



EUROOPA
KOMISJON

EUROOPA LIIDU VÄLISASJADE JA
JULGEOLEKUPOLIITIKA KÕRGE ESINDAJA

Brüssel, 7.12.2011
KOM(2011) 865 lõplik

ÜHISTEATIS EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE

EL kui ülemaailmne partner: Uus lähenemisviis ELi välistegevuse rahastamisele

1. TAUST

Euroopa Liidus elab 500 miljonit inimest, liidu osakaal kogu maailma sisemajanduse koguproduktist ulatub üle 25 % ning maailmakaubandusest ühe viiendikuni. Seega on ELil üleilmne roll. Osaledes ülemaailmses juhtimises, võtab EL aktiivse poliitilise vastutuse ning tal on konkreetsed piirkondlikud ja üleilmsed huvid. Lisaks sellele annab EL enam kui pool kogu rahvusvahelisest arenguabist ning on maailma suurim humanitaarabi andja. ELi roll ülemaailmses juhtimises peegeldub tema aktiivses toetuses demokraatiale, õigusriigi põhimõttele, inimõiguste ja inimeste turvalisuse kaitsele. Sellele lisandub rahvusvaheliste keskkonna- ja sotsiaalseid küsimusi käsitlevate konventsioonide täitmine, avatud kaubandus ning inimväärse töö tagamise suunised.

Maailm on muutunud. Praeguses majanduskriisis joonestub välja Euroopa vajadus süvendada ja tugevdada suhteid oma partneritega, sealhulgas naaberpiirkondadega, kuna neil on oluline mõju Euroopa finants- ja majanduslikele väljavaadetele. Julgeolekuga seotud probleemid võtavad uue kuju, kuna maailm on omavahel üha enam seotud. Loodusvarade nappus, maailma rahvastiku kiire kasv ning kliimamuutustega seotud ohud on seadnud kahtluse alla viisi, kuidas me praegu oma rahvusvaheliste partneritega suhtleme.

Ka arengumaades toimuvad kiired muutused. Praegu on aset leidmas jõuvahekordade muutus ning maailmaareenile astub üha rohkem uusi kiiresti areneva majandusega riike. Eelkõige Brasiilia, Venemaa, India, Hiina ja Lõuna-Aafrika on leidnud uusi võimalusi, kuidas ülejäänud maailmaga suhelda, ning sageli on neil erinevad väärtused. Ülemaailmse juhtimise eeskirjad on G20 esilekerkimisega seoses muutumas. Paljud ELi jaoks olulised valdkonnad nagu säästev areng, julgeolek ja massihävitusrelvade leviku tõkestamine, desarmeerimine ja küberjulgeolek, finantsvaldkonna reguleerimine, kaubandus ja investeringud, kliimamuutused, bioloogiline mitmekesisus ning uute tehnoloogiate kasutamine nõuavad mitmepoolseid lahendusi.

Praeguses muutlikumas üleilmses keskkonnas on ELi põhihuviks edendada reeglitel põhinevat rahvusvahelist süsteemi. Kiiresti areneva majandusega riigid mängivad samuti üha suuremat rolli arengumaades ning lõunapoolsete piirkondade vaheline kaubandus on kasvamas suuremaks kui põhja- ja lõunapoolsete piirkondade vaheline kaubandus. Kõige vaesemaid riike aga ähvardab üha suurem marginaliseerumise oht. Euroopa vahetus naabruskonnas Vahemere lõunapiirkonnas on aset leidmas tohutud muutused, kus kõnealustes riikides on käivitumas demokraatiasse ülemineku protsess.

Euroopa Liit on muutunud. Lissaboni leping pakub tervikliku ja ühtse ELi lähenemisviisi edendamiseks uusi võimalusi. Lepinguga kehtestatakse ELi välistegevust käsitlevad üldpõhimõtted, eesmärgid ning raamistik ning luuakse ka kõrge esindaja ja asepresidendi alluvuses tegutsev Euroopa välisteenistus, mille ülesandeks on liidu välistegevuse järjepidevuse tagamine. Euroopa välisteenistus ja komisjon teevad liidu välispoliitika teostamisel tihedat koostööd nii peakorteris kui ka ELi esindustes. Täiendavad volitused anti ka Euroopa Parlamendile, seda eelkõige eelarvemenetluse raames. Uusi aluslepingu sätteid, mis käsitlevad ELi suhteid kandidaatriikidega ja naabruspoliitikaga hõlmatud riikidega, arengukoostööd, humanitaarabi ning kodanikukaitset, tuleks täiendada asjaomaste õiguslike ja finantsvahenditega.

Kolleegiumi poolt 29. juunil 2011 vastu võetud teatises „Euroopa 2020. aasta strateogia aluseks olev eelarve” juhiti tähelepanu valdkondadele, kus ELil võiks muutuv ja

üleilmastuvas maailmas olla täita oluline roll. Teatis toetub selgelt Euroopa 2020. aasta strateegiale ning Lissaboni lepingu uuele struktuurile. Keset üleilmset majanduskriisi peab EL senisest enam otsima võimalusi suunata oma vahendid sinna, kus neid kõige rohkem vajatakse, kus neil on kõige suurem mõju ning kus nad toodavad kõige rohkem lisaväärtust.

Välistegevuse üldeesmärgiks uue mitmeaastase finantsraamistiku raames on tagada, et vaatamata majanduskriisile ja sellest tulenevast mõjust eelarvele, on ELil võimalik rääkida ühel häälel ning saavutada oma ambitsioonikad eesmärgid demokraatia, rahu, solidaarsuse, stabiilsuse ja heaolu tagamise ning vaesuse vähendamise edendamisel nii üleilmsel tasandil kui ka meie lähinaabruses ning aidata kaitsta üleilmse tähtsusega avalikke hüvesid. Sellised on põhimõtted, millele käesolevale teatisele lisatud läbivaadatud välistegevuse rahastamisvahendeid käsitlevad ettepanekud toetuvad¹.

2. MIKS PEAKS EUROOPA LIIT INVESTEERIMA VÄLISSUHETESSE?

2.1 Omavahel seotud maailm

Meie peamiste partnerite suhteline tähtsus on kasvamas nii majanduslikus kui ka poliitilise mõttes, mistõttu on ELi ühtse seisukoha väljendamine veelgi olulisem. Isegi maailma teises otsas toimuvatel sündmustel võib olla Euroopa kodanikele otsene mõju. Inimtegevusest tingitud või loodusõnnetused võivad kiiresti destabiliseerida olukorra mitmes riigis. Nagu oleme näinud Araabia kevade kontekstis, on meie lähinaabruses aset leidvatel sündmustel otsesed ja kohesed tagajärjed. ELil on eriline huvi ja vastutus edendada ennetavalt demokratiseerimist, mille lõpptulemuseks on kõnealuses piirkonnas stabiilsuse ja heaolu saavutamine.

Meie ühiskond on üha enam üleilmastunud. Meie igapäevast elu kujundavad rahvusvahelise kaubanduse ning investeeringute, energeetika, rände ja kliimamuutustega seotud üleilmsed suundumused. Meie planeedil leiduvad piiratud ressursid tuleb jagada säästlikult ning meil tuleb muutuva keskkonnaga kohaneda. Stabiilse ja õiglase rahvusvahelise juhtimise tagamiseks peame me samaaegselt jätkama jõupingutusi nende aitamiseks, keda ähvardab oht maha jääda.

Samamoodi võib ELi sisepoliitikal olla otsene mõju kolmandatele riikidele ning sageli on seda võimalik täielikult ellu viia ainult tihedas koostöös meie rahvusvaheliste partneritega. Kuna omavaheline sõltuvus suureneb ning EL on võtnud kohustuse edendada tõhusalt toimivat mitmepoolsust, on ELi jaoks väga oluline osaleda aktiivselt üleilmses otsuste tegemises, eelkõige mitmepoolsetel foorumitel nagu ÜRO, WTO või G8/G20.

Üleilmsed ülesanded valdkondades nagu kliimamuutused, bioloogilise mitmekesisuse vähenemine, terrorism, organiseeritud kuritegevus, küberjulgeolek ja kaubanduse tasakaalustamatusega seotud probleemide lahendamine nõuab peamistelt toimijatelt tihedamat koostööd. EL peab kolmandates riikides oma huve kaitstes sellise uue reaalsusega kohanema

¹ Ühinemiseelse abi rahastamisvahend, Euroopa naabuspoliitika rahastamisvahend, arengukoostöö rahastamisvahend, komisjoni otsus nõukogu otsuse rakendamise kohta, mis käsitleb ühelt poolt Euroopa Liidu ja teiselt poolt Gröönimaa ja Taani Kuningriigi vahelisi suhteid, partnerluse rahastamisvahend, demokraatia ja inimõiguste Euroopa rahastamisvahend, stabiliseerimise rahastamisvahend, tuumaohutusosalase koostöö rahastamisvahend. Kõnealused põhimõtted suunavad ka humanitaarabi, kodanikukaitse ja makromajandusliku finantsabiga seotud vahendite kasutamist.

ning järgima kahe- ja mitmepoolsetes suhtes senisest ühtsemat ja järjepidevamat lähenemisviisi. Liit peab olema valmis reageerima kõigile sündmustele, mis võivad potentsiaalselt meie kodanikke mõjutada. Ta peab suutma võimalusi oma huvides ära kasutada või võimalikke riske ja ohte ennetada.

2.2 ELi lisaväärtus

Üleilmastunud maailmas on jõudude ühendamine muutunud üha olulisemaks. ELi lisaväärtus ilmneb mitmes valdkonnas:

- Ressursse on võimalik ühendada ning kasutada neid mitme meetme ja vahendi raames. Kõigil ELil liikmesriikidel on võimalus lõigata kasu ELi geograafiliselt ulatuslikust esinduste võrgustikust kolmandates riikides, mis moodustab platvormi, millelt tegeleda konkreetsete probleemide lahendamisega, ühendades erinevaid vahendeid ja meetmeid, mida ükski tegutsev riigid endale tavaliselt lubada ei saa.
- Läbirääkimiste positsiooni parandamine ja poliitilise mõjuvõimu suurendamine selgelt kindlaksmääratud ühiste huvide ja kohustuste alusel üldise tähtsuse ja esindatuse suurendamise kaudu. Mitmepoolsete arutelude edendamine üleilmselt muret tekitavates küsimustes, nagu kliimamuutused, keskkonnakaitse ning energiajulgeolek, ja neile lahendusi leides.
- Kavandades poliitikat, standardeid ja väärtusi ühtsete Euroopa huvide alusel, alustades laienemisest ning naabruspoliitikast, on ELil kõige parem positsioon, et toetada oma partnereid nende poliitilises ja majanduslikus muutumises, aidates neil stabiliseerida majandust ning viia see vastavusse ELi eeskirjade ja standarditega.
- Parimate tavade rakendamine, mille tulemuseks on kõrge rahvusvaheline usaldusväärsus inimõiguste, demokratiseerimise, sealhulgas valimiste vaatlemise ja valitsemise tõhustamise suhtes. Samuti neutraalsuse ja erapooletuse säilitamine humanitaarabi andmisel ning meie ulatuslike kogemuste kasutamine pikaajalise ja prognoositava arenguabi andmisel üleilmses ulatuses.
- Mastaabisäästu saavutamine tehnilise ja finantsabi andmisel või koostöömeetmete elluviimisel ning välismaal diplomaatiliste ja arendusteenuste osutamisel.

3. STRATEEGILISED EESMÄRGID

Kooskõlas juunis avaldatud mitmeaastast finantsraamistikku käsitleva teatisega jätkatakse ELi välistegevuse rahastamisvahenditega järgmiste strateegiliste eesmärkide täitmist²:

- ELi väärtuste edendamine ja kaitse välismaal, inimõiguste, demokraatia ja õigusriigi põhimõtte asetamine ELi välistegevuse keskmesse,

² KOM(2011)500, „Euroopa 2020. aasta strateegia aluseks olev eelarve – II osa”.

- investeerimine ELi naabruskonna pikaajalisse heaollu ja stabiilsusse ning reformide toetamine ELiga ühinemiseks valmistuvates riikides,
- ELi huvide, nagu ELi kodanike kaitse, kaubandusvõimaluste suurendamine, ELi eeskirjade ja standardite edendamine, energiajulgeoleku tagamine jne toetamine välismaal,
- ELi meetmete kavandamine üleilmsete probleemide lahendamiseks (nt kliimamuutustega võitlemine, bioloogilise mitmekesisuse vähenemise peatamine ning üleilmsete avalike hüvede ressursside kaitse),
- ELi arengukoostöö mõju suurendamine eesmärgiga aidata kaasa vaesuse vähendamisele,
- Euroopa solidaarsusmehhanismide edendamine pärast loodusõnnetusi või inimtegevusest tingitud õnnetusi,
- kriisiennetuse ja kriiside lahendamise suutlikkuse parandamine, rahu säilitamine, konfliktide ennetamine ja rahvusvahelise julgeoleku tõhustamine.

4. ALUSPÕHIMÕTTED

4.1 Uutest võimalustest kinnihaaramine

Pärast 2013.aastat keskendutakse ELi välisabi kavandamise, programmide koostamise ja andmise meetodite uue poliitilise, majandusliku ja institutsioonilise reaalsusega kohandamisele, toetudes samal ajal senini edu toonud meetmetele.

Lühiajaliste, keskpika tähtajaga ja pikaajaliste probleemide lahendamine erinevates valdkondades ning ELi ja liikmesriikide tasandi välistegevuse vahendite mobiliseerimine nõuab erilisi meetmeid, millega tagatakse poliitika üldine sidusus koostöö tegemisel meie partneritega, et viia ellu terviklikku ELi lähenemisviisi. Programmitöö protsessi kavandatud läbivaatamisega tagatakse ELi välistegevuse erinevate valdkondade suurem kooskõla ja tulemusepõhisem lähenemisviis ning antakse võimalus poliitilistele prioriteetidele paindlikumalt reageerida.

Välistegevuse vahendite uus põlvkond lihtsustab poliitilist dialoogi, läbirääkimisi ning olemasolevate ja tulevaste lepingute rakendamist meie partneritega, toetades samal ajal vastava riigi üldist poliitilist strateegiat. Arengukoostöö poliitiline sidusus on sellega seoses jätkuvalt peamine eesmärk. Samal ajal tõhustab EL dialoogi ja koordineerimist teiste mitteriiklike partneritega. Nendeks on kodanikuühiskonna organisatsioonid (sealhulgas sotsiaalsed partnerid), kohalikud omavalitsused, mitmepoolsed organisatsioonid, rahvusvahelised finantsinstitutsioonid, teised abiandjad ja erasektor.

4.2 Nappide ressursside mõju maksimeerimine

EL peab suunama oma ressursid sinna, kus neid kõige rohkem vajatakse ning kus neist kõige rohkem kasu on. Käesoleva ettepaneku keskne põhimõte on *diferentseeritum lähenemisviis* partnerlustele ja abi suunamine vastavalt asjaomase riigi olukorrale. EL peaks esmatähtsana jätkama oma naabruspoliitikaga hõlmatud riikide ja Saharast lõunasse jäävate Aafrika riikide

arengu toetamist. Teisalt, mitmed riigid ei kuulu enam ELi arenguabi saajate ringi, kuna nad on suutelised oma arengut ise rahastama.

Abi antakse riigi vajaduste, suutlikkuse, kohustuste, seniste tulemuste ja võimaliku ELi mõju alusel. Esikohal on haavatavas, ebakindlas, konflikt- või kriisiolukorras olevate riikide vajadused. Diferentseerimine võimaldab *erinevaid koostöövorme* nagu toetuste ja rahvusvaheliste finantseerimisasutuste, sealhulgas Euroopa Investeerimispanka antud laenude ühendamine. Innovatiivsete rahastamisvahendite ulatuslikum kasutamine peaks kaasama täiendavad rahalised vahendid, sealhulgas erasektorist. Nii tagatakse ELi vahendite kasutamise maksimaalne mõju praeguses väga pingelises eelarveseisundis. EL tagab ka *väliskulutuste kontsentreerimise*, et vältida valdkondlikust hajutamisest ja abi killustatusest tulenevat ebatõhusust. Senisest enam tuleks keskenduda panustamisele kaasava ja jätkusuutliku majanduskasvu alustesse ja mootoritesse ning inimõiguste, demokraatia ja hea valitsemistava muude põhielementide (sealhulgas soolise võrdõiguslikkuse ja naiste õiguste edendamine) toetamisse.

Kiiresti muutuv maailmas on ELi rahastamisvahendite kasutamist alati pidurdanud ebapiisav *paindlikkus*. Stabiliseerimise rahastamisvahend loodi osaliselt selle probleemi lahendamiseks. Suurendamiseks veelgi ELi suutlikkust reageerida ootamatutele sündmustele, on kasutusele võetud rahastamisvahendite läbivaatamismehhanismid, millega suurendatakse paindlikkust, eelkõige nähes ette sihtotstarbelised vahendid ootamatuteks vajadusteks ning määrates kindlaks miinimumsummad.

Kõigi välistegevuse vahendite jaoks pakutakse läbivaadatud finantsmääruse raames välja ELi abi kavandamise ja andmise *lihtsustatud eeskirjad ja menetlused*, et tagada ELi abi tõhusam edastamine. Lihtsustamine peaks eelkõige olema kasulik partnerriikidele ja –piirkondadele, kuid võimaldama halduskoormuse vähendamise kaudu ka tõhusamat haldust. Horisontaalse õigusaktiga tagatakse finantssätete ulatuslik ühtlustamine.

ELi eesmärk vahendite eraldamisel ja väljamaksmisel on tagada *vastastikune vastutus*. ELi välistegevuse vahendites võetakse partnerriikidele välisabi andes kokkuvõttes rohkem arvesse inimõigusi, demokraatiat ja head valitsemistava. Kandidaatriikidele ja naabruspoliitikaga hõlmatud riikidele abi andes ning edastades tuleks see tihemini siduda reformide rakendamisel tehtud edusammudega. Arengumaade puhul tõhustab EL partnerriikidega kokkulepitud kohustuste ja eesmärkide täitmisega seoses vastastikust vastutust. Riikidele eraldatavad soovituslikud summad vaadatakse läbi vastavalt muutuvatele tingimustele ja eespool nimetatud kriteeriumitele. Humanitaarabi aluseks on endiselt vajadus ja neutraalsuse, erapooletuse ja sõltumatuse põhimõtete järgimine.

Lissaboni lepingu sätete kohaselt rakendatakse uute vahenditega uusi mehhanisme, et tagada demokraatlikum arutelu ELi välisabi küsimustes, kaasates *senisest enam ka Euroopa Parlamenti*. Näiteks selle kohta on delegeeritud õigusaktide³ kasutamine, millega on võimalik suurendada välistegevuse vahendite paindlikkust. Lisaks sellele paraneb Euroopa Arengufondi demokraatlik kontroll, kuna see viiakse vastavusse arengukoostöö rahastamisvahendiga, võttes arvesse kõnealuse vahendi eripära.

³ Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 290 alusel.

5. LÄBIVAADATUD JA LIHTSUSTATUD PROGRAMMITÖÖ PROTSESS

Märkimisväärne uuendus ELi välistegevuse vahendite läbivaatamises on muudatused, mida kavandatakse teha programmitöö protsessis. Lissaboni lepingus kehtestatakse ELile ja liikmesriikidele selge kohustus ühtlustada oma välistegevust käsitlevat poliitikat,⁴ sealhulgas arengukoostööd⁵.

5.1. Terviklikes ELi ühisstrateegiates kokkuleppimine

Kõnealuse eesmärgi saavutamiseks, ja et suhetel kolmandate riikidega oleks rohkem mõjuvõimu ning need oleksid nähtavamad, peab ELil ja liikmesriikidel olema suheteks partnerriikide või -piirkondadega selge ühine strateegia. Sobivatel juhtudel võib see tähendada seda, et ühisanalüüsi alusel koostatakse *ühine raamdokument*⁶. Ühine raamdokument hõlmaks kõiki ELi välistegevuse aspekte ning kõiki ELi vahendeid/meetmeid, millega saavutada sobiv tasakaal paindlikkuse ja prognoositavuse ning samuti lühiajaliste, keskpika tähtajaga ja pikaajaliste eesmärkide vahel. Ühises raamdokumendis määratakse kindlaks strateegilised tegevussuunad ja laiaulatuslik poliitikaraamistik, milles viidatakse ELi ja liikmesriikide vahenditele ja meetmetele, mida teatavas riigis või piirkonnas kasutada, võttes seejuures arvesse diplomaatilisi ja poliitilisi aspekte (ühine välis- ja julgeolekupoliitika, poliitikadialoog, demokraatia ja inimõigused jne), arengukoostööd, humanitaarabi, julgeolekut ning sisepoliitiliste meetmete välismõju. Kui partnerriigi või -piirkonna jaoks koostatakse ühine raamdokument, kasutatakse seda kavandamisel ning seega ei ole sellise riigi või piirkonna jaoks riiki käsitlevat dokumenti vaja koostada. See peegeldub ka uutes kavandatavates vahendites.

5.2. Paindlikuma ja aktiivsema programmitöö protsessi edendamine

EL peab lihtsustama oma programmitöö protsessi, et oleks võimalik paremini reageerida olukorra muutumisele. Programmitöö protsess peaks olema ka paindlikum, et lihtsustada liikmesriikidega teostatavat ühiskavandamist, mis peaks muutuma ELi tavapraktikaks. Vahendite kavandamise aluseks peab olema selge strateegia, mis on esitatud iga partnerriiki või -piirkonda käsitlevas strateegiadokumendis, ning teatavat summat ületav mitmeaastane eraldis⁷. Strateegiadokumendiks võib pidada järgmisi dokumente:

1. komisjoni talituste ja Euroopa välisteenistuse poolt tunnustatud partnerriigi strateegiadokument (riiklik arengukava vms);
2. komisjoni talituste ja Euroopa välisteenistuse ning liikmesriikide koostatud ühine programmdokument;
3. komisjoni talituste ja Euroopa välisteenistuse koostatud riigi või piirkonna strateegiadokument.

⁴ ELi asutamislepingu artiklid 21 ja 22.

⁵ ELi toimimise lepingu artikkel 210.

⁶ Ei hõlma laienemisprotsessis osalevaid riike, mille puhul finantsabi strateegiline kavandamine toimub komisjoni poolt laienemisstrateegia alusel.

⁷ Täpne summa lepatakse kokku. Arengukoostöö rahastamisvahendit käsitlevas määruse eelnõus on juba vastav säte olemas. Ühinemiseelse abi rahastamisvahendiga seoses võidakse mitmeaastaseid programme sõltumata summast heaks kiita.

Nagu eespool öeldud, juhul kui ühine raamdokument on koostatud, tuleks seda pidada ka strateegiadokumendiks. Ühe sellise dokumendi olemasolu ei välista teiste koostamist, kuid ELi vahendite kavandamiseks on vaja vähemalt ühte. Naabruspoliitikaga hõlmatud riikides asendatakse riikide puhul, kes on ELiga koostanud tegevuskava või sellega võrdväärse dokumendi, riiklikud strateegiadokumendid ühtse toetusraamistikuga. Ühinemiseelse abi rahastamisvahendi puhul edendavad riiklikud strateegiadokumendid kõigi rahastamisvahendiga hõlmatud poliitikavaldkondade vahelist sidusust.

Strateegiadokumendi alusel peaks ELi vahendite kavandamine olema põhimõtteliselt esitatud mitmeaastases sihtprogrammis või sellele vastavas dokumendis. Komisjoni talitused ja Euroopa välissteenistus püüavad võimaluse korral koostada liikmesriikidega ühiseid mitmeaastaseid programmdokumente.

ELi vahendid kavandatakse vastavalt partnerriikide vajadustele ja strateegiatele ning programmitöö periood peaks põhimõtteliselt olema sünkroniseeritud nende strateegiatsüklitega. ELi programmiüksikud võivad riigiti olla erinevad ning seetõttu ei pruugi algetapil kavandatud vahendid katta kogu tsüklit 2014–2020 ega ka kõiki riigipõhiseid suunavaid eraldisi.

Suurem paindlikkus on oluline ebakindlas, kriisi- või kriisijärgses olukorras olevatele ning konfliktidest mõjutatud riikidele, et ELi abi oleks võimalik kiiresti (uuesti) kavandada vastavalt ühisele raamdokumendile või riiklikule strateegiadokumendile ja/või konfliktide ennetamist, kriisile reageerimist/kriisijuhtimist ja rahu tagamist käsitlevale ELi strateegiale. Nii saadakse vajalik lähenemisviiside ja vahendite kombinatsioon, tagades eelkõige sobiva tasakaalu julgeolekule suunatud, arengut rõhutavate ja humanitaarsete lähenemisviiside vahel ning luues sujuva ühenduse lühiajalise reageerimise ja pikaajalise toetuse vahele.

(Uuesti) kavandamisel tuleks keskenduda peamiselt sellistele olulistele valdkondadele nagu valitsemistava, sotsiaalteenuste osutamise taastamine ja toimetulek, rahu tagamine ja riigi ülesehitamine ning leida lahendus ebakindluse või konfliktide (taaspuhkemise) ja katastroofide suhtes kaitsetuse algpõhjustele. Arvestades kiirust, millega poliitiline olukord sageli muutub, tuleks mitmeaastaste sihtprogrammide vastuvõtmis- või kohandamismenetlust lühendada. Programmdokumendid vaadatakse läbi vastavalt vajadusele.

6. ETTEPANEK VÄLISTE GEVUST KÄSITLEVA UUE PEATÜKI ÜLESEHITUSE KOHTA

6.1 Koostöö partnerriikidega

Euroopa Liit keskendub oma töös välispartneritega aluslepingut otseselt kohaldades neljale ulatuslikule prioriteedile: laienemine, naabruspoliitika, koostöö strateegiliste partneritega ja arengukoostöö.

Ühinemiseelse abi rahastamisvahend on jätkuvalt laienemisstrateegia rahastamise aluseks, mis hõlmab kogu sisepoliitikat ja kõiki temaatilisi küsimusi. Eesmärk on tagada, et kõik kandidaatriigid ja potentsiaalsed kandidaatriigid on ühinemiseks täielikult ettevalmistunud. Selleks julgustatakse neid võtma oma siseriiklikes prioriteetides arvesse uusi ELi strateegiaid ja tegevuspõhimõtteid. Rõhk asetatakse poliitiliste reformide toetamisele, eelkõige demokraatlike institutsioonide ja õigusriigi tugevdamisele ning inimõiguste ja põhiõiguste edendamisele, sotsiaalmajanduslikule arengule, piirkondlikule koostööle, õigustiku vastuvõtmisele ja rakendamisele, ELi 2020. aasta strateegia eesmärkidele ja sisemeetmete

juhtimise ettevalmistamisele võimaliku ühinemise korral. Tõhustatakse rahalise toetuse ja ühinemiseelse strateegia rakendamisel tehtud üldiste edusammude vahelist sidusust.

Euroopa naabruspoliitika rahastamisvahendist rahastatakse ELi naabruspoliitikaga hõlmatud riike, kes toetavad poliitilise koostöö süvendamist, tihedamat majanduslikku integratsiooni ELiga ning tõhusat ja jätkusuutlikku üleminekut demokraatiale. ELi naabruspoliitikaga hõlmatud riikidega tehtava koostöö aluseks on põhimõte, mille kohaselt oleneb toetus tehtud edusammudest. Selline lähenemisviis võeti aluseks ELi välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja ning komisjoni ühisteatises „Uus lähenemisviis muutuvale naabrusele”⁸.

Arengukoostöö rahastamisvahendi abil keskendutakse vaesuse vähendamisele. Kõnealuse rahastamisvahendiga aidatakse kaasa ka ELi välistegevuse muude eesmärkide saavutamisele, eelkõige edendatakse säästvat majanduslikku, sotsiaalset ja keskkonnaalast arengut ning demokraatiat, õigusriigi põhimõtet, head valitsemistava ja inimõiguste järgimist. Rahastamisvahend keskendub:

- i) Geograafilistele programmidele, millega toetatakse kahepoolset ja piirkondlikku koostööd arengumaadega, mis jäävad väljapoole Euroopa naabruspoliitika rahastamisvahendi, ühinemiseelse abi rahastamisvahendi või Euroopa Arengufondi rakendusala. Kuna partnerriikide vajadused ja prioriteedid vajavad rahuldamist ning kooskõlas rahvusvaheliste abi tõhususe alaste kohustustega tuleb tagada nende kaasatus, on arengukoostöö rahastamisvahendi peamine raskuskese jätkuvalt geograafilistel programmidel.
- ii) Suurema paindlikkusega, ühtlustatud temaatilised programmid, et uutele üleilmsetele probleemidele kiiremini reageerida. Avalike hüvede ja probleemide temaatiline programm on suunatud olulisematele üleilmsetele avalikele hüvedele ja probleemidele, milleks on eelkõige kliimamuutused, keskkond, energeetika, inimareng, toiduga kindlustatus ja säästev põllumajandus ning ränne. Samaaegselt tagatakse programmis sidususe vaesuse vähendamise eesmärgiga. Vähemalt 25 % kõnealuse programmi vahenditest kulutatakse kliimamuutuste ja keskkonnaalastele eesmärkidele, et oleks võimalik saavutada Euroopa 2020. aasta strateegia raames püstitatud eesmärgid. Vähemalt 20 % üleilmseid avalikke hüvesid ja probleeme käsitleva programmi mahust läheb sotsiaalse kaasatuse ja inimarengu toetamiseks, see hõlmab ka selliseid põhiprioriteete nagu esmane tervishoid ja haridus. Kodanikuühiskonna organisatsioone ja kohalikku omavalitsust käsitleva programmiga soovitakse kõnealustele toimijatele rohkem volitusi anda, et nad osaleksid arengustrateegiates ja protsessides. iii) Arengukoostöö rahastamisvahendi Aafrikat käsitleva programmi raames toetatakse Aafrika ja ELi strateegilise partnerluse rakendamist, mis täiendab muid Aafrika riikide ja piirkondadega koostööd arendavaid vahendeid.

Asjakohast tähelepanu pööratakse ELi üldise poliitika sidususele ja järjepidevusele, tõhustades selleks ELi sise- ja välispoliitika vahelise ühtlustamist arengukoostöö

⁸ KOM (2011) 303.

rahastamisvahendi ja selle kavandamise raames, võttes seejuures abi tõhususega kooskõlas arvesse partnerriikide vajadusi ja prioriteete.

Humanitaarabi ja arenguabi seost saaks paremini käsitleda diferentseerimiskontseptsiooni abil, pöörates tähelepanu riikidele, kus esineb vahendite eraldamisega seotud üleminekuraskusi. Kriisiolukorras või kriisijärgses olukorras olevaid riike käsitlevate programmide kavandamise eritingimuste ja paindlikkusega tuleks edendada hädaabi, ülesehitustöö ja arengu vahelist koordineerimist. Selliselt võimaldaks eraldamata vahendite alles jätmise mobiliseerida vahendeid, millega lahendada mitmeaastaste sihtprogrammide muutmise kaudu üleminekuga seotud probleeme.

Aafrika, Kariibi mere ja Vaikse ookeani piirkonna riikidega tehtava koostöö rahastamist jätkatakse peamiselt eelarvevälistest vahenditest üheteistkümnenda **Euroopa Arengufondi** raames (edaspidi „EAF”). Samuti tehakse EAFi raames koostööd ülemeremaade ja -territooriumidega. Erinevused liikmesriikide 11. EAFi osamaksete jaotuses tuleks viia paremini kooskõlla ELi üldeelarve osamaksete jaotusega, et EAFi integreerimine ELi eelarvesse oleks hiljem lihtsam.

ELi ja Gröönimaa partnerluse eesmärk on säilitada **tihedad sidemed** ning toetada Gröönimaa ühiskonna **jätkusuutlikku arengut**. Kõnealust partnerlust tuleks tõhustada ning sinna tuleks kaasata toorainete valdkond, kuna sellel on kõnealusel territooriumil märkimisväärne majanduslik potentsiaal.

Uue **partnerluse rahastamisvahendiga** kiirendatakse ja edendatakse nii ELi kui ka ühiseid huve ning antakse Euroopa 2020. aasta strateegiale üleilmne mõõde. Nimetatud rahastamisvahendiga asendatakse tööstusriikide rahastamisvahend ning see võimaldab ELil saavutada tõhusal ja paindlikul viisil koostööga seotud eesmärke, mis tekivad meie suhetest partnerriikidega, ning reageerida üleilmsetele probleemidele. Kuigi vahendi raames keskendutakse strateegilistele partneritele ja kiiresti areneva majandusega riikidele, rakendatakse seda endiselt üleilmsel tasandil. Sellega võiks toetada ka suhteid riikidega, kes liiguvad kahepoolse arengukoostöö ringist eemale. Kulude ametlikuks arenguabiks klassifitseerimine ei ole kohustuslik, kuid see jääb endiselt võimalikuks. Partnerluse rahastamisvahendiga saaks toetada ka ELi kliima ja bioloogilise mitmekesisusega seotud probleemide lahendamist, kuid selleks eraldi vahendeid eelnevalt ei eraldata.

Tulevased välistegevuse vahendid peaksid ka võimaldama liikmesriikidel suurendada oma mõju nendes poliitilistes ja majanduslikes partnerlustes, kus nad osalevad, ning täita kohustusi, mida nad on erinevate foorumite raames võtnud. ELi eesmärgiks on näiteks eraldada vähemalt 20 % oma eelarvest vähese CO₂-heitega ja kliimamuutustele vastupanuvõimelise ühiskonna toetamisele ning samuti välistegevuse vahendite raames kliimat ja bioloogilist mitmekesisust käsitlevate üldmeetmete võtmine.

Lisaks ELi eelarve I rubriigi raamesse kuuluva programmi „Erasmus kõigi jaoks” vahenditele ja kõrghariduse rahvusvahelise mõõtme edendamiseks eraldatakse kooskõlas Euroopa Liidu lepingu artiklis 21 kindlaksmääratud ELi välistegevuse eesmärkidega erinevatest välistegevuse vahenditest (arengukoostöö rahastamisvahend, Euroopa naabruspoliitika rahastamisvahend, ühinemiseelse abi rahastamisvahend, partnerluse rahastamisvahend ja Euroopa Arengufond) soovituslik summa 1 812 100 000 eurot meetmeteks, millega edendatakse õppimisega seotud liikuvust, ning koostööle ja poliitiliseks dialoogiks kõnealuste välistegevuse vahendite raames abikõlblike riikide ametiasutustega/institutsioonidega/organisatsioonidega.

6.2 Demokraatia ja inimõiguste üleilmne edendamine

Demokraatia ja inimõiguste Euroopa rahastamisvahendi toetamine võimaldab ELil anda rohkem tuge edukate kodanikuühiskondade arengule ning nende erilisele rollile inimõigusi ja demokraatiat toetavate positiivsete muudatuste peamise edasivijatena. Kõnealuse rahastamisvahendiga suurendatakse ELi suutlikkust kiiresti reageerida inimõiguste rikkumisele ning anda rohkem toetust rahvusvahelistele ja piirkondlikele inimõiguste kaitsemehhanismidele. Toetust antakse ka valimiste vaatlusmissioonide korraldamiseks, vaatejate soovitustega seotud järelemeetmete ning demokraatlike ja valimisprotsesside parandamiseks.

6.3 Kriisiennetus ja -ohjamine

Stabiliseerimise rahastamisvahendi mahtu suurendatakse, et see arvestaks senisest keerukamat rahvusvahelist olukorda. Programmivälise suutlikkuse abil reageeritakse kriisiolukordadele, sealhulgas loodusõnnetustele. Abiprogrammidesse kavandatud vahendite abil keskendutakse kriisiks valmisoleku võimekuse parandamisele ning selliste üleilmsete ja piirkonnaüleste probleemide lahendamisele nagu terrorism, organiseeritud kuritegevus, salakaubavedu, elutähtsa infrastruktuuri ja rahvatervise kaitse ning keemiliste, bioloogiliste, radioloogiliste ja tuumamaterjalidega seotud ohtude leevendamine. Stabiliseerimise rahastamisvahendiga toetatakse ka meetmeid, millega tagatakse, et kriisi- ja konfliktiolukordades on naiste ja laste erivajadused piisavalt rahuldatud, see hõlmab ka ohtu, et nad satuvad soolise vägivalda ohvriks.

Tuumaohutusalase koostöö rahastamisvahendi eesmärk on edendada kõrgetasemelist tuumaohutust, kiirguskaitset ning tuumamaterjalide tõhusate ja tulemuslike kaitsemeetmete rakendamist kolmandates riikides ja eelkõige naabruspoliitikaga hõlmatud riikides vastavalt rahvusvahelistele konventsioonidele ja normidele.

6.4 Muud välistegevuse rahastamisvahendid

Üheks ELi käsutuses olevaks välistegevuse vahendiks on kolmandatele riikidele antav makromajanduslik finantsabivahend. Kõnealust vahendit kasutatakse erandjuhtudel, kui on vaja anda makromajanduslikku finantsabi ajutiste maksebilansi probleemide lahendamiseks. Eeltingimuseks on IMFi osalemine ning vahendit kasutatakse peamiselt ELi naabruspoliitikaga hõlmatud riikides. Makromajanduslik finantsabivahendi kasutamist käsitlevad otsused peavad olema kooskõlas ELi välistegevuse prioriteetidega.

Mitmeaastase finantsraamistiku (2014–2020) rubriigi EL kui ülemaailmne partner raames jätkub humanitaarabi ja kodanikukaitse rahastamine, kuigi seda eespool ei ole üksikasjalikumalt käsitletud.

Lisaks sellele jätkatakse ühise välis- ja julgeolekupoliitika eelarvest selliste meetmete toetamist, millel puudub sõjaline ja kaitsepoliitiline tähendus.

7. VAHENDITEVAHELINE SIDUSUS

ELi välistegevuse erinevaid vahendeid kasutatakse ka tulevikus samades riikides kui seni. Kahepoolse arengukoostöö ringist eemale liikuvate kiiresti areneva majandusega riikide jaoks, nagu Brasiilia, Hiina ja India, tuleks luua erinevaid partnerlusi, kasutades selleks

kahepoolsest arengukoostööst väljapoole jäävaid mitmesuguseid nende jaoks kättesaadavaid vahendeid. Sellisteks vahenditeks võiksid olla piirkondlik arengukoostöö ja arengukoostöö rahastamisvahendi raames teostatavad temaatilised programmid, demokraatia ja inimõiguste Euroopa rahastamisvahend, stabiliseerimise rahastamisvahend, partnerluse rahastamisvahend, sisemiste vahendite väliskomponendid. Uue aluslepingu kohaselt pööravad Euroopa välis teenistus ja komisjoni talitused programmitöö etapis erilist tähelepanu erinevate poliitikate ja vahendite vahelisele sidususele.