

Erityiskertomus

EU:n humanitaarinen apu koulutukseen:

auttaa hädänalaisia lapsia, mutta avun olisi
oltava pitkäaikaisempaa ja tavoitettava
enemmän tyttöjä



EUROOPAN
TILINTARKASTUS-
TUOMIOISTUIN

Sisällys

	Kohta
Tiivistelmä	I–X
Johdanto	01–12
Koulutus olisi ensiarvoisen tärkeää miljoonille kriisialueiden lapsille, jotka eivät käy koulua	01–04
Komissio kasvatti hiljattain koulutusapunsa osuuden 10 prosenttiin kaikesta humanitaarisesta avustaan	05–12
Tarkastuksen sisältö ja tarkastustapa	13–17
Huomautukset	18–66
EU:n humanitaarinen apu koulutukseen auttoi hädänalaisia lapsia mutta tavoitti vähemmän tyttöjä kuin poikia	18–40
Hankkeet olivat merkityksellisiä	21–23
Hankkeiden koordinointi toimi hyvin	24–25
ECHO seurasi hankkeita ja puuttui havaitsemiinsa ongelmiin	26–27
Hankkeet saavuttivat niiltä odotetut tulokset	28–34
Hankkeissa tavoitettiin vähemmän tyttöjä kuin poikia	35–40
Hankkeet olivat liian lyhytkestoisia, mikä aiheutti jonkin verran tehottomuutta	41–66
Useimmat otokseen sisältyneet hankkeet kestivät 10–12 kuukautta, mikä ei riitä pitkäkestoiisiin koulutustarpeisiin vastaamiseen pitkittyneissä kriiseissä	44–51
ECHO ei analysoinut hankekustannuksia riittävästi	52–58
Monet toimet hyödyttivät lapsia myös hankkeen päättymisen jälkeen, mutta käteisavustushankkeet eivät juuri vähentäneet edunsaajien riippuvuutta avustuksista	59–66
Johtopäätökset ja suositukset	67–71

Liitteet

Liite I – Hankkeisiin sisältyneet toimet

Liite II – Yhteenveto otokseen sisältyneitä hankkeita koskevista havainnoista

Sanasto

Lyhenteet

Komission ja Euroopan ulkosuhdehallinnon vastaukset

Tarkastustiimi

Tarkastuksen eteneminen

Tiivistelmä

I Koulutus olisi ensiarvoisen tärkeää miljoonille kriisialueiden lapsille, jotka eivät käy koulua. Koulutus antaa lapsille oppimismahdollisuuksia, mutta lisäksi se parantaa heidän kykyään selviytyä muutoksista. Se auttaa myös suojelemaan heitä, ja antaa heille mahdollisuuden kehittää valmiuksia, joista heille on hyötyä tulevaisuudessa.

II EU toimittaa katastrofien uhreille tarveperusteista humanitaarista apua komission pääosaston ECHOn (EU:n pelastuspalveluasioiden ja humanitaarisen avun operaatioiden pääosasto) kautta. Pääosasto pyrkii hallinnoimaan humanitaarisia operaatioita taloudellisuuden, tehokkuuden ja vaikuttavuuden periaatteiden mukaisesti. Yksi ohjaavista periaatteista on sukupuolten tasa-arvo.

III EU kasvatti hiljattain koulutusapunsa osuuden kymmeneen prosenttiin kaikesta antamastaan humanitaarisesta avusta. Koulutusavun suuruus vuonna 2019 oli 160 miljoonaa euroa. Avun tarkoituksena on palauttaa mahdollisuus saada turvallista ja laadukasta koulutusta humanitaaristen kriisien aikana ja pitää yllä tällaista koulunkäyntimahdollisuutta. Avulla tuetaan monenlaista toimintaa, esimerkiksi koulutilojen rakentamista ja kunnostamista, oppimateriaalien ja kalusteiden hankintaa, opettajien koulutusta, lasten kouluun palaamisen edistämistä perheille annettavien käteisavustusten turvin sekä nopeutetun opetuksen ohjelmia, joissa opetuksessa jälkeen jääneet lapset voivat kuroa osaamiseroja umpeen.

IV Tarkastuksen pääasiallinen tarkoitus oli arvioida sitä, onko koulutukseen suunnatulla EU:n humanitaarisella avulla onnistuttu auttamaan lapsia ja onko apu toteutettu tehokkaasti. Tarkastuksen kohteeksi valikoituneet hankkeet on toteutettu Jordaniassa ja Ugandassa vuosina 2017–2019. Tällä kertomuksella tilintarkastustuomioistuin auttaa osaltaan komissiota parantamaan hallintoa osaluueella, jonka rahoitus on kasvanut tasaisesti viime vuosina.

V Tilintarkastustuomioistuimen näkemyksen mukaan hankkeet olivat merkityksellisiä ja hyvin koordinoituja, ja komissio puuttui ongelmiin, joita se havaitsi seurantakäynneillään. Suurin osa hankkeille asetusta tavoitteista toteutui. Hankkeissa kuitenkin hyödynnettiin ECHOn tehostetun toimintavalmiuden (ERC) yhteydessä tuotettua ohjeistusta vain harvoin. Tehostetun toimintavalmiuden yhteydessä kumppaneille myönnetään rahoitusta humanitaaristen toimien vaikuttavuuden parantamista koskevien menetelmien ja ohjeiden kehittämiseen.

VI Tilintarkastustuomioistuimen näkemyksen mukaan hankkeet eivät myöskään riittävässä määrin suuntautuneet tyttöjen auttamiseen, vaikka he ovat poikia heikommassa asemassa esimerkiksi varhaisen avioliiton vaaran vuoksi. Lisäksi tyttöjen tavoiteosuus jäi saavuttamatta useissa otokseen sisältyneissä hankkeissa.

VII Tilintarkastustuomioistuimen otokseen sisältyneiden hankkeiden alkuperäinen kesto oli yleensä 10–12 kuukautta. Se on liian lyhyt aika lasten koulutustarpeisiin vastaamiseen pitkittyneen kriisin keskellä, ja joidenkin hankkeiden kestoja pidennettiin alkuperäisestä. Lyhyys myös lisäsi toteutuskumppaneiden hallinnollista taakkaa, mikä heikensi avun toteutuksen tehokkuutta.

VIII Komissio ei analysoinut hankkeiden kustannuksia riittävästi havaitakseen mahdollisuudet kustannustehokkuuden parantamiseen. Se ei vertaillut toimien kustannuksia tai edunsaajien saamien tavaroiden ja palvelujen osuutta samankaltaisten hankkeiden tai saman hankkeen aiempien vaiheiden kanssa. Tämä ilmeni sekä hanke-ehdotusten valinnassa että hankkeiden toteutuksen seurannassa.

IX Suurimmasta osasta hankkeita oli lapsille hyötyä myös niiden päätyttyä. ECHO ei kuitenkaan juuri pyrkinyt vähentämään edunsaajien riippuvuutta käteisavustuksista niissä otokseen sisältyneissä hankkeissa, joissa koulunkäynnistä maksettiin. Monia hankkeita oli rahoitettava toistuvasti, koska niillä ei ollut yhteyttä pitkäkestoisiin avustusohjelmiin eikä niissä juurikaan pyritty auttamaan edunsaajia löytämään ratkaisua toimeentulovaikeuksiin.

X Edellä esitettyjen johtopäätösten perusteella tilintarkastustuomioistuin antaa komissiolle seuraavat suositukset:

- tehostetun toimintavalmiuden hankkeiden tuloksia on syytä hyödyntää aiempaa enemmän
- tytöille on kohdistettava enemmän tukea
- pitkittyneissä kriiseissä on tarjottava pitkäkestoista rahoitusta
- kustannusanalyysija koulutushankkeiden valinta- ja seurantavaiheessa on parannettava
- kestävyyttä on parannettava hankkeissa, joissa koulunkäynnistä maksetaan.

Johdanto

Koulutus olisi ensiarvoisen tärkeää miljoonille kriisialueiden lapsille, jotka eivät käy koulua

01 Arviolta 64 miljoonaa kehitysmaiden lasta ei saa alemman perusasteen koulutusta¹. Puolet koulua käymättömistä lapsista elää konfliktialueilla. Tyttöjen asema on yleisesti ottaen epäedullinen, sillä he jäävät konfliktimaissa todennäköisemmin pois koulusta kuin pojat².

02 Humanitaarinen kriisi kestää nykyisin keskimäärin yli yhdeksän vuotta. Lähes kolme neljäsosaa humanitaarista apua vuonna 2018 saaneista ihmisistä asui maissa, joissa kriisi oli vallinnut yli seitsemän vuotta³.

03 Hätätilanteissa ja pitkittyneissä kriiseissä annettavalla koulutuksella (Education in emergencies and protracted crises, EiE) voidaan paitsi antaa lapsille oppimismahdollisuuksia myös kehittää heidän selviytymiskykyään. Se voi tarjota myös välitöntä fyysistä suojaa sekä hengissä pysymistä tukevia tietoja ja taitoja⁴. Yksi tärkeimmistä syistä järjestelmällisen opetuksen tarjoamiselle jo hätätilanteiden varhaisessa vaiheessa on pyrkimys lievittää psykososiaalisia vaikutuksia, joita traumat voivat aiheuttaa lapsille. Pakolaisuudelle ominainen epäjatkuvuus ja turvattomuus voivat haitata lasten fyysistä, älyllistä, psyykkistä, kulttuurista ja sosiaalista kehitystä. Hätätilanteissa ja pitkittyneissä kriiseissä koulutuksella voidaan antaa lapsille toivoa tulevasta, luoda normaaliuden ja turvallisuuden tunnetta sekä varmistaa perustaitojen oppiminen⁴.

¹ Unescon tilastokeskus, vuoden 2017 luvut, <http://uis.unesco.org/en/news/new-education-data-sdg-4-and-more#slideoutmenu>.

² Komission tiedonanto koulutuksesta hätätilanteissa ja pitkittyneissä kriiseissä, COM(2018) 304 final, 18.5.2018.

³ *Global humanitarian overview 2019, United Nations coordinated support to people affected by disaster and conflict*, s. 4.

⁴ PO ECHO, *Thematic policy document No. 10 – education in emergencies*, maaliskuu 2019.

04 Kriisistä kärsivät lapset kertovat, kuinka tärkeää koulutus heille olisi⁵. Lasten koulutus on erittäin korkealla myös konfliktin keskellä elävien vanhempien ja yhteisön johtajien tärkeysjärjestyksessä, joskus jopa muita peruspalveluja korkeammalla^{6 7}.

Komissio kasvatti hiljattain koulutusapunsa osuuden 10 prosenttiin kaikesta humanitaarisesta avustaan

05 EU toimittaa katastrofien uhreille humanitaarista apua komission pääosaston ECHOn (EU:n pelastuspalveluasioiden ja humanitaarisen avun operaatioiden pääosasto) kautta⁸. ECHO ei tavallisesti toimi suoraan kriisialueella. ECHOn rahoittamia humanitaarisia avustusoperaatioita toteuttavat kumppaniorganisaatiot, kuten humanitaariset kansalaisjärjestöt, kansainväliset järjestöt sekä YK:n avustusjärjestöt. ECHO vastaa edelleen EU:n humanitaarisen avun strategiasta ja toteutuksesta. Se rahoittaa kumppaneiden ehdottamia toimenpiteitä ja seuraa niiden toteutusta.

06 Humanitaarisesta avusta annetun asetuksen ja varainhoitoasetuksen nojalla komission on hallinnoitava humanitaarisia toimia taloudellisuuden, tehokkuuden ja vaikuttavuuden periaatteiden mukaisesti. Yksi EU:n humanitaarisen avun ohjaavista periaatteista on sukupuolten tasa-arvo⁹.

07 Poliittinen kehys koulutusta hätätilanteissa ja pitkittyneissä kriiseissä koskevalle EU:n toiminnalle luotiin komission toukokuussa 2018 antamalla tiedonannolla¹⁰. Unionin jäsenvaltiot antoivat kehykselle hyväksyntänsä neuvoston päätelmissä 26. marraskuuta 2018. Poliittinen kehys sisältää neljä strategista painopistealuetta (ks.

⁵ Save the Children (2015), *What children tell us they want in times of emergency and crisis?* Raportti kahdeksan järjestön 17 hätätilannealueella tekemistä 16 tutkimuksesta, joissa haastateltiin 8 749:ää lasta. Save the Children / Norjan pakolaisneuvosto (2014), *Hear it from the children/why education in emergencies is critical*.

⁶ Save the Children / Norjan pakolaisneuvosto (2014), *Hear it from the children/why education in emergencies is critical*.

⁷ COM(2008) 55 final, 5.2.2008 *Lapsille erikoisasema EU:n ulkoisissa toimissa sekä tiedonantoon liittyvä komission yksiköiden valmisteluasiakirja Children in Emergency and Crisis situations* (SEC(2008) 135).

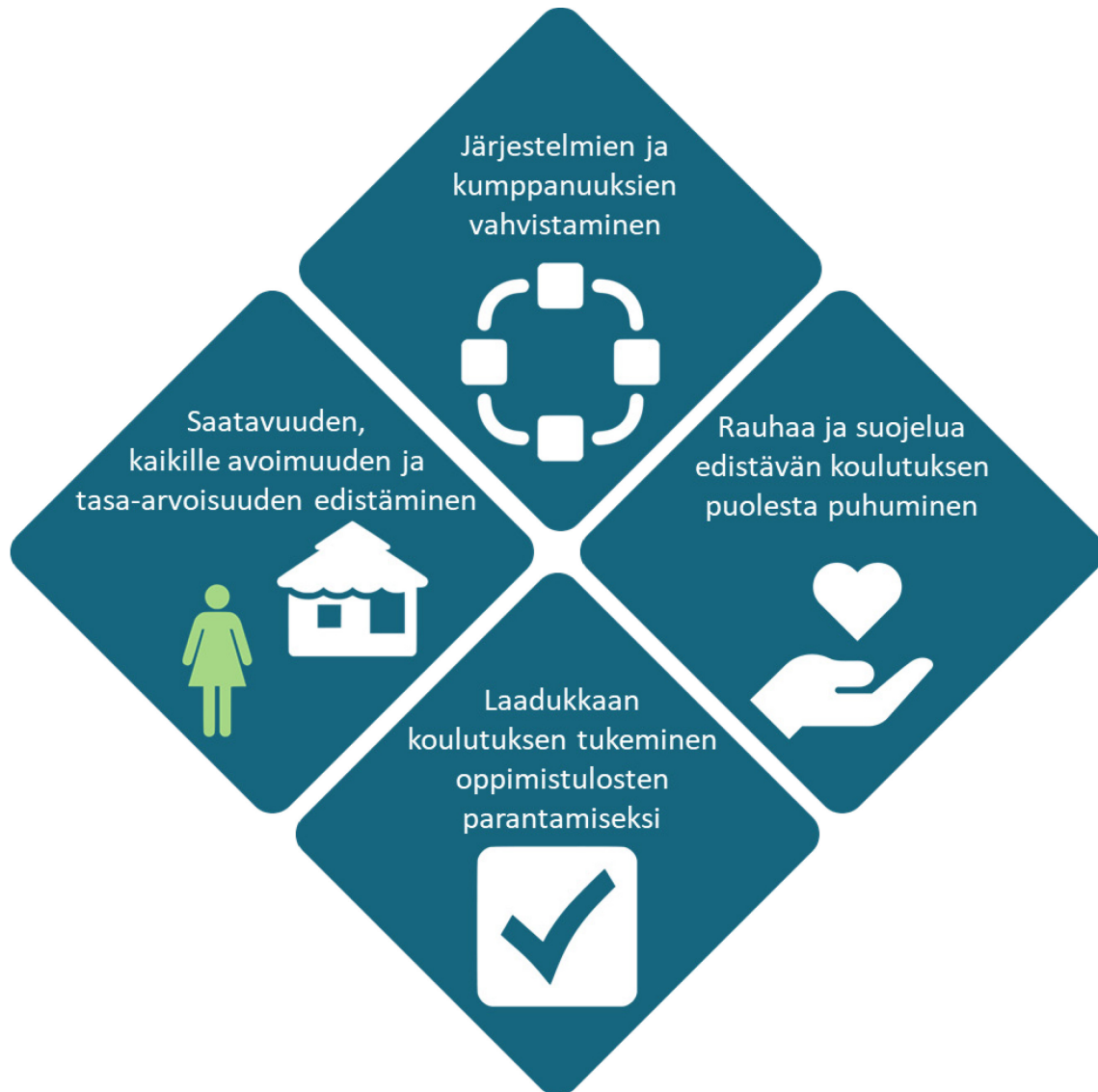
⁸ Neuvoston asetus (EY) N:o 1257/96, annettu 20 päivänä kesäkuuta 1996.

⁹ Komission yksiköiden valmisteluasiakirja *Gender in Humanitarian Aid*, SWD (2013) 290 final.

¹⁰ COM(2018) 304 final.

kaavio 1). Aikaisemmin EU:n antamaa tukea ohjasi vuonna 2008 annettu tiedonanto, jossa perusteltiin koulutuksen ottamista mukaan humanitaarisiin avustustoimiin¹¹.

Kaavio 1 – ECHOn neljä strategista painopistealuetta koulutukselle hätätilanteissa ja pitkittyneissä kriiseissä



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin komission tietojen perusteella (toukokuu 2018).

¹¹ COM(2008) 55 final ja SEC(2008) 136.

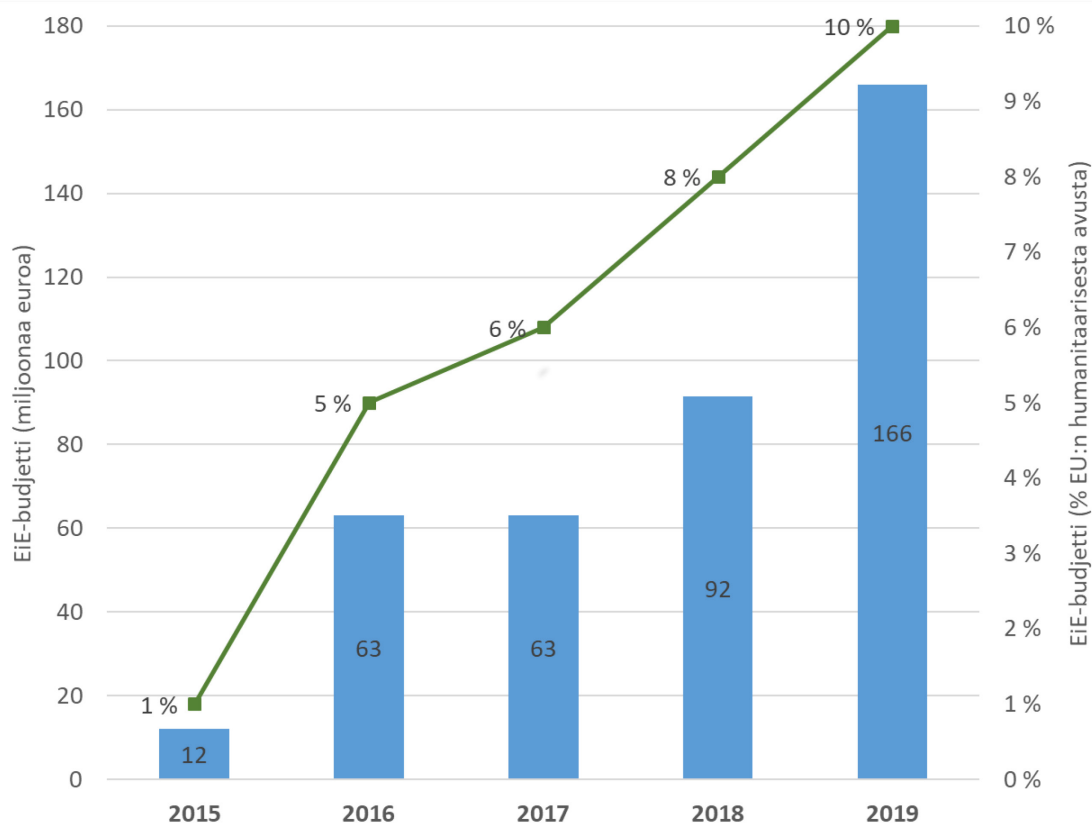
08 Komissio tukee monentyyppisiä koulutukseen liittyviä toimia. Näitä ovat esimerkiksi opetustilojen, henkilöstön asuntojen ja käymälöiden rakentaminen tai kunnostaminen, oppimateriaalien ja kalusteiden hankinta, opettajien kouluttaminen, lasten kouluun palaamista helpottava nopeutettu opetus, vanhempien valistaminen koulutuksen tärkeydestä, käteisavustukset perheille lasten koulunkäynnin mahdollistamiseksi sekä lasten psykososiaalinen tukeminen.

09 Tehostettuun toimintavalmiuteen osoitettavalla rahoituksella ECHO pyrkii parantamaan humanitaarisen sektorin mahdollisuuksia tarjota apua entistä vaikuttavammin. Tehostetun toimintavalmiuden yhteydessä rahoitetaan hankkeita, joissa kehitetään ja otetaan käyttöön uudenlaisia työmenetelmiä, kuten menettelytapoja ja ohjeita.

10 ECHO myöntää kriisirahoitusta laadullisen tarvearvion perusteella. Muita rahoituksen myöntämisessä huomioon otettavia seikkoja ovat esimerkiksi aiemmin saadun rahoituksen suuruus, kohdealueella toimivien kumppanien määrä, edunsaajien tavoittaminen ja koordinointi humanitaarista apua antavien kumppanien kesken. Toukokuun 2018 tiedonantoon sisältynyt sitoumus siitä, että koulutukseen osoitetaan kymmeneen prosenttia EU:n humanitaarisen avun määrärahojen kokonaismäärästä, otetaan niin ikään huomioon.

11 ECHO alkoi lisätä koulutusta koskevaa apuaan jo vuonna 2016, jolloin rahoitus kasvoi 51 miljoonaa euroa edellisvuoteen verrattuna (ks. [kaavio 2](#)). ECHO jatkoi koulutukseen osoittamansa rahoituksen merkittävää lisäämistä vuoden 2018 tiedonannon mukaisesti, ja vuonna 2019 saavutettiin kymmenen prosentin tavoiteosuus humanitaarisen avun budjetista.

Kaavio 2 – ECHOn rahoitus koulutukseen vuosina 2015–2019



* Siniset pylväät kuvaavat hätätilanteissa ja pitkittyneissä kriiseissä annettavan koulutuksen määrärahoja (miljoonaa euroa) ja vihreä viiva sen prosentuaalista osuutta EU:n humanitaarisesta avusta.

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin komissiolta saatujen tietojen perusteella.

12 Kymmenen suurinta EU:n hätätilanteissa koulutukseen antaman avun vastaanottajamaata sai vuosina 2017–2019 kaikkiaan 188 miljoonaa euroa. Neljä suurinta vastaanottajaa olivat Turkki (84 miljoonaa euroa), Jordania (18 miljoonaa euroa), Syyria (16 miljoonaa euroa) ja Uganda (16 miljoonaa euroa).

Taulukko 1 – ECHO:n rahoitus koulutukseen hätätilanteissa ja pitkittyneissä kriiseissä vuosina 2017–2019 – kymmenen eniten apua vastaanottanutta maata

	Maa	Sidottu (milj. euroa)
1	Turkki	84,8
2	Jordania*	18,0
3	Syyria	16,0
4	Uganda*	15,7
5	Libanon	13,9
6	Somalia	10,2
7	Irak	9,6
8	Iran	8,3
9	Etiopia	5,7
10	Mali	5,6
		187,8

* Tarkastukseen sisällynyt maa.

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin komissiolta saatujen tietojen perusteella.

Tarkastuksen sisältö ja tarkastustapa

13 Tilintarkastustuomioistuin keskittyi tarkastuksessaan siihen, miten komissio on hallinnoinut lisääntyntä apuaan hätätilanteissa ja pitkittyneissä kriiseissä annettavaan koulutukseen. Vuonna 2019 komission koulutusapu saavutti tavoitetasonsa eli kymmenen prosenttia EU:n kaikesta humanitaarisesta avusta. Tilintarkastustuomioistuin halusi tarkastuksellaan varmistaa, että uudelle tasolle nousutta rahoitusta on käytetty vaikuttavasti ja tehokkaasti, sekä antaa havaintoihinsa perustuvia suosituksia toimien parantamiseksi.

14 Tilintarkastustuomioistuin arvioi tarkastuksessaan hätätilanteissa ja pitkittyneissä kriiseissä annettavan EU:n koulutusavun vaikuttavuutta ja tehokkuutta. Tilintarkastustuomioistuin esitti tarkastuksessa seuraavat kysymykset:

- o Auttoiko EU:n humanitaarinen apu lapsia vaikuttavasti?
- o Oliko komission antama apu tehokasta?

15 Tarkastuksen kohteeksi valikoitui kaksi maata, Jordania ja Uganda. Niiden perusteella tilintarkastustuomioistuin saattoi arvioida ECHOn toimintaa pitkittyneessä kriisissä kahdessa erilaisessa toimintaympäristössä. EU:n sitoumukset hätätilanteissa ja pitkittyneissä kriiseissä annettavan koulutuksen rahoittamiseen vuosina 2017–2019 olivat 18 miljoonaa euroa Jordaniassa ja 16 miljoonaa euroa Ugandassa (ks. kohta [12](#)). Tilintarkastustuomioistuin ei sisällyttänyt tarkastukseensa suurinta hätätilanteissa ja pitkittyneissä kriiseissä annettavan EU:n koulutusavun vastaanottajaa, Turkkiä, sillä sille myönnetty rahoitus sisältyi jo tilintarkastustuomioistuimen vuonna 2018 tekemään tarkastukseen¹².

16 Tilintarkastustuomioistuin perehtyi seitsemään hankkeeseen Jordaniassa ja neljään hankkeeseen Ugandassa. Hankkeet oli aloitettu vuosina 2017, 2018 ja 2019 (ks. [liite I](#)). Maat valikoituivat tarkastuksen kohteeksi niiden EU:lta vuosina 2017–2019 saaman hätätilanteissa ja pitkittyneissä kriiseissä annettavaan koulutukseen myönnetyn rahoituksen määrän perusteella. Lisäperusteita maiden valinnalle olivat tarve sisällyttää tarkastukseen eri toteutuskumppaneita ja tarkastaa sekä päättäneitä että keskeneräisiä hankkeita.

¹² Euroopan tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomus 27/2018 *Turkin pakolaisavun koordinoituväline*.

17 Tilintarkastustuomioistuin toteutti tarkastuksen marraskuun 2019 ja kesäkuun 2020 välisenä aikana. Covid-19-pandemian vuoksi hankkeita ei voitu tarkastaa paikan päällä. Tarkastajat haastattelivat komission henkilöstöä Brysselissä ennen matkustusrajoitusten voimaantuloa. Sen jälkeen keskustelut käytiin videokonferensseina, ja komission henkilöstö ja toteutuskumppanit osallistuivat niihin päämajastaan taikka paikan päältä Jordaniasta tai Ugandasta. Näin ollen tilintarkastustuomioistuimen huomautukset ja johtopäätökset perustuvat asiakirja-aineiston (esimerkiksi hanke-ehdotusten, seurantakertomusten ja tulosindikaattorien) tutkimiseen sekä keskusteluihin komission ja toteutuskumppanien kanssa.

Huomautukset

EU:n humanitaarinen apu koulutukseen auttoi hädänalaisia lapsia mutta tavoitti vähemmän tyttöjä kuin poikia

18 Jotta komissio voisi auttaa lapsia vaikuttavasti, sen tulisi¹³

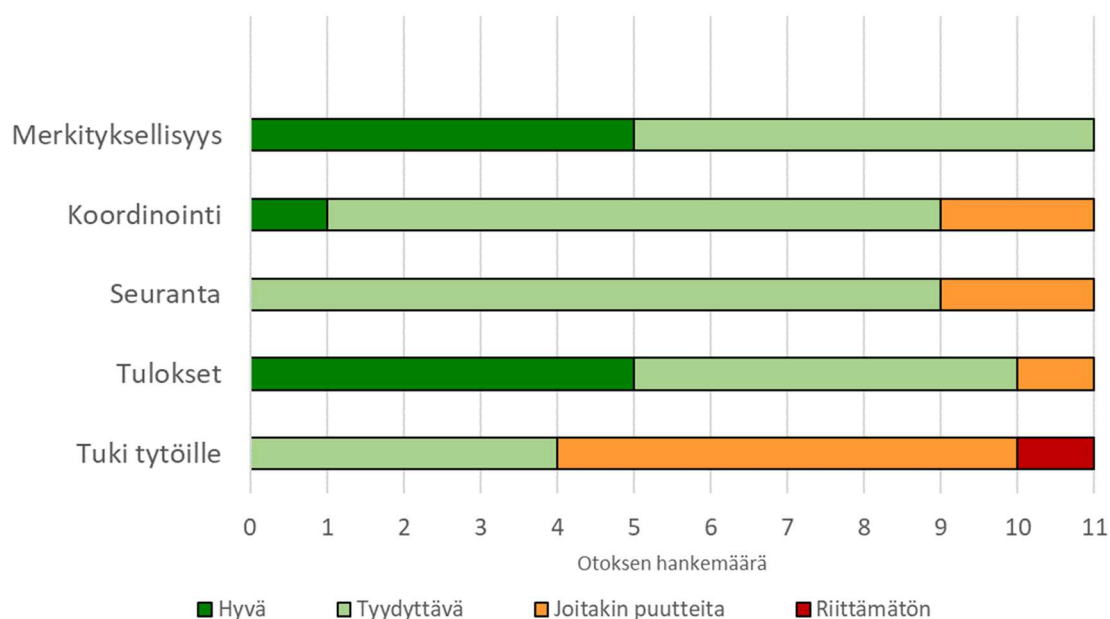
- o kohdistaa apunsa sinne, missä sillä on eniten merkitystä ja sitä tarvitaan kipeimmin
- o tehdä yhteistyötä kentällä kumppaniensa ja muiden humanitaaristen järjestöjen kanssa
- o seurata hankkeita ja raivata tulosten toteutumisen tiellä olevia esteitä
- o varmistaa hankkeiden suunniteltujen tuotosten ja seurausten aikaan saaminen sekä hyödyntää tehostetun toimintavalmiuden hankkeiden tuloksia
- o kiinnittää tarpeiden arvioinnissa huomiota sukupuolinäkökohtiin, jotta hankkeiden kohteena olevien ja niissä tavoitettujen tyttöjen osuus olisi oikeasuhteinen heidän heikompaan asemaansa nähden.

19 Tätä varten tilintarkastustuomioistuin arvioi, olivatko hankkeet komission poliittisen kehyksen mukaisia ja kohdistuivatko ne hädänalaisiin lapsiin. Tilintarkastustuomioistuin tutki, tekikö komissio yhteistyötä muiden sidosryhmien kanssa täydentävyyden maksimoimiseksi ja havaitsiko se suorittamansa hankeseurannan ansiosta keskeiset ongelmakohdat, jotka vaativat korjaavia toimia. Edelleen tilintarkastustuomioistuin arvioi, saatiinko hankkeiden suunnitellut tuotokset ja seuraukset aikaan ja hyödynnettiinkö niissä ECHOn tehostetun toimintavalmiuden yhteydessä rahoitetuissa hankkeissa annettua ohjeistusta. Lisäksi tilintarkastustuomioistuin tutki, tarjosivatko hankkeet riittävästi tukea tytöille.

¹³ Neuvoston asetus (EY) N:o 1257/96, annettu 20 päivänä kesäkuuta 1996, humanitaarisesta avusta, koulutusta hätätilanteissa ja pitkittyneissä kriiseissä koskeva EU:n poliittinen kehys (COM(2018) 304 final, COM(2008) 55 final ja SEC(2008) 136) sekä humanitaarista apua koskeva eurooppalainen konsensus (EUVL C 25, 30.1.2008).

20 Tilintarkastustuomioistuimen otokseen sisältyneistä hankkeista tarkastusajankohtana tekemät havainnot merkityksellisyydestä, koordinoinnista, seurannasta, tuloksista ja tytöille annetusta tuesta esitetään kootusti *kaaviossa 3*.

Kaavio 3 – Yhteenveto otokseen sisältyneiden yhdentoista hankkeen merkityksellisyydestä, koordinoinnista, seurannasta, tuloksista ja tytöille annetusta tuesta



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin komissiolta ja sen kumppaneilta saatujen tietojen perusteella.

Hankkeet olivat merkityksellisiä

21 Tilintarkastustuomioistuimen näkemyksen mukaan kaikki otokseen sisältyneet hankkeet olivat sovellettavan poliittisen kehyksen mukaisia. *Liitteessä I* luetellaan erilaiset hankkeissa toteutetut toimet. ECHO kuitenkin lisäsi merkittävästi koulutukseen antamansa tuen laajuutta ja määrää (ks. *kaavio 2*) ennen poliittisen kehyksen laatimista vuonna 2018. Tämä johti osaltaan komission rahoituksen katkonaisuuteen yhdessä tilintarkastustuomioistuimen otokseen poimitussa hankkeessa. Hankkeessa 9 tuettiin Ugandassa vuosina 2017 ja 2018 varhaiskasvatusta, joka ei sisällynyt kansalliseen opetusalan toimintasuunnitelmaan. ECHO keskeytti kyseisen tuen toukokuun 2018 tiedonannon jälkeen, sillä tiedonannossa painotettiin enemmän perusopetusta ja nopeutetun opetuksen ohjelmia.

22 Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että komissio ja sen kumppanit olivat otokseen sisältyneissä hankkeissa tehneet tarvearvion osallistavan lähestymistavan mukaisesti yhdessä paikallisten asukkaiden kanssa. Esimerkiksi opettajien, vanhempien ja lasten kanssa oli käyty kohderyhmäkeskusteluja sen selvittämiseksi, millaisia erityisiä haasteita heillä oli ja mitä he pitivät hyödyllisenä hankesisältönä. Näin saatuja tietoja käytettiin hyödyksi hankesuunnittelussa.

23 Tarvearvioissa kiinnitettiin huomiota myös lastensuojelullisiin kysymyksiin. Esimerkiksi Jordaniassa toteutettuun hankkeeseen 4 sisältyi lasten saattaminen kouluun jalkaisin, koska eräässä kohderyhmäkeskustelussa kävi ilmi, että koulumatkojen turvattomuus oli yksi syy koulusta pois jäämiselle. Hankkeessa 2 puolestaan aloitettiin opettajien kouluttaminen kiusaamiseen puuttumiseksi sen jälkeen, kun kiusaaminen oli kohderyhmäkeskustelussa nimetty ongelmaksi.

Hankkeiden koordinointi toimi hyvin

24 ECHOn koulutusrahoituksen nopea kasvu 12 miljoonasta eurosta vuonna 2015 aina 166 miljoonaan euroon vuonna 2019 asetti suuret vaatimukset hyvälle koordinoinnille täydentävyyden varmistamiseksi ja päällekkäisyyksien välttämiseksi. ECHOn toteutuskumppanit osallistuivat koulutusalan klustereihin tai työryhmiin Jordaniassa ja Ugandassa. Niillä haluttiin varmistaa toimiva koordinaatio kaikkien hätätilanteissa ja pitkittyneissä kriiseissä annettavaan koulutukseen liittyvien toimijoiden kesken (ks. [laatikko 1](#)).

Laatikko 1

ECHOn kumppanit suunnittelivat ja toteuttivat avustushankkeita yhteistyössä muiden humanitaaristen järjestöjen kanssa

Otoksessa mukana olleisiin hankkeisiin sisältyi täydentäviä toimia:

- Hankkeissa 4 ja 8 tarpeita tunnistettiin yhteisten tarvearvioiden tulosten avulla.
- Hankkeessa 7 Jordaniassa edunsaajien tietoja tarkastettiin ristiin YK:n tietokannan kanssa, jotta voitiin estää päällekkäisen tuen antaminen samoille edunsaajille.
- Hankkeeseen 4 Jordaniassa sisältyi koululaisten saattopalvelu, joka tuki toisen, opetusministeriön järjestämään koulutukseen keskittyneen hankkeen toimintaa.
- Haavoittuvassa asemassa oleviin lapsiin kohdistuneissa hankkeissa 2 ja 3 Jordaniassa säästettiin aikaa ja voimavaroja käyttämällä uudelleen osallistavan opetuksen arviointikysymyksiä, jotka oli kehitetty hankkeessa 5.

25 Vaikka koordinointi yleisesti toimi hyvin, tilintarkastustuomioistuin pani merkille joitakin täydentävyyteen liittyviä puutteita.

- a) Hankkeessa 8 Ugandassa nopeutetun opetuksen ohjelman osallistumisaste oli ennakoitua alhaisempi. Syynä oli osittain se, että muutkin organisaatiot laajensivat omia nopeutetun opetuksen ohjelmiaan. Esimerkiksi Euroopan komission kansainvälisen yhteistyön ja kehitysasioiden pääosasto (PO DEVCO) rahoitti nopeutetun opetuksen ohjelmaa Euroopan unionin Afrikka-hätärahaston (EUTF) kautta. Nopeutetun opetuksen keskuskeskukset saivat enemmän tukea kuin perusasteen koulut, mistä aiheutui jännitteitä. Tuen epäsuhta oli niin merkittävä, että eräässä tutkimuksessa, jossa tutkittiin nopeutetun opetuksen ohjelmiin osallistuvien siirtymismahdollisuuksia tavalliseen opetukseen Ugandassa, kukaan haastatelluista lapsista ei halunnut siirtyä tavanomaiseen viralliseen alemman perusasteen koulutukseen.
- b) Ugandassa täydentävyydessä oli toivomisen varaa otokseen sisältyneestä hankkeesta 8 tuetun alemman perusasteen koulutuksen ja läheisen vesi-, sanitaatio- ja hygieniahankkeen välillä. Jälkimmäinen hanke sai rahoitusta muualta kuin ECHOlta. Sen vuoksi koulua ei aluksi liitetty toisesta hankkeesta vastanneen kumppanin järjestämään vedenjakeluun.

ECHO seurasi hankkeita ja puuttui havaitsemiinsa ongelmiin

26 ECHO:n kenttähenkilöstö teki seurantakäyntejä hankekohteisiin. He raportoivat käyntiensä tuloksista ja havaitsemistaan ongelmista kumppaneilleen korjaavien toimien toteuttamiseksi. Tästä ovat esimerkkinä seuraavat tapaukset:

- a) Alemman perusasteen koulutuksessa toteutetun hankkeen 8 seurannassa Ugandassa ECHO pani merkille, että koordinaatio vesi-, sanitaatio- ja hygieniahanketta toteuttavien kumppanien kanssa oli puutteellista (ks. kohta **25**). Kahdeksan kuukauden kuluttua hankkeen aloituksesta tehdyn seurantakäynnin perusteella ongelmaan tartuttiin, ja koulu liitettiin vesiverkostoon.
- b) Varhaiskasvatushankkeen (hanke 9) seurannassa Ugandassa ECHO havaitsi, että vanhempien edellytettiin ostavan lasille valmistumisseremoniaa varten puvut, jotta lapsi voisi ottaa vastaan alemman perusasteen koulutukseen tarvittavan todistuksen. Seurantakäynnin perusteella käytännöstä luovuttiin, sillä ugandalaiset viranomaiset eivät tosiasiaa vaatineet todistusta alemman perusasteen koulutukseen pääsemiseksi.

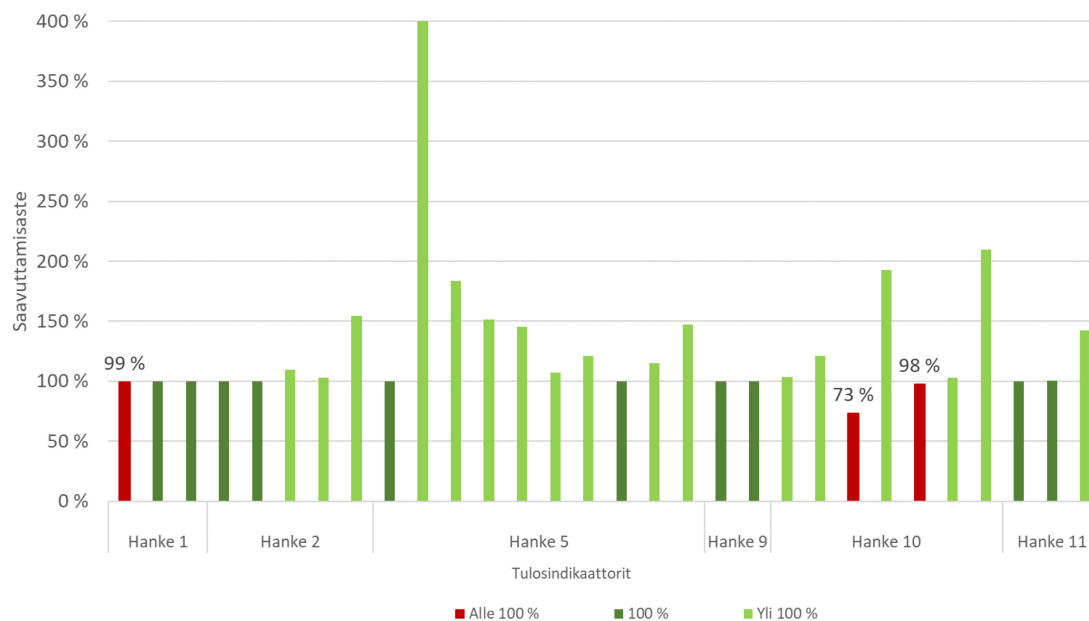
27 ECHO ei aina tiedottanut kumppaneilleen seurantakäyntien tuloksista kirjallisesti. Esimerkiksi lokakuussa 2018 ECHO teki seurantakäynnin Jordaniaan (hanke 5). Se kertoi havainnoistaan kumppanilleen suullisesti kirjallisen raportoinnin sijaan ja pyysi toimittamaan kirjallista tai videoitua viestintämateriaalia. Kumppani ymmärsi pyynnön väärin eikä tuottanut viestintämateriaalia ennen kuin vasta hankkeen toisessa vaiheessa seitsemän kuukauden kuluttua (hanke 6). Tilintarkastustuomioistuin havaitsi myös joitakin puutteita kustannusten seurannassa (ks. kohta **57**) ja saavutettujen tyttöjen osuudessa tavoitteeseen nähden (ks. kohta **38**).

Hankkeet saavuttivat niiltä odotetut tulokset

28 ECHO mittaa hankkeiden tuloksia kahdenlaisia indikaattoreilla. Tulosindikaattoreilla mitataan hankkeiden tuotoksia eli hankkeissa tuotettuja tuotteita ja palveluja (kuten rakennettuja opetustiloja, järjestettyjä koulutuksia tai hankittuja laitteita). Erityistavoitteiden indikaattoreilla puolestaan mitataan sellaisia seurauksia kuin edunsaajien tilanteen parantuminen esimerkiksi tarjolla olevien koulutusmahdollisuuksien, tiedon lisääntymisen tai koetun hyvinvoinnin muodossa.

29 Tilintarkastustuomioistuimen otokseen sisältyi kuusi päättynyttä hanketta (ks. [liite I](#)), ja niihin liittyi kaikkiaan 30 tulosindikaattoria. Näistä 27:n (90 prosentin) osalta hankkeiden tavoitellut tuotokset saavutettiin sataprosenttisesti tai sitä paremmin (ks. [kaavio 4](#)).

Kaavio 4 – Edistyminen tulosindikaattorien osalta (kuusi päättynyttä hanketta)



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin ECHOn toimittamien tietojen perusteella.

30 Tilintarkastustuomioistuin kiinnitti huomiota yhteen esimerkkiin, jossa tuotos ylitti tavoitteen vaikka sitä ei käytetty aiottuun tarkoitukseen.

Hankkeessa 10 Ugandassa rakennettiin alemman perusasteen koulutusta varten opetustiloja kahdessa kohteessa: Bidibidissä, jossa jo oli asutusta, ja Omugossa, jonne odotettiin saapuvaksi paljon pakolaisia. Omugoon ei kuitenkaan tullut odotusten mukaisesti 40 000 pakolaista, joten hankkeen päättyessä maaliskuussa 2018 vain kolme sinne rakennetuista viidestä koulusta toimi suunnitellusti. Kahdesta muusta koulusta toinen oli tyhjillään seuraavan lukuvuoden alkuun asti vuonna 2019, ja toista käytettiin toisen asteen oppilaitoksena Education Cannot Wait -rahastosta rahoitetussa hankkeessa.

31 Tuotosten mittaaminen on melko suoraviivaista, sillä kyse on esimerkiksi rakennettujen luokkatilojen tai koulutettujen opettajien määrästä. Edunsaajien elämään kohdistuneiden vaikutusten eli hankkeen seurausten mittaaminen sen sijaan on mutkikkaampaa. Tilintarkastustuomioistuimen otokseen sisältyneissä hankkeissa on kuitenkin joitakin esimerkkejä onnistuneesta seurausten mittaamisesta (ks. [laatikko 2](#)).

Laatikko 2

Esimerkkejä seurausten mittaamisesta

Hankkeeseen 5 Jordaniassa sisältyi inklusiiviseen opetukseen liittyvää koulutusta ja työkalupakkikoulutusta vammaisten lasten opettajille. Molempien koulutustyyppien suhteen kumppani

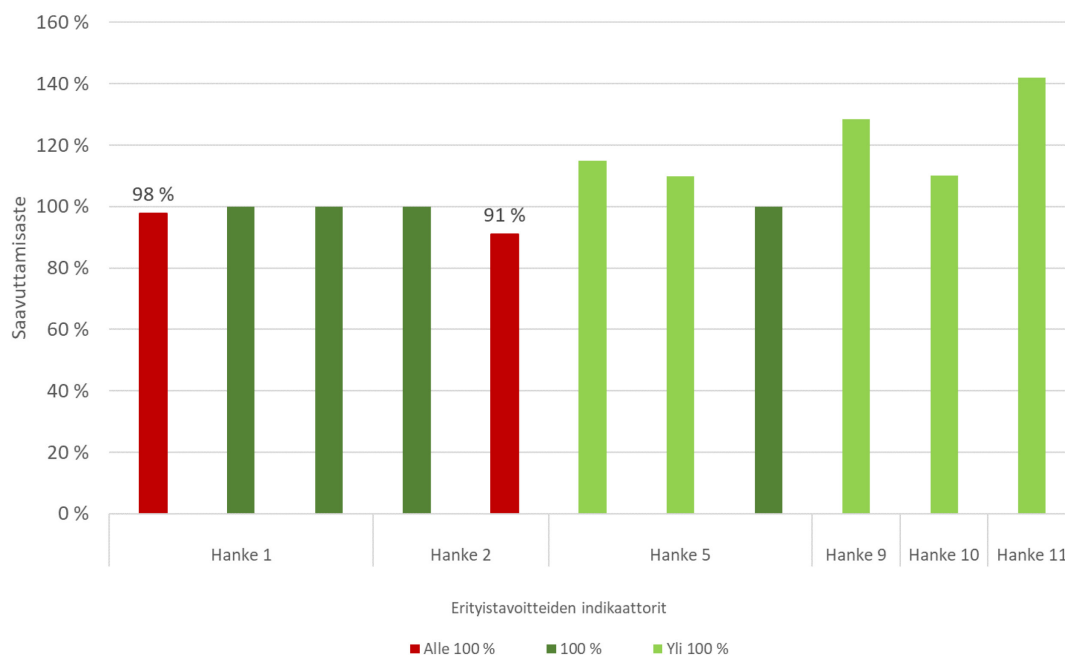
- o toteutti kyselytutkimukset ennen koulutusta ja sen jälkeen. Vastausprosentti oli yli 80, ja vastanneista 93 prosenttia oli sitä mieltä, että heidän osaamisensa ainakin yhdellä koulutuksessa käsitellyllä osa-alueella oli parantunut.
- o analysoi parantumisen laajuutta (joka ei kuitenkaan ollut erityistavoitteen indikaattorina). Keskiarvo nousi inklusiivisen opetuksen koulutuksessa 61 prosentista 76 prosenttiin ja työkalupakkikoulutuksessa 54 prosentista 61 prosenttiin. Koska kehitys oli melko vaatimatonta työkalupakkikoulutuksessa, kumppani aikoi arvioida koulutusmateriaalinsa uudelleen.

Niin ikään Jordaniassa toteutetussa **hankkeessa 4** lapsille annettiin psykososiaalista tukea. Parantumisen mittaamiseksi

- o oppilailla teetettiin sama psykososiaalista eheyttä koskenut kysely ennen tuen saamista ja sen saamisen jälkeen seuraavin tuloksin:
 - o vastausten keskiarvo nousi 48 prosentista 78 prosenttiin, mikä osoitti lasten hyötynneen ohjelmasta
 - o verrokkiryhmän eli tukea saamattomien oppilaiden vastausten keskiarvo laski 57 prosentista 53 prosenttiin.

32 Tilintarkastustuomioistuimen otoksiin sisältyneissä päättyneissä hankkeissa käytettiin yhtätoista erityistavoitteen indikaattoria. Indikaattoreilla mitattiin esimerkiksi laadukasta ja turvallista opetusta saavien kouluikäisten poikien ja tyttöjen prosenttiosuutta (hankkeet 1, 2, 10 ja 11) tai niiden vammaisten lasten prosenttiosuutta, joiden psykososiaalinen hyvinvointi on parantunut hankkeen toimenpiteiden ansiosta (hanke 5). Yhdeksässä indikaattorissa yhdestätoista (82 prosenttia) tavoitellut seuraukset saatiin aikaan sataprosenttisesti tai sitä paremmin (ks. *kaavio 5*).

Kaavio 5 – Eryytavoitteen indikaattorien toteutuminen päättyneissä hankkeissa



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin komission tietojen perusteella.

33 Järjestelmien ja kumppanuuksien vahvistaminen oli yksi komission neljästä strategisesta painopisteestä vuoden 2018 poliittisessa kehyksessä (ks. kohta **07**). ECHOn tehostetun toimintavalmiuden yhteydessä rahoitettiin vuosina 2018–2019 kahta hanketta, jotka liittyivät koulutukseen pitkittyneissä kriiseissä

- a) Oppimisympäristöjen kehittämistä koskevan *Improving Learning Environments Together* (ILET) -hankkeen (0,6 miljoonaa euroa) tavoitteena oli parantaa hätätilanteissa ja pitkittyneissä kriiseissä annettavan koulutuksen laadun mittaamista. Hankkeessa kehitettiin menetelmä siihen, miten ihmisiä voidaan opettaa keräämään ja analysoimaan tietoja sekä käyttämään niitä koulujen toiminnan kehittämiseen. Hankkeen tuloksista tehty yhteenvetoraportti julkaistiin toukokuussa 2018.
- b) Hätätilanteissa annettavan koulutuksen koordinoitua kehittävässä *Strengthening Coordination in Education in Emergencies* -hankkeessa (miljoona euroa) haluttiin parantaa käteisvaroina tai kuponkeina annettavaa apua koskevaa ymmärrystä, jotta käteisvaroja voitaisiin käyttää koulutukseen aiempaa järjestelmällisemmin. Hankkeen tuloksena laadittiin käteisavustushankkeiden eri vaiheissa huomioon otettavia keskeisiä seikkoja kuvaava ohje, joka julkaistiin helmikuussa 2019.

34 Tilintarkastustuomioistuimen analyysin tulokset ilmenevät [taulukosta 2](#).

Tilintarkastustuomioistuimen havaintojen perusteella ECHO hyödynsi tehostetun toimintavalmiuden hankkeiden tuloksia sangen rajallisesti, vaikka se oli strateginen painopistealue.

- a) ILET-hanke oli kokonaisuudessaan merkityksellinen viiden hankkeen ja osittain merkityksellinen kahden hankkeen kannalta. Hankkeiden tavoitteena oli taata laadukkaan koulutuksen saatavuus, ja niiden toteuttamisen aikaan ILET-hankkeen tulokset olivat saatavilla. Tästä huolimatta ILET-hankkeen tuloksia hyödynnettiin laadun mittaamisessa ainoastaan yhdessä hankkeessa (hanke 8).
- b) Tehostettuun toimintavalmiuteen liittyvät ohjeet käteisavustuksista olivat hyödyllisiä ja saatavilla neljässä otokseen sisältyneessä hankkeessa. Niistä yhdessäkään ei suoranaisesti viitattu tehostetun toimintavalmiuden ohjeisiin, mutta käytännössä niissä toimittiin ohjeiden suuntaisesti (hankkeet 3, 6, 7 ja 8).

Taulukko 2 – ECHO hyödyntää tehostettuun toimintavalmiuteen liittyviä hankkeita vain vähäisessä määrin

Maa	Hanke	Tehostettu toimintavalmius (ERC)	
		ILET	Käteisavustus
Jordania	2		
	3		○
	4		
	5		
	6		○
	7		○
Uganda	8	●	○



ERC-ohjeistus hankkeelle merkityksellistä ja saatavilla

ERC-ohjeistus hankkeelle osin merkityksellistä



ERC-ohjeistusta käytetään hankkeessa



ERC-ohjeistusta ei käytetä hankkeessa mutta vastaava lähestymistapa

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin komission/kumppanin tietojen perusteella.

Hankkeissa tavoitettiin vähemmän tyttöjä kuin poikia

35 ECHOn poliittisessa kehyksessä korostetaan, että hätätilanteet ja pitkittyneet kriisit vaikuttavat tyttöjen koulutukseen suhteettoman paljon. Tämä vahvistettiin joidenkin tilintarkastustuomioistuimen otokseen sisältyneiden hankkeiden tarvearvioissa. Esimerkkejä:

- a) Hankkeessa 6 tuettiin vammaisia lapsia Jordaniassa ja havaittiin, että varsinkin tytöt joutuivat kohtaamaan vaikeuksia pyrkiessään koulutuksen piiriin (esimerkiksi stigman, ahdistelun tai opettajien heihin kohdistaman epäasiallisen kohtelun vuoksi).
- b) Kolmen Jordaniassa toteutetun käteisavustushankkeen (hankkeet 1–3) tarvearviossa korostui tyttöjä koskeva riski koulun keskeyttämisestä varhaisen avioitumisen vuoksi. Varhaista avioitumista käytetään yhtenä kriisistä selviytymisen keinona, millä on peruuttamattomia vaikutuksia tyttöjen elämään.
- c) Vuonna 2018 Ugandassa toteutetun hankkeen tarvearviossa kävi ilmi, että ensimmäisinä vuosina peruskoulussa on tyttöjä yhtä paljon kuin poikiakin, mutta myöhemmin suurempi osuus tytöistä keskeytti koulunkäynnin (hanke 8).
- d) Jordaniaisilla pakolaisleireillä toteutettavan hankkeen hanke-ehdotusta arvioidessaan ECHO totesi, että tytöillä on vaara keskeyttää koulu ja päätyä huolehtimaan kotitöistä ja että heihin kohdistuu väkivallan ja varhaisen avioitumisen riski (hanke 4).

36 Hankkeisiin sisältyi jonkin verran erityisesti naisiin ja tyttöihin kohdennettuja sekä haavoittuvassa asemassa olevien ryhmien, kuten lapsiäitien, kokemuksiin puuttuvia toimenpiteitä (ks. [laatikko 3](#)).

Laatikko 3

Erityisesti lapsiäideille suunnattuja toimenpiteitä

Hankkeen 8 kohteena Ugandassa oli haavoittuvassa asemassa oleva ryhmä, lapsiäidit. Hankkeella tuettiin 122 lapsiäidin koulunkäyntiä seitsemässä nopeutetun opetuksen keskuksessa Yumben alueella.

Koulunkäynnin esteitä olivat muun muassa

- lapsenhoitovastuu, sillä lapsiäitien odotettiin usein jäävän kotiin hoitamaan lapsiaan
- vauvan aiheuttamat, oppimisen laatua heikentäneet häiriöt luokkahuoneessa
- vertaispaine, jonka vuoksi äidit ja lapset kokivat, etteivät olleet tervetulleita luokkaan.

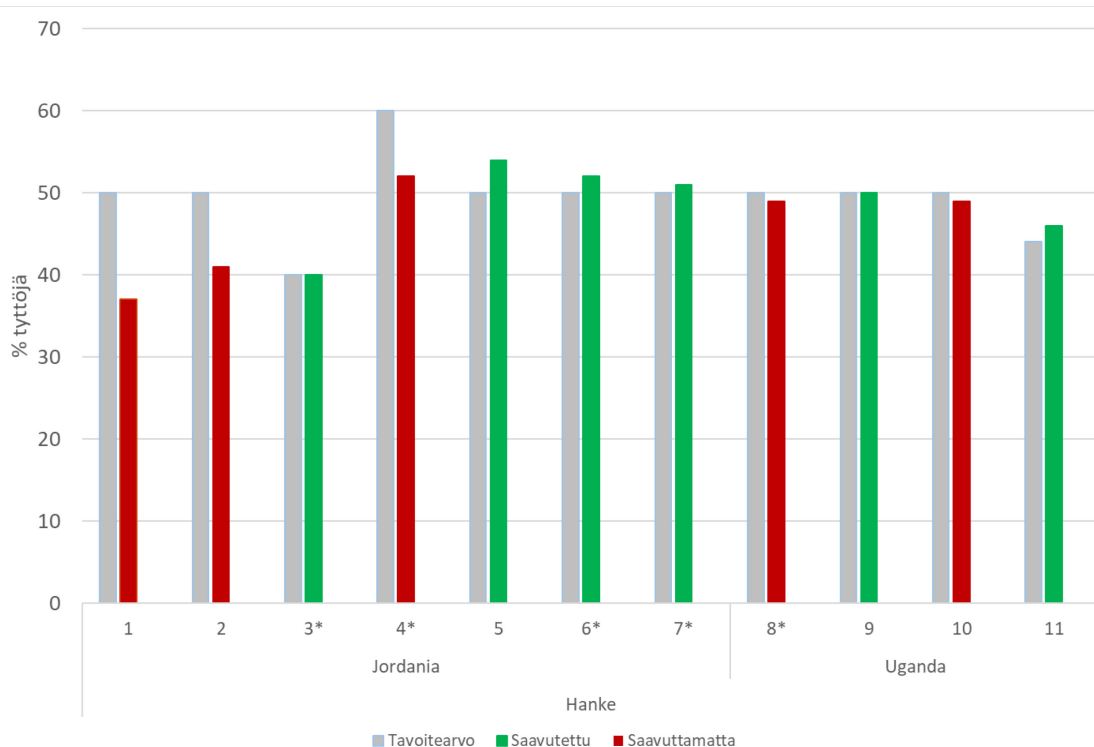
Hankkeessa ongelmaa pyrittiin ratkaisemaan esimerkiksi valistamalla yhteisöä, järjestämällä lastensuojelullista kerhotoimintaa ja viestimällä radiossa. Käytännön järjestelyinä joissakin nopeutetun opetuksen keskuksissa oli lastenhoitaja, joka hoiti vauvoja sillä aikaa, kun heidän äitinsä kävivät koulua.

37 Kaikesta huolimatta joissakin tilintarkastustuomioistuimen otokseen sisältyneissä hankkeissa tyttöjen osuus kohderyhmästä ei vastannut heidän epäedullista asemaansa (ks. kohta 35). Esimerkiksi varhaista avioliittoa on vaikea purkaa, joten ennalta ehkäisevien toimenpiteiden merkitys on erityisen suuri. Silti kahdeksassa hankkeessa otokseen sisältyneistä yhdestätoista hankkeesta 50 prosenttia tuesta oli suunnattu tytöille. Lopuista kolmesta hankkeesta yhdessä oli tarkoitus kohdentaa tyttöihin 60 prosenttia tuesta heidän haavoittuvamman asemansa vuoksi (hanke 4). Jäljelle jäävissä kahdessa hankkeessa tyttöjä koskeva tavoite oli vieläkin pienempi. Niistä toisessa (hanke 3 Jordaniassa) tyttöjen osuus tavoiteltavasta kohderyhmästä oli vain 40 prosenttia ja toisessa (hanke 11 Ugandassa) 44 prosenttia. Hankkeen 3 tavoite, 40 prosenttia, oli alhaisempi kuin kahdessa aikaisemmassa vaiheessa (hankkeet 1 ja 2), joissa vastaava tavoite oli 50 prosenttia. Tavoitteena 40 prosenttia ei ollut ECHOn poliittisten sitoumusten eikä kumppanin omien tarvearvioiden mukainen, sillä niissä suositeltiin lisätukea haavoittuvassa asemassa oleville tytöille ja erityisesti niille, jotka olivat vaarassa joutua avioitumaan varhain.

38 Vaikka tyttöjen osuudelle kohderyhmästä olisikin asetettu tavoitteita, niiden toteutumista ei arvioitu hankkeen virallisilla indikaattoreilla (ks. kohta 29). Useissa ECHOn rahoittamissa toimenpiteissä näitä tavoitteita ei myöskään saavutettu.

Kaaviossa 6 esitetään tyttöjen tavoiteosuus kohderyhmästä tilintarkastustuomioistuimen otokseen sisältyneissä hankkeissa ja toteutunut prosenttiosuus. Esimerkiksi hankkeessa 1 tukea olisi voinut saada 132 tyttöä enemmän, jos sen tavoite olisi toteutunut.

Kaavio 6 – Tyttöjen tavoiteosuus jäi saavuttamatta useissa otokseen sisältyneissä hankkeissa



* Keskenäinen hanke.

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin komission/kumppanin tietojen perusteella.

39 ECHO arvioi humanitaaristen toimenpiteiden yhteensopivuutta sukupuolinäkökulman kanssa sukupuoli-ikä-indikaattorin avulla. Indikaattorilla pyritään parantamaan humanitaaristen avustustoimien laatua. ECHO antaa toimenpiteelle suunnittelu-, väliarviointi- ja loppuraporttivaiheissa pistemääräksi 0, 1 tai 2 sen mukaan, kuinka moni neljästä sukupuolinäkökulmaan liittyvästä kriteeristä toimenpiteessä täyttyy. Kyseiset neljä kriteeriä ovat sukupuolittunut tarpeiden arviointi ja raportointi, sukupuolikohtaisten kielteisten vaikutusten välttäminen ja lievittäminen, eri sukupuolten osallistuminen suunnitteluun ja toteutukseen sekä toimenpiteen mukauttaminen sukupuolten tarpeisiin.

40 Monissa tilintarkastustuomioistuimen otokseen sisältyneissä hankkeissa ei ollut pyritty tavoittamaan tai tavoitettu riittävästi tyttöjä, millä ei kuitenkaan ollut vaikutusta pisteytykseen, koska sukupuolijakaumaa ei ollut otettu erityiseksi kriteeriksi. Otoksessa seitsemän hanketta yhdestätoista sai ECHOltä enimmäispistemäärän eli kaksi pistettä. Enimmäispistemäärä pitäisi kuitenkin antaa vain, kun hanke täyttää kaikki neljä kriteeriä (ks. [taulukko 3](#)). Silloinkaan kun ECHOn antama pistemäärä jäi alle kahden, syy ei liittynyt tyttöjen osuuteen aiotusta tai toteutuneesta kohderyhmästä. ECHO ei seurannut sukupuolijakaumaa järjestelmällisesti. Sen vuoksi sukupuoli-ikä-indikaattori ei johtanut tarvittaviin korjaaviin toimiin siinäkin tapauksessa, että hankkeissa ei tavoiteltu tai tavoitettu tarpeeksi tyttöjä.

Taulukko 3 – ECHOn sukupuoli-ikä-indikaattori ei nostanut esiin toimia, joissa tyttöjä ei tuettu riittävästi

Maa	Hanke	Käynnissä	Sukupuoli-ikä-indikaattorin pisteet	Tyttöjen tavoiteosuus (%)	
				Ei saavutettu / ei aikataulussa	Alle 50 %
Jordania	1		1	X	
	2		2	X	
	3	*	1	X	X
	4	*	2	X	
	5		2		
	6	*	1		
	7	*	2		
Uganda	8	*	1	X	
	9		2		
	10		2	X	
	11		2		X

* Keskenäinen hanke, väliaikainen indikaattoripisteitys

2	Kaikki neljä kriteeriä täyttyvät
1	Kaksi tai kolme kriteeriä täyttyy
0	Yksi tai nolla kriteeriä täyttyy

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin komission/kumppanin tietojen perusteella.

Hankkeet olivat liian lyhytkestoisia, mikä aiheutti jonkin verran tehottomuutta

41 Jotta pitkittyneissä kriiseissä annettava humanitaarinen koulutusapu olisi tehokasta, komission tulisi¹⁴

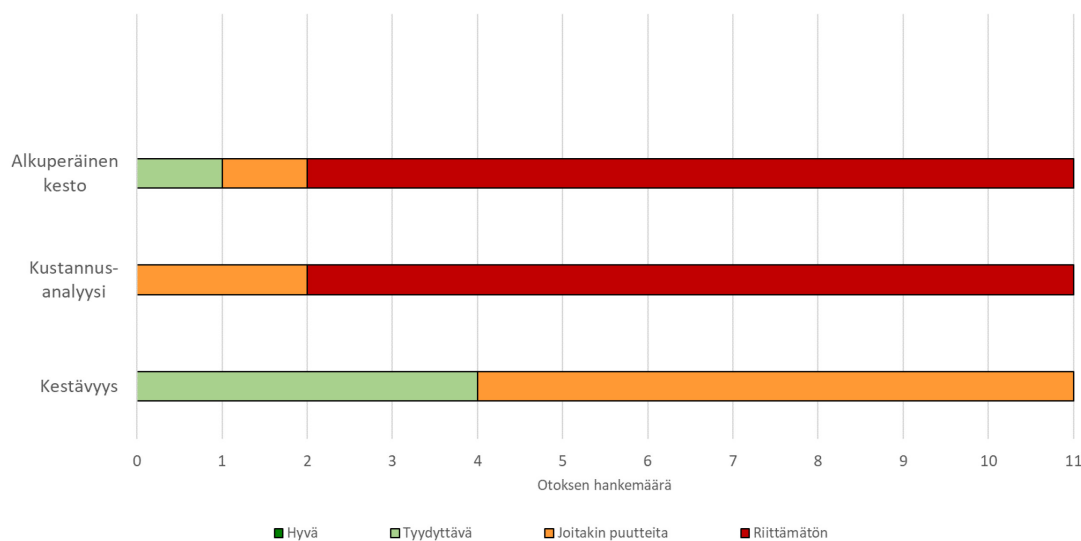
- o antaa lapsille sekä lyhyt- että pitkäkestoista tukea vuonna 2016 Grand Bargain -sopimuksen ("uuden diilin") yhteydessä tekemänsä, monivuotista rahoitusta koskevan sitoumuksen mukaisesti
- o saada paras mahdollinen vastine humanitaariseen rahoitukseen käyttämälleen rahalle
- o suunnitella, miten tulokset saadaan kestävästi humanitaarisen avun päättymisen jälkeenkin, esimerkiksi edistämällä omaehtoista selviytymistä ja tukemalla elinkeinoja.

42 Näin ollen tilintarkastustuomioistuin arvioi, onko komissio noudattanut monivuotisia rahoituskäytäntöjä ja ovatko hankkeet kestäneet riittävän kauan vastataksaan koulutustarpeisiin pitkittyneissä kriiseissä. Tilintarkastustuomioistuin analysoi, miten hyvän vastineen komissio sai rahalleen ja miten se varmisti, että hankkeiden kustannukset ovat kohtuulliset. Soveltuvissa tapauksissa tilintarkastustuomioistuin vertaili samantyyppisten toimien kustannuksia otokseen sisältyneiden hankkeiden kesken. Tilintarkastustuomioistuin tutki myös, oliko hankkeista hyötyä lapsille vielä niiden päätyttyä, vähensivätkö ne edunsaajien riippuvuutta käteisavustuksista ja oliko niillä yhteyksiä pitkäkestoiseen kehitysapuun.

43 Otokseen sisältyneisiin hankkeisiin perustuvat tilintarkastustuomioistuimen havainnot hankkeiden kestosta, kustannusanalyysistä ja kestävydestä esitetään kootusti [kaaviossa 7](#).

¹⁴ *The Grand Bargain* (uusi diili); unionin yleiseen talousarvioon sovellettavista varainhoitosäännöistä annetun asetuksen (2017) 30 artikla; varainhoitoasetuksen (2018) 33 artikla; JOIN (2017) 21 final *Strateginen lähestymistapa selviytymiskykyyn EU:n ulkoisessa toiminnassa*, 7.6.2017.

Kaavio 7 – Yhteenveto otokseen sisältyneiden hankkeiden alkuperäisestä kestoista, kustannusanalyysistä ja kestävydestä



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin komissiolta ja sen kumppaneilta saatujen tietojen perusteella.

Useimmat otokseen sisältyneet hankkeet kestivät 10–12 kuukautta, mikä ei riitä pitkäkestoisiin koulutustarpeisiin vastaamiseen pitkittyneissä kriiseissä

44 Vaikka komissio on sitoutunut monivuotiseen humanitaariseen rahoitukseen ja koulutustarpeet pitkittyneissä kriiseissä ovat usein keskipitkän tai pitkän aikavälin tarpeita, komissio ohjaa alueille ja valtioille vuosittaista rahoitusta vuotuisilla maailmanlaajuisilla päätöksillä (worldwide decision, WWD). Vuoden 2019 maailmanlaajuisen päätöksen määrärahojen suuruus oli 1,5 miljardia euroa, johon sisältyi:

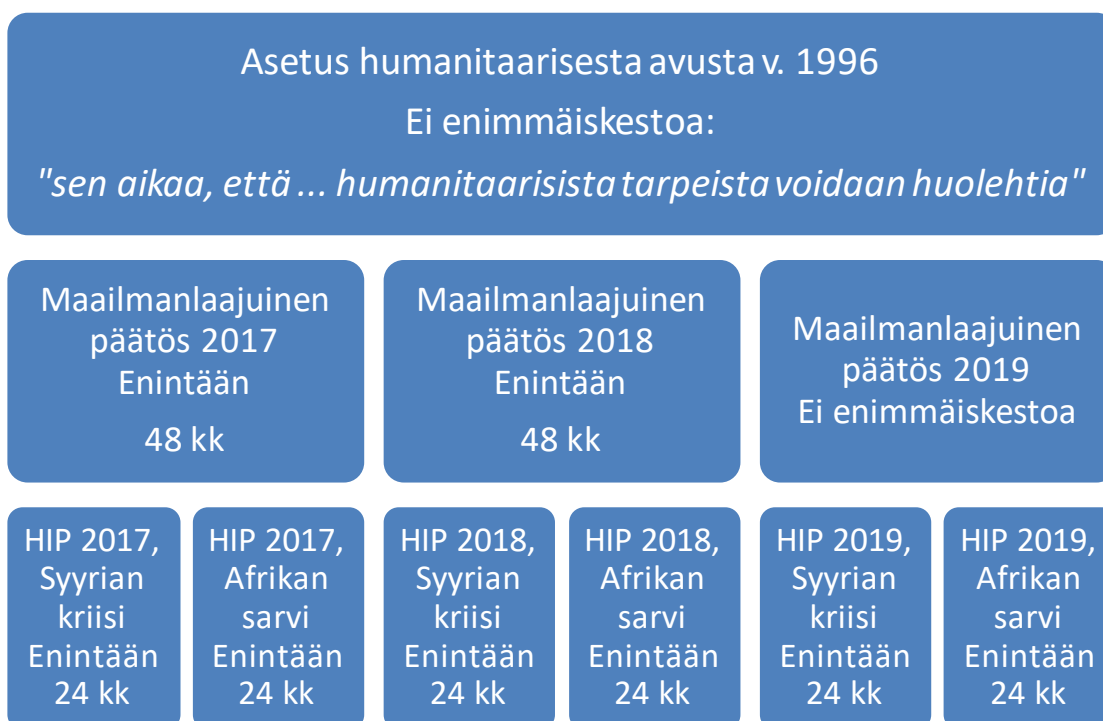
- a) 260 miljoonaa euroa Syyrian kriisin hoitamiseen (Syyria, Libanon, **Jordania** ja Egypti), mistä 16,5 miljoonaa euroa (6 prosenttia) oli varattu koulutukseen
- b) 113 miljoonaa euroa Afrikan sarveen (Djibouti, Etiopia, Kenia, Somalia ja **Uganda**), mistä 22,5 miljoonaa euroa (20 prosenttia) oli varattu koulutukseen.

45 Vuotuisissa humanitaarisissa täytäntöönpanosuunnitelmissa (*humanitarian implementation plan*, HIP) määritellään tämän jälkeen ECHOn toimet tietyssä kriisissä tai tietyllä alueella. Esimerkiksi Syyrian kriisiä ja Afrikan sarvea varten on omat humanitaariset täytäntöönpanosuunnitelmansa.

46 ECHOn välineet on tarkoitettu kriisitoimintaan. ECHO voi nykyisellään rahoittaa koulutushankkeita hätätilanteissa ja pitkittyneissä kriiseissä yhden humanitaarisen täytäntöönpanosuunnitelman puitteissa enintään 24 kuukauden ajan. Saman hankkeen rahoitusta voidaan jatkaa 24 kuukauden jälkeenkin seuraavasta humanitaarisesta täytäntöönpanosuunnitelmasta, mutta päätöstä ei voida tehdä alkuperäisen hankkeen valitsemisen yhteydessä vaan vasta myöhemmin. Ohjelmointisykli sallii joustavan reagoinnin hätätilanteisiin mutta rajoittaa rahoitettavien pitkäkestoisten hankkeiden määrää.

47 Humanitaarisesta avusta annetussa asetuksessa¹⁵ ei rajoiteta ECHOn rahoituksen kestoa. Maailmanlaajuisiin päätöksiin tai humanitaarisiin täytäntöönpanosuunnitelmiin sisältyvät rajoitukset ovat sisäisen päätöksenteon tulosta (ks. *kaavio 8*). Säädösten näkökulmasta ECHOn olisi mahdollista rahoittaa yhdestä humanitaarisesta täytäntöönpanosuunnitelmasta myös pitkäkestoisempia koulutushankkeita hätätilanteissa ja pitkittyneissä kriiseissä.

Kaavio 8 – Humanitaarisesta avusta annettu asetus ei rajoita ECHOn rahoittamien hankkeiden kestoa



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin komission tietojen perusteella.

¹⁵ Neuvoston asetus (EY) N:o 1257/96, annettu 20 päivänä kesäkuuta 1996, humanitaarisesta avusta.

50 Yksivuotiset rahoitustoimet lisäävät sekä ECHOn että ennen kaikkea toteutuskumppanien hallinnollista taakkaa. ECHOn on arvioitava lukumääräisesti enemmän hanke-ehdotuksia ja kumppanin valmisteltava ne sekä haettava niille hyväksyntää opetusministeriöstä (ks. [taulukko 4](#)). Yksivuotiset hankkeet voivat estää pitkäkestoisten työsopimusten tekemisen ja lisätä henkilöstön vaihtuvuutta¹⁷. Monivuotinen humanitaarinen rahoitus voi alentaa hallintokustannuksia¹⁸. Jordaniassa kumppanien on lisäksi haettava opetusministeriöltä hyväksyntä jokaiselle hankkeelle. Sen saaminen voi kestää kolmesta viiteen kuukautta, mikä voi 12 kuukauden mittaisen hankkeen kannalta olla pitkä aika.

Taulukko 4 – Hankkeiden hallinnollinen taakka niiden keston mukaan

	Hankkeita 3-vuotisjaksolla		Vastuutaho	
	3 x 1 vuoden hanke	1 x 3 vuoden hanke	PO ECHO	Kumppani
Hanke-ehdotukset	3	1		x
Hanke-ehdotuksen arviointi valintavaiheessa	3	1	x	
Hyväksynnän haku hankkeelle opetusministeriöstä	3	1		x

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuim.

51 Lyhytkestoiseen rahoitukseen liittyy sekin ongelma, että laadukkaita tuloksia pitäisi saada aikaan nopeasti. Sukupuolinäkökohtien huomioon ottamiseen ja kestävien ratkaisujen toteuttamiseen on vähän aikaa. Grand Bargain -sopimuksen seurantaraportissa vuodelta 2019 (*Three Years On*) todettiin, että monivuotinen rahoitus paitsi vähensi humanitaariseen apuun liittyvää hallinnollista taakkaa myös paransi sen tehokkuutta ja vaikuttavuutta. Kaikkien tilintarkastustuomioistuimen otokseen sisältyneiden hankkeiden toteutuskumppanit olivat sitä mieltä, että yli vuoden kestävät hankkeet vastaisivat paremmin lasten koulutustarpeista pitkittyneissä kriiseissä. Kumppanit toivoivat Jordaniaan ja Ugandaan kahdesta viiteen vuotta kestäviä hankkeita, jotta suunnittelua voitaisiin parantaa ja saada siten aikaan laadukkaampia tuloksia.

¹⁷ International Rescue Committee: *The Grand Bargain: Three years on: Multi-year humanitarian financing*.

¹⁸ SWD(2019)3 final *Comprehensive Evaluation of EU Humanitarian Aid, 2012–2016*, 10.1.2019; FAOn vuosikertomus 2017, <http://www.fao.org/3/a-i8040e.pdf>, s. 15.

ECHO ei analysoinut hankekustannuksia riittävästi

52 ECHO määrittää humanitaarisissa täytäntöönpanosuunnitelmissa yleiset periaatteet hankkeiden valintaa varten (ks. kohta [45](#)). Täytäntöönpanosuunnitelmista kumppanit saavat tiedon saatavana olevan ECHOn rahoituksen määrästä, ECHOn rahoittamien toimenpiteiden tyypistä ja ECHOn perusteista kumppanien ehdotusten arvioimiseksi. Kumppanit suunnittelevat omat hankkeensa humanitaarisen täytäntöönpanosuunnitelman yleisten periaatteiden mukaisesti ja ehdottavat niitä ECHOLle rahoitettaviksi.

53 ECHOn vakio muotoinen kumppanien sopivuuden ja kustannusten tukikelpoisuuden arviointimenettely voi antaa jonkinlaisen varmuuden kustannusten kohtuullisuudesta. Ennen puitekumppanuussopimuksen allekirjoittamista ECHO tekee kumppanin sopivuudesta ennakoarvioinnin. Kumppanien teknisten ja logististen valmiuksien on läpäistävä arviointi. Menettelyllä saadaan jonkinlainen varmuus kumppanien toimintatavoista, mutta se ei takaa hanke-ehdotuksiin sisältyvien kustannusten kilpailukykyisyyttä. ECHO tarkistaa järjestelmällisesti myös hankekustannusten tukikelpoisuuden, millä puolestaan voidaan saavuttaa kustannussäästöjä. Esimerkiksi Ugandassa tämä johti 37 000 euron hintaisen Land Cruiser -auton poistamiseen hankkeen budjetista (hanke 10).

54 ECHO analysoi jossain määrin myös kustannustehokkuutta varmistuakseen arvioitujen kustannusten kilpailukykyisyydestä ja kohtuullisuudesta. Tilintarkastustuomioistuimen otokseen sisältyvä, Jordaniassa toteutettu hanke 7 oli hyvä esimerkki siitä, miten kustannusanalyysi voi parantaa kustannustehokkuutta. ECHO piti hanke-ehdotuksen kustannuksia liian suurina edunsaajaa kohden (2 700 euroa per lapsi). Summa laskettiin 1 700 euroon lasta kohden, jolloin hankkeen tehokkuus parani. Tämän kaltaisella kustannusten analysoinnilla saatetaan pienentää myös petosten riskiä, sillä poikkeava kustannus-hyötysuhde tai epätyypillinen vaihtelu ajan mittaan voivat kieliä sääntöjenvastaisuuksista.

55 Tilintarkastustuomioistuin havaitsi kuitenkin puutteita otokseen sisältyneiden yhdentoista hankkeen kustannusanalyseissa. ECHO ei analysoinut hanke-ehdotusten kustannuksia johdonmukaisesti. Kustannusten analysointi oli rajoitettua, eikä ECHO analysoinut kustannuksia tarpeeksi niin, että analyysi olisi auttanut tehostamaan hankkeita (ks. [laatikko 4](#)).

Laatikko 4

Esimerkkejä puutteista ECHOn kustannusanalyysissa

Epäjohdonmukaisuus: ECHOn tekemä analyysi opetustilojen rakentamiskustannuksista kahdessa hankkeessa Yumben alueella Ugandassa oli epäjohdonmukainen:

- Hankkeessa 9 yhden luokkatilakokonaisuuden budjetoitu yksikkökustannus oli 48 000 euroa. ECHO ei kyseenalaistanut hintaa, sillä se arvioi, että kumppanilla oli puolellaan infrastruktuuriin liittyvä etu, ja oletti kustannusten olevan kohtuulliset.
- Samalla alueella toteutetussa hankkeessa 10 yhden luokkatilakokonaisuuden budjetoitu yksikkökustannus oli 23 000 euroa. ECHO piti hintaa korkeana verrattuna kriisiapuohjeissa mainittuun 18 000 euron kustannukseen.

Riittämätön analysointi: Hankkeessa 10 Ugandassa:

- ECHO arvioi maaliskuussa 2017, että eräässä hanke-ehdotuksessa edunsaajien tavaroihin ja palveluihin osoitettiin 60 prosenttia kustannuksista.
- Edunsaajille tarkoitettuihin tavaroihin ja palveluihin käytetty osuus kustannuksista oli todellisuudessa 79 prosenttia.

Tehostamisen vara oli esimerkissä ilmeinen, mutta ECHOn analyysissa ei verrattu osuutta muihin hankkeisiin eikä pohdittu, oliko hankkeessa tehottomuutta.

Analyysin tuloksien hyödyntämättä jättäminen: Edelleen hankkeessa 10:

- Arvioitu kustannus edunsaajaa kohden oli ECHOn hanke-ehdotuksesta tekemän arvioinnin mukaan 37 euroa.
- Todellinen kustannus edunsaajaa kohden hankkeen päättyessä oli 66 euroa.

ECHO ei hyödyntänyt analyysia eikä tutkinut eron syitä voidakseen parantaa kustannustehokkuutta vastaisuudessa.

56 Joulukuusta 2018 lähtien ECHO on hanke-ehdotusten valinnan yhteydessä arvioinut niiden kustannustehokkuuden heikoksi, keskitasoiseksi tai hyväksi. Arviointiperusteita tai käytettävän kustannusanalyysityypin valintaa koskevia ohjeita ei kuitenkaan ole olemassa. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastamaan otokseen sisältyi kolme vuoden 2019 hanketta (hankkeet 3,6 ja 7), jotka kaikki toteutettiin Jordaniassa ja joissa ECHO oli soveltanut mainittua lähestymistapaa. ECHO oli arvioinut kaikkien kolmen hankkeen kustannustehokkuuden keskitasoiseksi. Kuitenkaan edes ECHOn liian

kalliiksi arvioiman hankkeen 7 yhteydessä (ks. kohta 54) ei suoritettu vertailua muiden vastaavien hankkeiden yksikkökustannuksiin.

57 Kustannusten vertaaminen muihin vastaaviin hankkeisiin voi paitsi suunnitteluvaiheessa myös toteutusvaiheessa auttaa tunnistamaan mahdollisuuksia kustannustehokkuuden parantamiseen. ECHO ei kuitenkaan analysoinut hankkeiden kustannuksia niiden seurannan yhteydessä.

58 Tilintarkastustuomioistuin yksilöi kaksi analyysityyppiä, joita ECHO olisi voinut käyttää hankkeiden suunnittelu- ja toteutusvaiheessa kustannustehokkuuden parantamiseksi. ECHO ei kuitenkaan ollut hyödyntänyt niitä.

- a) Toimien kustannuksia verrataan vastaavien hankkeiden tai saman hankkeen aikaisempien vaiheiden kustannuksiin (ks. *laatikko 5*).
- b) Edunsaajien saamien tavaroiden ja palvelujen osuutta verrataan vastaavien hankkeiden tai saman hankkeen aikaisempien vaiheiden osuuksiin (ks. *laatikko 6*).

Laatikko 5

Kustannustehokkuuden parantaminen: toimien kustannuksia koskevat vertailut, jotka ECHO olisi voinut tehdä

Vastaavien hankkeiden kustannukset: Sekä hankkeeseen 9 että hankkeeseen 10 sisältyi luokkatilakokonaisuuksien rakentamista samalle pakolaisalueelle Ugandassa, mutta hankkeessa 9 luokkatilakokonaisuuden yksikkökustannus oli 46 prosenttia suurempi kuin hankkeessa 10:

- Todellinen yksikkökustannus luokkatilakokonaisuutta kohden hankkeessa 10 (28 luokkatilakokonaisuutta) oli 18 300 euroa.
- Todellinen yksikkökustannus luokkatilakokonaisuutta kohden hankkeessa 9 (22 luokkatilakokonaisuutta) oli 26 700 euroa.

Hankesuunnitelmissa oli jonkin verran eroja, eikä ECHO verrannut eri kustannuksia tai tutkinut, tarjosivatko eri vaihtoehdot mahdollisuuksia kustannussäästöihin.

Kustannukset edunsaajaa kohden: Hankkeet 1–3 olivat saman kumppanin Jordaniassa toteuttamia peräkkäisiä yksivuotisia käteisavustushankkeita, joissa kustannukset edunsaajaa kohden kasvoivat vuosittain seuraavasti:

- 833 euroa vuonna 2017

- o 893 euroa vuonna 2018
- o 914 euroa vuonna 2019.

ECHO ei tutkinut, miksi kustannukset nousivat siitä huolimatta, että käteisavustusten suuruus säilyi samana.

Rahansiirtomaksut: Käteisavustushankkeissa kumppanit maksoivat pankeille siitä, että nämä huolehtivat avustuksen maksamisesta edunsaajille.

Rahansiirtomaksujen osuus kokonaiskustannuksista vaihteli merkittävästi jopa saman valtion sisällä. Esimerkiksi Jordaniassa:

- o maksujen osuuden vaihteluväli oli 1,0–2,9 prosenttia
- o jos maksujen osuus olisi laskenut 2,9 prosentista (hanke 7) 1,0 prosenttiin, kustannuksia olisi voitu säästää 17 500 euroa (ja olisi voitu auttaa 21 edunsaajaa lisää).

Laatikko 6

Kustannustehokkuuden parantaminen: edunsaajien saamien tavaroiden ja palvelujen osuutta koskevia vertailuja, jotka ECHO olisi voinut tehdä

Vaiheiden välinen vertailu: Eräs kumppani toteutti Jordaniassa kaksi peräkkäistä yksivuotista hanketta, joissa edunsaajille toimitettujen tavaroiden ja palvelujen osuus vaihteli huomattavasti:

- o Ensimmäisessä vaiheessa (hanke 5) edunsaajien saamien tavaroiden ja palvelujen osuus oli hanke-ehdotuksessa 61 prosenttia ja toteutunut osuus 76 prosenttia.
- o Toista vaihetta koskevassa ehdotuksessa (hanke 6) edunsaajien saamien tavaroiden ja palvelujen osuus oli 53 prosenttia.

ECHO olisi voinut verrata edunsaajien saamien tavaroiden ja palvelujen osuutta toisen vaiheen hanke-ehdotuksessa ensimmäisen vaiheen osuuteen ja odottaa kumppanin saavuttavan vastaavan tason.

Hankkeiden välinen vertailu: ECHO olisi voinut verrata edunsaajille asti päätyvien käteisavustusten osuutta hankkeessa 7 edunsaajien saamien

käteisavustusten ja koulutuspalvelujen osuuteen toisen kumppanin toteuttamissa kolmessa peräkkäisessä hankkeessa:

- o Hanke 7 oli Jordaniassa vuonna 2019 toteutettu käteisavustushanke, jossa edunsaajien saama osuus oli 34 prosenttia.
- o Toisen kumppanin toteuttamissa hankkeissa edunsaajien saamien käteisavustusten ja koulutuspalvelujen osuus oli 68 prosenttia vuonna 2017, 61 prosenttia vuonna 2018 ja 60 prosenttia vuonna 2019.

ECHO olisi voinut tavoitella vastaavantasosta tehokkuutta sekä verrata osuutta 85 prosentin tavoitearvoon, joka on määritetty sen omissa yli 10 miljoonan euron suuruisten rahasummien siirtoa koskeissa ohjeissa (jotka tosin kattavat hyvin monenlaisia tukitoimia).

Käteisavustusten ja muiden tukimuotojen vertailu: ECHOn ohjeissa todetaan, että rahansiirtojen avulla tavallista suurempi osa tuesta päätyi edunsaajien hyödyksi. Keskimääräiset osuudet tilintarkastustuomioistuimen otoksessa olivat kuitenkin seuraavat:

- o Viidessä hankkeessa, joissa käteisavustukset olivat pääasiallinen toimintamuoto, edunsaajille päätyi keskimäärin 56 prosenttia käteisvaroista ja koulutuspalveluista.
- o Muissa kuudessa hankkeessa edunsaajille päätyneiden tavaroiden ja palvelujen osuus oli keskimäärin 66 prosenttia.

Näin ollen käteisavustukset eivät johtaneet siihen, että enemmän apua olisi saatu toimitettua edunsaajille.

Monet toimet hyödyttivät lapsia myös hankkeen päättymisen jälkeen, mutta käteisavustushankkeet eivät juuri vähentäneet edunsaajien riippuvuutta avustuksista

59 Hankkeissa toteutettiin monenlaisia toimia, joista oli lapsille hyötyä myös hankkeiden päätyttyä. Tällaisia toimia olivat esimerkiksi

- a) virallisen koulutuksen tukeminen tai nopeutetun opetuksen tarjoaminen
- b) opettajien koulutus, joka koski inklusiivista ja nopeutettua opetusta, psykososiaalisia taitoja tai elämäntaitoja, heidän osaamisensa ja koulutusympäristöjen kehittämiseksi
- c) koulujen, oppimiskeskusten, käymälöiden ja opettajien asuintilojen rakentaminen

- d) tukivälineiden hankkiminen vammaisille lapsille
- e) koulureppujen ja -pukujen hankkiminen
- f) psykososiaalinen tuki henkisen hyvinvoinnin parantamiseksi
- g) tiedottaminen eri sidosryhmille ja niiden valmiuksien kehittäminen aiempaa enemmän mahdollisuuksia ja tukea tarjoavan oppimisympäristön luomiseksi
- h) kansallisten inklusiivista opetusta koskevien periaatteiden laatiminen ja niiden hyväksyttävyyden edistäminen koulujärjestelmässä.

60 Monet mainituista toimista ovat tavallisesti yhteydessä kehitysapuun. Myös kansainvälisen yhteistyön ja kehitysasioiden pääosasto ja Afrikka-hätärahasto rakensivat opetustiloja ja kouluttivat opettajia nopeutetun opetuksen ohjelmiin Ugandassa. Kansainvälisen yhteistyön ja kehitysasioiden pääosaston ja Afrikka-hätärahaston hankkeet olivat kuitenkin nelivuotisia. ECHOn hankkeet olivat lyhyempiä, ja niiden kestoja piti pidentää tavoitteiden saavuttamiseksi.

61 Muutamissa tapauksissa EU:n humanitaarisella avulla oli suora yhteys EU:n kehitysapuun. Esimerkiksi ECHOn hankkeissa rakennettiin Ugandaan kouluja, ja sen jälkeen Education Cannot Wait -rahastosta rahoitetuista hankkeista maksettiin opettajien palkkoja ja kalustehankintoja. Osa ECHOn rahoittamien hankkeiden turvin järjestettyihin nopeutetun opetuksen ohjelmiin osallistuneista oppilaista Ugandassa (hanke 8) jatkoi Afrikka-hätärahaston rahoittamaan ammatilliseen koulutukseen.

62 ECHOlta jäi kuitenkin myös käyttämättä tilaisuuksia kehitysapuyhteyksien vahvistamiseen.

- a) Eräs kumppani tarjosi nopeutettua opetusta Afrikka-hätärahaston rahoituksella ja psykososiaalista tukea alemman perusasteen koululaisille ECHOn rahoituksella osin samoissa kohteissa. Lisäksi kumppani tuki eri asutusalueilla Afrikka-hätärahaston rahoituksella toimia, joissa mahdollistettiin edunsaajien toimeentulon hankkimista. Se ei kuitenkaan onnistunut toteuttamaan humanitaarisen avun ja kehitysavun jatkumoa EU:n peräänkuuluttamalla tavalla eli niin sanotun nexus-lähestymistavan mukaisesti. ECHO totesi hanketta koskeneessa loppuraportissaan, että hanke olisi vaikuttavuuden parantamiseksi pitänyt strategisesti kytkeä pitkäkestoiisiin kehitystoimiin (esimerkiksi Afrikka-hätärahaston ohjelmaan) (hanke 11).

- b) Ugandassa toteutetun hankkeen loppuraportissa ECHO puolestaan analysoi, että kumppani ei riittävästi hyödyntänyt mahdollisuuksia liittää toimia yhteen pitkäkestoisten kehitystoimien kanssa (hanke 10).
- c) ECHO totesi erästä Jordaniaan vuodeksi 2018 aiottua hanketta koskevaa ehdotusta arvioidessaan, että hanke ei tukenut riittävästi pitkäkestoisia strategioita humanitaaristen avustustarpeiden vähentämiseksi. ECHO ehdotti ainoastaan, että muiden lahjoittajien pitäisi rahoittaa kyseisiä toimia, mutta näin ei tapahtunut (hanke 5).
- d) Toisen Jordaniassa toteutetun hankkeen seurantaraportissa ECHO katsoi, ettei hankkeessa hyödynnetty riittävästi mahdollisuuksia pitkäkestoisten strategioiden tukemiseen humanitaaristen avustustarpeiden ja niiden taustalla piilevien haavoittuvuuksien vähentämiseksi (erityisesti Azraqin leirissä) (hanke 4).
- e) Ugandassa vuonna 2018 toteutetusta nopeutetun opetuksen ohjelmasta tehtiin tutkimus, jossa seurattiin 2 971:n ohjelmaan osallistuneen oppilaan edistymistä. Tutkimuksessa havaittiin, että 2 015 osallistujaa (68 prosenttia) ei opiskellut missään. Vain 956 osallistujaa (32 prosenttia) oli päässyt siirtymään peruskouluun, toisen asteen koulutukseen tai ammatilliseen koulutukseen. Raportissa korostettiin investointien ja tuen lisäämisen tarvetta, jotta nopeutetun opetuksen ohjelmiin osallistuneet lapset voisivat hyödyntää ohjelman jälkeisiä koulutusmahdollisuuksia (hanke 8).

63 Humanitaarisissa täytäntöönpanosuunnitelmissa perätään toimien linkittämistä pitkäkestoisempiin ohjelmiin kestävyuden parantamiseksi. Esimerkiksi vuoden 2018 humanitaarisen täytäntöönpanosuunnitelman teknisessä liitteessä, joka koski Syyrian alueellista kriisiä, vaadittiin koulutustoimia, jotka turvaavat koulutuksen jatkuvuuden asianmukaisen suunnittelun avulla, mukaan lukien poistumisstrategiat ja siirtymä kehitysavun puolelle. ECHO ei kuitenkaan juuri pyrkinyt vähentämään edunsaajien riippuvuutta käteisavustuksista, jotka olivat merkittävä toimintamuoto viidessä tilintarkastustuomioistuimen otokseen sisältyneessä hankkeessa (joista neljä toteutettiin Jordaniassa ja yksi Ugandassa; ks. [liite I](#)). Käteisavustuksilla haluttiin mahdollistaa lasten koulunkäynti. Käteisvaroja tarvittiin kuitenkin myös hankkeiden päätyttyä, jotta lapset saattoivat jatkaa koulunkäyntiä. Esimerkiksi otokseen sisältyneissä hankkeissa 1, 2 ja 3 samat 700 lasta saivat tukea Jordaniassa vuosina 2017, 2018 ja 2019. Jordaniassa myös hankkeessa 7 samat 1 290 edunsaajaa olivat saaneet apua edellisessäkin vaiheessa.

64 Yksi syy siihen, että kyseiset hankkeet tarvitsivat toistuvasti rahoitusta, oli se, että niille ei ollut laadittu poistumisstrategiaa, jossa olisi myös ollut yhteyksiä pitkäkestoisiin ohjelmiin. Hankkeissa ei juurikaan ohjattu edunsaajia löytämään toimeentuloon liittyviä ratkaisuja, joilla olisi voitu vähentää heidän riippuvaisuuttaan käteisavustuksista. Jordaniassa vuonna 2018 toteutetun hankkeen 2 loppuraporttiin liittyvässä arvioinnissa ECHO totesi, ettei kumppani edelleenkään ollut tuonut esiin mahdollista strategiaa irtautumiseksi käteisavustuksista, joista olivat riippuvaisia kaikista haavoittuvimmassa asemassa olevat perheet, kuten taloudet, joissa nainen on perheen pää. Arvioidessaan vuonna 2019 toteutetun hankkeen 3 hanke-ehdotusta samalta kumppanilta, joka vastasi hankkeen 2 toteutuksesta, ECHO katsoi, ettei kumppani tuonut riittävästi esiin siirtymäpolkuja tuleviin kehitystoimiin.

65 Kahteen vuoden 2019 käteisavustushankkeeseen sisältyi tavoite, että edunsaajat siirtyisivät hankkimaan toimeentulonsa itse. Hankkeen 3 tavoitteeksi Jordaniassa oli asetettu, että kahdeksan prosenttia edunsaajista siirtyisi kestävämpien toimeentuloratkaisujen suuntaan hankkeen loppuun mennessä eikä enää tarvitsisi käteisavustusta. Hankkeessa 7 Jordaniassa tavoite oli puolestaan viisi prosenttia (65 edunsaajaa 1 290:stä). Tavoitteet olivat vaatimattomia, ja niiden toteutuessakin yli 90 prosenttia molempien hankkeiden edunsaajista olisi edelleen riippuvaisia käteisavustuksista. Hankkeen 7 seurannassa Jordaniassa ECHO havaitsi, että osa lapsista jatkoi työntekoa käteisavustuksesta huolimatta, koska heidän perheillään ei ollut rahaa eikä mahdollisuuksia elannon hankkimiseen. Kolmessa muussa käteisavustushankkeessa (hankkeet 1, 2 ja 8) ei ollut toimeentulon hankkimista koskevia tavoitteita.

66 Yhdellä muutoksensietokykyä mittaavista ECHOn indikaattoreista arvioidaan sitä, tartutaanko hankkeissa tilaisuuksiin tukea pitkäkestoisia strategioita humanitaarisen avustustarpeen vähentämiseksi. ECHOn havaintojen mukaan suurin osa hankkeista ei täytä kyseistä vaatimusta riittäväällä tavalla, ja ne saivat indikaattorin osalta yhden pisteen. Vain harva hanke sai ECHolta enimmäispistemäärän eli kaksi pistettä (ks. [taulukko 5](#)).

Taulukko 5 – Muutoksensietokykyä mittaavan ECHOn indikaattorin mukaan useimmat hankkeet eivät kaikilta osin tukeneet pitkäkestoisia strategioita

Muutoksensietokykyä mittaava indikaattori				
Maa	Hanke	Käynnissä	Lopullinen/väliaikainen pistemäärä (*)	
			Paikalla	Päämajassa
Jordania	1		1	1
	2		1	1
	3	*	1	1
	4	*	1	1
	5		2	2
	6	*	1	1
	7	*	1	1
Uganda	8	*	1	1
	9		1	2
	10		1	2
	11		1	2

* Keskeneneräisissä hankkeissa väliaikainen pistemäärä

2	Kaikki neljä kriteeriä täyttyvät
1	Kaksi tai kolme kriteeriä täyttyy
0	Yksi tai nolla kriteeriä täyttyy

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin komission tietojen perusteella.

Johtopäätökset ja suositukset

67 Yleisesti ottaen EU:n apu auttoi hädänalaisia lapsia, ja hankkeissa saatiin aikaan niiltä odotetut tulokset. Hankkeet eivät kuitenkaan tavoittaneet riittävästi tyttöjä. Lisäksi useimpien tilintarkastustuomioistuimen otokseen sisältyneiden hankkeiden kesto oli liian lyhyt lasten koulutustarpeisiin nähden, mikä heikensi niiden tehokkuutta. Yhteentoista hankkeeseen kohdistuneen tarkastuksen tulokset on koottu [liitteeseen II](#).

68 Hankkeet olivat merkityksellisiä ja hyvin koordinoituja, ja komissio puuttui ongelmiin, jotka se havaitsi seurantakäynnillään. Suurin osa hankkeille asetusta tavoitteista toteutui. Komissio kuitenkin hyödynsi tehostetun toimintavalmiuden hankkeiden tuloksia vain vähäisessä määrin. Komissio ei myöskään kohdistanut toimia riittävästi tyttöihin, vaikka he ovat epäedullisessa asemassa. Lisäksi tyttöjen tavoiteosuus jäi saavuttamatta useissa hankkeissa (kohdat [18–40](#)).

Suositus 1 – Komission on hyödynnettävä tehostettuun toimintavalmiuteen liittyvien hankkeiden tuloksia enemmän

Komission pitäisi hyödyntää nykyistä järjestelmällisemmin humanitaariseen koulutusapuun liittyvää ohjeistusta, jota laaditaan sen tehostetun toimintavalmiuden yhteydessä rahoitettavissa hankkeissa.

Tavoiteajankohta: tammikuusta 2022 alkaen rahoitettavat hankkeet

Suositus 2 – Komission on annettava koulutushankkeissa lisää tukea tytöille

Komission pitäisi tarjota lisää tukea tytöille seuraavin keinoin:

- a) tiedottamalla kumppaneilleen humanitaarisen täytäntöönpanosuunnitelman avulla, että se rahoittaa ensisijaisesti hankkeita, joiden kohderyhmästä vähintään 50 prosenttia on tyttöjä, paitsi jos sitä alhaisempi osuus on tietyssä tilanteessa perusteltu
- b) sisällyttämällä hankkeisiin vakioindikaattori, jolla mitataan tyttöjen osuutta
- c) seuraamalla EU-rahoitteisiin koulutushankkeisiin tekemiensä seurantakäytien yhteydessä järjestelmällisesti sukupuolijakaumaa ja sukupuolinäkökohtien huomioon ottamista sekä toteuttamalla tarvittavat toimet tyttöjen tarpeisiin vastaamiseksi.

Tavoiteajankohta: tammikuusta 2022 alkaen rahoitettavat hankkeet

69 Useimpien otokseen sisältyneiden hankkeiden alkuperäinen kesto oli 10–12 kuukautta, mikä ei riitä lasten koulutustarpeisiin vastaamiseen pitkittyneissä kriiseissä. Lyhyt kesto lisäsi toteutuskumppaneille aiheutunutta hallinnollista taakkaa, mikä heikensi avun toimittamisen tehokkuutta (kohdat [41–51](#)).

Suositus 3 – Komission on tarjottava pitkäkestoista koulutusrahoitusta pitkittyneissä kriiseissä

Jotta lasten koulutustarpeisiin voitaisiin pitkittyneissä kriiseissä vastata tehokkaasti, komission pitäisi

- a) tukea koulutushankkeita vähintään kahden vuoden ajan, paitsi jos sitä lyhyempi kesto on tarpeiden tai tilanteen kannalta perusteltu
- b) määritellä hankkeiden kesto toimen alussa, jotta pitkäkestoisen rahoituksen hyödyt ehditään saavuttaa.

Tavoiteajankohta: tammikuusta 2022 alkaen rahoitettavat hankkeet

70 Komissio ei analysoinut hankkeiden kustannuksia riittävästi havaitakseen mahdollisuudet kustannustehokkuuden parantamiseen. Se ei vertaillut toimien kustannuksia tai edunsaajien saamien tavaroiden ja palvelujen osuutta samankaltaisten hankkeiden tai saman hankkeen aiempien vaiheiden kanssa. Tämä oli havaittavissa sekä hanke-ehdotusten valinnassa että hankkeiden toteutuksen seurannassa (kohdat [52–58](#)).

Suositus 4 – Komission on parannettava kustannusanalyysia koulutushankkeiden valinnan ja seurannan yhteydessä

Hankkeiden ehdotettuja talousarvioita ja todellisia kustannuksia analysoidessaan komission pitäisi

- a) verrata keskeisten toimien kustannuksia järjestelmällisesti vastaavan hankkeen tai saman hankkeen aikaisemman vaiheen kustannuksiin
- b) verrata edunsaajien saamien tavaroiden (myös käteisvarojen) ja palvelujen osuutta vastaavien hankkeiden tai saman hankkeen aikaisemman vaiheen osuuksiin
- c) hyödyntää tekemänsä kustannusanalyysin tuloksia, kun se valitsee hankkeita tai muuttaa hankkeiden budjettia, niin että tehokkuutta voidaan lisätä ja tehottomat ehdotukset hylätä.

Tavoiteajankohta: tammikuusta 2022 alkaen rahoitettavat hankkeet

71 Suurimmasta osasta hankkeita oli lapsille hyötyä myös niiden päätyttyä. Komissio ei kuitenkaan juuri pyrkinyt vähentämään edunsaajien riippuvuutta käteisavustuksista niissä otokseen sisältyneissä hankkeissa, joissa koulunkäynnistä maksettiin. Monia hankkeita oli rahoitettava toistuvasti, sillä niillä ei ollut yhteyttä pitkäkestoisiin avustusohjelmiin eikä niissä juurikaan pyritty auttamaan edunsaajaperheitä toimeentulovaikeuksien ratkaisemisessa (kohdat [59–66](#)).

Suositus 5 – Komission on parannettava sellaisten hankkeiden kestävyyttä pitkittyneissä kriiseissä, joissa koulunkäynnistä maksetaan

Kun komissio rahoittaa pitkittyneissä kriiseissä hankkeita, joissa koulunkäynnistä maksetaan, sen pitäisi vahvistaa hankkeiden yhteyksiä pitkäkestoisiin kehitysohjelmiin ja ohjata enemmän edunsaajaperheitä ratkaisemaan toimeentuloon liittyviä ongelmia.

Tavoiteajankohta: tammikuusta 2022 alkaen rahoitettavat hankkeet

Tilintarkastustuomioistuimen III jaosto on tilintarkastustuomioistuimen jäsenen Bettina Jakobsenin johdolla hyväksynyt tämän kertomuksen Luxemburgissa 8. joulukuuta 2020.

Tilintarkastustuomioistuimen puolesta

Klaus-Heiner Lehne
presidentti

Liitteet

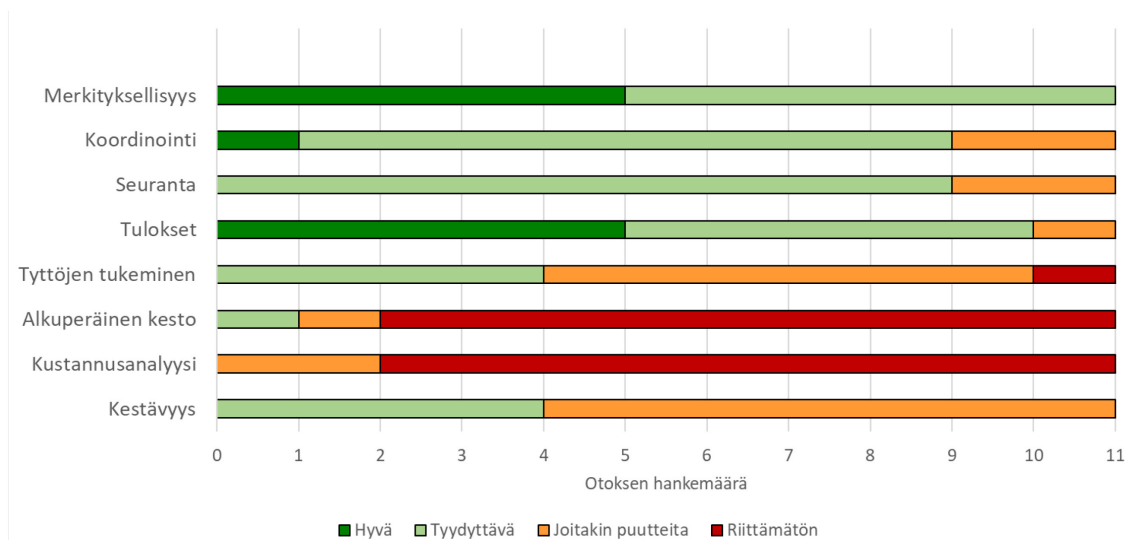
Liite I – Hankkeisiin sisältyneet toimet

Hankkeen numero	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Maa	Jordania	Jordania	Jordania	Jordania	Jordania	Jordania	Jordania	Uganda	Uganda	Uganda	Uganda
Kumppanityyppi	Kv. kansalaisjärjestö	Kv. kansalaisjärjestö	Kv. kansalaisjärjestö	Kansalaisjärjestö	Kv. kansalaisjärjestö	Kv. kansalaisjärjestö	Kv. kansalaisjärjestö	Kv. kansalaisjärjestö	YK	Kansalaisjärjestö	Kansalaisjärjestö
Tilanne	Päättynyt	Päättynyt	Käynnissä*	Käynnissä**	Päättynyt	Käynnissä*	Käynnissä*	Käynnissä*	Päättynyt	Päättynyt	Päättynyt
ECHOn rahoitus koulutukseen (milj. €)	1,7	2,4	1,0	2,0	1,2	1,0	2,3	10,0	1,3	1,5	0,4
Virallista koulutusta tukevia osatekijöitä	X	X	X	X	X	X	X	X		X	X
Muu kuin virallinen koulutus (tukiopetus / nopeutetun opetuksen ohjelma)	X	X		X				X	X	X	X
Rakentaminen/kunnostaminen		X						X	X	X	
Tarvikkeet ja materiaalit lapsille					X	X		X		X	X
Koulunkäynnistä maksetaan	X	X	X				X	X			
Koulukuljetustuki (käteinen, saattopalvelut)				X	X	X					
Psykososiaalinen tuki lapsille	X	X		X				X		X	X
Opettajien/opetushenkilöstön koulutus	X	X		X	X	X		X		X	X
Opetusmateriaalit ja -välineet				X	X	X		X		X	
Tiedottaminen / yhteisön valmiuksien kehittäminen / toimintapolitiikan edistäminen / vaikuttaminen		X	X		X	X		X	X	X	X

* Hanke keskeneräinen tai loppuraportti ei saatavilla 31.5.2020.

** Loppuraportti saatavilla 31.8.2020.

Liite II – Yhteenveto otokseen sisältyneitä hankkeita koskevista havainnoista



Sanasto

Education Cannot Wait -rahasto (EWC): Maailmanlaajuinen rahasto, jonka kautta hallitukset ja kansainväliset humanitaarisen avun ja kehitysavun sidosryhmät tekevät yhteistyötä tarkoituksenaan reagoida nopeasti kriisialueiden lasten ja nuorten koulutustarpeisiin.

Grand Bargain: Suurimpien humanitaarista apua antavien rahoittajien ja organisaatioiden sopimus, jonka avulla pyritään löytämään ratkaisuja alaa koskevaan luottamuspuolaan ja parantamaan näiden rahoittajien ja organisaatioiden työn vaikuttavuutta ja tehokkuutta.

Nopeutettu opetus: Tiivistetyssä aikataulussa annettava koulutus lapsille ja nuorille, jotka köyhyyden, syrjäytymisen, konfliktin tai kriisin vuoksi ovat jääneet osittain vaille opetusta.

Lyhenteet

AEP: Accelerated Education Programme, nopeutetun opetuksen ohjelma

DEVCO: Euroopan komission kansainvälisen yhteistyön ja kehitysasioiden pääosasto

ECHO: Euroopan komission EU:n pelastuspalveluasioiden ja humanitaarisen avun operaatioiden pääosasto

EiE: Education in emergencies and protracted crises, koulutus hätätilanteissa ja pitkittyneissä kriiseissä

ERC: Enhanced response capacity, tehostettu toimintavalmius

EUTF: European Union Emergency Trust Fund for Africa, Euroopan unionin Afrikka-hätäraho

HIP: Humanitarian implementation plan, humanitaarinen täytäntöönpanosuunnitelma

ILET: Improving Learning Environments Together, oppimisympäristöjen kehittämishanke

UNHCR: YK:n pakolaisjärjestö

WASH: Water, Sanitation and Hygiene assistance, vesi-, sanitaatio- ja hygienia-alalla annettava apu

WWD: Worldwide decision, maailmanlaajuinen päätös

YK: Yhdistyneet kansakunnat

EUROOPAN KOMISSION JA EUH:N VASTAUKSET EUROOPAN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN ERITYISKERTOMUKSEEN

”EU:N HUMANITAARINEN APU KOULUTUKSEEN: AUTTAA HÄDÄNALAISIA LAPSIA, MUTTA LOPPUU LIIAN LYHYEEN EIKÄ TAVOITA RIITTÄVÄSTI TYTTÖJÄ”

TIIVISTELMÄ

Komission yhteinen vastaus I–IX kohtaan:

Komissio korostaa, että koulutus on ratkaisevassa asemassa, kun halutaan investoida lasten ja nuorten tulevaisuuteen pitkällä aikavälillä ja edistää rauhaa, vakautta ja talouskasvua heidän yhteisöissään ja kotimaissaan. Koulutuksella voidaan tukea lasten elämän uudelleenrakentamista, palauttaa normaaliuden ja turvallisuuden tunne, suojella lapsia väkivallalta ja hyväksikäytöltä sekä opettaa tärkeitä elämäntaitoja. Sillä on keskeinen rooli myös konfliktien lieventämisessä ja rauhanomaisen rinnakkaiselon lisäämisessä eri etnisten ja yhteiskuntaryhmien, pakolaisten ja heitä vastaanottavien yhteisöjen välillä.

Vuosina 2015–2019 yli 8,5 miljoonaa tyttöä ja poikaa 59 maassa eri puolilla maailmaa hyötyi EU:n rahoittamista humanitaarisista koulutushankkeista.¹ Kriisitilanteissa annettavaa koulutusta kuitenkin rahoitetaan edelleen suurelta osin liian vähän, ja pystymme vastaamaan vain murto-osaan tarpeista. Maailmanlaajuisella tasolla arviolta 75 miljoonalle kriisistä kärsivälle lapselle tarjottavan koulutuksen rahoitusvaje on vähintään 8,5 miljardia Yhdysvaltain dollaria vuodessa.² Tämän vuoksi komissio on sitoutunut tukemaan EU:n humanitaarisia toimia hätätilanteissa annettavan koulutuksen alalla sekä laajentamaan komission toimintaa tällä alalla, erityisesti tyttöjen ja naisten koulutuksen osalta.

Komissio korostaa, että humanitaarisissa toimita olisi aina otettava huomioon sukupuoli sekä tyttöjen ja poikien tarpeet, haasteet ja erityiset haavoittuvuustekijät. Koulutushankkeiden kohteena olevien tyttöjen ja poikien osuus perustuu tarvearvioon ja on tilannekohtainen. Sen määrittämisessä otetaan myös huomioon humanitaaristen periaatteiden mukainen velvoite tukea kaikkein heikoimmassa asemassa olevia ryhmiä.

Komissio myöntää, että erittäin haastavissa humanitaarisissa tilanteissa tiettyjen tavoitteiden saavuttaminen voi olla vaikeaa sosiaalisten, taloudellisten ja kulttuuristen esteiden takia. Komissio on edelleen sitoutunut tukemaan ja seuraamaan tiiviisti sukupuoliluottuvuutta koulutushankkeissa sekä varmistamaan, että tyttöjen ja poikien erityistarpeet ja -haasteet tunnustetaan ja niihin vastataan asianmukaisesti. Nuoret miehet ja pojat ovat usein erittäin haavoittuvassa asemassa monissa humanitaarisesti haastavissa tilanteissa, ja heihin kohdistuu myös seksuaalisen väkivallan ja muunlaisen hyväksikäytön, kuten lapsityövoiman käytön ja lapsisotilaiksi värväämisen, riskejä. Komissio tunnustaa kuitenkin tyttöjen suhteellisesti heikomman aseman koulutuksessa ja on samaa mieltä siitä, että koulutuksen alalla olisi jatkettava tasa-arvoa ja osallisuutta edistäviä toimia, joita ovat muun muassa syvälle juurtuneen eriarvoisuuden vähentäminen ja tyttöjen vaikutusmahdollisuuksien lisääminen.

¹ *Education in Emergencies Project Mapping Report* (toukokuu 2020), saatavilla osoitteessa https://ec.europa.eu/echo/sites/echo-site/files/eie_mapping_report.pdf

² Overseas Development Institute (2016), *A common platform for education in emergencies and protracted crises: Evidence paper*, ODI, Lontoo.

Humanitaarisen toiminnan tavoitteena on löytää oikea tasapaino monivuotisen rahoituksen lisäämisen ja kohderyhmien kannalta suurempia hyötyjä tuottavien nopean toiminnan valmiuksien kehittämisen välillä. Monivuotista rahoitusta on käytettävä aina kun mahdollista, mutta komission ensisijaiseksi tavoitteeksi olisi asetettava hätätilanteissa toteutettavien koulutushankkeiden mukauttaminen kouluvuoden keston siten, että hankkeet kattavat vähintään yhden kokonaisen lukuvuoden.

Tehostetun toimintavalmiuden ohjelmasta myönnettävällä rahoituksella komissio voi tukea esimerkiksi hätätilanteissa annettavaa koulutusta koskevia hankkeita, joissa otetaan käyttöön ja kehitetään uudenlaisia työmenetelmiä (kuten ohjeita) tehokkuuden lisäämiseksi humanitaarisen avun alalla. Tehostettua toimintavalmiutta koskevat hankkeet ovat järjestelmiä vahvistavia hankkeita, jotka tuottavat globaaleja julkishyödykkeitä, ja niiden hyödyt ulottuvat ECHOn rahoittamia hankkeita laajemmalle.

Komissio korostaa, että kustannusten kohtuullisuus on vain yksi viidestä valintaperusteesta, joita on tarkasteltava ennen valintapäätöksen tekemistä. Komissio pyrkii parhaillaan löytämään keinoja, joiden avulla kustannusanalyysia voidaan kehittää ja ehdotuksia voidaan vertailla paremmin valintavaiheessa.

Raha-avustuksilla tuetaan perustarpeiden täyttämistä ja mahdollistetaan eriytetyt ja integroidut toimet. Tämä avustusmuoto lisää toiminnan nopeutta, joustavuutta ja valinnanvaraa sekä tukee edunsaajien ihmisarvoa.

Taustalla oleviin ongelmiin ja niiden perimmäisiin syihin puuttuminen on puolestaan kehitysavun tavoite ja hallitusten tehtävä.

Euroopan ulkosuhdehallinto (EUH) pitää tervetulleena tilintarkastustuomioistuimen kertomusta hätätilanteissa annettavasta koulutuksesta. Se toteaa, että investoiminen konflikti- ja kriisimaissa asuvien lasten laadukkaaseen koulutukseen edellyttää tiivistä yhteistyötä kaikkien päätoimipaikassa ja kentällä toimivien toimijoiden kanssa sekä humanitaarisen avun, kehitysyhteistyön ja rauhantyyntöön välistä yhteyttä korostavaa lähestymistapaa. EUH haluaa myös korostaa, että humanitaarisessa toiminnassa, kehitysyhteistyössä ja rauhantyyntöön on tärkeää toimia koordinoitusti ja johdonmukaisesti niiden erityispiirteitä sekä alan toimijoiden tehtäviä ja vastuita kunnioittaen.

X. Komissio hyväksyy kaikki suositukset.

Ks. komission vastaukset kohdassa ”Suositukset”.

HUOMAUTUKSET

20. Jotkin kaaviossa 3 esitetyistä hankkeista ovat edelleen käynnissä. Näin ollen komissio katsoo, että muuttajat kuten tytöille annettu tuki voivat vielä parantua käynnissä olevissa hankkeissa.

21. Poliittisen kehyksen hyväksyminen vuonna 2018, joka seurasi päätöstä lisätä koulutuksen rahoitusta vuodesta 2015 alkaen, tarjosi toiminnalle pitkän aikavälin puitteet.

Hätätilanteissa annettavaa koulutusta koskevassa vuoden 2018 poliittisessa kehyksessä tuki keskitetään niihin koulutustasoihin, jotka kuuluvat maksutonta ja pakollista perusopetusta koskevien valtiollisten sitoumusten piiriin. Nämä kattavat yleensä perus- ja keskiasteen koulutuksen. Varhaiskasvatushankkeita voidaan harkita rahoitettavaksi, jos ne toteutetaan virallisen koulutusjärjestelmän puitteissa.

Vaikka komissio keskeytti lasten varhaiskasvatuksen tuen Ugandassa – mukauttaakseen toimintaansa poliittiseen kehukseensä sekä Ugandan hallituksen syyskuussa 2018 käynnistämään pakolaisia ja vastaanottavia yhteisöjä koskevaan opetusalan toimintasuunnitelmaan – muut avunantajat jatkavat komission aiempien investointien tukemista.

25. a) Ugandassa hankkeen 8 puitteissa toteutetun nopeutetun oppimisen ohjelman osallistumisasteeseen liittyvä ongelma havaittiin ja siihen puututtiin välittömästi jo hankkeen toteutuskaudella. Toimi on edelleen käynnissä, ja tuoreimmat raportit vahvistavat, että ennakoitu osallistumisaste on saavutettu. Se, että myös Euroopan komission kansainvälisen yhteistyön ja kehitysasioiden pääosasto (DEVCO) rahoitti nopeutetun oppimisen ohjelmia Euroopan unionin Afrikka-hätärahastosta (EUTF), kuvastaa yhteistyötä humanitaarisen avun ja kehitysavun välisellä akselilla. Nopeutetun oppimisen ohjelmia tukevat Afrikka-hätärahaston aloitteet toteutettiin eri maantieteellisillä alueilla, ja ne täydensivät ECHOn tukemia toimia.

Mitä tulee nopeutetun oppimisen ohjelmiin myönnetyn tuen ja viralliseen alemman perusasteen koulutukseen myönnetyn tuen väliseen epäsuhtaan, komissio tunnisti ongelman ja käsitteli sitä jo hankkeen toteutuksen aikana. Tämä on dokumentoitu seurantakertomuksessa, ja ongelmaan puututtiin muokkaamalla hanketta.

Nopeutetun oppimisen keskuksilla on eri kohderyhmiä (kouluiän ohittaneet oppilaat, usein teini-ikäiset äidit), jotka eivät todennäköisesti siirry viralliseen alemman perusasteen koulutukseen, koska tämä hidastaisi heidän nopeutettua edistymistään – useimpien heistä pitäisi ohjelman jälkeen siirtyä suoraan ylemmän perusasteen koulutukseen.

27. Komissio haluaa korostaa, että seurantahavainnoista raportoiminen suullisesti ei ole yleinen käytäntö. Seurannan tuloksista tiedotetaan kirjallisesti. Koska tässä erityistapauksessa ei havaittu merkittäviä toiminnallisia ongelmia hankkeen toteuttamisessa, havainnoista raportoitiin vain suullisesti. ECHO on sittemmin käsitellyt tätä viestintään liittyvää kysymystä ja tiedottaa nykyisin tuloksistaan aina kirjallisesti.

Mitä tulee puutteisiin ”tavoitetussa tyttöjen osuudessa tavoitteeseen nähden”, komissio viittaa 37 ja 38 kohdissa annettuihin vastauksiin.

30. Komissio korostaa, että tällä hetkellä kaikkia viittä koulua käytetään niiden ensisijaiseen tarkoitukseen, eli niiden avulla pyritään parantamaan pakolaisten ja vastaanottavien yhteisöjen lasten pääsyä alemman perusasteen koulutukseen ja nopeutettujen koulutuspalvelujen piiriin.

34. Tehostetun toimintavalmiuden rahoitusta koskevat ohjeet on sisällytetty hätätilanteissa annettavaa koulutusta käsittelevään ECHOn valmisteluasiakirjaan³.

Ohjeiden ja menetelmien käyttöönotto tapahtuu asteittain ja edellyttää järjestelmällisiä edistämisen- ja valtavirtaistamistoimia.

35. b) Vaikka havainto pitää paikkansa, tarvearvioissa korostui myös lapsityövoiman käyttö haitallisena selviytymiskeinona. Tämä vaikuttaa pääasiassa poikiin.

³ DG ECHO Thematic Policy Document no 10, *Education in Emergencies in EU-funded Humanitarian Aid Operations* (heinäkuu 2019), https://ec.europa.eu/echo/files/news/eie_in_humanitarian_assistance.pdf

37. Komissio korostaa, että humanitaarisissa toimissa olisi aina otettava huomioon sukupuoli ja tyttöjen sekä poikien tarpeet, haasteet ja erityiset haavoittuvuustekijät.

ECHOn poliittisissa sitoumuksissa ja hätätilanteissa annettavaa koulutusta koskevassa poliittisessa kehyksessä ei kuitenkaan viitata tyttöjen osallistumista koskeviin määrällisiin tavoitteisiin.

Kaikissa ECHOn rahoittamissa hankkeissa on otettava huomioon tarvearvio, konteksti, lähtötilanne sekä tyttöjen ja poikien haavoittuvuustekijät, jotta tyttöjen ja poikien tarpeisiin voidaan vastata asianmukaisesti ja tehokkaasti ja tuki voidaan kohdentaa sen mukaisesti.

Komissio pyrkii merkittävästi parantamaan tyttöjen osallistumisastetta ja alentamaan tyttöjen keskeyttämisastetta koulutuksen alalla, mikä on linjassa koulutusmahdollisuuksien lisäämistä koskevan yleisen poliittisen sitoumuksen kanssa. Hankkeet tuottivat merkittäviä toteuttamiskelpoisia ratkaisuja, jotka vaikuttivat voimakkaasti ajattelutapoihin ja ennakkoluuloihin ja paransivat tyttöjen osallistumis- ja suorittamisastetta.

Suurimmassa osassa hätätilanteissa annettavaa koulutusta koskevista hankkeista tyttöjen osuus oli vähintään puolet tavoitellusta kohderyhmästä. Otokseen sisältyneissä hankkeissa tyttöjen osuus kohderyhmästä oli keskimäärin 49,5 prosenttia. Joissakin hankkeissa tavoitettujen tyttöjen kokonaismäärä oli myös suurempi kuin alun perin oli suunniteltu.

38. Hätätilanteissa annettavaa koulutusta koskevassa poliittisessa kehyksessä ei aseteta vähimmäistavoitetta tyttöjen osallistumiselle. Hanketasolla asetetut tavoitteet on määritetty toteutuskumppaneiden tekemän tarvearvion mukaan, ja niissä otetaan huomioon kunkin humanitaarisen tilanteen lähtötilanne ja ehdotetun tuen toteutuskelpoisuus.

Suurin osa hätätilanteissa annettavaa koulutusta koskevista hankkeista tavoitti absoluuttisina lukuina enemmän tyttöjä kuin alun perin suunniteltiin, vaikka tyttöjen ja poikien suhdetta koskevaa tavoitetta ei aina saavutettu.

Komissio katsoo, että analyysi, jossa verrataan sekä absoluuttisia lukuja että saavutettuja tuloksia suhteessa lähtötilanteeseen, antaisi kattavamman kuvan tilanteesta. Erityisesti hankkeissa 4 ja 10 suunniteltua useammat tytöt saivat tukea absoluuttisina lukuina mitattuna. Näin ollen komissio katsoo, että absoluuttiset tavoitteet on saavutettu ja monissa tapauksissa jopa ylitetty. Hankkeiden tuloksia voidaan siis pitää tyydyttävänä.

39. ECHOn sukupuoli-ikä-indikaattorin tavoitteena on analyysin, sukupuolen mukaan eritellyn tiedon, toimien mukauttamisen, riskien lievittämisen ja osallistumisen lisäämisen avulla edistää avustustoimia, joissa otetaan paremmin huomioon naisten, tyttöjen, poikien ja miesten erilaiset tarpeet ja valmiudet.

40. Kunkin sukupuoli-ikä-indikaattorin kriteerin osalta kumppanit ja ECHO arvioivat, onko kaikki asiaankuuluvat sukupuoli- ja ikäryhmät ja niiden tarpeet otettu huomioon. Tämä menetelmä on laajempi ja kattavampi kuin pelkkä määrällinen kohdentaminen.

Sukupuolten yhdenvertaisuuden edistäminen (kuten 50/50 prosentin tavoite) on toki tärkeää, mutta toimilla on tavoiteltava sukupuolten tasa-arvoa muutenkin kuin tilastollisilla tavoitteilla mitattuna. Tyttöjen tarpeisiin vastaaminen edellyttää myös yhteistyötä poikien kanssa sekä ajattelutapojen muuttamista.

44. Humanitaariseen apuun varatut määrärahat myönnetään komissiolle vuosittain, mutta ne ovat rajalliset todettuihin tarpeisiin verrattuna. Näin ollen yhdellekään maalle tai kriisille ei ole

korvamerkitty määrärahoja useiden vuosien ajaksi. Tämä vaikuttaa valmiuteen tehdä lähtökohtaisesti pidempikestoisia sopimuksia.

Sen vuoksi hankkeiden kesto ja määrärahat määritellään alustavasti seuraavien seikkojen perusteella: 1. ECHOn kumppaneiden ehdottama kesto (useimpien otokseen sisältyvien hankkeiden kesto oli 12 kuukautta); 2. toimenpiteen luonne ja se, pyritäänkö sillä vastaamaan hätätilanteeseen vai pitkittyneisiin tarpeisiin; 3. asianomaisen maan yleiset tarpeet; 4. käytettävissä olevat määrärahat.

49. Komissio haluaa korostaa, että nk. uuden diilin (Grand Bargain) mukaista monivuotista rahoitussitoumusta voidaan soveltaa tiettyihin tilanteisiin ja kriiseihin vain, kun se on mahdollista ja merkityksellistä.

Vaikka kriisien yhä pitkittyneempi luonne edellyttää ennakoitavampaa ja joustavampaa humanitaarista apua koulutukseen, koulutuksen rahoituksen yleinen lisääminen on edelleen keskeistä. Tähän perustuu myös komission sitoumus osoittaa 10 prosenttia humanitaarisen avun määrärahoista koulutukseen. Tämän sitoumuksen ja hankekohtaisen pitkäkestoisen rahoituksen välillä ei ole suoraa yhteyttä. Koulutuksen rahoituksen lisääminen lisää myös joustavuutta, mutta tarpeet ovat edelleen yleisesti ottaen paljon suuremmat kuin käytettävissä oleva rahoitus.

55. Komissio pyrkii parhaillaan löytämään keinoja, joiden avulla kustannusanalyysia voidaan kehittää ja ehdotuksia voidaan vertailla paremmin valintavaiheessa.

Rahoitettujen toimien seurannan – jota voidaan toteuttaa eri keinoin, kuten valvonnan, väliraporttien ja asiakirjatarkastusten perusteella – aikana kustannukset voivat muuttua, mikä on talousarvion joustavuussäännön mukaista, kunhan toimilla saavutetaan tuloksia. Suurista kustannuspoikkeamista pitäisi keskustella kumppaneiden kanssa, ja ne pitäisi voida perustella esimerkiksi tilanteen muuttumisella (esim. turvattomuuden lisääntyminen).

Laatikko 5 – Kustannustehokkuuden parantaminen: vertailut, jotka ECHO olisi voinut tehdä

Mitä tulee vastaavien hankkeiden kustannuksiin, ECHOn kumppanit toteuttivat luokkatilakokonaisuuksien suunnittelun Ugandan opetus- ja urheiluministeriön ja aluetoimistojen standardien mukaisesti, mutta luokkahuoneet suunniteltiin eri koulutustasojen tarpeisiin: hankkeessa 9 tilat suunniteltiin varhaiskasvatuksen tarpeisiin ja hankkeessa 10 alemman perusasteen koulutusta varten, eli hankkeissa vastattiin hyvin erilaisiin tarpeisiin. Suunnitteluoilla oli merkittävä vaikutus kustannuksiin. Erot johtuivat muun muassa tilakokonaisuuksien pituudesta mutta myös rakennuspaikan maaperästä. Hankkeessa 10 tilat suunniteltiin normaalille maaperälle, jota ei tarvitse vahvistaa teräsbetonista valmistetuilla maanalaisilla palkeilla tai teräsbetonipylväillä, kun taas hankkeessa 9 tilat suunniteltiin irtomaalle, joten suunnitelma sisälsi myös teräsbetonista valmistetut maanalaiset palkit ja teräsbetonipylväät. Nämä ovat merkittäviä kustannustekijöitä, joiden osalta ECHO luottaa kumppaneidensa erityisasiantuntemukseen.

Kustannukset edunsaajaa kohden: Kustannusten vaihtelu vuosien 1 ja 3 välillä on 81 euroa, mikä on kohtuullista ja selittyy useilla tekijöillä, kuten vaihtokursseilla, pankkisiirtomaksuilla tai jakelutavoilla. Kyseinen kumppani onnistui kuitenkin säilyttämään raha-avustusten suuruuden edunsaajaa kohti samana.

Rahansiirtomaksut: Kaikkia valittuja hankkeita pidettiin merkityksellisinä rahansiirtomaksujen vaihteluista huolimatta, koska ne kaikki sisälsivät raha-avustusten lisäksi erilaisia, pääasiassa lastensuojeluun liittyviä osatekijöitä. Rahansiirtomaksut voivat vaihdella eri hankkeiden välillä myös saman valtion sisällä syistä, joihin toteutuskumppani ei voi helposti vaikuttaa.

Laatikko 6 – Kustannustehokkuuden parantaminen: edunsaajien saamien tavaroiden ja palvelujen osuutta koskevia vertailuja, joita ECHO olisi voinut tehdä

Hankkeen 7 osalta voidaan todeta, että vaikka edunsaajien saamien raha-avustusten osuus oli 34 prosenttia, hanke tarjosi myös muita palveluja, kuten palveluohjausta, jolloin raha-avustusten ja palvelujen osuus nousi yhteensä 68 prosenttiin, mikä vastaa muiden hankkeiden tasoa.

Pienimuotoisiin koulutusta koskeviin raha-avustushankkeisiin sisältyy myös muita tärkeitä osatekijöitä, kuten lastensuojelu, joka on koulutustoiminnan ydintavoite. Tällaisilla hankkeilla ei siten ole vastaavia tavoitteita tai kustannusrakennetta kuin laaja-alaisilla raha-avustushankkeilla, joissa raha-avustus on ainoa tekijä. Tämä tekee mielekkäästä vertailusta huomattavasti vaikeampaa.

60. Komissio katsoo, että humanitaarisen avun ja kehitysavun antajien kokoaminen saman toimintasuunnitelman alle on tehokas tapa toimia koulutuksen alalla. Tavoitteena on edistää vahvoja yhteyksiä, synergioita ja täydentävyyttä humanitaarisen avun ja kehitysavun lähestymistapojen välillä, varmistaa avun jatkuvuus ja vähentää riskejä ja haavoittuvuutta.

Humanitaaristen toimien ja kehitystoimien kohdentumisessa ja kestossa on eroja. Humanitaarinen apu perustuu tarpeisiin, ja se edellyttää joustavuutta ja ketteryyttä, jotta sitä voidaan mukauttaa tilanteen mukaan. Kehitysrahoituksessa keskitytään enemmän järjestelmän vahvistamiseen pitkällä aikavälillä, joten tavoitteiden saavuttaminen edellyttää jonkinasteista jatkuvuutta ja hallitusten suurempaa roolia toimien suunnittelussa. Jotta välineet voisivat täyttää tehtävänsä, kummassakin noudatetaan erilaisia aikatauluja ja suunnitteluprosesseja. Esimerkiksi ECHOn hankkeiden lyhyempi kesto antaa kumppaneille mahdollisuuden laajentaa toimintaansa pakolaisvirtojen mukaan eri maantieteellisille alueille vuotuisten humanitaaristen täytäntöönpanosuunnitelmien puitteissa Usein myönnetään myös lisämäärärahoja, jotta kumppaneilla olisi mahdollisuus laajentaa hankkeidensa soveltamisalaa erityisesti, jos kriisi pahenee merkittävästi.

63. Komissio on samaa mieltä siitä, että humanitaaristen raha-avustusten ja pitkäkestoisten kehitysohjelmien keskinäistä täydentävyyttä ja synergioita olisi edelleen parannettava. Tämä ei kuitenkaan aina ole mahdollista, ja se riippuu paikallisesta tai kansallisesta tilanteesta. Esimerkiksi Ugandassa pakolaiset eivät ole oikeutettuja hallituksen johdolla toteutettuihin sosiaaliturvaohjelmiin, joiden mukaan humanitaariset raha-avustukset voidaan kohdentaa. Komissio kuitenkin osallistuu sosiaaliturvaverkoista käytävään keskusteluun tavoitteenaan luoda häiriöihin reagoiva sosiaaliturvajärjestelmä, joka kattaisi sekä valtioiden omat kansalaiset että pakolaisväestöt.

64. Koulutusohjelmien raha-avustusten edunsaajia ovat lapset. Heidän oikeuttaan koulutukseen ei pidä sekoittaa toimeentulomahdollisuuksien tarjoamiseen heidän perheilleen.

JOHTOPÄÄTÖKSET JA SUOSITUKSET

67. Komissio katsoo, että käytössä olevat toimenpiteet auttoivat sekä poikia että tyttöjä tasapuolisesti.

Tyttöjen osallistumiselle ei ole asetettu yleisiä määrällisiä tavoitteita hätätilanteissa annettavaa koulutusta koskevissa hankkeissa. Toteutuskumppanit voivat asettaa tavoitteet hanketasolla tarvearvioiden ja toimien kontekstin perusteella. Vaikka joissakin hankkeissa ei ole saavutettu tyttöjen ja poikien osallistumista koskevia alkuperäisiä tavoitteita, yleisesti ottaen tyttöjen tarpeisiin on vastattu ja perustilanne on parantunut merkittävästi EU:n tuen ansiosta.

68. Komissio levittää tehostettuun toimintavalmiuteen liittyvien hankkeiden tuloksia ja tekee tiivistä yhteistyötä kumppaneiden kanssa niiden toteuttamiseksi. On myös huomattava, että tehostettuun toimintavalmiuteen liittyvät hankkeet ovat järjestelmiä vahvistavia hankkeita, jotka tuottavat

globaaleja julkishyödykkeitä. Hyödyt ulottuvat ECHOn rahoitusta laajemmalle, ja niillä on maailmanlaajuisia vaikutuksia.

Komissio ei ole asettanut hätätilanteissa annettavaa koulutusta koskevassa poliittisessa kehyksessään määrällisiä tavoitteita tyttöjen osallistumiselle. Hanketasolla asetetut tavoitteet perustuvat tarvearvioihin, ja niissä otetaan huomioon kunkin humanitaarisen tilanteen lähtötilanne.

Suositus 1 – Komission on hyödynnettävä tehostettuun toimintavalmiuteen liittyvien hankkeiden tuloksia enemmän

Komissio hyväksyy suosituksen.

Suositus 2 – Komission on annettava koulutushankkeissa lisää tukea tytöille

a) Komissio hyväksyy suosituksen.

b) Komissio hyväksyy suosituksen.

c) Komissio hyväksyy suosituksen.

69. Komissio suosittelee tällä hetkellä, että hätätilanteissa annettavaa koulutusta koskevat hankkeet mukautetaan kouluvuoden keston sijaan, että ne kattavat vähintään yhden kokonaisen lukuvuoden. Lukuvuosi jakautuu Jordaniassa kahdelle kalenterivuodelle ja Ugandassa yhdelle kalenterivuodelle. Koulutushankkeiden alkuperäinen kesto voi olla jopa 24 kuukautta.

Lyhyempi kesto voi kuitenkin osoittautua joustavammaksi joissakin tilanteissa. Se mahdollistaa ainakin aluksi nopean reagoinnin hätätilanteisiin ja helpottaa hankkeiden mukauttamista esimerkiksi muuttovirtojen, pandemioiden ja äkillisten katastrofien mukaan.

Suositus 3 – Komission on tarjottava pitkäkestoista koulutusrahoitusta pitkittyneissä kriiseissä

a) Komissio hyväksyy suosituksen.

b) Komissio hyväksyy suosituksen.

70. Komissio korostaa, että kustannusten kohtuullisuus on vain yksi viidestä valintaperusteesta, joita on tarkasteltava ennen valintapäätöksen tekemistä. Yleisenä käytäntönä on myös keskustella kustannusten kohtuullisuudesta kumppaneiden kanssa neuvotteluprosessin aikana, mikä tarkoittaa, että kustannustehokkuus voi parantua alkuperäiseen ehdotukseen verrattuna.

Rahoitettujen toimien seurannan – jota voidaan toteuttaa eri keinoin, kuten valvonnan avulla – aikana kustannukset voivat muuttua, mikä on talousarvion joustavuussäännön mukaista, kunhan toimilla saavutetaan tuloksia. Suurista kustannuspoikkeamista pitäisi keskustella kumppaneiden kanssa, ja ne pitäisi voida perustella esimerkiksi tilanteen muuttumisella (esim. turvattomuuden lisääntyminen).

Suositus 4 – Komission on parannettava kustannusanalyysia koulutushankkeiden valinnan ja seurannan yhteydessä

a) Komissio hyväksyy suosituksen.

b) Komissio hyväksyy suosituksen.

c) Komissio hyväksyy suosituksen.

Suositus 5 – Komission on parannettava sellaisten hankkeiden kestävyttä pitkittyneissä kriiseissä, joissa koulunkäynnistä maksetaan rahaa

Komissio hyväksyy suosituksen.

Tarkastustiimi

Tilintarkastustuomioistuin esittää erityiskertomuksissaan tulokset tarkastuksista, joita se kohdistaa EU:n politiikkoihin ja ohjelmiin sekä yksittäisten talousarvioalojen hallintointiin liittyviin aihealueisiin. Tilintarkastustuomioistuin valitsee ja suunnittelee tarkastustehtävät siten, että niillä saadaan aikaan mahdollisimman suuri vaikutus. Se ottaa valinta- ja suunnitteluvaiheessa huomioon tuloksellisuuteen ja säännönmukaisuuteen kohdistuvat riskit, asianomaisten tulojen tai menojen määrän, tulevat kehityssuuntaukset 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 Hannu Takkulan johdolla, ja siihen osallistuivat kabinettipäällikkö Turo Hentilä, kabinettiavustaja Nita Tennilä, toimialapäälliköt Sabine Hiernaux-Fritsch ja Alejandro Ballester Gallardo, tehtävävastaavat Helka Nykänen ja Mark Marshall sekä tarkastaja Eva Coria.

Tarkastuksen eteneminen

Tapahtuma	Päivämäärä
Tarkastuksen suunnittelumuistio hyväksytty / Tarkastus alkoi	12.11.2019
Kertomusluonnos lähetetty virallisesti komissioon (tai muulle tarkastuskohteelle)	13.10.2020
Lopullinen kertomus hyväksytty kuulemismenettelyn jälkeen	8.12.2020
Komission (tai muun tarkastuskohteen) viralliset vastaukset saatu kaikilla kielillä	14.1.2021

TEKIJÄNOIKEUDET

© Euroopan unioni, 2021.

[Euroopan tilintarkastustuomioistuimen päätöksellä nro 6-2019](#), joka koskee avoimen datan politiikkaa ja asiakirjojen uudelleen käyttämistä, pannaan täytäntöön datan ja asiakirjojen uudelleenkäyttöä koskevat tilintarkastustuomioistuimen periaatteet.

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 sallittua, jos sisällön tuottaja mainitaan asianmukaisesti ja sisältöön tehdyistä muutoksista ilmoitetaan. Uudelleenkäyttäjä ei saa vääristää asiakirjojen alkuperäistä merkitystä tai sanomaa. Euroopan tilintarkastustuomioistuin ei vastaa mistään seurauksista, jotka johtuvat uudelleenkäytöstä.

Uudelleenkäyttäjän on hankittava tarvittavat lisäoikeudet, jos tietty sisältö esittää tunnistettavissa olevia henkilöitä esimerkiksi Euroopan tilintarkastustuomioistuimen henkilöstöstä otetuissa valokuvissa tai jos sisällössä on mukana kolmansien tahojen töitä. Jos tällainen lisäoikeus saadaan, yllä mainittu yleinen käyttöoikeus peruuntuu. Lisäoikeutta koskevassa luvassa on selvästi ilmoitettava käyttöoikeuden rajoitukset.

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

Tietokoneohjelmistot tai asiakirjat, joihin kohdistuu teollisoikeuksia, kuten patenteja, tavaramerkkejä, rekisteröityjä malleja, logoja ja nimiä, eivät kuulu Euroopan tilintarkastustuomioistuimen uudelleenkäyttöperiaatteiden piiriin, eikä niiden käyttöön anneta lupaa.

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

Euroopan tilintarkastustuomioistuimen logon käyttäminen

Euroopan tilintarkastustuomioistuimen logoa ei saa käyttää ilman tilintarkastustuomioistuimen ennakkosuostumusta.

PDF	ISBN 978-92-847-5574-5	ISSN 1977-5792	doi:10.2865/085129	QJ-AB-21-002-FI-N
HTML	ISBN 978-92-847-5562-2	ISSN 1977-5792	doi:10.2865/060165	QJ-AB-21-002-FI-Q

Komissio kasvatti koulutukseen hätätilanteissa ja pitkittyneissä kriiseissä antamansa avun osuuden 10 prosenttiin kaikesta humanitaarisesta avustaan vuonna 2019.

Tilintarkastustuomioistuin arvioi, miten komissio hallinnoi tukea sen saavutettua tämän uuden tason. Tarkastajat havaitsivat, että hankkeet olivat merkityksellisiä, ja niissä saatiin aikaan odotetut tulokset. Hankkeissa tavoitettiin kuitenkin vähemmän tyttöjä kuin poikia. Suurin osa tilintarkastustuomioistuimen otokseen sisällyneistä hankkeista oli liian lyhyitä tarpeisiin nähden.

Komissio ei myöskään riittävästi pyrkinyt havaitsemaan mahdollisuuksia parantaa kustannustehokkuutta. Useimmat hankkeet hyödyttivät lapsia myös päättymisensä jälkeen, mutta hankkeet, joissa koulunkäynnistä maksetaan, eivät juuri vähentäneet riippuvuutta käteisavustuksista.

Tilintarkastustuomioistuin suosittelee, että rahoitusta annetaan pidemmän aikaa, kustannukset analysoidaan paremmin, tyttöjä tuetaan enemmän ja käteisavustushankkeista tehdään kestävämpiä.

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/Pages/ContactForm.aspx

Verkkosivut: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors