



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 12.2.2004
KOM(2004) 87 lopullinen

KOMISSION TIEDONANTO NEUVOSTOLLE JA EUROOPAN PARLAMENTILLE

Ehdotus EU:n ja Afrikan kumppanuudesta puuvilla-alan kehityksen tukemiseksi

KOMISSION TIEDONANTO NEUVOSTOLLE JA EUROOPAN PARLAMENTILLE

Ehdotus EU:n ja Afrikan kumppanuudesta puuvilla-alan kehityksen tukemiseksi

1.	Puuvilla-ala	3
1.1.	Puuvillan maailmanmarkkinoiden haasteet.....	3
1.2.	Afrikan puuvilla-alan toimintaympäristö ja ongelmat	4
2.	EU:n toimien tavoitteet	4
3.	Afrikan puuvillantuotantoon perustuvien talouksien hyväksi tarkoitetun kumppanuuden peruslinjat	6
3.1.	Oikeudenmukaisempien kaupankäyntiolosuhteiden saavuttaminen kansainvälisillä puuvillamarkkinoilla	6
3.1.1.	Toiminta WTO:n maatalousneuvottelujen puitteissa.....	6
3.1.2.	Markkinoille pääsy	6
3.1.3.	Vientikilpailu.....	7
3.1.4.	Kotimainen tuki.....	7
3.1.5.	Kauppaan liittyvä tekninen apu – puuvillantuottajien auttaminen omien etujensa ajamisessa.....	7
3.2.	Puuvillaa tuottavien Afrikan maiden ja alueiden tukeminen	8
3.2.1.	Afrikan puuvillantuotantoon perustuvien talouksien kilpailukyvyyn vahvistaminen ...	8
3.2.1.1.	Puuvillantuotantoalueiden tärkeimmät tukitoimet	8
3.2.1.2.	Talouksumppanuussopimusten hyödyntäminen puuvillantuotantoon perustuvien talouksien kehittämisessä	9
3.2.2.	Puitteiden luominen hintojen volatiliteetin vaikutusten lieventämiselle	10
4.	Täytäntöönpanoa koskevia huomioita ja rahoituslähteet	10

1. PUUVILLA-ALA

1.1. Puuvillan maailmanmarkkinoiden haasteet

Puuvilla-alalla on useita maailmanlaajuisia haasteita. Näistä kaikki koskevat myös kehitysmaiden ja vähiten kehittyneiden maiden tuottajia etenkin Afrikassa. Monien Afrikan maiden talouden ja kehityspyrkimysten kannalta puuvilla on keskeisessä asemassa.

Paremmän käsityksen saamiseksi erityishaasteista ja -tilanteesta, jotka vaikuttavat Afrikan puuvilla-alan toimintaan ja kehitykseen, tehdään seuraavassa yleiskatsaus maailman puuvillamarkkinoiden tilaan ja kehityssuuntauksiin.

Vaikka maailmanlaajuisesti tarkasteltuna vain pieni osa puuvillantuotannosta (n. 30 prosenttia) päätyy kansainväliseen kauppaan, osa kehitysmaista on siitä voimakkaasti riippuvaisia: esimerkiksi Beninin, Burkina Fason, Tšadin ja Malin vientituloista 30–40 prosenttia on peräisin puuvillakaupasta. Länsi- ja Keski-Afrikan alue, jonka osuus maailman puuvillanviennistä on 12 prosenttia, on merkittävä toimija kansainvälisillä puuvillamarkkinoilla, vaikkakin huomattavasti vähäisempi kuin Yhdysvallat, jonka osuus on 30 prosenttia. Muita suuria viejämaita ovat Uzbekistan (13 prosenttia) ja Australia (12 prosenttia). Kiina on suurin puuvillan tuottaja ja kuluttaja, mutta vain ajoittain osa sen tuotannosta menee vientiin. Toisaalta Euroopan unioni on merkittävä puuvillantuojaja, ja noin kolmannes sen tuonnista on peräisin Länsi- ja Keski-Afrikasta. Lisäksi Kaakkois-Aasian ja Brasilian tuonti lisääntyy koko ajan, sitä mukaa kuin niiden tekstiiliteollisuus kasvaa. Odotettavissa on, että tekstiili- ja vaatetustuotteista tehdyn sopimuksen mukainen kaupan vapautuminen voimistaa tätä suuntausta entisestään. Tulevan vuosikymmenen aikana puuvillan kysynnän odotetaan kasvavan vain kohtalaisesti väestönkasvua vastaavasti (vuosittain 1,8 prosenttia).

Kuten useimpien maatalouden perushyödykkeiden myös puuvillan hintakehitys on laskeva pitkällä aikavälillä ja vaihtelee voimakkaasti lyhyellä aikavälillä. Tähän on suuresti vaikuttanut Kiinan ajoittainen toimiminen maailmanmarkkinoilla sekä tuojana että viejänä, mikä osoittaa selvästi tarpeen maailman puuvillamarkkinoiden ominaispiirteiden syvempään analyysiin, jotta sitä voitaisiin paremmin ymmärtää. Maatalouden perushyödykkeiden hintoihin vaikuttavat useat tekijät: kysyntä, jossa heijastuvat tärkeimpien tuojien taloustilanteen muutokset ja muiden vastaavien tuotteiden aiheuttamat korvautuvuusvaikutukset; tarjonta, johon vaikuttavat tuotantoketjun rakenne, maataloustekniset valmiudet ja paikallisten luonnonolojen yllättävät muutokset; sekä varastojen suuruus. Pitkällä aikavälillä puuvillan hinta aleni keskimäärin 0,2 prosenttia vuodessa kaudella 1960–1984, jonka jälkeen laskuvauhti kiihtyi 0,9 prosenttiin vuodessa kaudella 1985–2002. Hinnan aleneminen on ollut kiinteässä yhteydessä tuottavuuden kasvuun, tuotantokustannusten alenemiseen ja tekokuitujen kanssa käytävään kilpailuun.

Tukijärjestelmät, joita on käytössä etenkin monissa teollistuneissa tuottajamaissa, lisäävät hinnanalennuspaineita. Puuvilla-ala saa Yhdysvalloissa ja EU:ssa monenlaista tukea. EU:n tuki on kuitenkin vain murto-osa Yhdysvalloissa puuvillantuottajille maksettavasta tuesta (vuosina 2001–2002 EU myönsi tukea 0,8 miljardia euroa, kun taas Yhdysvaltojen tuki oli arvoltaan 2,9 miljardia euroa). Tukien johdosta kotimarkkinoiden puuvillantuottajien puuvillasta saama hinta oli vuosina 2001–2002 Yhdysvalloissa 90 prosenttia ja EU:ssa 154 prosenttia maailmanmarkkinahintoja korkeampi. Tämä vaikuttaa suoraan puuvillantuotantoon molemmilla markkinoilla. Yhdysvalloista poiketen Euroopan unionin merkitys puuvillantuottajana on maailmanmarkkinoilla kuitenkin vähäinen, sillä sen osuus koko

maailman tuotannosta on vain 2 prosenttia. Siksi sen vaikutus hinnanmuodostukseen kansainvälisillä markkinoilla on marginaalinen. Määrällisesti tarkasteltuna EU:n tuotanto vastaa kuitenkin noin 70 prosenttia Länsi- ja Keski-Afrikan puuvillanviennistä.

Kaudella 2001–2002 hinnat olivat erityisen alhaalla, mikä johti puuvilla-alan vakaviin vaikeuksiin Länsi- ja Keski-Afrikassa, missä tuottajille ei makseta hintatukia. Viime aikoina puuvillan hinta on taas noussut jyrkästi, mikä kuvastaa sitä, kuinka voimakkaiden lyhyen aikavälin muutosten paineessa tuottajat joutuvat toimimaan.

1.2. Afrikan puuvilla-alan toimintaympäristö ja ongelmat

Puuvilla on useille Afrikan maille elintärkeä vientiartikkeli. Kahdesta kolmeen miljoonaa tuottajaa ja noin 15 miljoonaa ihmistä on suoraan tai epäsuorasti riippuvaisia puuvilla-alasta. Monet näistä ihmisistä kuuluvat yhteiskunnan köyhimpiin luokkiin. Hintataso ja sen vakaus vaikuttavat suoraan heidän mahdollisuuksiinsa ansaita elatuksensa. Viime aikojen odottamattomat hintavaihtelut ovat osoittaneet selvästi Afrikan puuvilla-alan haavoittuvuuden.

Vaikka Afrikassa tuotettu puuvilla on yleisesti tarkasteluna kilpailukykyistä, varsinkin maanosan länsi- ja keskiosissa tuotetun puuvillan kilpailuasemaa on vielä mahdollista parantaa. Lisäksi kotimaan ja kansainvälisen ympäristön dynaamisuus tarjoaa vakavan haasteen alan tulevaisuudelle. Kuten edellä tuli ilmi, ulkoisista tekijöistä vakavia ongelmia ovat hintojen pitkän aikavälin aleneminen ja huomattavat lyhyen aikavälin vaihtelut sekä voimakas kansainvälinen kilpailu, jota tuet vääristävät, ja niihin on etsittävä ratkaisuja sekä kansallisella että kansainvälisellä tasolla. Kansallisella tasolla ovat alan joustamattomuus muuttuvan kysynnän edessä ja teknisten innovaatioiden vähäisyys haasteita, joihin on tartuttava ensi kädessä. Jos näitä kansainvälisiä ja kansallisia uhkia ei riittävässä määrin tiedosteta ja ratkaista, seurauksena voi olla alan taantuminen. Tämä puolestaan johtaisi vakaviin seurauksiin kuten maaseudun köyhtymiseen ja muuttoliikkeen lisääntymiseen ja saattaisi jopa vaarantaa puuvilla-alasta riippuvaisten maiden vakautta.

Maailman kauppajärjestön (WTO) Cancúnissa pidetyn ministerikokouksen valmisteluvaiheessa neljä Länsi- ja Keski-Afrikan maata¹ nosti WTO:ssa esiin huolen maiden puuvilla-alan tilanteesta. Maiden tekemän aloitteen tavoitteena on käynnistää Dohan kehitysohjelman puitteissa seuraavia vaatimuksia koskevat puuvilla-alan erityisneuvottelut: 1) on luotava järjestelmä tukemaan puuvillan tuotantotukien asteittaista poistamista kokonaan, ja 2) siirtymäkauden toimenpiteenä, kunnes puuvillantuotannon tukitoimenpiteet on kokonaan poistettu, vähiten kehittyneiden maiden puuvillantuottajien tulonmenetykset olisi korvattava Dohan kierroksella hyväksytyjen oikeuksien ja velvollisuuksien mukaisesti². Aloitteeseen on suhtauduttu myönteisesti WTO:n jäsenten keskuudessa.

2. EU:N TOIMIEN TAVOITTEET

EU katsoo, että Länsi- ja Keski-Afrikan maiden puuvilla-alan ongelmiin olisi puututtava asianmukaisesti. Marraskuun 17. päivänä 2003 pidetyssä neuvoston kokouksessa todettiin, että kysymys on elintärkeä asianomaisten maiden kannalta, ja kehoitettiin komissiota perehtymään tilanteeseen ja informoimaan neuvostoa asiasta.

¹ Benin, Burkina Faso, Tšad ja Mali.

² WTO:n asiakirja TN/AG/GEN/4, 16.5.2003.

Ottaen huomioon EU:n ja sen jäsenvaltioiden aiemmat yhteydet Afrikan puuvilla-alaan, AKT-EY-yleissopimusten ja -kumppanuussopimuksen säätelemät EU:n pitkäaikaiset suhteet Afrikan kanssa sekä EU:n aseman suurena kansainvälisenä kauppakumppanina komissio ehdottaa, että EU käynnistäisi Afrikan kanssa kumppanuuden, jonka tavoitteena olisi tukea puuvilla-alan kehitystä kattavalla, jäsennellyllä ja kestäväällä tavalla. Vaikka neljä Länsi- ja Keski-Afrikan maata eli Benin, Burkina Faso, Tšad ja Mali ovat tuoneet kansainvälisissä yhteyksissä erittäin aktiivisesti esiin maidensa puuvilla-alan haasteita, EU ehdottaa, että kumppanuusyhteistyötä tehtäisiin kaikkien sellaisten Afrikan AKT-maiden kanssa, joissa puuvilla on talouden keskeinen tekijä. Koska puuvilla-alan tilanne ja kansalliset tavoitteet saattavat erota toisistaan eri maissa, kunkin maan osallistumisesta on keskusteltava ja sovittava niiden kanssa erikseen.

Jotta puuvilla-alan aloite onnistuisi ja sen vaikutukset olisivat toivotunlaiset, sen olisi oltava sekä realistinen että kattava ja siihen olisi kuuluttava kolmen tason toimia: kansainvälisen, alueellisen ja kansallisen. Siinä olisi otettava huomioon aiemmasta yhteistyöstä saadut kokemukset, ja sen olisi täydennettävä nykyisiä aloitteita mutta myös vastattava alan uusiin haasteisiin. Sen tarkoituksena on tarjota ratkaisuja ongelmiin, jotka haittaavat mikrotasolla tuottajia ja alaa kokonaisuudessaan ja makrotasolla asianomaisia kansantalouksia. Kun otetaan huomioon tarvittavien toimenpiteiden luonne, kumppanuus edellyttää pitkän aikavälin tarkastelua ja säännöllistä arviointia, jolla varmistetaan toimien asianmukaisuus koko ajan muuttuvassa ympäristössä.

Afrikan puuvillantuotantoon perustuvien talouksien kriisiin on puututtava realistisella, kattavalla ja kestäväällä tavalla. Näin ollen kumppanuudella on kaksi päätavoitetta:

- oikeudenmukaisempien kaupankäyntiolosuhteiden saavuttaminen kansainvälisillä puuvillamarkkinoilla;
- puuvillaa tuottavien Afrikan maiden ja alueiden tukeminen.

Jälkimmäinen tavoite ei sisälly Länsi- ja Keski-Afrikan maiden WTO:ssa esittämään pyyntöön, mutta komissio pitää molempia tavoitteita olennaisina ja katsoo niiden muodostavan kokonaisuuden, jonka kautta ongelmaan voidaan vaikuttaa kokonaisvaltaisesti. Lisäksi kansainvälisiä markkinaolosuhteita voidaan muuttaa WTO-neuvottelujen kautta vain keskipitkällä aikavälillä, jolloin tilanteen vakauttamiseksi ja korjaamiseksi on syytä käynnistää rinnakkaisia lisätoimenpiteitä, jotka vaikuttavat osin lyhyemmällä aikavälillä. Maat eivät myöskään voi hyötyä kansainvälisten kaupankäyntiolosuhteiden paranemisesta, ellei niiden puuvilla-alan nykyisiä puutteita korjata.

Tässä ehdotuksessa sovelletaan käytäntöön periaatteita ja analyysituloksia, jotka esitetään tämän tiedonannon kanssa samanaikaisesti annetussa komission tiedonannossa *Maatalousalan perushyödykkeet, riippuvuus ja köyhyys – Ehdotus EU:n toimintasuunnitelmaksi*. Edellä kuvatussa puuvilla-alan tilanteessa tämän ehdotuksen päämääränä on yhdistää toisaalta komission ja jäsenvaltioiden ja toisaalta muiden merkittävien toimijoiden — joita ovat Maailmanpankki, Kansainvälinen valuuttarahasto (IMF) ja muut alalla toimivat YK:n alajärjestöt sekä ennen kaikkea kyseiset maat itse — voimat yhden toimintamallin ja toimenpidekokonaisuuden taakse alan ongelmien ratkaisemiseksi.

3. AFRIKAN PUUVILLANTUOTOON PERUSTUVIEN TALOUKSIEN HYVÄKSI TARKOITETUN KUMPPANUUDEN PERUSLINJAT

3.1. Oikeudenmukaisempien kaupankäyntiolosuhteiden saavuttaminen kansainvälisillä puuvillamarkkinoilla

3.1.1. Toiminta WTO:n maatalousneuvottelujen puitteissa

Euroopan komissio katsoo, että toimivaan erityisratkaisuun on pyrittävä WTO:n maatalousneuvottelujen yhteydessä. Vain näin kaikki WTO:n jäsenet voivat osallistua neuvotteluihin omien etujensa pohjalta, jolloin on mahdollista löytää tasapuolinen ratkaisu, jossa myös otetaan huomioon puuvilla-alan koko ongelmakenttä.

Yhteys maatalousneuvotteluihin ei kuitenkaan tarkoita sitä, että puuvilla-alan erityispiirteet jätettäisiin huomiotta. Päinvastoin komissio katsoo, että puuvilla-alan neuvotteluihin olisi kiinnitettävä erityishuomiota ja että tulokset voitaisiin mahdollisuuksien mukaan panna täytäntöön tavallista nopeammalla aikataululla.

Komissio ei kannata korvausten maksamista Beninin, Burkina Fason, Tšadin ja Malin WTO:ssa tekemän ehdotuksen mukaisesti, koska se ei ole WTO:n sääntöjen mukaista. Komission ehdotus sisältää silti monipuolisen joukon aloitteita, jotka liittyvät markkinoille pääsyyn, vientikilpailuun ja kotimaisiin tukitoimenpiteisiin.

3.1.2. Markkinoille pääsy

Markkinoille pääsyn edistäminen on kaikkien kauppaan liittyvien toimintaohjelmien perusta. Jos tuotteet eivät pääse kaikille tärkeimmille markkinoille täysin ja rajoituksitta, Afrikan nykyisen ja mahdollisesti lisääntyvän puuvillantuotannon mahdollisuudet jäävät rajallisiksi. Komissio katsoo, että kaikkien teollisuusmaiden olisi sitouduttava noudattamaan vähintään EU:n "kaikki paitsi aseet" –aloitteessa annettua esimerkkiä ja avattava markkinansa täysin kaikille vähiten kehittyneiden maiden tuotteille ja näin myös puuvillalle ja puuvillatuotteille. EU on itse asiassa yksi tärkeimmistä Afrikassa tuotetun puuvillan tuontimarkkinoista. Ei ole epäilystäkään siitä, että teollisuusmaiden muiden suurten markkina-alueiden avaaminen vähiten kehittyneille ja muille maille tarjoaa tulevaisuudessa puuvillan tuottaja- ja viejämaille merkittäviä uusia markkinointimahdollisuuksia.

Niin ikään on otettava huomioon, että dynaamisimmin kasvavat markkina-alueet löytyvät nykyään edistyneemmistä kehitysmaista. Etelä- ja Itä-Aasian talouksista on tullut yhä suurempia puuvillan tuojia. Siksi näiden maiden panos on myös äärimmäisen tärkeä, ja niiden olisi vähintäänkin annettava vähiten kehittyneissä maissa tuotetulle puuvillalle rajoittamaton pääsy markkinoilleen.

Tullien porrastus, ts. korkeampien tullien periminen jalostusasteen noustessa, vaikeuttaa teollisuuden jalostusketjujen kehittymistä raaka-aineita tuottavissa maissa. Näin ollen tullien porrastus heikentää paikallisesti tuotettua puuvillaa käyttävän tekstiiliteollisuuden kehittymismahdollisuuksia. Vaikka EU soveltaakin etuuskohtelua ja on myöntänyt AKT-maiden tekstiileille ja tekstiilituotteille täysin rajoittamattoman pääsyn markkinoilleen, tullien porrastus on edelleen käytössä muilla tärkeimmillä markkina-alueilla. Komissio katsoo, että ongelma olisi pyrittävä ratkaisemaan muiden kuin maataloustuotteiden markkinoille pääsyä koskeissa neuvotteluissa. Samanaikaisesti kaupan yleinen vapautuminen WTO:n piirissä saattaa heikentää kehitysmaiden puuvillantuottajien mahdollisia tullietuuksia. Komissio

haluaa varmistaa, että neuvotteluissa otetaan Afrikan maiden osalta tarvittaessa huomioon myös tämä haaste.

3.1.3. Vientikilpailu

Kilpailijamaiden maksamat vientituet voivat heikentää Afrikassa tuotetun puuvillan ja kehitysmaiden muiden tuotteiden kilpailukykyä ja vähentää niiden mahdollisuuksia menestyä vientimarkkinoilla. WTO-neuvotteluissa on käsiteltävä kaikenlaisten puuvillan vientitukien alentamista, olivatpa kyseessä avoimet ja helposti havaittavat tukijärjestelmät tai muihin järjestelmiin liittyvät epäsuorat tukimuodot kuten tuettu vientiluototus. EU ei tue millään tavoin puuvillan vientiä, mutta jotkin muut suurtuottajat kuten USA tukevat. Komissio katsoo, että kaikki vientituet olisi poistettava puuvillan kaltaisilta kehitysmailla tärkeiltä tuotteilta. Komissio pyrkii tähän tavoitteeseen Dohan kehitysohjelman puitteissa, jotta Afrikan puuvillanviejille voitaisiin taata mahdollisimman tasapuolinen kilpailuasema.

3.1.4. Kotimainen tuki

Kotimainen tuotantotuki voi vääristää markkinoita, sillä se voi lisätä tuotantoa ja vientiä. Tällaiset vaikutukset saattavat olla epäedullisia niille köyhien maiden tuottajille, jotka eivät saa yhtä paljon tukea. Jos Afrikan puuvillantuottajien aseman parantamiseksi halutaan löytää tehokas ratkaisu, onkin samalla vähennettävä olennaisesti sellaista kotimaista puuvilla-alan tukea, joka vääristää markkinoita ja kauppaa. Euroopan komissio aikoo ajaa tätä asiaa Dohan kehitysohjelman puitteissa käytävissä maatalousneuvotteluissa.

Kuten edellä mainittiin, EU:n osuus maailman puuvillantuotannosta on vain 2 prosenttia, ja siksi sen vaikutus hinnanmuodostukseen maailmanmarkkinoilla on marginaalinen. Mahdollisten vaikutusten vähentämiseksi Euroopan komissio on silti vastikään ehdottanut, että kotimaisesta tuesta 60 prosenttia maksettaisiin muilla perusteilla kuin tuotantomäärien mukaan eli suorana tulotukena viljelijöille. Komissio kehottaa neuvostoa ja parlamenttia tukemaan komission ehdottamia toimia, jotta ne saataisiin nopeasti hyväksytyiksi ja toteutettaisiin tarkoin. Komissio pyrkii Dohan kehitysohjelman puitteissa saamaan sellaiset suuret puuvillan tuottajamaat, jotka nykyisin maksavat tuotantoa vääristäviä tukia, toteuttamaan samankaltaisia uudistuksia kuin EU.

Lisäksi komissio luo järjestelmän, jolla se voi seurata tukijärjestelmiensä ja uudistustoimiensa vaikutuksia puuvillan tuotantoon ja kauppaan, ja kannustaa kaikkia kotimaista tukea maksavia puuvillamarkkinoiden suuria toimijoita toimimaan samoin. Näin voidaan lisätä mahdollisten vaikutusten seurattavuutta kansainvälisillä markkinoilla ja kansainvälisessä kaupassa ja arvioida tarvetta lisä uudistuksiin.

3.1.5. Kauppaan liittyvä tekninen apu – puuvillantuottajien auttaminen omien etujensa ajamisessa

Luonnollisesti on tärkeää myös auttaa Afrikan maita erittelemään, tuomaan esiin ja ajamaan entistä paremmin puuvilla-alaan liittyviä etujaan monenvälisissä kauppaneuvotteluissa. Komissio aikookin osoittaa määrärahoja tähän tarkoitukseen. Tekniseen apuun ja valmiuksien kehittämiseen kaupan alalla voi tällä hetkellä hakea rahoitusta WTO:hon ja talouskumppanuussopimuksiin liittyvistä 10 ja 20 miljoonan euron tukiohjelmista. Vastikään on niin ikään hyväksytty uusi 50 miljoonan euron kaupan alan tukiväline, josta voi myös hakea vastaavaa tukea. EU:n jäsenvaltiot ovat myös monenlaisin toimin tukeneet ja tukevat edelleen Afrikan puuvillantuottajamaiden kaupallista osaamista.

3.2. Puuvillaa tuottavien Afrikan maiden ja alueiden tukeminen

Kuten komission tiedonannossa *Maatalousalan perushyödykkeet, riippuvuus ja köyhyys* todetaan, perushyödykkeistä riippuvaisia kehitysmaita tukevan suunnitelman yleistavoitteina tulisi olla tuottajien perinteisistä tai muista perushyödykkeistä saamien tulojen parantaminen ja tuloihin tuottaja- ja makrotasolla kohdistuvien vaikutusten vähentäminen. Keskeiset toimintalinjat tavoitteisiin pyrittäessä ovat perushyödykestrategioiden kehittäminen kansallisella ja kansainvälisellä tasolla, hintojen pitkän aikavälin laskuun vastaaminen, perushyödykektorin riskinhallinta ja rahoituksen saannin helpottaminen, perushyödykkeisiin liittyvän toiminnan monipuolistaminen, onnistunut integroituminen kansainväliseen kauppajärjestelmään sekä kestävien yrityskäytäntöjen ja investointien edistäminen perushyödykkeistä riippuvaisissa kehitysmaissa.

3.2.1. Afrikan puuvillantuotantoon perustuvien talouksien kilpailukyyn vahvistaminen

3.2.1.1. Puuvillantuotantoalueiden tärkeimmät tukitoimet

Afrikan puuvillantuotantoon perustuvien talouksien kehittäminen on osa laajempaa kehitysalan ongelmakokonaisuutta ja pitäisi näin ollen toteuttaa maiden ja alueiden kehittämissuunnitelmien yhteydessä (ja niveltää erityisesti köyhyyden torjuntaan ja siihen liittyvään köyhyyden vähentämisstrategiaan). Näin ollen puuvilla-alan vakauttamiseen tähtäävissä ohjelmissa on olennaista korostaa maiden omaa vastuunottoa.

Seuraavassa esitetään tällaisten ohjelmien päätavoitteet. Niitä voidaan vaihtelevassa määrin soveltaa eri maihin ja alueisiin kunkin erityisolosuhteiden mukaan. Tässä mainitut tavoitteet eivät välttämättä ole kattavat, ja niitä on sovellettava maakohtaisesti. Erityisesti aikataulun osalta tukitoimenpiteiden tärkeysjärjestys voi vaihdella eri maissa sen mukaan, miten useimmissa maissa käynnissä olevat alakohtaiset uudistukset ovat edenneet.

- Puuvillan tuotantoalueiden ja tuottajamaiden tasolla: **puuvillan tuotantoalueiden kestäväan kehitykseen tähtäävien laaja-alaisen suunnitelmien** ajantasaistaminen ja täytäntöönpanon aktiivinen edistäminen. Tämä edellyttää alueen ja paikallisten olojen kehityksen tarkastelua yleisemmin ottaen huomioon myös ympäristöön, sosiaalisiin oloihin ja terveydenhuoltoon liittyvät kysymykset. Tässä yhteydessä olennaisia tekijöitä ovat infrastruktuurin asianmukaisuus, valmiudet hajautettuun hallintoon ja hallinnointiin sekä ennen kaikkea hallinnon tehostaminen kaikilla tasoilla.

Koska maaseudun talous, jonka osa puuvilla-ala on, on joillakin alueilla liian riippuvainen yhdestä tuotteesta ja siten herkästi haavoittuva, tällaisten alueiden laaja-alaisiin kehittämissuunnitelmiin pitäisi kuulua myös puuvilla-alaa ympäröivän **elinkeinoelämän monipuolistamisen** tukeminen keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä. Köyhyyden vähentämisen kannalta hyödyllisiä monipuolistamisvaihtoehtoja voisivat olla sekä pääviljelykasvien että uusien tai perinteisempien markkinakasvien viljeleminen puuvillan rinnalla. Monipuolistamista voidaan tukea etenkin edistämällä yksityissektorin toimintaa, teknistä innovointia ja strategianlaadintaa hallitustasolla.

- Puuvillaan liittyvän politiikan ja institutionaalisen ympäristön tasolla (maiden, niiden alueiden ja ylikansallisten alueiden mittakaavassa): sellaisten **puuvilla-alan liittyvien politiikkojen ja instituutioiden** kehittämisen tukeminen, joiden avulla voidaan uudistaa alaa viljelijöiden eduksi ja kannustaa yksityisen sektorin kehittymistä varmistaen samalla, että julkisen sektorin toimet täydentävät tätä

suuntausta. Poliitikkojen (kuten hintapolitiikan) olisi perustuttava alan ja sen kansallisten erityispiirteiden perusteelliseen tuntemukseen. Yleisesti myönnetään, että puuvilla-alan viimeisten institutionaalisten pullonkaulojen poistaminen lisäisi monissa maissa tehokkuutta huomattavasti. Tällöin tarkoitetaan tuotantoketjun eri tasoilla toimivia instituutioita (vahvat tuottajajärjestöt, tehokas tuotantoteollisuus, kohdennetut julkisen sektorin toimet) sekä yleisemmin työmarkkinainstituutioita. Tarvitaan instituutioiden toimintaa koskevia järjestelyjä, joilla alalle varmistetaan olennaiset palvelut (rahoitus, neuvonta, tuotantohyödykkeet, markkinointi yms.). Alojen väliset elimet, joissa kaikki tuotantoketjun osat ovat tasapuolisesti edustettuina, ovat tärkeitä alan kehittymisen kannalta, joten niiden toimintaa on syytä tehostaa.

- Puuvillan tuotantoketjun tasolla: **tuotantoketjun integraatiota lisääviin toimiin** tähtäävien investointien edistäminen. Tällaisia toimia ovat toiminnan laajentaminen tuotantoketjun eri tasoille ja teollisen jalostuksen lisääminen, jolloin Afrikan puuvillatuotteiden lisäarvo nousee ja edut jakautuvat tasapuolisesti tuotantoketjun eri osiin. Tätä mahdollisuutta olisi hyödynnettävä ja kehitettävä alueellisesta näkökulmasta ottaen huomioon eri maiden tarjoamat suhteelliset edut. Niin ikään olisi otettava huomioon kansainvälisen tekstiilikaupan kehityssuuntaukset ja keskityttävä tietyille alueellisille markkinoille ja tietyille vientimarkkinoille. Erityisiä markkinalohkoja (kuten reilua kauppaa ja luonnonmukaisesti tuotetun puuvillan kauppaa), jotka tarjoavat mahdollisuuksia lisäarvon tuottamiseen puuvillamarkkinoilla, on myös tarkasteltava koko ketjun näkökulmasta.
- Puuvillantuottajien tasolla: **teknisten innovaatioiden ja mukautumisen** edistäminen Afrikan puuvilla-alalla pientilat mukaan luettuina. Kilpailukyvyyn ylläpitäminen edellyttää tuotantokustannusten alentamista, ympäristövaikutusten vähentämistä sekä työn ja tuotosten laadun parantamista kansainvälisten suurtuottajien tavoin. Erityistuotteiden, kuten luonnonmukaisesti tuotetun tai reilun kaupan puuvillan, kehittäminen edellyttää teknistä ja hallinnollista erityisosaamista. Tässä suhteessa tärkeitä ovat tutkimustyö, sääntelyn kehittäminen, koulutus sekä palveluiden ja tuotantohyödykkeiden tehokas tarjonta tuottajille.
- Kansainvälisten puuvillamarkkinoiden tasolla: Afrikassa tuotetun puuvillan kansainvälisen markkinaosuuden vakiinnuttaminen erityisesti **laatuhyväksynnän** avulla. Tätä varten olisi pyrittävä luomaan maailmanlaajuinen puuvillan kuitulaatujen erottelamiseen perustuva luokitusjärjestelmä, jota sovellettaisiin myös Afrikan puuvilla-alalla, sekä varmistettava, että Afrikassa on valmiudet panna tällainen järjestelmä täytäntöön.

3.2.1.2. Talouskumppanuussopimusten hyödyntäminen puuvillantuotantoon perustuvien talouksien kehittämisessä

EU on parhaillaan käynnistämässä AKT-alueiden kanssa talouskumppanuussopimusten tekemistä koskevia neuvotteluja. Neuvottelujen tarkoituksena on käyttää kauppaa kehityksen välineenä, joten tässä yhteydessä on erinomainen tilaisuus tukea puuvilla-alan kehitystä. Talouskumppanuussopimuksissa markkinoille pääsyä koskevat kysymykset yhdistyvät kauppaan liittyvien alojen säännöksiin, alueelliseen integraatioon ja täydentäviin kehitysyhteistyötoimiin. Koska AKT-maissa tuotettu puuvilla ja tekstiilit pääsevät jo vapaasti EU:n markkinoille, talouskumppanuussopimukset eivät voi tässä suhteessa tarjota uusia mahdollisuuksia, joskin ne voivat avata markkinoita muille tuotteille, mikä edistää elinkeinoelämän monipuolistumista. Kauppaan liittyviin aloihin ja alueelliseen integraatioon

liittyen talouskumppanuussopimusten avulla voidaan parantaa puuvilla-alan kilpailukykyä ja kehitysnäkymiä.

Näin ollen on sovittava sopivista kaupankäynnin helpottamista ja investointeja koskevista ratkaisuksista. Esimerkiksi puuvillaa tuottavat sisämaavaltiot hyötyvät kaupankäyntiä helpottavien sopimusten tarjoamista alueellisista kauttakulkumahdollisuuksista, kun taas investointisuojaan ennustettavuuden ja uskottavuuden paraneminen ja alueellisten markkinoiden yhdenmukaistaminen helpottavat suorien sijoitusten saantia niin kotimaasta kuin ulkomailta. Alueellisten valmistelutyöryhmien avulla tällaisten säännösten luominen ja soveltaminen voidaan liittää käytännössä alan kehitysyhteistyötoimien yhteyteen.

3.2.2. *Puitteiden luominen hintojen volatiliteetin vaikutusten lieventämiselle*

Hintojen volatiliteettia pidetään yhtenä tärkeimmistä syistä puuvillantuottajien ja puuvillasta riippuvaisten maiden ongelmiin. Ehdotettu kumppanuus puuvilla-alan kehityksen tukemiseksi tarjoaisi näin ollen innovatiiviset puitteet tämän ongelman käsittelyyn etenkin seuraavilla tavoilla:

- tukemalla **pääsyä markkinapohjaisiin mekanismeihin** puuvillantuottajien **tulojen riskialttiuden** hallinnoimiseksi, erityisesti siementenpoistoyritysten kautta. Tukeen kuuluu valmiuksen kehittämistä ja teknistä apua. Siinä olisi otettava huomioon Maailmanpankin perushyödykesektorin riskinhallintaan liittyvä aloite, jonka tavoitteena on saattaa riskinhallintavälineiden mahdolliset ostajat yhteyteen näiden välineiden kansainvälisten tarjoajien kanssa erityishuomion ollessa perushyödykkeissä, joilla on suora yhteys köyhyyden vähentämiseen. Toista tukimuotoa voitaisiin selvittää eli tutkia alueellisen vakuutusrahaston mahdollisuuksia tukea markkinapohjaisia välineitä;
- saamalla **kansainväliset rahoituslaitokset** (IMF, Maailmanpankki jne.) ottamaan perushyödykkeiden hintakriisiä koskevat varaukset osaksi niiden nykyisiä mekanismeja (esim. köyhyyttä vähentävän kasvun tukiväline *Poverty Reduction Growth Facility*, köyhyyden vähentämisstrategian luotot *Poverty Reduction Strategy Credit*, tasausrahoitusmekanismi *Compensatory Finance Facility*). Näiden rahoituslaitosten olisi tarkasteltava HIPC-aloitteeseen sisältyvää mahdollisuutta velkataakan lisähelpotuksiin silloin, kun ulkoiset kriisit johtavat vientitulojen pienentymiseen;
- tarkastelemalla uudelleen **FLEX**-välinettä, jotta helpotetaan AKT-maiden pääsyä mukaan tähän järjestelyyn, jossa tuetaan kansallisia talousarvioita silloin, kun valtion tulot merkittävästi pienenevät vientitulojen laskun vuoksi. Komissio aikoo esittää toukokuussa 2004 AKT—EY-ministerineuvostolle muutoksia Cotonoun sopimuksen liitteeseen II, jotta uusia ehtoja voidaan soveltaa jo vuoden 2003 tapauksiin.

4. TÄYTÄNTÖÖNPANO KOSKEVIA HUOMIOITA JA RAHOITUSLÄHTEET

Kumppanuuden laajuuden ja siihen liittyvien toimenpiteiden määrittelyyn tarvitaan jäsenvaltioiden ja erityisesti Afrikan puuvillantuottajavaltioiden omaa panosta. Euroopan komissio kiinnittää erityistä huomiota toimiensa tiiviiseen koordinointiin jäsenvaltioiden ja muiden toimijoiden kuten Maailmanpankin ja IMF:n kanssa ja pyrkii siten yhteisvaikutukseen ja toimien täydentävyyteen. Tässä yhteydessä ryhdytään tarvittaviin kuulemis- ja koordinaatiotoimiin. Euroopan komissio aikoo muun muassa järjestää vuoden 2004

ensimmäisellä vuosipuoliskolla aiheeseen liittyvän seminaarin kaikille osapuolille sekä asiasta kiinnostuneille jäsenvaltioille.

Konkreettisena askeleena edellä esitetyn ohjelman täytäntöönpanossa erityisesti sen kehitysyhteistyöhön liittyvien osien osalta Euroopan komissio ehdottaa puuvillatyöryhmien perustamista. Ryhmät olisivat alueellisia ja niihin kuuluisi hallitusten, komission ja muiden asianosaisten edustajia, ja niiden tarkoituksena olisi keskustelun käyminen sekä toiminnan tukeminen ja koordinointi nykyiset prosessit ja toimet huomioon ottaen. Nämä työryhmät voisivat kokoontua alueellisten valmistelutyöryhmien, joita on perustettu monilla AKT-alueilla takaamaan yhteys talouskumppanuussopimusten ja kehitysyhteistyön välillä, alaryhminä.

Koska aloitteen ehdotetaan kuuluvan EU:n ja kyseisten Afrikan maiden ja alueiden kumppanuuteen, ovat yhteiset ponnistelut puuvilla-alan hyväksi keskeisessä asemassa. Tämä tarkoittaa, että kyseiset maat konkreettisesti osoittavat sitoumuksensa puuvilla-alansa kehittämiseen erityisesti kansallisten politiikkojen, talousarviosta osoitettujen määrärahojen sekä avun ohjelmasuunnittelun yhteydessä.

Afrikan puuvilla-alan toimien tukeen suunnatun rahoituksen osalta kumppanuuden perustana on huomattavia välineitä ja järjestelyjä, jotka ovat jo toiminnassa. Yhdessä asianomaisten maiden kanssa niitä voidaan suunnata uudestaan ja käyttää tukemaan puuvillantuotantoalueita. Puuvilla-alaa koskevan suoraan kauppaan liittyvän tuen tarpeiden (kuuleminen, kantojen määrittely, neuvonta, neuvottelut jne.) osalta käytettävissä ovat aiemmin mainitut WTO:n 10 miljoonan euron tukiohjelma, talouskumppanuussopimukseen liittyvä 20 miljoonan euron tukiohjelma sekä tuleva 50 miljoonan euron Trade.Com-tukiohjelma.

Puuvilla-alalle annettavana laajempaa kehitystukea voidaan käyttää nykyistä maa- ja alueohjelmien Euroopan kehitysrahastosta (EKR) saamaa tukea. Eri AKT-maiden maastrategioiden ja ohjelmoitujen avustusten puolivälin tarkastelu tehdään vuonna 2004. Se on kyseisille maille tärkeä tilaisuus tarkastella yhdessä Euroopan komission kanssa nykyisiä rahoituksen painopisteitä (niin kutsutut A-määrärahat) ja tarvittaessa kiinnittää enemmän huomiota puuvillaan liittyviin aiheisiin, kuten maatalouteen ja maaseudun kehitykseen, ottaen huomioon sen, että erityisen hyvin suoriutuvien maiden yleisiä määrärahoja lisätään. Jos tämä rahoitus ei ole riittävää, voitaisiin myöhemmin neuvoteltavien ja sovittavien edellytysten vallitessa vielä käyttää kullekin maalle ennakoimattomiin tarpeisiin myönnettyjä lisämäärärahoja (niin kutsutut B-määrärahat) FLEX-välineen lisäksi.

Alueellisella tasolla voidaan todeta, että alueohjelmissa alueellinen yhdentyminen, kauppa mukaan luettuna, on keskeinen alue, jolle on varattu määrärahoja. Tätä rahoitusta voidaan käyttää puuvilla-alan hyväksi. Näin tehtäessä toimintaa voitaisiin tiiviisti koordinoida talouskumppanuussopimusten vastaavien toimien ja luonnollisesti myös kansallisten toimien kanssa. Komission tarkoituksena on ehdottaa lisärahoituksen turvaamista puuvilla-alalle niin kutsutun ”AKT-valtioiden keskinäisen yhteistyön” –välineen avulla.

Hintojen volatilitetista voidaan todeta, että FLEX-järjestelyn soveltamissääntöjen tulevan uudelleentarkastelun seurauksena on käytettävissä lisää talousarviotukea, joka auttaa maita selviytymään vientitulojen romahduksesta valtion talousarvion tasolla.

Jäsenvaltioiden ja muiden avunantajien tukea on myös mahdollisesti odotettavissa ja se otetaan huomioon toimintaa koordinoitaessa.

Liite: Tilastotietoja puuvillan maailmankaupasta

2001–2002	Tuotanto		Vienti	Tuonti	Nettovienti
	Tuhatta tonnia	Prosentteina maailman tuotannosta	Tuhatta tonnia	Tuhatta tonnia	Tuhatta tonnia
Koko maailma	21 414				
Länsi- ja Keski-Afrikka	1 098	5,1 %	801	16	785
Muut AKT-maat	283	1,3 %	183	5	178
EU	563	2,6 %	295	784	-489
Brasilia	766	3,6 %	147	55	92
Kiina	5 313	24,8 %	74	98	-24
USA	4 421	20,6 %	2 395	5	2 390
Intia	2 678	12,5 %	13	381	-368
Pakistan	1 807	8,4 %	35	218	-183
Uzbekistan	1 067	5 %	740	0	740
Australia	697	3,3 %	664	0	664
Muut maat	2 721	12,7 %	966	4 850	-3 884

Lähde: Foreign Agriculture Service (FAS)-online

Puuvillan merkitys Länsi- ja Keski-Afrikalle

- Vuosina 2001–2002 Länsi- ja Keski-Afrikassa tuotettiin 1,1 miljoonaa tonnia puuvillaa, mikä vastaa 5,1 prosenttia koko maailman tuotannosta. Alueen puuvillan vienti oli 801 000 tonnia, mikä on 12,7 prosenttia maailmankaupasta.
- Ajanjaksolla 1998–1999 puuvillan osuus Malin kokonaisviennistä oli 30 prosenttia, Beninin kokonaisviennistä 40 prosenttia, Tšadin kokonaisviennistä 33 prosenttia ja Burkina Fason kokonaisviennistä 44 prosenttia.

EU: n markkinat

- Vuosina 2001–2002 EU:n tuotannon osuus oli 2,6 prosenttia koko maailman tuotannosta ja EU:n viennin osuus 4,7 prosenttia maailman puuvillanviennistä.
- EU on puuvillan nettotuoja ja *maailman suurin puuvillantuoj*a. Vuonna 2002 sen tuonnista noin kolmannes oli peräisin Länsi- ja Keski-Afrikasta.
- Malin, Beninin, Burkina Fason ja Tšadin puuvillanviennistä 20–80 prosenttia suuntautuu EU:hun.