioita voidaan havaita ja niiden kehittymistä seurata. Epidemian aikana tuotetaan tietoa hoitotoimenpiteiden tehokkuudesta. Tämä mahdollistaa sen, että avun tuloksia ja vaikutuksia kyetään arvioimaan.

Kun yhteisrahoitteisen avustushjelman tuloksellisuutta arvioidaan kokonaisuudessaan, ei ole mahdollista eritellä yksittäisen avunantajan panoksen vaikutusta. Kansainvälistä apua ja ohjelmaan usein sisältyvää yhdyskuntien omaa panosta samoin kuin kansallisten terveysviranomaisten panosta ei myöskään voida erottaa toisistaan. Seurantansa perusteella WHO pystyy kuitenkin päättämään, missä määrin se on tehnyt oikeita asioita oikein ja oikeaan aikaan.

Hyvän humanitaarisen avunannon periaatteet -ryhmän näkemyksiä¹⁴⁹

Ryhmän vuoden 2010 vuosikokouksen¹⁵⁰ pääteemana oli avunantokyvyn vahvistaminen monitoroinnin, evaluoinnin ja yhteisen oppimisen avulla.

Kokouksessa esiteltiin humanitaarisen järjestelmän senhetkistä toimintakykyä kuvaava raportti.¹⁵¹ Arviointikriteereinä oli käytetty OECD/DAC:n kriteereitä laajasti soveltaen. Järjestelmän toimintakyky sai kokonaisarvion B+, mutta haasteita avun perillemenon tehostamiseksi riittää edelleen. Apuluvuista ja -määristä tiedetään jo paljon, mutta tiedot avunsaajista ovat puutteellisia. Avun kattavuus todettiin hyväksi, mutta avun epätasainen jakautuminen on haaste. Avun perillemeno on vaikeutunut monissa maissa. Apukoordinaatiota ja erityisesti kenttätason johtajuutta täytyy edelleen vahvistaa samoin kuin avun monitorointia. Hallitusten ja paikallisten toimijoiden rooli humanitaarisessa avussa on aktivoitunut, mutta kansainvälinen apuyhteisö aliarvioi niiden kykyä toimia. Paikallisen kapasiteetin kehittämisestä puhutaan, mutta siihen ei käytännössä panosteta.

Raportin esittelyn jälkeen käydyissä keskusteluissa todettiin muun muassa, että ennalta arvaamattomat humanitaariset tilanteet tulevat lisääntymään, ja sen vuoksi riskien hallintaan on panostettava tulevaisuudessa enemmän. Humanitaarisen avun tehokkuuden kannalta kriittisiä osialueita, kuten tarvearviointeja, avun laatuun vaikuttavia muita instrumentteja sekä avun monitorointia ja evaluointia, on edelleen parannettava. Avun monitoroinnin pitäisi olla nykyistä operatiivisempaa, ja missioiden

¹⁴⁹ *Ulkoasiainministeriön kokousmuistio HEL7309-48, 19.7.2010, Good Humanitarian Donorship (GHD).*

¹⁵⁰ *Ryhmän vuosikokous New Yorkissa heinäkuussa 2010.*

¹⁵¹ *State of Humanitarian System.*

pitäisi keskustella paljon nykyistä enemmän myös paikallisten toimijoiden ja avunsaajien kanssa.

ALNAPin¹⁵² arvion mukaan humanitaarisen avun evaluoinnissa on edetty muun kehitysavun evaluointia hitaammin. Kehitystä on tapahtunut alhaalta ylöspäin tapahtuvassa vastuuttamisessa sekä evaluoinnin avulla tapahtuvassa oppimisprosessissa. Evaluointeja ei ole kuitenkaan haluttu laajasti julkistaa, sillä raporttien laadussa on ollut ongelmia. Tämä on johtunut muun muassa arvioitsijoiden osaamattomuudesta, huonosti laadituista tehtävänannoista, liian lyhyistä evaluointiajoista, perustiedon puutteesta sekä avustusorganisaatioiden johdon sitoutumattomuudesta. Näistä syistä myös vaikuttavuusarviointien tekeminen on ollut haasteellista. Vaikeudet ovat osin johtuneet puutteista avun monitoroinnissa, jolloin arvioitsijat eivät ole saaneet käyttöönsä esimerkiksi tarvitsemiaan perustietoja. Keinoiksi tilanteen parantamiseksi ALNAP ehdotti muun muassa sitä, että avustusorganisaatioiden sisäistä evaluointikulttuuria vahvistetaan sekä oppimista palkitaan sen sijaan, että keskitytään vain standardien noudattamisen palkitsemiseen.

OCHAN mukaan vaikuttavuusarvioinnit ovat osoittautuneet kaikkein haasteellisimmiksi humanitaarisen avun luonteen vuoksi: on ollut muun muassa vaikeaa yhdistää paikallistason toimintoja suurempiin apukokonaisuuksiin.

Järjestöjen tuloksellisuuden seuranta ulkoasiainministeriössä

Ulkoasiainministeriön kansainvälisten avustusjärjestöjen toiminnan tuloksellisuuden seuranta perustuu johtokuntatyöskentelyn lisäksi järjestöiltä säännöllisesti saataviin raportteihin sekä kansallisiin ja kansainvälisiin evaluointeihin ja selvityksiin. Suomalaisten järjestöjen tuloksellisuuden seuranta perustuu pääosin järjestöjen omaan raportointiin.

Humanitaaristen järjestöjen oman raportoinnin merkitys tietolähteenä on viime vuosina kasvanut. Avunantajien ja järjestöjen vuoropuhelussa korostetaan aikaisempaa selvemmin molemminpuolista vastuuvollisuutta.¹⁵³ Järjestöjä avustavat hallitukset ovat julkisesti tilivelvollisia omille parlamenteilleen ja veronmaksajille. Tämän mahdollistamiseksi järjestöjen toiminnan seurannan ja raportoinnin tulee perustua mitattavissa oleviin tulos- ja vaikuttavuustavoitteisiin. Useilla järjestöillä on jo niin sanotut

¹⁵² *Active Learning Network for Accountability and Performance in Humanitarian Action.*

¹⁵³ *Accountability.*

strategiset viitekehykset tai tavoitteet, joiden perusteella ne raportoivat toimintansa tuloksellisuudesta.

*Katastrofiavun arviointi*¹⁵⁴

Raportti on puolueeton selvitys siitä, miten Iso-Britannia vastaa humanitaarisiin kriiseihin. Ryhmän tehtävänä oli arvioida sitä, miten Iso-Britannia voisi parhaalla mahdollisella tavalla vastata humanitaarisiin kriiseihin, sekä maan roolia kansainvälisessä humanitaarisessa järjestelmässä. Arvioinnin tuloksia selostetaan tässä yhteydessä siltä osin, kuin ne käsittelevät humanitaarisen avun tuloksellisuuskysymyksiä.

Vastuuvellisuus, oppiminen ja toiminnan läpinäkyvyys tulee asettaa kansainvälisen humanitaarisen apujärjestelmän keskiöön. Avustamisen tulee perustua avustettavien tarpeisiin eikä siihen, mitä järjestelmä on valmis tarjoamaan. Kansainvälinen järjestelmä on tästä vastuuvellinen, ja sillä on myös velvollisuus oppia parantamaan suoriutumistaan. Vastuuvellisuuden kehittämällä on läheinen yhteys vaikuttavuusarviointeihin. Uskottavuuden takia vaikutusten arvioinnissa on välttämätöntä asettaa kriiseistä kärsivät ihmiset analyysin keskiöön.

Hätäavussa ei yleensä arvioida toiminnan vaikutuksia. Joidenkin operaatioiden kohdalla on lähes mahdotonta sanoa, miten avulla autettiin ihmisiä, jos autettiin ollenkaan. Koska katastrofiavussa ihmishenkien pelastaminen on keskeisellä sijalla, vaikutusten arvioinnin tekemättä jättäminen voi joskus olla perusteltua. Avun vaikutuksia on usein myös vaikea erottaa muista katastrofin kohteena oleviin ihmisiin vaikuttavista tekijöistä. Yrityksiä arvioida avun vaikutuksia edes järjestelmätasolla vaivaavat ongelmat kyetä osoittamaan syy-yhteydet. Suurin syy arviointien tekemättä jättämiselle johtunee kuitenkin siitä, että ne edellyttävät runsaasti aikaa ja resursseja.

Apusektorin tulee lisätä ponnistelujaan vaikutusten osoittamiseksi. Parantaakseen suoriutumistaan sen tulee pystyä esittämään todisteita siitä, minkä vuoksi jokin toimii tai ei toimi. Jo tehdystä tulee oppia ja soveltaa oppimista käytäntöön. Avunantajien tulee muuttaa järjestelmiinsä sisältyviä kannustimia sellaisella tavalla, joka varmistaa vaikutusten säännönmukaisen arvioinnin.

Arvioinnin tulosten perusteella on nykyään olemassa tai kehitteillä sellaisia työkaluja, joilla voidaan voittaa vaikutusten arvioinnin haasteet. On välttämätöntä päästä eroon järjestelmästä, jossa monet järjestöt edelleen

¹⁵⁴ *Humanitarian Emergency Response Review 28 March 2011, Chaired by Lord (Paddy) Ashdown.*

arvioivat suoriutumistaan ruoan, tarvikkeiden tai rokoteannosten määrällä sen sijaan, että ne arvioisivat toimintansa vaikutuksia avun kohteena oleviin ihmisiin ja yhteisöihin.

Vaikutusten arvioiminen ja osoittaminen edellyttää toimenpiteitä avustussohjelman eri vaiheissa. Teoriassa tarvearvioinnin tulisi tuottaa sellaista pohjatietoa, jota vasten vaikutuksia voidaan myöhemmin arvioida. Tarvearvioinnin suunnittelussa ja toteutuksessa katastrofien uhrien näkemysten tulisi olla keskeisellä sijalla. Todellisuudessa tilanne on kuitenkin toisenlainen, sillä tarvearvioinneista puuttuu yleensä perustieto. Tarvearvioinneissa on enemmän kyse määrättyjen järjestöjen suorittamasta tietojen keräämisestä suunnittelua ja tuen myöntämistä varten kuin kokonaiskuvan muodostamisesta tarpeista ja niiden priorisoinnista. Organisaatioiden ja sektoreiden kesken vallitsee kilpailutilanne. Prosessi ei ole läpinäkyvä, eikä tiedon jakamista aina rohkaista, koska tämä saattaa uhata instituution itselleen suunnittelemaa roolia avustusoperaatioissa. Tarvearvioinnit tehdään myös melko usein liian myöhään, jotta ne voisivat tukea avun myöntämispäätöksiä.

Pohjatiedon puuttuminen ei ole ainoa ongelma. Ilman yhteistä strategiaa ja sovittuja määritelmiä humanitaarisen toiminnan lopputuloksista¹⁵⁵ on vaikea arvioida vaikutuksia. Tämän vuoksi johtajuus ja vahvat kumppanuudet ovat ensisijaisen tärkeitä.

Seuranta¹⁵⁶ on myös heikkoa, ja se kärsii hajanaisista ja epäsäännöllisistä toimista. Seuranta on vielä haasteellisempaa monimutkaisissa kriiseissä, joissa turvallisuus ja luoksepääsy ovat keskeisiä rajoittavia tekijöitä. Etäohjelmointia käytetään yhä enemmän, erityisesti Somalian kaltaisissa maissa.

Jälkikäteen tehtävissä evaluoinneissa arvioidaan vaikutusten sijasta yleensä toimintaa. Niihin ei riittävän usein myöskään sisällytetä osallistavaa elementtiä, jonka avulla katastrofista selvinneet voisivat vastuuttaa¹⁵⁷ operaatioissa mukana olevia järjestöjä. Tarvittavien resurssien puuttuessa ja tiukan aikataulun vuoksi useimpien evaluointien kohteena on tietty projekti tai ohjelma; järjestelmälaajuiset arvioinnit ovat vielä harvinaisia. Evaluointien laatu on jatkuvasti ollut pettymys. Kansallista kapasiteettia ei myöskään riittävästi hyödynnetä.

Humanitaarinen sektori on perinteisesti ollut haluton keräämään, systematisoimaan ja jakamaan tietoa siitä, mikä avussa toimii, mikä ei toimi ja minkä vuoksi. Tämän tyyppiselle tiedolle on myös ollut vähäistä kysyntää,

¹⁵⁵ *Outcome.*

¹⁵⁶ *Monitoring.*

¹⁵⁷ *Hold agencies to account.*

ja joskus esitettyihin kysymyksiin ei ole kyetty vastaamaan. Avustuspäätökset eivät tavallisesti perustu tietoon. Silloin kun päätös perustuu evidenssiin, on yleensä kyse tuloksia eikä vaikutuksia koskevasta tiedosta.

Ilman parempaa selvyyttä toiminnan tuloksista humanitaarisen avun tuloksellisuutta on vaikea arvioida. Tätä on tuskin yritettykään. Humanitaarisen avun tuloksellisuus voidaan parhaiten saavuttaa keskittymällä resurssien yhteiskäytöllä aikaansaataviin tuloksiin. Se, että yhteisöjen vastustuskykyä kehitetään, on usein paras keino parantaa toiminnan tuloksellisuuden edellytyksiä. On arvioitu, että jokainen ennaltaehkäisyyn panostettu euro säästää neljä euroa hätäavussa. IFRC:n vuoden 2008 vuosikertomuksen mukaan varojen käyttäminen yksinomaan hätäapuun ei ole taloudellisesti järkevää. Vuosien investoinnit voivat tuhoutua hetkessä, jos riskien vähentäminen ja ennalta ehkäiseminen on jätetty ottamatta huomioon.

3.6.6 Evaluointisynteesi

Tarkastuksen osana Valtiontalouden tarkastusvirasto julkaisi maaliskuussa 2011 evaluointisynteesin¹⁵⁸ kansainvälisestä humanitaarisesta avusta. Synteesin avulla haettiin vastausta kysymykseen, mitä tehtyjen evaluointien perusteella tiedetään humanitaarisen avun tilasta. Raportti sisältää havaintoja vuosina 2007–2010 humanitaarisesta avusta tehdyistä 35 evaluoinnista, arvioinnista ja analyttisestä raportista. Synteesi muodostaa katsauksen humanitaarisen avun viimeaikaisista arvioinneista ja analyysistä sekä tuottaa sitä kautta tietoa ajankohtaiseen politiikkakeskusteluun humanitaarisen avun tehokkuudesta ja vaikutuksista.

Evaluointihavaintojen perusteella kansainvälinen humanitaarinen järjestelmä on monimutkainen, ja se koostuu useista päällekkäisistä toiminnoista. Avun prosessointi tapahtuu kuitenkin selkeiden vaiheiden kautta. Synteesissä nämä vaiheet on jaettu kolmeen pääluokkaan, jotka ovat

- apupolitiikka ja avun suunnittelu
- avun toimeenpano
- avun tulokset ja vaikutukset.

Raportissa evaluointien perusteella tehdyt havainnot avun tuloksellisuudesta esitetään näiden vaiheiden mukaisessa järjestyksessä. Politiikka- ja suunnitteluosiossa esitetään evaluointihavainnot politiikkakoordinaatiosta ja avun strategisesta suunnittelusta. Toimeenpano-osassa käsitellään re-

¹⁵⁸ *International Humanitarian Aid 2007–2010 – An Evaluation Synthesis; International Publications of the National Audit Office of Finland.*

surssien käyttöä ja avun jakelua. Tulokset ja vaikutukset -osassa esitetään havaintoja humanitaarisen avun raportoiduista tuloksista ja siitä, miten avun pitempiaikaisista vaikutuksista on tehty selkoa.

Evaluointihavaintojen esittämisessä on käytetty OECD-DAC:n vahvistamia kehitysyhteistyön arvioinnin tuloksellisuuskriteerejä.¹⁵⁹

Politiikkakoordinaation arviointikriteerejä olivat johdonmukaisuus, relevanssi ja tarkoituksenmukaisuus. Evaluointiraporttien perusteella humanitaarisessa avussa kunnioitetaan aikaisempaa vähemmän kansainvälistä humanitaarista lakia, humanitaarisia periaatteita ja pakolaislakia. Poliittikkakoordinaatiota ja johdonmukaisuuskysymyksiä pidetään humanitaarisen avustuserätyyön onnistumisen keskeisinä menestystekijöinä. Avustuserätyyrien tarvearvioinneissa selvänä puutteenä nähdään se, että avun vastaanottajat otetaan liian vähäisesti huomioon.

Toteuttamisen arviointikriteerejä olivat tehokkuus, tuloksellisuus, oikea-aikaisuus ja koordinaatio. Evaluointien mukaan tuen ennakoitavuus on parantunut, mutta maksaminen toimeenpaneeille organisaatioille kestää edelleen liian kauan. YK-järjestöjen veloittamiin hallintokuluihin tulee myös kiinnittää huomiota. Yleisesti ottaen tukimekanismien kehittymisen arvioidaan parantaneen humanitaarisen avun oikea-aikaisuutta ja joustavuutta. Yhteisrahastojen johtamis- ja vastuuvellvollisuusprosesseissa nähdään kuitenkin edelleen huomattavia puutteita. Avunsaajien osallistumisen lisäämistä ja heihin kohdistuvan vastuuvellvollisuuden parantamista pidetään tuloksellisemman avun eränä keskeisenä edellytyksenä.

Tuloksia ja vaikutuksia arvioitiin avun kattavuuden, yhdenmukaisuuden¹⁶⁰ ja kestävyuden näkökulmista. Globaalisesti humanitaarisen avun kattavuus ja määrä ovat lisääntyneet, mutta humanitaariset tarpeet ovat kasvaneet vielä enemmän. Yhteisrahoitusmekanismit ovat nopeuttaneet humanitaarisen avun maksatusta. Lisäksi klustereiden kautta tapahtuva järjestelmätason koordinoiti on helpottanut apuaukkojen tunnistamista ja vähentänyt päällekkäistä toimintaa ja siten parantanut avun kattavuutta. Toisaalta avun kattavuutta vähentää humanitaarisen tilan jatkuva kaventuminen. Levottomuudet ja turvallisuusriskit rajoittavat avun perillemeno. Myös tässä yhteydessä kiinnitetään huomiota siihen, että avun vastaanottajat osallistuvat riittämättömästi avustuserätyyoihin. Tämä koetaan järjestelmällisenä puutteenä vastuuvellvollisuudessa avun lopullisia saajia kohtaan. Puutteet avun vastaanottajamaiden kapasiteetin vahvistamisessa nähdään avun vaikutuksia heikentävänä tekijänä sekä lyhyellä että

¹⁵⁹ Kriteerit ovat tarkoituksenmukaisuus, relevanssi, tehokkuus, oikea-aikaisuus, kattavuus, yhdenmukaisuus, johdonmukaisuus, kestävyys ja vaikuttavuus.

¹⁶⁰ Connectedness.

pidemmällä aikavälillä. Nykyiset koordinaatiomekanismit eivät huomioi kansallisia toimijoita riittävästi. Läpileikkaavia teemoja ei myöskään oteta tarpeeksi huomioon. Erityisen heikkona kohtana pidetään sitä, että naisten asema¹⁶¹ huomioidaan vaillinaisesti humanitaarisessa avussa.

Humanitaarisen avun ajankohtaisista teemoista käytävä keskustelu liittyy muun muassa tarpeeseen vahvistaa nykyistä paremmin hätäavun, toipumisen ja kehityksen välistä yhteyttä.

Synteesiraportissa käydään keskustelua myös edellytyksistä käyttää evaluointia humanitaarisen avun täsmällisenä vaikutusten arvioinnin menetelmänä. Vaikutusten arviointi on useissa yhteyksissä todettu vaikeaksi, jopa mahdottomaksi. Humanitaarisen sektorin evaluointikäytännöt ovat viime vuosina kuitenkin kehittyneet ja kehittyvät edelleen kapasiteetin vahvistumisen ja parantuvan osaamisen myötä. Tämä on tarpeellista humanitaarisen sektorin jatkuvasti kasvavien vastuuvollisuusvaatimusten takia.

Useissa evaluoinneissa on annettu suosituksia avunantajille tärkeistä kehittämisalueista humanitaarisen avun tukemisessa ja hallinnoinnissa. Suosituksissa painotetaan seuraavia kolmea aluetta:

- Ensimmäinen alue on lisätä investointeja katastrofien ehkäisyyn, varautumiseen ja katastrofiriskien vähentämiseen. Sellainen paikallisen kapasiteetin vahvistaminen, jolla suunnitellaan ja vastataan luonnononnettomuuksiin ja kriiseihin, on todettu tehokkaimmaksi keinoksi hallita lisääntyvistä katastrofiriskeistä aiheutuvia uhkia ja kustannuksia. Lisäksi korostetaan tarvetta sovittaa hätäapu, toipuminen ja kehitys yhteen samoin kuin niiden koordinointia muiden yhteisöjen vastustuskykyä lisäävien ja haavoittuvuutta vähentävien toimenpiteiden kanssa.
- Toinen keskeinen alue liittyy humanitaarisen tilan parantamiseen. Turvallisuusuhat ja muut avun perillemenoon liittyvät haasteet ovat lisänneet keskustelua keskeisten humanitaaristen periaatteiden muuttumattomuudesta. Yhtäältä avunantajia on keskeisten humanitaaristen periaatteiden noudattamisen perusteella ja ilman poliittisia intressejä tai turvallisuuteen liittyviä tavoitteita suositeltu puhumaan avun paremman perillemenon puolesta. Toisaalta avunantajia on myös suositeltu lisäämään konfliktinehkäisyyn, rauhanrakentamiseen ja suojelemaan kohdistuvia avustustoimia. Nämä ovat niitä keskeisiä humanitaarisen avun kysymyksiä, joiden kanssa avunantajat joutuvat yhä enemmän painiskelemaan nyt ja myös tulevaisuudessa.

¹⁶¹ *Gender issue.*

- Kolmas alue koskee tarvetta lisätä kansainvälisen humanitaarisen järjestelmän ammattimaisuutta ja vastuuvollisuutta. Kun avunantajat toimivat aktiivisesti sovittujen laatukriteerien, kuten hyvän humanitaarisen avunannon periaatteiden, mukaisesti ja kehittävät niitä, he kykenevät edistämään parempien ja periaatteellisempien lähestymiskulmien käyttöön ottamista humanitaarisessa avussa.

Evaluointisynteesin tuloksia esiteltiin ulkoasiainministeriön edustajille helmikuussa 2011, jonka jälkeen raportti luovutettiin ministeriön käyttöön. Raportti on lisäksi lähetetty kaikille tarkastuksen kohteena olleille suomalaisille kansalaisjärjestöille sekä paikallistarkastuksissa vierailun kohteina olleille järjestöille.

4 Tarkastusviraston kannanotot

Tarkastuksen pääkysymyksenä oli arvioida, onko Suomen humanitaarinen apu tuloksellista ja riittävästi koordinoitua muun kehitysyhteistyön kanssa. Tarkastuksen päätuloksena todettiin seuraavaa:

Suomen humanitaarisen avun hallinnointi on pääosin asianmukaisesti järjestetty. Parannettavaa on kuitenkin esimerkiksi ministeriön sisäisissä prosesseissa, avun ohjeistuksessa, avustusten käyttöä sääntelevissä sopimuksissa ja avustusten käytön seurannassa.

Kansainvälinen humanitaarinen järjestelmä on useiden haasteiden edessä ja kaipaa edelleen tehostamista. Suomen apu on integroitu osa kokonaisjärjestelmää ja voi olla tuloksellista vain, mikäli koko järjestelmä toimii tehokkaalla ja tarkoituksenmukaisella tavalla. Suomen toiminta kansainvälisen humanitaarisen avun järjestelmässä on asiantuntevaa ja aktiivista.

Avustusohjelmien välittämistä tuloksista on olemassa riittävästi tietoa. Ohjelmien vaikutusten seuranta ja arviointi ovat sen sijaan vähemmän säännönmukaisia ja kattavia. Humanitaarisen avun arviointitoiminnassa painopisteen tulee olla vaikutusten arvioinnissa, ja siinä myös avun lopullisiin saajiin tulee kiinnittää riittävästi huomiota.

Viimeaikaiset suuret humanitaariset kriisit ovat nostaneet korostetusti esiin sen, miten tähdellistä on rakentaa ja vahvistaa ennaltaehkäisyn, hätäavun ja kriiseistä toipumisen välisiä yhteyksiä. Ulkoasiainministeriössä on päätetty, että luonnononnettomuuksien riskien minimointi integroidaan osaksi Suomen kehitysyhteistyötä. Tämän päätöksen käytännön toimeenpanoon ja sen seurantaan tulee kiinnittää tarpeeksi huomiota. Konfliktien jälkeisten siirtymävaiheiden tukeminen on sen sijaan ollut vähemmän suunnitelmallista.

Humanitaarisen avun, ennaltaehkäisyn ja erilaisten kehitystoimien välisen yhteyden kaikinpuolinen lujittaminen edistää osaltaan sitä, että apu on tuloksellista ja että sillä saavutetaan kestävä kehitys. Pidemmällä aikavälillä tulee pyrkiä sellaiseen vaikutuksen kestävyYTEEN, joka poistaa avun tarpeen jatkuvan toistumisen.

Näiden tarkastuksen päätulosten tueksi tarkastusvirasto esittää seuraavat, yksityiskohtaisemmat tarkastushavainnot ja kannanotot:

Humanitaarisen avun määrä ja kohdentaminen

Humanitaarisen avun osuus varsinaisen kehitysyhteistyön määrärahasta on noin 10 prosenttia, mikä vastaa useiden Suomen vertaismaiden tasoa.

Humanitaariseen apuun on käytetty määrärahoja jatkuvasti enemmän kuin niitä on siihen budjetoitu. Vuosina 2006–2010 humanitaariseen apuun käytettiin 35,5 miljoonaa euroa eli runsaat 11 prosenttia budjetoitua enemmän. Tämä on ollut mahdollista, kun momentin muihin käyttösuunnitelmakohtiin on tehty muutoksia, mutta hyvän taloudenhoidon periaatteen mukaista ei ole se, että määrärahoja käytetään säännönmukaisesti enemmän, kuin niitä on osoitettu eduskunnan vahvistamassa käyttösuunnitelmassa.

Toiminnan luonteesta johtuva vaikeus ennakoida avun tarvetta hankaloittaa määrärahan budjetointia. Osaltaan sitä kuitenkin terävöittäisi se, että humanitaarisen avun osuus kehitysyhteistyövaroista määriteltäisiin esimerkiksi päivitettävässä humanitaarisen avun linjauksessa tai muussa ministeriön ohjausinstrumentissa. Tarkastusvirasto katsoo, että ulkoasiainministeriön tulee suunnitella ja budjetoida humanitaarisen avun määrärahat nykyistä realistisemmin.

Noin 75 prosenttia Suomen antamasta humanitaarisesta avusta kanavoidaan YK-järjestelmän kautta. Avun keskittäminen YK:n järjestöille on Suomen humanitaarisen avun periaatteiden mukaista.

Suomen avusta yli neljännes on yleisavustusta järjestöjen toimintaan ja sen kehittämiseen. Vuonna 2011 neljän yleisavustusta saavan järjestön kanssa siirryttiin useampivuotiseen sopimuskäytäntöön. Monivuotisilla sopimuksilla edistetään järjestöjen toiminnan pitkäjänteisyyttä mutta myös humanitaarisen avun yksikön avustustoiminnan suunnittelua ja budjetointia. Suurin osa Suomen avusta myönnetään maa- tai aluekohtaisesti, ja avun saaja voi itse päättää sen tarkemmasta kohdentamisesta maan tai alueen sisällä oleville avustushjelmille. Suomen humanitaarista apua voidaan tämän perusteella pitää varsin joustavana. Myös tämä käytäntö on hyvän humanitaarisen avunannon periaatteiden mukaista.

Sitomattoman avun myöntämisen eräänä edellytyksenä tulee olla mahdollisuus vaikuttaa avustettavaan järjestöön ja sen toimintaan. Nämä edellytykset näyttävät pääsääntöisesti täyttyvän Suomelta apua saavissa järjestöissä.

Avun myöntäminen ja maksaminen

Avustuspäätösten valmistelu ja niiden maksaminen on monivaiheinen prosessi, jossa ministeriön useiden yksiköiden ja edustustojen lisäksi on osallisena valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus (Palkeet).

Viime vuosina tämä prosessi on huomattavasti nopeutunut, vaikka sekä myönnetyn avun että myöntöpäätösten määrät ovat lisääntyneet. Tästä positiivisesta kehityksestä huolimatta prosessiin saattaa kuitenkin sisältyä

päällekkäisiä tai turhia työvaiheita. Toiminnan virtaviivaistaminen edellyttää, että ministeriö analysoi kriittisesti prosessia ohjaavat säännökset, määräykset ja ohjeet. Ministeriön tulee myös riittävän ennakkoluulottomasti selvittää, miltä osin manuaalisesta työstä voidaan luopua.

Apuvetoomukset perustuvat kansainvälisiin tarvearviointeihin ja analyysihin. Siksi avustuspäätösten valmistelussa tehtävän humanitaarisen yksikön oman analyysityön sisältöä ja laajuutta tulee arvioida siten, ettei tehdä moninkertaista työtä.

Ministeriö on ryhtynyt toimenpiteisiin avustuksen maksatusprosessin nopeuttamiseksi, ja sitä pyritään jatkossa edelleen nopeuttamaan. Tarkastusvirasto pitää tätä kehitystä hyvänä, koska sillä osaltaan parannetaan Suomen humanitaarisen avun tehokkuutta.

Humanitaariseen apuun tulee soveltaa valtionavustuslakia, YK:n järjestöille myönnettäviin avustuksiin tosin vain rajoitetusti. Humanitaarisen avun yksikön tulee laatia ministeriön talousohjesäännön edellyttämät ohjeet siitä, millaisia menettelytapoja valtionavustusmenojen käsittelyssä on noudatettava ja miten niiden soveltamista valvotaan. Ohjeet ovat tarpeelliset myös käytännön työn kannalta. Niillä voidaan osaltaan varmistaa avustushakemusten tasapuolinen käsittely. Ohjeet palvelisivat myös yksikön työn sujuvuutta ja noudatettujen käytäntöjen jatkuvuutta varsinkin nykyisenkaltaisissa tilanteissa, joissa henkilöstön vaihtuvuus on suuri.

Ulkoasiainministeriö myöntää humanitaarista apua ainoastaan niille suomalaisille kansalaisjärjestöille, jotka Euroopan komission humanitaarisen avun osasto ECHO on sertifioinut. Tarkastusvirasto pitää käytäntöä tarkoituksenmukaisena.

Ulkoasiainministeriön ja suomalaisten kansalaisjärjestöjen väliset sopimukset ja niihin kirjatut avustusehdot ovat olennaisilta osin valtionavustuslain määräysten mukaiset. Vastaavat sopimusehdot YK-järjestöjen kanssa ovat yleisesti ottaen jonkin verran löyhemmät. Niissä on joitakin puutteita. Uudemmissa sopimuksissa avustusehtoja on osin tarkennettu. Sopimusehdot eivät kuitenkaan ole olleet näihin avustuksiin sovellettavien valtionavustuslain säännösten vastaisia.

Avun käytön seuranta

Kaikkien suomalaisten kansalaisjärjestöjen tulisi raportoida ulkoasiainministeriölle saamansa humanitaarisen avun käytöstä euroissa. Tämä selkeyttäisi ja yhdenmukaistaisi raportointikäytäntöä ja helpottaisi avustusten käytön valvontaa. Raportoinnin tulee vastata ministeriön avustuspäätöstä. Ulkoasiainministeriön tulee valvoa, että valtionavustuksen ensisijaisina vastaanottajina suomalaiset kansalaisjärjestöt toimittavat ministeriölle

myös yhteistyökumppaniensa käyttämistä avustuksista oikeat ja riittävät tiedot. Ministeriön tulee lisäksi pyytää Kirkon Ulkomaanapua (luku 3.3.1) ja Suomen Punaista Ristiä (luku 3.3.2) täydentämään tarkastuksen kohteena olleista avustuksista ministeriölle toimittamiaan raportteja. Raportoinnin toteutumisesta tulee ilmoittaa tarkastusvirastolle 31.12.2012 mennessä.

Ulkoasiainministeriön avustukset YK-järjestöille myönnetään yleensä maa- tai aluekohtaisesti. Näiden avustusten käytöstä järjestöt laativat kaikille avunantajille samansisältöisen, järjestön käytäntöön perustuvan, vakiomuotoisen raportin. Vastatakseen tarkoitustaan raporttien talousosiosta tulisi käydä ilmi ainakin tulojen kokonaismäärä avunantajittain eriteltynä sekä toteutuneet kokonaiskulut menolajeittain. Kahden järjestön raportit olivat näiltä osin puutteellisia. Yhdessä järjestössä varainkäytön raportointi käsitti koko sen toiminnan. Käytäntö ei vastaa Suomen ja järjestön välisen sopimuksen avustusehtoja, eikä se ole muutenkaan asianmukainen.

Tarkastusvirasto esittää, että ulkoasiainministeriö tekee kansainväliselle tuenantajayhteisölle ja YK-järjestelmälle aloitteen humanitaarisen avun talousraportoinnin kehittämisestä ja yhdenmukaistamisesta edellä sanottujen suuntaviivojen mukaisesti.

Ulkoasiainministeriö maksaa myöntämänsä humanitaarisen avun euro-määräisenä. YK-järjestöille maksettu avustus muunnetaan Yhdysvaltain dollareiksi ja avustuksen käytöstä raportoidaan dollareissa. YK-järjestöjen vakiomuotoisesta raportoinnista ei yleensä ilmene yksittäisen maan maksaman avustuksen vastaanottopäivää, eikä sitä pyytämättä muutenkaan ilmoiteta. Nykykäytännön perusteella ulkoasiainministeriö ei voi varmistua siitä, että avustus on täysimääräisesti otettu järjestön kirjanpitoon.

Yhdessä tapauksessa avustuksen vastaanottoajankohtana voimassa olleen vaihtokurssin perusteella Suomen avustuksen olisi tullut olla valuuttamääräisesti selvästi YK-järjestön vastaanotetuksi ilmoittamaa summaa suurempi. Ulkoasiainministeriön tulee selvittää eron syyt ja ilmoittaa asiasta tarkastusvirastolle 31.12.2012 mennessä (luku 3.4.1).

Tarkastusvirasto pitää lisäksi tähdellisenä, että avustusehdoilla kansainvälisiltä järjestöiltä vaaditaan selvitys siitä, milloin ne ovat saaneet Suomen antaman avun sekä milloin ja millä kurssilla vaihto muuhun valuuttaan on tehty. Ennen avustusehtojen muutosta ulkoasiainministeriön tulee pyytää järjestöjä ilmoittamaan saamansa avustuksen vastaanottopäivä sekä vaihtopäivä ja -kurssi.

Somalian yhteisrahaston ensimmäisenä toimintavuotena rahaston toiminnalle asetettuja tavoitteita ei kaikilta osin saavutettu. Useille hankkeille myönnettiin jopa huomattavasti budjetoitua enemmän tukea, samankaltaisesti kun useiden prioriteettialueiden projektit jäivät kokonaan ilman tukea. Tuen epätarkoituksenmukainen kohdentuminen johtui siitä, että

rahaston ja muiden avunantajien välinen kommunikointi ja toiminnan koordinaatio olivat puutteelliset. Yhteistyötä parantamalla ongelma poistuu vastaisuudessa.

Ulkoasiainministeriön tulee harkita tarvetta esittää avunantajamaiden ja UNDP:n välistä rahaston hallinnointia koskevaa sopimusta tarkennettavaksi siten, että siitä yksiselitteisesti ilmenee, että avustusvaroista kertyvät korkotulot on käytettävä rahaston hyväksi.

Hallintokulut

Saamastaan avustuksesta YK-järjestöt veloittavat hallintokuluina selvästi suuremman osuuden kuin suomalaiset kansalaisjärjestöt. Avun laadukkaan hallinnoinnin varmistamiseksi suomalaiset järjestöt ovat esittäneet ministeriölle hallintokuluosuutensa korottamista. Ministeriön mukaan tavoitteena on nostaa suomalaisten järjestöjen hallintokuluosuus ECHOn noudattamalle tasolle, joka on yleensä alhaisempi kuin YK-järjestöjen perimä määrä. Tarkastusvirasto pitää ministeriön tavoitetta perusteltuna.

Humanitaarinen apu päättyy lopulliselle saajalleen usein monen eri toimijan välityksellä. Hallintokulujen kokonaismäärä saattaa siten muodostua huomattavasti suuremmaksi, kuin ministeriön ja avustuksen saajan välisen sopimuksen perusteella voisi päätellä. On vaikeata arvioida, miten suuri osuus humanitaarisesta avusta käytetään operatiiviseen toimintaan ja kuinka paljon avun hallinnointiin. Hallintokulujen raportoinnissa ei ole yhtenäistä käytäntöä.

Hallintokulujen käsittelyn avoimuutta ja läpinäkyvyyttä tulee lisätä. Niiden veloittamisen tulee aina perustua ministeriön ja järjestön väliseen sopimukseen. Ulkoasiainministeriön tulee selvittää avunantajayhteisön kanssa mahdollisuudet hallintokulujen nykyistä yhdenmukaisempaan ja kattavampaan raportointiin.

Suomi kansainvälisen humanitaarisen avun järjestelmässä

Ulkoasiainministeriön mahdollisuudet osallistua humanitaarisen avun politiikka- ja käytännön tason kansainväliseen vaikuttamistyöhön ovat rajalliset. Tämän vuoksi tarkoitukseen osoitetut resurssit on hyödynnettävä mahdollisimman tehokkaasti. Suomen pitää erityisesti pyrkiä vaikuttamaan niiden järjestöjen toimintaan, joille se antaa paljon apua. Riittävän suuri apuosuus näyttää samalla olevan vaikuttamisen keskeinen edellytys, mikä osaltaan puoltaa avun keskittämistä.

Humanitaarisen avun kysymysten käsittely YK-järjestöjen johtokunnissa on usein ollut puutteellista. Suomi on yhdessä eräiden muiden avunan-

tajamaiden kanssa toiminut sen puolesta, että tästä apusektorista informoitaisiin johtokuntia nykyistä enemmän. WFP:n kohdalla tässä on jo onnistuttu.

Suomen tavoitteena on myös, että hyvän humanitaarisen avunannon periaatteita noudatettaisiin tähänastista paremmin. Kun avunantajat toimivat aktiivisesti sovittujen laatukriteerien mukaisesti, ne kykenevät edistämään parempien ja periaatteellisempien lähestymiskulmien käyttöön ottamista humanitaarisessa avussa. Tarkastusvirasto pitää näitä tavoitteita tärkeinä.

Humanitaarisen avun indeksi julkaistiin ensimmäistä kertaa vuonna 2007. Indeksillä mitataan maailman 23 tärkeimmän humanitaarisen avunantajan suoriutumista. Vuoden 2011 indeksi asettaa Suomen 9. sijalle avunantajamaiden joukossa. Tämä on Suomen paras sijoitus indeksin julkaisemisen aloittamisesta lähtien. Raportti sisältää muun muassa Suomen humanitaarista apua koskevia suosituksia.

Tarkastuksen perusteella Suomen toiminta kansainvälisen humanitaarisen avun järjestelmässä on asiantuntevaa ja aktiivista. Järjestöjen ja avunantajayhteisön kuva Suomesta sekä avunantajana että humanitaarisena toimijana on pääosin positiivinen. Nykytilanteen säilyttäminen edellyttää kuitenkin, että humanitaarisen avun yksikön henkilöstöresurssit ja asiantuntijuus turvataan.

Kansalaisjärjestöjen asema suhteessa YK-järjestöihin humanitaarisen avun kokonaisjärjestelmässä

Humanitaarisessa avussa YK:lla on politiikkatasolla johtava asema, ja sen vaikuttaminen esimerkiksi klusterijärjestelmän kautta on keskeistä. Avun toimeenpanossa kansalaisjärjestöt ovat kuitenkin korvaamattomia. Ne ovat yleensä aina ensimmäisenä paikalla kriisin sattuessa. Kansalaisjärjestöt toimivat usein YK-järjestöjen alihankkijoina humanitaarisen avun jakelutehtävissä. Avunantajat näkevät kuitenkin helposti YK-järjestöt luotettavampina yhteistyökumppaneina kuin kansalaisjärjestöt. Erityisesti pienet tukijamaat pitävät yleisesti varojen kohdentamista YK-järjestelmän kautta kustannustehokkaampana kuin varojen kanavoimista useiden eri toimijoiden kautta.

Tarkastuksen perusteella YK-järjestöjen toiminnan paremmalle kustannustehokkuudelle kansalaisjärjestöihin verrattuna ei löytynyt evidenssiä. Esimerkiksi CERF-rahaston varojen myöntäminen kansalaisjärjestöille on ollut hidasta. Somalian humanitaarisen avun rahaston varojen käytössä YK-järjestöjen hankkeet toimeenpantiin kansalaisjärjestöprojekteja hitaammin.

Järjestöt seuraavat avustushjelmiensa tuloksia ja vaikutuksia toiminnan strategisen viitekehyksen avulla. Tarkastuksen perusteella ohjelmien välittömistä tuloksista on olemassa riittävästi seurantatietoa. Vaikutusten seuranta on vähemmän säännönmukaista ja kattavaa. Järjestöt ovat kuitenkin tunnistaneeet vaikutusten seurannan tärkeyden, ja seurannan kehittämiseen kiinnitetään yhä enemmän huomiota. Ohjelmakohtaiset seurantatiedot muodostavat perustan järjestön konsolidoidulle tuloksellisuusraportoinnille.

Humanitaarisen avun kasvavien vastuuvollisuusvaatimusten myötä järjestöjen oman tuloksellisuusraportoinnin merkitys avunantajien valvonnan välineenä on viime vuosina kasvanut. Tulosohjauksen menetelmien kehittymisen myötä ulkoasiainministeriön tulee edellyttää järjestöiltä tässä suhteessa entistä laadukkaampaa raportointia.

Suomen apu on integroitu osa humanitaarisen avun kokonaisjärjestelmää. Yhteisrahoitteisen avustushjelman tuloksellisuutta kokonaisuudessaan arvioitaessa yksittäisen avunantajan panoksen vaikutusta ei ole mahdollista eikä myöskään tarpeen eritellä. Humanitaarisen toiminnan luonteen vuoksi sen vaikutusten arviointi on haasteellista. Tehtyjä evaluointeja on kritisoitu voimakkaasti muun muassa niiden heikon laadun vuoksi. Evaluoinneista itsestään johtuvien syiden lisäksi väitettyyn huonoon laatuun ovat vaikuttaneet myös avustusjärjestöjen omat laiminlyönnit esimerkiksi ohjelmien pohjatietojen hankinnassa. Evaluoinnin menetelmien soveltuvuutta humanitaarisen avun vaikutusten arvioinnissa on myös asetettu kyseenalaiseksi. Alan evaluointikäytännöt ovat viime vuosina kuitenkin kehittyneet, ja ne kehittynevät edelleen kapasiteetin vahvistumisen ja parantuvan osaamisen myötä. Tarkastusviraston mukaan tämä onkin tarpeellista muun muassa humanitaarisen sektorin jatkuvasti kasvavien vastuuvollisuusvaatimusten takia.

Apuluvuista ja -määristä tiedetään jo paljon, mutta tiedot avunsaajista ovat puutteellisia. Silti monet järjestöt arvioivat edelleen suoriutumistaan esimerkiksi ruoan, tarvikkeiden tai rokoteannosten määrällä, sen sijaan että ne arvioisivat sitä, miten niiden toiminta vaikuttaa avun kohteena oleviin ihmisiin ja yhteisöihin.

Tarkastuksen perusteella humanitaarisen avun arviointi- ja evaluointitoimintaa on tarpeen edelleen kehittää ja niiden tulosten hyödyntämistä parantaa. Tulosten arvioinnin sijasta painopistettä on tarpeen siirtää toiminnan vaikutusten arviointiin. Vaikutusten arvioinnissa tulee nykyistä enemmän kiinnittää huomiota avun lopullisiin saajiin.

Järjestelmälaajuisten evaluointien suositukset ovat tärkeitä sekä kansainvälisen humanitaarisen järjestelmän että yksittäisten järjestöjen huma-

nitaarisen toiminnan kehittämiseksi. Tämän vuoksi olisi tärkeää saada aikaiseksi mekanismi, jonka avulla johtokunnat voisivat nykyistä systemaattisemmin edistää ja seurata evaluointien suositusten toimeenpanoa. Suomi voisi toimia aloitteentekijänä asiassa.

Humanitaarisen avun tila

Tarkastuksen yhteydessä tehty evaluointisynteesi antaa läpileikkaavan kuvan humanitaarisen apujärjestelmän vahvuuksista ja heikkouksista, kehittämistarpeista sekä evaluointeihin liittyvistä ongelmista. Evaluointisynteesin esiin nostamat kolme tärkeintä kehittämisaluetta ovat

- tuen lisääminen varautumiseen, katastrofien ehkäisyyn ja katastrofiriskien vähentämiseen
- humanitaarisen tilan parantaminen
- humanitaarisen järjestelmän ammattimaisuuden ja vastuuvellollisuuden kehittäminen.

Humanitaarisen apujärjestelmän kehittäminen ei ole kaikilta osin edennyt toivotulla tavalla. Parannettavaa on muun muassa avun koordinoinnissa ja järjestöjen välisessä työnjaossa, avun luoksepääsyssä sekä tukivarojen myöntämisessä tarpeiden mukaisesti. Toiminnan järjestelmätason kehittämisessä YK:n humanitaarisen avun koordinoituyksiköllä on keskeinen rooli. Yksikön aloitteesta vuoden 2011 keväällä päätettiin

- johtajuuden ja koordinaation tehostamisesta
- vastuuvellollisuuden parantamisesta
- alueellisen ja kansallisen valmiuskapasiteetin kehittämisen tukemisesta
- nykyistä johdonmukaisemmasta humanitaaristen periaatteiden puolesta puhumisesta ja tiedottamisesta.

Nämä päätökset humanitaarisen avun tehostamisesta ovat tervetulleita. Ulkoasiainministeriön tulee arvioida päätösten mahdollisia vaikutuksia Suomen apuun ja tarvittaessa ottaa ne huomioon humanitaarisen avun uusissa linjauksissa.

Viimeaikaiset suuret humanitaariset kriisit ovat nostaneet korostetusti esiin sen, että ennaltaehkäisy, hätäavun ja kriiseistä toipumisen välisen yhteyden rakentamisella ja vahvistamisella on erittäin suuri merkitys. Esimerkiksi Afrikan sarven kriisistä saadut kokemukset osoittavat, että kansallisten hallitusten ja kansainvälisen yhteisön tulisi monin tavoin kehittää nykyistä hätäapuvastettaan. Avustamisen painopistettä tulisi siirtää katastrofien ehkäisyyn sen sijaan, että jo puhjenneiden kriisien vaikutuksia lievennetään. On arvioitu, että Afrikan sarven kriisin humanitaariset

seuraukset olisivat jääneet selvästi pienemmiksi, jos olisi tehty laaja-alaisempia rakenteellisia uudistuksia yhteisöjen haavoittuvuuden vähentämiseksi.

Myös humanitaaristen avustusvarojen järkevä käyttö edellyttää, että kriisien ennaltaehkäisyyn ja niistä toipumiseen kiinnitetään riittävästi huomiota. On arvioitu, että jokainen ennaltaehkäisyyn panostettu euro säästäisi neljä euroa hätäavussa.

Monet järjestöt ovat humanitaarisessa työssään sitoutuneet ennalta ehkäisevään työhön ja jälleenrakentamiseen, ja niillä on myös tehtävien edellyttämät valmiudet ja työkalut käytössään. Viime vuosina hätäapuve-toimuksissa on alettu tarjota avunantajille mahdollisuuksia siirtää tukivarat asteittain hätäavusta yhteisön toipumista edistäviin toimenpiteisiin. Vetoimuksiin vastaaminen edellyttää avunantajilta riittävän joustavia mekanismeja sekä humanitaarisen avun ja muiden kehitysyhteistyön toimijoiden saumatonta yhteistyötä.

Ulkoasiainministeriössä on päätetty, että luonnononnettomuuksien riskien minimointi integroidaan Suomen kehitysyhteistyöhön. Suomen vertaismaiden kokemukset osoittavat, että tässä ei ole onnistuttu toivotulla tavalla, vaikka tavoite on kirjattu selkeästi politiikka-asiakirjoihin ja konkreettisiin hankeohjeistuksiin. Tämän vuoksi ministeriön tulee kiinnittää erityistä huomiota päätöksen käytännön toimeenpanoon ja sen seurantaan.

Myös tarkastusviraston mukaan humanitaarisen avun, ennaltaehkäisyn ja erilaisten kehitystoimien välisen yhteyden kaikinpuolinen lujittaminen on eräs tärkeä keino parantaa avun tuloksellisuutta ja saavuttaa kestävä kehitystä.

Lähteet

1. Lait ja asetukset

Laki valtion talousarviosta (423/1988).

Valtionavustuslaki (688/2001).

2. Muut kirjalliset lähteet

DAC Peer Review of Finland. OECD 2007.

ELT. Review of the Alliance Post Election Violence Emergency Response in Kenya, May 2009.

Evaluating natural Disasters, Climate Change and Poverty. Evaluation report 2009:8. Ministry for Foreign Affairs of Finland.

Evaluation of Finnish Humanitarian Assistance 1996–2004. Evaluation report 10.4.2005. Ministry for Foreign Affairs of Finland.

Food Assistance to People Affected by Drought and 2008 post-Election Violence in Kenya (Project 10374.0).

Food Assistance to People Affected by Drought and 2008 post-Election Violence in Kenya (Project 10745.0).

Health Action in Crises, WHO 2009.

Hufvudstadsbladet 11.11.2011 ja 31.1.2012.

Humanitaarisen avun linjaus. Ulkoasiainministeriö 2007.

Humanitarian Emergency Response Review 28 March 2011.

Hyogo Framework for Action 2005–2015. Building Resilience of Nations and Communities to Disasters.

International Humanitarian Aid 2007–2010 – An Evaluation Synthesis, International Publications of the National Audit Office of Finland 2011.

Jatkumo Suomen kehityspoliitikassa. Ulkoasiainministeriö 2009.

Joint Assessment Mission Kenya WFP/UNHCR/GoK/Donors. September 2010.

Kehityspoliittinen ohjelma, Valtioneuvoston periaatepäätös 2007.

Kehitysyhteistyön tila toiminnan tarkastus. Ulkoasiainministeriö 2010.

Multi-Partner Trust Fund Office Gateway Funding Status CHF 28.11.2011.

OCHA's Management Response Plan (MRP) to the Five-Year Evaluation of the CERF.

Save the Children and Oxfam. A Dangerous Delay. The cost of late response to early warnings in the 2011 drought in the Horn of Africa 18 January 2012.

Somalian yhteisrahaston toimintaa sääntelevät MDTF-toimiston ja osallistuvien järjestöjen välinen puitesopimus sekä toimiston ja avunantajien välinen sopimus hallinnollisista järjestelyistä.

Summary Evaluation Report of Kenya Emergency Operation 10374.0 and Country Programme 10264.0 (2004–2008).

Summary Evaluation Report of the Impact of WFP School Feeding Programmes in Kenya (1999–2008).

Suomen kokonaisvaltainen kriisinhallintastrategia. Ulkoasianministeriön julkaisuja 15/2009.

The Humanitarian Response. Indeksit 2007–2011.

The Pakistan Emergency Response – Save the Children's Experience, August 2009.

Ulkoasiainministeriön kehityspoliittisen osaston keskustelumuistiot 16.12.2010 ja 8.3.2011.

Ulkoasiainministeriön kokousmuistio HEL7309-48, 19.7.2010, GHD.

Ulkoasiainministeriön taloussääntö, normit 12/2009 ja 2/2011.

WHO. Interim Financial Report 2008.

2009 Consolidated Emergency Report, UNICEF occupied Palestinian territory (oPt) March 2010.

3. Sähköiset lähteet

DFID Multilateral Aid Review 2011, MAR. www.dfid.gov.uk/barmar

Fidan verkkosivut.

OCHA Financial Tracking Service, FTS.

OTTO – ulkoasiainhallinnon omaverkko 16.9.2011.

UNICEF Suomi -verkkosivut.

4. Haastattelut ja vierailut

Suomi:

Ulkoasiainministeriö 27.5.2010, 1.6.2010, 2.9.2010, 8.9.2010 ja 20.10.2010.

Kirkon Ulkomaanapu 9.11.2010.

Pelastakaa Lapset ry. 11.11.2010.

Suomen Punainen Risti 11.11.2010.

Fida International 18.11.2010.

Kenia:

Dadaabin pakolaisleiri 24.1.2011.

Suomen Kenian-suurlähetystö 25.1.2011.

Avunantajatapaaminen Alankomaiden Kenian-suurlähetystössä 25.1.2011.

YK:n humanitaarisen avun koordinoituyksikkö (OCHA) 25.1.2011.

Suomen Punaisen Ristin vesi- ja sanitaatiohanke Etelä-Kituissa 26.1.–27.1.2011.

Punaisen Ristin ja Punaisen Puolikuun yhdistysten kansainvälinen liitto (IFRC) 27.1.2011.

YK:n pakolaisjärjestö (UNHCR) 27.1.2011.

Maailman ruokaohjelma (WFP) 28.1.2011.

Maailman kehitysohjelma (UNDP) Somalia 28.1.2011.

Geneve:

Suomen pysyvä edustusto 30.3.2011.

OCHA 30.3.2011.

Punaisen Ristin kansainvälinen komitea (ICRC) 30.3.2011.

UNHCR 31.3.2011.

Sihteeristö kansainväliselle strategialle konfliktiriskien alentamiseksi (ISDR) 31.3.2011.

Maailman terveysjärjestö (WHO) 31.3.2011.

Avunantajatapaaminen Suomen pysyvässä edustustossa 31.3.2011.

Liitteet

Liite 1. Kenian paikallistarkastuksen havaintoja

Paikallistarkastus Keniaan tehtiin 24.1.–28.1.2011. Kohteina olivat

- Dadaabin pakolaisleiri
- Suomen Kenian-suurlähetystö
- Avunantajatapaaminen Alankomaiden suurlähetystössä
- OCHA Kenya
- Suomen Punaisen Ristin vesi- ja sanitaatiohanke Etelä-Kituissa
- Punaisen Ristin ja Punaisen Puolikuun yhdistysten kansainvälinen liitto (IFRC)
- UNHCR
- WFP
- UNDP Somalia.

Haastattelut tehtiin kohteille ennalta toimitettujen kysymysten pohjalta. Suomen Kenian-suurlähetystö vastasi kysymyksiin kirjallisesti. Seuraavassa esitetään tiivistetysti paikallistarkastuksen havainnot. Humanitaarisen avun reformia ja muita temaattisia kysymyksiä on käsitelty kertomuksen luvussa 3.6.

Dadaabin pakolaisleiri

Vierailun aikana keskusteltiin leirin toiminnasta ja sen tilanteesta UNHCR:n ja eräiden muiden leirillä toimivien avustusjärjestöjen edustajien kanssa. Leirillä työskenteli vuoden 2011 tammikuussa yhteensä 1 828 kansainvälisten ja kansallisten järjestöjen palveluksessa olevaa henkilöä. Erilaisissa tehtävissä työskenteli myös 2 924 pakolaista.

Dadaabin pakolaisleiri on pitkäkestoisin ja suurin maailman pitkittyneistä humanitaarisista kriiseistä. Vuoden 2011 tammikuun puolivälissä Dadaabin kolmella leirillä¹⁶² oli yhteensä 308 874 asukasta, joista valtaosa oli somaleja. Leiri perustettiin yli 20 vuotta sitten, ja sen nykyinen asukasluku ylittää leirille suunnitellun kapasiteetin yli kolminkertaisesti.

¹⁶² Hagadera Camp, Dagahaley Camp ja IFO Camp.

Leirin talous ja toiminta

Leirin menot budjetoidaan kahdella tavalla: laatimalla kokonaistarpeisiin perustuva täysimääräinen budjetti sekä tätä realistisempi, priorisoitu budjetti. Vuoden 2010 kattava rahoitustarve oli 101 miljoonaa Yhdysvaltain dollaria ja priorisoitu budjetti 55 miljoonaa dollaria. Vuoden 2011 täysimääräinen budjetti oli 158 miljoonaa dollaria. Pakolaisten määrän ollessa vuoden 2011 lopussa noin 382 000 henkilöä tarkoittaa tämä, että hyvästasoinen Dadaabin leiri maksaa pakolaista kohden noin 1,13 dollaria päivässä. Rahallisesti suurimpia menoeriä ovat terveys, ruoka, koulutus, asuminen ja muu infrastruktuuri sekä suojelu ja oikeudellinen avustaminen.

Käynnin aikana tutustuttiin leirin vastaanottokeskukseen, vesihuoltoon ja asukkaiden harjoittamaan elinkeinotoimintaan.

Pakolaisten henkilötiedot rekisteröidään sähköiseen tietokantaan. Samassa yhteydessä heille jaetaan ruokakortit. Rekisteritietojen perusteella pakolaisille jaetaan myöhemmin henkilöllisyystodistukset. Vastaanottokeskuksessa annetaan myös ensiapua ja rokotuksia. Vakavasti sairaat toimitetaan sairaalahoitoon.

Kenia on allekirjoittanut ja hyväksynyt kansainväliset pakolaisten suojelusäännöt ja -sopimukset. Toistaiseksi maalla ei ole kuitenkaan virallista pakolaispolitiikkaa. Leirin toimintaa sääntelevät kansainväliset standardit. Useilla sektoreilla toiminta ei vastannut niitä. Puutteita oli esimerkiksi sanitaatio-olosuhteissa, jätehuollossa, asumisessa, koulunkäynnissä ja turvallisuustilanteessa.

Asukkaat ovat perustaneet vihannestarhoja ja kioskeja, joista he myyvät tuotteitaan sekä muille leiriläisille että leirin ulkopuolisille paikallisille asukkaille. Vastaavasti paikalliset asukkaat myyvät leiriläisille tuotteitaan. Leiriläisten ja vakinaisen väestön välille on syntynyt taloudellinen riippuvuussuhde. Tämän epävirallisen talouden arvoksi on arvioitu useita miljoonia dollareita.

Leirin laajennushanke ja tulevaisuuden näkymät

Paikallistarkastuksen ajankohtana IFO-leirin laajennusosa oli valmis vastaanottamaan 80 000 pakolaista. Avustusjärjestöt olivat panostaneet yli 10 miljoonaa Yhdysvaltain dollaria uuden leirialueen infrastruktuuriin, kuten kouluihin, toimistorakennuksiin, pakolaisten asuinrakennuksiin, saniteettitiloihin, vesipisteisiin ja sairaalaan. Pakolaisten sijoittamista uudelle alueelle ei ollut kuitenkaan aloitettu Kenian viranomaisten ja UNHCR:n välisten erimielisyyksien takia. Tämän seurauksena kaikki rakennustyöt uudella alueella oli keskeytetty, ja osa avustusjärjestöistä oli poistunut pai-

kalta. Neuvottelut uuden leirin avaamisesta olivat poikki. Samanaikaisesti tuhannet pakolaiset asuivat nykyisten ylikuormitettujen leirien laitamilla humanitaarisestikin huonoissa olosuhteissa.

Pakolaisleiri on lähtökohtaisesti väliaikainen ratkaisu. Dadaabissa mitään muutosta nykytilanteeseen ei ole näköpiirissä niin kauan, kuin Somaliin kriisi jatkuu. Myös muita pysyviä ratkaisuja on vähän. Vapaaehtoista palaamista kotimaahan, uudelleen asettautumista ja kansallista integraatiota on tapahtunut jonkin verran. Suunnitelmaa leirin lakkauttamisesta ei ole olemassa.

Suomen Kenian-suurlähetystö

Humanitaarisen avun toimintaympäristö ja avustamisen edellytykset

Keniassa humanitaarisen avun tarve riippuu pitkälti sääoloista ja niiden vaihteluista. Välillä on äärimmäisen kuivaa, ja välillä kärsitään rankkasateiden aiheuttamista tulvista. Maan ruokaturvaa heikentävät viljan huonot varastointiolosuhteet, joiden seurauksena vilja pilaantuu. Lisäksi esiintyy viljakeinottelua.

Maa kärsii edelleen vuoden 2007 vaaleja seuranneista väkivaltaisuuksista, ja siksi 50 000 ihmistä elää sisäisinä pakolaisina. Väkivaltaan syyllistyneitä ei ole vielä saatu oikeuden eteen. Kansainvälinen rikostuomioistuim (ICC) ja Kenian hallitus ovat olleet erimielisiä siitä, millä foorumilla asiaa tulisi käsitellä.

Afrikan sarven akuutin kriisin¹⁶³ vaikutukset näkyvät laajasti myös Keniassa esimerkiksi pakolaisleireinä. Rajanylityksiä Somaliasta oli loppukesästä 2011 enimmillään 1 300 päivässä. Samalla myös Kenian oma väestö kärsii kuivuuden aiheuttamasta aliravitsemuksesta, etenkin maan pohjoisosissa.

Nairobissa humanitaarisen avun toimijoiden kesken vallitsee aktiivinen yhteistyö. Esimerkiksi OCHA järjestää säännöllisesti avun koordinoitkokouksia, ja niiden agendalla ovat aina muun muassa avustustoimien turvallisuus ja eri sektoreiden tilanteet.

Somalian humanitaarisen avun tarpeeseen vaikuttaa maassa jo pitkään jatkuneen konfliktitilanteen lisäksi Afrikan sarvea koetellut poikkeuksellisen vaikea kuivuus. Joulukuussa 2010 järjestetyn Somalian yhteisvetoomuksen julkistamistilaisuuden monissa puheenvuoroissa painotettiin Somalian olevan historian pahin humanitaarinen kriisi, jota ei voida ratkaista

¹⁶³ Afrikan sarveen lukeutuviissa maissa Djiboutissa, Etiopiassa, Keniassa ja Somaliassa ruokapulasta kärsii yhteensä 13 miljoonaa ihmistä.

pelkästään humanitaarisella avulla, vaan tarvitaan pikaisia poliittisia päätöksiä ja pikaisia toimia. YK julisti virallisesti nälänhädän osaan Somaliaa heinäkuun lopussa 2011. Unicefin pääjohtajan mukaan¹⁶⁴ maassa on noin 4 miljoona ihmistä ruoka-avun tarpeessa mutta vain puolet avun piirissä. Ainakin 450 000 lasta on aliravittuja ja heistä vajaa puolet akuutisti. Itäisen Afrikan tilanne pahenee edelleen ja tulee olemaan akuutti pitkään vuoden 2012 puolelle, vaikka kaivatut sateet ovatkin alkaneet. Somaliassa 200 000 lapsen aliravitsemustilanne on niin vakava, että heitä uhkaa nälkäkuolema päivien tai viikkojen sisällä.

Kansainväliset avustusjärjestöt Save the Children ja Oxfam julkaisivat 18.1.2012 yhteisen raportin¹⁶⁵ kokemuksistaan Afrikan sarven kriisistä. Raportin mukaan kriisi on lajissaan tämän vuosikymmenen pahin. Yli 13 miljoonaa ihmistä kärsii siitä edelleen, ja satojatuhansia uhkaa nälkäkuolema. Vuoden 2010 marraskuun ja vuoden 2011 elokuun välisenä aikana 50 000–100 000 ihmisen arvioidaan menehtyneen. Raportissa avunantajia ja avustusjärjestöjä arvostellaan laajamittaisten avustustoimien käynnistämisestä vasta heinäkuussa 2011, vaikka aputarpeita ilmeni jo elokuussa 2010. Raportin mukaan kriisistä saadut kokemukset osoittavat, että kansallisten hallitusten ja kansainvälisen yhteisön tulee monin tavoin kehittää nykyistä hätäapuvastejärjestelmää. Raportin laatineet järjestöt ehdottavat muun muassa, että avustamisen painopistettä siirretään katastrofien ehkäisyyn sen sijaan, että jo puhjenneita kriisejä lievennetään.

Somaliaan tarkoitettuja avustuskuljetuksia ovat viime vuosina häirinneet sen rannikon edustalla operoivat merirosvot. Osana EU:n Atalanta-operaatiota Suomi lähetti alkuvuodesta 2011 miinalaiva Pohjanmaan muutamaksi kuukaudeksi alueelle suojaamaan muun muassa WFP:n elintarviketoimituksia. YK:n Somalian humanitaarisen avun koordinaattorin mukaan WFP ei selviäisi Mogadishun ruokaturvan järjestämisestä ilman sotalausten suojatoimia. Tässä mielessä myös miinalaiva Pohjanmaan panos oli tervetullut.

WFP:n ruokatoimituksien ongelmat Somaliassa¹⁶⁶ ovat antaneet lisäpontta järjestössä käytävään keskusteluun riskien hallinnasta. Erityisesti avunantajat ovat kokeneet ongelmaksi yhtäältä tiedon ja toiminnan läpinäkyvyyden puutteen ja toisaalta sen, että riskejä analysoidaan ja käsitellään järjestössä hajautetusti. Riskien nykyistä parempaan hallintaan py-

¹⁶⁴ Unicefin pääjohtajan Suomen vierailun yhteydessä Hufvudstadsbladetille antama, 11.11.2011 julkaistu haastattelu.

¹⁶⁵ *A Dangerous Delay. The cost of late response to early warnings in the 2011 drought in the Horn of Africa*, 18 January 2012.

¹⁶⁶ Ulkoasiainministeriön kehityspoliittisen osaston keskustelumuistio 8.3.2011.

ritään nyt muun muassa ottamalla käyttöön riskirekisteri. WFP aikoo myös parantaa tiedottamista johtokunnalle työnsä riskeistä. Järjestö tulee vastaisuudessa laatimaan neljännesvuosittain riskiraportteja erityisesti niin sanotuista korkean riskin maista.

Norjalaisen pakolaisneuvoston¹⁶⁷ Somalian ja Kenian maajohtajan mukaan WFP on Somaliassa liian hanakasti siirtänyt vastuuta ulkopuolisille toimijoille, eikä se ole riittävän tarkkaan selvittänyt logistiikkaketjunsä kaikkien osien taustoja. Väärien kumppanivalintojen vuoksi järjestön työn laatu ja uskottavuus ovat kärsineet. Riskinä WFP:n rahana antamisessa avustuksissa¹⁶⁸ on se, että varat voivat helposti joutua väärin käsiin.

Suurlähetystön mukaan Somaliassa humanitaarista apua toimeenpannaan hyvin vaikeissa olosuhteissa. Maassa toimiminen on erittäin haasteellista korruption, rikollisuuden ja turvattomuuden vuoksi. Avun jakelu ja seuranta ovat avainasemassa. Riskinä on se, että osa avusta ei mene perille tai että toimitusten varmistamiseksi joudutaan maksamaan suojelurahaa. Tällaisessa tilanteessa puolueettoman ja itsenäisen humanitaarisen avun antaminen osoittaa arvonsa.

Humanitaarinen apu osana suurlähetystön toimintaa

Suomi myöntää Kenialle kehitysapua vuosina 2010–2015 yhteensä 150 miljoonaa euroa, josta humanitaarista avun osuus on noin 18 miljoonaa euroa.

Lähetystön humanitaarisen toiminnan tavoitteena on olla aktiivinen osa kansainvälistä apuyhteisöä. Edustuston resurssit humanitaarisen avun seurantaan ja raportointiin ovat rajalliset, kun ottaa huomioon alueen humanitaarisen avun volyymin ja sen, että edustustossa ainoastaan yksi henkilö seuraa humanitaarisia asioita sivutoimisesti. Edustuston humanitaarisen avun tulostavoitteet, seuranta ja raportointi ulkoasiainministeriöön ilmevät edustuston tulokortista.

Keniaassa suurlähetystö seuraa erityisesti OCHAN, UNHCR:n, WFP:n ja WHO:n toimintaa. Näiden järjestöjen avunantajatilaisuuksiin edustusto pyrkii aina osallistumaan.

Somaliassa suurlähetystö seuraa erityisesti OCHA Somalian, UNDP Somalian, UNICEFin ja UNHCR:n ja WFP:n toimintaa. Somalian pakolaistilanteesta ja UNHCR:n toiminnasta raportoidaan ministeriöön säännöllisesti.

¹⁶⁷ *Norwegian Refugee Council. Lähde: Ulkoasiainministeriön kehityspoliittisen osaston kokousmuistio 16.12.2010.*

¹⁶⁸ *Cash for Food.*

Ministeriön humanitaarisen avun yksikön mukaan sen ja Kenian-suurlähetystön välinen yhteistyö on hyvää ja säännöllistä. Yksikkö pitää tärkeänä, että edustusto pääsisi mukaan äskettäin perustetun Somalian yhteisrahaston ohjausryhmään. Suomi on rahaston tärkeimpien avunantajamaiden joukossa.

YK:n humanitaarisen avun koordinointiyksikkö, OCHA Kenya

OCHA on tukenut humanitaarisen avun koordinointia Keniassa 2000-luvun alusta lähtien. Järjestön Kenian tiimissä 24 henkilöä vastaavat humanitaarisen avun laaja-alaisiin tarpeisiin ja haasteisiin. Nairobipääkonttorin lisäksi järjestöllä on kenttätoimistot Eldoretin ja Nakurun kaupungeissa. OCHAN keskeisiä tehtäväalueita Keniassa ovat

- humanitaarinen koordinaatio
- humanitaarinen tuki
- humanitaarinen politiikka, puolesta puhuminen ja tietohallinto
- katastrofien ennaltaehkäisy.

Kenian vuoden 2011 hätäapusuunnitelma laadittiin ensimmäistä kertaa kolmivuotisena, mikä on poikkeuksellisen pitkä aika humanitaarisessa avussa. Keniassa tämä on mahdollista ja perusteltua, koska maan tarpeet näyttävät toistuvan vuodesta toiseen.

Kenian yhteisvetoomuksen¹⁶⁹ varsinainen budjetti vuodeksi 2011 oli 525 miljoonaa Yhdysvaltain dollaria ja täydennetty budjetti 741 miljoonaa dollaria. Tästä oli 15.11.2011 mennessä toteutunut 502 miljoonaa eli noin 68 prosenttia. Vetoomus sisältää 111 projektia kahdessa eri prioriteettiluokassa. Korkean prioriteetin hankkeiden osuus kokonaisvetoomuksesta on 720 miljoonaa ja saaduista varoista 489 miljoonaa dollaria. Kokonaan ilman varoja oli jäänyt 31 prioriteettihanketta, kun taas kuusi hanketta oli saanut budjetoitua enemmän varoja. Parhaiten tukea saaneita sektoreita olivat ruoka-apu (87 % budjetoidusta) ja koordinointi (64 %). Vähiten tukea olivat saaneet suojele- (10 %), koulutus- (16 %) ja terveyssektorit (17 %).

Keskitetystä hätäapurahastosta Kenia sai 20 miljoonaa Yhdysvaltain dollaria vuonna 2010 ja 22,7 miljoonaa dollaria vuonna 2011. Kenia oli 15.11.2011 saanut rahastosta yhteensä noin 127 miljoonaa dollaria, mikä on 5,6 prosenttia rahaston myöntämien avustusten kokonaismäärästä.

¹⁶⁹ FTS Financial Tracking Service. Consolidated Appeal: Kenya Emergency Humanitarian Response Plan 2010. List of Appeal Projects with Funding Status of each as of 15-November-2011.

Etelä-Kituin vesi- ja sanitaatiohanke

Hanke on esimerkki jatkumoperiaatteen toteuttamisesta. Hankkeen avulla kyläyhteisön vastustuskykyä ja valmiuksia kohdata luonnonkatastrofeja parannetaan ja vähennetään riippuvuutta humanitaarisesta avusta.

Kenia on viime vuosina kärsinyt vuoroin pahasta kuivuudesta ja vuoroin tuhoisista tulvista. Kuivuuden sattuessa vesi loppuu monin paikoin kokonaan, sadot jäävät pieniksi ja karjaa kuolee. Kituin alue on kärsinyt kuivuudesta jo vuodesta 1998 lähtien. Alueelle toimitettiin hätäapua viimeksi vuoden 2006 kuivuuskriisin vuoksi. Tällöin Euroopan unioni vei alueelle ruoka- ja vesiapua. Myös Suomen Punainen Risti tuki operaatiota.

Suomen Punainen Risti on tukenut alueen vesi- ja sanitaatio-ohjelmaa vuodesta 2007 lähtien. Ohjelman toinen vaihe käynnistyi 2010. Hankkeen kokonaisbudjetti vuosiksi 2010–2012 on 20 miljoonaa Kenian shillinkiä eli noin 200 000 euroa. Tästä ulkoasiainministeriön kansalaisjärjestöyksikön avustus kattaa 170 000 euroa ja SPR:n omaksi osuudeksi jää 30 000 euroa. Paikallisena yhteistyökumppanina on Kenian Punainen Risti, KRC, jonka toimintakapasiteettia hankkeen avulla myös vahvistetaan.

Hankkeen tavoitteena on saada Kituin vesihuolto kestävälle pohjalle, jottei alue jäisi hätäavun varaan aina, kun kuiva kausi pitkittyy. Arvioiden mukaan puhtaasta vedestä hyötyy noin 14 000 ihmistä. Hankkeen avulla myös parannetaan asukkaiden sanitaatio-olosuhteita ja annetaan hygieniakoulutusta. Punaisen Ristin standardoidun, yhteisöperustaisen terveys- ja ensiapuohjelmamateriaalin avulla koulutetaan vapaaehtoisia työskentelemään terveysohjelmissa omissa yhteisöissään. He jakavat tietoa myös hivistä ja malarian ehkäisystä. Hiv-tartuntoja on Kituin alueella yli kaksinkertainen määrä Kenian keskiarvoon verrattuna. Malariaan kuolee vuosittain kymmeniä ihmisiä.

Vierailun aikana tutustuttiin kyläyhteisöjen ylläpitämiin vedenjakelujärjestelmiin ja terveysohjelman opetuskäytäntöihin. Toiminta vaikutti kaikin puolin asianmukaiselta.

Hankkeen suunnittelu, toimeenpano ja seuranta perustuvat loogiseen viitekehukseen¹⁷⁰, jonka avulla hankkeelle asetettujen päämäärien ja tavoitteiden toteutumista seurataan määrällisillä ja laadullisilla indikaattoreilla.

KRC vaikutti tehokkaalta ja aikaansaavalta yhteistyökumppanilta. Sen 70 000 vapaaehtoista muodostavat toiminnan selkärangan. Kriisin sattuessa järjestö pystyy auttamaan välittömästi 180 000:ta ihmistä toimittamalla ruoka-apua, hätämajoitusta, vedenpuhdistustabletteja ja tarvittaessa kentäsairaalan.

¹⁷⁰ *Logical Framework.*

Yhdistyksen toimintaa on viime vuosina tehostettu määrätietoisesti. Samalla on tulokannan tervehdyttämiseksi haettu uusia ratkaisuja. Poikkeuksena muihin Punaisen Ristin kansallisiin yhdistyksiin KRC kattaa osan toimintakuluista sijoitustoimintansa tuotoilla, sillä ne menevät lyhentämättömänä avustustyöhön. Järjestöllä on myös suurempi päätäntävalta ohjata varoja tarvelähtöisesti, kun se ei ole täysin riippuvainen avunantajien tai maan hallituksen vaatimuksista suunnata varoja tietyille sektoreille tai alueille.

Punaisen Ristin ja Punaisen Puolikuun kansainvälinen liitto, IFRC Kenya

Kansallisten yhdistysten keskusjärjestönä toimii Punaisen Ristin ja Punaisen Puolikuun kansainvälinen liitto (IFRC). Se on maailman suurin humanitaarinen organisaatio, ja siihen kuuluu 186 kansallista yhdistystä. Liitto johtaa järjestön avustustoimintaa rauhanajan katastrofeissa. Se johtaa myös järjestön kehitysyhteistyötä sekä tukee uusia ja heikoimpia kansallisia yhdistyksiä.

IFRC-vierailun aikana haastateltiin järjestön itäisen Afrikan alueedustajaa. Keskustelun aiheina olivat muun muassa humanitaarisen avun tila, Suomi avunantajana sekä ulkoasiainministeriön Suomen Punaisen Ristin kautta tukema hanke Kenian tulvat.

Kenian Punaisen Ristin vetoomuksista saadaan yleensä katetuiksi vain pieni osa. KRC:n taktiikkana on tehdä erittäin laajoja vetoomuksia, joita ei ilmeisesti ole ajateltukaan saada kokonaan katetuiksi, eikä järjestöllä liene siihen kapasiteettiakaan. IFRC:n mukaan menettely voi vaarantaa vetoomusten uskottavuuden. Raportoinnin perusteella voi myös syntyä kuva epäonnistuneesta hankkeesta.

Ulkoasiainministeriö myönsi 20.3.2010 tekemällään päätöksellä Suomen Punaiselle Ristille 1 000 000 euroa Kenian kuivuudesta kärsivien uhrien auttamiseksi. SPR:n hakemus tehtiin joulukuussa 2009. Hakemuksen jättämisen ja UM:n avustuspäätöksen välisenä aikana tilanne Keniassa oli muuttunut totaalisesti. Kuivuus-vetoomukseen ei enää voitu ottaa varoja vastaan. Sen sijaa Kenia kärsi tulvista. Sen myötä liitto julkaisi Kenian tulvat -vetoomuksen 14.5.2010. SPR esitti 16.6.2010 ministeriölle myönnettyjen varojen uudelleen kohdentamista tulvavetoomukseen. Ulkoasiainministeriö ilmoitti varsin nopeasti eli 18.6.2010 hyväksyvänsä SPR:n esityksen. Saamastaan avustuksesta SPR siirsi IFRC:lle 227 000 euroa raha-apuna. Loput avustuksesta käytettiin materiaalihankintoihin. Kenian tulvat -vetoomuksen budjetti oli 8 757 898 Sveitsin frangia. Siitä oli 3.1.2011 mennessä toteutunut vain 16 prosenttia eli 1 372 282 CHF. Hanke osoittaa, miten nopeasti luonnonolosuhteet ja samalla avustamisen

tarve ja peruste voivat Keniassa muuttua. Avustusjärjestöt ja ulkoasiainministeriö tuen myöntäjänä reagoivat muuttuneeseen tilanteeseen nopeasti ja joustavasti.

YK:n pakolaisjärjestö, UNHCR Kenya

Kenian yhteiskunnalliseen tilanteeseen vaikuttaa edelleen vuoden 2007 vaalien jälkeinen väkivalta, eikä siihen syyllystyneitä ole vielä onnistuttu saamaan oikeuden eteen. Levottomuuksista aiheutunut maan sisäinen pakolaisuus on suuri ongelma. Kenia sai vuonna 2010 uuden perustuslain. Sen edellyttämien reformien läpivieminen tulee olemaan vaikea tehtävä. Uudistusten kohteina ovat muun muassa oikeuslaitos, poliisi sekä maankäyttö ja -hallinta. Köyhyydestä sekä sosiaalisesta ja taloudellisesta epäoikeudenmukaisuudesta johtuva rikollisuus Keniassa on viime vuosina kasvanut räjähdysmäisesti. Tämä ja maan poliittiseen kehitykseen liittyvät riskit tekevät vakauden ennustettavuuden maassa vaikeaksi ja epävarmaksi. Tässä toimintaympäristössä humanitaariset kysymykset jäävät usein toissijaiseen asemaan.

UNHCR:n toimintaympäristö Keniassa on haasteellinen. Vuoden 2007 jälkeen maahan on vuosittain tullut 50 000 uutta pakolaista. Vuoden 2011 joulukuussa ulkoisia pakolaisia arvioidaan olevan runsaat 500 000. Lisäksi sisäisiä pakolaisia on yli 300 000 ja valtiottomia 100 000. Näistä vajaan 700 000:n lasketaan olevan UNHCR:n avustustoimien piirissä.

Pysyviä ratkaisuja pakolaistilanteeseen ei ole näköpiirissä. Pakolaisten integroiminen yhteiskuntaan on pysähdyksissä, ja paluumuutto on vähäistä.

Koillinen Kenia, jossa Dadaabin pakolaisleiri sijaitsee, on keskushallinnon näkökulmasta marginaalinen provinssi, jonka kehityspotentiaali on vähäinen. Pakolaistilanne muodostaa kuitenkin merkittävän turvallisuusuhan. Hallitus näkeekin pakolaistilanteen lähinnä turvallisuusongelmana eikä niinkään humanitaarisena kysymyksenä. Tämän seurauksena pakolaisia on esimerkiksi käännytetty rajalla. Kenia ei ole panostanut taloudellisesti Dadaabiin.

UNHCR:n tärkeimmät tehtäväalueet pakolaisten auttamisessa ovat

- suotuisan suojelu ympäristön aikaansaaminen
- oikeudenmukaisten suojeluprosessien luominen
- perustarpeiden tyydyttäminen ja peruspalveluiden aikaansaaminen
- kestävien ratkaisujen aikaansaaminen.

Ravinto- ja terveystilannetta leireillä pidettiin suhteellisen hyvänä. Sen sijaan koulutussektorilla nähtiin ongelmia. Ne liittyvät muun muassa oppilasmääriin, opiskelumotivaatioon ja opetuksen laatuun.

UNHCR pitää tärkeänä, että avunantajien myöntämä tuki olisi mahdollisimman sitomatonta. Tämä parantaa järjestön mahdollisuuksia kohdentaa varoja eri ohjelmille tarkoituksenmukaisella tavalla ja yksinkertaistaa raportointia. Suomen yleensä alueellisesti myöntämää tukea pidettiin ennakoitavana ja riittävän joustavana.

Hallintokulujen määrä vaihtelee ohjelmittain maittain ja kumppaneittain. Vaikeissa olosuhteissa niiden osuus kokonaiskuluista voi olla huomattava. Tässä yhteydessä esimerkkinä mainittiin Kongon demokraattinen tasavalta. Mitä useampien käsien kautta raha kulkee, sitä enemmän syntyy hallintokuluja. Hallintokulut ovat kuitenkin edellytys avun perillemenolle. Jos hallintokuluja väkisin vähennetään, palvelujen hallinta heikkenee. Jotkin avunantajat haluavat tukea vain toimintaa. Yleisesti ottaen on paineita vähentää hallintokuluja jopa huomattavasti. Eräänä ongelmana nähtiin se, ettei hallintokuluille ole yhtenäistä määritelmää.

Maaailman ruokaohjelma, WFP Kenya

WFP vastaa ruokatoimituksin hätäavun tarpeisiin, parantaa ihmisten vastustuskykyä sekä tukee toipumista ja sosiaalista kehitystä Keniassa. Järjestö tukee maan sitoutumista kehitykseen hallituksen pyrkiessä saavuttamaan YK:n vuosituhattavoitteita. Kenian ruokaturvan suurimpia uhkia ovat

- köyhyys
- nopea väestönkasvu
- maan pohjois- ja itäosien kuivat ja puolikuivat alueet
- kuivuus
- HIV/AIDS.

Keniassa noin 680 000 koululaista on WFP:n järjestämän kouluruokailun piirissä. Avun kohteena ovat erityisesti kaikkein haavoittuvimmassa asemassa olevat lapset.

WFP on vuodesta 1991 lähtien avustanut Kakuman ja Dadaabin leirien pakolaisia. Vuoden 2011 marraskuun lopussa leirien noin 530 000 pakolaista saa säännöllistä ruoka-apua järjestöltä.

Toiminnan suunnittelu ja käytettävissä olevat varat

Ohjelmien lähtökohtina ovat WFP:n ruokaturva-analyysit ja tarvearviointit. Analyysit perustuvat pitkän aikavälin pohjatyöhön, jolla selvitetään maan ruokaturvatilanne ns. normaalivuosina, johon tilannetta kriisivuonna

verrataan. Arviointia tehdään yhteistyössä Kenian ruokaturvaryhmän¹⁷¹ kanssa. Lisäksi tehdään jatkuvia arviointeja siitä, millä alueilla pitäisi siirtää hätäavusta toipumisvaiheeseen. Heti katastrofin jälkeen tehdään hätätilan ruokaturva-arviointi,¹⁷² jossa muun muassa määritetään avun tarpeessa olevien ihmisten määrä, sijainti ja erityistarpeet. Lisäksi WFP tekee muun muassa pakolaisia koskevia, erityisiä tarvearviointeja yhteistyössä UNHCR:n kanssa sekä yhteistyössä FAO:n kanssa maakohtaisia tarvearvioita ruuan tarjonnan kehityksestä. WFP tarkkailee myös markkinatilanteen kehitystä eri puolella maailmaa.

Ohjelmat suunnitellaan ja pannaan toimeen yhteistyössä Kenian hallituksen kanssa.

Keniaassa WFP:llä oli vuonna 2011 meneillään neljä avustusohjelmaa:

- Ruoka-apu somalialaisille ja sudanilaisille pakolaisille
- Kenian kuivien ja puolikuivien alueiden elinkeinojen suojelu ja jälleenrakentaminen
- Kenian maaohjelma
- Pitkittynyt hätäapu ja toipuminen.

Kolmen ensiksi mainitun ohjelman budjetit ovat yhteensä noin 968 miljoonaa Yhdysvaltain dollaria. Marraskuun lopussa 2011 tästä oli toteutunut noin 731 miljoonaa eli keskimäärin 75 prosenttia. Neljäs ohjelma on uusi, eikä siitä ollut vastaavia tietoja käytettävissä.

Vuosina 2009–2011 Suomi avusti WFP:n ruokaohjelmia Keniaassa 2 400 000 eurolla. Lisäksi Suomi myönsi vuonna 2011 WFP:n Afrikan sarven ruokaohjelmaan 3 000 000 euroa. Avustukset Keniaan on myönnetty maatasolla ja avustus Afrikan sarvelle aluetasolla. Suomen avustukset WFP on kohdentanut Kenian kuivien ja puolikuivien alueiden elinkeinojen suojelu ja jälleenrakentaminen -ohjelmalle. Ohjelman toimeenpano alkoi toukokuussa 2009, ja sen on määrä päättyä vuoden 2012 huhtikuun lopussa. Sen tavoitebudjetti on 665 994 500 dollaria, josta marraskuun lopussa 2011 oli toteutunut 73,7 prosenttia eli 490 786 978 dollaria. Suomen osuus ohjelmassa on 4 780 408 dollaria. Tämä on enemmän kuin Suomen WFP:n Kenian ohjelmiin myönnetty edellä mainitut 2 400 000 miljoonaa euroa. Ilmeistä on, että WFP on kohdentanut huomattavan osan Suomen Afrikan sarvelle myöntämästä avustuksesta tähän ohjelmaan.

Suomen pääosin maakohtaista raha-apua pidettiin hyvänä ja riittävän joustavana tukimuotona. Korvamerkinnot lisäävät hallintokustannuksia ja vaikeuttavat sopeutumista nopeasti muuttuviin tilanteisiin. Joillekin maille

¹⁷¹ *Kenya Food Security Group.*

¹⁷² *Emergency Food Security Assessment (EFSA).*

näyttää kuitenkin olevan tärkeätä saada "säkkiin oma nimi", vaikka sen teettäminen on suhteellisen kallista. Järjestön toiminnan näkökulmasta monivuotinen tukimalli on paras ratkaisu. Eräät avunantajat ovat siirtyneet siihen. Esimerkiksi pakolaisavussa tällaista joustavaa tukimekanismia tarvittaisiin, koska siinä avun antamista ei voi keskeyttää.

Liite 2. Geneven paikallistarkastuksen havaintoja

Paikallistarkastus Genevessä tehtiin 30.–31.3.2011. Kohteina olivat aika-järjestyksessä

- Suomen Geneven pysyvä edustusto
- OCHA
- ICRC
- UNHCR
- ISDR
- WHO
- avunantajien tapaaminen Suomen pysyvässä edustustossa.

Haastattelut tehtiin kohteille ennalta toimitettujen kysymysten pohjalta. Suomen pysyvä edustusto vastasi kirjallisesti kysymyksiin ennen tarkastusajankohtaa. Seuraavassa esitetään lyhyesti paikallistarkastuksen havainnot.

Suomen Geneven pysyvä edustusto

Pysyvän edustuston toimialue kattaa laajan YK-kentän ja asevalvonnan lisäksi muutkin Geneveen sijoittuneet kansainväliset järjestöt. Tarve vahvistaa globaalihallintaa monenkeskisen järjestelmän avulla on korostunut entisestään. Suomen toiminnassa tämä merkitsee osallistumista globaaleihin neuvotteluprosesseihin, tärkeimpien järjestöjen politiikkaohjaukseen sekä niiden toiminnan suunnitteluun hallituksen ja ulkoasiainministeriön päätöksissä asetettujen tavoitteiden ja painopisteiden mukaisesti. Keskeistä huomiota kiinnitetään järjestöjen toiminnan tuloksellisuuteen. Edustusto seuraa ja pyrkii vaikuttamaan erityisesti niiden järjestöjen ja ohjelmien toimintaan, joita Suomi avustaa merkittävällä panoksella. Ulkoasiainministeriö myönsi vuonna 2010 avustuksia Genevessä toimiville kansainvälisille järjestöille yhteensä noin 100 miljoonaa euroa.

Humanitaariset kriisit ovat viime vuosina tulleet yhä suuremman huomion kohteeksi multilateraalisessa toiminnassa. Erityisesti luonnonkatastrofien synnyttämät humanitaariset katastrofit ovat saaneet ennen kokemattomia mittasuhteita. Suomi tukee voimakkaasti YK:n uudistustyötä, joka on YK:n tehokkaan toiminnan edellytys. Humanitaarisen avun uudistusprosessi on edustuston mukaan ollut tässä edelläkävijä. Edustusto on eri tavoin ollut mukana humanitaarisen järjestelmän edistämisessä ja toimeenpanossa.

Edustuston ja ministeriön humanitaarisen avun yksikön välinen yhteistyö

Tarkastusajankohtana humanitaaristen kysymysten parissa työskenteli edustustossa käytännössä 1,5 virkamiestä. Kun kesän 2011 siirtojen yhteydessä edustuston diplomaattinen virkamieskunta väheni tuottavuusohjelman takia kahdella, humanitaarisia kysymyksiä jäi hoitamaan yksi virkamies. Tämän vuoksi on odotettavissa, että kokoukset vievät valtaosan hänen työajastaan. Tästä seuraa se, että ministeriön yksittäisiin toimeksiantoihin on haastavampaa vastata. WHO:n humanitaarisen toiminnan seurantaan osallistuu terveystoimikasta vastaava virkamies suhteellisen vähäisellä panoksella. Lisäksi edustuston johto osallistuu säännöllisesti hallintoelinten ja muihin kokouksiin, avunantajien korkean tason tapaamiin sekä pääjohtajatasen suoriin yhteyksiin.

Edustuston mukaan sen ja humanitaarisen avun yksikön yhteistyö sujuu käytännössä hyvin ja niiden toiminnot tukevat toisiaan.

YK:n humanitaarisen avun koordinoituyksikkö, OCHA

Monivuotisten tulojen saamista pidettiin erittäin tärkeänä. Yksikön tavoitteena on laajentaa tulopohjaa. Tärkeätä olisi saada tuloja mahdollisimman monelta taholta eikä vain esimerkiksi länsimailta. Tämä lisäisi toiminnan uskottavuutta. Kiina ja Intia mainittiin potentiaalisina tukijoina.

OCHAN tuloksellisuuden seuranta ja arviointi on vaikeata, koska sen päätehtävänä on koordinointi, joka on kaikkea muuta kuin konkreettinen toimi. Haitin ja Pakistanin avustustoimien evaluointien tulosten hyödyntäminen ja siihen liittyvä oppimisprosessi ovat käynnissä.

Avunantajien tärkeimpänä vaikuttamisen kanavana pidettiin avunantajien tukiryhmää, jossa Suomi toimii aktiivisesti. OCHA on usein yhteydessä ulkoasiainministeriön humanitaarisen avun yksikköön, jonka henkilökuntaa pidettiin erittäin pätevänä. Sama arvio annettiin Suomen Geneven pysyvän edustuston päälliköstä.

Punaisen Ristin kansainvälinen komitea, ICRC

ICRC¹⁷³ on yksi tärkeimmistä kansainvälisistä humanitaarisen avun toimijoista. Se on keskeinen avustustoimija aseellisissa konflikteissa, joihin se mandaattinsa pohjalta keskittyy. Järjestön avustuspanos kattaa niin hätäavun, siviilien suojelun kuin kansainvälisen humanitaarisen oikeuden edistämisenkin. ICRC puhuu voimakkaasti puolueettoman ja riippumat-

¹⁷³ *International Committee of the Red Cross.*

toman humanitaarisen avun puolesta. Monissa avustusoperaatioissa järjestön vahvuutena pidetäänkin sen puolueettomia kontakteja kaikkiin konfliktin osapuoliin. Paikallisten yhteisöjen laaja hyväksyntä luo ICRC:lle edellytykset humanitaarisen toimintatilan säilyttämiselle, avun luoksepääsulle sekä avustustyöntekijöiden turvallisuudelle – usein äärimmäisen vaikeassa toimintaympäristössä.

ICRC on kuulunut niiden harvojen kansainvälisten järjestöjen joukkoon, jotka ovat pystyneet toimimaan myös Somaliassa. Vuoden 2012 tammi-kuun lopussa al-Shabaab islamistiliike päätti kuitenkin kieltää järjestön toiminnan maassa. Kapinallisten mukaan järjestö oli rikkonut osapuolten välillä vallinneen luottamuksen.¹⁷⁴

Järjestön kokonaisbudjetti vuodelle 2010 oli 1 156 miljoonaa Sveitsin frangia. Tästä kenttäoperaatioiden osuus oli 983 miljoonaa ja päämajan 173 miljoonaa frangia. Tulopohjaa pidettiin vahvana mutta kuitenkin haavoittuvana.

Avun käytön raportoinnissa Suomelle riittää ICRC:n standardiraportointi, mitä ICRC piti hyvänä asiana.

Sihteeristö kansainväliselle strategialle konfliktiriskien alentamiseksi, ISDR

YK:n ISDR-sihteeristön¹⁷⁵ päätehtävänä on tukea Kobessa, Japanissa, vuonna 2005 hyväksytyn Hyogon toimintaohjelman¹⁷⁶ toimeenpanoa. YK:n yleiskokous hyväksyi HFA:n vuonna 2006 kansainvälisen yhteisön viitekehykseksi luonnonkatastrofien ennaltaehkäisyssä. HFA toimii myös EU:n katastrofien ennaltaehkäisyä kehitysmaissa tukevan strategian viitekehyksenä.

Sihteeristön vuosien 2010–2011 työohjelman neljä HFA:n toimeenpanoa tukevaa strategista tavoitetta olivat

- integroida luonnonkatastrofien ennaltaehkäisy ilmastonmuutokseen sopeutumiseen
- lisätä luonnonkatastrofien ennaltaehkäisyä tukevia investointeja ja vähentää siten riskejä
- kehittää katastrofeille vähemmän riskialttiita sairaaloita ja kouluja (painopiste)

¹⁷⁴ *Hufvudstadsbladet* 31.1.2012.

¹⁷⁵ *UNISDR/UN Secretariat for International Strategy for Disaster Risk Reduction.*

¹⁷⁶ *Hyogo Framework for Action 2005–2015: Building Resilience of Nations and Communities to Disasters.*

- vahvistaa kansainvälistä katastrofiriskien vähentämijärjestelmää ja ISDR-sihteeristöä.

Sihteeristön tehtävänä on tukea näitä toimia globaalilla ja alueellisella tasolla. Sihteeristö toimii kumppanuusperiaatteen pohjalta muun muassa Maailmanpankin kanssa.¹⁷⁷

Konflikteista ja luonnononnettomuuksista johtuva humanitaarisen avun tarve on viime vuosina kasvanut samalla, kun humanitaariset kriisit ovat monimutkaistuneet. YK:n selvityksen mukaan luonnonkatastrofeista aiheutuneet menetykset kolminkertaistuivat vuodesta 2009 vuoteen 2010 ja nousivat tällöin 190 miljardiin Yhdysvaltain dollariin. Katastrofien ennaltaehkäisyllä on siten merkittäviä vaikutuksia kansantalouksiin ja köyhyyden vähentämiseen. Katastrofit vaikuttavat eniten juuri kaikkein köyhimpiin ja muihin haavoittuviin väestöryhmiin.

Hyogon toimintaohjelman puolivälikatsaus julkaistiin maaliskuussa 2011. Keskeisimpänä havaintona ohjelman ensimmäisten viiden vuoden ajalta nousi esiin merkittävä edistys katastrofien riskien vähentämisessä sitten vuoden 2005, ja toimintaohjelman keskeinen merkitys niin kansainvälisen kuin alueellisten ja kansallistenkin DRR-agendojen kehittämisessä. Toimintaohjelmalla nähdään olevan keskeinen merkitys kansallisten DRR-politiikkaohjelmien ja lainsäädännön kehittämisessä. Vuonna 2010 jo yli 70 maalla oli kansallinen DRR-politiikka tai -toimintaohjelma. Suomen kansallinen toimintaohjelma on juuri valmistunut.

Sihteeristön kokonaisbudjetti kaksivuotiskaudelle 2010–2011 oli 67 miljoonaa dollaria. Sen suurimpiin maksajiin ovat kuuluneet ECHO, Maailmanpankki, Ruotsi, Iso-Britannia ja Norja. Suomen yleisavustus sihteeristölle on viime vuosina ollut 300 000 euroa vuodessa. Vuonna 2011 Suomi kasvatti tukeaan sihteeristölle uusien monivuotisten sopimuksentekovaltuuksien puitteissa siten, että vuoden 2011 yleisavustus on 600 000 euroa ja avustukset vuosiksi 2012–2013 yhteensä 2 miljoonaa euroa. Suomea pidetään yhtenä järjestön luotettavimmista tukijoista. Neljännes sihteeristön saamasta tuesta on monivuotista.

Ison-Britannian kehitysyhteistyöviranomaisen DFID julkaisi alkuvuodesta 2011 monenvälistä apuaan koskevan selvityksen¹⁷⁸, jossa sihteeristön toimintaa kritisoidaan voimakkaasti. Selvityksen perusteella DFID lopetti sihteeristön toiminnan tukemisen. Perusteluna tuen myöntämisen lo-

¹⁷⁷ Maailmanpankin GFDRR-ohjelma. (*Global Facility for Disaster Reduction and Recovery*).

¹⁷⁸ DFID Multilateral Aid Review, MAR; www.dfid.gov.uk/barmar. Selvityksen perusteella tuki lopetettiin myös eräiltä muilta järjestöiltä.

pettamiselle on selvityksen mukaan se, että sen toiminnalla oli vähäinen merkitys köyhyyden vähentämisessä sekä se, että sihteeristön mandaatti oli päällekkäinen muiden – selvityksen mukaan – tehokkaampien järjestöjen kanssa. ISDR kutsui avunantajansa keskustelemaan selvityksen tuloksista ja sihteeristöä kohtaan esitetystä kritiikistä Genevessä maaliskuussa 2011. Kokouksessa avunantajat ilmaisivat täyden tukensa sihteeristölle; ISDR:n mandaatin todettiin olevan ainutlaatuinen, strateginen ja kriittinen. Avunantajat näkivät sihteeristön toiminnassa kuitenkin myös parannettavaa ja tukivat sen jo käynnistämiä kehittämistoimia.

Ulkoasiainministeriön mukaan DFID harkitsee sihteeristön tukemisen aloittamista uudelleen selvityksessä esitetyn virheellisen kritiikin vuoksi.

ISDR:n ja sen päätukijamaiden vuoden 2011 maaliskuun lopussa Kööpenhaminassa pitämässä kokouksessa avunantajat totesivat, että sihteeristö tekee paljon hyvää työtä, mutta sen on vastaisuudessa kyettävä toimimaan strategisemmin ja fokusoidummin sekä parantamaan kykyään kommunikoida työnsä tuloksista. Kokouksessa sovittiin, että ISDR laatii strategialuonnoksen, joka toimii pohjana sihteeristön seuraavalle, kaksivuotiselle työsuunnitelmalle 2012–2013.

Maaailman terveysjärjestö, WHO

Järjestö oli valmistellut kirjalliset vastaukset saamiinsa kysymyksiin. Vastauksia täydennettiin keskusteluin.

Humanitaarisen toiminnan menojen kattaminen

WHO:n humanitaarisen toiminnan osuus on noin 12 prosenttia järjestön koko toiminnasta. Osuuden ennakoidaan kasvavan seuraavan kaksivuotisen toimintakauden aikana.

Vuonna 2010 järjestö sai yhteensä 176,7 miljoonaa Yhdysvaltain dollaria 30 tukijalta 49 humanitaariseen kriisiin vastaamiseksi. Samana vuonna Suomi oli 6,2 miljoonalla eurolla järjestön humanitaarisen toiminnan kuudenneksi suurin avunantaja.

Järjestön mukaan sen terveysohjelmilla on jatkuvasti ollut käytettävissään liian vähän varoja tarpeeseen nähden. Varojen määrä on lisäksi suhteellisesti pienempi kuin terveysklusterilla kokonaisuudessaan. Koko terveyssektorilla käytettävissä olevien varojen määrä jää jatkuvasti alle puoleen tavoitellusta.

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset vuodesta 2008 lähtien

Tuloksellisuustarkastukset

- 157/2008 T&k-arviointitoiminta
- 158/2008 Alueellisten tietoyhteiskuntahankkeiden toteutus
- 159/2008 Rataväylien kunnossapito
- 160/2008 Terveystieteen edistämisen määrärahalla toteutettavat hankkeet
- 161/2008 Tunnistuspalveluiden kehittäminen ja käyttö julkisessa hallinnossa
- 162/2008 Metsähallitus
– *liikelaitoskonsernina ja ympäristöministeriön ohjaamana luonnonsuojelijana*
- 163/2008 Väärinkäytökset valtionhallinnossa
- 164/2008 Huoltovarmuuskeskus
- 165/2008 Valtion teknillisen tutkimuskeskuksen (VTT) aineettoman omaisuuden (Intellectual Property Rights IPR) kaupallinen hyödyntäminen
- 166/2008 EU:n tarkastusvirastojen rinnakkaistarkastus rakennerahasto-ohjelmien tuloksellisuudesta työllisyyden alueella
- 167/2008 Hoitotakuu
- 168/2008 Valtion kassanhallinta
- 169/2008 Hallinto-oikeudet
- 170/2008 Kehitysyhteistyön läpileikkaavat tavoitteet
- 171/2008 Koulutuksen määrällinen ennakointi, mitoitus ja kohdentaminen – erityiskohteena nuorten ammatillinen peruskoulutus
- 172/2008 Alueellisten kehittämisohjelmien vaikutukset
- 173/2008 Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä
- 174/2008 Julkisen työnvälityksen asema ja painopisteet
- 175/2008 Maatalouden ravinnepäästöjen vähentäminen
- 176/2008 Valot päällä Pohjolassa
Pohjoismainen sähköhuollon valmiusyhteistyö
- 177/2008 Työterveyshuolto ja alkoholihaittojen ehkäisy
- 178/2008 Poliisin tietohallintokeskuksen alueellistaminen
- 179/2008 Valtion velanhallinta
- 180/2009 Asiantuntija- ja tutkimuspalvelujen hankinta ulkoasiainministeriössä

- 181/2009 Sosiaali- ja terveydenhuollon laskennallisen valtionosuusjärjestelmän läpinäkyvyys
- 182/2009 Vesiväylien kunnossapito
- 183/2009 Alueelliset ympäristökeskukset tavoite 2 -ohjelman toteuttajina
- 184/2009 Valtion talousarvion ulkopuolisten rahastojen ohjaus ja hallinto
- 185/2009 Ajoneuvohallintokeskuksen PALKO-hanke
- 186/2009 Taloushallinnon muutokset ministeriöissä, virastoissa ja laitoksissa
- 187/2009 Sisäasiainhallinnon palvelukeskus
- 188/2009 Ammattikorkeakoulutuksen työelämälähtöisyyden kehittäminen
- 189/2009 Yritysten liiketoiminnan sähköistämisen edistäminen
- 190/2009 Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan harkinnanvaraiset tukijärjestelmät
- 191/2009 Puoluetuki
- 192/2009 Perusopetuksen ohjaus- ja rahoitusjärjestelmä
- 193/2009 Lääkinnällinen kuntoutus
- 194/2009 Mielenterveyspalveluja ohjaavan lainsäädännön toimivuus
- 195/2009 Autoverotus
- 196/2009 Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä
- 197/2009 Oikeusministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä
- 198/2009 Merenkulkulaitoksen eräiden toimintojen liikelaitostaminen
- 199/2009 Maatalouden kannattavuuden laskenta
- 200/2009 Päästökauppa – Kioton joustomekanismit
- 201/2009 Kainuun hallintokokeilun tila
- 202/2010 Työturvallisuus valtion työpaikoilla
- 203/2010 Täydentävyys kehitysyhteistyössä
- 204/2010 Valtion määräysvallassa olevien yhtiöiden ja valtion liikelaitosten antama vaali- ja puoluerahoitus 2006–2009 ja omistaja-ohjaus
- 205/2010 Valtion lainananto asuntotuotantoon
- 206/2010 Yliopistojen inhimillisten voimavarojen hallinta
- 207/2010 Tuottavuusohjelman valmistelu ja johtaminen
- 208/2010 Valtio tonttitarjonnan lisääjänä ja yhdyskuntarakenteen eheyttäjänä
- 209/2010 Teollisen yhteistyön rahasto Oy:n (Finnfund) toiminta
- 210/2010 Säätiöiden valtiontuki ja valvonta
- 211/2010 Väylähankkeiden toteuttamisen perustelut

- 212/2010 Politiikkaohjelmat ohjausvälineenä – esimerkkinä Terveyden edistämisen ohjelma
- 213/2010 Uusiutuvien energiamuotojen edistäminen
- 214/2010 Vanhuspalvelut – Säännöllinen kotihoito
- 215/2011 Vuoden 2004 selonteko – Varuskuntarakenne sekä johtamis- ja hallintojärjestelmä
- 216/2011 Säädöshankkeiden valtiontaloudellisten vaikutusten arviointi
- 217/2011 Sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnallisten IT-hankkeiden toteuttaminen
- 218/2011 Ruokahuollon ja terveydenhuollon rakennemuutokset Puolustusvoimissa
- 219/2011 Valtion taloudelliset vastuut – esittäminen ja huomiointi suunnittelun ja seurannan asiakirjoissa
- 220/2011 Ympäristöministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä
- 221/2011 Vammaispalvelut muuttuvassa kunta- ja palvelurakenteessa – valtion ohjaus kehitysvammaisten asumisen palveluiden järjestämisessä
- 222/2011 Koulutus- ja työvoimatarpeiden ennakointi, mitoitus ja kohdentaminen
- 223/2011 Puolustusministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä
- 224/2011 Kaupunki- ja metropolipolitiikka
- 225/2011 Valtionhallinnon toimitilat ja konserniohjaus
- 226/2011 Poliisin ja syyttäjän yhteistyö
- 227/2011 Energia- ja ilmastoteknologian tukeminen
- 228/2011 Sairaanhoidtovakuutus – erityisesti korvaukset yksityislääkäreiden ja yksityishammaslääkäreiden palkkioista
- 229/2011 Pitkäaikaistyöttömien työllistymisen ja syrjäytymisen ehkäisy
- 230/2011 Työsuojeluvalvonta
- 231/2011 Tuottavuusohjelman toteuttaminen ja vaikutukset
- 232/2011 Tuottavuusohjelman toimeenpano ja vaikutukset oikeusministeriön hallinnonalalla
- 233/2011 VR-konserni: Valtion omistajaohjaus ja henkilöjunalienneostot
- 234/2011 Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä
- 235/2011 Ilmastomuutoksen hillintä - Ilmasto- ja energiastrategian valmistelu ja toimeenpano

Laillisuustarkastukset vuonna 2011

- 1/2011 Maakunnan liitot EU-varojen hallinnoijina
- 2/2011 Avustukset yhteisöille ja säätiöille terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen
- 3/2011 Yhteishankintavelvoitteen noudattaminen (laki valtion talousarviosta 22 a §)

Tarkastuskertomukset vuodesta 2012 lähtien

- 1/2012 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Valtionavustukset sosiaali- ja terveydenhuollon IT-hankkeissa
- 2/2012 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Äkillisten rakennemuutosalueiden tukeminen
- 3/2012 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Tilahallinta puolustushallinnossa
- 4/2012 Finanssipolitiikan tarkastuskertomus: Euroalueen rahoitusva-
kausjärjestelyjen sitoumukset - Vastuuerien sitovuuden ja riskisyyden ilmentäminen valtion tilinpäätöskertomuksessa
- 5/2012 Sairauspoissaolot ja niiden seuranta valtionhallinnossa
- 6/2012 Lastensuojelu
- 7/2012 Palvelukeskuksen hoitamien henkilöstö- ja taloushallinnon
prosessien sisäinen valvonta
- 8/2012 Humanitaarinen apu

Valtiontalouden tarkastusviraston aiemmat tuloksellisuustarkastuskertomukset ovat saatavissa viraston verkkosivuilla osoitteessa www.vtv.fi. Kertomukset vuodesta 2007 alkaen sekä kertomusten tiivistelmät vuosilta 2001–2006 löytyvät kohdasta julkaisut / tuloksellisuustarkastuskertomukset.

Kertomuksia voi tilata myös sähköpostitse osoitteesta julkaisut@vtv.fi tai puhelimitse numerosta 09 432 5746.



VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO

Antinkatu 1, PL 1119, 00101 Helsinki

Puh. 09 4321, faksi 09 432 5820, www.vtv.fi

ISBN 978-952-499-223-7 (PDF)