

Komission tuki nälän torjumiseksi Saharan eteläpuolisessa Afrikassa

Tuki on ollut kiitettävää, mutta kestävyys ja vaikuttavuus ei ole keskitytty riittävästi



EUROOPAN
TILINTARKASTUS-
TUOMIOISTUIN

Sisällys

Kohta

01–22 | Keskeiset tiedot

01–07 | Miksi tämä aihe on tärkeä?

08–22 | Tilintarkastustuomioistuimen havainnot ja suositukset

09–13 | Komission toimilla ei aina vastattu suurimpiin tarpeisiin

14–22 | Komission toimet olivat hyödyllisiä ja niitä koordinoitiin tyydyttävästi, mutta niissä ei keskitytty riittävästi vaikutukseen ja kestävyYTEEN

23–85 | Tarkempi katsaus tilintarkastustuomioistuimen huomautuksiin

23–47 | Komission toimilla ei aina vastattu suurimpiin tarpeisiin

24–35 | Komissio ei käyttänyt selkeitä ja dokumentoituja menetelmiä eniten tukea tarvitsevien maiden asettamiseksi etusijalle

36–47 | Hankkeet olivat yhdenmukaisia EU:n ja kumppanimaiden politiikkojen kanssa, mutta niiden suunnittelussa oli puutteita

48–85 | Komission toimet olivat hyödyllisiä ja niitä koordinoitiin tyydyttävällä tavalla, mutta niissä ei keskitytty riittävästi vaikutukseen ja kestävyYTEEN

49–58 | Komission omien toimien koordinointi oli tyydyttävää

59–72 | Hankkeiden täytäntöönpanon seuranta oli pääosin riittämätöntä

73–85 | Komission toimilla on yleisesti ottaen ollut vaihtelevia tuloksia, vaikka ne ovatkin olleet hyödyllisiä

Liitteet

Liite I – Tietoja tarkastuksesta

Liite II – Otokseen kuuluneet hankkeet

Liite III – Hankkeiden arviointi

Lyhenteet

Sanasto

Komission vastaukset

Aikataulu

Tarkastustiimi

Keskeiset tiedot

Miksi tämä aihe on tärkeä?

- 01** Nälkä on edelleen kriittinen maailmanlaajuinen haaste, joka vaikuttaa miljooniin ihmisiin kaikkialla maailmassa. Tämän ongelman ratkaiseminen on [YK:n kestävän kehityksen tavoitteiden](#) keskeinen päämäärä, ja EU on niihin sitoutunut kumppani. Nälkää torjutaan useilla elintarvikeapuun, ravitsemukseen, ruokaturvaan ja elintarvikejärjestelmiin liittyvillä toimilla (ks. [kaavio 1](#)).

Kaavio 1 | Nälän torjumiseen liittyvien käsitteiden määrittely



Ruoka-apu

Annetaan humanitaarista kriisiä ennakoidessa, kriisin aikana tai sen jälkeen. Se voi olla luontoissuorituksena annettavaa apua eli elintarvikehuoltoon tai käteiseen perustuvaa tukea, jolloin edunsaajat voivat valita, mitä elintarvikkeita he saavat.



Ravitsemus

Liittyy ruoasta saatavien ravinteiden saantiin, imeytymiseen ja hyödyntämiseen elintarvikkeista. Ravitsemukseen liittyviä toimia voivat olla ravitsevan ruoan saatavuuden varmistaminen, koulutus ja valistustoimet.



Ruokaturva

Tilanne, jossa on pysyvästi saatavilla riittävästi turvallista ja ravitsevaa ruokaa. Ruokaturvan saavuttaminen edellyttää seuraavien kuuden osatekijän toteutumista samanaikaisesti: elintarvikkeiden saatavuus, saantimahdollisuudet ja käyttö sekä näiden tekijöiden vakaus ja kestävyys ajan mittaan ja yksilöiden ja ryhmien mahdollisuus päättää, mitä he syövät.



Elintarvikejärjestelmät

Kaikki erilaiset toimijat ja niiden toisiinsa liittyvät lisäarvoa tuottavat toiminnot, jotka liittyvät maataloudesta (myös karjankasvatuksesta), metsätaloudesta, kalastuksesta ja elintarviketeollisuudesta peräisin olevien elintarvikkeiden tuotantoon, yhdistämiseen, jalostukseen, jakeluun, kulutukseen ja hävittämiseen (hävikki tai jäte), sekä laajemmat taloudelliset, yhteiskunnalliset ja luonnonympäristöt, joihin ne kuuluvat.

Lähde: Komissio ja YK:n elintarvike- ja maatalousjärjestö.

- 02** Vaikka monilla alueilla on tapahtunut maailmanlaajuisesti edistystä, se, että nälkää on vieläkin olemassa, on edelleen yksi ihmiskunnan merkittävimmistä haasteista. Sadat miljoonat ihmiset eri puolilla maailmaa näkevät vieläkin jatkuvasti nälkää, ja akuutti ruokaturvattomuus vaikuttaa miljooniin muihin konfliktien, ilmastohäiriöiden ja talouden häiriöiden vuoksi. EU osallistuu aktiivisesti maailmanlaajuisiin aloitteisiin (ks. kohta **57**) ruokaturvattomuuden ja aliravitsemuksen vähentämiseksi. Tällaisia aloitteita ovat muun muassa ruoka-avun rahoittaminen, kestävä maatalouden ja kestävien elintarvikejärjestelmien tukeminen sekä kansainvälisten kumppanuuksien edistäminen. Näistä ponnisteluista huolimatta haasteet eivät ole hävinneet minnekään ja ulkoiset tekijät, kuten konfliktit, ilmastomuutos ja maailmanlaajuiset taloudelliset erot, pahentavat ruokaturvattomuutta. Saharan eteläpuolinen Afrikka on ollut erityisen altis näille ulkoisille tekijöille. Lisääntyvä eriarvoisuus ja inflaatiopaineet sekä koronapandemian kaltaisten kriisien jälkivaikutukset ovat lisänneet haavoittuvuutta entisestään.
- 03** EU:n rahoitusta nälän torjumiseen myönnetään humanitaarisesta avusta, josta vastaa komission pelastuspalveluasioiden ja humanitaarisen avun operaatioiden pääosasto, jäljempänä 'ECHO-pääosasto', ja kehitysyhteistyöstä, josta vastaa kansainvälisten kumppanuuksien pääosasto, jäljempänä 'INTPA-pääosasto'. EU teki vuosina 2014–2020 kokonaisuudessaan 17 miljardin euron arvosta sopimuksia nälänhätää torjuvia aloitteita varten ja 6,2 miljardin euron arvosta vuosina 2021–2024. Saharan eteläpuolinen Afrikka sai tästä rahoituksesta eniten, yli 11 miljardia euroa. Se on 48 prosenttia kokonaismäärästä.
- 04** Tarkastuksessa keskityttiin ruokaturvaa, vesiviljelyn ja maatalouden kestäviä elintarvikejärjestelmiä sekä ravitsemusta koskeviin kehitysyhteistyötoimiin. Tarkastus toteutettiin käymällä paikan päällä Etiopiassa, Keniassa ja Sambiassa, tekemällä asiakirjatarkastuksia Tšadista, Nigeristä ja Etelä-Sudanista, haastatteleamalla asiaankuuluvia sidosryhmiä ja analysoimalla asiakirjoja kaikkien Saharan eteläpuolisen Afrikan maiden osalta.
- 05** INTPA- ja ECHO-pääosastojen nälän torjumiseen vuosina 2021–2024 myöntämä rahoitus (ks. kohta **03**) on ollut merkittävä investointi. EU on jäsenvaltioidensa ohella edelleen maailman suurin kehitysavun antaja, ja se näkee paljon vaivaa, jotta sen tukea pystytään mukauttamaan kasvaviin maailmanlaajuisiin tarpeisiin erityisesti nykyisessä haastavassa maailmantilanteessa. Koska nämä toimet ovat laajoja ja niihin liittyy mittavaa rahoitusta, on tärkeää arvioida, tuottavatko EU:n toimet toivottuja tuloksia ja vastataanko niillä nälän torjumisen muuttuviin vaatimuksiin.

- 06** Kyseistä alaa koskevasta tuloksellisuuden tarkastuksen tekemisestä on kulunut yli vuosikymmen ([erityiskertomus nro 1/2012: Saharan eteläpuolisen Afrikan elintarviketurvaa koskevan Euroopan unionin kehitysavun vaikuttavuus](#)). Nyt kyseessä olevasta tarkastuksesta saadaan ajan tasalla oleva arvio vuoden 2012 jälkeen saavutetusta edistyksestä, ja sen pohjalta esitetään näkemyksiä EU:n tulevien toimien ohjenuoraksi. Nämä havainnot voivat myös olla hyödyllisiä seuraavan monivuotisen rahoituskehityksen suunnittelussa.
- 07** Tilintarkastustuomioistuin tutki, ovatko komission toimet nälän torjumiseksi olleet kohdennettuja ja onko ne pantu täytäntöön Saharan eteläpuolisessa Afrikassa vaikuttavasti (ks. kohdat [07–12 – liite I](#)). Tilintarkastustuomioistuin arvioi erityisesti,
- o käsiteltiinkö nälän torjumiseksi toteutetuissa komission kehitystoimissa olennaisimpia tarpeita ja painopisteitä
 - o oliko komissio pannut nämä toimet täytäntöön vaikuttavasti.

Tilintarkastustuomioistuin pyrkii kertomuksellaan parantamaan tulevan rahoituksen vaikuttavuutta vahvistamalla EU:n toimien moitteetonta varainhoitoa ruokaturvan, elintarvikejärjestelmien ja ravitsemuksen alalla. Tarkemmat taustatiedot ja yksityiskohdat tarkastuksen laajuudesta ja tarkastustavasta esitetään [liitteessä I](#).

Tilintarkastustuomioistuimen havainnot ja suositukset

- 08** Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että kokonaisuutena katsoen komissio on toteuttanut hyödyllisiä toimia ruokaturvattomuuden ja aliravitsemuksen torjumiseksi Saharan eteläpuolisessa Afrikassa, mutta sen toimet eivät ole aina kohdistuneet eniten tarvitseville eikä niissä ole keskitytty riittävästi vaikutuksiin ja kestävyYTEEN. Alueiden tai kohderyhmien tärkeysjärjestykseen asettamiseen ei ole selkeää ja dokumentoitua menetelmää. Toimien yleinen vaikuttavuus onkin kärsinyt sen ja käytettävissä olevat varat ylittävien tarpeiden vuoksi. Koordinointi on ollut tyydyttävää, mutta puutteet hankkeiden suunnittelussa ja seurannassa sekä haasteet ruokaturvattomuuden perimmäisten syiden ratkaisemisessa ovat vaikuttaneet kielteisesti hankkeiden kestävyYTEEN. Vaikka EU:n toimet on yhdenmukaistettu kumppanimaiden politiikkojen kanssa ja komission toimet ovat auttaneet edistymisessä, aliravitsemuksen ja ruokaturvattomuuden vähentämisessä on vieläkin mittavia haasteita.

Komission toimilla ei aina vastattu suurimpiin tarpeisiin

- 09** EU:n kansainvälisen yhteistyön [ohjelmasuunnittelussa](#) asetetaan prioriteetit suuntaa-antavien monivuotisten ohjelmien perusteella. Kaudella 2014–2020 keskityttiin ruokaturvaan ja ravitsemukseen, kun taas ohjelmakaudella 2021–2027 on siirrytty kohti maatalouden ja vesiviljelyn kestäviä elintarvikejärjestelmiä. Tämä painopisteen siirtyminen vahvistui komission [Global Gateway](#) -aloitteen myötä (ks. kohdat [24–28](#)).
- 10** Komission ohjelma-asiakirjoissa ja kunkin hankkeen [toiminta-asiakirjoissa](#) tuodaan esiin kestäviä ratkaisuja nälän torjumiseksi. Näitä ratkaisuja ovat muun muassa pienviljelijöiden tukeminen, maatalouden tuottavuuden parantaminen ja kestävien elintarvikejärjestelmien edistäminen. Ruokaturvattomuutta, aliravitsemusta ja niiden perimmäisiä syitä ei kuitenkaan usein arvioitu yksityiskohtaisesti alueittain tai väestöryhmittäin. Ei ollut olemassa myöskään avoimiin ja tarkoituksenmukaisiin kriteereihin perustuvia menetelmiä, joiden avulla pystyttäisiin yksilöimään ruokaturvattomuuden ja aliravitsemuksen poistamista koskevien komission toimien kannalta tärkeimmät maat, alueet ja maakunnat ja kohdistamaan toimet niihin (ks. kohdat [29–34](#)).
- 11** Tilintarkastustuomioistuin tutki hankkeista poimitun otoksen ja havaitsi, että niissä yleensä vastattiin edunsaajien tarpeisiin. Aina ei kuitenkaan ollut näyttöä siitä, että tuki olisi kohdistunut niihin maantieteellisiin alueisiin tai väestöryhmiin, jotka olisivat tarvinneet sitä eniten ja joihin sillä todennäköisesti olisi suurin vaikutus (ks. kohta [35](#) ja [laatikko 1](#)).



Suositus 1

Parannetaan kohdentamista ja dokumentoidaan kriteerit, joita sovelletaan nälän torjumista koskevan kehitystuen priorisointiin

Komission olisi laadittava ja dokumentoitava selkeät kriteerit, joiden nojalla kohteeksi otetaan merkityksellisimmät maantieteelliset alueet ja tarpeet ja joissa otetaan huomioon erilaiset olosuhteet, joissa tukea annetaan. Kriteereissä olisi myös otettava huomioon tiedot, jotka ovat saatavilla kroonisen tai akuutin ruokaturvattomuuden ja aliravitsemuksen perimmäisistä syistä maa- ja aluetasolla.

Toteuttamisen tavoiteajankohta: 2027

- 12** Tilintarkastustuomioistuin havaitsi puutteita otokseen valittujen hankkeiden suunnittelussa. Soveltuvia toimenpidevaihtoehtoja ei ollut luokiteltu ennalta sen mukaan, minkälaisessa kriisitilanteessa toimi toteutettaisiin, eikä kustannusvaikuttavuuden arvioimiseen ollut ohjeistusta. Tämän vuoksi ruokaturvattomuuden rakenteelliset syyt saattavat jäädä huomiotta hankesuunnittelussa. Kustannusten arviointeja ei myöskään ole dokumentoitu kunnolla, sillä hankkeiden talousarvioista tehtiin hyvin vähän yksityiskohtaisia analyyseja eikä eri hankkeiden samanlaisia kustannuksia vertailtu. Tämä vaarantaa tehokkuuden. Tarkastetut hankkeet olivat laajalti kumppanimaiden prioriteettien mukaisia. Niissä näkyi se, että entistä enemmän keskitytään taloudellisten arvoketjujen kehittämiseen ja vähennetään välitöntä keskittymistä ravitsemustarpeisiin (ks. kohdat [36–41](#)).
- 13** Tilintarkastustuomioistuin havaitsi tapauksia, joissa vaikuttavuus ja kestävyys kärsivät, koska yhteisö ei osallistunut hankkeiden suunnitteluun. Myös hankkeiden lyhytkestoisuus vähensi pitkän aikavälin hyötyjä (ks. kohdat [42–45](#) ja [laatikko 2](#)). Kehityshankkeet eivät yleisesti ottaen olleet riittävän joustavia, jotta ne olisivat voineet mukautua ennakoimattomiin tapahtumiin, vaikka niitä pannaan täytäntöön erittäin epävakaaassa ympäristössä (ks. kohta [46–47](#)).



Suositus 2

Vahvistetaan kehityshankkeiden suunnittelua

Komission olisi

- a) vahvistettava hankkeiden suunnittelun ja ruokaturvattomuuden ja aliravitsemuksen taustalla olevien rakenteellisten syiden välistä yhteyttä laatimalla joustava ja olosuhteet huomioon ottava toimenpidevaihtoehtojen luokittelu, joka perustuu erilaisiin kriisitilanteisiin ja jota täydennetään ohjeilla hankkeiden kustannusvaikuttavuuden arvioinnista
- b) otettava paikallisyhteisöjä aktiivisesti mukaan hankkeiden suunnitteluun sen varmistamiseksi, että toimilla vastataan merkityksellisiin tarpeisiin ja parannetaan kestävyttä pitkällä aikavälillä.

Toteuttamisen tavoiteajankohta: 2027

Komission toimet olivat hyödyllisiä ja niitä koordinoitiin tyydyttävästi, mutta niissä ei keskitytty riittävästi vaikutukseen ja kestävyYTEEN

- 14** Komissio on laatinut humanitaarisen avun ja kehityksen välisen jatkumon toteuttamiseksi vankan kehyksen, jossa esitetään selkeät täytäntöönpanovaiheet. Jatkumolla tarkoitetaan strategiaa, jolla pyritään yhdistämään lyhyen aikavälin humanitaarinen hätäapu pitkän aikavälin kehitysapuun ja varmistamaan niiden keskinäinen täydentävyys. Jatkumon täytäntöönpano maatasolla on kuitenkin edelleen heikkoa. Vaikka jotkin maat, kuten Tšad ja Etiopia, ovat edistyneet, useimmilla Saharan eteläpuolisilla mailla ei ole tarvittavia kehyksiä, joilla humanitaarisen avun toimet ja kehitystoimet pystyttäisiin yhdistämään vaikuttavaksi kokonaisuudeksi. Tämä on vähentänyt toimien välistä synergiaa, mikä puolestaan heikentää niiden yleistä vaikuttavuutta (ks. kohdat 49–54).



Suositus 3

Vahvistetaan humanitaarisen avun, kehityksen ja rauhan välisen jatkumon täytäntöönpanoa

Komission olisi varmistettava, että kaikki asiaankuuluvat pääosastot ja yksiköt osallistuvat kattavan jatkumoa koskevan strategian hyväksymiseen maatasolla. Komission olisi myös otettava kumppanimaat mahdollisuuksien mukaan laatimaan yhteisiä tilanneanalyyskejä ja toimintasuunnitelmia, joilla voidaan parantaa humanitaaristen toimien ja kehitystoimien täydentävyyttä. Samalla olisi otettava huomioon rauhaan liittyvä näkökohta. Niiden olisi sisällettävä selkeästi määritellyt roolit, vastuut ja koordinoitimekanismit.

Toteuttamisen tavoiteajankohta: 2027

- 15** Puutteet EU:n rahoittamien hankkeiden seuranta- ja raportointimekanismeissa rajoittavat komission kykyä valvoa hankkeiden täytäntöönpanoa tehokkaasti. EU:n edustustot tekivät tarkastuskäyntejä vain vähän. Siihen oli eri syitä, muun turvallisuus tai resurssirajoitteet. Ne tukeutuivat täytäntöönpanokumppaneiden edistymiskertomuksiin ilman ristiintarkastuksia, mikä on johtanut eroihin raportoitujen ja todellisten tulosten välillä. Vaikka tietyissä tapauksissa on toteutettu joitakin korjaavia toimia, yleinen seuranta on jäänyt riittämättömäksi (ks. kohdat 59–63 ja 70–71).

- 16** Tilintarkastustuomioistuimen otokseen kuuluneissa hankkeissa järjestettiin säännöllisiä koordinoitavuuksia, joihin osallistui EU:n edustustoja, kansallisia viranomaisia ja muita avunantajia. Lisäksi EU:n edustustot huolehtivat johdonmukaisesta yhteydenpidosta täytäntöönpanokumppaneiden kanssa sekä virallisissa että epävirallisissa tapaamisissa (ks. kohdat [57](#) ja [58](#)).
- 17** Tilintarkastustuomioistuimen otokseen kuuluneiden hankkeiden [loogiset viitekehukset](#) sisälsivät vain vähän tulosindikaattoreita, ja perustasot puuttuivat useista hankkeista. Tämä vaikeuttaa hankkeiden vaikutuksen osoittamista (ks. kohdat [64](#) ja [65](#)).
- 18** Ruokaturvaan liittyvän rahoituksen raportointia vaikeuttaa se, että tällaisen rahoituksen mittaamiseksi ei ole yhteistä menetelmää ja se määrittää avunantajayhteisössä eri tavoin. Kun hankkeilla on lisäksi useita tavoitteita, niitä voidaan luokitella ja niistä voidaan raportoida eri aloilla. Vaikka hankkeilla voidaan edistää ja usein edistetäänkin useita toiminnanaloja, tällainen käytäntö johtaa raportointiin, jota voidaan helposti tulkita väärin ja jonka seurauksena rahoitusmäärät alaa kohti yliarvioidaan (ks. kohdat [66–68](#)).
- 19** [Globaali Eurooppa -välineen tuloskehys](#) on suunniteltu mittaamaan EU:n ulkoisten toimien ja kehitysyhteistyön vaikuttavuutta ja vaikutusta. Komission ulkoisen toiminnan välineitä koskevassa vuotuisessa toimintakertomuksessa esitetyt tuloskehystä koskevat tiedot eivät kuitenkaan vastaa saavutettuja tuloksia, vaan tuotokset ja tulokset esitetään niissä liian pieninä. Tämä johtuu siitä, että tuloskehysten indikaattoreita ei ole vielä yhdistetty kunnolla hankkeisiin (ks. kohta [69](#)).



Suositus 4

Vahvistetaan komission seuranta- ja raportointikehystä

Komission olisi

- a) parannettava hankkeiden valvontaa tekemällä riskiperusteisia käyntejä paikan päälle. Käynteihin käytettävät resurssit olisi priorisoitava erityisten riskitekijöiden, kuten hankkeiden luonteen ja monimutkaisuuden, niiden rahoituksen tason, täytäntöönpanokumppaneiden aiemman suoriutumisen sekä turvallisuuteen ja logistiikkaan liittyvien rajoitteiden perusteella. Komission olisi myös järjestelmällisesti pyydettävä täytäntöönpanokumppaneilta todentavia asiakirjoja ja arvioitava niitä. Näin voidaan vahvistaa komission tekemää edistymiskertomuksiin sisältyvien keskeisten tietojen todentamista erityisesti tuettujen edunsaajien määrän ja toimitettujen laitteiden osalta.
- b) parannettava loogisia viitekehyksiä siten, että keskitytään aiempaa enemmän yksilöimään sopivia tulosindikaattoreita, jotka vastaavat hankkeiden tavoitteita, ja laitetaan etusijalle perustasojen asettaminen ennen hankkeen täytäntöönpanoa.
- c) ehdotettava muille avunantajille yhteisen menetelmän kehittämistä ruokaturvaan ja ravitsemukseen liittyvän rahoituksen mittaamiseksi, jotta voidaan varmistaa raportoinnin johdonmukaisuus, raportoida vuoteen 2027 mennessä saavutetusta edistymisestä ja parantaa avoimuutta sen suhteen, mikä on hankkeiden taloudellinen panos eri aloilla.

Toteuttamisen tavoiteajankohta: 2027

20 EU:n toimilla Saharan eteläpuolisessa Afrikassa on saatu aikaan vaihtelevia tuloksia. Useissa otokseen poimituissa hankkeissa onnistuttiin parantamaan satojen laatua ja määrää sekä säännölliset tulot takaavilla sopimuksilla työskentelevien pienviljelijöiden määrää tai lisäämään ymmärrystä maiden geologisesta tai maankäytön tilanteesta. Useimmissa hankkeissa ei kuitenkaan käsitelty kriittisiä yhteyksiä markkinoihin, ei edes niiden viljelijöiden osalta, jotka myyvät satonsa tai saavat rahoituspalveluja. Tämä puute on heikentänyt edunsaajien mahdollisuuksia hyödyntää täysimääräisesti hankkeidensa potentiaalia ja vaarantanut hankkeiden kestävyys ja vaikutuksen (ks. kohdat [73–75](#) ja [laatikko 3](#)).

- 21** Saharan eteläpuolisessa Afrikassa lasten kasvuhäiriöt ja aliravitsemus ovat pysyneet korkealla tasolla, ja ruokaturvattomuuteen, aliravitsemukseen ja muihin taustalla oleviin ongelmiin puuttumisessa on vieläkin haasteita. Eri toimista ja toimenpiteistä huolimatta alueella on edelleen merkittäviä esteitä, muun muassa ilmastonmuutos, konfliktit ja taloudellinen epävakaus. Ne ovat haitanneet edistymistä lasten kasvuhäiriöiden ja aliravitsemuksen torjunnassa (ks. kohta [84](#)).
- 22** Kestävyys oli ilmeisintä silloin, kun edunsaajat osallistuivat rahoitukseen ja ottivat vastuun hankkeista, mikä vahvisti sen, että yhteisön osallistumista on lisättävä. Sen sijaan keskeiset puutteet, kuten valtion riittämätön osallistuminen, riippuvuus avunantajista ja hankkeiden tulosten seurannan puute, ovat haitanneet hankkeiden pitkän aikavälin elinkelpoisuutta (ks. kohdat [76–83](#)).



Suositus 5

Parannetaan hankkeiden kestävyyttä

Komission olisi edellytettävä, että kehityshankkeisiin sisällytetään tarkkaan määritelty, olosuhteet huomioon ottava strategia, jonka avulla voidaan vahvistaa paikallisia järjestelmiä ja valmiuksia kestäväällä tavalla. Komission olisi myös vahvistettava kehystään arvioimalla tarvittaessa hankkeiden kestävyyttä 6–12 kuukautta niiden päättymisen jälkeen.

Toteuttamisen tavoiteajankohta: 2027

Tarkempi katsaus tilintarkastustuomioistuimen huomautuksiin

Komission toimilla ei aina vastattu suurimpiin tarpeisiin

23 Nälän torjuminen kuuluu erilaisten politiikkojen ja kehysten piiriin sekä EU:ssa että maailmanlaajuisesti (ks. *kaavio 1 – Liite I*). Tässä osiossa tilintarkastustuomioistuin selvittää,

- o keskittyikö komissio tärkeimpiin maihin ja aihekohtaisiin painopisteisiin
- o kohdensiko komissio maiden sisällä rahoitusta vaikuttavalla tavalla tärkeimmille toiminta-aloille ja väestöryhmille
- o olivatko hankkeet hyvin suunniteltuja ja kohderyhmien tarpeiden kannalta merkityksellisiä.

Komissio ei käyttänyt selkeitä ja dokumentoituja menetelmiä eniten tukea tarvitsevien maiden asettamiseksi etusijalle

Komission ohjelmasuunnitteluprosessi: tarvearviointi

24 Ohjelmasuunnittelu on prosessi, jonka avulla EU määrittelee prioriteettinsa kansainväliselle yhteistyölle. Ohjelmakaudella 2014–2020 Euroopan kehitysrahasto (EKR) ja elintarvikkeita koskeva kehitysyhteistyön rahoitusväline olivat tärkeimmät välineet, joilla rahoitettiin kehitystoimia nälän torjumiseksi. Kaudella 2021–2027 ne on korvattu naapuruus-, kehitys- ja kansainvälisen yhteistyön välineellä – Globaali Eurooppa.

- 25** Ohjelmasuunnitteluprosessi koostuu suuntaa-antavien monivuotisten maa- ja alueohjelmien laatimisesta ja hyväksymisestä. Maaohjelmissa määritellään painopistealat (ohjelmakaudella 2014–2020 suuntaa-antavissa kansallisissa maaohjelmissa) tai prioriteettialat (kaudella 2021–2027 kunkin kumppanimaan suuntaa-antavassa monivuotisessa ohjelmassa) ja vahvistetaan kyseisen maan kokonaisrahoitusosuus. Tilintarkastustuomioistuin julkaisi vuonna 2023 [naapuruus-, kehitys- ja kansainvälisen yhteistyön välinettä koskevan erityiskertomuksen](#), jossa esiteltiin pääpiirteittäin kyseistä prosessia, yksilöitiin puutteita ja annettiin parannussuosituksia.
- 26** Komissio arvioi ohjelmakauden 2021–2027 osalta kumppanimaiden tarpeita mahdollisuuksien mukaan yhteistyössä kansallisten hallitusten kanssa. Se tehtiin alakohtaisessa vuoropuhelussa ja siinä otettiin huomioon toisinaan epävakaa ja hauras ympäristö. Lisäksi komissio otti ohjelma-asiakirjoja laatiessaan huomioon kansalliset kehityssuunnitelmat ja alakohtaiset strategiat. Tarkastajat havaitsivat tarkastuskäynnin kohteena olleiden maiden osalta, että kansalliset kehityssuunnitelmat ja -strategiat ovat yhdenmukaisia ruokaturvaa, ravitsemusta tai elintarvikejärjestelmiä koskevien EU:n politiikkojen tavoitteiden kanssa.
- 27** Kauden 2021–2027 ohjelmasuunnitteluprosessin aikana komissio ei kuitenkaan käsitellyt ruokaturvattomuuden, aliravitsemuksen tai elintarvikejärjestelmien tilannetta maakohtaisissa arvioinneissaan ennen kuin se päätti näiden alojen nimeämisestä prioriteeteiksi ohjelma-asiakirjoissaan. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että 11:ssä Saharan eteläpuolisessa maassa näitä aihekohtaisia aloja ei pidetty prioriteetteina huolimatta ruokaturvattomuuden ja aliravitsemuksen vaihtelevasta yleisyydestä. Yksi syy siihen, miksi näitä kysymyksiä ei nimenomaisesti sisällytetty ohjelma-asiakirjoihin, on kuitenkin se, että niitä käsiteltiin välillisesti osana laajempia aihealueita (ks. kohta [29](#)).
- 28** Vaikka merkityksellistä tietoa oli saatavilla, komissio ei suunnitteluvaiheessa kohdentanut toimiaan järjestelmällisesti Saharan eteläpuolisen Afrikan ruokaturvattomuuden ja aliravitsemuksen perimmäisiin syihin (ks. kohta [46](#)), mikä vähensi tuen vaikuttavuutta. Komissiolla ei ole selkeää, erityisiin ja merkityksellisiin kriteereihin perustuvaa menetelmää nälänhädän lieventämistukea apua eniten tarvitsevien maiden tunnistamiseksi ja tuen kohdentamiseksi niihin.

Komission ohjelmasuunnitteluprosessi: painopisteen muutos ruokaturvasta kestäviin elintarvikejärjestelmiin

- 29** Edellisellä ohjelmakaudella ruokaturvaa ja ravitsemusta pidettiin keskeisinä painopistealoina. Nykyisellä kaudella komissio keskittyy kuitenkin enemmän vesiviljelyn ja maatalouden kestäviin elintarvikejärjestelmiin. Näin ollen nälän torjumiseen tähtääviä komission kehitystoimia käsitellään [EU:n kansainvälisiä kumppanuuksia koskevien komission prioriteettien mukaisesti](#) osittain laajemmilla aihealueilla, joita ovat muun muassa ”vihreän muutoksen”, ”vihreän ja selviytymiskykyisen talouden”, ”vihreän kehityksen ohjelman” ja ”osallistavan ja kestävä kasvun” prioriteettialat. Maakohtaisissa ohjelma-asiakirjoissa valitut prioriteettialat/painopistealat ovat niin laajoja, että se rajoittaa EU:n rahoituksen strategista keskittämistä ja saattaa hajauttaa sen liian laajalle, mikä heikentää sen vaikutusta.
- 30** Tilintarkastustuomioistuin havaitsi myös, että vaikka Saharan eteläpuolisessa Afrikassa lapsilla on paljon kasvuhäiriöitä (alle 5-vuotiailta lapsilta mitattu ikätasoon verrattu kasvu) ja kuihtumista (lapset ovat pituuteensa nähden liian laihoja), EU:n toimintapoliittisessa ohjelmassa ei painoteta enää niin paljon ravitsemusta. Siksi rakenteelliset ja jatkuvat ravitsemuskriisit näkyvät usein aiempaa vähemmän, kun etusijalle asetetaan arvoketjujen ja elintarvikejärjestelmien tukeminen. Vaarana on, että tämä painopisteen siirtyminen saattaa johtaa kroonisten ravitsemuksellisten puutteiden sivuuttamiseen ja vaarantaa tähän mennessä saavutetun edistyksen.
- 31** Tätä painopisteen siirtymistä vahvistetaan komission [Global Gateway](#) -aloitteella, jossa painotetaan muita politiikanaloja, kuten ilmastoa ja energiaa, digitalisaatiota, liikennettä, terveydenhuoltoa, koulutusta ja tutkimusta. Global Gateway -hankkeissa ei näin ollen ole katsottu ruokaturvattomuutta tai aliravitsemusta suoraan politiikanaloiksi.

Alueiden ja väestöryhmien ottaminen kohteeksi maatasolla

- 32** Komission ohjelma-asiakirjoissa ja kunkin hankkeen toiminta-asiakirjoissa tuodaan esiin kestäviä ratkaisuja nälän poistamiseksi. Se tarkoittaa muun muassa pienviljelijöiden tukemista, maatalouden tuottavuuden parantamista tai kestävien elintarvikejärjestelmien edistämistä. Vaikka nämä tavoitteet ovat varsin laajoja, ne ovat yhdenmukaisia [EU:n ruokaturvaa koskevan politiikan](#) ja [NDICI – Globaali Eurooppa -kehityksen](#) kanssa.

- 33** NDICI – Globaali Eurooppa -asetuksessa edellytetään, että suuntaa-antavissa monivuotisissa ohjelmissa vahvistetaan prioriteettialat ja alustavat määrärahat sekä koko suunnitelmalle että kullekin prioriteettialalle. Suuntaa-antavissa monivuotisissa ohjelmissa ei perustella rahoituksen jakamista asianomaisen maan prioriteettialojen, väestöryhmien tai maantieteellisten alueiden kesken, koska ne oli laadittu ennen kuin kullekin maalle osoitetut erityismäärärahat olivat tiedossa.
- 34** Tilintarkastustuomioistuin totesi suuntaa-antavien monivuotisten ohjelmien arvioinnissa, että komissio oli myöntänyt rahoitusta maatalouden ja vesiviljelyn kestäviin elintarvikejärjestelmiin liittyviin toimiin lähes kaikissa Saharan eteläpuolisissa maissa. Ennen rahoituksen myöntämistä ei kuitenkaan ollut tehty alustavaa arviota tällaisen rahoituksen mahdollisista vaikutuksista. Ruokaturvaa koskevaa tilannetta käsittelevissä nykyisissä arvioinneissa ei näin ollen yksilöidä aloja tai hanketyyppejä, jotka todennäköisimmin tuottavat lisäarvoa. Tämä vaarantaa komission kehitystoimien vaikuttavuuden ja pitkän aikavälin vaikutuksen.
- 35** Otokseen kuuluneiden hankkeiden arvioinnissa kävi ilmi, että joissakin tapauksissa kohdealueet ja -väestöryhmät eivät olleet olennaisimpia. [Laatikossa 1](#) on esimerkkejä ja [liitteessä II](#) on yhteenveto otokseen kuuluneista hankkeista.

Laatikko 1

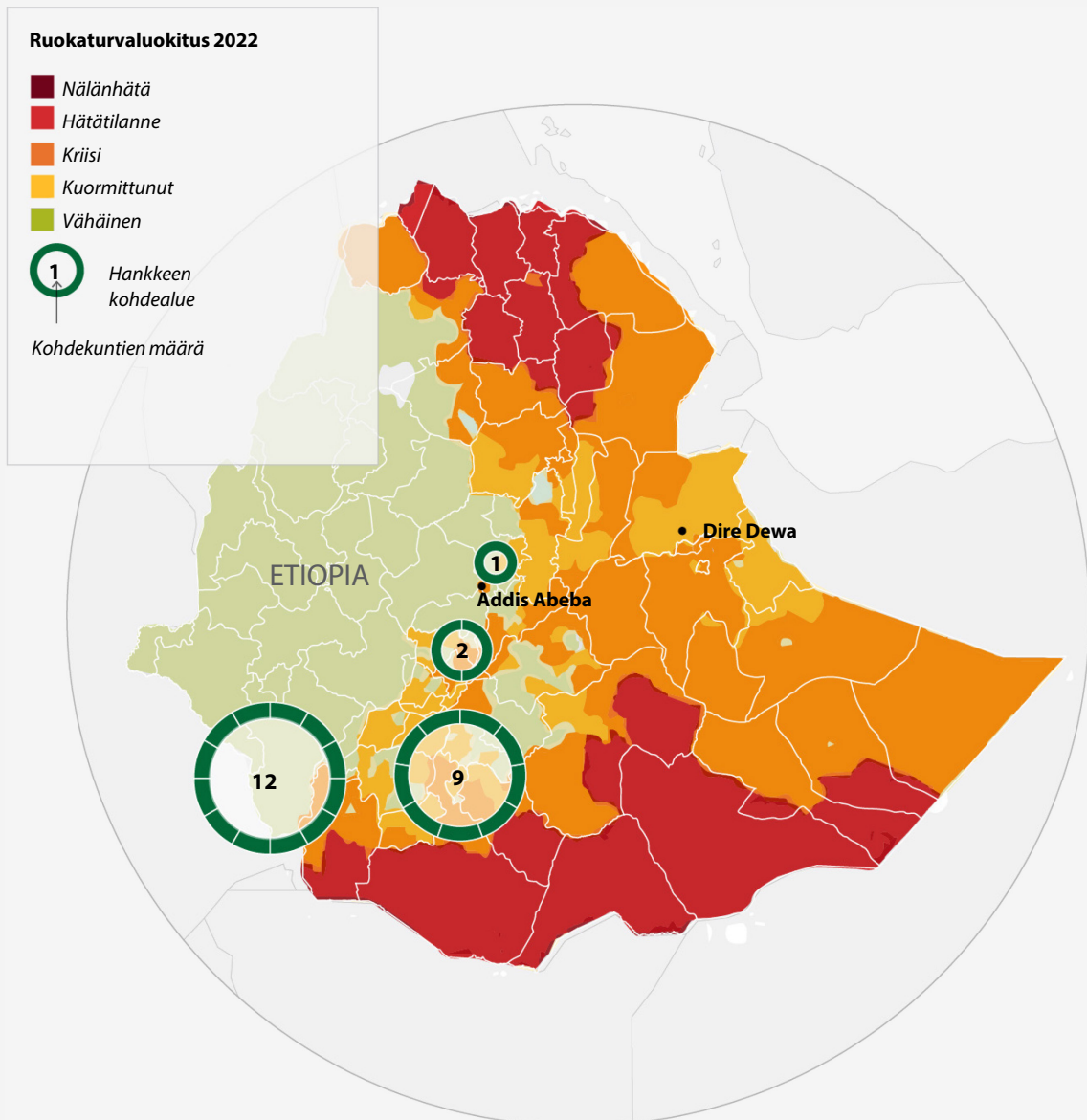
Maantieteellisten alueiden tai väestöryhmien kohteeksi valitseminen on ollut puutteellista

Hanke 2 – Etiopia

Hankkeen tavoitteena on tukea ruokaturvan, ravitsemuksen ja selviytymiskyvyn vaikuttavaa suunnittelua Etiopiassa. Hankkeen ensimmäinen osa-alue vuonna 2022 (ruokaturvaa, elinkeinoja ja katastrofiriskien hallintaa koskevan näytön tuottaminen ja levittäminen) kohdistui kuitenkin alueisiin, joilla ei tuolloin ollut akuuttia ruokaturvattomuutta, eikä alueisiin, joilla olisi tarvittu kiireellisempiä toimia (ks. [kaavio 2](#)).

Hankkeen toinen osa-alue koski karjan kuntoa ja terveyttä koskevia varhaisvaroituksia. Sen kohdentaminen oli tarkempaa ja vaikuttavampaa: suurin osa valituista alueista oli luokiteltu ”hätätilassa” oleviksi. Kohdealueisiin kuului kuitenkin kaksi aluetta, jotka luokiteltiin ”kuormittuneiksi” (eikä ”kriisissä” tai ”hätätilassa” oleviksi) ruokaturvan epävakauden ja riskien vuoksi. Sitä vastoin joitakin kriisissä tai hätätilassa olevia alueita ei asetettu etusijalle, vaikka niiden tarpeet olivat kiireellisempiä.

Kaavio 2 | Hanke 2 Etiopiassa – toiminta-alueet



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin komission tietojen ja nälänhädän varhaisvaroitussjärjestelmien verkoston Etiopiaan liittyvien vuoden 2022 tietojen perusteella.

Karttalähde: [lesniewski](#).

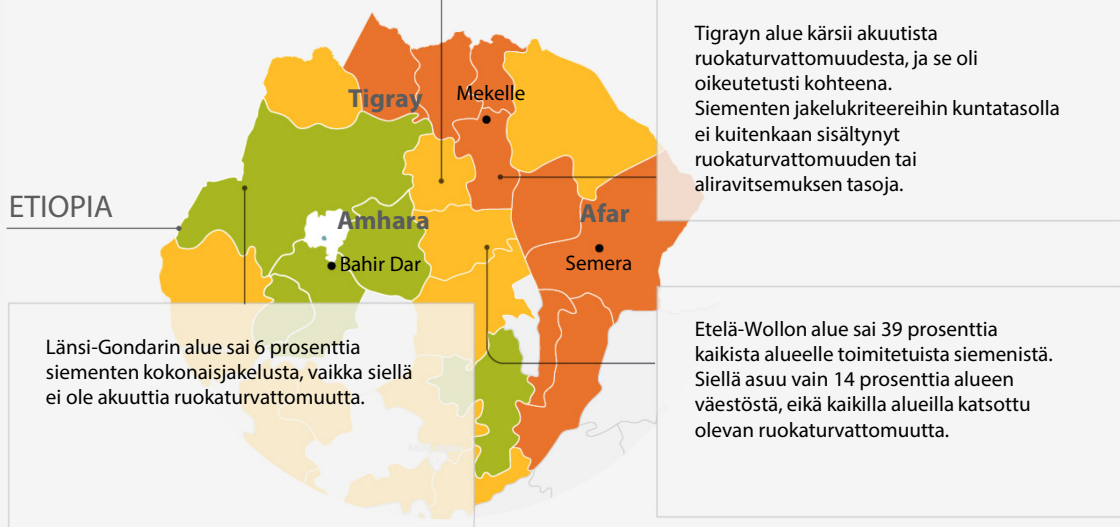
Hanke 6 – Etiopia

Hankkeella pyritään vähentämään ruokaturvattomuutta Etiopiassa keskittymällä kestäväan maataloustoimintaan ja parantamalla tuottavuutta siemenalan kestäväan kehityksen avulla. Vaikka hankkeen ensisijaisena tavoitteena on parantaa ruokaturvaa, kohdentamiskriteereissä keskityttiin konfliktialueisiin, saavutettavuuteen, haavoittuvuuteen ja maatalouden osallistumiseen, mutta ne eivät käsittäneet varsinaista ruokaturvattomuuden tasoa. Tämän vuoksi siemeniä saivat alueet, joilla oli vähän tai ei lainkaan ruokaturvattomuutta ([kaavio 3](#)), mikä heikensi hankkeen kykyä saavuttaa potentiaalinsa.

Kaavio 3 | Hanke 6 Etiopiassa – Toiminta-alueet

Ruokaturvaluokitus 2024

- Nälänhätä
- Hätätilanne
- Kriisi
- Kuormittunut
- Vähäinen



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuimen komission tietojen ja nälänhädän varhaisvaroitussjärjestelmien verkoston Etiopiaan liittyvien vuoden 2024 tietojen perusteella.

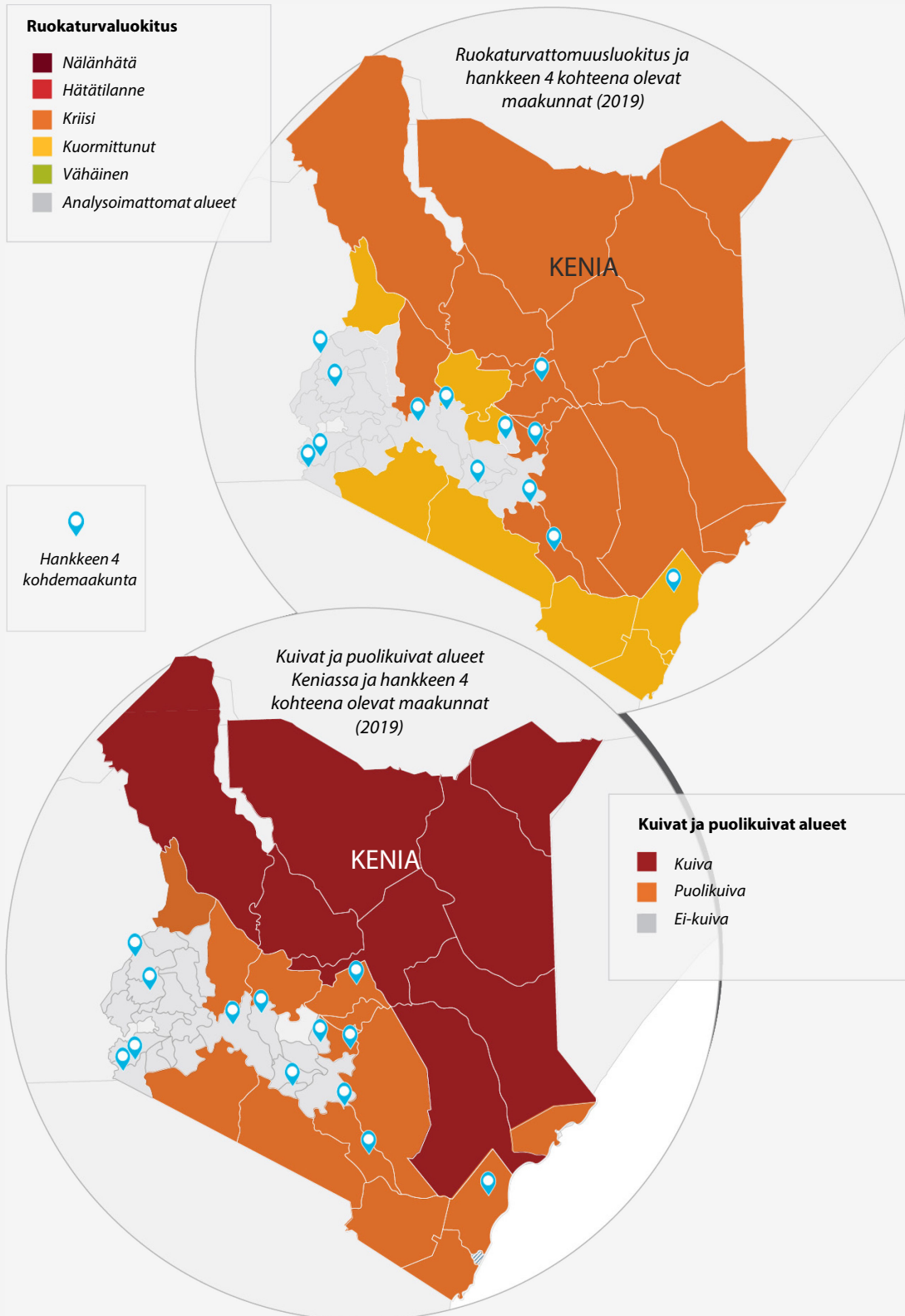
Karttalähde: [lesniewski](#).

Hanke 4 – Kenia

[Agri-Fi-ohjelma](#) on yhdenmukainen yhdennentoista EKR:n alaan kuuluvan Kenian kansallisen maaohjelman painopistealan ”Ruokaturva ja ilmastohäiriöiden sietokyky kuivilla ja puolikuivilla alueilla” kanssa. Siitä tarjotaan pienviljelijöille kattavaa tukea maatalouden arvoketjuihin liittymiseksi. Ohjelma koostuu neljästä osa-alueesta ([hankkeet 1, 4, 5 ja 8](#)).

Toisella osa-alueella (hanke 4) pyritään vahvistamaan valittujen arvoketjujen toimijoiden valmiuksia maatalouden teknisen ja ammatillisen koulutuksen avulla. Lisäksi sillä pyrittiin parantamaan yksityisen sektorin valmiuksia valvoa eläinten terveyttä, ruokaturvaa ja kasvien terveyttä koskevien vaatimusten noudattamista maakuntatasolla. Hankkeen suunnitteluasiakirjoissa ei kuitenkaan täsmennetä kuivien ja puolikuivien alueiden kohteeksi ottamista. Hanke kohdistui 13 maakuntaan vuonna 2019. Vain neljä näistä maakunnista luokiteltiin tuolloin kuiviksi tai puolikuiviksi alueiksi (ks. [kaavio 4](#)).

Kaavio 4 | Kenian hanke 4 – Toiminta-alueet



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin komission tietojen, ruokaturvaa uhkaavien tilanteiden luokitustietojen sekä Kenian kuivia ja puolikuivia alueita koskevien vuoden 2019 tietojen perusteella.
Karttalähde: Eurostat.

Hankkeet olivat yhdenmukaisia EU:n ja kumppanimaiden politiikkojen kanssa, mutta niiden suunnittelussa oli puutteita

36 Hankesuunnittelu perustuu kattavaan tilanteen ymmärtämiseen, selkeisiin tavoitteisiin ja sidosryhmien aktiiviseen osallistumiseen. Siinä on keskeisiä osatekijöitä, kuten tarpeiden arviointi, asianmukaisen täytäntöönpanokumppanin valinta, resurssien kohdentaminen ja erityisiin haasteisiin räätälöityjen täytäntöönpanostrategioiden laatiminen. Vaikuttavat hankkeet sisältävät myös seurantamekanismeja ja loogisia viitekehyksiä edistymisen seuraamiseksi ja vastuuvollisuuden varmistamiseksi. Riskien vähentämistä koskevat suunnitelmat ovat ratkaisevan tärkeitä, jotta voidaan varmistaa sopeutuminen muuttuviin olosuhteisiin. Jäljempänä olevissa osioissa esitetään yleiskatsaus havaittuihin ongelmiin, jotka liittyvät valittujen hankkeiden suunnittelun eri osatekijöihin.

Hankkeiden ja täytäntöönpanokumppanien valinta

37 Täytäntöönpanokumppanit valittiin seuraavien perusteella:

- 1) ehdotuspyyntö tai
- 2) laillisen monopolin olemassaolo (valtion virastojen tapauksessa) tai
- 3) sopimuksen tekeminen suoraan (koska ne joko yhteisrahoittivat hanketta tai ne mainittiin nimenomaisesti täytäntöönpanokumppaneina toiminta-asiakirjassa).

Välillisen hallinnoinnin avulla täytäntöön pannuissa hankkeissa komissio arvioi hakijoiden hallinnollisia, teknisiä ja taloudellisia valmiuksia. Tilintarkastustuomioistuin totesi, että täytäntöönpanokumppaneilla oli yleisesti ottaen tarvittavat hallinnolliset, toiminnalliset ja taloudelliset valmiudet tarkastettujen hankkeiden täytäntöönpanoon.

38 Kun tilintarkastustuomioistuimen tarkastajat tutkivat Etiopian hanketta 1, kävi kuitenkin ilmi, että toiminta-asiakirjaan sisältyi suunnitelmia päähakijan ja muiden hakijoiden alustavasta järjestelmätarkastuksesta puitesopimuksen nojalla ennen avustussopimuksen allekirjoittamista; tarkoituksena oli vähentää riskiä siitä, että hakija ei toimi EU:n etujen mukaisesti (luottamusvelvollisuutta koskeva riski). Vaikka sopimus allekirjoitettiin vuonna 2019, kyseinen tarkastus tehtiin vasta vuonna 2022, ja sen perusteella annettiin kielteinen lausunto. Näin ollen täytäntöönpanokumppanin kanssa ei olisi pitänyt allekirjoittaa 10,5 miljoonan euron arvoista sopimusta. Järjestelmätarkastuksessa täytäntöönpanokumppanin valmiuksissa paljastui puutteita. Jos näihin puutteisiin olisi puututtu ennen sopimuksen allekirjoittamista, olisi voitu estää useita hankkeen täytäntöönpanon aikana ilmenneitä tuloksellisuusongelmia, kuten raportointiviiveitä, hankintaongelmia ja sisäisen valvonnan puutteita. Kolmessa muussa hankkeessa (hanke 1 Keniassa ja hankkeet 2 ja 3 Sambiassa) havaittiin myös järjestelmäpuutteita sekä hankintamenettelyihin liittyviä ongelmia.

Kustannusvaikuttavuuden arviointi

39 Komissio ei arvioinut järjestelmällisesti hankekustannusten kohtuullisuutta. Lähes minkään tilintarkastustuomioistuimen otokseen kuuluneen hankkeen osalta ei ollut näyttöä siitä, että komissio tai EU:n edustustot olisivat analysoineet hankkeen talousarviota mitenkään yksityiskohtaisesti. Komissio tukeutui täysin hankkeiden edistymiskertomuksissa annettuihin yleisiin tietoihin ja täytäntöönpanokumppaneiden antamiin suullisiin selvityksiin. Komissio ei myöskään vertaillut vastaavia kustannuksia eri hankkeiden välillä eikä laskenut edunsaajakohtaisia kustannuksia. Tämä vaarantaa hankkeiden tehokkuuden.

40 Suurin osa otokseen kuuluneista hankkeista sai suurimmat sallitut välilliset kustannukset (seitsemän prosenttia hankkeen välittömistä kustannuksista). Komissio ei esittänyt vastalauseita tai kysymyksiä, kun täytäntöönpanokumppanit pyysivät tätä osuutta. Ei ole myöskään näyttöä siitä, että komissio olisi arvioinut näiden kustannusten kohtuullisuutta.

Hankkeiden yhdenmukaisuus kansallisten prioriteettien, EU:n politiikkojen ja kohderyhmien tarpeiden kanssa

41 Kaikki otokseen valitut hankkeet suunniteltiin kyseisten maiden strategioiden ja kehityssuunnitelmien mukaisesti. Tämä yhdenmukaisuus lisää hankkeiden merkityksellisyyttä ja mahdollisia vaikutuksia, koska siten varmistetaan, että niillä tuetaan maiden kansallisia prioriteetteja ja vastataan niiden väestön erityistarpeisiin. Hankkeita yhdenmukaistettiin myös komission ohjelma-asiakirjojen kanssa.

- 42** Edunsaajien tarpeet ovat mittavia ja jatkuvat ajan mittaan. Kun otetaan huomioon näiden tarpeiden laajuus ja kaikkien asiaankuuluvien osapuolten – muun muassa valtionhallinnon, sidosryhmien ja muiden avunantajien – osallistuminen hankkeen suunnitteluvaiheeseen, kaikki hankkeet oli suunniteltu niin, että niillä vastattiin edunsaajien merkityksellisiin tarpeisiin.
- 43** Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että hankkeet kestivät usein liian vähän aikaa, jotta niillä saataisiin aikaan pysyvä muutos toiminnassa. Tämä koskee muun muassa uusia siemenlajikkeita tai uusia liiketoimia, joilla on vaikutusta pienviljelijöiden tai maatalousyritysten satoihin ja tuloihin (ks. kohdat [76–83](#)).
- 44** Tilintarkastustuomioistuin pani merkille, että kaikkia hankkeita varten perustettiin hankkeiden ohjauskomiteoita (joihin osallistui valtionhallinnon edustajia) tai teknisiä työryhmiä. Useimmat hankkeet suunniteltiin kuitenkin ilman paikallisen väestön osallistumista. Koska paikalliset asukkaat ovat lopullisia edunsaajia, heillä on hyvät edellytykset antaa hyödyllistä tietoa mahdollisista rajoitteista ja kiireellisimmistä tarpeista. Erityisolosuhteet voivat kuitenkin joskus vaikeuttaa paikallisten yhteisöjen johtajien suoraa kuulemistä.
- 45** Joissakin tapauksissa osallistumisen puute ja muut suunnittelun puutteet heikensivät hankkeiden kestävyyttä tai vaikuttavaa täytöntöönpanoa. [Laatikossa 2](#) esitetään yleiskatsaus.

Laatikko 2

Hankkeiden vaikuttavaa täytöntöönpanoa ja kestävyyttä heikentäviä suunnittelupuutteita

Kenia (hankkeet 1, 4, 5 ja 8) ja Sambia (hankkeet 1, 3, 4 ja 5)

Sekä Keniassa (hankkeet 1, 4, 5 ja 8) että Sambiassa (hankkeet 1, 3, 4 ja 5) useilla hankkeilla pyritään samaan yleistavoitteeseen. Niitä on kuitenkin pantu täytöntöön erillään ilman täydentävyyttä tai synergioita.

Kenian hankkeen 8 ja Sambian hankkeen 4 tarkoituksena oli myöntää edullisin ehdoin lainoja Kenian hankkeen 1 ja Sambian hankkeen 3 hakijoille. Näiden lainojen tavoitteena oli auttaa pienviljelijöitä laajentamaan tai monipuolistamaan toimintaansa ja tukea selviytymiskykyä ja tulomahdollisuuksia. Lainat tulivat kuitenkin saataville vasta kahden vuoden kuluttua hankkeiden alkamispäivästä. Tämän vuoksi aiotut edunsaajat eivät enää pystyneet hyödyntämään niitä. Lainoja saivat näin ollen pankin olemassa olevat asiakkaat, mikä ei ollut hankkeen tarkoitus. Sambian hankkeilla ei ollut myöskään yhteyttä tuotantopanosmarkkinoihin (kuten siementen ja koneiden tuotanto-/myyntimarkkinoihin).

Hanke 5 – Kenia

Yhdessä hankkeesta tuetuista toimista edunsaajat saivat ilmastonmuutoksen kestäviä siemeniä kahden vuoden ajan. Hankkeesta saatiin myönteisiä tuloksia, kuten satojen kasvua ja sadon laadun paranemista. Syrjäisen maantieteellisen sijaintinsa vuoksi edunsaajat eivät kuitenkaan päässeet käsiksi näihin siemeniin hankkeen päättyttyä. Edunsaajilta puuttui myös olennaisia välineitä, kuten siementen kuivaamiseen tarkoitettuja kankaita ja kasvintuhoojien käsittelyyn tarkoitettuja ruiskuja. Kun he saivat ruiskun, sadot oli jo menetetty. Paikalla haastateltujen edunsaajien mukaan osaa näistä ongelmista olisi voitu lieventää, jos heitä olisi kuultu hankkeen suunnittelun aikana.

Hanke 1 –ambia

Hankkeen tarkoituksena oli ottaa käyttöön innovatiivisia vedenottotekniikoita. Käytännössä porausrei’istä tuli kuitenkin ensisijainen menetelmä. Hankkeeseen sisältyi laitteita, muun muassa vesisäiliöitä, kasteluputkia ja aurinkopumppuja, mutta niitä on huollettava hankkeen soveltamisalan ulkopuolella. Yhteisöillä ei ollut varoja ylläpitoon, ja ihmisten olisi pitänyt matkustaa pääkaupunkiin saadakseen tarvittavat varaosat. Hankkeen suunnittelussa ei myöskään ollut yhteyttä rahoituksen saantiin tai markkinoille pääsyyn.

Perimmäiset syyt, taustatekijät ja joustavuus

- 46** Vaikka komissio osallistuu globaaleihin aloitteisiin, joilla pyritään lisäämään ruokaturvaa koskevaa tietämystä (kohta [57](#)), kuten kohdassa [28](#)) todetaan, komissio ei hyödyntänyt hankkeiden suunnittelussa riittävästi saatavilla olevaa tietoa Saharan eteläpuolisen Afrikan ruokaturvattomuuden ja aliravitsemuksen perimmäisistä syistä (ilmastonmuutos, konfliktit, talouskriisi, vähäiset kansalliset valmiudet ja rahoitus, suuri köyhyys ja eriarvoisuus). Vain kuudessa otokseen kuuluneessa hankkeessa käsiteltiin suoraan perimmäisiä syitä (esimerkiksi keskityttiin ilmastonmuutoksen vaikutuksiin tukemalla muun muassa hiekkapatojen rakentamista, vedenottotekniikoiden käyttöä tai laadukkaan veden saantia), kun taas neljässä muussa hankkeessa perimmäisiä syitä käsiteltiin osittain tai välillisesti (esimerkiksi vähennettiin köyhyyttä lisäämällä tuloja tai kasvatettiin kohdekasvien satoja). Muissa 12 hankkeessa annettiin asianmukaista tukea, mutta niissä keskityttiin ensisijaisesti perustarpeiden tyydyttämiseen ja ruokaturvattomuuden ja aliravitsemuksen oireiden – kuten köyhyyden, maatalouden alhaisen tuottavuuden tai tuotantopanosten rajallisen saatavuuden – lieventämiseen sen sijaan, että olisi puututtu niiden taustalla oleviin rakenteellisiin syihin.
- 47** Humanitaariset hankkeet ovat kehityshankkeita joustavampia, koska niissä voidaan hyödyntää [kriisimekanismeja](#) (hankkeiden väliaikaisia taloudellisia tai toiminnallisia mukautuksia poikkeuksellisten kriisiolosuhteiden vuoksi) ja hätäapuvaroja muuttuviin olosuhteisiin sopeutumiseksi. Myös kehityshankkeisiin voi kuulua kriisimekanismeja, mutta yhdessäkään tarkastukseen kuuluneista hankkeista ei niitä ollut. Vaikka joillakin kehityshankkeilla oli varaus ennakoimattomia menoja varten (rajoitettu enintään viiteen prosenttiin hankkeen talousarviosta), tilintarkastustuomioistuimien katsoo, että nämä varaukset eivät yleensä riittäneet käsittelemään merkittäviä ennakoimattomia tapahtumia vaikuttavalla tavalla. Esimerkiksi [Etiopian hankkeessa 1](#) käytettiin koko ennakoimattomia menoja varten oleva varaus koronapandemian torjuntaan. Näin hankkeessa ei ollut enää minkäänlaista taloudellista puskuria muiden ennakoimattomien tapahtumien varalta lopun täytäntöönpanon aikana. Lisäksi Sambiassa joustavampi hankesuunnittelu olisi esimerkiksi voinut edistää kuivuuden torjumista vuonna 2024. Tämä olisi voitu saada aikaan sisällyttämällä [järjestelmällisesti kriisimekanismeja kehitystoimiin](#). Siten olisi voitu varmistaa joustavien varojen saatavuus kumppaneiden tukemiseksi, kun hätäaputoimia olisi sokkitapahtumissa laajennettu. Tämän vuoksi tilintarkastustuomioistuin katsoo, että nykyisten kehityshankkeiden suunnittelu ei ole riittävän joustavaa, jotta voitaisiin vastata vaikuttavalla tavalla ennakoimattomiin tapahtumiin, kuten kuivuuteen, tulviin tai konflikteihin.

Komission toimet olivat hyödyllisiä ja niitä koordinoitiin tyydyttävällä tavalla, mutta niissä ei keskitytty riittävästi vaikutukseen ja kestävyYTEEN

48 Tilintarkastustuomioistuin arvioi, oliko komissio toteuttanut toimet vaikuttavasti. Tässä osiossa tilintarkastustuomioistuin selvittää,

- o oliko komissio koordinoinut toimintaansa hyvin sekä sisäisesti että muiden avunantajien kanssa
- o oliko komissio pannut hankkeet täytäntöön ja seurannut niitä asianmukaisesti
- o oliko hankkeissa saavutettu odotetut tulokset ja vaikutukset.

Komission omien toimien koordinointi oli tyydyttävää

Humanitaarisen avun ja kehityksen välinen jatkumo

49 EU on sitoutunut panemaan täytäntöön [humanitaarisen avun ja kehityksen väliseen jatkumoon perustuvan toimintamallin](#). Tämä strategia yhdistää humanitaarisen hätäavun ja pitkän aikavälin kehitystoimet, jotta kriiseihin voidaan luoda kestäviä ratkaisuja. Sen sijaan, että katastrofeja ja konflikteja käsiteltäisiin yksittäisinä tapahtumina, EU pyrkii vastaamaan sekä välittömiin tarpeisiin (kuten ruokaan) että taustalla oleviin syihin (kuten köyhyyteen tai ilmastonmuutokseen). Tämän toimintamallin tarkoituksena on auttaa maita parantamaan selviytymiskykyään ja vähentää niiden riippuvuutta toistuvasta humanitaarisesta avusta. Sen vaikutuksia voivat olla esimerkiksi instituutioiden vahvistuminen, toimeentulon paraneminen ja kriisien ehkäisyn paraneminen, jotka viime kädessä edistävät vakautta ja omavaraisuutta asianomaisilla alueilla.

50 Komissio on laatinut [vankan kehityksen](#) humanitaarisen avun ja kehityksen väliselle jatkumolle ja hahmotellut keskeisiä toimia sen toteuttamiseksi. Täytäntöönpano vaihtelee kuitenkin huomattavasti maatasolla, ja käytännön toteutus on edelleen heikkoa, koska tarvittavien toimien seuranta on riittämätöntä. Useimmista Saharan eteläpuolisista maista puuttuu yhteinen tilanneanalyysi, yhteinen suunnittelu ja toimien kartoitus. Nämä tekijät vaativat resursseja ja ovat monimutkaisia, mutta ne ovat välttämättömiä humanitaarisen avun ja kehityksen välisen jatkumon vaikuttavan toteuttamisen kannalta.

51 EU:n edustustot tekivät yhteisen tilanneanalyysin vain kolmessa Saharan eteläpuolisessa maassa (Tšadissa, Etiopiassa ja Sudanissa). Sudania ja Etiopiaa varten on yhteinen toimintasuunnitelma, kun taas Tšad pilotoi yhteisiä toimia kahdessa maakunnassa.

- 52** Tarkastajat havaitsivat otokseen kuuluneissa hankkeissa, että humanitaaristen toimien ja kehitystoimien välillä oli yleensä hyvin vähäinen yhteys. Tämän vuoksi jatkumoa koskevaa toimintamallia ei sovellettu vaikuttavalla tavalla. Vain kolmessa otokseen kuuluneessa hankkeessa (hankkeet 3 ja 6 Keniassa ja hanke 2 Etiopiassa) oli suora yhteys kehitystoimien ja humanitaaristen toimien välillä.
- 53** Tilintarkastustuomioistuimen asiakirjatarkastuksessa havaittiin, että kaksi maata oli edistynyt merkittävästi jatkumoa koskevan toimintamallin täytäntöönpanossa. Jatkumoa koskevan toimintamallin pilottimaassa Tšadissa jatkumo otettiin onnistuneesti käyttöön kahdessa pilottimaakunnassa, ja siihen osallistui sidosryhmiä EU:n ulkopuoleltakin. Ennen heinäkuun 2023 vallankaappausta Niger oli edistynyt jatkumoa koskevien kansallisten valmiuksien vahvistamisessa, muun muassa jatkumoa käsittelevän hallituksen johtaman komitean perustamisessa. Etelä-Sudanin koordinoitirakenteet sitä vastoin olivat rajalliset, ja samalla maassa oli vakava humanitaarinen kriisi.
- 54** Useat rakenteelliset rajoitukset tekevät jatkumon täytäntöönpanosta haastavaa. Niitä ovat muun muassa erot INTPA- ja ECHO-pääosastojen ohjelmasuunnittelukierroksen, toimeksiantojen ja toimintamallien välillä. Toinen keskeinen haaste käytettävissä olevan rajallisen rahoituksen ohella ovat riittävät henkilöresurssit. Sekä keskeiset vaiheet että elintarvikejärjestelmän toimien päivittäinen koordinointi edellyttävät nimittäin komission henkilöstöltä jatkuvaa panostusta, jota ilman niistä voi tulla kestäättömiä.

Team Europe -aloitteet

- 55** Team Europe -aloite on yhteistyökehys, joka kokoaa yhteen EU:n, sen jäsenvaltiot, niiden täytäntöönpanovirastot ja kehitysrahoituslaitokset, jotta ne voivat vastat globaaleihin haasteisiin ja saavuttaa kestävä kehityksen tavoitteet. Team Europe -aloitteiden tavoitteena on yhdistää resurssit, asiantuntemus ja valmiudet, jotta kumppanimaissa voidaan toteuttaa laajamittaisia ja vaikuttavia toimia, joissa keskitytään yhteisiin prioriteetteihin.
- 56** Tilintarkastustuomioistuin tutki [vuonna 2022 Team Europe -toimintatavasta globaalin elintarviketurvan parantamiseksi annettujen neuvoston päätelmien](#) perusteella, miten hyvin komissio ja EU:n jäsenvaltiot suunnittelivat ja panivat täytäntöön ruokaan liittyviä Team Europe -aloitteita Saharan eteläpuolisessa Afrikassa. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että ruokaturva, elintarvikejärjestelmät ja ravitsemus eivät olleet Team Europe -aloitteiden tärkein painopiste. Myöskään aloitteiden seuranta varten ei ollut yhtenäistä järjestelmää. Kukin maa ja EU:n edustusto käyttivät omia menetelmiään, mikä teki raportoinnista epäjohtamukaista ja vähensi synergioita. Tämän vuoksi Team Europe -aloitteita koskeva kehys on toistaiseksi jäänyt teoreettiseksi käsitteeksi, jolla on vain vähän käytännön vaikutusta nälänhädän lievittämiseen.

EU:n, kansallisten viranomaisten ja muiden avunantajien välinen koordinointi

- 57** Komissio tukee aktiivisesti monia globaaleja aloitteita, joilla pyritään parantamaan koordinointia ja tietämyksen jakamista nälän torjumisessa. Rahoitusosuuksien ja asiantuntemuksen avulla EU:lla on keskeinen rooli useilla tärkeillä foorumeilla, kuten [maailmanlaajuisessa elintarvikekriisien torjunnan verkostossa](#) ja [Maailman ruokaturvakomiteassa](#). Nämä foorumit tuottavat myös laadukasta tietoa valveutunutta päätöksentekoa varten. Muita merkittäviä tietämyksen lisäämiseen tähtääviä toimia ovat [komission globaalin ruoka- ja ravitsemusturvan osaamiskeskus](#) ja [DeSIRA-aloite](#), jossa edistetään maatalouden ja vesiviljelyn elintarvikejärjestelmiä tieteen ja tutkimuksen avulla. Komissio rahoittaa ravitsemuksen alalla eri aloitteita, kuten [Globaalia ravitsemusraporttia](#), vastuuvollisuusmekanismeja ja [Scaling Up Nutrition -alustaa](#).
- 58** Kaikissa tilintarkastustuomioistuimen otokseen kuuluneissa hankkeissa järjestettiin säännöllisiä koordinointikokouksia, joihin osallistui EU:n edustustoja, kansallisia viranomaisia ja muita avunantajia. Lisäksi EU:n edustustot huolehtivat johdonmukaisesta yhteydenpidosta täytäntöönpanokumppaneihin sekä virallisten että epävirallisten kokousten kautta, vaikkakaan kaikkia kokouksia ei dokumentoitu. Kansallisten viranomaisten ja avunantajien välillä oli myös selkeä vastuunjako.

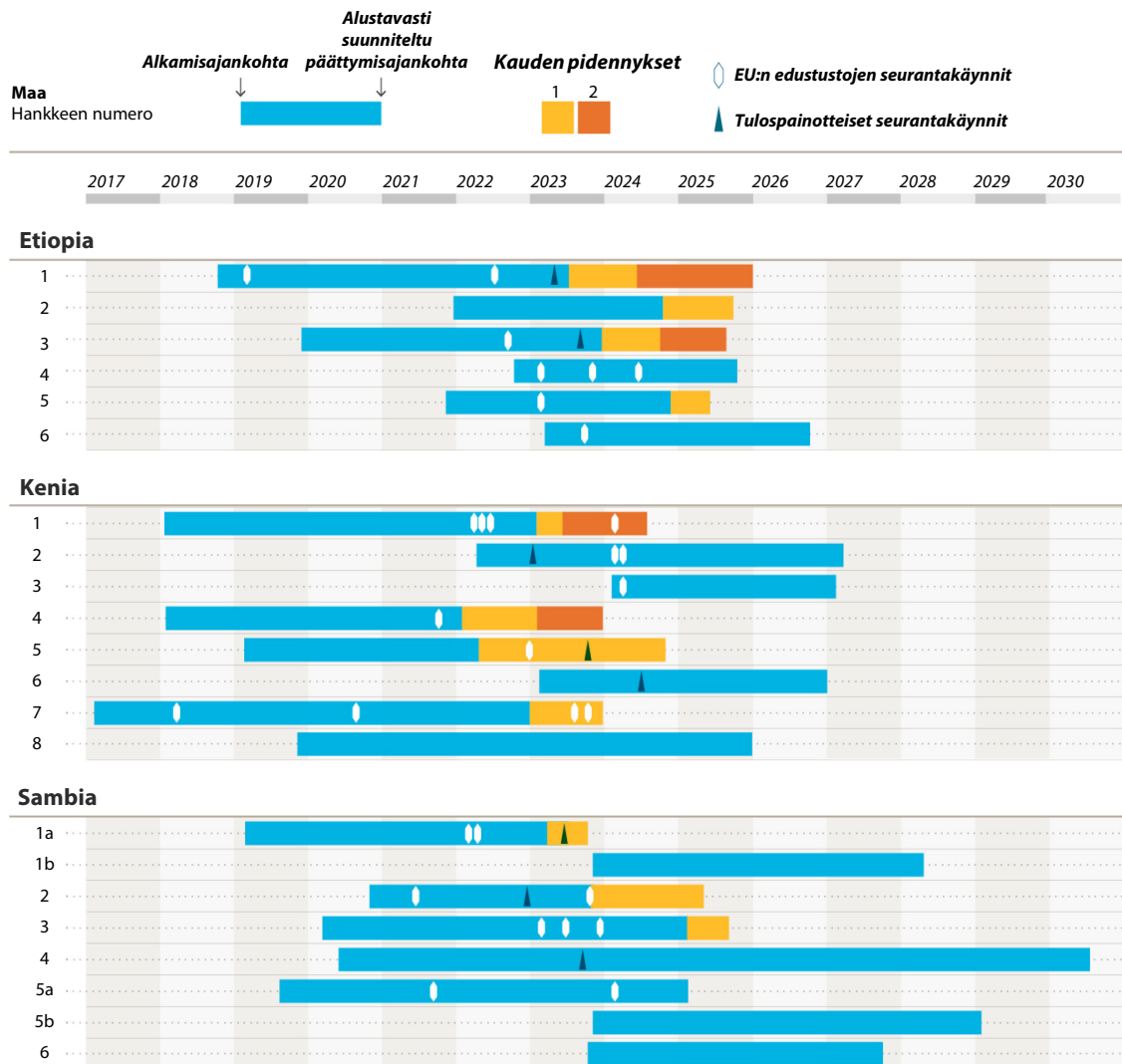
Hankkeiden täytäntöönpanon seuranta oli pääosin riittämätöntä

- 59** EU:n rahoittamien hankkeiden seurantaprosessiin kuuluu säännöllistä raportointia, tutustumiskäyntejä ja täytäntöönpanokumppaneiden kuulemisia. Täytäntöönpanokumppaneiden on toimitettava määräajoin edistymiskertomuksia, joissa esitetään yksityiskohtaisesti toimet, tuotokset ja menot ja joita EU:n edustustot arvioivat. Riippumattomia arviointeja tai ulkoisia varainhoidon tarkastuksia voidaan tehdä myös raportoitujen tietojen oikeellisuuden varmistamiseksi ja hankkeen tuloksellisuuden arvioimiseksi. Jäljempänä olevissa osioissa esitetään tilintarkastustuomioistuimen arviointi seurantaprosessin eri osatekijöistä.

Hankkeen täytäntöönpano ja seurantatehtävät

- 60** Noin puolessa otoksen hankkeista oli kokenut viivästyksiä niiden täytäntöönpanon aikana (ks. [kaavio 5](#)). Tilintarkastustuomioistuimen analyysin mukaan yleisimmät viivästysten syyt olivat korona, täytäntöönpanokumppanin heikot valmiudet, kumppanilaitosten rajalliset institutionaaliset valmiudet, hankintoihin liittyvät haasteet, logistiset rajoitteet ja henkilöstön muutokset valtion tasolla. Viivästysten ilmetessä komissio toteutti vain harvoin korjaavia toimenpiteitä niiden lieventämiseksi ja käsittelemiseksi, lukuun ottamatta täytäntöönpanoajan jatkamista ilman lisäkustannuksia (tarvittaessa).
- 61** EU:n edustustot, täytäntöönpanokumppanit ja ulkoiset tilintarkastusyhteisöt tekivät seurantakäyntejä EU:n rahoittamiin hankkeisiin. Tilintarkastustuomioistuin katsoo kuitenkin, että EU:n edustustot eivät yleensä tehneet riittävästi seurantakäyntejä, mikä rajoitti niiden mahdollisuuksia tarkastaa todellinen tilanne paikan päällä (ks. [kaavio 5](#)). Tämä rajoite vaikuttaa myös edustustojen valmiuksiin valvoa vaikuttavasti hankkeiden täytäntöönpanoa ja tarvittaessa ryhtyä korjaaviin toimiin ajoissa. Tilintarkastustuomioistuin kuitenkin tiedostaa, että logistiikka-, henkilöstö- ja turvallisuusrajoitusten yhdistelmä on rajoittanut entistä enemmän monien EU:n edustustojen valmiuksia tehdä säännöllisiä seurantakäyntejä – erityisesti haurailta tai syrjäisillä alueilla. Vaikka EU:n edustustot tekivät vain vähän seurantakäyntejä, vain noin puolta otokseen kuuluneista hankkeista [seurattiin tulospainotteisesti](#), eikä annettuihin suosituksiin perustuvista jatkotoimista ole juurikaan näyttöä. Kahdessa hankkeessa ([hanke 4 Etiopiassa](#) ja [hanke 3 Keniassa](#)) allekirjoitettiin sopimus kolmannen osapuolen tekemästä seurannasta. Turvallisuuteen liittyvät rajoitteet huomioon ottaen tämä osoittautui Etiopiassa hyväksi käytännöksi, koska varastettua ruokaa saatiin sen avulla takaisin.

Kaavio 5 | Hankkeen seurantatehtävät



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin komission tietojen perusteella.

- 62** Komissio ei tarkastanut kustannusten kohtuullisuutta hankkeiden täytäntöönpanon aikana. Lukuun ottamatta [pilariarvioitujen yhteisöjen](#) toteuttamia hankkeita (eli yhteisöjen, joiden komissio on arvioinut suojaavan EU:n taloudellisia etuja samalla tasolla kuin niitä suojataan suorassa hallinnoinnissa) rahoitusmenojen tarkastusten tekemiseen hankittiin ulkopuolinen tilintarkastusyritys. Kyseinen yritys havaitsi tukeen oikeuttamattomia menoja neljässä hankkeessa, mutta sittemmin ne perittiin takaisin vain yhdessä hankkeessa. Tukeen oikeuttamattomia menoja, jotka olivat yhteensä noin 496 000 euroa kolmessa muussa hankkeessa, ei ollut peritty takaisin tarkastuksen ajankohtaan mennessä.
- 63** Tilintarkastustuomioistuimen omassa tarkastuksessa havaittiin uusia tapauksia, joissa oli tukeen oikeuttamattomia menoja 673 000 euroa. Nämä tapaukset koskivat [Etiopian hanketta 3](#) ja [Kenian hanketta 1](#). Kesäkuussa 2025 EU:n edustustot eivät olleet perineet takaisin mitään näistä tukeen oikeuttamattomista kuluista.

Loogiset viitekehykset

- 64** Hankkeiden tuloksia mitattiin suhteessa tavoitearvoihin, jotka oli asetettu hallintosopimukseen kuuluvissa ja loogisiksi viitekehysiksi kutsutuissa suunnitteluasiakirjoissa. Indikaattorit olivat kuitenkin enimmäkseen määrällisiä, ja niissä mitattiin tuotoksia enemmän kuin saavutettua edistystä.
- 65** Tilintarkastustuomioistuin havaitsi puutteita loogisissa viitekehysissä kahdessa kolmasosassa otokseen kuuluneista hankkeista. Lisäksi kaikille indikaattoreille ei ollut asetettu perustasoja puolella otokseen valituista hankkeista ennen niiden täytäntöönpanon aloittamista. Sen vuoksi kyseisillä indikaattoreilla ei voida mitata toimintojen pitkän aikavälin vaikutuksia, eikä niitä voida arvioida niiden saavutettavuuden tai merkityksellisyyden perusteella. Kymmenen hankkeen osalta indikaattoreiden avulla ei voitu mitata erityisten ja yleisten tavoitteiden saavuttamista, koska indikaattorit eivät joko olleet riittävän yksityiskohtaisia tai ne eivät liittyneet suoraan näihin tavoitteisiin.

Raportointikehys

- 66** Komissio ja muut kehityskumppanit raportoivat [virallisesta kehitysavusta](#) Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestölle (OECD) [kehitysapukomitean \(DAC\) koodeja](#) käyttäen. Ruokaturvaan liittyvän rahoituksen mittaamiseen ei kuitenkaan ole kansainvälisesti sovittua menetelmää, eikä tähän tarkoitukseen ole olemassa nimenomaisia kehitysapukomitean koodeja. Sen sijaan komissio on yksilöinyt useita kehitysapukomitean koodeja (DAC), joita se pitää merkityksellisinä.
- 67** Kun hankkeilla on useita tavoitteita, niitä voidaan luokitella ja laskea ja niistä voidaan raportoida eri aloilla. Standardoitujen määritelmien puute ja erot avunantajien käyttämien määritelmien välillä johtavat epäyhdenmukaisiin arvioihin. Tämä aiheuttaa haasteita alirahoitettujen alueiden tunnistamisessa, tilivelvollisuuden varmistamisessa ja toimien vaikutusten seurannassa.

- 68** Ravitsemukseen liittyvien toimien määrittämisessä on kaksi merkityksellistä menetelmää. Komissio luokitteli kaudella **2014–2020** hankkeiden menot joko 25- tai 100-prosenttisesti ravitsemukseen liittyviksi sen mukaan, mikä oli hankkeiden ravitsemukseen liittyvien osatekijöiden koko. Vuodesta 2021 lähtien komissio on noudattanut **OECD:n ohjeita** ravitsemuspolitiikan indikaattorin käytöstä. Kyseisissä ohjeissa kuvataan menetelmä, jossa otetaan huomioon vain kunkin hankkeen ravitsemukseen liittyvä osuus, mutta ohjeiden käyttö ei ole pakollista. Muiden avunantajien noudattaman käytännön tapaan komissio on päättänyt luokitella kaikki hankkeet, joissa on ravitsemukseen liittyvä osatekijä, 100-prosenttisesti ravitsemukseen liittyviksi riippumatta kyseisen osatekijän todellisesta merkityksestä. Tämä on johtanut ravitsemukseen liittyvien menojen esittämiseen liian suurina hankkeissa, joissa ravitsemus on vain pieni osatekijä.
- 69** **Globaali Eurooppa -ohjelman tulokset** on komission kehys EU:n kehitysyhteistyön vaikuttavuuden ja vaikutuksen mittaamiseksi. Sen tavoitteena on tarjota selkeitä ja mitattavissa olevia indikaattoreita, joilla parannetaan EU:n kykyä osoittaa sidosryhmille sen rahoituksen konkreettisia tuloksia. Näiden torjumisen osalta neljä indikaattoria ovat erityisen merkityksellisiä, eli ne, jotka liittyvät kestävä kehityksen tavoitteeseen 2 ("ei nälkää") (ks. **taulukko 1**). Ulkoisen toiminnan välineitä koskevassa komission **vuotuisesä toimintakertomuksessa** esitetyt tulokset eivät kuitenkaan vastaa saavutettuja tuloksia, vaan tuotokset ja tulokset esitetään niissä liian pieninä, koska kehityksen indikaattoreita ei ole vielä yhdistetty kunnolla hankkeisiin. Lisäksi ilmoitetut yhteenlasketut tulokset eivät sisällä kaikkia maita. Tilintarkastustuomioistuimen otoksen 22 hankkeesta 18:ssa ei käytetty näitä indikaattoreita niiden merkityksestä huolimatta.

Taulukko 1 | Globaali Eurooppa -välineen tulokset kehityksen tavoitteen 2 mukaiset indikaattorit

Indikaattori	Kuvaus
2.1	Kestävää tuotantoa, markkinoille pääsyä ja/tai maanomistusturvaa kasvattavilla EU:n tukemilla toimenpiteillä saavutettujen pientilallisten määrä
2.2	Ne maatalous- ja laidunekosysteemien alueet, joilla on otettu käyttöön kestäviä hoitokäytäntöjä EU:n tuella (hehtaaria)
2.32	EU:n tukea saavien puutteellisesta ruokaturvasta kärsivien ihmisten määrä
2.33	EU:n tukemilla ravitsemusohjelmilla tavoitettujen hedelmällisessä iässä olevien naisten, nuorten tyttöjen ja alle 5-vuotiaiden lasten määrä

Hanketietojen luotettavuus

- 70** Paikan päällä tehtyjen tarkastuskäyntien lisäksi EU:n edustustot arvioivat hankkeiden edistymiskertomuksia. EU:n edustusto pyysi usein selvennyksiä täytäntöönpanokumppaneilta Sambiassa mutta harvoin Etiopiassa ja Keniassa. Yksikään EU:n edustustojen hankepäälliköistä ei myöskään tarkastanut edistymiskertomuksissa ilmoitettujen lukujen taustatietoja. Komissio ei näin ollen arvioinut avainlukujen luotettavuutta. Niitä olivat muun muassa pienviljelijöille luotujen työpaikkojen määrä ja tavoitettujen edunsaajien määrä.
- 71** Tarkastajat havaitsivat paikan päälle tekemiensä tarkastuskäyntien aikana joitakin eroja edistymiskertomuksissa esitettyjen tietojen ja paikan päällä vallitsevan todellisen tilanteen välillä. Esimerkiksi Kenian hankkeen 1 osalta loppuraportissa mainitaan tietyn yrityksen olevan edunsaaja. Tarkastajien havainnot osoittivat kuitenkin, että tuen varsinainen saaja oli toinen yritys. Lisäksi Keniassa toteutetussa hankkeessa 6 hankkeen edistymiskertomuksessa todettiin, että suunnitellun hiekkapadon odotettiin palvelevan 2 000:ta perhettä tavanomaisissa olosuhteissa ja jopa 7 000:ta perhettä kuivuushuippujen aikana. Tarkastajien käynnillä kävi kuitenkin ilmi, että hankkeesta oli suoraan hyötynyt vain 200 kotitaloutta. Tämä määrä erosi edistymiskertomuksessa ilmoitetusta määrästä.

Näkyvyys

- 72** Kaikilla EU:n rahoituksen saajilla on yleinen velvollisuus tehdä tiettäväksi rahoituksen alkuperä ja varmistaa saadun EU:n rahoituksen näkyvyys. Kaikkien tarkastettujen hankkeiden **näkyvyyttä koskevat suuntaviivat** vahvistettiin sopimuksella. Hankkeiden täytäntöönpanon aikana täytäntöönpanokumppanit lähettivät EU:n edustustolle viestintä- ja näkyvyysuunnitelman. Suunnitelmissa yksilöitiin kohderyhmät sekä viestintätoimet kunkin kohderyhmän osalta. Niitä olivat muun muassa verkkosivustot, valokuvat, videot, lehtiartikkelit, mainostarvikkeet, kyltit sekä avaus- ja päätöstahtumat. Paikalle tehdyillä tarkastuskäynneillä tarkastajat kuitenkin totesivat, että näkyvyyttä koskevia sääntöjä ei useissa tapauksissa noudatettu kaikilta osin. EU:n näkyvyys oli hyvä yhdeksässä tapauksessa mutta rajallinen seitsemässä tapauksessa, ja viidessä tapauksessa näkyvyyttä ei ollut lainkaan. Yksi hanke oli juuri alkanut, joten oli liian aikaista arvioida sen näkyvyyttä EU:ssa.

Komission toimilla on yleisesti ottaen ollut vaihtelevia tuloksia, vaikka ne ovatkin olleet hyödyllisiä

Hankkeen tuotosten ja tulosten aikaansaaminen

73 EU:n Saharan eteläpuolisessa Afrikassa toteuttamilla toimilla on saatu aikaan vaihtelevia tuloksia. Useissa hankkeissa onnistuttiin parantamaan viljelijöiden satojen laatua ja määrää sekä työssä olevien pienviljelijöiden määrää tai lisäämään ymmärrystä maiden geologisesta tai maankäytön tilanteesta. Hankkeissa kyllä huolehdittiin perustarpeista, mutta niissä ei kuitenkaan puututtu kriittisiin yhteyksiin markkinoihin. Niitä ovat muun muassa yhteydet, joiden avulla viljelijät voivat myydä satonsa, käyttää rahoituspalveluja tai hankkia tuotantopanoksia, kuten siemeniä ja koneita. Tämä puute on rajoittanut edunsaajien kykyä hyödyntää kaikilta osin hankkeiden mahdollisuuksia vähentää köyhyyttä ja eriarvoisuutta. Yhteyden puute näihin keskeisiin markkinoihin vaarantaa merkittävästi hankkeiden kestävyys.

74 Tilintarkastustuomioistuin arvioi, oliko suunnitellut tulokset ja edistys saavutettu ja oliko komissio varmistanut niiden kestävyys. [Liitteessä III](#) esitetään tilintarkastustuomioistuimen arvio hankkeista käsiteltävien tarpeiden, oikea-aikaisuuden, kustannusvaikuttavuuden, seurannan, tulosten ja kestävyys kannalta. Suunnitellut tuotokset saatiin kaiken kaikkiaan aikaan, mutta hankkeiden vaikutusta ei mitattu riittävästi. Hankkeen toimien ja saavutettujen tulosten välillä oli yleensä syy-yhteys.

Vaikutus kohderyhmiin

75 Tarkastajien paikalla tekemät käynnit vahvistivat, että hankkeet olivat tuottaneet edunsaajille myönteisiä hyötyjä. [Laatikossa 3](#) on tästä muutamia esimerkkejä. Ei kuitenkaan ole mahdollista osoittaa aukottomasti, onko hankkeilla ollut suora vaikutus edunsaajien ruokaturvaan, koska hankkeiden tuloksia ei mitata yhdenmukaisesti tai tarkasti. Ravinteiden saannin lisääntymisen tai pienviljelijöiden satojen paranemisen mittaamiseen ei ole vankkaa tietopohjaa lukuun ottamatta [Kenian hanketta 5](#). Yksi hankkeen tavoitteista oli kasvattaa viljelijöiden satoja 1,5 prosenttia 11 arvoketjussa. Täytäntöönpanokumppani seurasi tätä tulosindikaattoria ja julkisti tulokset hankkeen edistymiskertomuksessa. Hankkeen loppuun mennessä kuitenkin vain neljä 11 arvoketjusta oli saavuttanut tavoitteen, kun taas loppujen seitsemän arvoketjun sadot olivat laskeneet perustasoon verrattuna.

Laatikko 3

Hankkeiden hyödyt edunsaajille

Hanke 6 – Etiopia

Hankkeella pyritään vähentämään ruokaturvattomuutta Etiopiassa keskittymällä kestäväan maataloustoimintaan ja parantamalla tuottavuutta siemenalan kestävä kehityksen avulla. Toiminta hyödytti kohdealueiden viljelijöitä ruokaturvan kannalta. Lisäksi mehiläishoidon tuki on osoittautunut erittäin vaikuttavaksi ja kestäväksi.

Jotkin ongelmat kuitenkin heikensivät hankkeen vaikuttavuutta. Etenkään edunsaajaa kohti tarjottu siemenmäärä ei ollut riittävä aiotun 0,25 hehtaarin maa-alan istuttamiseen. Lisäksi yhden alueen (Tigray) toteutettavuustutkimus saatettiin päätökseen vasta sen jälkeen, kun siementen ensimmäinen jakelu oli jo tehty. Tutkimus herätti kysymyksiä siitä, vastattiinko alkuperäisellä jakelulla alueen erityistarpeisiin ja soveltuiko se maatalousolosuhteisiin. Hybridisiementyyppien jakeluun liittyy myös rajoitteita, koska niiden sato pienenee ajan mittaan eikä viljelijöillä ole keinoja ostaa uusia siemeniä.

Hanke 6 – Kenia

Hankkeen tavoitteena oli parantaa kykyä sietää kuivuutta ja ilmastonmuutoksen vaikutuksia kuivilla ja puolikuivilla alueilla. Hanke hyödytti konkreettisesti edunsaajien elämää, sillä yksi keskeisistä edistävistä tekijöistä oli täytäntöönpanokumppanin osallistuminen paikallishallintoon ja asiaankuuluviin alakohtaisiin viranomaisiin. Yhteisön omistajuus oli myös sekä taloudellisesti että yhteisön jäsenten mukaan saamisen kannalta ratkaiseva tekijä.

Esimerkiksi yhden hankkeesta tuetun toiminnan (Mwanian hiekkapadon) ansiosta ihmiset, jotka aiemmin joutuivat kävelemään useita kertoja päivässä hakemaan vettä suolaisesta ja likaisesta joesta, saavat nyt puhdasta juomavettä joko omissa kodeissaan tai lähistöllä sijaitsevilta huoltoasemilta. Tämä parannus on antanut edunsaajille mahdollisuuden käyttää enemmän aikaa maatalouteen, minkä ansiosta satojen laatu on parantunut ja satomäärät lisääntyneet. Lisäksi karjalle on nyt tarjolla vettä, ja kylän koulujen, kirkkojen ja torien olosuhteet ovat parantuneet merkittävästi. Hankkeessa suunnitellaan mittareiden asentamista vedenkäytön seuraamiseksi ja käyttäjien veloittamista kulutetusta vedestä. Tällä toimintamallilla varmistetaan hankkeen kestävyys tuottamalla tuloja kunnossapitoon ja kannustamalla vastuulliseen vedenkäyttöön.

Kuvassa 1 esitetään edunsaaja, joka sai ensimmäistä kertaa vettä omassa talossaan.

Kuva 1 | Vettä saatavilla edunsaajien kodeissa



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

Toisessa hanketoimessa haavoittuvimmassa asemassa oleville kyläläisille annettiin naarasvuohia. Vuohet olivat ilmastonmuutoksen kestävää rotua, joka valittiin erityisesti siksi, että ei saataisi risteytettyjä jälkeläisiä ja että saman rodun urosvuohi hedelmöittäisi naarasvuohet. Kun vuohet lisääntyivät, jälkeläisiä jaettiin muille kyläläisille ja varmistettiin siten, että aloitteen hyödyt jakautuivat laajasti ja kestävydestä huolehdittiin. Edunsaajat voisivat käyttää vuohenmaitoa lastensa ruokkimiseen tai lisätulojen saamiseen. Vuohen keskimääräinen elinikä on neljä vuotta, joten vuohia voitaisiin myydä myös lihaksi, mikä tarjoaisi lisätulonlähteen asianomaisille perheille. **Kuvassa 2** esitetään hankkeen edunsaaja.

Kuva 2 | Vuohen omistaja vuohi- pihaton edessä



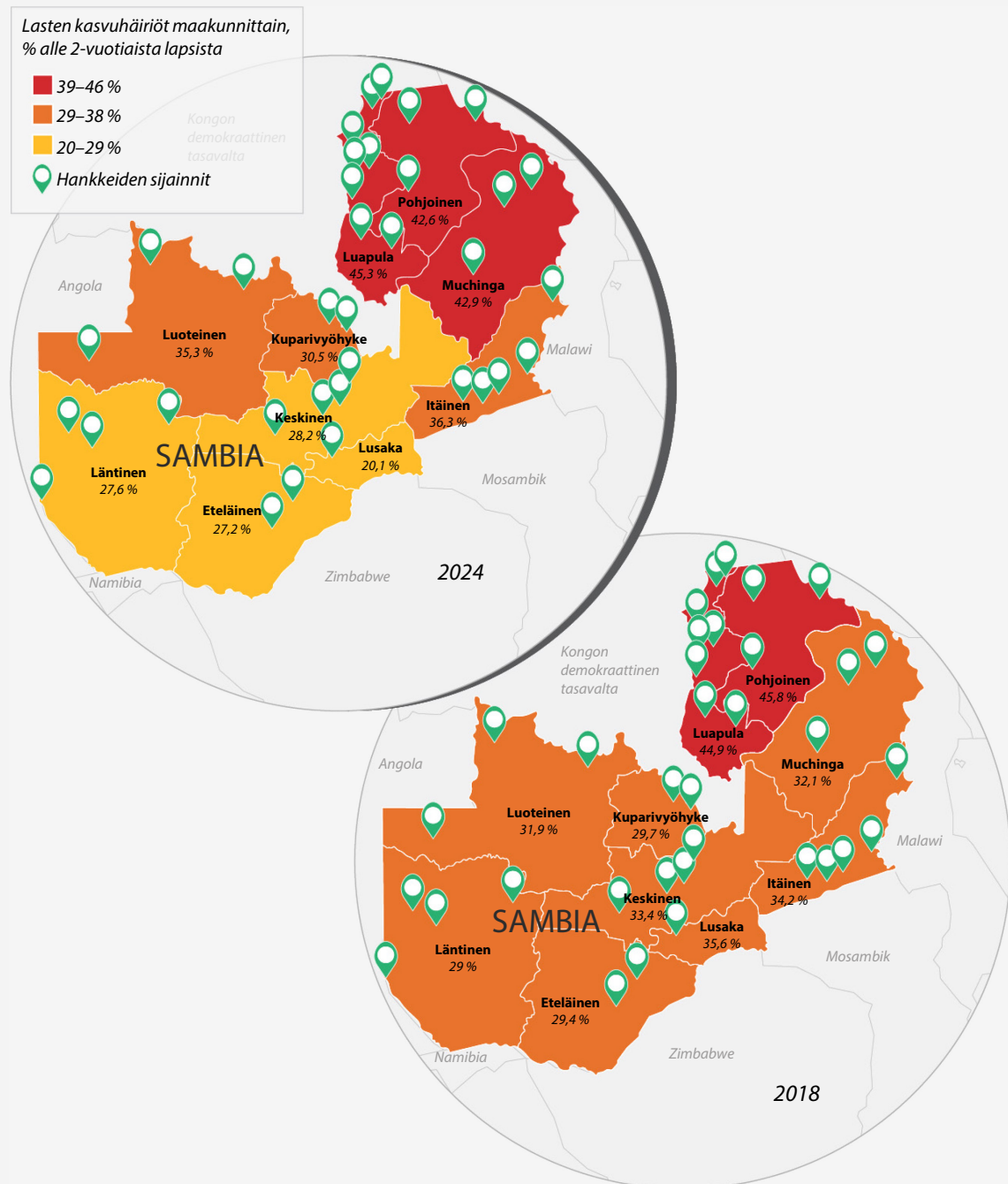
Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

Hanke 2 – Sambia

Hankkeessa keskityttiin aliravitsemuksen torjumiseen kokoamalla valtionhallinto, kansalaisyhteiskunta ja avunantajat yhteen parantamaan ravitsemukseen liittyviä tuloksia. Siinä keskityttiin politiikan edistämiseen, valmiuksien kehittämiseen ja resurssien käyttöön saamiseen. Hanke on linjassa hallituksen [tuhannen ensimmäisen päivän](#) ohjelman kanssa, ja sillä täydennetään kansallista aliravitsemuksen torjuntaohjelmaa.

Hankkeella oli myönteinen vaikutus lasten kasvuhäiriöiden vähentämiseen eri alueilla (ks. [kaavio 6](#)). Sen pitkän aikavälin vaikutukset eivät kuitenkaan todennäköisesti ole kestäviä, koska hankkeessa ei käsitelty aliravitsemuksen perimmäisiä syitä.

Kaavio 6 | Hankkeen vaikutus lasten kasvuhäiriöihin Sambiassa



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin komission tietojen ja [Sambian väestö- ja terveystutkimusten 2018](#) ja [2024](#) perusteella.

Karttalähde: Olli.

Kestävyys

- 76** Hankkeiden toiminnoilla edistettiin joissakin tapauksissa kestäviä ratkaisuja, mutta useimmat hankkeet ovat todennäköisesti kestäättömiä tulevan rahoituksen puutteen vuoksi. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että missään otokseen kuuluneista hankkeista kolmea lukuun ottamatta ei ollut irtautumisstrategiaa ja että tällaisia strategioita ei aina pantu vaikuttavasti täytäntöön käytännössä edes silloin, kun niitä oli olemassa.
- 77** Tilintarkastustuomioistuin havaitsi myös, että useimmissa hankkeissa keskityttiin ensisijaisesti arvoketjujen kehittämiseen. Vaikka tämä on Global Gateway -aloitteen prioriteettien mukaista, silloin ei kiinnitetä riittävästi huomiota terveyteen ja ravinnon monipuolistamiseen. Aliravitsemus on edelleen yleistä sekä maaseutu- että kaupunkialueilla, ja paikallisväestöllä ei ole juurikaan tietoa elintarvikkeiden laadusta tai monipuolistamisesta. Hankkeissa keskityttiin pääasiassa ruoan määrän lisäämiseen ja painotettiin peruselintarvikkeita tasapainoisen ja vaihtelevan ruokavalion sijaan.
- 78** Lisäksi hankkeet kohdistuivat johdonmukaisesti pieneen ihmismäärään suhteessa koko tuen tarpeessa olevaan väestöön. Näiden aloitteiden toistaminen on olennaisen tärkeää, mutta sitä haittaa sekä hallituksen että avunantajien rahoituksen puute.
- 79** Useimmissa hankkeissa edunsaajat käyttivät toimitettuja laitteita edelleen. Tarkastajat havaitsivat kuitenkin joitakin poikkeuksia neljässä hankkeessa (ks. [laatikko 4](#)). EU:n avustussopimuksissa määrätään, että hankkeiden päättyessä moottoripyörien, autojen ja kannettavien tietokoneiden kaltaiset laitteet on luovutettava paikallisille kumppaneille, kuten ministeriöille. Tämä sopimuslauseke saattaa synnyttää odotuksia siitä, että nämä kumppanit saavat uusia laitteita tulevissa hankkeissa. Tällaiset odotukset vähentävät kumppaneiden motivaatiota huoltaa saatuja ajoneuvoja ja laitteita asianmukaisesti ja pitää yllä siihen tarkoitettuja jo rajallisia resursseja. Lisäksi ei seurattu, miten näitä omaisuususeriä käytettiin tai ylläpidettiin hankkeiden päätyttyä tai käytettiinkö niitä edelleen hankkeiden aiottuihin tarkoituksiin.

Laatikko 4

Hankkeen laitteiden tehoton käyttö

- o Hanke 4 Keniassa: Tarkastajat kävivät Waruhiussa sijaitsevan maatalousalan koulutuskeskuksen tietokoneluokassa ja tarkastivat osan hankkeen kautta toimitetuista laitteista, muun muassa 13 tietokonetta. Monilla tietokoneilla ei ollut verkkoyhteyttä eivätkä ne toimineet.
- o Hanke 1 Sambiassa: Hankekohteisiin saatiin vesisäiliöitä, kasteluputkia ja aurinkopumppuja. Vaikka paikallinen yhteisö käytti tätä infrastruktuuria, sillä ei valitettavasti ollut rahaa niiden ylläpitämiseen.
- o Hanke 1 Etiopiassa: Tarkastajat havaitsivat, että hankkeessa ostettua moottoripyörää ei ollut käytetty hankkeen alkamisen jälkeen (vaikka edunsaajat olivat pyytäneet niitä enemmänkin) ja että ostetussa kuorma-autossa oli niin kuluneet renkaat, että sitä ei voitu enää ajaa turvallisesti ([kuva 3](#)).
- o Hanke 5 Etiopiassa: Joitakin hankittuja laitteita ei ollut käytetty, vaikka hanke oli pian päättymässä. Kyseessä olivat kaksi taulu-tv:tä, pöytätietokone ja pieni generaattori ([kuva 4](#)). Samassa hankkeessa koulu sai vesisäiliön, vaikka sillä oli jo sellainen. Paikallisväestöllä ei myöskään ollut rahaa säiliön täyttämiseen vedellä.

Kuva 3 | Käyttämättömiä/käyttökelvottomia laitteita



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

Kuva 4 | Käyttämättömiä laitteita



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

80 Tärkeimmät kestävyiden puutteeseen vaikuttavat tekijät:

- o EU:n tukemat rakenteet eivät ole asianmukaisesti yhteydessä olemassa oleviin hallintorakenteisiin
- o ravitsemuksen ja ruokaturvan alalla ei ole valtion valmiuksia eikä rahoitusta
- o avunantajien rahoituksesta ollaan erittäin riippuvaisia
- o jotkin hankkeet on suunniteltu ja toteutettu ottamatta huomioon paikallista kapasiteettia ja ylläpitokustannuksia ja
- o pienviljelijöiden ja yksityisen sektorin tai rahoitusalan välillä ei ole yhteyksiä.

81 Eri hankkeilla pyrittiin lisäämään sekä viljelijöiden satojen laatua että määrää, mutta hankkeilla ei useinkaan ollut yhteyttä vientimarkkinoihin tai rahoitukseen. Viljelijöiden on erittäin vaikeaa saada lainoja (edes suotuisammilla ehdoilla, kuten Kenian hankkeessa 8 ja Sambian hankkeessa 4), ja tehdä lisäinvestointeja satojen lisäämiseksi.

82 Kestäväksi osoittautuivat hankkeet, joissa edunsaajat osallistuivat rahoitukseen ja ottivat sekä toiminnallisia että taloudellisia riskejä. Sen sijaan hankkeet, joissa keskitytään siementen toimittamiseen viljelijöille, ruoan toimittamiseen kouluille tai ravintolaisien toimittamiseen aliravituille lapsille tarkoitetuille sairaaloille, eivät ole luonnostaan kestäviä pitkällä aikavälillä ilman jatkuvaa avunantajan tai valtion tukea, vaikka tuella olisikin välittömiä lyhyen aikavälin myönteisiä vaikutuksia.

- 83** EU:n edustustot ovat tehneet tilintarkastustuomioistuimen otokseen kuuluneiden hankkeiden osalta hyvin vähän seurantatoimia, joissa arvioidaan lopullisten edunsaajien tilannetta, kuten parannuksia aliravitsemuksen tai ruokaturvattomuuden osalta tai satojen (ja siten tulojen) lisääntymistä.

Ruokaturvattomuus ja aliravitsemus Saharan eteläpuolisessa Afrikassa

- 84** Useimpien Saharan eteläpuolisen Afrikan maiden tilanne ei ole parantunut merkittävästi ajan mittaan, sillä ruokaturvattomuuden, aliravitsemuksen ja muiden taustalla olevien ongelmien ratkaisemiseen liittyy jatkuvia haasteita (ks. [kaavio 7](#) ja [kaavio 8](#)). Saharan eteläpuolisen Afrikan kokonaisväestöön suhteutettuna lasten kasvuhäiriöt ovat vähentyneet, mutta absoluuttisesti mitattuna yhä useammalla alueen lapsella on kasvuhäiriöitä (ks. [kaavio 9](#)). Eri toimista ja toimenpiteistä huolimatta alueella on edelleen merkittäviä esteitä, kuten ilmastonmuutos, konfliktit ja taloudellinen epävakaus, jotka ovat haitanneet edistymistä. Nykyisellä edistymisvauhdilla miljoonat ihmiset ovat vuonna 2030 edelleen aliravittuja, miljoonat lapset kärsivät edelleen aliravitsemuksesta sen eri muodoissa ja kestävä kehityksen tavoitteen 2 ("ei nälkää") saavuttamisesta on jääty kauas.

Kaavio 7 | Ruokaturvattomuus Saharan eteläpuolisessa Afrikassa

Osuus väestöstä, joka kokee suurta akuuttia ruokaturvattomuutta

■ $\geq 50,0\%$

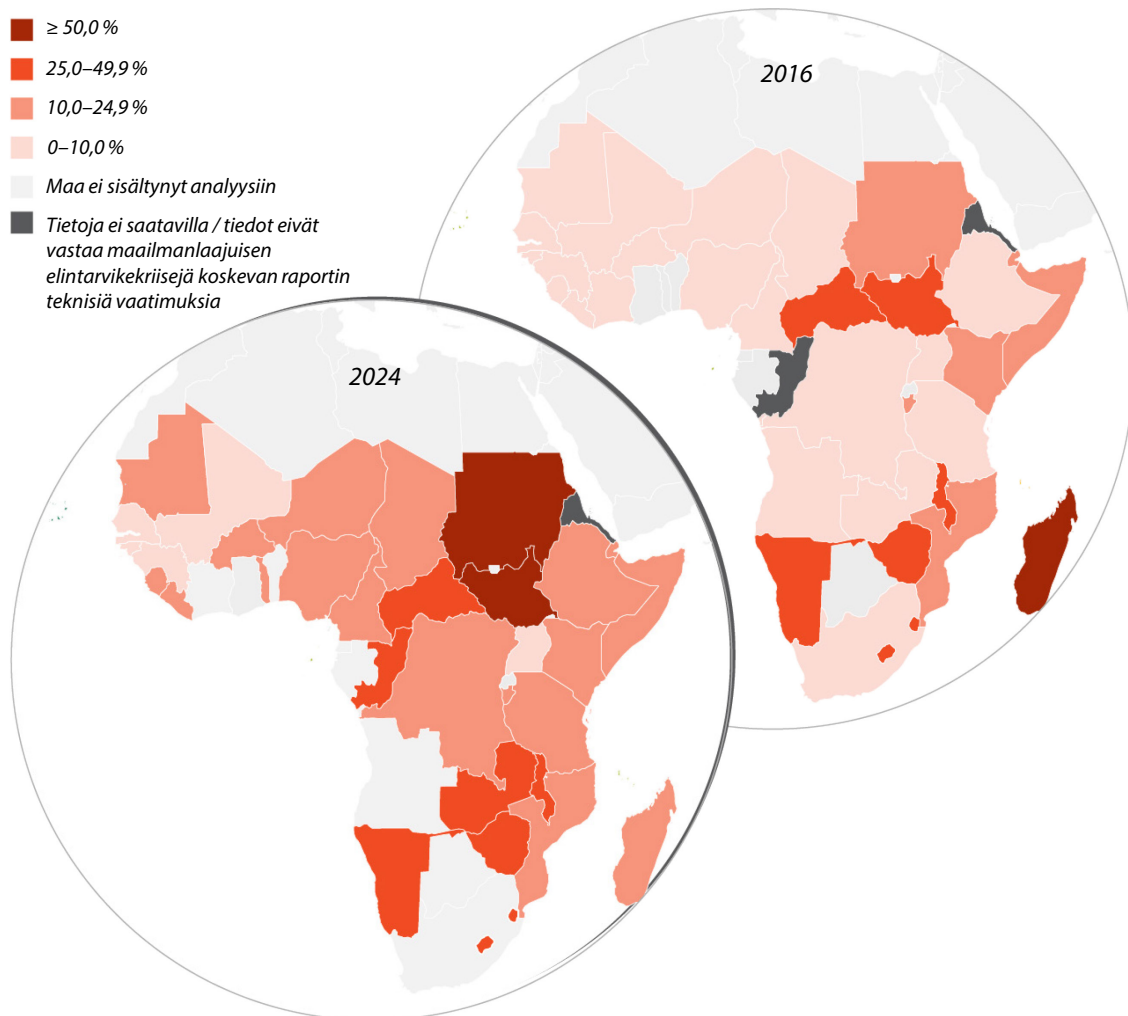
■ 25,0–49,9 %

■ 10,0–24,9 %

■ 0–10,0 %

■ Maa ei sisällynyt analyysiin

■ Tietoja ei saatavilla / tiedot eivät vastaa maailmanlaajuisen elintarvikekriisejä koskevan raportin teknisiä vaatimuksia



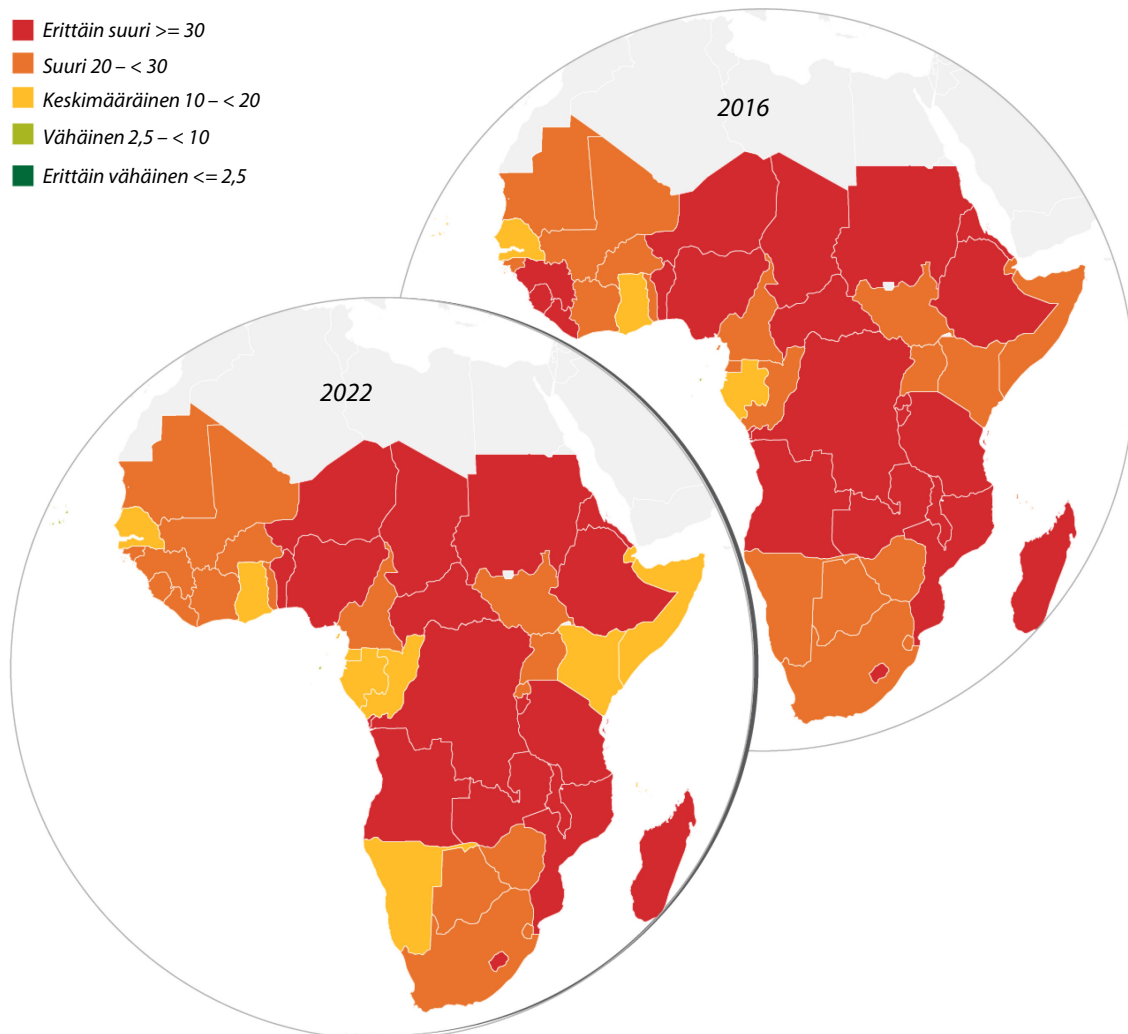
Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin [maailmanlaajuisia elintarvikekriisejä koskevan raportin](#) perusteella.

Karttalähde: Eurostat.

Kaavio 8 | Aliravitsemus Saharan eteläpuolisessa Afrikassa

Kasvuhäiriöiden esiintyvyys alle 5-vuotiailla lapsilla (%)

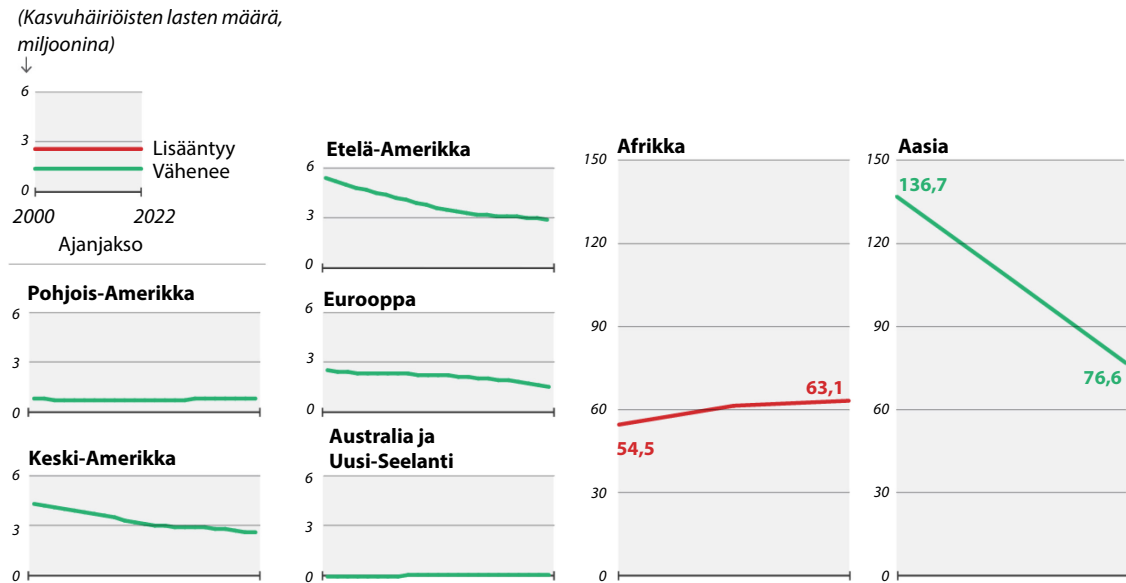
- Erittäin suuri ≥ 30
- Suuri $20 - < 30$
- Keskimääräinen $10 - < 20$
- Vähäinen $2,5 - < 10$
- Erittäin vähäinen $\leq 2,5$



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin [Maailman terveysjärjestön](#) tietojen perusteella.

Karttalähde: Eurostat.

Kuva 9 | Analyysi lasten kasvuhäiriöiden kehityksestä Saharan eteläpuolisessa Afrikassa



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin [Maailman terveysjärjestön](#) tietojen perusteella.

- 85** Tarkastuskäynnin kohteena olleissa maissa lasten aliravitsemuksen taso on edelleen hyvin korkea viime vuosina tapahtuneista parannuksista huolimatta. Lisäksi vakava ruokaturvattomuus on lisääntynyt EU:n ja muiden avunantajien rahoituksesta huolimatta.

Tilintarkastustuomioistuimen III jaosto on tilintarkastustuomioistuimen jäsenen Bettina Jakobsenin johdolla hyväksynyt tämän kertomuksen Luxemburgissa 23. syyskuuta 2025 pitämässään kokouksessa.

Tilintarkastustuomioistuimen puolesta

Tony Murphy
presidentti

Liitteet

Liite I – Tietoja tarkastuksesta

Nälän torjuminen: tausta ja osatekijät

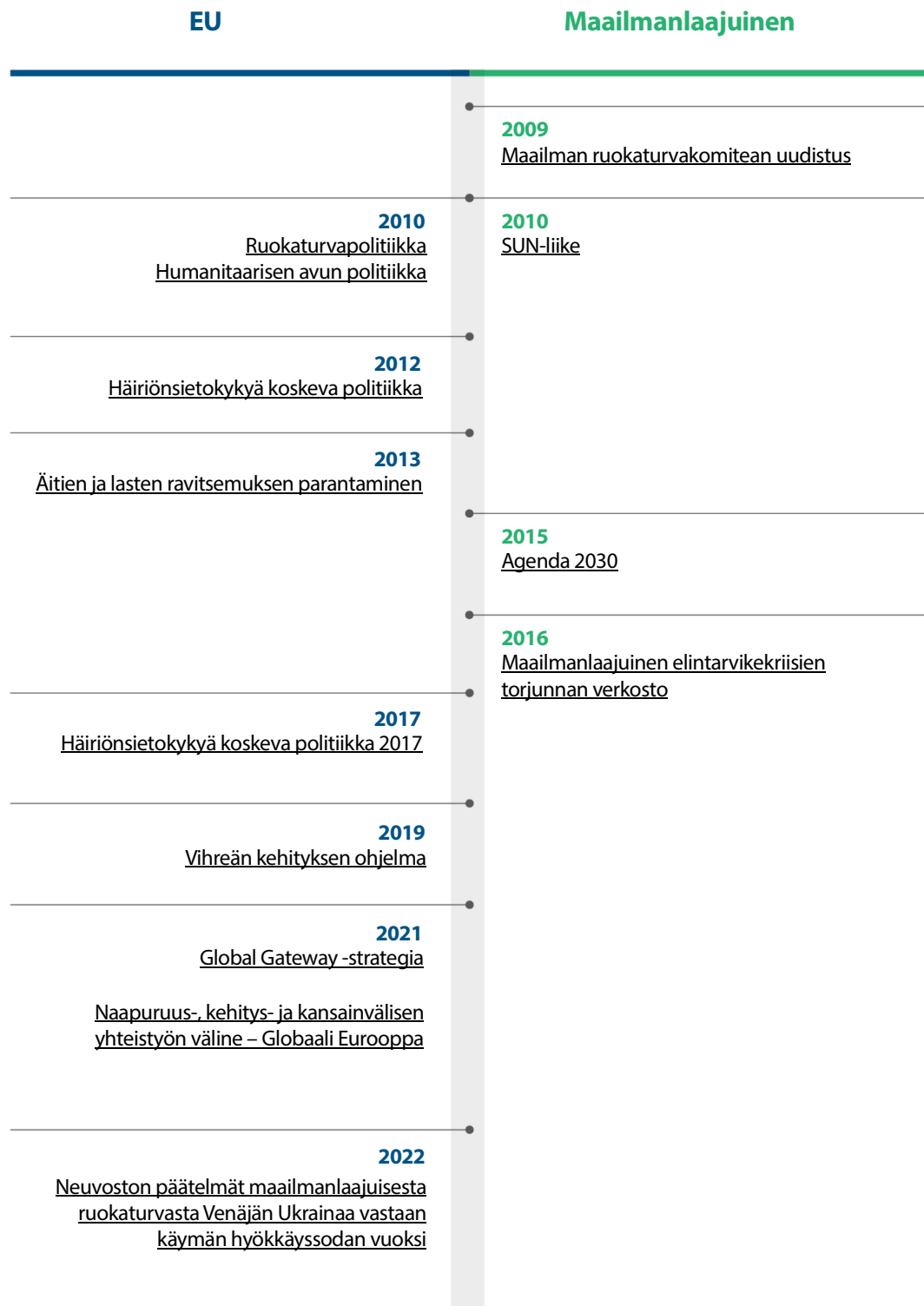
- 01** Konfliktit, talouden sokit ja sään ääri-ilmiöt aiheuttavat edelleen merkittävää ruokaturvattomuutta eri puolilla maailmaa. Vuonna 2024 [suuri akuutti ruokaturvattomuus kosketti 53 maassa 295:tä miljoonaa ihmistä, ja kiireellistä apua tarvitsi 13,7 miljoonaa ihmistä enemmän kuin vuonna 2023](#). Myös naisten ja lasten akuutti aliravitseminen paheni edelleen, ja yli [37,7 miljoonaa alle 5-vuotiasta lasta](#) oli vakavasti aliravittuja.
- 02** Ruokaturvattomuuden tärkeimmät tekijät liittyvät toisiinsa ja vahvistavat toisiaan. Koronapandemia ja Venäjän hyökkäyssota Ukrainaa vastaan ovat olleet vakavia moniin maihin vaikuttavia häiriötä, ja Palestiinan ja Sudanin konfliktit aiheuttavat äärimmäisiä humanitaarisia kriisejä. Maiden, joissa on rakenteellisia haavoittuvuuksia, on vaikeaa reagoida erityisesti toistuviin häiriöihin ja toipua niistä. Myös siirtymään joutuneiden ihmisten suuri määrä aiheuttaa lisäpainetta.
- 03** Nälän torjumiseen kuuluu useita elintarvikeapuun, ravitsemukseen, ruokaturvaan ja elintarvikejärjestelmiin liittyviä toimia (ks. [kaavio 1](#)). Ne liittyvät toisiinsa, ja niiden kohteena ovat ruokaturvattomuudesta kärsivät tai sen vaarassa olevat, ja ne edellyttävät pitkän aikavälin tarpeiden ymmärtämistä.

04 EU:ssa rahoitusta nälän torjumiseen myönnetään humanitaarisesta avusta, josta vastaa komission pelastuspalveluasioiden ja humanitaarisen avun operaatioiden pääosasto, jäljempänä 'ECHO-pääosasto', ja kehitysyhteistyöstä, josta vastaa kansainvälisten kumppanuuksien pääosasto, jäljempänä 'INTPA-pääosasto'. Vaikka ECHO-pääosasto tarjoaa humanitaarista apua ja INTPA-pääosasto keskittyy kestävän muutoksen aikaansaamiseen puuttumalla humanitaaristen kriisien taustalla oleviin syihin, molempia rahoitusmuotoja voidaan myöntää samalla maantieteellisellä alueella samaan aikaan. Kriisien perimmäisiin syihin puuttuminen ja samanaikaisesti humanitaarisiin tarpeisiin vastaaminen edellyttävät toimia täydentävyyden varmistamiseksi. [Humanitaarisen avun ja kehityksen välisessä jatkumossa](#) etsitään synergioita ja johdonmukaisuutta näiden kahden tukimuodon välillä, jotta voidaan vastata paremmin kriiseihin ja kehittää selviytymiskykyä.

Maailmanlaajuinen politiikkakehys ja EU:n politiikkakehys

- 05** Nälän torjuminen kuuluu eri politiikanaloihin ja kehyksiin sekä EU:ssa että maailmanlaajuisesti. *Kaavio 1 liitteessä I* esitetään graafinen yleiskatsaus.

Kaavio 1 | Nälän torjumisen poliittinen kehys

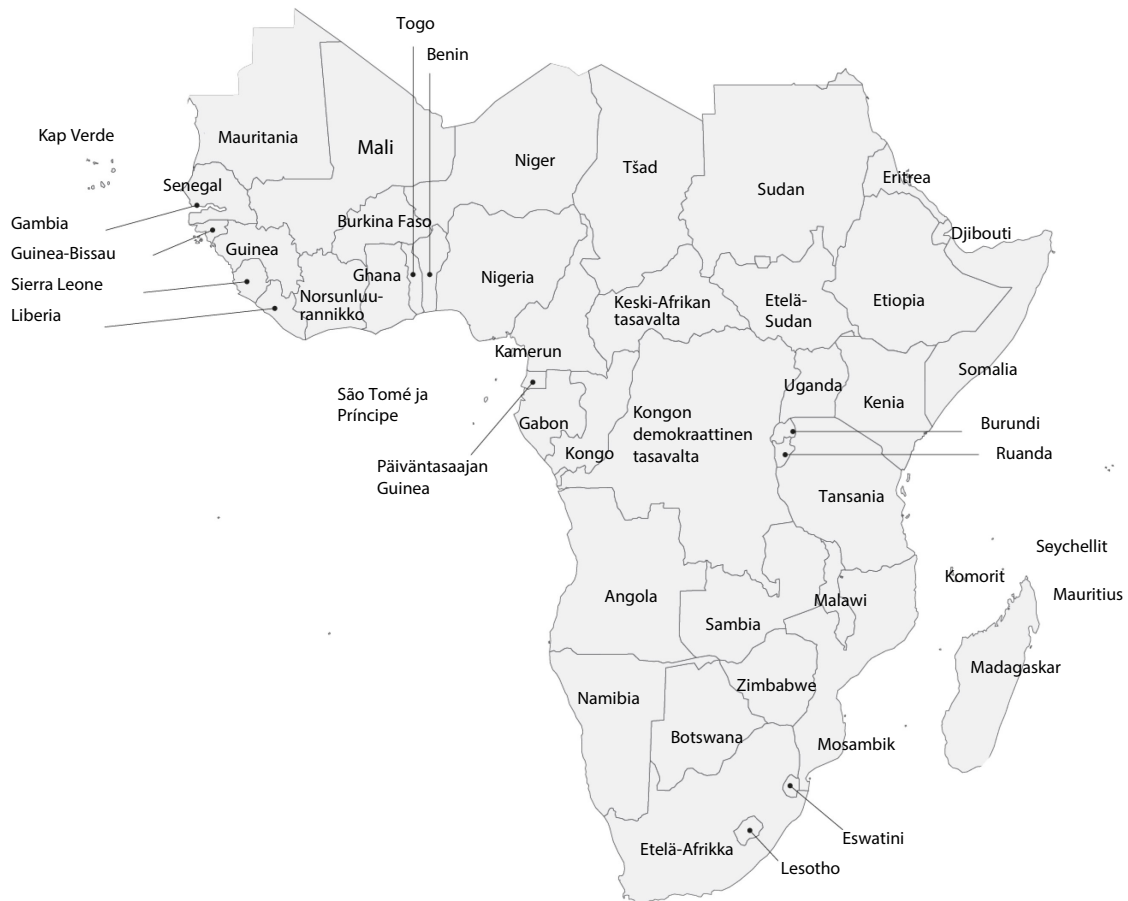


Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

Rahoituksen kohdentaminen

- 06** Komissio raportoi Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestölle (OECD) kunkin YK:n kestävän kehityksen tavoitteen kannalta merkityksellisestä vuotuisesta rahoituksesta. INTPA- ja ECHO-pääosastojen raportoimista 3,5 miljardin euron arvoisista sopimuksista, jotka koskivat [kestävän kehityksen tavoitetta 2](#) vuosina 2021–2024, 56:ta prosenttia hallinnoi INTPA-pääosasto ja 44:ää prosenttia ECHO-pääosasto. INTPA-pääosaston käyttämät rahoitusvälineet ovat [naapuruus-, kehitys- ja kansainvälisen yhteistyön väline – Globaali Eurooppa](#) (NDICI – Globaali Eurooppa) nykyisessä monivuotisessa rahoituskehityksessä ja kehitysyhteistyöväline (DCI) kauden 2014–2020 monivuotisessa rahoituskehityksessä sekä kymmenennessä ja yhdennessätoista Euroopan kehitysrahastossa (EKR). ECHO-pääosaston käyttämä väline on humanitaarisen avun ohjelma. Kestävän kehityksen tavoitteen 2 (”ei nälkää”) kokonaisrahoituksesta 58 prosenttia (1,9 miljardia euroa) on osoitettu Saharan eteläpuoliselle Afrikalle (ks. [kaavio 2](#)). Tällä alueella INTPA-pääosasto hallinnoi 63:a prosenttia rahoituksesta ja ECHO-pääosasto 37:ää prosenttia vuosina 2021–2024. Tärkeimmät täytäntöönpanokumppanit Saharan eteläpuolisessa Afrikassa ovat YK:n järjestöjä ja jäsenvaltioiden kehitysvirastoja, joiden osuus rahoituksesta on yhteensä yli 40 prosenttia. Loppujen täytäntöönpanosta vastaavat yksityiset yritykset, kansalaisjärjestöt, kansallisten kumppanimaiden hallitukset tai rahoituslaitokset.

Kaavio 2 | Saharan eteläpuolinen Afrikka



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

Karttalähde: Eurostat.

Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa

07 Tilintarkastustuomioistuin tutki, onko komissio kohdentanut nälän torjuntaa koskevat kehitystoimensa Saharan eteläpuolisessa Afrikassa ja pannut ne täytäntöön vaikuttavasti. Tilintarkastustuomioistuin arvioi erityisesti,

- o käsiteltiinkö nälän torjumiseksi toteutetuissa komission kehitystoimissa olennaisimpia tarpeita ja painopisteitä ja
- o oliko komissio toteuttanut nämä toimet vaikuttavasti.

- 08** Tarkastus koski kauden 2014–2020 hankkeita, jotka päättyivät vuosina 2021–2024. Näin pystyttiin arvioimaan niiden koko täytäntöönpanoa ja saavutettuja tuloksia. Lisäksi tilintarkastustuomioistuin tutki hankkeita, jotka oli jo käynnistetty kaudella 2021–2027. Se koski sekä hankkeiden suunnittelua että täytäntöönpanoa tähän mennessä. Siksi tilintarkastustuomioistuimen tarkastukseen sisältyi hankkeita, joita rahoittivat NDICI – Globaali Eurooppa, EKR ja kehitysyhteistyön rahoitusväline.
- 09** Tarkastuksen kattama maantieteellinen alue oli Saharan eteläpuolinen Afrikka, jossa nälkä on edelleen hyvin yleistä ja johon EU on myöntänyt varten merkittävän määrän rahoitusta (23,2 miljardia euroa sopimuksina, jotka tehtiin vuosina 2014–2024 vesiviljelyn ja maatalouden kestäviin elintarvikejärjestelmiin ja humanitaariseen apuun liittyvistä toimista). Lisäksi viime vuosikymmenen aikana on edistytty huomattavasti aliravitsemuksen ja ruokaturvattomuuden vähentämisessä useimmissa maanosissa. Saharan eteläpuolinen Afrikka on kuitenkin edelleen merkittävä poikkeus. Huolimatta ponnisteluista nälän ja aliravitsemuksen torjumiseksi alueella on edelleen jatkuvia haasteita.
- 10** Tarkastuksessa keskityttiin ruokaturvaa, vesiviljelyn ja maatalouden kestäviä elintarvikejärjestelmiä sekä ravitsemusta koskeviin kehitysyhteistyötoimiin. Nämä ovat pitkän aikavälin toimenpiteitä, ja niitä hallinnoi INTPA-pääosasto. Vaikka ECHO-pääosaston hätäapuna annettava elintarvikeapu ei kuulunut suoraan tilintarkastustuomioistuimen tarkastusalaan, tarkastuksessa kuitenkin tutkittiin, miten humanitaarisen avun ja kehityksen välinen jatkumo oli otettu käyttöön. Lisäksi tutkittiin koordinoitua INTPA- ja ECHO-pääosastojen välillä.
- 11** Tarkastus toteutettiin tekemällä paikan päällä tarkastuksia Etiopiassa, Keniassa ja Sambiassa, tekemällä asiakirjatarkastuksia Tšadista, Nigeristä ja Etelä-Sudanista, haastatteleamalla asiaankuuluvia sidosryhmiä ja analysoimalla asiakirjoja kaikkien Saharan eteläpuolisen Afrikan maiden osalta.

12 Paikan päällä tarkastetut ja asiakirjatarkastuksin tarkastetut maat valittiin käyttäen useita kriteerejä, kuten olennaisuutta, hankevalikoimaa ja aliravitsemustasoa. Tarkastajat analysoivat tarkastuskäynnin kohteena olleista kolmesta maasta 22 hankkeen otoksen 91:n hankkeen perusjoukosta. Se on 51 prosenttia kokonaistaloudellisesta arvosta. Asiakirjatarkastuksella arvioitujen maiden osalta tilintarkastustuomioistuinen analysoi otoksen, joka sisälsi 16 hanketta 103 hankkeen perusjoukosta. Näiden maiden osalta tilintarkastustuomioistuimen arvioinnissa keskityttiin jatkumon toteuttamiseen. Hankkeiden valinta paikan päällä tehtäviin käynteihin perustui olennaisuuteen, hankkeiden tilaan (jotta saatiin yhdistelmä käynnissä olevia ja päätökseen saatuja hankkeita), sovellettuun hallinnointitapaan (jotta saatiin yhdistelmä suoraan tai välillisesti hallinnoitavia hankkeita), välineeseen, josta niitä rahoitettiin (jotta saatiin yhdistelmä hankkeita, joita rahoitettiin kehitysyhteistyön rahoitusvälineestä, EKR:stä tai NDICI – Globaali Eurooppa -välineestä), myönnetyn tuen tyyppiin (jotta saatiin yhdistelmä ruokaturvaa, ravitsemusta ja elintarvikejärjestelmiä koskevia hankkeita sekä yhdistelmä rahoitusjärjestelyjä, kuten budjettitukea ja hankepohjaisia tukitoimia), ja monivuotisen rahoituskehityksen kauteen, jonka aikana ne toteutettiin (jotta saatiin yhdistelmä hankkeita, joita rahoitettiin vuosina 2014–2020 ja vuosina 2021–2024).

Liite II – Otokseen kuuluneet hankkeet

Maa	Hankkeen numero	Täytäntöönpanokumppanin tyyppi	Hankkeen kuvaus	Alkamisajankohta	Päätymisajankohta	Sitoumukset (euroa)	Maksettu (euroa)
Etiopia	1	Valtion virasto	Kahvia koskevat EU:n toimi Etiopiassa (EU-Cafe)	8.11.2018	31.12.2025	10 486 000	3 821 897
	2	Kansainvälinen järjestö	Ruokaturvan, ravitsemuksen ja selviytymiskyvyn tehokkaan suunnittelun tukeminen Etiopiassa	1.12.2021	30.9.2025	3 300 000	2 040 769
	3	Valtion virasto	PROSEAD-hankkeen osa-alue 3: Maatalousteollisuuden integroitujen puistojen arvoketjun kehittäminen (maalouden arvoketjun tukeminen)	3.12.2019	2.8.2025	10 000 000	8 435 836
	4	Kansainvälinen järjestö	Keskeisten koulutuspalvelujen aloittaminen uudelleen konfliktista kärsineille lapsille Etiopiassa – kouluruokailu	21.11.2022	20.11.2025	6 200 000	4 173 425
	5	Valtion virasto	Terveysteen vaikuttaviin sosiaalisiin taustatekijöihin puuttuminen Afarin osavaltiossa, Etiopiassa	18.11.2021	17.5.2025	4 812 500	4 331 250
	6	Jäsenvaltion kehitysvirasto	FARM-ETHIOPIA: Ruokaturvaa ja maatalouden ennallistamista koskevat toimenpiteet konflikt- ja kuivuusalueilla Etiopiassa	10.2.2023	9.11.2026	14 000 000	12 596 485
Kenia	1	Valtion virasto	Kenian aloite markkinatoimijoiden pitkäaikaisesta integroinnista arvoketjuihin	1.1.2018	1.7.2024	21 992 033	19 792 830
	2	Kansainvälinen järjestö	Digitaalinen maanhallintaohjelma (DLGP)	1.4.2022	29.3.2027	20 000 000	14 633 064
	3	Kansainvälinen järjestö	Joustava mekanismi muuttoliikettä ja pakkomuuttoa varten Saharan eteläpuolisessa Afrikassa, pakolaisasutusten rakentaminen Keniaan	1.1.2024	1.1.2027	14 000 000	7 467 646
	4	Jäsenvaltion kehitysvirasto	Tuki tuottavalle, mukautetulle ja markkinoihin integroidulle pienviljelijöiden maataloudelle	1.1.2018	31.12.2023	7 000 000	7 000 000
	5	Valtion virasto	Ilmastoälykästä maataloustuotantoa koskeva hanke (CS APP)	4.1.2019	30.11.2024	5 000 000	4 500 000
	6	Valtion virasto	Kuivan maan ilmastotoimet yhteisön kuivuuden sietokyvyn edistämiseksi (DCADR)	1.1.2023	31.12.2026	13 000 000	4 201 737
	7	Valtion virasto	Kenian kansallisen elintarvikealan vahvistavan ohjelman tukeminen köyhien ja haavoittuvassa asemassa olevien ryhmien terveys- ja ravitsemustilanteen parantamiseksi	1.1.2017	31.12.2023	3 200 000	2 751 429
	8	Kansainvälinen rahoituslaitos	Euroopan kehitysrahastosta Afrikan investointivälineen avulla rahoitettavan Kenian maatalouden arvoketjujärjestelyn avustus	6.11.2019	31.12.2025	10 000 000	9 921 271
Sambia	1 a	Jäsenvaltion kehitysvirasto	Tehostetut kestävät ja sukupuolinäkökohdat huomioon ottavat maatalousvesien hallinta- ja kastelujärjestelmät pienviljelijöille valituilla alueilla Ala-Kafuen valuma-alueen osassa	1.2.2019	30.9.2023	13 500 000	13 500 000
	1 b	Jäsenvaltion kehitysvirasto	Yhdennetty valuma-alueiden hoito ja maisemansuojelu Sambiassa	1.11.2023	30.4.2028	8 000 000	1 200 000
	2	Kansainvälinen järjestö	Ravitsemuksen parantamista koskevan hankkeen vaihe II (SUN-vaihe II)	1.10.2020	30.4.2025	18 028 750	17 917 247
	3	Kansainvälinen valtiosta riippumaton järjestö	Taloudellinen, ravitsemuksellinen ja tekninen tuki kestävä maatalouden tuoton ja voiton lisäämiseksi Sambiassa (ENTERPRISE)	1.3.2020	31.8.2025	25 998 382	19 598 951
	4	Kansainvälinen rahoituslaitos	Pienviljelijöiden osallistuminen – yhdistäminen – arvoketjuihin: tekninen apu ja rahoitusvälinetuki Sambiaan maatalouden arvoketjujärjestelyä varten	20.6.2020	19.6.2030	14 999 370	1 508 995
	5 a	Kansainvälinen järjestö	Sambian pienviljelijäjärjestelmien kestävä tehostaminen (SIFAZ)	1.8.2019	31.1.2025	12 000 000	12 000 000
	5 b	Kansainvälinen järjestö	Sambian pienviljelijäjärjestelmien kestävä tehostaminen (SIFAZ) – Lisäys 1	13.11.2025	31.1.2029	20 000 000	0
	6	Jäsenvaltion kehitysvirasto	Kestävä toimintaympäristö yhdennetyn hallinnoinnin avulla (SUM)	1.10.2023	30.9.2027	6 000 000	1 175 151

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin komission tietojen perusteella.

Liite III – Hankkeiden arviointi

Edistynyt hyvin	Epätydyttävä
Tyydyttävä	Ei vielä mahdollista tehdä johtopäätöksiä
Joitakin puutteita	

Täytäntöönpanokumppanin tyyppi		Toimen oikea-aikaisuus		Seuranta		Kestävyys	
Maa	Hankkeen numero	Tarvearviointi	Kustannus- vaikuttavuus	Tulokset			
Etiopia							
1	Valtion virasto						
2	Kansainvälinen järjestö						
3	Valtion virasto						
4	Kansainvälinen järjestö						
5	Valtion virasto						
6	Jäsenvaltion kehitysvirasto						
Kenia							
1	Valtion virasto						
2	Kansainvälinen järjestö						
3	Kansainvälinen järjestö						
4	Jäsenvaltion kehitysvirasto						
5	Valtion virasto						
6	Valtion virasto						
7	Valtion virasto						
8	Kansainvälinen rahoituslaitos						
Sambia							
1	Jäsenvaltion kehitysvirasto						
2	Kansainvälinen järjestö						
3	Kansainvälinen valtiosta riippumaton järjestö						
4	Kansainvälinen rahoituslaitos						
5	Kansainvälinen järjestö						
6	Jäsenvaltion kehitysvirasto						

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

Lyhenteet

ASAL	Kuiva ja puolikuiva alue
DAC	Kehitysapukomitea
DCI	Kehitysyhteistyön rahoitusväline
ECHO-pääosasto	EU:n pelastuspalveluasioden ja humanitaarisen avun operaatioiden pääosasto
EKR	Euroopan kehitysrahasto
INTPA-pääosasto	Kansainvälisten kumppanuuksien pääosasto
MIP	Suuntaa-antava monivuotinen ohjelmasuunnittelu
NDICI – Globaali Eurooppa	Naapuruus-, kehitys- ja kansainvälisen yhteistyön väline – Globaali Eurooppa
OECD	Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö
SAAFS	Vesiviljelyn ja maatalouden kestävät elintarvikejärjestelmät
SDG	Kestävän kehityksen tavoite
TEI	Team Europe -aloite

Sanasto

Global Gateway -strategia	EU:n strategia maailmalaajuisten yhteyksien luomiseksi investoimalla digitaali-, energia- ja liikenneinfrastruktuuriin sekä vahvistamalla terveydenhuolto-, koulutus- ja tutkimusjärjestelmiä.
Humanitaarinen apu	Apu ihmishenkien pelastamiseksi, kärsimyksen lievittämiseksi ja ihmisarvon ylläpitämiseksi hätätilanteissa ja niiden jälkeen, mukaan lukien elintarvike-, suoja-, vesi-, terveydenhuolto- ja suojelupalvelut.
Kehitysyhteistyö	Yhteistyössä kehitysmaiden kanssa toteutettava politiikka kestävän kehityksen edistämiseksi, köyhyyden vähentämiseksi ja instituutioiden vahvistamiseksi rahoitustuen, teknisen avun ja toimintapoliittisen tuen avulla.
Kestävän kehityksen tavoitteet	Yhdistyneiden kansakuntien kestävän kehityksen Agenda 2030 -toimintaohjelmassa asetetut 17 tavoitetta, joilla pyritään edistämään kaikkien maiden toimia aloilla, jotka ovat ratkaisevan tärkeitä ihmiskunnalle ja maapallolle. Tunnetaan myös virallisina kehitystavoitteina .
Kuihtuminen	Akuutin aliravitsemuksen muoto, jolle on ominaista pituuteen verrattuna vähäinen paino, joka johtuu nopeasta painon putoamisesta tai painon lisäämisen epäonnistumisesta, usein riittämättömän ruokavalion tai sairauden vuoksi.
Lasten kasvuhäiriöt	Lasten kasvun ja kehityksen heikentyminen kroonisen aliravitsemuksen vuoksi, mikä johtaa ikätasoon nähden lyhyeen pituuteen ja pitkäaikaisiin terveysvaikutuksiin ja kognitiivisiin vaikutuksiin.
Looginen viitekehys	Yksityiskohtainen suunnittelutyökalu, joka kattaa hankkeen toteuttamisen, hallinnoinnin, seurannan ja arvioinnin. Tunnetaan myös käsitekehysenä .
Ravitseminen	Ravinteiden saanti, imeytyminen ja hyödyntäminen elintarvikkeista.
Ruoka-apu	Humanitaarisen kriisin aikana tai sen jälkeen annettava tuki, joka koostuu joko elintarvikkeista tai rahasta ruoan ostamiseksi.
Ruokaturva	Tilanne, jossa kaikilla on pysyvästi saatavilla riittävästi turvallista ja ravitsevaa ruokaa.
Suora hallinnointi	Yhteistyöhön perustuvasta hallinnoinnista ja välillisestä hallinnoinnista poiketen komissio hallinnoi EU:n rahastoa tai ohjelmaa yksin.
Tulos	Hankkeen aiheuttama välitön tai pitkäaikainen muutos, joka yleensä liittyy sen tavoitteisiin; esimerkiksi hyödyt paremmista maatalouskäytännöistä.
Tuotos	Se, mitä hankkeella on tuotettu tai saavutettu, kuten järjestetty kurssi tai rakennettu tie.

Vaikutus	Päätökseen saatetun hankkeen tai ohjelman laajemmat pitkän aikavälin seuraukset, kuten koko väestölle koituvat sosioekonomiset hyödyt.
Välillinen hallinnointi	EU:n talousarvion toteuttamistapa, jossa komissio siirtää toteuttamiseen liittyviä tehtäviä muille organisaatioille (kuten valtiosta riippumattomille tai kansainvälisille organisaatioille).

Komission vastaukset

<https://www.eca.europa.eu/fi/publications/sr-2025-20>

Aikataulu

<https://www.eca.europa.eu/fi/publications/sr-2025-20>

Tarkastustiimi

Euroopan tilintarkastustuomioistuim esittää erityiskertomuksissaan tulokset tarkastuksista, joita se kohdistaa EU:n toimintapolitiikkoihin ja ohjelmiin tai yksittäisten talousarvioalojen hallinnointiin liittyviin aihealueisiin. Tilintarkastustuomioistuin valitsee ja suunnittelee nämä tarkastustehtävät tavoitteenaan mahdollisimman suuri vaikuttavuus. Se ottaa huomioon tuloksellisuuteen tai sääntöjen noudattamiseen kohdistuvat riskit, tulojen tai menojen määrän, tulevat kehityssuuntauksat sekä poliittiset näkökohdat ja yleisen edun.

Tästä tuloksellisuuden tarkastuksesta vastasi III tarkastusjaosto, jonka erikoisalana ovat ulkoiset toimet, turvallisuus ja oikeus. Tarkastusjaoston puheenjohtaja on Euroopan tilintarkastustuomioistuimen jäsen Bettina Jakobsen. Tarkastus toimitettiin Euroopan tilintarkastustuomioistuimen jäsenen Bettina Jakobsenin johdolla, ja siihen osallistuivat kabinettipäällikkö Katja Mattfolk, kabinettiaavustaja Paolo Rexha, toimialapäällikkö Pietro Puricella, tehtävävastaava Kim Hublé sekä tarkastajat Aino Rantanen, Aurélia Petliza ja Edwin van Veen. Kieliasiantuntijana toimi Michael Pyper. Graafiseen suunnitteluun liittyvää tukea antoi Alexandra Damir-Binzaru.



Bettina Jakobsen



Katja Mattfolk



Pietro Puricella



Edwin van Veen



Michael Pyper

TEKIJÄNOIKEUDET

© Euroopan unioni, 2025

Datan ja asiakirjojen uudelleenkäyttöä koskevat Euroopan tilintarkastustuomioistuimen periaatteet vahvistetaan avoimen datan politiikkaa ja asiakirjojen uudelleenkäyttämistä koskevassa [Euroopan tilintarkastustuomioistuimen päätöksessä 6-2019](#).

Ellei toisin ilmoiteta (esimerkiksi yksittäisissä tekijänoikeusilmoituksissa), Euroopan tilintarkastustuomioistuimen sisältöihin, jotka EU omistaa, myönnetään käyttöoikeudet [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\) licence](#) -käyttöoikeuden nojalla. Tämä merkitsee, että uudelleenkäyttö on yleensä sallittua, jos sisällön tuottaja mainitaan asianmukaisesti ja sisältöön tehdyistä muutoksista ilmoitetaan. Euroopan tilintarkastustuomioistuimelle kuuluvan sisällön uudelleenkäyttäjä ei saa vääristää asiakirjojen alkuperäistä merkitystä tai sanomaa. Euroopan tilintarkastustuomioistuin ei vastaa mistään seurauksista, jotka johtuvat uudelleenkäytöstä.

Uudelleenkäyttäjän on hankittava tarvittavat lisäoikeudet, jos tietyssä sisällössä (esimerkiksi Euroopan tilintarkastustuomioistuimen henkilöstöstä otetuissa valokuviissa) esitetään tunnistettavissa olevia henkilöitä tai jos sisällössä on mukana kolmansien tahojen töitä.

Jos tällainen lisäoikeus saadaan, se kumoaa ja korvaa yllä mainitun yleisen käyttöoikeuden. Lisäoikeutta koskevassa luvassa on selvästi ilmoitettava käyttöoikeuden rajoitukset.

Jos sisällöt eivät ole EU:n omaisuutta, voi olla, että lupa niiden käyttöön tai jäljentämiseen on pyydettävä suoraan asianomaisilta tekijänoikeuksien haltijoilta.

Kansisivu - ©Riccardo Niels Mayer – stock.adobe.com.

Kaavio 1 – Kuvakkeet on suunniteltu käyttäen sivustolta [Flaticon.com](#) saatua aineistoa. © Freepik Company S.L. Kaikki oikeudet pidätetään.

Kaaviot 2 ja 3 – Karttalähde: [lesniewski](#) – stock.adobe.com.

Kaavio 6 – Karttalähde: [Olli](#) – stock.adobe.com.

Tietokoneohjelmistot tai asiakirjat, joihin kohdistuu teollisoikeuksia, kuten patentteja, tavaramerkkejä, rekisteröityjä malleja, logoja ja nimiä, eivät kuulu Euroopan tilintarkastustuomioistuimen uudelleenkäyttöperiaatteiden piiriin.

EU:n toimielinten verkkosivuilla (joiden verkkotunnuksen loppuosa on europa.eu) on linkkejä ulkopuolisille Internet-sivustoille. Koska Euroopan tilintarkastustuomioistuin ei vastaa näistä sivustoista, on suositeltavaa, että tutustutte niiden tietosuoja- ja tekijänoikeusperiaatteisiin.

Tilintarkastustuomioistuimen logon käyttö

Euroopan tilintarkastustuomioistuimen logoa ei saa käyttää ilman tilintarkastustuomioistuimen ennakkosuostumusta.

HTML	ISBN 978-92-849-5774-3	ISSN 1977-5792	doi:10.2865/0741234	QJ-01-25-052-FI-Q
PDF	ISBN 978-92-849-5775-0	ISSN 1977-5792	doi:10.2865/2309706	QJ-01-25-052-FI-N

LAINAUKSET

Euroopan tilintarkastustuomioistuin, [erityiskertomus 20/2025](#): Komission tuki nälän torjumiseksi Saharan eteläpuolisessa Afrikassa – Tuki on ollut kiitettävää, mutta kestävyys ja vaikuttavuus ei ole keskitytty riittävästi, Euroopan unionin julkaisutoimisto, 2025.

Tilintarkastustuomioistuin arvioi komission kehitystoimia, joilla torjutaan puutteellista ruokaturvaa ja aliravitsemusta Saharan eteläpuolisessa Afrikassa. Kokonaisuutena katsoen komission toimet ovat olleet hyödyllisiä, mutta ne eivät ole aina kohdistuneet eniten tarvitseville. Lisäksi komission toimien vaikutukset ja kestävyys eivät ole olleet riittäviä. Alueita tai kohderyhmiä koskevan tärkeysjärjestyksen määrittämisen ei ole selviä kriteereitä eivätkä käytettävissä olevat varat riitä tarpeisiin vastaamiseen. Toimien yleinen vaikuttavuus on siksi kärsinyt. Koordinointi on ollut tyydyttävää, mutta puutteet hankkeiden suunnittelussa ja seurannassa sekä haasteet ruokaturvattomuuden perimmäisten syiden poistamisessa ovat vaikuttaneet kielteisesti hankkeiden kestävyteen ja tuloksellisuuteen. Vaikka EU:n toimet on yhdenmukaistettu kumppanimaiden politiikkojen kanssa ja komission toimet ovat auttaneet edistymisessä, aliravitsemuksen ja ruokaturvattomuuden vähentämisessä on vieläkin mittavia haasteita. Tilintarkastustuomioistuin on antanut suosituksia tulevia toimia silmällä pitäen.

Euroopan tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomus, annettu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 287 artiklan 4 kohdan toisen alakohdan nojalla.



EUROOPAN
TILINTARKASTUS-
TUOMIOISTUIN



Euroopan unionin
julkaisutoimisto

EUROOPAN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBURG

Puh. +352 4398-1

Tiedustelut: eca.europa.eu/fi/contact
Verkkosivut: eca.europa.eu
Sosiaalinen media: @EUauditors