



EUROOPAN KOMISSIO

Bryssel 7.12.2011
SEK(2011) 1476 lopullinen

KOMMISSION YKSIKÖIDEN VALMISTELUASIAKIRJA

TIIVISTELMÄ VAIKUTUSTEN ARVIOINNISTA

Oheisasiakirja

EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUS

**kumppanuusvälineen perustamisesta kolmansien maiden kanssa tehtävää yhteistyötä
varten**

{KOM(2011) 843 lopullinen}

{SEK(2011) 1475 lopullinen}

1. ONGELMAN MÄÄRITTELY

Se keskeinen haaste, jonka käsittelyyn ehdotettu kumppanuusväline on tarkoitettu, on globalisaation seuraukset: maailmantalouden rakenne on muuttumassa, valta siirtymässä, vauraus jakautuu laajemmalle ja uudet toimivat vaikuttavat entistä enemmän kansainväliseen politiikkaan. G20 on tämän muutoksen symboli. Ei ole epäilystäkään, että uusi kansainvälinen järjestys on hitaasti syrjäyttämässä vanhat valtarakenteet, vaikka muutoksen vauhtia saatetaan joskus liioitella.

Merkittäviä seikkoja ovat erityisesti seuraavat:

*Intian, Kiinan, Etelä-Afrikan ja Brasilian kaltaisten maiden vaikutusvallan kasvu on muuttanut kansainvälistä järjestystä, sillä näillä mailla on yhä tärkeämpi rooli kansainvälisessä taloudessa ja kaupassa, monenvälisillä foorumeilla (YK, G20) ja maailmanlaajuisten haasteiden ratkaisemisessa. Vaikka kehitys ja köyhyyden vähentäminen ovat näissä maissa edelleen keskeisiä kysymyksiä, ne eivät pian enää ole kehitysmaita.

*EU on myös kehittänyt laaja-alaisia sitovia sopimuksia keskeisten kumppaneiden ja kehittyvien talousalueiden kanssa sekä kahdenvälisiä että maailmanlaajuisia kysymyksiä varten. Näiden sopimusten täytäntöönpano edellyttää niihin tarkoitettua rahoitusvälinettä, jotta EU:lla olisi resurssit tehokkaasti edistää etujaan maailmalla ja vastata tarpeen vaatiessa maailmanlaajuisiin ongelmiin.

*Nykyisen, teollisuusmaiden kanssa tehtävää yhteistyötä varten perustetun välineen (ICI) maantieteellinen soveltamisala rajoittuu 17:ään korkean tulotason maahan tai alueeseen, kun taas Intian, Kiinan, Etelä-Afrikan ja Brasilian kaltaiset maat kuuluvat kehitysyhteistyön rahoitusvälineen (DCI) soveltamisalaan mutta ainoastaan virallisen kehitysavun menojen osalta.

*EU:n ja Venäjän suhteet ja taloudelliset siteet ovat kehittyneet huomattavasti, mikä korostaa Venäjän merkitystä strategisena kumppanina paljon laajemmalla alalla kuin kehitysyhteistyössä. Taloudellisen avun tarve on vähentynyt. Venäjä haluaa tasa-arvoiseen suhteeseen, ja siitä itsestään on tullut kehitysavun antaja. Ehdotetusta kumppanuusvälineestä tulee pääväline yhteistyöhön Venäjän kanssa.

2. TOISSIJAJAISUUSPERIAATTEEN NOUDATTAMINEN

Toisin kuin yksittäisillä jäsenvaltioilla, EU:lla on lukuisia kansainvälisiä sopimuksia kumppanimaiden kanssa kaikkialla maailmassa. Ne kattavat lähes kaikkia mahdollisia kansainvälisten suhteiden aloja. Jos 27 jäsenvaltiota toimii yhteisten politiikkojen ja strategioiden mukaisesti, EU:lla on maailmanlaajuisten haasteiden ratkaisun edellyttämä kriittinen massa. EU:lla on myös ainutlaatuinen tilaisuus tuoda esiin EU:n normeja ja standardeja ja saada niistä kansainvälisellä yhteistyöllä maailmanlaajuisia.

3. EU-ALOITTEEN TAVOITTEET

EU:lla ei tällä hetkellä ole välinettä, jonka avulla se voisi tehdä yhteistyötä uusien kehittyvien talousalueiden kanssa EU:n keskeisiin etuihin ja yhteisiin maailmanlaajuisiin haasteisiin (kuten ilmastonmuutokseen) liittyvissä asioissa.

Tällaista yhteistyötä voidaan tehdä tällä hetkellä ainoastaan teollisuusmaiden kanssa tehtävää yhteistyötä varten perustetun välineen (ICI) avulla, mutta sen soveltamisala rajoittuu 17:ään pitkälle teollistuneeseen tai korkean tulotason maahan (esim. Yhdysvallat, Japani, Etelä-Korea, Persianlahden maat).

Yhteistyötä Kiinan, Intian ja Brasilian kaltaisten maiden kanssa tehdään kehitysyhteistyön rahoitusvälineen (DCI) avulla, joten yhteistyö rajoittuu toimiin, jotka liittyvät suoraan köyhyyden vähentämiseen/poistamiseen avunsaajamaassa.

Ehdotettu kumppanuusväline on suunniteltu sellaiseksi, että nämä rajoitukset EU:n tehokkaille kansainvälisille toimille poistuvat. Se täyttäisi edellä mainitun aukon. Sen ansiosta EU voisi ensinnäkin tehdä maailmanlaajuisen toimijoiden kanssa muutakin kuin kehitysyhteistyötä mutta myös tarvittaessa puolustaa EU:n keskeisiä päämääriä minkä tahansa kumppanimaan kanssa.

Välineellä pyritään erityisesti seuraaviin tavoitteisiin:

- (a) Toteutetaan Eurooppa 2020 -strategian kansainvälistä ulottuvuutta tukemalla EU:n kahdenvälisen, alueellisen ja alueidenvälisen yhteistyön kumppanuusstrategioita, edistämällä eri politiikanaloja koskevaa vuoropuhelua ja kehittämällä yhteisiä lähestymistapoja ja vastauksia maailmanlaajuisiin haasteisiin.
- (b) Parannetaan markkinoille pääsyä ja kehitetään eurooppalaisten yritysten, etenkin pk-yritysten, mahdollisuuksia kaupankäyntiin, investointiin ja liiketoimintaan talouskumppanuuksien sekä liikealan ja lainsäädännöllisen yhteistyön avulla.
- (c) Lisätään unionia ja sen roolia maailmassa koskevaa ymmärrystä ja näkyvyyttä julkisuusdiplomatialla, koulutuksella / akateemisella yhteistyöllä ja ulkopuolisiin maihin kohdistuvilla toimilla unionin arvojen ja etujen edistämiseksi.

4. TOIMINTAVAIHTOEHDOT

Toimintavaihtoehtoja on periaatteessa neljä: ICI:n lakkauttaminen, tilanteen säilyttäminen ennallaan, DCI:n muuttaminen siten, että siitä voidaan rahoittaa myös muuta kuin virallista kehitysapua, tai uuden rahoitusvälineen perustamista ICI/ICI+:n pohjalta.

Huolellisen arvioinnin perusteella ICI:n lakkauttamista tai tilanteen säilyttämistä ennallaan ei pidetty poliittisesti kestäväenä ratkaisuna. Jos varojen käyttö rajattaisiin ainoastaan köyhyyden vähentämiseen liittyviin toimiin tai jos köyhyyden vähentämistä pidettäisiin ainoana yhteistyön päämääränä kehittyvien talousalueiden kanssa, se rajoittaisi EU:n diplomaattista asialistaa ja EU:n keskeiset edut jäisivät huomiotta.

Se vaihtoehto, että muutettaisiin kehitysyhteistyön rahoitusvälinettä siten, että sitä olisi mahdollista käyttää muuhunkin kuin viralliseen kehitysapuun, olisi maantieteellisesti johdonmukainen ratkaisu (yksi rahoitusväline kutakin maata varten), mutta sen vakava puute on se, että välineen hallinnointi kahdella hyvin erilaisella tavoitteella on vaikeaa.

5. VAIKUTUSTEN ARVIOINTI

TALOUDELLISET VAIKUTUKSET:

Uuden kumppanuusvälineen täytäntöönpano antaisi EU:lle uuden kanavan parantaa (etenkin pk-) yritystensä ja tuotteidensa mahdollisuuksia. Se antaisi mahdollisuuden tukea rahallisesti EU:n yritysten toimintaa EU:n ulkopuolella ja tarjoaisi EU:n kilpailukykyyn ja innovointiin liittyviä kannustimia täydennyksenä toimille, joita rahoitetaan kilpailukykyä ja pk-yrityksiä koskevassa ohjelmassa ja tutkimusta ja innovointia koskevassa Horizon 2020 –ohjelmassa. Sillä voitaisiin myös tukea EU:n kansainvälistä kauppaa ja investointia, mikä voisi helpottaa ulkomaisten sijoitusten saantia EU:hun. Välinettä voitaisiin käyttää lukuisilla yhteistyöaloilla, kuten ilmastonmuutos, ympäristö, teknisten määräysten ja normien lähentäminen, yritysten sosiaalinen vastuu, teollis- ja tekijänoikeudet, henkilötietojen suoja, parhaat käytänteet talous-, kaupp- ja finanssiasioissa. Tämä voisi parantaa EU:n taloudellista turvallisuutta ja luoda työpaikkoja, mikä viime kädessä edistäisi talouskasvua. Uusi väline lujittaisi kehittyneimpiä taloudellisen yhteistyön muotoja EU:n ja kumppanimaiden välillä. EU voisi sen avulla varmistaa, että toimintapolitiikkojen ja ohjelmien suunnittelussa ja toteutuksessa otetaan asianmukaisella tavalla huomioon ympäristöön, kestäväan energiaan, sosiaalikusymyksiin, työllisyyteen ja muuhun hyvinvointiin liittyvät arvot.

SOSIAALISET VAIKUTUKSET:

Uudella rahoitusvälineellä yhdenmukaistettaisiin EU:n ja sen jäsenvaltioiden rahoitusvälineitä ja tuettaisiin yhteisiä toimia muiden kahden- ja monenvälisten avunantajien kanssa, jolloin sillä voisi olla merkittävä vaikutus kehittyvien talousalueiden yhteiskuntarakenteeseen. Sillä voitaisiin tukea sosiaaliturvajärjestelmien uudistuksia, kansallisia työllisyyspolitiikkoja, ammatilliseen koulutukseen ja ammattitaidon kehittämiseen liittyviä kansallisia politiikkoja, yleissivistävää koulutusta ja tutkimusohjelmia sekä toimenpiteitä kansallisten turvaverkkojen vahvistamiseksi. Sen vaikutus uusien vihreiden työpaikkojen luomiseen, henkilöä kohti laskettujen tulojen kasvuun ja tehokkaisuuteen sosiaalisen yhteenkuuluvuuden ja köyhyyden vähentämisen strategioihin kansallisella tasolla on tärkeä. Sillä voitaisiin edistää YK:n Kansainvälisen työjärjestön (ILO) sekä G8- ja G20- ryhmien tukeman kansainvälisen sosiaalipoliittisen ohjelman menestyksekkästä täytäntöönpanoa.

YMPÄRISTÖ:

Uudella välineellä rahoitettavissa EU:n kumppanuuksissa pyritään edistämään ja tukemaan kasvua ja ympäristön pitkän aikavälin kestävyyttä. Uudella välineellä odotetaan olevan keskeinen rooli, kun tuetaan ympäristöön ja ilmastonmuutokseen liittyviä EU:n ja kumppanimaiden toimia ja toimintalinjoja koskevaa vuoropuhelua. Välineellä voitaisiin tukea vähähiilistä liiketoimintamallia tarjoamalla kannustimia eurooppalaiselle yksityissektorille. Sitä voitaisiin käyttää EU:ssa toimivien yritysten auttamiseen tehokkaiden ja edullisten toimintapolitiikkojen kehittämisessä ympäristöystävällisten tavoitteiden saavuttamiseksi kumppanimaissa, ja tässä voitaisiin hyödyntää Cancúnissa järjestetyn YK:n ilmastonmuutoskonferenssin 16. osapuolikokouksen hyviä tuloksia. Sillä autetaan myös

kumppanimaiden talouksia hyödyntämään täysimääräisesti innovaatioiden ympäristöllisiä, ekologisia ja energiaasäästäviä parannuksia. Väline voisi mahdollistaa yhteistyön, jolla pyritään ymmärtämään paremmin, mitä taloudellisia ja sosiaalisia seurauksia on biologisen monimuotoisuuden häviämisestä ja ekosysteemien pilaantumisesta näiltä osin maapallolle merkittävimmissä maissa.

6. VAIHTOEHTOJEN VERTAILU

Kun vaihtoehtoja suljettiin pois, katsottiin, että kehitysyhteistyön rahoitusvälineen soveltamisalan laajentaminen siten, että sitä voitaisiin soveltaa myös muuhun kuin kehitysyhteistyöhön, saattaisi luoda jännitteitä erilaisten tavoitteiden välille ja johtaa päätöksenteon ja toteutuksen merkittävään hidastumiseen. Mielummin suositeltiin, että luodaan uusi koko maailman kattava väline, jolla keskitytään puolustamaan EU:n keskeisiä etuja ja ratkaisemaan maailmanlaajuisia haasteita ja jonka kattama toiminta on selkeästi määritelty. Tämän vuoksi suositellaan uutta välinettä ICI:n/ICI+:n pohjalta.

7. SEURANTA JA ARVIOINTI

Talousarvio: 1,0 miljardia euroa vuosina 2014–2020 (eli noin 1/70 tai 1,4 % koko määrärahasta ulkosuhteisiin tarkoitetuista menoista).

Kumppanuusväline on valtuusasetus, jolla määritetään olennaiset osat ja perusta EU:n toiminnalle. Varsinaiset toimet määritellään vuotuisissa toimintaohjelmissa, joissa tarkennetaan toteutettavat toimet operatiivisine tavoitteineen ja odotettuine tuloksineen. Toiminnalliset indikaattorit vahvistetaan siinä vaiheessa, ja niissä otetaan huomioon kyseisen toimen erityisluonne.

Edistymistä (3. luvussa esitettyjen) kolmen tavoitteen saavuttamisessa seurataan seuraavien keskeisten vaikutusindikaattoreiden avulla:

- (1) EU:n toimintapolitiikkojen vaikutus välineen soveltamisalaan kuuluvien keskeisten kumppanimaiden toimintapolitiikkojen muotoiluun
- (2) EU:n osuus maailmankaupasta sekä ulkomaankaupasta niiden maiden kanssa, jotka ovat erityisesti kohteena välineen mukaisissa toimissa
- (3) välineen soveltamisalaan kuuluvien keskeisten strategisten kumppanimaiden käsitys EU:sta.

Tavallisia indikaattoreita kumppanuusvälineellä rahoitettavien toimien vaikutuksen mittaamiseen ovat osallistuvien yritysten määrä, tukitoimien laajuus, relevanssi ja kehittyneisyys, yhteistyön määrä eurooppalaisessa liike-elämän verkostossa ja työnjako, yrityskäyttäjien tyytyväisyys ja taloudellisten tavoitteiden (esimerkiksi mitattava työllistävä vaikutus, liikevaihto, EU:n yritysten suorat ulkomaiset sijoitukset ja EU:n kokonaisvienti kohdemarkkinoille) saavuttaminen. Näiden toimien vaikutusta mittaavat laadulliset ja määrälliset indikaattorit liittyvät tiedonvaihdon, vastavuoroisten akateemisten vaihtojen sekä ohjelmien osallistujamäärien, stipendien ja yhteisten tutkimushankkeiden ja muiden akateemisten hankkeiden lukumäärän kehitykseen. Tuloksia mitataan myös sillä, miten usein ja millä tavalla tiedotusvälineet käsittelevät aihetta, paljonko EU:n tukemalle toiminnalle on paikallista kysyntää ja paljonko EU:n järjestämiin tilaisuuksiin on osallistujia.