

EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 14.7.2004
KOM(2004) 487 lopullinen

# KOMISSION TIEDONANTO NEUVOSTOLLE JA EUROOPAN PARLAMENTILLE

## Rahoitusnäkymät 2007–2013

**KOMISSION TIEDONANTO NEUVOSTOLLE JA EUROOPAN PARLAMENTILLE**

**Rahoitusnäkymät 2007–2013**

Komissio hahmotteli helmikuussa 2004 Euroopan unionille poliittisen hankkeen, jolla pyrittiin vastaamaan unioniin ja sen kansalaisiin vuosina 2007–2013 kohdistuviin haasteisiin. Tavoitteena oli käynnistää keskustelu Euroopan unionin pitkän aikavälin päämääristä ja välineistä, joilla nämä päämäärät voidaan saavuttaa.

Jos toimet aiotaan saada käyntiin suunnitelmien mukaisesti 1. tammikuuta 2007 alkaen, keskustelussa on nyt siirryttävä uuteen vaiheeseen. Huomio on nyt kohdistettava käytännön toimenpiteisiin, joilla poliittinen kehys voidaan panna täytäntöön.

Tätä varten komissio on työstänyt seikkaperäisiä toimintaehdotuksia, joissa helmikuussa annettuun tiedonantoon sisältyneet periaatteet konkretisoidaan: ehdotuksilla on selkeät poliittiset tavoitteet, niillä saadaan aikaan todellista lisäarvoa, niillä pyritään yksinkertaistamaan menettelyjä, ja ne noudattavat hyvää hallintotapaa.

Useita ehdotuksia on nyt valmiina, joten on otollinen hetki tehdä tilannekatsaus helmikuun jälkeiseen työhön, muistuttaa EU:n toimien tuomasta lisäarvosta sekä rahallisesta panostuksesta, jota komission kaudelle 2007–2013 esittämän poliittisen hankkeen eteenpäin vieminen edellyttää. Niin ikään on syytä selittää, miten tämän hankkeen toteutusvälineitä aiotaan yksinkertaistaa ja järkiperäistää. Tämä asiakirja on laadittu näitä tarkoituksia varten.

Tämän tiedonannon yhteydessä annetaan ensimmäiset tarkemmat ehdotukset, joilla määritetään oikeudellinen kehys keskeisillä politiikan aloilla. Myöhemmin annetaan vielä ehdotuksia muilla aloilla, ja ne koskevat muun muassa ulkosuhteita, ympäristöä, tutkimusta sekä vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvaa aluetta.

* *

*

## 1. ETENEMINEN KOHTI PÄÄTÖKSIÄ

### *Neuvoston ja parlamentin kanssa käyty vuoropuhelu*

Tiedonannon *Yhteisen tulevaisuuden rakentaminen - Politiikan haasteet ja rahoitusmahdollisuudet laajentuneessa unionissa 2007–2013*[1] hyväksyminen 10. helmikuuta 2004 käynnisti uusia rahoitusnäkymiä koskevan päätöksentekoprosessin. Näin neuvostolle ja Euroopan parlamentille annettiin mahdollisuus tarkastella komission toimintaehdotuksia. Huhtikuussa 2004 parlamentti hyväksyi päätöslauselman, jonka myötä keskustelu Euroopan unionin politiikan painopisteistä jatkui. Samaan aikaan neuvostossa alkoi komission tiedonannon ensimmäinen käsittely ja puheenjohtajavaltio Irlanti laati analyysiraportin keskeisistä aiheista jatkokeskustelun pohjaksi. Kesäkuun 2004 Eurooppa-neuvostossa sovittiin, että raportissa esiin tuotujen kysymysten käsittelyä jatketaan. Näitä ovat muun muassa seuraavat:

– rahoituspyyntöjen tiukempi priorisointi,

– jäsenvaltioiden unioniin kohdistamien odotusten täyttämiseksi tarvittavien menojen suuruusluokan määrittäminen,

– EU:n rahoituksen tuottaman lisäarvon perusteellisempi analysointi.

Komissio on pannut tyytyväisenä merkille nämä tiedonannon ja siinä esitettyjen painopisteiden herättämät ensireaktiot.

Tämän keskustelun pohjalta komissio aikoo tarkentaa ehdotettujen toimien ja hallinnollisten välineiden tuottaman lisäarvon analyysiä, jotta jäsenvaltiot voivat viedä vuoropuhelua eteenpäin. Tämä tiedonanto ja lainsäädäntöehdotukset antavat keskusteluun lisäaineistoa.

On syytä palauttaa mieliin joitakin keskustelun lähtökohtia, jotka ovat vaikuttaneet ratkaisevasti komission ehdotuksen painopisteisiin:

- **EU:n talousarvio on rajallinen.** Vertailukohtana mainittakoon, että kansalliset talousarviot ovat suuruudeltaan noin 45 prosenttia kansantulosta mutta EU:n talousarvio vain hieman yli prosentin EU:n kansantulosta. Komissio ei ehdottanut muutoksia EU:n tasolla käytettävien varojen enimmäismäärään, joka pysyy 1,24 prosenttina bruttokansantulosta, vaan ehdotti vain varojen käytön lisäämistä tämän enimmäismäärän puitteissa. Liikenevien varojen käyttöönotto on tarpeen, koska unionin velvoitteet ovat lisääntyneet ja koska unioni on laajentunut ja edelleen laajentumassa. Tässä yhteydessä on syytä huomauttaa, että viimeksi kuluneiden seitsemän vuoden aikana EU:n talousarvion kasvu on ollut puolet jäsenvaltioiden talousarvioiden kasvusta.

- **Useita seuraaviin rahoitusnäkymiin ratkaisevasti vaikuttavia poliittisia päätöksiä on jo tehty. Jo näistä aiheutuu selviä rahoitustarpeita:**

  – Uusimman laajentumisen myötä EU:n bruttokansantuote – ja tulot – kasvavat 5 prosenttia, mutta väkimäärä kasvaa 30 prosenttia. Menot siis kasvavat enemmän kuin tulot. Laajentumisen myötä esimerkiksi viljelijöiden määrä lisääntyy 4

[1] KOM(2004) 101.

miljoonalla eli 50 prosenttia ja rikkaiden ja köyhien väliset tuloerot kaksinkertaistuvat. Talousarvion odotetaan tukevan Lissabonin strategiaa ja EU:n talouden kehittämistä kilpailukykyisemmäksi ja innovatiivisemmaksi.

– Maataloustukia koskevassa vuoteen 2013 ulottuvassa sopimuksessa määrätään suuresta osasta EU:n talousarviota.

– Euroopan unionin hoidettavaksi tulee uusia tehtäviä, kuten vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvaan alueeseen liittyvä turvallisuusuhkien ja kriisien hallinta.

– Tarve EU:n toiminnalle unionin rajojen ulkopuolella – ja toiminnan vaikuttavuutta koskevat odotukset – ovat kasvaneet sitä mukaa kuin naapurimaiden vakauteen kohdistuvat uhat ovat lisääntyneet.

***Toimien taustalla poliittinen yksimielisyys***

Komission ehdotusten pohjana on neuvostossa ja parlamentissa tehty työ, jolla pyrittiin hahmottelemaan selkeä kuva Euroopan unionin tulevaisuudesta. EU:n välttämättömistä toiminta-alueista vallitsee laaja poliittinen yksimielisyys, mikä heijastuu yhteisön perustamissopimuksessa ja EU:n perustuslaissa, Euroopan parlamentin päätöslauselmissa ja Eurooppa-neuvoston päätelmissä. Ydintavoitteet, kuten työllisyys, kestävä kehitys, turvallisuus ja vaikutusvaltainen rooli maailmassa, ovat vakiintuneet:

- Yhtenäismarkkinat ovat antaneet Euroopan talouksille todellisen mahdollisuuden lisäkasvuun ja -menestykseen. Koska Euroopan kasvupotentiaali on laskenut 3 prosentista 2 prosenttiin muutamassa vuodessa, talouden suorituskykyä on parannettava. Työttömyys pysyttelee liian korkealla, ja sosiaalisen syrjäytymisen vaara kasvaa. Jos EU:n mukanaan tuoma markkinoiden vapauttaminen edellyttää muutoksia, EU:n on varmistettava, että siirtyminen tapahtuu joustavasti. Unionin laajentumisen myötä rikkaiden ja köyhien jäsenvaltioiden välinen kuilu syvenee, mikä ehdyttää EU:n talouden elinvoimaa.

  Kasvun aikaansaaminen ja eroavuuksien vähentäminen edellyttävät toimintaa kaikilla tasoilla. Tämä vaatimus on Lissabonin strategian perustana, mutta tähänastiset tulokset eivät ole läheskään vastanneet odotuksia. EU tarvitsee uutta vauhtia ja uuden suunnan, jotta siitä tulisi dynaaminen osaamistalous ja jotta laajentuneen unionin sisäinen koheesio vahvistuisi.

- EU:lla on runsaat luonnonvarat. Eurooppalaisen yhteiskunnan muotoutumiseen ovat vaikuttaneet maisemat, vesistöt, maaseutu ja näiden tarjoamat resurssit. Haasteenamme on hoitaa ja suojella näitä resursseja nykyisten ja tulevien sukupolvien hyväksi. Tässä suhteessa Euroopan unionin rooli on selvä. Euroopassa tuotetut elintarvikkeet liikkuvat yhtenäismarkkinoilla, ja niiden laatu on pidettävä korkeana. Ympäristön asettamat vaatimukset on otettava huomioon Euroopan ja koko maailman mittakaavassa. Ei ole sattumaa, että nämä ovat jo pitkään olleet EU:n yhteisen politiikan keskeisiä alueita.

- EU:n tehtävänä on nyt puuttua ongelmiin, joita kansalaiset pitävät keskeisen tärkeinä. EU:n kansalaisuudessa on tähän asti ollut kysymys arvoista: nyt nämä arvot on muutettava toiminnaksi. Järjestäytynyt rikollisuus ja terrorismi ovat kansainvälisiä uhkia. Laittomaan maahanmuuttoon voidaan vaikuttaa vain yhteistoimin. Yhtenäismarkkinat edellyttävät EU:n toimia kansanterveyden, elintarviketurvallisuuden ja kuluttajansuojan alalla.

Moninaisuuden lisääntyminen avaa mahdollisuuksia, joiden käyttämiseksi on toimittava yhdessä. Kaikilla näillä alueilla EU:n tason toimet ovat välttämättömiä.

- EU:n painoarvo on huomattava: unionissa on yli 450 miljoonaa asukasta, sen osuus koko maailman tuotannosta on neljännes, se on yksi johtavista kauppamahdeista ja suurin avunantaja maailmassa. Tätä taustaa vasten muu maailma testaa jatkuvasti EU:n kykyä toimia tai reagoida poliittisena toimijana. EU:n on ratkaistava, haluaako se kantaa johto-vastuuta: jos vastaus on myöntävä, se tietää suunnattoman suuria taloudellisia ja poliittisia velvoitteita kumppaneita ja naapurimaita kohtaan. Mutta voiko EU eristäytyä ja kieltäytyä haasteesta? Yhdessä ja yhtenäisesti toimien unioni voi hyödyntää vertaansa vailla olevaa välineistöä, johon kuuluvat tuet, kauppa, talousyhteistyö ja poliittinen vuoropuhelu.

**Kalliiden seurausten välttämiseksi on ryhdyttävä toimenpiteisiin.** Jos ongelmiin ei nyt puututa eikä EU:n talouteen vaikuttavia ratkaisuja löydetä, unionia uhkaa taloudellinen syöksykierre. Ilman panostusta luonnonvarojen säilyttämiseen ja hallintaan jätetään ylimääräisiä kustannuksia tulevien sukupolvien maksettaviksi. Jos kansalaisten turvallisuudesta ja elämän laadusta ei huolehdita, uhat ja näköalattomuus lisääntyvät. Jos ulkopolitiikan vaikuttavuutta ei pystytä lisäämään, hukataan mahdollisuus levittää ja suojella eurooppalaisia arvoja ja edistää rauhaa ja kehitystä koko maailmassa.

***Poliittisten tavoitteiden toteuttaminen***

Tavoitteiden toteuttamiseksi on otettava käyttöön kaikki mahdolliset keinot: kansalliset toimet, yhteisön lainsäädäntö, EU:n koordinointi ja julkinen rahoitus EU:n talousarviosta. Unionin päättäjien tehtävänä on valita kulloinkin sopivat välineet. Komission ehdotuksella ei pyritä tarkoituksellisesti siirtämään varoja EU:n tasolle. Investoinneille saadaan paras mahdollinen tuotto, kun toimitaan tavoitteiden kannalta oikealla tasolla. On valittava kansalliset toimet, jos niillä päästään parhaisiin tuloksiin, ja EU:n tason toimet, jos ne puolestaan ovat tehokkaimmat. Jos EU:n talousarviosta käytetty euro tuottaa enemmän kuin kansallisella tasolla käytetty euro, päästään veronmaksajan kannalta parhaaseen kustannustehokkuuteen. Yhdistämällä kansallisia voimavaroja EU:n tasolla voidaan saavuttaa huomattavia säästöjä kansallisissa talousarvioissa.

EU:lla on monia politiikan välineitä, jotka edellyttävät vain vähän rahoitusta tai eivät edellytä sitä lainkaan. Joillakin aloilla unionin tehtävänä on taata toiminnalle oikeudenmukainen ja toimiva säännöstö, kuten kilpailupolitiikassa, sisämarkkinoilla ja ympäristöpolitiikassa. Tämä on olennaista unionin poliittisten päämäärien kannalta, mutta ei edellytä juurikaan taloudellista panostusta.

Monien EU:n politiikkojen vaikutukset kuitenkin riippuvat täysin rahoituksesta. On epärealistista odottaa unionilta enemmän toimintaa vähemmällä rahalla. EU:n tason toimien ulottaminen uusille politiikan aloille edellyttää lisärahoitusta.

Komissio on selvittänyt, millä politiikan aloilla rahoitus on välttämätön osa välineistöä. Ehdotuksissa on varmistettu, että kustannusten suuruusluokka ja luonne ovat oikeat ja että varoille saadaan toimia oikein hallinnoimalla paras mahdollinen tuotto. Jos nämä ehdot täyttyvät, politiikkaa varten on myönnettävä sen tavoitteiden kannalta välttämätön rahoitus.

**EU:n talousarvio on rajallinen, mutta odotukset sen vaikutusten suhteen ovat suuret.** Siinä missä kansalliset talousarviot ovat suuruudeltaan noin 45 prosenttia kansantulosta, EU:n talousarvio on vain hieman yli prosentin EU:n kansantulosta. Kansalliset budjettivarat ovat

kasvaneet, ja EU:n talousarvioon verrattuna niiden kasvu on seitsemän viime vuoden aikana ollut yli kaksinkertainen. Komissio ehdottaakin varojen kohtuullista lisäämistä, jotta unioni voisi vastata edellä kuvattuihin haasteisiin ja täyttää sitoumuksensa. Komissio arvioi säännöllisesti, ja joka tapauksessa viimeistään vuonna 2010, vuoden 2013 jälkeen tarvittavia maksumäärärahoja, jotta maksut kehittyvät asianmukaisesti suhteessa maksusitoumusmäärärahoihin. Tämän arvioinnin yhteydessä otetaan huomioon todellisuudessa käytetyt maksusitoumus- ja maksumäärärahat sekä EU:n bruttokansantuloa ja määrärahojen käyttöä koskevat ennusteet.

## 2. KOMISSION EHDOTUSTEN TUOTTAMA LISÄARVO

Komissio esittää menojen huomattavaa lisäämistä tietyillä politiikan aloilla kaudella 2007–2013. Tällainen esitys tänä tiukan budjettikurin aikana johtuu siitä, että nämä lisäykset ovat EU:n tavoitteiden ja sitoumusten kannalta olennaisia. Jos sitoumusten noudattamiseksi ei anneta tarvittavia resursseja, unioni ei täytä kansalaisten siihen asettamia odotuksia.

EU:n koko toimintapotentiaali sekä unionin sisällä että sen ulkopuolella on otettava käyttöön. Tämä edellyttää puuttumista tekijöihin, jotka heikentävät unionin toimintakykyä:

- **Yhteyksien puute:** Yhtenäismarkkinoiden perustehtäviä ovat rajojen yli tapahtuva kaupankäynti, yleiseurooppalaiset yritykset ja matkustusvapaus koko unionin alueella. Kuitenkin monilla aloilla (joista mainittakoon koulutus ja tutkimus, liikenne, energia sekä tietotekniikan infrastruktuuri ja palvelujärjestelmät, rahoituspalvelut, tulli, väestönsuojelu ja lainvalvonta) kansalliset järjestelmät ovat edelleen suurelta osin hajanaisia ja niiden välillä on aukkoja, jolloin liikkuvuus vaikeutuu. Tästä syystä vapaasta liikkuvuudesta saadaan huomattavasti vähemmän hyötyä kuin olisi mahdollista. Tämä heikentää toimien vaikuttavuutta.

- **Kykenemättömyys tarkastella asioita EU:n näkökulmasta:** Liian usein kansalliset hallitukset eivät pysty käsittelemään kunnolla monia eri aloja koskevia ja oman maan ulkopuolelle ulottuvia kysymyksiä, koska niistä saatava poliittinen hyöty ja taloudellinen tuotto jakautuvat yli rajojen ja usein koko unioniin, vaikka kustannuksista vastaakin kyseisen toimen rahoittava jäsenvaltio, ja koska rajat ylittävistä toimista aiheutuu huomattavia koordinointiongelmia ja lisäkustannuksia. Tämä on yleistä esimerkiksi tutkimushankkeiden ja kansainvälisten koulutusohjelmien, intermodaalisten liikenneyhteyksien, ulkorajojen valvonnan, ympäristökysymysten ja terveysalan kriisiohjelmien ja -järjestelmien yhteydessä. Sen vuoksi välttämättömiä palveluja on tarjolla liian vähän, resursseja tuhlataan ja koordinoinnin puuttuessa tehdään turhaa työtä, mikä heikentää toimien tehokkuutta.

- **Tavoitteiden ja toiminnan välisen synergian puute:** Tavoitteista sovitaan EU:n tasolla, ja unioni ja sen jäsenvaltiot sitoutuvat toimimaan niiden saavuttamiseksi. Eri tasojen toimet eivät kuitenkaan systemaattisesti täydennä toisiaan. Näin unionin tasolla ei päästä parhaisiin mahdollisiin tuloksiin.

Komissio esittääkin, että seuraavissa rahoitusnäkymissä menot kohdennetaan niin, että nämä puutteet poistuvat:

- Varmistetaan riittävin investoinnein, että unionin sisäiset yhteydet toimivat, niissä olevat aukot täytetään ja liikkuvuus tulee mahdolliseksi.

- Vähennetään kansallisiin talousarvioihin kohdistuvia paineita yhdistämällä voimavaroja ja asiantuntemusta tehokkaammin EU:n tasolla.

- Käytetään EU:n varoja pikemminkin täydentämään, edistämään ja tehostamaan tavoitteisiin tähtäävää toimintaa. Tämä edellyttää EU:n eri tasoilla toteutettavien toimien välistä todellista synergiaa.

Tätä taustaa vasten komissio on arvioinut eri menoehdotusten tuottaman lisäarvon kaikilla politiikan aloilla, joita kauden 2007–2013 poliittinen hanke koskee. Arvioinnissa edellä kuvattuja ongelmia tarkasteltiin seuraavien mittapuiden avulla:

- Vaikuttavuus: tapaukset, joissa vain EU:n toimin voidaan päästä tuloksiin pyrittäessä poistamaan aukkoja ja hajanaisuutta sekä hyödyntämään mahdollisuuksia täysimääräisesti unionissa, josta rajat on poistettu.

- Tehokkuus: tapaukset, joissa EU:n toimin päästään parempaan kustannustehokkuuteen, koska tällöin voidaan puuttua ulkoisvaikutuksiin, yhdistää voimavaroja ja asiantuntemusta sekä koordinoida toimia paremmin.

- Synergia: tapaukset, joissa EU:n toimia tarvitaan täydentämään, edistämään ja sysäämään liikkeelle eroavuuksien vähentämiseen, laatu- ja vaatimustason nostamiseen ja synergian luomiseen tähtäävää toimintaa.

### 2.1 Vaikuttavuus: tuloksiin päästään vain EU:n tasolla toteutettavin toimin

EU:n yhteiset tavoitteet voidaan saavuttaa vain kansallisen tason ja unionin tason välisellä yhteistyöllä. Kansallisella tasolla julkisia menoja voidaan kohdentaa niin, että niillä saadaan aikaan kansalaisille huomattavia hyötyjä: edistetään kansantalouksien elinvoimaisuutta ja jatkuvuutta julkisten palveluiden, koulutuksen ja infrastruktuurin avulla, lisätään sisäistä ja ulkoista turvallisuutta ja tuetaan yhteiskunnassa tehtyjä valintoja kaikilla politiikan aloilla. Kansallisilla toimilla voidaan kuitenkin vaikuttaa vain tietyissä rajoissa, ja muilla alueilla tarvitaan EU:n toimia. Unionin tavoitteiden kannalta perustamissopimuksessa annettiin alusta alkaen keskeinen rooli yhteisille politiikoille kuten kilpailu-, kauppa-, liikenne-, maatalous- ja kalastuspolitiikalle sekä myöhemmin talous- ja rahaliitolle. Aidot sisämarkkinat ja tulliliitto eivät voi toimia ilman täsmällisiä sääntöjä, joilla luodaan tasavertaiset olosuhteet. Ellei jäsenvaltioiden erilaisia politiikkoja olisi yhdenmukaistettu, rajatarkastukset EU:n sisärajoilla olisi pitänyt säilyttää, EU ei olisi voinut toimia yhtenä rintamana kansainvälisessä kaupassa ja kestävä kehitys olisi hidastunut jyrkästi kilpailun haittavaikutusten vuoksi.

- Euroopan unioni tarjoaa ainutlaatuisen mahdollisuuden kasvattaa yhteistä taito-tietopääomaa. Vahvuuksien ja perinteiden erilaisuuden ansiosta EU:ssa voidaan **koulutusalan** kokemuksia yhdistämällä saavuttaa todellista hyötyä. Tämän potentiaalin hyödyntäminen parhaalla mahdollisella tavalla edellyttää kuitenkin liikkuvuutta, joka voidaan toteuttaa tehokkaasti ainoastaan EU:n tasolla. Se ei onnistu ilman koko unionin laajuista verkostoa, jonka avulla voidaan vastata opiskelijavaihdon suureen kysyntään.

*Osaamispääoma on yksi tärkeimpiä kasvutekijöitä. Yksi lisäkoulutusvuosi voi lisätä tyypillisen Euroopan maan kokonaistuottavuutta 6,2 prosenttia. Kuitenkin koulutusinvestointien osuus julkisista menoista laski useimmissa jäsenvaltioissa vuosina 1995–2000. Julkisista menoista on kaikin keinoin pyrittävä saamaan mahdollisimman paljon hyötyä. Liikkuvuutta edistävin toimin opiskelijavaihtoa voidaan lisätä niin, että siitä saadaan*

*todellista taloudellista etua ja työvoiman taitopohja laajenee. Toimien riittävä suuruusluokka saavutetaan, kun noin 10 prosenttia korkeakouluopiskelijoista osallistuu opiskelijavaihtoon.*

- Monitahoisia rajat ylittäviä toimia voidaan toteuttaa kunnolla vain EU:n tasolla, koska (jäsenvaltioiden) kustannukset ja (laajalle ulottuvat) hyödyt jakautuvat epätasaisesti ja koska rajat ylittäviin infrastruktuurihankkeisiin liittyy omia erityisongelmia. Tämä korostui Euroopan parlamentin ja neuvoston tuoreessa päätöksessä nimetä 30 ensisijaista liikennehanketta Euroopan laajuisia verkkoja koskevaan ohjelmaan. Toimivien **liikenneverkkojen** kehittäminen on talouden menestymisen kannalta keskeistä. Muilla aloilla saavutettavat kilpailuedut voivat valua hukkaan, jos infrastruktuurin rasitteena on ruuhkien kaltaisia ongelmia. Euroopan taloudellisen yhdentymisen myötä infrastruktuurin heikkouksista maksetaan entistä korkeampi hinta ja rajojen yli toteutettavien hankkeiden puutteellisuus korostuu. Vain EU:n rahallisen panostuksen avulla voidaan vaikuttaa jäsenvaltioiden luontaiseen taipumukseen kohdentaa kansallinen rahoitus hankkeisiin, jotka toteutetaan kokonaisuudessaan oman maan sisällä. Samalla tarjoutuu tilaisuus auttaa muita heikommin kehittyneitä Euroopan talouksia rakentamaan sellaista infrastruktuuria, josta on kaikille hyötyä.

*Göteborgissa vuonna 2001 kokoontuneessa Eurooppa-neuvostossa korostettiin erityisesti sitä, että olisi siirryttävä maantieliikenteestä ympäristön kannalta kestävämpiin liikennemuotoihin. Liikennemuotojen yhteensopivuutta edistävin toimin voitaisiin helpottaa ruuhkia rajaliikenteen pullonkauloissa eri puolilla unionia. Nykyiseen Marco Polo -ohjelmaan perustuvin toimin kaukoliikenteen rekkakuljetuksia maanteillä voidaan vähentää arviolta noin 36 miljoonalla, jolloin jokaista sijoitettua euroa kohden kertyisi säästöä kuusi euroa, koska saastuminen ja onnettomuudet vähenevät.*

- Euroopan yhdentymisen ydin on se, että yhden jäsenvaltion ulkoisista toimista saavuttamat edut hyödyttävät myös muita, mikä antaa selvän oikeutuksen toimintaan EU:n tasolla. EU:lla on myös käytettävissään monipuolisempi keinovalikoima suhteissaan kolmansiin maihin.

*Hyvä esimerkki tästä on unionin laajentuminen: ehdokasmaiden auttaminen kansallisen lainsäädännön saattamisessa EU:n normien mukaiseksi edellyttää huomattavia ponnisteluja EU:n tasolla, vaikka prosessissa hyödynnetään myös jäsenvaltioiden kokemuksia (esimerkiksi kumppanuustoiminnan avulla). Muita esimerkkejä ovat turvallisuus- ja maahanmuuttopolitiikka, normien ja standardien asettaminen sekä EU:n sisäisten (esimerkiksi biodiversiteettiä, ilmastonmuutosta, yritysten johtamis- ja valvontajärjestelmiä koskevien) politiikkojen heijastaminen unionin ulkopuolelle.*

*Länsi-Balkanin kriisin ratkaisemisessa ja alueen vakauttamisessa ei yksittäisten jäsenvaltioiden toimin olisi todennäköisesti päästy tuloksiin yhtä tehokkaasti kuin EU:n toimien avulla. EU on käynyt poliittista vuoropuhelua, perustanut alueen maille edullisen erityiskauppajärjestelmän, käynnistänyt laajoja rahoitusohjelmia, tehnyt yhteistyötä oikeusasioiden alalla ja tukenut toimenpiteitä demokratian vakauttamiseksi.*

*Esimerkkinä alueesta, jolla kaikkia mahdollisuuksia ei ole käytetty, mainittakoon kansainväliset rahoituslaitokset. Vaikka EU:n jäsenvaltioilla on määrällinen enemmistö Kansainvälisen valuuttarahaston ja Maailmanpankin johtokunnissa, ne käyttävät selvästi vähemmän valtaa kuin Yhdysvallat. Näkyvyyden ja vaikutusvallan lisäämiseksi on tärkeää toimia yhtenä yhtenäisenä rintamana.*

## 2.2 Tehokkuus: EU:n tason toimin päästään parempaan kustannustehokkuuteen

Euroopan unionin toimia voidaan puolustaa myös paremmalla kustannustehokkuudella. Eurolla, joka käytetään unionin tasolla, voidaan saada aikaan enemmän kuin eurolla, joka käytetään kansallisella tasolla. Yhteisiin tavoitteisiin pyrkiminen kansallisin toimin ilman koordinointia on rahan haaskausta. Monissa tapauksissa voimavaroja ja asiantuntemusta yhdistämällä säästetään tehokkaasti ja saadaan myös aikaan kriittinen massa, jota tiettyjen keskeisten tavoitteiden saavuttaminen edellyttää. Seuraavassa muutamia esimerkkejä:

- Vahvan **tutkimuskapasiteetin** ja elinvoimaisen talouden välinen yhteys on selvä: vuonna 2002 Eurooppa-neuvosto asetti tavoitteeksi käyttää tutkimukseen kolme prosenttia unionin bruttokansantuotteesta vuoteen 2010 mennessä niin, että yksi prosentti tulee julkisista lähteistä. Tutkimustyö on kustannustehokkaampaa EU:n mittakaavassa kuin kansallisen rahoituksen turvin, ja sillä voi olla voimakas vipuvaikutus yksityiseen rahoitukseen. Tämä puolestaan edistää suurten teknologia-aloitteiden syntymistä ja EU:n huippuosaamisryhmittymien kehittymistä aloilla, joilla kilpailu on kova, kuten informaatio- ja viestintätekniikassa, biotekniikassa ja ilmailuteollisuudessa. Kun tehdään monitahoista tutkimustyötä ja rahoitustarve on suuri, yksittäiset jäsenvaltiot eivät pysty yksin saamaan kokoon tarvittavia vähimmäisresursseja (kriittistä massaa). EU:n tasolla saavutettavat mittakaavaedut kasvavat, ja yli rajojen tapahtuvan asiantuntijayhteistyön edut käyvät ilmeisemmiksi.

*EU:n tutkimuspolitiikalla voidaan tukea unionin etua palvelevan koko unionin kattavan tutkimusinfrastruktuurin ylläpitoa, jolloin on mahdollista toteuttaa yhteisiä hankkeita, joita ovat olleet esimerkiksi suurten laserlaitteiden ja neutronilähdelaitteiden sekä EU:n kattavien genomitutkimuksen biotietopankkien kehittäminen. Esimerkkinä mainittakoon myös TSE-tauteihin liittyvää tutkimusta varten perustettu yhteistyöverkko, johon kuuluu 52 laboratoriota 20 jäsenvaltiosta. Tulokset ovat julkisen ja yksityisen sektorin toimijoiden käytettävissä koko EU:ssa.*

- Kalliiden voimavarojen yhdistäminen tuottaa todellista taloudellista hyötyä. Ajatellaanpa esimerkiksi sitä, että jokaisella jäsenvaltiolla on valmiustilassa hätätilanteita varten omat pelastuspalvelu- ja terveysalan kriisiyksiköt, jotka ovat toimintavalmiita hyvin lyhyellä varoitusajalla. Tällaisten yksikköjen ylläpitoon liittyvät uponneet kustannukset ovat usein hyvin suuret, koska ne tarvitsevat erityiskalustoa ja perusteellista koulutusta. EU:n koordinoinnin avulla voidaan suhteellisen pienin investoinnein hyödyntää olemassa olevia valmiuksia ennaltaehkäisy- ja hätäaputoimiin yli rajojen riittävän nopeasti, ja tehokkuutta lisäämällä saadaan aikaan säästöjä kansallisella tasolla. Näin luonnonkatastrofi- tai muissa kriisitilanteissa toimien vaikuttavuus kasvaa ja jäsenvaltioiden kustannukset vähenevät, ja uhreille voidaan antaa viipymättä apua kriisin seurauksista selviämiseksi. Lyhytaikaisen hätäavun ja hätätoimenpiteiden talousarviovaikutukset ovat yleensä hyvin suuret. **Solidaarisuusrahaston** avulla EU voi auttaa jäsenvaltioita ylläpitämään kriisivalmiuksiaan.

- Joissakin tapauksissa toimet ovat niin laaja-alaisia ja monitahoisia, että vain EU:n tason yhteistoimin saadaan aikaan tarvittava kriittinen massa. Tämä ajatusmalli johti Galileo-hankkeen käynnistämiseen: **satelliittinavigointijärjestelmien** kehittäminen edellyttää niin suuria investointeja, että yhteistoiminta katsottiin välttämättömäksi. Tätä toimintaa on nyt jatkettava siirtymällä hankkeen seuraaviin vaiheisiin: Galileo-järjestelmän hyödyntämiseen ja käyttöönottoon.

- Nykyään tunnustetaan yleisesti, että kansalliset hallitukset eivät enää pysty yksin vastaamaan **maahanmuutto- ja turvapaikka-asioihin** liittyviin haasteisiin riittävän tehokkaasti. Rajatarkastusten poistaminen unionin sisärajoilta edellyttää yhteisiä toimia tehokkaiden rajavalvonta- ja tarkastustoimenpiteiden varmistamiseksi EU:n ulkorajoilla. Jos yhteistyötä kehitetään esimerkiksi olemassa olevia koulutus- ja välineresursseja yhdistämällä, voidaan julkisia varoja käyttää entistä tehokkaammin. Siirtyminen kohti yhtenäistettyä ulkorajojen valvontaa EU:n tasolla on ainoa tapa jakaa kustannuksia oikeudenmukaisesti jäsenvaltioiden kesken, joista osalla ovat taakkana pitkät ulkorajat tai maahanmuuttajien tulva. Kustannusten jakaminen edes osittain lisää jäsenvaltioiden välistä solidaarisuutta ja parantaa yleistä kustannustehokkuutta lisäämällä politiikan uskottavuutta ja tasapuolisuutta. Tämä on Sevillan Eurooppa-neuvostossa sovitun kestävän maahanmuuttopolitiikan ydin.

*EU:n haasteena on noin 6 000 kilometriä pitkän maarajan ja 85 000 kilometriä pitkän merirajan valvonta. Haaste jakautuu epätasaisesti: uusista jäsenvaltioista seitsemän vastuulla on 40 prosenttia EU:n ulkoisesta maarajasta. EU:sta hakee turvapaikkaa vuosittain noin 400 000 ihmistä, joista 7 prosenttia on jo hakenut turvapaikkaa jostakin toisesta jäsenvaltiosta. EU-maissa asuu jo yli 14 miljoonaa unionin ulkopuolisten maiden kansalaista, joista yhteensä 64 prosenttia on Saksassa, Ranskassa tai Yhdistyneessä kuningaskunnassa. Nämä haasteet ovat sitä suuruusluokkaa, että niihin on vastattava unionin yhteisin ponnistuksin.*

- **Ulkosuhteissa** EU:n vaikutusvalta on huomattava, mikä antaa sen interventioille painoarvoa ja näkyvyyttä sekä takaa kriittisen massan rahoituksen osalta. Myös mittakaavaedut ovat suuret.

*Yksi YK:n vuosituhattavoitteista on puolittaa niiden ihmisten lukumäärä, joilta puuttuu turvallinen juomavesi. Näitä ihmisiä on nyt miljardi. Vaikka joidenkin jäsenvaltioiden asiantuntemus on verrattavissa komission asiantuntemukseen, EU:n etuna on sen mahdollisuus koota riittävästi varoja maailmanlaajuisten vaikutusten aikaansaamiseksi (kestävän kehityksen huippukokouksen tavoitteiden mukaisesti EU tukee Water for life -aloitetta 1 miljardilla eurolla).*

*Jäsenvaltioiden ja komission ulkomaanedustuksen tarkasteleminen rinta rinnan tuo esiin toisen konkreettisen esimerkin mahdollisista mittakaavaeduista. Jäsenvaltioiden palveluksessa muissa maissa on noin 45 000 työntekijää 1 500 ulkomaanedustustossa, ja komission palveluksessa on noin 5 000 työntekijää 130 lähetystössä. Vertailun vuoksi mainittakoon, että Yhdysvaltojen palveluksessa on noin 15 000 työntekijää noin 300 lähetystössä.*

### 2.3 Synergia: EU:n toimin täydennetään, edistetään ja sysätään liikkeelle toimintaa

Euroopan unioni perustuu solidaarisuuteen ja keskinäiseen kokemusten vaihtoon. Sovittujen ydintavoitteiden saavuttaminen edellyttää EU-, jäsenvaltio- ja aluetason toimien ja rahoituspäätösten synergiaa. Lissabonin strategia ja EU:n ulkoiset toimet ovat hyviä esimerkkejä tästä ongelmasta. Täydentämällä ja edistämällä kansallisia talouskehitys-pyrkimyksiä EU voi tehostaa kansallisia toimia ja osoittaa solidaarisuutta koko unionissa. EU:n laajennuttua tämä on entistä tärkeämpää, koska unionin sisäiset eroavuudet ovat kasvaneet, vaikka toisaalta entistä suurempi moninaisuus on myös etu. Eroavuuksien vähentämiseksi EU:n on myös käynnistettävä toimia, joiden tavoitteena on laatu- ja

vaatimustason nostaminen ja hyvien käytänteiden arviointi. Seuraavassa muutamia esimerkkejä:

- **Koheesiopolitiikan** perustana on vakaumus, että EU on solidaarinen yhteisö, jonka yhteisen edun mukaista on edistää kaikkien jäsentensä hyvinvointia, ja että koheesiotoimet lisäävät kilpailukykyä ja antavat hyvän tuoton julkisille investoinneille edistämällä kestävää kehitystä EU:n tasolla. EU:n on osoitettava entistä suoremmin ja selvemmin solidaarisuutensa kansalaisia kohtaan 25 jäsenmaasta muodostuvassa, edelleen laajentuvassa unionissa. Päävastuu kehitysstrategioiden ja -toimien toteuttamisesta on kuitenkin syytä olla alueellisilla ja kansallisilla viranomaisilla. EU:n tehtävänä on täydentää ja edistää kansallisia toimia sijoitettujen varojen vaikutusten maksimoimiseksi erityisesti aloilla, jotka vaikuttavat eniten kestävään kehitykseen.

*Koheesiopolitiikan tulokset osoittavat, että koheesiotukea saaneilla alueilla kasvuvauhti on ollut jatkuvasti EU:n keskiarvoa suurempi. Jokaisella koheesiopolitiikkaan sijoitetulla eurolla on huomattava vipuvaikutus: tavoite 2 -alueilla jokainen euro on tuottanut kolme euroa. Koheesiotuki on suunnattu vain investointeihin, ja sillä on saatu aikaan selviä parannuksia fyysiseen infrastruktuuriin ja tietopääomaan. Koheesiopolitiikka on myös edistänyt kumppanuutta ja parantanut hallintoa: koska kyseessä on komission ja jäsenvaltioiden yhteinen toiminta, sitä toteutetaan rinnakkain kansallisen politiikan ja aluepolitiikan kanssa.*

- Toinen esimerkki synergiavaikutuksista on **maaseudun kehittämispolitiikka**. Maaseudun kehittäminen on nykyisin yhteisen maatalouspolitiikan toinen pilari, joka laajentaa tämän politiikan näkökulmaa nykyhetken ja laajentuneen unionin tarpeiden mukaisesti. Näin se on linjassa unionin muiden politiikkojen kanssa, joilla tasoitetaan tietä sosiaalisille ja taloudellisille muutoksille. Koska EU:n väestöstä kuitenkin yli puolet asuu maaseutualueilla, joiden osuus unionin pinta-alasta on noin 90 prosenttia, maaseudun kehittämisellä on tärkeä osuus myös muissa politiikoissa kuten ympäristö- ja koheesiopolitiikassa. Maaseudun kehittämispolitiikalla edistetään koko unionin alueella viljelijöiden ja maaseutuyhdyskuntien sopeutumista maaseututalouden uusiin tarpeisiin ja tuetaan samalla tiukkojen ympäristönormien noudattamista. Erityisen huomion kohteena ovat unionin vähiten kehittyneet alueet.

- Terrorismin uhka on jo perusluonteeltaan kansainvälinen ongelma. Turvallisuuden varmistaminen rikollisuutta ja terrorismia torjumalla on jatkossakin yksi unionin keskeisistä haasteista, johon jäsenvaltiot eivät pysty yksin vastaamaan. Madridin pommi-iskun kaltaiset tapaukset, joita on mahdoton ennakoida, ovat herättäneet huolta ja lisänneet paineita toimiin EU:n tasolla. Toisaalta sisäisten rajatarkastusten poistaminen ei saisi olla uhka EU:n kansalaisten henkilökohtaiselle turvallisuudelle. Kuten Brysselissä vuonna 2004 pidetyssä Eurooppa-neuvoston kokouksessa korostettiin, terrorismin uhka voidaan voittaa vain solidaarisuuden ja yhteistoiminnan avulla. Koska jäsenvaltioiden turvallisuus riippuu siitä, että jokainen pitää yllä korkeaa turvallisuustasoa, koko unionin kattava koordinointi on välttämätöntä.

- Unionin työ on suurelta osin asiantuntemuksen levittämistä ja toimintojen edistämistä vaikutusten tehostamiseksi. Monilla aloilla, kuten ympäristöön, sosiaalipolitiikkaan, tulliin ja verotukseen sekä kalastukseen liittyvissä kysymyksissä, voidaan suhteellisen pienin investoinnein luoda edellytykset tietojen ja asiantuntemuksen vaihdolle ja saada siitä todella merkittäviä etuja.

*Eurooppalaisessa ilmastonmuutosohjelmassa määritellään kustannustehokkaimmat toimenpiteet, joilla voidaan saavuttaa Kioton pöytäkirjassa asetetut tavoitteet mahdollisimman alhaisin kustannuksin. Ilmastonmuutoksen hinta on huikea: vakuutusyhtiöiden ennusteen mukaan pelkästään luonnonkatastrofeista aiheutuu tulevalla vuosikymmenellä 150 miljardin dollarin vuotuiset kustannukset. Mutta jos EU:n ohjelmien avulla löydetään oikeat toimenpiteet, Kioton pöytäkirjan tavoitteet voidaan saavuttaa 2,9–3,7 miljardin euron vuosikustannuksilla, jotka ovat murto-osa potentiaalisista kustannuksista.*

- Jäsenvaltiot voivat hyödyntää **ulkosuhteissaan** eri puolilla maailmaa historiallisiin tai maantieteellisiin tekijöihin perustuvia vahvuuksiaan voimavaroihin, diplomatiaan tai puolustukseen liittyviin tarkoituksiin. EU:n tason toiminnalla voidaan kuitenkin lisätä ulkoisten toimien johdonmukaisuutta, jolloin tulos on enemmän kuin osiensa summa, rahoittaa toimenpiteitä kehitysavun tulosten tehostamiseksi ja estää yksittäisten toimien päällekkäisyydet. EU:n toimista saatava lisäarvo perustuu myös käytettyihin menetelmiin (joita ovat muun muassa avun sidonnaisuuksien purkaminen, alakohtainen tuki ja julkiselle taloudelle annettava tuki, aidosti tuloksiin perustuva lähestymistapa kehitystyöhön sekä tuen määrän sitominen suoraan siihen, miten hyvin kohdemaa on päässyt kansallisiin tavoitteisiinsa köyhyyden vähentämisessä).

*Julkiselle taloudelle annettava EU:n tuki kannustaa kumppanimaita uudistuksiin. Se myös antaa komissiolle sananvaltaa talousarviojärjestelmiä koskevassa keskustelussa ja edistää kansallista vastuunottoa. Yleisesti ottaen sen avulla luodaan välttämättömät edellytykset muiden avunantajien kuten jäsenvaltioiden ohjelmien jatkumiselle.*

*EU:n humanitaarisessa avustustyössä on löydetty erittäin tehokas työnjako. Rasitteet on jaettu tehokkaasti, apua annetaan ilman poliittisia kytköksiä ja jäsenvaltioiden kahdenvälinen apu ja EU:n apu on tarkoin sovitettu yhteen, jolloin toiminnasta saadaan todellista hyötyä, joka on vertaansa vailla.*

EU:n toimet on räätälöitävä niin, että niistä saadaan mahdollisimman paljon lisäarvoa, mutta kaikkia mahdollisuuksia lisäarvon tuottamiseksi ei ole vielä käytetty hyväksi. Lisäämällä unionin toimien johdonmukaisuutta voidaan lisätä unionin vaikutusvaltaa. Välineitä parantamalla voidaan päästä parempiin tuloksiin.

* *

*

## 3. LISÄARVOPOTENTIAALIN HYÖDYNTÄMINEN PARANTAMALLA POLITIIKAN TÄYTÄNTÖÖNPANON HALLINNOINTIA

Komission 10. helmikuuta 2004 antamassa tiedonannossa hahmoteltiin periaatteet rahoitusvälineiden yksinkertaistamiselle ja järkiperäistämiselle. Tässä luvussa esitetään tämän työn tulokset rahoitusnäkymien otsakkeen mukaan jaoteltuina.

### 3.1 Otsake 1: Kestävä kasvu

Kestävä kasvu oli helmikuun 2004 tiedonannossa esitetyn poliittisen hankkeen keskeisiä käsitteitä. Kestävä kasvu edellyttää toimia kolmella ydinalueella: EU:sta on tehtävä

dynaaminen ja kasvuhakuinen osaamistalous, unionin sisäistä koheesiota on vahvistettava ja luonnonvarojen kestävä hallinta ja suojelu on varmistettava.

Toimet kahdella ensin mainitulla alueella kuuluvat otsakkeisiin 1A ja 1B.

**Kilpailukyky ja innovaatiotoiminta sisämarkkinoilla**

- Kilpailukyky on monitahoinen ja laaja-alainen käsite. Tehokkaan kilpailukykystrategian ydintekijöitä ovat tutkimus, innovaatiotoiminta ja liiketoiminnan kannalta suotuisa toimintaympäristö. Niitä on edistettävä luomalla toimiva sääntelykehys, joka sallii tehokkaan kilpailun. EU:lla on useita politiikkoja ja välineitä, jotka tukevat unionin kilpailukykyä, mutta näiden lisäksi toimia tietyillä kohdealueilla voidaan sysätä liikkeelle ja edistää erityisen **innovaatiotoiminnan ja kilpailukyvyn** puiteohjelman avulla. Tällä puiteohjelmalla on kolme pääteemaa:

  – Liiketoimintaympäristön parantaminen. Tavoitteina ovat sijoituspääoman saatavuus, toimintavarmat sähköiset verkot, toimivien unionin laajuisten liiketoimintapalveluiden tarjonta sekä tieto- ja tietoliikennetekniikkaan perustuvat uudenaikaiset palvelut.

  – Huolehtiminen siitä, että innovaatiot edistävät kilpailukykyä ja että innovaatiotoiminnan tuloksia sovelletaan käytännön liiketoiminnassa. Synergiaa syntyy tutkimuksen puiteohjelmaan kuuluvien teollisuusjohtoisten teknologiayhteisöjen kanssa, joissa kehitetään teollisuuden kilpailukykyyn tähtääviä tutkimusohjelmia kilpailukyvyn puiteohjelman tavoitteiden mukaisesti. Toimia kohdistetaan myös ympäristöteknologioihin, joiden suorituskykyä ja taloudellista elinkelpoisuutta voidaan havainnollistaa kokeiluhankkein tai testaamalla teknisiä sovelluksia ensi kertaa täydessä mittakaavassa. Uusiutuvien energianlähteiden alalla puolestaan voidaan toimia Euroopan älykkään energiahuollon viraston kautta strategisten hankkeiden toteuttamiseksi.

  – Yritysten kilpailukykyä, innovaatioita, yrittäjyyttä ja pk-yrityksiä koskevan EU:n politiikan tukeminen toimintapoliittisen asiantuntemuksen avulla ja EU:n toimia edistämällä. Kilpailukyvyn puiteohjelmaan kootaan kaikki teollisuus-politiikkaa, innovaatiotoimintaa ja yrittäjyyttä tukevat toimet vaikutusten maksimoimiseksi.

- Sisämarkkinoiden toiminta edellyttää **verotus- ja tullialan** tehokasta koordinointia. Nykyiset Fiscalis- ja Tulli 2000 -ohjelmat on tarkoitus yhdistää ja käynnistää yhteistyössä kansallisten tulli- ja veroviranomaisten sääntöjen soveltamisen varmistamiseen tähtääviä toimia. Koulutuksen ja yhteensopivien tietojärjestelmien avulla päästään siihen, että kansalliset tulli- ja veroviranomaiset voivat toimia yhtenäisesti.

**Tutkimuksen ja teknisen kehityksen tehostaminen**

- Komissio katsoo, että unionin **tutkimuspanostuksessa** on pakko ottaa aimo harppaus eteenpäin, mikä oikeuttaa lisäämään EU:n talousarviosta tutkimukseen osoitettavia määrärahoja huomattavasti. Mutta myös EU:n tutkimuspolitiikan painopisteitä ja toteutustapaa on muokattava. Tutkimuksen seitsemännelle puiteohjelmalle asetetaan seuraavat tavoitteet:

– huippuosaamisryhmittymien muodostaminen kansainvälisen yhteistyön kautta,

– eurooppalaisten teknologia-aloitteiden käynnistäminen teknologiayhteisöjen pohjalta,

– perustutkimuksen luovuuden edistäminen tutkimusryhmien välisen kilpailun avulla EU:n tasolla,

– EU:n vetovoiman lisäämien tutkijoiden kannalta,

– koko unionia palvelevan tutkimusinfrastruktuurin kehittäminen,

– kansallisten ohjelmien koordinoinnin tehostaminen.

Kaikissa näissä tapauksissa toimet on tarkoitus kohdistaa aiheisiin, jotka ovat unionin edun kannalta keskeisiä ja liittyvät läheisesti EU:n toimialaan. Erityiskohteita ovat nyt avaruus ja turvallisuus. Vaikka päävastuu politiikan toteuttamisesta säilyy komissiolla, toimivaltaa hajautetaan ja vastuuta annetaan entistä enemmän julkisille ja yksityisille tahoille. Tarkoitus on hyödyntää Euroopan tutkimusneuvoston tieteellistä asiantuntemusta. Toimintamallit ovat:

- kumppanuus jäsenvaltioiden kanssa kansallisten tutkimuspolitiikkojen koordinoimiseksi yhteisten tavoitteiden pohjalta,

- yksittäisille tutkimusryhmille tarkoitettujen tukitoimien ulkoistaminen perustamalla sääntely- tai toimeenpanovirasto,

- tutkimusyhteistyö, jota komissio hallinnoi kiinnittäen erityistä huomiota valvontaan ja tarkastuksiin. Muut toimien täytäntöönpanoon liittyvät tehtävät voidaan siirtää toimeenpanoviraston vastuulle.

  Nämä ehdotukset sisältyvät komission kesäkuussa 2004 antamaan tiedonantoon[2], jonka pohjalta muut toimielimet ja tutkimusyhteisö voivat esittää kannanottonsa asiaan.

**Kestävien liikenne- ja energiaverkkojen ja EU:n verkkojen kehittäminen**

- Neuvoston ja Euroopan parlamentin nimeämien ensisijaisten **Euroopan laajuisten liikenne- ja energiaverkkojen** valmistumista tuetaan erillisestä välineestä. Liikenneverkkoja varten on tarkoitus myöntää monivuotista rahoitusta asetuksella, joka ohjaa näiden verkkojen rahoitusta kaudella 2007–2013. Tällä asetuksella yksinkertaistetaan EU-tasolla tapahtuvaa päätöksentekoa, annetaan tuen ehdollisuutta ja valikoivuutta koskevat selkeät säännöt ja selkeytetään hankkeiden hallinnointia, jolloin kaikki toteutusketjun vaiheet tehostuvat. Komissio aikoo myös selvittää, olisiko hankkeiden täytäntöönpanon tukeminen tehokkainta toimeenpanoviraston kautta.

  Energiaverkkoja varten on tarkoitus käynnistää monivuotinen ohjelma, jolla tuetaan siirtoyhteyksiin tehtäviä investointeja. Tavoitteena on lisätä EU:n energia-alan tehokkuutta ja turvata sen energiatoimitukset. Tutkimusten ja selvitysten lisäksi vastedes tuetaan myös kehitystyötä ja joissakin tapauksissa pienellä panoksella rakennustyötä.

[2] Tiede ja teknologia Euroopan tulevaisuuden avaintekijöinä – suuntaviivoja unionin tutkimusrahoituspolitiikalle (KOM(2004) 353).

- Nykyisen liikennemuotojen yhteensopivuutta edistävän **Marco Polo -ohjelman** pohjalle perustetaan erillinen väline, josta tuetaan pienimuotoisempien hankkeiden avulla yksityisen sektorin toimia rahtiliikenteen siirtämiseksi pois maanteiltä.

- Erillinen väline tarvitaan myös **Galileo-satelliittinavigointijärjestelmän** oikeusperustan mukauttamiseksi hankkeen seuraavaan työvaiheeseen.

- Liittymissopimusten yhteydessä on sovittu tai neuvotellaan oikeudellisista velvoitteista, jotka koskevat ydinvoimaloiden käytöstä poistamisesta aiheutuvia poikkeuksellisia taloudellisia rasitteita. Euroopan unioni on sitoutunut antamaan ydinvoimaloiden käytöstä poistamiseen asianmukaista lisärahoitustukea myös vuoden 2006 jälkeen.

  Tähän tarkoitukseen on varattava erillinen budjettikohta otsakkeeseen 1A. Budjettikohtaa varten saadaan riittävät määrärahat kahdesta lähteestä:

  – niistä otsakkeen 1A määrärahoista, joita ei ole korvamerkitty koulutusta, tutkimusta, sosiaalipolitiikkaa ja Euroopan laajuisia verkkoja varten,

  – kasvun mukauttamiseen tarkoitetusta rahastosta silloin kun se on taseen kannalta välttämätöntä.

Komission on määrä päättää ydinvoimaloiden käytöstä poistamiseen osoitettavista EU:n varoista syyskuussa 2004. Päätös perustuu objektiiviseen arvioon rahoitustarpeista ja menojen ajoittumisesta kunkin poistettavan laitoksen osalta. Lähtökohtana käytetään jo rahoitettuja kauden 2004–2006 menoja.

**Koulutuksen laadun parantaminen**

- Elinikäisen oppimisen ohjelmaan kootaan kaikilla **yleissivistävän ja ammatillisen koulutuksen asteilla** toteutettavat toimet peruskouluista aikuiskoulutukseen, ja se yksin korvaa nykyiset ohjelmat (Erasmus, Erasmus Mundus, Comenius, Sokrates, Leonardo da Vinci). Keskeisellä sijalla ovat liikkuvuusapurahat. Niitä tukevat kaksi monialaista tointa, jotka kohdistuvat politiikan kehittämiseen, kielten opiskeluun ja uuden teknologian käyttöön, sekä Euroopan yhdentymisopetukseen liittyvät Jean Monnet -toimet.

  Uudelleenjärjestelyn ansiosta toimissa voidaan soveltaa yhteisiä menettelyjä ja tarvitaan vähemmän säädöksiä ja budjettikohtia, mikä yksinkertaistaa toimintaa ja hyödyttää käyttäjiä.

  Varoista yli 80:aa prosenttia hallinnoidaan hajautetusti: kansalliset virastot valitsevat edunsaajat ja hoitavat varojen maksatuksen ohjelmiin osallistujille. Tässä yhteydessä esiin nousee kysymys kansallisten virastojen varainhoidon valvonnasta: kansallisilta virastoilta, jotka jakavat huomattavia rahasummia EU:n talousarviosta, on edellytettävä samojen valvontanormien noudattamista kuin komissiolta ja yhteisön virastoilta. Komission hallinnointitehtäviä varten perustetaan toimeenpanovirasto, jonka toimialaan kuuluvat kaikenlaiset koulutus- ja kulttuurialan toimet.

**Sosiaalipoliittinen toimintasuunnitelma yhteiskunnallisten muutosten ennakoimiseksi ja hallitsemiseksi**

- **Sosiaalipoliittinen toimintasuunnitelma** kattaa yhteisön yhteiskunnalliset tavoitteet, joita ovat täystyöllisyys, sosiaalinen suojelu ja sosiaalisen osallisuuden edistäminen, asianmukaiset työehdot, syrjimättömyys ja sukupuolten tasa-arvo. Näiden alojen toimet yhdistetään yhteen, työllisyyttä ja solidaarisuutta edistävään Progress-ohjelmaan. Sen tarkoituksena on noudattaa hakijoiden kannalta ”yhden luukun toimintamallia”, eli ohjelman kaikissa lohkoissa hakijoihin sovelletaan yhteisiä sääntöjä.

  Joillakin sosiaalialan osa-alueilla voidaan hyödyntää suoraan perustamissopimuksessa komissiolle annettuja itsenäisiä toimivaltuuksia, ja näihin kuuluu luonnollisesti työmarkkinaosapuolten vuoropuhelun tukeminen. Niillä sosiaalipoliittisen toimintasuunnitelman osa-alueilla, joita ei voida rahoittaa komission itsenäisten toimivaltuuksien perusteella, oikeusperustana toimivat nykyiset sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamista ja työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskevat asetukset (esimerkiksi jo pitkään toimineen jäsenvaltioiden työvoimaviranomaisten Eures-verkoston yhteydessä).

**Muuttuviin tarpeisiin vastaaminen**

Tehokkaan kilpailukykystrategian on vastattava Euroopan talouden pitkän aikavälin ongelmiin, mutta sen on kyettävä myös reagoimaan muutoksiin. Talousarviolta vaaditaan toisaalta kurinalaisuutta ja toisaalta vaikuttavuutta, ja nämä vaatimukset täyttyvät, jos varataan tietty rahasumma kohdennettavaksi vuosittain määrättäviin tarkoituksiin. Euroopan kasvualoitteesta saadut kokemukset ovat osoittaneet, että EU tarvitsee välineen, jonka avulla voidaan reagoida nopeasti talouden muutoksiin ja jolla voidaan näin edistää kasvua ja työpaikkojen syntymistä. Kilpailukyvyn kannalta aktiivisempaa lähestymistapaa edistetään perustamalla **kasvun mukauttamiseen tarkoitettu rahasto.** Kun Lissabonin strategian täytäntöönpanon edistymistä arvioidaan keväisin Eurooppa-neuvoston yhteydessä, voitaisiin tarvittaessa ohjata määrärahoja aloitteisiin, joilla voitaisiin vauhdittaa kehitystä tavoitetta hitaammin edistyneillä aloilla. Tällaisia hankkeita voisivat olla esimerkiksi Euroopan laajuisiin verkkoihin liittyvät hankkeet tai laajat ympäristö- tai tutkimusohjelmat. Vastaavasti voitaisiin myöntää rahoitusta erilaisiin yllättäviin tarpeisiin kuten kauppakiistatapauksiin tai kauppasopimusten odottamattomien seurausten kattamiseen taikka kiireellisiin poikkeusrahoitustarpeisiin kuten ydinvoimaloiden käytöstä poistamiseen liittyvien rahoitusvelvoitteiden pikaiseen täyttämiseen. Rahastoa varten ei tarvita erillistä välinettä, koska sen on tarkoitus hyödyntää entisiä ohjelmia ja täytäntöönpanomekanismeja.

**Kasvua ja työllisyyttä edistävä koheesio**

Koheesiopolitiikasta on jo runsaasti kokemusta, ja nyt olisi ratkaistava, miten nykyisen järjestelmän vaikuttavuutta voidaan lisätä. Kumppanuuden perusperiaate on tarkoitus säilyttää, mutta järjestelmän monimutkaisuutta aiotaan vähentää ja strategianmukaisuutta lisätä.

Uuden polven koheesio-ohjelmat toimivat seuraavilla periaatteilla:

- Laaditaan koko ohjelmakauden kattava strateginen toiminta-asiakirja, joka toimii sekä jäsenvaltioiden että alueiden tietolähteenä. Siinä asetetaan keskeiset tavoitteet, joiden avulla koheesiotuki voidaan keskittää entistä paremmin. Neuvostossa käydään vuosittain keskustelu, jossa koheesiotavoitteet sidotaan Lissabonin strategian vuositavoitteisiin. Ehdotetusta suoritusvarauksesta tähän tarkoitukseen myönnettävien varojen määrä riippuu siitä, missä määrin strategian tavoitteissa on pysytty. Osa näistä varoista voitaisiin varata alueiden kilpailukyvyn ja työllisyyden ylläpitämisen varmistamiseen tilanteissa, joissa on reagoitava yksittäisen talouskäänteen negatiivisiin vaikutuksiin.

- Jokainen alue tai jäsenvaltio laatii seuraavaksi strategisen viiteasiakirjan kaudelle 2007–2013. Komission hyväksyttyä asiakirjan sitä käytetään ohjelmasuunnittelun pohjana määritettäessä tukitoimenpiteiden painopistealueet. Hajautetulle päätöksenteolle jätetään mahdollisimman paljon joustovaraa. Varainhoito tapahtuu painopisteittäin, ei toimenpiteittäin, ja varainhoidon valvontaa ja arviointia on tarkoitus toteuttaa suhteutetusti ja hajautetusti.

- Käyttäjien eduksi koheesiopolitiikan täytäntöönpanosäännöstö on tarkoitus uudistaa perinpohjaisesti. Uudistuksen jälkeen tarvitaan enää kolme rahoitusvälinettä: koheesiorahasto, Euroopan aluekehitysrahasto (EAKR) ja Euroopan sosiaalirahasto. Koheesiorahaston ja EAKR:n ohjelmatyö toteutetaan yhteisesti, ja infrastruktuuri-hankkeissa sovelletaan samoja toimintasääntöjä.

- Lainsäädännöllisten esteiden poistamiseksi rajojen yli tapahtuvan yhteistyön tieltä perustetaan erillinen väline, josta tällaista toimintaa voidaan tarvittaessa tukea.

- Euroopan sosiaalirahastosta pyritään erityisesti tukemaan toimia, joilla edistetään maahanmuuttajien kotoutumista ja työllistymistä. Tavoitteena on lisätä siirtotyöläisten osallistumista työelämään Euroopan työllisyysstrategian mukaisesti ja auttaa EU:n ulkopuolelta tulevia maahanmuuttajia, jotka ovat kulttuuritaustaltaan, uskonnoltaan, kieleltään ja etniseltä taustaltaan erilaisia, vakiintumaan ja osallistumaan aktiivisesti eurooppalaisen yhteiskunnan kaikilla osa-alueilla. Tämä edellyttää Euroopan sosiaalirahaston tämän alan toimien sekä maahanmuuttopolitiikasta vastaavan politiikan alan strategian ja tavoitteiden tehokasta koordinointia. Unionin ulkopuolisten maiden kansalaisten kotouttamiseen tähtäävien Euroopan sosiaalirahastotoimien ohjelmatyö tehdään työllisyyden ja sosiaaliasioiden pääosastossa yhteisymmärryksessä oikeus- ja sisäasioiden pääosaston kanssa.

### 3.2 Otsake 2: Luonnonvarojen säilyttäminen ja hallinta

Koska otsakkeeseen 2 kuuluviin tavoitteisiin osoitetaan huomattavia määriä julkisia varoja, sitä tärkeämpää on, että välineet ja toteutusmenetelmät ovat tehokkaita.

- Talousarviopuitteet rahoitusnäkymien kattamalle kaudelle on jo lyöty lukkoon **yhteisen maatalouspolitiikan vuoden 2003 ja 2004 uudistusten** ja vuoteen 2013 asti vahvistettujen maatalousmenojen myötä. On syytä muistaa, että jo näissä uudistuksissa menettelyjä on huomattavasti yksinkertaistettu siirtymällä maatilojen tulotukeen, yhtenäistämällä suoran tuen sääntelykehys ja korvaamalla tuotantomääriin perustuvat tuet tilakokoon perustuvilla tukimaksuilla. Yhteisen markkinajärjestelyn muutokset on tehtävä näissä puitteissa. Yhteiselle maatalouspolitiikalle luodaan uudella asetuksella rahoitusmalli, jossa sen kumpaakin pilaria varten on yksi rahasto: Euroopan maatalouden tukirahasto ja Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahasto. Rahastojen on tarkoitus toimia paljolti saman mallin mukaan: esimerkiksi maksatus hoidetaan pelkästään valtuutettujen maksajavirastojen kautta ja varainhoidon valvontaan sovelletaan samoja sääntöjä.

- **Maaseudun kehittämispolitiikkaa** toteutetaan seuraavien kolmen päätavoitteen kautta:

    – maatalousalan kilpailukyvyn parantaminen tukemalla rakennemuutosta,

– ympäristön ja maaseudun tilan parantaminen tukemalla maankäytön suunnittelua,

– elämänlaadun parantaminen maaseutualueilla ja elinkeinoelämän monipuolistaminen maatiloihin ja muihin maaseudun toimijoihin kohdistuvilla toimenpiteillä.

Jäsenvaltioiden maaseudun kehittämisohjelmissa olisi otettava huomioon kaikki kolme tavoitetta, mutta tavoitteiden painotuksista olisi päätettävä hajautetusti. Jäsenvaltiot, joiden maatalousinfrastruktuuri on suhteellisen alikehittynyt, voivat halutessaan korostaa modernisointia ja rakennemuutosta, jotta yhteisen maatalouspolitiikan säännöstö voidaan panna täytäntöön tehokkaasti ja maatalousalan kilpailukyky paranee. Jäsenvaltioissa, jossa keskeinen ongelma on maaseutuyhteisöjen elinkelpoisuus, voidaan puolestaan painottaa elinkeinojen monipuolistamista.

Kaikissa tapauksissa kansallinen, alueellinen ja paikallinen taso hyötyvät järjestelmän huomattavasta yksinkertaistamisesta, joka tehdään seuraavin keinoin:

– toimenpiteet siirretään yhteen välineeseen ja yhteen ohjelmaan,

– erityistä huomiota kiinnitetään maaseudun kehittämistoimenpiteiden ja koheesiotoimenpiteiden väliseen johdonmukaisuuteen,

– yhdistetään keskitettyä valvontaa ja hajauttamista entistä paremmin: laaditaan EU:n strategia-asiakirja, jossa määritetään puitteet kansallisille maaseudun kehittämisstrategioille, kuullaan entistä enemmän toteuttajatasoa ohjelmien suunnittelussa ja toteuttamisessa, laaditaan yksityiskohtaisemmat säännöt ja ehdot ohjelmien toteuttamiselle ja tehostetaan seurantaa ja arviointia. Varainhoitoa koskeva jäsenvaltioiden ja komission välinen vastuunjako määritellään jatkossakin selvästi.

- **Kalastuspolitiikkaa** on tarkoitus toteuttaa kahden välineen avulla. Euroopan kalatalousrahastosta tuetaan kalatalousalan rakennemuutosta ja kalastuksesta riippuvaisten rannikkoalueiden kehittämistä. Rahaston toimet kohdistuvat seuraaville ydinalueille:

  – rannikkoalueiden kestävä kehittäminen (sekä elinkeinoelämän monipuolisuuden että ympäristön suhteen),

  – kalastuslaivaston mukauttaminen,

  – vesiviljelyn ja kalanjalostuksen ympäristöystävällisyyden ja kilpailukyvyn lisääminen,

  – muut yhteistä etua palvelevat toimet, kuten kalavarojen säilyttämiseen liittyvät kokeiluhankkeet.

Vaikka tämä rahasto on yhteydessä koheesiovälineisiin – ja näitä molempia on tarkoitus hallinnoida yhteisesti monivuotisen ohjelmasuunnittelun avulla – rahasto soveltuu silti otsakkeeseen 2, koska se liittyy läheisesti yhteisen kalastuspolitiikan täytäntöönpanoon.

Toinen väline kattaa alat, jotka liittyvät yhteisen kalastuspolitiikan uudistukseen tarvittavaan rahoitukseen:

– investoinnit valvontatoimenpiteisiin nykyaikaisen valvontatekniikan ulottamiseksi kaikille valvotuille vesialueille, ja yhteisön kalastuksenvalvontaviraston työn tukeminen,

– teknisten tietojen ja tieteellisten tutkimustulosten laadukkuuteen ja saatavuuden helpottamiseen tähtäävät toimenpiteet,

– kansainvälisten kalastussopimusten tekemiseen ja alueellisten kalastusalan järjestöjen toimintaan osallistumiseen liittyvät toimet.

- Politiikan johdonmukaisuus kärsii, jos välineitä käytetään täysin erillään. **Ympäristöalalla** valtaosa EU:n toimista toteutetaan ottamalla ympäristönäkökohdat huomioon muiden politiikkojen yhteydessä.

  Tulevalla kaudella on vastattava kahteen haasteeseen: ensiksikin on varmistettava, että keskeiset ympäristötavoitteet täydentävät ja tukevat kasvupyrkimyksiä. Ympäristön tilan nykykehityksen myötä on ilmennyt entistä suurempi tarve ennaltaehkäiseviin ja korjaaviin toimiin kaikilla politiikan aloilla.

  Otsakkeista 1A ja 1B, otsakkeesta 2 (maatalouden ympäristötoimenpiteet, kalastus, maaseudun kehittäminen) ja otsakkeesta 4 myönnettävä rahoitus on olennaisen tärkeää, jotta ympäristöpoliittiset päämäärät voidaan saavuttaa osana EU:n laajempaa kestävän kehityksen tavoitetta. Esimerkkinä mainittakoon, että nykyisellään 16,5 prosenttia EAKR:n ja 50 prosenttia koheesiorahaston tuesta suuntautuu ympäristöhankkeisiin. Lisäksi kaikissa koheesiotoimissa on noudatettava yhteisön ympäristölainsäädäntöä.

  Tulevalla rahoituskaudella ympäristötoimien rahoitus olisi säilytettävä nykytasolla ja tarpeen mukaan sitä olisi jopa lisättävä, koska ympäristö on kestävän kehityksen keskeinen pilari. Näin ollen EU:n ympäristöpolitiikan toteuttamista muiden politiikkojen osana jatketaan.

  Sitoutuminen ympäristörahoituksen lisäämiseen tuodaan esiin strategisissa suuntaviivoissa, ohjelma-asiakirjassa ja täytäntöönpano-ohjeissa, jotka komissio antaa lähikuukausina. Lisäksi komissio edellyttää jäsenvaltioiden osoittavan, miten ne ovat ottaneet huomioon ympäristöä koskevat, muun muassa Natura 2000 -verkkoon liittyvät rahoitustarpeet kansallisissa rakennerahasto-ohjelmissaan. Komissio keskustelee jäsenvaltioiden kanssa yhteisrahoitustarpeesta ohjelmien hyväksymismenettelyn yhteydessä.

- Vaikka valtaosa **ympäristötoimista** sisältyy muuhun toimintaan, tarvitaan kuitenkin tukiväline toimille, jotka ovat luonteeltaan puhtaasti ympäristöön liittyviä. **LIFE+**-ohjelmalla pyritään tukemaan EU:n ympäristöpolitiikan ja -lainsäädännön kehittämistä, täytäntöönpanoa, seurantaa ja arviointia. Ohjelman on tarkoitus tukea erityisesti seuraavankaltaisia toimia:

  – toimien johdonmukaisuuden lisääminen syventämällä ympäristöpolitiikkaa koskevaa tietopohjaa ja kehittämällä välineitä (tietojen keruun, selvitysten, skenaarioiden yms. avulla),

  – ympäristöpolitiikan toteuttaminen kentällä muun muassa valmiuksia kehittämällä, kannustamalla hyvien toimintatapojen vaihtoa ja verkostoitumista sekä edistämällä kansalaisjärjestöjen osallistumista,

– uusien lähestymistapojen ja toteutusvälineiden esittelyhankkeet,

– tiedostus- ja viestintätoimet, joilla pyritään lisäämään kansalaisten ympäristötietoisuutta.

Kun käytetään vain yhtä rahoitusvälinettä, voidaan kaikissa tapauksissa soveltaa samoja sääntöjä ja päätöksenteko- ja rahoitusmenettelyjä ja politiikan tavoitteet pysyvät johdonmukaisina. Näin hallinnollisia kustannuksia voidaan vähentää ja avoimuus ja näkyvyys lisääntyvät.

### 3.3 Otsake 3: Kansalaisuus

**EU:n lujittaminen vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvana alueena**

Komission lähestymistapa tämän tavoitteen saavuttamiseksi perustuu **kolmeen puiteohjelmaan**, joilla korvataan joukko erilaisia tämän alan välineitä ja budjettikohtia. Avoimuus kasvaa, koska mahdolliset ohjelmien ”asiakkaat” tietävät heti, mitä EU:n toimintapoliittista tavoitetta heidän osallistumisensa edistää. Näiden puiteohjelmien toiminta ja toimintasäännöt ovat samanlaiset, joten ne muodostavat asianosaisten kannalta lähes yhtenäisen välineen.

Rakenteen yksinkertaistaminen parantaa näiden ohjelmien tehokkuutta toimintapoliittisina välineinä, ja asianmukaisten seuranta- ja arviointijärjestelmien tuloksista voidaan ottaa toimintapoliittista oppia. Lisäksi kyseisten kolmen politiikan alan määrittämät ohjelmat mahdollistavat suuremman jouston samaan politiikan alaan kuuluvien eri toimien priorisoinnissa, jolloin odottamattomiin tilanteisiin olisi mahdollista reagoida nopeasti. Ehdotettu rakenne tarjoaa esimerkiksi turvallisuuden alalla joustovaraa ehkäisevän ja korjaavan toiminnan välillä.

Suurinta osaa tälle alalle kohdennettavista varoista hallinnoidaan yhdessä jäsenvaltioiden kanssa. Ohjelmien rakenteiden yksinkertaistaminen helpottaa koordinointia kansallisten viranomaisten kanssa. Joustovaraa kansallisiin olosuhteisiin mukauttamiseksi tarjoavat kansalliset ohjelma-asiakirjat. Ulkopuoliset elimet muodostavat johdonmukaisen kokonaisuuden kolmen tärkeimmän toimintapoliittisen alan järjestelmässä.

- **Liikkumisvapautta ja yhteisvastuuta ulkorajojen, turvapaikka-asioiden ja maahanmuuton alalla koskevalla ohjelmalla** tuetaan tämän alan yhteisvastuuta, ja siihen käytetään suurin osa vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen liittyvästä rahoituksesta. Siinä toteutetaan toimia yhdennetyn lähestymistavan tukemiseksi EU:n ulkorajoilla ja autetaan yhteisen turvapaikkapolitiikan kehittämisessä niin, että jäsenvaltiot kykenevät vastuuta jakamalla noudattamaan kansainvälisiä velvollisuuksiaan. Ohjelmalla edistetään muuttovirtojen tehokasta ja kestävää hallintaa, mukaan luettuina laittoman siirtolaisuuden torjuminen ja laittomasti oleskelevien EU:n ulkopuolisten maiden kansalaisten tai sääntöjenvastaisesti EU:hun muuttavien henkilöiden palauttaminen.

  Yhteisen maahanmuuttopolitiikan soveltaminen edellyttää myös sitä, että yhteisö kykenee vastaamaan vakuuttavalla tavalla yhteisön ulkopuolisten maiden kansalaisten kotouttamisen moniulotteiseen kysymykseen. Tämä merkitsee sitä, että maahanmuuttajien osallistumisen lisäämistä Euroopan sosiaalirahastosta rahoitettaviin toimiin on painotettava. Tarvitaan myös uudenlaista yhteisvastuuta jäsenvaltioiden sellaisten toimien tukemiseksi, joilla helpotetaan kulttuuriselta, uskonnolliselta, kielelliseltä ja etniseltä taustaltaan erilaisten yhteisön ulkopuolisten maiden kansalaisten asettautumista ja

aktiivista osallistumista eurooppalaisiin yhteiskuntiin kaikilla osa-alueilla. Lisäksi otsakkeesta 3 myönnetään rahoitusta Euroopan sosiaalirahaston toimialaan kuulumattomille toimille, joita ovat esimerkiksi osallistuminen kansalaistoimintaan ja politiikkaan, monimuotoisuuden kunnioittaminen ja yhteiskunnan kansalaisuus tai turvapaikanhakijoita koskevat toimenpiteet, mukaan luettuina verkottuminen, esikuva-analyysi (*benchmarking*) ja mittareiden kehittäminen näillä aloilla.

Komissio on jo ehdottanut **Euroopan rajavalvontaviraston** perustamista muuttovirtoja hallitsemaan. On arvioitava, voidaanko oikeus- ja sisäasioissa käytettävät laajat tietojärjestelmät, kuten Eurodac, SIS tai VIS, siirtää tämän viraston toimialaan vai tarvitaanko tätä varten uusi virasto. On kuitenkin muitakin aloja, kuten elintarviketurvallisuus ja tulli, joilla tarvitaan järkiperäistämistä ja EU:n ulkorajoilla käytössä olevien tarkastusten lisäämistä. Mittakaavaetujen ja joidenkin jäsenvaltioiden mahdollisten päällekkäisyyksien vuoksi selvitetään, voitaisiinko rajavalvontavirastoa käyttää koordinaation perustana kaikkien keskeisten rajavalvonnasta vastaavien elinten yhteistyön varmistamiseksi.

- **Turvallisuusohjelmalla** parannetaan rikosten ja terrorismin ehkäisemistä sekä yhteistyötä ja vaihtoa lainvalvontaviranomaisten välillä, tuetaan Euroopan laajuista tiedustelutoimintaa ja kehitetään eurooppalaista ulottuvuutta jäsenvaltioiden ylempien poliisiviranomaisten koulutuksessa.

  Komissio odottaa, että toistaiseksi valtioiden yhteiset **Europol** ja **Euroopan poliisiakatemia** siirtyvät EU:n alaisuuteen perustuslakisopimuksen mukaisesti.

- **Oikeutta ja perusoikeuksia koskevalla ohjelmalla** pyritään edistämään oikeusalan yhteistyötä ja oikeussuojaa sekä parantamaan yritysten ja kansalaisten oikeusvarmuutta rajat ylittävien tilanteiden määrän kasvun vuoksi. Siinä seurataan tämän alan kasvavaa yhteisön säännöstöä ja lisätään keskinäistä oikeusjärjestelmien tuntemusta ja luottamusta niihin yleisellä tiedottamisella sekä tuomareiden ja muiden oikeusalalla toimivien koulutuksella. Sillä lujitetaan myös vakavien rajat ylittävien rikosten tutkijoiden ja syyttäjien koordinaatiota ja yhteistyötä operatiivisella ja strategisella tasolla. EU:n toimilla pyritään myös vaihtamaan tietoja rikosasioita koskevista päätöksistä kuten aikaisemmista tuomioista. Perusoikeuksien edistämiseen liittyy perusoikeuskirjan yhdistäminen sopimukseen Euroopan perustuslaista, ja siinä keskitytään erityisesti demokraattiseen osallistumiseen valmistauduttaessa Euroopan parlamentin vaaleihin vuonna 2009.

  Komissio odottaa, että toistaiseksi valtioiden yhteinen **Eurojust** siirtyy EU:n alaisuuteen perustuslakisopimuksen mukaisesti. Kuten Eurooppa-neuvosto sopi joulukuussa 2003, jo toimivaa rasismin ja muukalaisvihan seurantakeskusta laajennetaan niin, että siitä tulee täysivaltainen perusoikeusvirasto.

  Komissio aikoo tehdä lainsäädäntöehdotukset ensi vuonna. Ulkorajojen hallinnoinnin yhteisvastuumekanismin (joka on osa liikkumisvapausohjelmaa) ja uuden oikeusalan ohjelman toiminnan ajoitus määräytyy kuitenkin uuden perussopimuksen voimaantulon mukaan.

**Perushyödykkeiden ja -palveluiden saatavuuden varmistaminen**

Nykyiset **kuluttajia, elintarvikkeiden turvallisuutta ja terveyttä koskevat ohjelmat** eivät vastaa kansalaisten odotuksia. Nykyisellään esimerkiksi kansanterveysohjelmalta pyydetään

kolme kertaa enemmän tukea laadukkaille hankkeille kuin siitä voidaan myöntää. Myös tautien poistamista elintarvikeketjusta haittaavat rahoitusvaikeudet, kun taas laajentuminen aiheuttaa erityisiä haasteita sosiaalialan perusrakenteiden (terveys, kuluttajat) nykyaikaistamiselle 25 jäsenvaltion unionissa. Tilanteen korjaamiseksi komissio ehdottaa, että kaikki olemassa olevat välineet korvataan kahdella laajemmalla välineellä, jotka vastaavat paremmin kansalaisuuteen liittyviä poliittisia tavoitteita.

- **Elintarvikkeiden turvallisuutta koskevalla ohjelmalla** pyritään pääasiassa torjumaan eläintauteja, helpottamaan EU:ssa toimivien laboratorioiden yhteistyötä, kaventamaan elintarvikkeiden turvallisuutta koskevien normien eroja maiden sisällä ja välillä sekä varmistamaan koko elintarvikeketjun suojaaminen.

- **Kuluttajapolitiikan ja kansanterveyden** ohjelma tarjoaa pitkäaikaista tukea valmiuksien kehittämiseen kuluttajajärjestöissä ja parantaa kuluttajien turvallisuutta parantamalla yhteistyötä jäsenvaltioiden viranomaisten sekä EU:n ja sen ulkopuolisten maiden välillä. Sillä lisätään myös jäsenvaltioiden yhteistyötä terveydenhuoltojärjestelmien vaikuttavuuden ja tehokkuuden parantamiseksi.

**Euroopan elintarviketurvallisuusviranomaisen** ja **tautien ehkäisyn ja valvonnan eurooppalaisen keskuksen** pitäisi antaa komission tehtäviensä suorittamisessa tarvitsemaa (lainsäädäntö- ja täytäntöönpano)apua. Ne antavat neuvoja ja toteuttavat analyysejä mutta luovat myös unionin laajuisia verkkoja parhaiden käytäntöjen levittämiseksi.

**Euroopan kulttuurin ja monimuotoisuuden vaaliminen**

Arvioinneissa on toistuvasti käsitelty tarvetta yksinkertaistaa nykyisenlaisia **kulttuuria, tiedotusvälineitä ja nuorisoa** koskevia ohjelmia. Jos sopimuksia ja rahoitusta koskevat säännöt olisivat yksinkertaisemmat ja kohtuullisemmat, resursseja vapautuisi niiden hallinnoinnista enemmän varsinaisiin suorituksiin.

Tästä syystä komissio ehdottaa säädösten vähentämistä, yksinkertaistamista ja joustavoittamista. Ehdotuksissa vähennetään oikeusperustojen lukumäärä nykyisestä kahdeksasta neljään ja budjettikohtien lukumäärä 22:sta neljään.

Uudet välineet mahdollistavat enemmän hajauttamista. Lisäksi komissio aikoo perustaa kaikille näille ohjelmille täytäntöönpanoviraston. Tämän uuden elimen on tarkoitus huolehtia kaikkiin näihin ohjelmiin liittyvistä teknisistä tehtävistä, tarjota jatkuvaa tukea ja toteuttaa seurantaa.

- Uudella **nuoriso-ohjelmalla** tehdään Euroopan kansalaisuutta tunnetuksi nuorille Euroopan, kansallisella ja paikallisella tasolla. Nykyiset neljä budjettikohtaa korvataan yhdellä ainoalla, joka kattaa kaikki, tällä hetkellä kahdella eri oikeusperustalla (Nuoriso-ohjelma ja yhteisön toimintaohjelma nuorisoalalla Euroopan laajuisesti toimivien organisaatioiden tukemiseksi) toteutettavat toimet.

  Nuoriso-ohjelmassa toimivalta on siirretty kansallisille toimistoille, jotka toimivat komission asettamissa puitteissa. Järjestelyn etuna on kansallisten toimistojen käyttäjäystävällisyys kansallisen kielen käytön, kansallisten järjestelmien tuntemuksen jne. ansionsa. Ohjelmassa keskitytään hajautettuihin toimiin ja suora hallinnointi rajoittuu aloihin, joilla siitä on selkeää lisäarvoa (kuten verkottumiseen, toimintapoliittiseen tukeen ja valtiosta riippumattomien järjestöjen tukemiseen).

- Uusi **kulttuuriohjelma** on avoin kaikille kulttuurin ja taiteen aloille ilman ennalta määriteltyjä luokkia ja laajemmalle joukolle kulttuurialan toimijoita, kansallisista tai paikallisista viranomaisista verkkoihin ja kulttuurialan yrityksiin. Sille on yksi oikeusperusta nykyisten kahden sijasta ja yksi budjettikohta nykyisten viiden sijasta. Ohjelma on myös käyttäjäystävällisempi.

- Uuden, **Euroopan audiovisuaalialaa** tukevan ohjelman yleisinä tavoitteina on ylläpitää ja tukea Euroopan kulttuurista monimuotoisuutta ja audiovisuaalista perintöä, edistää kulttuurien välistä vuoropuhelusta ja keskinäistä ymmärrystä sekä lisätä eurooppalaisten audiovisuaalisten teosten levitystä Euroopan unionin sisällä ja ulkopuolella. Nykyiset kaksi Media-ohjelmaa yhdistetään yhdeksi ohjelmaksi sulauttaen yhteen eurooppalaisen audiovisuaalialan arvoketjun eri tekijät. Julkisen kuulemiskierroksen tulosten mukaisesti sääntöjä ja menettelyjä yksinkertaistetaan.

- **Kansalaisten osallistumista koskevaa ohjelmaa** kehitetään hiljattain käynnistetyn ohjelman pohjalta ja se kattaa ajanjakson vuodesta 2007 alkaen. Sillä pyritään edistämään unionin arvoja ja tavoitteita, lähentämään kansalaisia EU:hun ja sen toimielimiin sekä aktivoimaan kansalaisia. Tukea voidaan myöntää myös elimille, joiden tavoitteena on yleiseurooppalainen etu aktiivisen Euroopan kansalaisuuden alalla, mukaan luettuina suunnitteluryhmät. Lisätoimia tarvitaan ja uusi lainsäädäntöehdotus esitetään vuoden 2005 alussa.

**Yhteisvastuun ja nopean toiminnan väline**

Toiminta Euroopan tasolla mahdollistaa myös yhteisen lähestymistavan hätätilanteisiin. **Yhteisvastuun ja nopean toiminnan väline** on kansalaisille Euroopan vastaus suuriin kriisitilanteisiin. Suunnitellun välineen soveltamisalaan kuuluvat sekä välitön toiminta (koordinointi ja varojen myöntäminen kriisin hillitsemiseksi tilanteen edetessä) että taloudellinen tuki ennakoimattomien kriisien jälkitilanteiden kiireellisiin tarpeisiin. Sitä voitaisiin käyttää myös valmiustoimenpiteiden tarpeisiin. Välineestä annetaan rahoitusta terrorismin uhrien tukemiseen, väestönsuojelun tarpeisiin sekä kansanterveydellisten kriisien ja luonnononnettomuuksien seurausten lievittämiseen.

### 3.4 Otsake 4: EU kansainvälisenä toimijana

Unioni on kehittänyt aikojen kuluessa ulkosuhteiden alalle laajan välinekokoelman (yhteinen kauppapolitiikka, kahden- ja monenvälisiin sopimuksiin perustuva yhteistyö, kehitysyhteistyö, yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka, yhteinen puolustus- ja turvallisuuspolitiikka, humanitaarinen apu ja taloudellinen apu sekä sisäisten politiikkojen ulkosuhteisiin liittyvät näkökohdat: energia, ympäristö, liikenne, oikeus- ja sisäasiat jne.). Uusien budjettikohtien lisääminen vuotuisessa talousarviomenettelyssä ja siihen liittyvä tapauskohtaisten oikeusperustojen antaminen niiden soveltamiseksi ovat entisestään lisänneet välineiden lukumäärää.

Tämän vuoksi **välinevalikoima on sekava ja monimutkainen**. EU:n maailmanlaajuista ulkomaanapua toteutetaan nykyisellään yli 30 erilaisen oikeudellisen asiakirjan (ohjelmat) perusteella, joista osa on aihekohtaisia, kuten eurooppalainen ihmisoikeus- ja demokratia-aloite[3], ja osa maantieteellisiä, kuten EKR tai Tacis-ohjelma. Sillä on myös joukko YUTP-

[3] EIDRH – European Initiative for Democracy and Human Rights.

välineitä (yhteisiä toimintoja)[4]. Lisäksi on joitakin erillisiä välineitä, jotka kattavat EU:n sisäisten politiikkojen ulkoiset ulottuvuudet, esimerkkinä älykäs energiahuolto. **Näiden eri välineiden hallinnoiminen tehokkaasti ja koordinoidusti on muuttunut yhä vaikeammaksi**; myös tiedottaminen on vaikeutunut ja unionin toiminnan näkyvyys heikentynyt.

Kuten 10. helmikuuta annetussa tiedonannossa kaavaillaan, komissio ehdottaa välineiden radikaalia yksinkertaistamista ulkoisten toimien johdonmukaisuuden helpottamiseksi ja tulosten parantamiseksi ja lisäämiseksi käytettävissä olevin voimavaroin seuraavia periaatteita noudattaen:

- **Politiikan on ohjattava välineitä**: On olemassa todellinen vaara, että välineet alkavat sanella politiikkaa, joten EU:n on aika tarkistaa perusteellisesti välineitään niiden johdonmukaisuuden ja tuloskeskeisyyden parantamiseksi ja niiden vipuvaikutuksen ja joustavuuden lisäämiseksi.

- **Politiikan yleinen johdonmukaisuus varmistetaan**: Soveltuva toimintapoliittinen yhdistelmä ja tasapaino lyhyen aikavälin reaktion ja pitkän aikavälin strategioiden välillä varmistetaan maa- ja aluekohtaisilla strategia-asiakirjoilla sekä alakohtaisilla ja liittymistä valmistelevilla strategioilla. Lähestymistavan johdonmukaisuus varmistetaan tarkistamalla strategia-asiakirjoja säännöllisesti ja käyttämällä ehdotettujen uusien välineiden soveltuvaa yhdistelmää.

- **Rakennetta ja menettelyjä yksinkertaistetaan**[5]: Budjettikohtia ja menettelyjä (rahoitusvälineitä ja niiden oikeusperustoja) sujuvoitetaan niiden vaikuttavuuden ja tehokkuuden lisäämiseksi etenkin hätätilanteissa ja kriiseissä ja jotta ne soveltuisivat paremmin uusiin aloitteisiin; esimerkkeinä ovat hi-virusta ja aidsia, tuberkuloosia sekä malariaa koskeva maailmanlaajuinen rahasto tai voimakkaasti velkaantuneita köyhiä maita koskeva aloite.

- **Resurssit jaetaan tulosten perusteella**: Laaja yksimielisyys vallitsee siitä, että resurssit on jaettava odotettujen ja mitattavien tulosten perusteella. Maa- ja aluekohtaisten strategia-asiakirjojen prosessissa, jonka tukena on aikaisempaa paremmat analysointivalmiudet, olisi käsiteltävä alkuperäisiä tavoitteita ja todellisia saavutuksia.

- **Vuoropuhelua ja koordinointia muiden avunantajien ja toimielinten kanssa parannetaan** ensiksi EU:n muiden toimielinten kanssa mutta myös jäsenvaltioiden ja Bretton Woodsin toimielinten kanssa.

- **Vuoropuhelua EU:n ulkopuolisten maiden kanssa parannetaan**: Uusi yksinkertaistettu kohdennettujen välineiden valikoima kattaa kaikki maat ja parantaa järjestelmän ymmärrettävyyttä ja käyttökelpoisuutta.

Komission hallinnoiman EU-avun yleisen tehokkuuden parantamiseksi uusien välineiden käytössä ja varainjaossa kiinnitetään enemmän huomiota tarpeisiin ja tuloksiin. Entisen EKR-avun sisällyttäminen talousarvioon helpottaa parhaan käytännön löytämistä kahden tähän asti

[4] Helmikuun 10. päivänä annetussa tiedonannossa mainittuihin sataan eri välineeseen sisältyivät sekä ensimmäisen pilarin että YUTP:n välineet.

[5] Ulkosuhteiden politiikan aloja varten on nykyisellään 91 budjettikohtaa. Tähän eivät sisälly muiden politiikkojen budjettikohdat, joihin liittyvät varat tulevat nykyisestä otsakkeesta 4.

erillisen järjestelmän välillä. Komissio pyrkii lisäksi siihen, että avun ohjelmasuunnittelua ja toimittamista sääntelevä uusi kehys tekee siitä toimintakykyisemmän.

Ehdotetussa uudessa rakenteessa **EU:n ulkopolitiikkoja tukee suoraan kolme yleistä välinettä**: liittymistä valmisteleva politiikka, naapuruuspolitiikka ja kehitysyhteistyöpolitiikka. **Kolmella aihekohtaisella välineellä on tarkoitus vastata kriisitilanteisiin**, olivatpa ne poliittisia, humanitaarisia tai taloudellisia, kaikissa yhteisön ulkopuolisissa maissa. Yksinkertaistamisprosessissa yhdistetään myös useita erillisiä aihekohtaisia välineitä, jotka voidaan luokitella uudelleen niiden aiheiden kattavuuden mukaan.

### *3.4.1 Politiikan ohjaamat välineet*

- Liittymistä valmisteleva väline

Väline kattaa ehdokasmaat (Turkki, Kroatia) ja mahdolliset ehdokasmaat (loput Länsi-Balkanin maat). Liittymistä valmistelevalla välineellä korvataan nykyiset välineet (Phare, Ispa, Sapard ja Turkin liittymistä valmisteleva asetus) yksinkertaistaen samalla liittymässä olevien maiden ohjelmien hallinnointia[6]. Länsi-Balkanin maille annettavan avun yhdenmukaistamiseksi ja tarpeettoman siirtymävaiheen välttämiseksi liittymistä valmisteleva väline korvaa myös Cards-ohjelman.

Väline kattaa seuraavat alat: instituutioiden kehittäminen, alueellinen ja rajaseutuyhteistyö, aluekehitys, henkilövoimavarojen kehittäminen ja maaseudun kehittäminen. Välineen edunsaajamaat luokitellaan kahteen ryhmään riippuen niiden asemasta joko *tunnustettuina* ehdokasmaina tai *mahdollisina* ehdokasmaina.

Vakautus- ja assosiaatioprosessi kattaa kaikki Länsi-Balkanin maat ja ne ovat sen vuoksi mahdollisia ehdokasmaita. Niille tarjotaan apua tällä hetkellä Cards-asetuksessa vahvistettujen periaatteiden mukaisesti ensisijaisille aloille, joita ovat instituutioiden kehittäminen ja demokratian lisääminen, sosiaalinen ja talouskehitys, alueellinen ja rajaseutuyhteistyö sekä osittainen lähentyminen yhteisön säännöstöön. Kun jokin maa saa tunnustetun ehdokasmaan aseman, liittymistä valmistelevalla välineellä täydennetään edellä lueteltujen viiden alan tukea kiinnittäen paljon enemmän huomiota yhteisön säännöstön saattamiseen osaksi kansallista lainsäädäntöä. Tästä syystä ehdokasmaiden ja mahdollisten ehdokasmaiden ero pidetään selvänä. Maa voi kohota mahdollisesta ehdokkaasta ehdokkaaksi ainoastaan neuvoston komission arvioinnin perusteella tekemällä yksimielisellä poliittisella päätöksellä.

- Euroopan naapuruuspoliittinen kumppanuusväline

Komission 12. toukokuuta 2004 antamassa ja kesäkuun Eurooppa-neuvoston hyväksymässä tiedonannossa[7] komissio totesi, että Euroopan naapuruuspolitiikka yleensä ja etenkin Euroopan naapuruus- ja kumppanuustoimintasuunnitelmat tarjoavat suuntaviivat asianomaisille kumppanimaille tarjottavalle taloudelliselle avulle. Se ehdotti myös uuden erityisen naapuruuspoliittisen välineen perustamista vuoden 2007 jälkeiselle ajalle.

---

[6] Tässä yhteydessä otetaan huomioon ne yhteisön politiikkaan kytkeytyvät vaatimukset, jotka uusien ehdokasmaiden ja ehdokkuuteen valmistautuvien maiden on täytettävä.

[7] KOM(2004) 373, Euroopan naapuruuspolitiikka; strategia-asiakirja.

Tähän saakka on oletettu, että tämä väline pikemminkin täydentäisi kuin korvaisi nykyisiä välineitä (Tacis, Meda) tai niiden seuraajia, ja siinä keskityttäisiin rajat ylittävään ja maiden väliseen yhteistyöhön EU:n ulkorajoilla yksinkertaistaen menettelyjä ja tehostaen toimintaa huomattavasti.

Ulkomaanavun eri välineiden suunnittelutyön edetessä kävi kuitenkin ilmeiseksi, että tarvitaan laajempaa lähestymistapaa, jossa otetaan huomioon naapuruus- ja kumppanuuslähestymistavan erityisluonne, tuodaan suhteita naapurimaihin paremmin esiin, huolehditaan mahdollisimman suuresta johdonmukaisuudesta kumppanimaiden tukemisessa ja yksinkertaistetaan edelleen avun toimittamista. Tämä edellyttää Euroopan naapuruuspoliittisen kumppanuusvälineen soveltamisalan laajentamista kaikkeen taloudelliseen tukeen, jota naapuruuspolitiikan kohdemaille annetaan.

Naapuruuspoliittisen kumppanuusvälineen olisi osaltaan estettävä uusien jakolinjojen syntymistä EU:n ja sen naapureiden välillä, koska sillä lisätään poliittista, turvallisuusalan, taloudellista ja kulttuurista yhteistyötä ja tarjotaan edunsaajille mahdollisuus osallistua monenlaisiin EU:n toimiin. Siinä olisi keskityttävä erityisesti panemaan täytäntöön naapuruus- ja kumppanuustoimintasuunnitelmat, jotka ovat yhdessä sovittuja asiakirjoja ensisijaisista tavoitteista, jotka saavuttamalla kumppanimaat lähentyvät Euroopan unioniin.

Välineen soveltamisala on laajempi kuin kestävän kehityksen ja talouskasvun edistäminen ja köyhyyden vähentäminen. Siihen liittyy merkittävää tukea toimenpiteille, joilla pyritään asteittaiseen taloudelliseen yhdentymiseen ja poliittisen yhteistyön syventämiseen ja joita ovat esimerkiksi lainsäädännön lähentäminen, instituutioiden kehittäminen, osallistuminen yhteisön ohjelmiin ja virastojen toimintaan sekä perusrakenteiden yhteenkytkettävyyden ja yhteisten perusrakenteiden kehittäminen. Avun tehostamiseksi siinä hyödynnetään myös laajentumisen yhteydessä saatua kokemusta ja käytetään samankaltaisia välineitä (esim. kummitoiminta, TAIEX).

Sekä liittymistä valmistelevaan välineeseen että naapuruuspoliittiseen kumppanuusvälineeseen sisällytetään erityinen osa, jolla edistetään rajaseutuyhteistyötä ulkopuolisen maan ja asianomaisen jäsenvaltion rajan molemmin puolin. Tässä osassa yhdistyvät tavoitteet, jotka ovat johdettavissa ulkopolitiikasta sekä taloudellisesta ja sosiaalisesta yhteenkuuluvuudesta, ja se toimii yhteisten menetelmien ja yhdenmukaistetun hallinnoinnin perusteella monivuotisen ohjelmasuunnittelun, kumppanuuden ja yhteisrahoituksen periaatteiden pohjalta. Rahoitus otetaan ehdotettujen rahoitusnäkymien koheesiota ja ulkopolitiikkaa koskevista otsakkeista. Näiden välineiden osuus koheesiopolitiikan otsakkeesta jaetaan jäsenvaltioittain ja se lasketaan mukaan rakennerahastojen ja koheesiorahaston kokonaisvarojen neljän prosentin enimmäismäärään.

- Kehitysyhteistyön ja taloudellisen yhteistyön väline

Uusi väline on tärkein väline kehitysmaiden tukemiseen niiden pyrkiessä saavuttamaan vuosituhattavoitteet. Seuraavien rahoitusnäkymien ajanjakso on ratkaiseva näille tavoitteille asetetun vuoden 2015 aikarajan kannalta. Välineen soveltamisalaan kuuluvat kaikki maat ja alueet, jotka eivät saa tukea liittymistä valmistelevasta välineestä tai naapuruuspoliittisesta kumppanuusvälineestä.

Sillä katetaan kehitysyhteistyö ja taloudellinen yhteistyö kumppanimaiden ja -alueiden kanssa kaikissa muodoissaan sekä maailmanlaajuiset ja horisontaaliset aloitteet perustamissopimuksen 179 ja 181 a artiklan mukaisesti.

Välineeseen sisältyy vuonna 2007 päättyvän yhdeksännen EKR:n seuraaja. Komissio on nimittäin ehdottanut, että sen jälkeen ei jatketa kymmenenteen EKR:ään vaan AKT-maille annettava apu siirretään kokonaan yleisiin yhteistyövälineisiin. Tämän odotetaan parantavan AKT-maille annettavan avun vaikuttavuutta (neuvotteluissa maastrategioista käsiteltäisiin kaikkea apua), tarpeenmukaisuutta ja tehokkuutta (hallinnon keventäminen sekä komissiossa että ennen kaikkea vastaanottajamaissa ja kaikissa yhteistyöpuolissa). AKT-avun siirtämisestä EU:n budjettivallan käyttäjän täyteen toimivaltaan talousarvion yhteydessä syntyvää lisäarvoa on käsitelty erillisessä komission tiedonannossa[8] lokakuulta 2003.

Välineellä katetaan myös alat, jotka sisältyvät sopimuksiin tai muihin kahdenvälisiin välineisiin kumppanimaiden kanssa tai kumppanimaiden kanssa yhteisesti sovittuihin yhteistyösuunnitelmiin ja joita ovat esimerkiksi: erilaiset sosiaalipalvelut (terveydenhuolto, koulutus); sosiaalisen ja talouskehityksen ylläpitämiseen tarvittavat perusrakenteet (liikenne, yleishyödylliset laitokset, televiestintä jne.); maaseudun kestävä kehitys ja elintarvikevarmuus eri muodoissaan (maatalousuudistus, ympäristö jne.) mukaan luettuina sokeripöytäkirjan[9] uudistamiseksi tarvittavat toimenpiteet; sellaisen toimivan yksityissektorin muodostuminen, joka kykenee toimimaan globaalien kauppasääntöjen ja markkinatalouden periaatteiden mukaisesti (mukaan luettuina erityisesti tätä tavoitetta palvelevat instituutioiden kehittämispyrkimykset); hyvä hallintotapa, oikeusvaltioperiaate, ihmisoikeuksien kunnioittaminen ja demokratiakehitys; instituutioiden kehittäminen; turvapaikkahakemusten ja muuttovirtojen hallinta; turvallisuuskysymykset kuten laittoman kaupan, rikosten ja terrorismin torjunta; ydinturvallisuuskysymykset; tiedotusvälineiden ja viestintäalan kehittäminen; taloudellinen ja kulttuurinen yhteistyö kehittyneempien maiden kanssa.

Siihen sisältyy mahdollisuus nopeaan ja yhdennettyyn reagointiin kriisien jälkeisiin tilapäisiin tarpeisiin.

### *3.4.2 Kriisitilanteiden välineet*

- Vakautusväline

Ennen muiden välineiden käyttöä yhteisö pystyy tämän välineen avulla:

– toimimaan epävakaissa ja kriisitilanteissa tehokkaasti, välittömästi ja yhdennetysti yhdellä rahoitusvälineellä hyödyntäen nopean toiminnan välineen tarjoamaa lisäarvoa, kunnes ohjelmasuunnittelua jollakin yleisellä yhteistyö- ja tukivälineellä voidaan jatkaa,

– puuttumaan siviiliväestön turvallisuuteen vaikuttaviin maailmanlaajuisiin ja alueellisiin rajat ylittäviin haasteisiin, esim. torjumalla laitonta kauppaa, järjestäytynyttä rikollisuutta ja terrorismia, jos tällaiset toimet ovat tarpeen kriisitilanteessa,

– käsittelemään ydinturvallisuuskysymyksiä, jos tällaiset toimet ovat tarpeen kriisitilanteessa,

---

8 KOM(2003) 590.

9 Nämä toimenpiteet määritellään komission tiedonannossa neuvostolle ja Euroopan parlamentille *Kestävän eurooppalaisen maatalousmallin toteuttaminen YMP:n uudistuksella: sokerialan uudistus* [KOM(2004) 499].

– kehittämään kansainvälisiä rauhanturvavalmiuksia kumppanina alueellisille järjestöille Afrikan rauhanrahastosta sovitun linjan ja Brahimin raportin suositusten mukaisesti,

– suorittamaan vaaliaputehtäviä maissa, joihin on liian vaarallista lähettää tarkkailijaryhmiä.

Väline tarjoaa lisäksi puitteet toimille unionin tukemissa uusissa politiikka-aloitteissa asetuksen tavoitteiden mukaisesti, jos toimilla täydennetään muiden ulkoisten toimien välineiden perusteella toteuttavia toimia.

Yhden kaikkia pilareita koskevan välineen perustaminen kaikkia näitä toimia varten ei ole perussopimuksista johtuvista syistä mahdollista[10]. Tästä syystä vakautusvälineellä toteutetaan ainoastaan ensimmäiseen pilariin kuuluvia toimenpiteitä. Toisen pilarin toimenpiteistä päätetään jatkossakin YUTP:n mukaisesti, ja niiden laajuuden määrittelee nykyiseen tapaan neuvosto tapauskohtaisesti.

- Humanitaarisen avun väline

On ehdotettu, että EU:n humanitaarinen apu säilytetään nykymuodossaan, jossa sen soveltamisala ja tavoitteet on määritelty riittävän selkeästi ja jossa sen katsotaan tuottavan tuloksia tehokkaasti.

Osana yksinkertaistamis- ja järkiperäistämisprosessia ehdotetaan kuitenkin, että muita humanitaarisluonteisia toimia siirretään humanitaarisen avun välineen soveltamisalaan. Tämä koskisi muun muassa elintarvikeapua ja kotiseudultaan siirtymään joutuneille väestöryhmille annettavaa humanitaarisluonteista apua.

- Makrotaloudellinen apu

Makrotaloudellinen apu aloitettiin vuonna 1990, ja se on osoittautunut tehokkaaksi välineeksi talouden vakauttamisessa ja rakenneuudistusten veturiksi vastaanottajamaissa. Se on säilytettävä ja sitä on lisättävä tarpeiden mahdollisesti kasvaessa etenkin laajentuneen unionin naapurimaissa, joihin kuuluvat läntisimmät uudet itsenäiset valtiot (Moldova, Ukraina, Valko-Venäjä), Kaukasia ja unioniin kuulumattomat Välimeren maat.

Ennen perustuslakisopimuksen voimaantuloa välineen hallinnointia jatketaan perustamissopimuksen 308 artiklan mukaisesti neuvoston tapauskohtaisilla päätöksillä.

### *3.4.3 Sisäisten politiikkojen ulkoiset näkökohdat*

Unionin sisäisillä politiikoilla on myös ratkaisevaa vaikutusta unionin ulkosuhteisiin. On välttämätöntä sovittaa yhteen kyseisten politiikkojen (etenkin koulutus, ympäristö, maahanmuutto ja turvapaikka-asiat, tulli ja verotus sekä verkot) poliittisen johdonmukaisuuden ja aihekohtaisen näkyvyyden tarve sekä maa- ja aluekohtaisissa strategia-asiakirjoissa määriteltyjen ulkosuhteiden yleisen johdonmukaisuuden tarve.

Ulkosuhteiden alalle ehdotettujen kolmen yleisen välineen tulisi kattaa kaikki politiikan alat joko aihepiireittäin tai kullekin maalle määritellyn politiikkayhdistelmän yhteydessä. Yleisesti

---

[10] Tilanne säilyy samana, vaikka perustuslaki hyväksyttäisiin.

ottaen erillisen oikeudellisen asiakirjan tarvetta sisäisten politiikkojen ulkoisten näkökohtien käsittelyyn ei ole, jos asianmukaiset vastaavat säännökset sisällytetään ulkosuhteita koskeviin oikeudellisiin asiakirjoihin siten, että ne kattavat kyseisen aihekohtaisen politiikan erityisvaatimukset ja säilyttävät sen erityisluonteen. Kussakin asiakirjassa on säädettävä asianmukaisella ja kattavalla tavalla sen varmistamisesta, että sisäisten politiikkojen ulkoiset näkökohdat tulevat kunnolla katetuiksi ja että niillä on mahdollista kattaa toimenpiteet esimerkiksi ympäristön, turvapaikka-asioiden ja maahanmuuton, koulutuksen, liikenteen sekä tullin ja verotuksen alojen tukemiseksi. Erityisesti on tunnustettava toimenpiteet korkea-asteen koulutuksen tukemiseksi (TEMPUS) liikkuvuutta korostaen. Joissakin tapauksissa toimintapoliittisen päämäärän tavoittelu edellyttää sitä, että varoja ei ohjelmoida maantieteellisesti, koska ne palvelevat monenvälisiä tavoitteita, jotta EU voi edistää ympäristöpäämääriään monenvälisissä yhteyksissä riippumatta yksittäisten vastaanottajien prioriteeteista.

Hallinnointi on tällöin jaettava sisä- ja ulkopoliittisten pääosastojen kesken. Tämä edellyttää yhteistä ohjelmasuunnittelua ja sitä, että asianomaisen komitean puheenjohtajana toimivaa ulkosuhteiden pääosastoa avustaa kyseisen sisäpolitiikan pääosasto tai että pääosastot vuorottelevat puheenjohtajana. Sisäpoliittinen pääosasto osallistuu hankkeiden valintaan ja arviointiin EuropeAid-yhteistyötoimistossa.