



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 22.6.2006
KOM(2006) 326 lopullinen

KOMISSION TIEDONANTO NEUVOSTOLLE JA EUROOPAN PARLAMENTILLE

**Vuosikertomus 2006 Euroopan yhteisön kehitysyhteistyöpolitiikasta ja ulkoisen avun
täytäntöönpanosta vuonna 2005**

{SEC(2006) 808}

KOMISSIION TIEDONANTO NEUVOSTOLLE JA EUROOPAN PARLAMENTILLE

Vuosikertomus 2006 Euroopan yhteisön kehitysyhteistyöpolitiikasta ja ulkoisen avun täytäntöönpanosta vuonna 2005

SISÄLLYSLUETTELO

1.	Kohti vuosituhannen kehitystavoitteita.....	4
1.1.	EU asetti omat tavoitteensa YK:n vuosituhattulistuksen 5-vuotisseurantakokouksen tueksi	4
1.2.	Euroopan kehitysvision	5
2.	Kumppanuus	6
2.1.	Yhteistyö Länsi-Balkanin kanssa	6
2.2.	EU:n naapuruuspolitiikka.....	6
2.3.	”Yhteiset alueet” Venäjän kanssa	7
2.4.	Pitkäikäisin kumppanuus: Afrikan, Karibian ja Tyynenmeren maat	7
2.5.	Kumppanuuden lujittaminen Latinalaisen Amerikan kanssa.....	8
3.	Kasvava poliittinen ulottuvuus.....	8
3.1.	Välineitä demokratian ja ihmisoikeuksien edistämiseksi	8
3.2.	Puitteiden luominen poliittiselle vuoropuhelulle	9
3.3.	Siirtolaisuus- ja turvapaikka-asiat kehitysyhteistyöpolitiikassa.....	9
4.	Eurooppa antaa enemmän ja nopeammin parempaa apua	10
4.1.	Avun tuloksellisuus	10
4.2.	Arviointi	11
4.3.	Hallintoasiat	11
4.4.	Tulokset.....	12

Johdanto

Euroopan unioni on maailman suurin kehitysavun antaja, kehitysmaiden tärkein kauppakumppani ja keskeinen osapuoli poliittisessa vuoropuhelussa. Se sitoutui vuonna 2005 kaksinkertaistamaan virallisen kehitysapunsa määrän vuoteen 2010 mennessä.

Euroopan komissio antoi vuonna 2005 kehitysapua ennätysmäärän: siihen käytettiin 6,2 miljardia euroa, kun edellisvuoden määrä oli ollut 5,7 miljardia euroa. Tämä osoitti jälleen kerran, että komissio, joka hallinnoi noin viidesosaa kaikesta EU:n virallisesta kehitysavusta, kykenee toteuttamaan sitoumuksensa tuloksetkaasti ja nopeasti niin, että rahat päätyvät niille, jotka niitä tarvitsevat. Tulokset osoittavat, miten vuonna 2000 käynnistetyillä uudistuksilla on parannettu komission apua yhteisön ulkopuolisille maille. Tämän lisäksi EU:n toimet tsunamin ja Pakistanin maanjäristyksen sekä muiden luonnononnettomuuksien yhteydessä osoittavat, että komissiosta on tulossa entistä luotettavampi kumppani.

Euroopan yhteisön kehitysyhteistyöpolitiikan ja ulkoisen avun yleiset tavoitteet on määriteltä EY:n perustamissopimuksessa (177 artikla).

Näissä oikeudellisissa puitteissa komissio määritteli *toimintastrategiassa vuodeksi 2005*¹ erityiset tavoitteet kehitysyhteistyöpolitiikalle ja ulkoiselle avulle. Se päätti keskittyä vuonna 2005 seuraaviin aiheisiin:

- Balkanin vakautus- ja assosiaatioprosessi;
- Euroopan naapuruuspolitiikan täytäntöönpanon jatkaminen erityisesti toimintaohjelmien avulla;
- neljän yhteisen alueen perustaminen Venäjän kanssa;
- auttaminen Irakin jälleenrakentamisessa;
- vuosituhanen kehitystavoitteisiin tähtäävien EU:n toimien tarkastelu ja tehostaminen;
- Afrikan rauhanrahaston viimeistely käyttöön;
- EU:n vesialan välineen käyttöönotto.

Toimintastrategian tavoitteiden täydennykseksi komissio suunnitteli myös tekevänsä ja allekirjoittavansa tarkistetun Cotonoun sopimuksen. Tämä tavoite sekä rauhanrahaston käyttöönotto ja vuosituhattavoitteiden painottaminen keskittivät toimintaa entisestäänkin Afrikkaan, joka oli vuoden 2005 pääkohde.

Nämä tavoitteet ovat ohjanneet toimia ja rahoitusohjelmia vuoden 2005 aikana. Näitä toimia käsitellään laajalti vuosikertomuksessa.

¹ KOM(2004) 133 lopullinen.

Tämän yleislinjan ohessa EY:n apu ja kehitysyhteistyöpolitiikka keskitettiin vuonna 2005 viiteen pääaiheeseen:

- Valmisteltaessa YK:n vuosituhatjulistuksen 5-vuotisseurantakokousta syyskuussa 2005 EU uudisti sitoumuksensa **vuosituhattavoitteiden saavuttamiseen** ja sopi yhteisestä lähestymistavasta kehitysasioihin. EU sitoutui vahvasti nopeuttamaan pyrkimyksiä vuosituhattavoitteiden saavuttamiseen keskittyen avun lisäämiseen ja parantamiseen, kehitystä tukevien politiikkojen johdonmukaisuuden parantamiseen ja lisätoimiin Afrikan hyväksi.
- Euroopan parlamentti, neuvosto ja komissio vahvistivat yhdessä uuden **kehityspoliittisen kannanoton** kehityspoliittikkaa koskevasta eurooppalaisesta konsensuksesta, jota täydennettiin EU:n **Afrikka-strategialla**. Afrikan ja varsinkin Saharan eteläpuolisen Afrikan erityisongelmat vaativat asianmukaisia ratkaisuja. Tällä kohdennetulla strategialla EU pystyy tekemään kerralla sekä määrällisen että laadullisen muutoksen Afrikan auttamisessa.
- EU kehitti edelleen **kumppanuuteen perustuvaa lähestymistapaansa**: maille tarjotaan suhteissaan Euroopan unioniin puitteita, jotka perustuvat yhteistyöhön ja mukautuvat kunkin maan tilanteeseen. Tällaisia kumppanuuksia lujitettiin vuonna 2005 merkittävästi Länsi-Balkanin, Venäjän, Latinalaisen Amerikan ja AKT-maiden kanssa. Samalla se oli merkittävä vuosi Euroopan naapuruuspolitiikassa.
- **Kehitysavun ja muun ulkoisen avun poliittinen ulottuvuus** on ollut keskeisen tärkeä: apua on voitu käyttää poliittisen vuoropuhelun edistämisessä tai erityistoimia rahoittamalla on voitu parantaa oikeusvaltioperiaatteen ja ihmisoikeuksien kunnioittamista.
- Yhteisö noudatti myös vuonna 2005 **vaatimusta avun toimittamisen nopeuttamisesta ja parantamisesta**. EU:n jäsenvaltioiden ja EY:n vuonna 2005 allekirjoittama Pariisin julistus on huomattava edistysaskel tässä asiassa, ja sen vaikutukset alkavat pian näkyä.

1. KOHTI VUOSITUHANNEN KEHITYSTAVOITTEITA

1.1. EU asetti omat tavoitteensa YK:n vuosituhatjulistuksen 5-vuotisseurantakokouksen tueksi

Kansainvälinen yhteisö toteutti vuonna 2005 merkittäviä toimia tarttuakseen maailman köyhyyden vähentämisen haasteeseen käynnistämällä aktiiviset pyrkimykset vuosituhattavoitteiden saavuttamiseksi. EU:lla oli poliittisine ja rahallisine sitoumuksineen johtava rooli syyskuussa 2005 järjestetyssä YK:n huippukokouksessa.

Euroopan unioni sopi huippukokouksen alla komission ehdotusten perusteella toimenpidepaketista, jolla nopeutetaan etenemistä vuosituhattavoitteisiin. Tavoitteena on vähentää äärimmäistä köyhyyttä sen kaikissa keskeisissä

ulottuvuuksissa. Toimenpidepaketti muodosti perustan Euroopan panokselle YK:n huippukokoukseen, ja siihen kuului kolme keskeistä osaa:

EU:n avun merkittävä määrällinen lisääminen ja laadullinen parantaminen

EU:n 25 jäsenvaltion virallisen kehitysavun määrä oli vuonna 2005 yhteensä 43 miljardia euroa. EU sopi jatkavansa virallisen kehitysapunsa lisäämistä nopeammin kuin oli luvattu Monterrayssä annetuissa sitoumuksissa (0,39 % BKTL:stä vuonna 2006). Uudeksi vähimmäisvälitavoitteeksi vuodelle 2010 asetettiin 0,51 prosenttia BKTL:stä kaikissa muissa jäsenvaltioissa, paitsi uusissa 0,17 prosenttia, jotta päästäisiin YK:n vuodelle 2015 asettamaan 0,7 prosentin tavoitteeseen. Tämä nostaisi koko unionin yhteisen panostuksen 0,56 prosenttiin BKTL:stä vuonna 2010. Absoluuttisena lukuna tämä sitoumus merkitsee 20 miljardin euron lisäystä vuotuisen viralliseen kehitysapuun vuoteen 2010 mennessä.

Muidenkin alojen politiikkojen on edistettävä vuosituhattavoitteita

Vuosituhattavoitteita ei saavuteta pelkällä kehitysyhteistyöllä. Muilla EU:n politiikoilla on olennainen rooli autettaessa kehitysmaita kohti vuosituhattavoitteita, missä yhteydessä puhutaan *kehitykseen vaikuttavien politiikkojen johdonmukaisuudesta*². EU on sopinut liittävänsä 12 politiikan alaa³ vuosituhattavoitteisiin ja niiden aikatauluun sekä hyväksynyt näillä aloilla erityisiä ”johdonmukaisuussitoumuksia”, joilla varmistetaan kyseisten politiikkojen johdonmukaisuus kehitysyhteistyöpolitiikan tavoitteiden kanssa.

Etusijalla Afrikka

Komissio haluaa keskittää toimensa Afrikkaan auttaakseen afrikkalaisia ottamaan maanosansa kehityksen omiin käsiinsä ja vauhdittaakseen Afrikalle annettavan kehitysavun lisäämistä. EU pyrkii todelliseen kumppanuuteen, joka perustuu kehittyneisiin poliittisiin ja kauppasuhteisiin. Sosiaalisen yhteenkuuluvuuden ja kestävä kehityksen lisäksi EU pyrkii edistämään Afrikan maiden keskinäisen yhdentymisen ja kehitysmaiden keskinäisen kaupan vaatimaa verkostoitumista. Se on perustanut myös kumppanuuden Afrikan unionin kanssa, ja sen toimielimet toteuttavat esimerkiksi rauhanrahaston jälleenrahoitusta.

1.2. Euroopan kehitysvisio

Komission ja neuvoston puheenjohtajat ja parlamentin puhemies vahvistivat 20. joulukuuta 2005 uuden poliittisen julkilausuman EU:n kehitysyhteistyöpolitiikasta otsikolla **Kehityspolitiikkaa koskeva eurooppalainen konsensus**⁴, joka on yksi virstanpylväs EU:n kehitysyhteistyön historiassa. Ensimmäistä kertaa 50 vuoteen yhteiset arvot, periaatteet, tavoitteet sekä keinot köyhyyden poistamiseen ja vuosituhattavoitteiden saavuttamiseen on määritetty unionin tasolla.

² KOM(2005) 134 lopullinen, huhtikuu 2005.

³ Kauppa, ympäristö, ilmastonmuutos, turvallisuus, maatalous, kalastus, globalisaation sosiaalinen ulottuvuus, siirtolaisuus, tutkimus ja innovaatio, tietoyhteiskunta, liikenne ja energia.

⁴ Komissio ja neuvosto hyväksyivät asiakirjan yleisten asioiden ja ulkosuhteiden neuvostossa 22. marraskuuta 2005 (14820/05), ja Euroopan parlamentti vahvisti sen täysistunnossa 15. joulukuuta 2005 (päättöslauselma P6-TA-PROV (2005) 0528).

EU:n **Afrikka-strategia**⁵ hyväksyttiin joulukuussa 2005, ja se on kehityspolitiikkaa koskevan eurooppalaisen konsensuksen ensimmäinen konkreettinen sovellus. Siinä määritellään puitteet jäsenvaltioiden ja Euroopan komission toimille tuettaessa Afrikkaa vuosituhattavoitteiden tavoittelussa. Tukea etenkin rauhaa ja turvallisuutta, hyvää hallintotapaa, infrastruktuuria ja kauppaa varten aiotaan lisätä.

Parempaa huolta lapsista

EU:n uudessa kehitysyhteistyöpolitiikkaa koskevassa kannanotossa sekä Afrikka-strategiassa kiinnitetään huomiota lasten tarpeisiin ja oikeuksiin (koulutukseen, terveyteen, lapsityövoimaan, orpojen asemaan jne.), sillä EU on sitoutunut edistämään lasten oikeuksia koskevan yleissopimuksen kansainvälisesti sovittuja tavoitteita. Lähetystöissä käytävää poliittista vuoropuhelua varten on laadittu lasten oikeuksia koskevat suuntaviivat. Puheenjohtaja Barroson johdolla toimiva perusoikeuksia käsittelevä komissaariryhmä päätti huhtikuussa 2005 laatia lasten oikeuksia EU:n sisä- ja ulkopoliitikoissa edistävän *Pact for the Child* -aloitteen.

2. KUMPPANUUS

2.1. Yhteistyö Länsi-Balkanin kanssa

Länsi-Balkanin maiden vakautuminen, sovitteluprosessi, sisäiset uudistukset ja alueellinen yhteistyö edistyivät vuonna 2005 huomattavasti. Ne ovat lähentyneet EU:ta ja ne hyötyvät CARDS-ohjelman rahoitustuesta siihen saakka, kun yhtenäinen liittymistä valmisteleva tukiväline otetaan käyttöön vuonna 2007⁶. Eurooppa-neuvosto vahvisti kesäkuussa 2005 uudestaan sitoumuksensa panna Thessalonikin toimintasuunnitelma täytäntöön. Vuonna 2005 toteutettiin merkittäviä toimia: liittymisneuvottelut Kroatian kanssa aloitettiin, entiselle Jugoslavian tasavallalle Makedonialle myönnettiin ehdokasmaan asema, vakautus- ja assosiaatiosopimuksen tekeminen Albanian kanssa saatiin loppusuoralle ja Serbia ja Montenegron sekä Bosnia ja Hertsegovinan kanssa aloitettiin vakautus- ja assosiaatiosopimusta koskevat neuvottelut. Poliittinen prosessi Kosovon tulevaa asemaa koskevan päätöksen tekemiseksi on alkanut. Mahdollinen EU-jäsenyys kannustaa poliittisiin ja taloudellisiin uudistuksiin ja sovinnontekoon alueen kansojen välillä.

2.2 EU:n naapuruuspolitiikka

Euroopan naapuruuspolitiikalla⁷ pyritään kehittämään EU:n ja sen naapureiden yhteistä vaurauden ja vakauden aluetta jaetun omavastuun periaatteita noudattaen kummankin osapuolen sitoumusten perusteella. Siinä tarjotaan osuutta sisämarkkinoista ja tukea EU:n normien täyttämiseksi sekä apua taloudellista ja yhteiskunnallista kehitystä vauhdittavissa uudistuksissa. Naapuruuspolitiikan kumppanit puolestaan tekevät tarkkoja, seurattavissa olevia sitoumuksia lujittaakseen oikeusvaltiota, demokratiaa ja ihmisoikeuksia, edistääkseen talousuudistuksia, parantaakseen työllisyyttä ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta sekä osallistuakseen keskeisiin ulkopoliittisiin tavoitteisiin tähtäävään yhteistyöhön (terrorismin torjunta,

⁵ KOM(2005) 132.

⁶ Lukuun ottamatta Kroatiaa, joka on jo saanut ehdokasmaan aseman ja saa tukea kaikista kolmesta liittymistä valmistelevasta rahoitusvälineestä sekä CARDS-alueohjelmasta.

⁷ KOM(2004) 373 lopullinen.

joukkotuhoukseen leviämisen estäminen). Kumppanuudessa on tarkoitus palkita edistyksestä suuremmilla kannustimilla, jotka eivät millään tavalla tähtää unionin jäsenyyteen. Naapuruuspolitiikka auttaa myös EU:n sisäisissä laitonta siirtolaisuutta, rajavalvontaa ja järjestäytyntä rikollisuutta koskeissa ongelmissa.

Vuonna 2005 edistettiin lisää naapuruuspolitiikan piiriin kuuluvien maiden toimintaohjelmien viimeistelyssä: Ukrainan kanssa edistettiin markkinatalousaseman, viisumipolitiikan ja energia-alan vuoropuhelun osalta, Moldovan ja Ukrainan rajalle lähetettiin rajatarkkailuvaltuuskunta ja poliittista vuoropuhelua useiden Välimeren maiden kanssa lujitettiin ja laajennettiin. Jordanian, Israelin, palestiinalaishallinnon, Moldovan ja Ukrainan kanssa pannaan täytäntöön uusia toimintaohjelmia. Georgian, Armenian ja Azerbaidžanin kanssa on aloitettu neuvottelut. Välimeren alueella painotetaan entistä enemmän kumppanimaiden käynnistämien talousuudistusten tukemista, alakohtaisten politiikkojen (etenkin koulutuksen ja terveydenhuollon) rahoittamista sekä demokratian, ihmisoikeuksien ja hyvän hallintotavan edistämistä.

2.3 ”Yhteiset alueet” Venäjän kanssa

Toukokuussa 2005 hyväksyttiin yhtenäinen etenemissuunnitelmien paketti, jolla on tarkoitus luoda EU:lle ja Venäjälle neljä ”yhteistä aluetta”⁸. Etenemissuunnitelmissa määritellään EU:n ja Venäjän suhteille yhteiset tavoitteet ja yksilöidään toimenpiteet, joita näiden tavoitteiden saavuttaminen edellyttää. Lisäksi EU:n yhteistyö Venäjän kanssa sijoittuu niiden välisen strategisen kumppanuuden viitekehykseen.

2.4. Pitkäikäisin kumppanuus: Afrikan, Karibian ja Tyynenmeren maat

Vuonna 2005 tarkistettiin myös Cotonoun sopimusta. Cotonoun sopimus muodostaa puitteet suhteille Afrikan, Karibian ja Tyynenmeren (AKT) maiden kanssa. Nämä suhteet ovat EU:n pitkäikäisimmät, ja Cotonoun sopimuksella pyritään edistämään yhteistä köyhyyden vähentämisstrategiaa todellisessa kumppanuuden hengessä.

Yhteisillä toimielimillä, kuten yhteisellä parlamentaarisella edustajakokouksella ja AKT–EU-ministerineuvostolla, on ollut alusta alkaen tärkeä rooli kumppanuudessa, ja kansalaisyhteiskunnan ja muiden sidosryhmien mukaanotto on tehostanut AKT–EU-yhteistyötä.

Kestävän kehityksen sosiaaliset, taloudelliset, poliittiset, kulttuuriset ja ympäristönäkökohdat on sisällytetty sopimukseen kautta linjan, mikä heijastaa EU:n ja sen AKT-kumppaneiden kansainvälisiä sitoumuksia.

Lisäksi taloudelliselle ja kaupalliselle yhteistyölle on tekeillä innovatiivinen kehys, jolla pyritään vauhdittamaan kehitystä lujittamalla alueellista talouksien yhdentymistä, poistamalla kaupan esteitä ja yhdentämällä AKT-maat vähitellen maailmantalouteen.

⁸ Yhteinen talousalue, yhteinen vapauten, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuva alue, yhteistyölle ulkoisen turvallisuuden alalla perustuva yhteinen alue sekä kulttuuriset näkökohdat sisältävä tutkimusta ja koulutusta koskeva alue.

Jotta kumppanuus AKT-maiden kanssa tuottaisi tuloksia, on sovittu uudesta **Euroopan kehitysrahastosta**, josta AKT-maat saavat vuosina 2007–2013 apua 22,682 miljardia euroa.

2.5 Kumppanuuden lujittaminen Latinalaisen Amerikan kanssa

Euroopan unionin ulkoministerit tapasivat Rion ryhmän ulkoministerit toukokuussa 2005. Keskusteluissa keskityttiin Latinalaisen Amerikan alueelliseen yhdentymiseen, sosiaaliseen eriarvoisuuteen ja syrjäytymiseen. Lisäksi keskusteltiin syyskuussa 2005 pidetyn YK:n huippukokouksen valmisteluista.

Euroopan komissio päätti joulukuussa 2005 antaa lisäpontta strategiselle kumppanuudelle Latinalaisen Amerikan kanssa antamalla tiedonannon *Euroopan unionin ja Latinalaisen Amerikan tiiviimpi kumppanuus*.

Neuvotteluja assosiaatio- ja vapaakauppasopimuksesta Mercosurin kanssa on jatkettu, ja valmisteluja on tehty sopimusten neuvottelemiseksi Keski-Amerikan ja Andien yhteisön kanssa.

3. KASVAVA POLIITTINEN ULOTTUVUUS

3.1. Välineitä demokratian ja ihmisoikeuksien edistämiseksi

Demokratia ja ihmisoikeudet ovat esillä kaikissa yhteisön ulkopuolisten maiden kanssa tehdyissä sopimuksissa, ja niitä käsitellään maa- ja aluekohtaisessa poliittisessa vuoropuhelussa sekä maantieteellisissä yhteistyöohjelmissa. **Kansanvaltaa ja ihmisoikeuksia koskeva eurooppalainen aloite**⁹ on kohdennettu pääasiassa maille, jotka tarvitsevat eniten tukea näillä aloilla. Sen pääasiallisia edunsaajia ovat näillä aloilla toimivat kansalaisyhteiskunnan organisaatiot. Vuonna 2005 tähän käytettiin 126,7 miljoonaa euroa, jolla lähinnä jatkettiin kahden aikaisemman vuoden aikana aloitettujen hankkeiden rahoitusta. Hankkeilla tuettiin YK:n ihmisoikeusvaltuutetun toimiston, Euroopan neuvoston sekä entisen Jugoslavian, Sierra Leonen ja Kambodžan erityistuomioistuinten työtä sekä demokratiaa edistäviä hankkeita Valko-Venäjällä¹⁰ ja aloitteita alkuperäiskansojen oikeuksien tukemiseksi. Vuonna 2005 painotettiin erityisesti **Irakia**, jolle myönnettiin yhteensä 10 miljoonaa euroa. Hankkeet valittiin YK:n erityisrahastoista siten, että rahoitus kohdennettiin erityisesti perustuslakiprosessiin, kotimaisten vaalitarkkailijoiden koulutukseen ja kansalaisyhteiskunnan organisaatioille.

EU:lla on yhä suurempi rooli **vaalitarkkailussa**. Vaalitarkkailuvaltuuskunnan lähettäessään komissio, Euroopan parlamentti ja neuvosto toimivat läheisessä yhteistyössä arvioidakseen vaalien vapautta ja rehellisyyttä. Vaalitarkkailuvaltuuskuntien määrä kasvoi vuonna 2005 ja kasvaa edelleen vuonna 2006. Vuonna 2005 lähetettiin noin 1 000 tarkkailijaa, kun luku oli 632 vuonna 2004.

⁹ KOM(2001) 252 lopullinen.

¹⁰ Mukaan luettuna Vilnassa toimiva European Humanities University -oppilaitos, joka antaa korkeasteen koulutusta demokratiaan ja ihmisoikeuksiin liittyvistä aiheista valkovenäjän kielellä.

Vaalitarkkailuvaltuuskuntia lähetettiin presidentin- tai parlamenttivaaleihin tai kansanäänestyksiin Afganistanissa, Burundissa, Guinea-Bissaussa, Libanonissa, Liberiassa, Etiopiassa, Kongon demokraattisessa tasavallassa, Venezuelassa ja Sri Lankassa. EU on saanut kaikilla näillä valtuuskunnillaan lisää näkyvyyttä, ja siitä on tullut entistä ratkaisevampi demokratiakehityksen tukija. Vuoden 2005 lopulla myös valmisteltiin valtuuskuntien lähettämistä vuonna 2006 (Länsirannalle ja Gazaan, Ugandaan ja Haitiin).

Varsinaisten vaalitarkkailuvaltuuskuntien lähettämisen lisäksi EU antoi myös rahallista tukea vaaliprosesseja varten Aasian ja AKT-maiden hankkeidensa välityksellä.

3.2. Puitteiden luominen poliittiselle vuoropuhelulle

Kesäkuussa 2005 allekirjoitettu, tarkistettu Cotonoun sopimus¹¹ tarjosi AKT-maiden osalta tilaisuuden lujittaa kumppanuuden poliittista ulottuvuutta **järjestelmällisemmällä, virallisemmalla, tehokkaammalla ja tulossuuntautuneemmalla poliittisella vuoropuhelulla**, jonka perustana ovat kumppanuuden ja omavastuun vakiintuneet periaatteet.

AKT-EU-kumppanit sisällyttivät sopimukseen myös viittauksen **yhteistyöhön joukkotuhoukseen leviämisen ehkäisemiseksi**. Tämä on todellinen läpimurto kansainvälisten suhteiden alalla. Lisäksi sopimukseen sisällytettiin viittaus kansainväliseen rikostuomioistuimeen ja Rooman perussääntöön, mikä osoittaa kumppaneiden yhteistä sitoutumista maailmanlaajuisen hallinnon toimielimiin. Lisäksi tarkistetussa sopimuksessa on lauseke, jossa vahvistetaan AKT-maiden ja EU:n **yhteistyö terrorismin vastaisessa toiminnassa**. Rahoitus kumppanimaiden terrorismintorjuntavalmiuksien parantamiseen on saatava muista lähteistä kuin AKT-EY-kehitysyhteistyöhön tarkoitetuista varoista¹².

3.3. Siirtolaisuus- ja turvapaikka-asiat kehitysyhteistyöpolitiikassa

Tämä paljon keskustelua herättävä aihe edellyttää politiikkoja ja apua, jossa otetaan huomioon sekä muuttoliikkeen tarjoamat mahdollisuudet että sen aiheuttamat ongelmat. Eurooppa-neuvosto onkin toistuvasti korostanut kokonaisvaltaisen lähestymistavan tarvetta siirtolaisuusasioissa.

Vuoden 2004 Haagin ohjelman seurannan yhteydessä EU on muokannut siirtolaisuuspolitiikkaansa yhteisön ulkopuolisiin maihin nähden edelleen. Kansalliset ja alueelliset ohjelmat kuten MEDA tai Tacis ovat siirtolaisuus- ja turvapaikkahankkeiden pääasiallisia rahoituslähteitä. Vuonna 2004 perustettu Aeneas-teemaohjelma¹³ täydentää maantieteellisiä ohjelmia. Sillä annetaan yhteisön ulkopuolisille maille taloudellista ja teknistä apua niiden tukemiseksi kaikenlaisten muuttovirtoihin liittyvien seikkojen hallinnan parantamiseksi. Ensimmäiset hankkeet valittiin vuoden 2005 aikana, ja niihin on tarkoitus käyttää 30 miljoonaa euroa, josta

¹¹ Ratifiointeja on jatkettava. Sopimuksen on määrä tulla voimaan 1. tammikuuta 2008.

¹² Tarkistettu Cotonoun kumppanuussopimus: Neuvoston ja komission yhteinen julistus, joka koskee terrorismin torjumiseksi tehtävän yhteistyön puitteissa annettavaa taloudellista ja teknistä apua sekä tarkistettuun sopimukseen sisällytettyä 11 a artiklaa.

¹³ Asetus (EY) N:o 491/2004.

noin 16 miljoonaa euroa on varattu Välimeren alueelle. Toinen ehdotuspyyntö julkaistiin joulukuussa 2005, ja sen kokonaisbudjetti on 40,3 miljoonaa euroa. Maantieteellinen painopiste on IVY-maissa, Välimeren alueella ja Saharan eteläpuolisessa Afrikassa.

Komissio antoi turvapaikka-asioissa 1. syyskuuta 2005 **tiedonannon alueellisista suojeleohjelmista**¹⁴. Ensimmäiset pilottiohjelmat laaditaan Tansaniaa ja läntisiä uusia itsenäisiä valtioita varten läheisessä yhteistyössä asianomaisten yhteisön ulkopuolisten maiden ja UNHCR:n kanssa siten, että suojelua tarvitsevat pakolaiset saavat sitä nopeasti ja sellaisessa muodossa, joka vastaa parhaiten heidän tarpeitaan.

4. EUROOPPA ANTAA ENEMMÄN JA NOPEAMMIN PAREMPAA APUA

4.1. Avun tuloksellisuus

Parannettaessa avun tuloksellisuutta keskitytään yksinkertaisiin, mutta käytännöllisiin tapoihin yhdenmukaistaa maastrategioiden valmistelua, avun toteutusta ja avun käytön raportointia ja soveltaa vastaanottajamaissa luotettavampia järjestelmiä ja menettelyjä sekä lisäämään avunantajien välistä koordinaointia. Avainasemassa ovat kumppanimaat, joiden on parannettava käytännön kehitystrategioitaan, julkista varainhoitoaan ja kansallisia hankintajärjestelmiään sekä seuranta- ja tarkastuskäytäntöjään. Tällöin avunantajat voivat koordinoida toimiaan paremmin, kanavoida apua enemmän kansallisten talousarvioiden kautta ja minimoida raportointivaatimukset. Kumppanimaille siirroista aiheutuvat kulut vähenevät, mikä vapauttaa niukkoja paikallisia hallintovoimavaroja työhön ensisijaisten kansallisten päämäärien hyväksi. Merkittävää tässä aloitteessa on muutos sen suhteen, että apua annetaan enemmän suorana budjettitukena, jolloin sitä hallinnoidaan täysin kumppanimaan omissa järjestelmissä.

Komissio pyrkimykset lisätä koordinaointia jäsenvaltioiden (kehityspolitiikkaa koskeva eurooppalainen konsensus) ja muiden avunantajien kanssa näkyvät tsunamin jälkeisessä läheisessä yhteistyössä viranomaisten, kohdemaiden kansalaisyhteiskuntien, kansainvälisten valtiosta riippumattomien järjestöjen ja rahoituslaitosten kanssa. Osallistuessaan avustusmekanismien, kuten jälleenrakennusrahojen, suunnitteluun viranomaisten ja kansainvälisen yhteisön kanssa EY valvoi, että vastaanottajayhteisöt olivat täysimääräisesti mukana suunnittelemassa jälleenrakennushankkeita.

Avun tuloksellisuudesta 2. maaliskuuta 2005 annettu Pariisin julistus¹⁵ on lähes sadan maan (joiden joukossa on sekä avun vastaanottajia että antajia, mukaan luettuina EU:n 25 jäsenvaltiota ja komissio) ja yli 25 kehitysjärjestön sopimus avun antamisesta siten kuin se parhaiten tukee vuosittain asetettujen tavoitteiden saavuttamista vuoteen 2015 mennessä. Pariisin julistuksessa sitouduttiin asettamaan tavoitteet ja seuraamaan niitä 12:n edistystä mittaavan indikaattorin avulla¹⁶. Tavoitteet ja indikaattorit on tarkoitettu edistymisen seuraamiseen maailmanlaajuisesti julistuksen allekirjoittajien keskuudessa.

¹⁴ KOM(2005) 388 lopullinen.

¹⁵ <http://www.oecd.org/DATAOECD/11/41/34428351.pdf>.

¹⁶ DAC. CHAIR (2005) 12 /REV.1.

Kyseisillä indikaattoreilla seurataan edistystä julistukseen sisältyneiden viiden kumppanuussitoumuksen mukaisesti: vastaanottajamaan *omavastuu*; avun *mukauttaminen* maiden kansalliseen kehityssuunnitelmaan; avunantajien toimien *yhdenmukaistaminen*; *tulosten hallinta* ja avunantajien ja vastaanottajien *keskinäinen vastuuvuvelvollisuus* tuloksista. EU on sitoutunut panemaan julistuksen ripeästi täytäntöön. Komission odotetaan raportoivan avun tehostamisesta EU:n tasolla saavutetusta edistyksestä sekä antavan neuvostolle kertomuksen maakohtaisesta toteutuksesta vuonna 2005. Se on kehittänyt tätä varten yksinkertaisen interaktiivisen välineen, jolla voidaan raportoida mukauttamisen ja yhdenmukaistamisen etenemisestä.

4.2. Arviointi

Arvioinnilla pyritään lisäämään avun vaikutusta, ja vuonna 2005 viimeisteltiin ohjelma arviointimenetelmien parantamiseksi. Vuonna 2005 käynnistettiin 11 uutta arviointia; useita muita on tekeillä, mukaan luettuina kaksi yhteistä arviointia, joista toinen koskee yleistä budjettitukea ja toinen koordinoitua, täydentävyyttä ja johdonmukaisuutta. Tärkeimmät vuoden 2005 arviointien päätelmät koskevat kahta maata (Benin ja Ghana), kahta aluetta (Karibia ja Latinalainen Amerikka) sekä yhtä alaa (yksityissektorin kehittäminen). Esimerkiksi komission Ghanalle antaman avun arviointi osoitti, että apu on tuottanut näkyvintä tulosta puhtaan veden saatavuuden, sanitaatiopalvelujen sekä köyhimpien väestöosien peruskoulutuksen ja terveydenhuoltopalvelujen lisääntymisen suhteen. Arvioinnit osoittavat kuitenkin yleisesti, että täytäntöönpanossa on pitkiä viivytyksiä ja komission menettelyt ovat jäykkiä ja hitaita. Demokratiaa ja ihmisoikeuksia koskevan eurooppalaisen aloitteen (EIDHR) kaksi arviointikertomusta sekä selvitys EIDHR:n indikaattoreiden soveltuvuudesta saatettiin päätökseen vuonna 2005 yleisesti ottaen myönteisin päätelmin.

4.3. Hallintoasiat

Komissio jatkoi vuonna 2005 painopisteensä siirtämistä avustusprosessissa panoksista tuotoksiin ja vaikuttavuuteen. **Laatuun keskittyminen** on jatkoa ulkomaanavun hallinnon uudistuksille, jotka toteutettiin neljän aikaisemman vuoden aikana (2001–2004).

Näiden uudistusten tulokset esitettiin heinäkuussa 2005 julkaistussa kertomuksessa *Qualitative assessment of the reforms in the management of external assistance*¹⁷ ("Ulkomaanavun hallinnonuudistusten laadullinen arviointi"). Kertomuksessa käsitellään toimintaan, organisaatioon ja menetelmiin liittyviä uudistuksia avustustoiminnassa sekä arvioidaan niiden vaikutuksia ja tuloksia.

Uudistusten vaikutuksena avun toimittamista on pysyvästi nopeutettu, maksujen vuotuisia määriä on nostettu ja avun keskimääräinen täytäntöönpanoaika on lyhentynyt.

Hajauttamisprosessin (jossa useimpien kehitysohjelmien hallintovastuu siirrettiin komission lähetystöihin) päätökseen saattamisen seurauksena päätoimipaikassa toimivan EuropeAid-yhteistyötoimiston rakennetta muutettiin maaliskuussa 2005

¹⁷

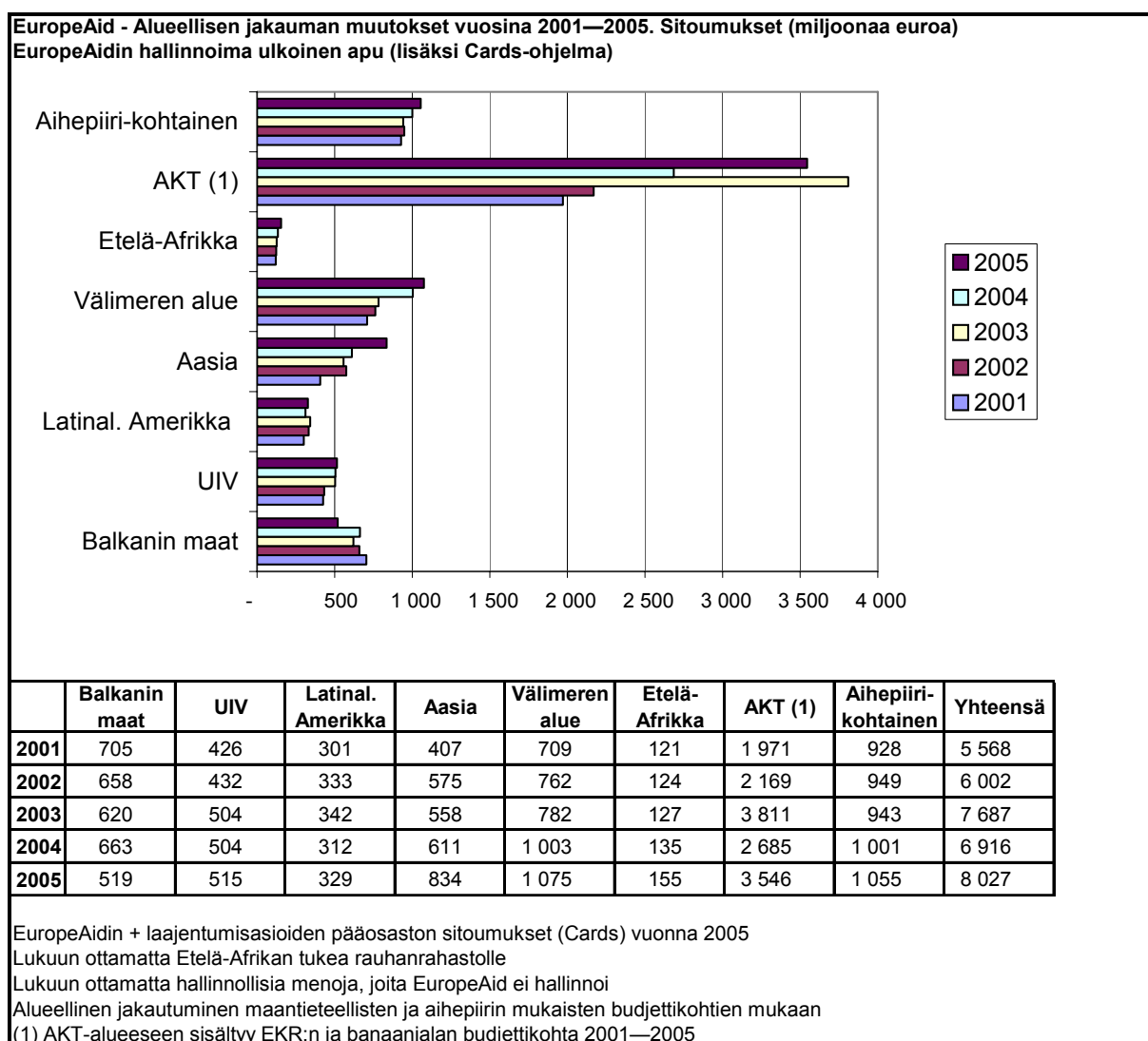
SEC(2005) 963.

siten, että se tukee ja auttaa enemmän lähetystöjä. Samalla otettiin huomioon Länsi-Balkanin maiden siirtyminen laajentumisasioiden pääosaston toimialaan niiden mahdollista tulevaa EU-jäsenyyttä silmällä pitäen.

4.4. Tulokset

Euroopan komissio toimi ohjelmien täytäntöönpanossa vuonna 2005 **ennätysmäisen nopeasti ja tehokkaasti** niin, että rahat päätyivät nopeasti niitä tarvitseville. Tulokset osoittavat, miten vuonna 2000 käynnistetyillä uudistuksilla on parannettu komission apua yhteisön ulkopuolisille maille.

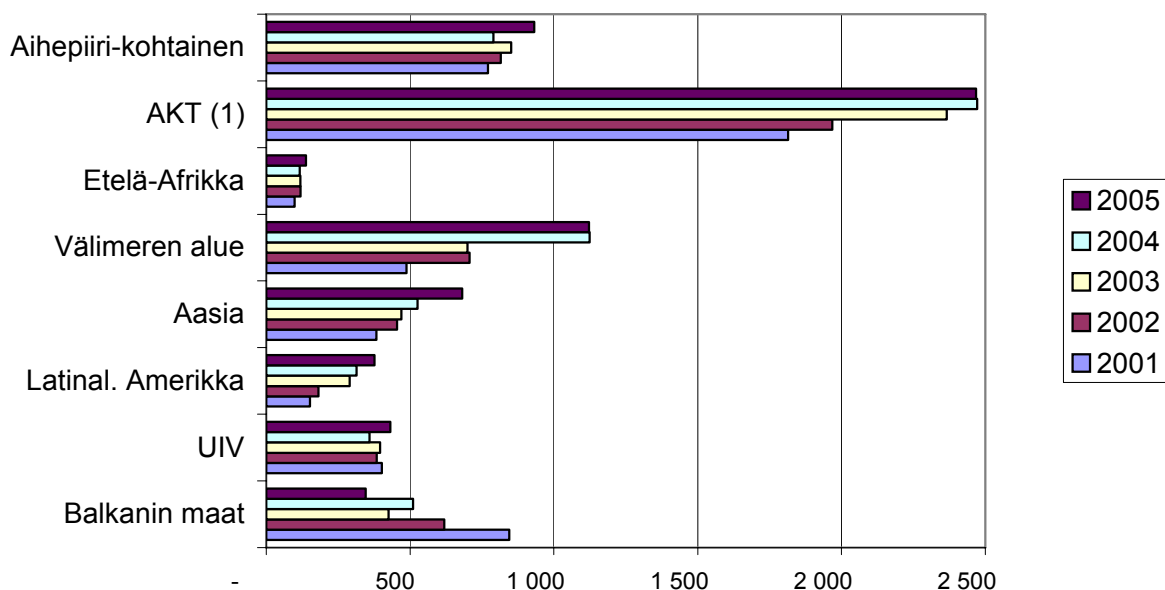
Sitoumusten määrä oli vuonna 2005 8 miljardia euroa, mikä on 16 prosenttia enemmän kuin vuonna 2004. Sitoumukset Afrikan, Karibian ja Tyynenmeren maille kasvoivat yli miljardilla eurolla, lähelle vuoden 2003 ennätystasoa. Myös sitoumukset Aasian maille kasvoivat jyrkästi (lähes 50 prosentilla) vuodesta 2004. Kehitysapua maksettiin 6,2 miljardia euroa, kun edellisvuoden luku oli 5,7 miljardia.



Uudistusten ansiosta komissio käsittelee sitoumuksiaan tehokkaammin sekä omissa sisäisissä menettelyissään että ohjelmien varsinaisessa täytäntöönpanossa. Vuosien 2001 ja 2005 vertailu osoittaa sitoumusten kasvaneen 44 prosentilla ja maksujen 50

prosentilla. Luvut merkitsevät sitä, että täytäntöönpano kestää keskimäärin 3,32 vuotta, kun luku oli 3,55 vuotta vuonna 2004 ja viisi vuotta vuonna 2000.

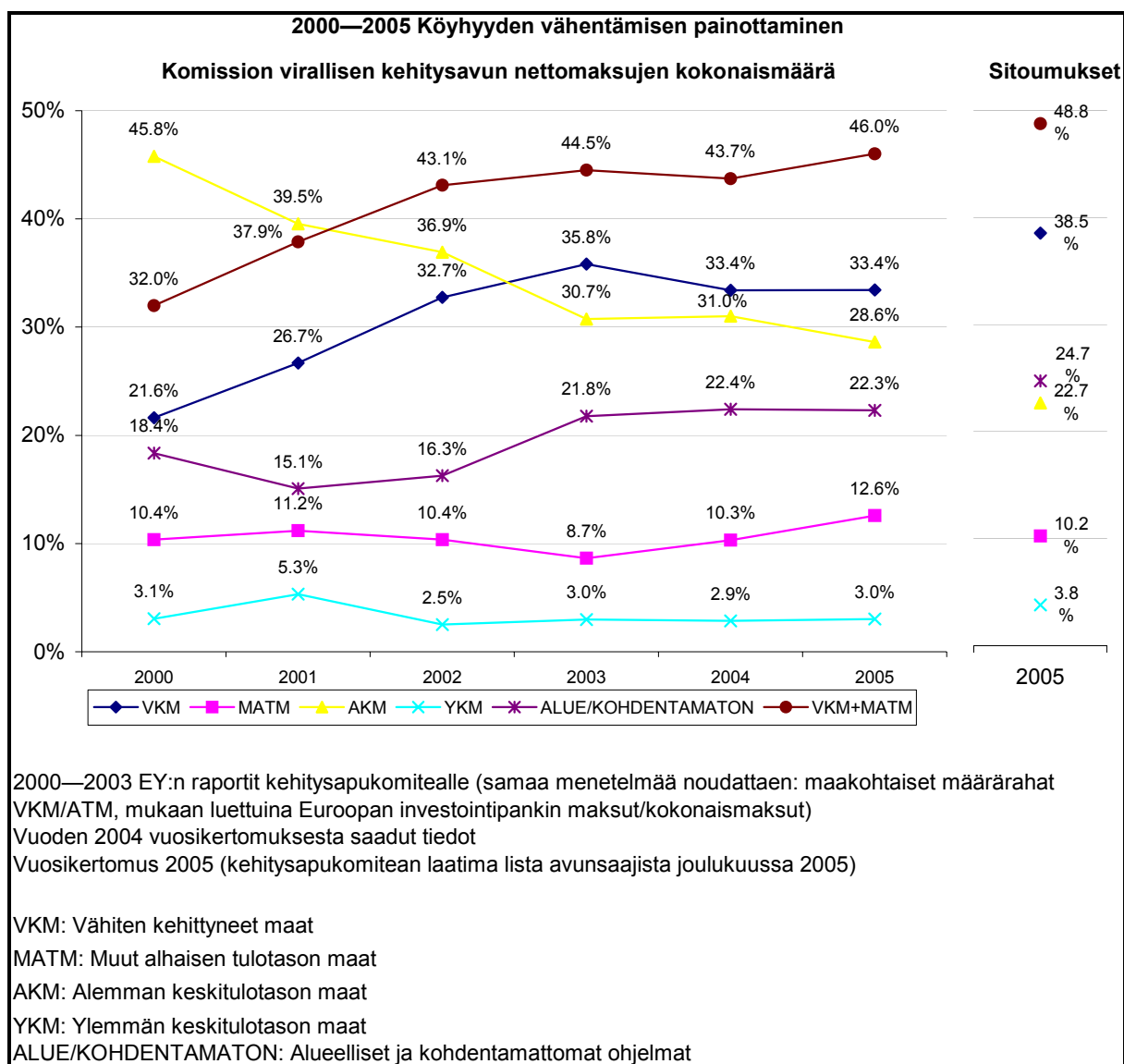
EuropeAid - Alueellisen jakauman muutokset vuosina 2001—2005. Maksut (miljoonaa euroa)
EuropeAidin hallinnoima ulkoinen apu (lisäksi Cards-ohjelma)



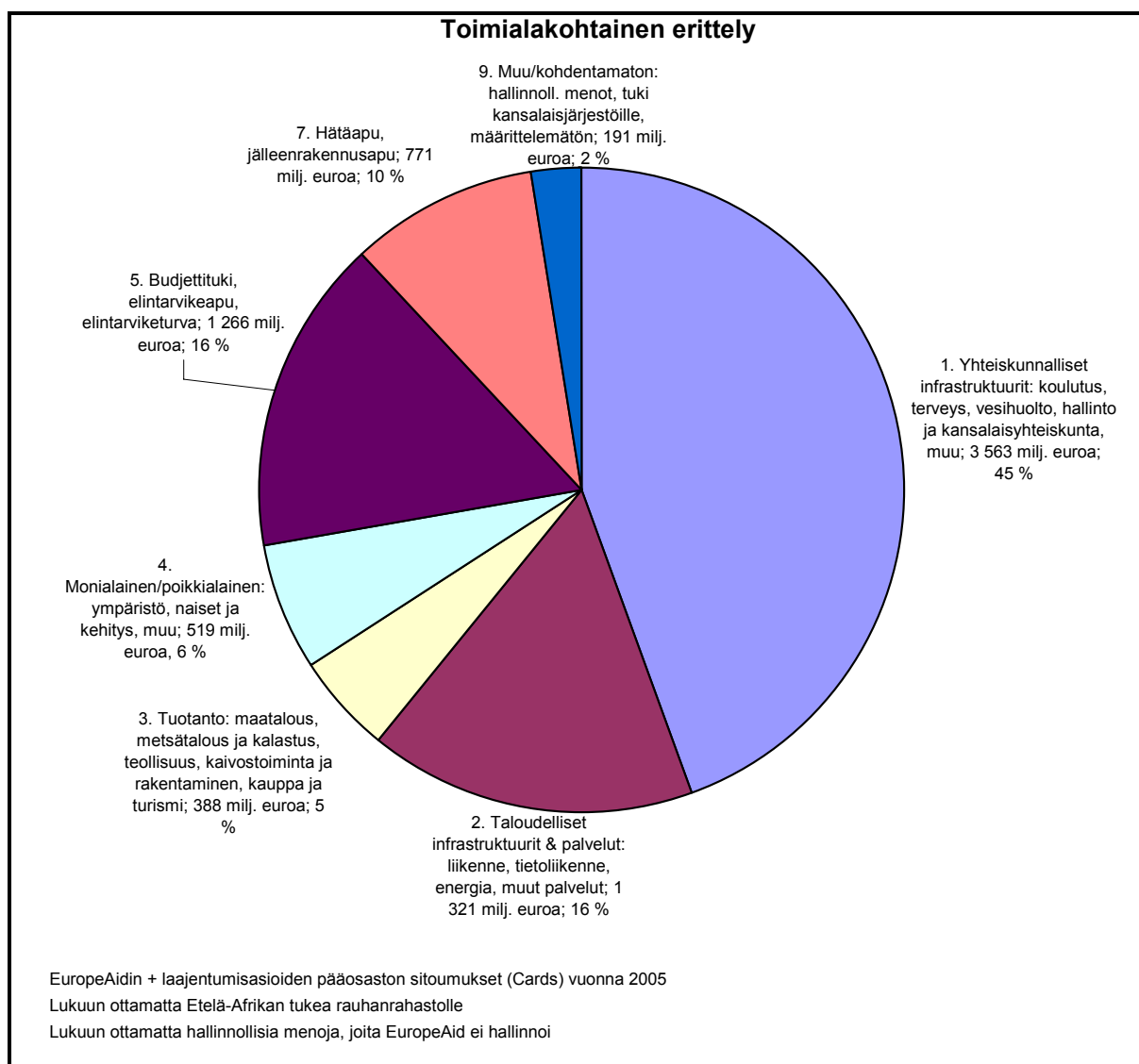
	Balkanin maat	UIV	Latinal. Amerikka	Aasia	Välimeren alue	Etelä- Afrikka	AKT (1)	Aihepiiri- kohtainen	Yhteensä
2001	845	402	152	383	488	99	1 814	771	4 109
2002	619	384	182	455	707	119	1 968	815	4 630
2003	425	396	290	470	700	118	2 366	851	5 191
2004	510	359	314	526	1 125	116	2 472	790	5 701
2005	345	432	376	681	1 122	138	2 468	932	6 149

EuropeAidin + laajentumisasioiden pääosaston suorittamat maksut (Cards) vuonna 2005
Lukuun ottamatta Etelä-Afrikan tukea rauhanrahastolle
Lukuun ottamatta hallinnollisia menoja, joita EuropeAid ei hallinnoi
Alueellinen jakautuminen maantieteellisten ja aihepiirin mukaisten budjettikohtien mukaan
(1) AKT-alueeseen kuuluu EKR:n ja banaanialan budjettikohta vuosille 2001—2005

Komission hallinnoima virallinen kehitysapu matalan tulotason maille, mukaan luettuina vähiten kehittyneet maat, kasvoi myös huomattavasti. Se on yli kaksinkertaistunut vuoden 2000 noin 1,5 miljardista eurosta noin 3,2 miljardiin vuonna 2005. Prosentteina ilmaistuna se oli 32 prosenttia vuonna 2000 ja 45,8 prosenttia vuonna 2005. Tämä kehitys jatkunee, sillä yli puolet vuoden 2005 uusista sitoumuksista tehtiin juuri näiden maiden hyväksi.



Nopeus ja tehokkuus ovat tärkeitä, mutta tärkeintä autettavien kannalta ovat tulokset. Päätelemät komission tulospöusteisesta seurantajärjestelmästä, joka perustuu riippumattomien asiantuntijoiden säännöllisiin kenttäarviointeihin, osoittavat selkeän suuntauksen laadun tasaiseen kohenemiseen. Etenkin hankkeiden ja ohjelmien tehokkuudesta ja kestävyvyydestä on saatu huomattavasti parempia tuloksia vuoden 2001 jälkeen.



Komissio parantaa edelleen päättäväisesti vastuullaan olevien varojen hallinnointia, ja se on ehdottanut sekä ulkoisen avun oikeusperustan (välineiden) että sen omien sisäisten menettelyjen yksinkertaistamista.

Vuonna 2005 tehtiin intensiivisiä valmisteluja **seuraavan sukupolven avustusohjelmille**, jotka pannaan täytäntöön vuosien 2007–2013 rahoitusnäkymien puitteissa. Komissio on alkanut valmistella yhteistyössä edunsaajamaiden toimivaltaisten viranomaisten ja asianomaisten sidosryhmien sekä jäsenvaltioiden ja muiden avunantajien kanssa strategia-asiakirjoja, jotka ohjaavat eri maiden ja alueiden ohjelmasuunnittelua. Tämä prosessi saadaan päätökseen vuonna 2006, jotta suunniteltuja toimia voidaan toteuttaa tammikuusta 2007 alkaen.

Joulukuun 2005 kehitysyhteistyöpoliittisessa kannanotossa *kehityspoliittikkaa koskeva eurooppalainen konsensus* määritellyt tavoitteet ja periaatteet ovat ohjanneet tällaisten maa- ja aluekohtaisten strategia-asiakirjojen valmistelua. Erityistä huomiota on kiinnitetty avun tuloksellisuuden parantamiseen soveltamalla EU:n ja sen jäsenvaltioiden sitoumuksia ohjelmasuunnitteluprosessiin.