



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 29.9.2004
KOM(2004) 626 lopullinen

**KOMISSION TIEDONANTO
NEUVOSTOLLE JA EUROOPAN PARLAMENTILLE**

vuosien 2007–2013 rahoitusnäköymien mukaisista ulkomaanavun välineistä

KOMISSIION TIEDONANTO NEUVOSTOLLE JA EUROOPAN PARLAMENTILLE

vuosien 2007–2013 rahoitusnäköymien mukaisista ulkomaanavun välineistä

Komission tiedonannoissa helmikuulta 2004 (*Yhteisen tulevaisuuden rakentaminen* [KOM(2004) 101]) ja 14. päivältä heinäkuuta 2004 (*Rahoitusnäköymät 2007–2013* [KOM(2004) 487]) esitetään kehys yhteisön avun ja yhteistyöohjelmien uutta ja yksinkertaistettua poliittista ja hallinnollista täytäntöönpanorakennetta varten. Nykyisten maantieteellisten ja aihepiirikohtaisten välineiden¹ valikoiman, joka on kasvanut ajan mittaan ja tarpeiden mukaan, sijaan ehdotetaan kuutta välinettä, joista kolme on tarkoitettu tiettyjen politiikkojen täytäntöönpanoon ja kolme tiettyihin tarpeisiin vastaamiseen.

Näistä kuudesta välineestä neljä on uusia ja kaksi jo olemassa olevia välineitä, joita ei tarvitse muuttaa. Näin ollen tässä tiedonannossa esitellään neljä uutta oikeudellista välinettä, jotka tarvitaan uuden kehyksen ja rakenteen käyttöön ottamiseksi. Kyseiset neljä välinettä ovat:

- 1) liittymistä valmisteleva tukiväline
- 2) eurooppalainen naapuruuden ja kumppanuuden väline
- 3) kehitysyhteistyön ja taloudellisen yhteistyön rahoitusväline
- 4) vakautusväline

Laajentuminen on tuonut EU:lle lisää vastuuta ulkoisten toimien alalla. Vastuun taustalla on kolme päätavoitetta: vakauden, turvallisuuden ja vaurauden luominen EU:n naapurialueille ("EU ja sen naapuruuspolitiikka"), aktiivinen toiminta kestävän kehityksen tukemiseksi kansainvälisellä tasolla ("EU kestävän kehityksen alan toimijana") sekä maailmanlaajuisen poliittisen ohjausjärjestelmän edistäminen sekä strategisen ja siviiliväestön turvallisuuden varmistaminen ("EU globaalina toimijana")².

Tämän vastuun kantamiseksi 10. helmikuuta 2004 annetussa tiedonannossa Yhteisen tulevaisuuden rakentaminen - Poliitiikan haasteet ja rahoitusmahdollisuudet laajentuneessa unionissa 2007–2013 asetetaan kunnianhimoinen tavoite: **EU:lle voimakkaampi ääni ja sen tueksi tehokkaampia välineitä**. Nyt annettava tiedonanto on askel tähän suuntaan; siinä komissio ei halua toistaa itseään vaan pikemminkin osoittaa EU:n toimilla olevan lisäarvoa, täsmentää lähestymistapaansa kyseisten poliittisten tavoitteiden saavuttamiseksi ja ehdottaa välineitä niiden tueksi.

¹ Vireillä olevien lakiehdotusten käsittelyä jatketaan ainoastaan siinä tapauksessa, että asianomaisen lain antaminen on välttämätöntä nykyisten rahoitusnäköymien mukaisten talousarviomäärärahojen toteuttamiseksi. Komissio vetää aikanaan käsittelystä ne ehdotukset, joiden kohteena olevien lakien antaminen ei ole välttämätöntä.

² Tavoitteet on esitetty yksityiskohtaisesti 10. helmikuuta annetussa tiedonannossa.

EU:ssa on yli 450 miljoonaa asukasta; 25 jäsenvaltionsa – pian 27:n – ansiosta sen osuus maailman kokonaistuotannosta on neljännes, minkä lisäksi se on maailman suurin avunantaja ja sadan maan tärkein kauppakumppani. Näin ollen se voi vaikuttaa merkittävästi niihin poliittisiin ja taloudellisiin valintoihin, jotka puolestaan vaikuttavat Euroopan ja muun maailman vaurauteen ja vakauteen ja sitä kautta eurooppalaisten hyvinvointiin ja turvallisuuteen.

Näitä vaikutusmahdollisuuksia ei ole kuitenkaan hyödynnetty täysimääräisesti. EU:n taloudellinen painoarvo ja poliittinen vaikutusvalta eivät kohtaa.

Euroopan vaikutusvallan vähenemisellä ulkosuhteiden alalla on hintansa, oli se sitten poliittinen tai taloudellinen. Muu maailma testaa jatkuvasti ja kohtalokkaalla tavalla kykyämme toimia ja reagoida entistä johdonmukaisemmin. Ilman Irakia ja Argentiinan talouskriisiäkin tämän hinnan maksamisesta on lukemattomia päivittäisiä esimerkkejä.

Suunnattaessa katse vuosiin 2007–2013 EU:n on omaksuttava pitkän aikavälin perspektiivi ja viitoitettava toimintojensa suunta sen sijaan, että se vain reagoisi tapahtumiin. Jos **EU haluaa enemmän sananvaltaa kansainvälisellä näyttämöllä, sen on puhuttava yhdellä äänellä ja ajettava aidosti yhteistä strategiaa.** Sen on vahvistettava valmiuksiaan tehostaa maailmanlaajuisia ohjausjärjestelmää sekä edistää kestäväää kehitystä ja poliittista vakautta monen- ja kahdenvälistä politiikka toteuttamalla. EU:n on parannettava keskeisten ulkopoliittikan alojen määrittelyä niin, ettei jako pilareihin heikennä sen toiminnan johdonmukaisuutta. Sen on myös huolehdittava siitä, että sen jälkeen, kun kyseiset politiikan lohkot on vahvistettu, niiden toteuttamista tuetaan kaikista yhteisön varoista ja kansallisista välineistä, joihin puolestaan sovelletaan niitä koskevia päätöksentekomenettelyjä.

Kansalaiset vaativat Euroopalle näkyvämpää roolia kansainvälisellä näyttämöllä, myös niillä aloilla, joilla yhteisö ei toimi poliittisena suunnannäyttäjänä. Mielipidekyselyjen mukaan kansalaisten selvä enemmistö pitää Euroopan tasolla toteutettavia toimia ulkosuhteissa tarkoituksenmukaisimpana kansallisen tason jäädessä kauas jälkeen. Kaksi kolmasosaa eurooppalaisista kannattaa yhteistä ulkopoliitiikkaa ja kolme neljäsosaa yhteistä puolustuspolitiikkaa. He odottavat EU:n ajavan yhteisiä etujaan ja arvojaan aktiivisemmin kansainvälisellä näyttämöllä ja siten varmistavan määrätietoisin linjan monenvälisissä neuvotteluissa ja mahdollisuuden vaikuttaa maailmanlaajuistumisen etenemiseen. EU:n kokemukset yhdentymisestä ovat sille keino ajaa monenvälisen institutionaalisen kehityksen luomista ja sääntöjen laatimista unilateralismin sijaan. EU:n on myös lisättävä sisäpoliittisten valintojensa johdonmukaisuutta siltä osin kuin niiden vaikutukset ulottuvat muuhun maailmaan ja parannettava kansalaisyhteiskunnan kanssa käytävää vuoropuhelua, jotta kaikkien sidosryhmien edut pysyisivät huomion keskipisteessä.

Avoimessa ja epävakaaassa maailmassa kansalaiset ovat entistä alttiimpia erilaisille vaaroille, kuten konflikteille, luonnononnettomuuksille ja pandemioille. Sisärajaton EU on tällaisten vaarojen ja uhkien seurausten suhteen haavoittuvainen, joten sen on toteutettava asianmukaisia ulkoisia toimia ja tehokkaasti tuettava kansainvälisiä pyrkimyksiä, jotka kohdistuvat siviiliväestön fyysisen turvallisuuden ja kehitysmahdollisuuksien lisäksi yleiseen turvallisuuteen ja vakauteen. Seuraavassa esitetään yksityiskohtaisesti, miten johdonmukainen EU:n lähestymistapa ulkosuhteiden alalla nostaa EU:n vaikutusvallan mittoihin, joihin jäsenvaltiot eivät mitenkään voisi yltää yksinään tai edes rinnakkaistoiminnalla.

EU-VAROJEN KÄYTÖN SUHTEELLINEN ETU

EU:n saavuttama selvä lisäarvo on ratkaisevaa edellä esitettyjen strategisten tavoitteiden saavuttamisen kannalta. Lisäarvoa on mahdollista kasvattaa entisestään.

Aiemmin yhteisö rajoitti toimintansa yksinomaan kehityskysymyksiä koskeviin ohjelmiin. Sitten se on solminut kokonaisvaltaisia kumppanuuksia ja yhteistyösopimuksia useimpien maailman maiden kanssa ja toimii nykyään monimutkaisissakin tilanteissa. Se on kehittänyt kunnianhimoisia monialaisia ohjelmia, joiden avulla se pystyy vastaamaan mitä erilaisimpiin yhteisön ulkopuolisten maiden haasteisiin instituutioiden kehittämisestä toimivan yksityissektorin syntymiseen. Menoja aiheuttavat ohjelmat eivät ole eivätkä voi olla kaiken kattavia. Ne perustuvat kullekin kumppanimaalle määriteltävään politiikan alojen yhdistelmään. Jäljempänä esitetyistä syistä johtuen jokaisella EU:n tasolla käytetyllä eurolla on suurempi kerrannaisvaikutus ja siis painoarvo kuin vastaavalla määrällä kansallisella tasolla käytettynä.

- **EU:n ulkoisten toimien tehokkuus: toimintaa oikealla tasolla**

EU-tason toimia voidaan perustella yksinkertaisesti sillä, että se on tehokkain tai joskus jopa ainoa tehokas tapa saavuttaa asettamamme tavoite. Lisäarvo tulee siitä, että **yhteisö yksinkertaisesti edustaa oikeaa toiminnan tasoa**. Euroopan yhdentymisen tarkoittaa pähkinänkuoressa sitä, että jäsenvaltiolle sen harjoittamasta ulkoisesta toiminnasta aiheutuvat edut koituvat myös muiden jäsenvaltioiden hyödyksi. Tämän ”eurooppalaisen ulottuvuuden” sisällyttäminen kansallisesti tehtäviin päätöksiin on kuitenkin vaikeaa, mikä voi johtaa siihen, ettei toiminta lopulta vastaa odotuksia. Tämä puhuu selkeästi yhteisön tason toiminnan puolesta.

***Laajentuminen** on selkeä esimerkki tilanteesta, jossa yhteisön tason toiminta on ainoa vaihtoehto: toiminnassa keskitytään auttamaan ehdokasmaita täyttämään liittymisehdot ja valmentautumaan EU-varojen hallinnointiin. EU:n tasolla toteutettaville toimille on selvä tilaus, vaikka se edellyttäisikin jäsenvaltioiden kokemusten hyödyntämistä (esim. kummitoiminta). Samalla tavalla naapuruuspolitiikan tavoitteet on mahdollista saavuttaa ainoastaan toimimalla EU:n tasolla: turvallisuus ja siirtolaisuus ovat lisäesimerkkejä kysymyksistä, joita koskevat toimenpiteet ovat tehokkaimpia EU:n tasolla toteutettuina. Sama koskee standardointia ja standardien määrittämistä sekä sitä, mikä kuva EU:n sisäpolitiikoista (biodiversiteetti, ilmaston lämpeneminen, yritysjohton valvonta jne.) halutaan antaa ulkomaailmaan.*

Yhteisön käyttämille varoille koituu lisäarvoa myös siitä, että **yhteisö yksin pitää kaikkia toiminnan naruja käsissään suhteissa ulkopuolisiin maihin**. Näin ollen yhteisö voi varmistaa johdonmukaisuuden ja synergian tärkeimpien ulkosuhdevälineiden – poliittisen vuoropuhelun, kaupan, avunannon, talousalan yhteistyön ja sisäpolitiikkojen ilmentämisen EU:n rajojen ulkopuolella – kesken. Jäsenvaltioiden kahdenväliset suhteet (esimerkiksi politiikan alalla) tiettyyn yhteisön ulkopuoliseen maahan tai alueeseen voivat hyvinkin olla pidempiaikaiset ja tiiviimmät. Välineiden koko valikoima on kuitenkin käytettävissä ainoastaan EU:n tasolla. Tästä johtuen yhteisön käyttämällä varoilla on yhdessä muiden tarjolla olevien välineiden kanssa käytettynä suurempi teho kuin kansallisesti tai vaikka monenvälisestikin käytetyillä varoilla, joiden heikkoutena on se, ettei niiden yhteydessä voida hyödyntää täysimääräisesti täydentävyyttä suhteessa muihin politiikan aloihin.

Esimerkki: EU:n lähestymistavan suhteellinen etu tulee hyvin esiin Länsi-Balkanilla, missä EU on tukenut kriisinhallintaa ja ajaa nyt alueen vakauttamista (poliittisen vuoropuhelun, tilapäisen kauppajärjestelyn ja mittavien rahoitusohjelmien avulla, jotka kattavat muun muassa oikeus- ja sisäasioiden yhteistyön, demokratian vakauttamisvälineet ja talousuudistuksen) tavalla, johon yksittäisten jäsenvaltioiden yhdistetyillä toimilla tuskin päästäisiin.

- **EU:n ulkoisten toimien tehokkuus: resurssien yhdistäminen**

EU:n toimien lisäarvo liittyy suoraan yhteisön **taloudellisesta painoarvosta** johtuvaan **vaikutusvaltaan ja näkyvyyteen, rahoituksen kriittiseen massa**an ja merkittäviin **mittakaavaetuihin**, joita toimilla voidaan saavuttaa.

Esimerkki: Vesialalla yhteisön onnistui koota rahoituksen osalta kriittinen massa, jonka vaikutus on maailmanlaajuinen (Maailman kestävän kehityksen huippukokouksen tuloksena yhteisö sitoo miljardi euroa Water for Life -aloitteeseen). Vaikka jäsenvaltioista saattaakin löytyä yhtä hyvää alan asiantuntemusta, EU:n antaman avun määrä ja sen käytettävissä olevan asiantuntemuksen monipuolisuus varmistavat sen, että vaikutus on suurempi jokaisen käytetyn euron osalta.

- **EU:n toimien liikkeellepaneva vaikutus: asiantuntemuksen yhdistäminen**

Yhteisö harjoittaa **yhteistyötä useimpien** maailman **maiden kanssa**, minkä ansiosta jäsenvaltiot voivat osallistua tehokkaalla tavalla, vaikkakin välillisesti, toimintaan kaikissa kehitysmaissa ja siirtymävaiheessa olevissa maissa. Yhteisön **kokemus alueellisesta yhdentymisestä** antaa sille etulyöntiaseman kanssakäymisessä muiden alueellisten elinten kanssa ja alueellisten prosessien edistämisessä. Esimerkkejä tästä ovat Afrikan alueelliset elimet ja Mercosur.

EU:n lisäarvo perustuu myös sen **menetelmiin** ja **EU:n varmistamaan** tehostettuun **koordinaatioon ja johdonmukaisuuteen, mikä toimii liikkeellepanevana voimana** jäsenvaltioiden omissa ponnisteluissa.

***Esimerkki:** Yhteisön humanitaarinen apu on tuottanut EU:n lisäarvoa kyseisellä politiikan alalla lähinnä täydentävyyden ja koordinaation kollektiivisen ymmärtämisen myötä, mikä on johtanut tehokkaaseen tehtävien eriyttämiseen jäsenvaltioiden kahdenvälisen avun ja yhteisön avun välillä (benchmark-vaikutus). EU toimittaa vuosittain 50 prosenttia maailmanlaajuisesta humanitaarisesta avusta, mistä ECHOn osuus on 25 prosenttia; tämä suo EU:lle mahdollisuuden vaikuttaa kansainvälisiin humanitaarisiin toimiin suhteessa muihin merkittäviin avunantajiiin kuten Yhdysvaltoihin ja YK:n kaltaisiin järjestöihin.*

EU:n lisäarvo perustuu myös EU:n menetelmiin, erityisesti avun sidonnaisuuksien purkamiseen sekä alakohtaiseen ja talousarviotukeen, joilla edistetään maiden omavastuuta, tehostetaan kansallisia talousarviojärjestelmiä, autetaan kansallisia suunnittelujärjestelmiä saavuttamaan paras mahdollinen tasapaino toistuvien ja pääomakustannusten välillä, varmistetaan avunantajien koordinaatio kansallisia painopisteitä ja aikatauluja noudattaen ja ohjataan hallituksia omaksumaan tuloshakuisempi lähestymistapa. Komissio on myös kehittänyt kehitysyhteistyöhön aidosti tuloshakuisen lähestymistavan, jossa avun määrä on suoraan sidoksissa siihen, miten maat ovat onnistuneet saavuttamaan kansalliset köyhyyden vähentämistavoitteensa.

- **Toistaiseksi hyödyntämättömät lisäarvomahdollisuudet**

Tarkasteltaessa EU:n toimien lisäarvoa verrattuna siihen, mitä jäsenvaltiot voivat saavuttaa joko erillisillä tai rinnakkaisilla toimilla, on muistettava, ettei lisäarvoa ole vielä ammennettu tyhjiin. Parantamalla EU:n ulkosuhteiden johdonmukaisuutta EU:n vaikutusvaltaa voidaan kasvattaa edellyttäen, että ulkoisiin toimiin panostetaan vähintään samalla energialla kuin niistä käydään sisäisiä keskusteluja.

Strategiasuunnittelun uudistaminen, EuropeAid-toimiston perustaminen ja hankehallinnon sisäinen hajauttaminen ovat jo johtaneet siihen, että ohjelmien suunnittelijat ovat ottaneet paikalliset tarpeet paremmin huomioon, koordinointi muiden avunantajien kanssa on parantunut ja ohjelmien täytäntöönpano nopeutunut (keskimäärin vuodella). Lisäksi EU:n toimet on keskitetty aloille, joilla EU:n lisäarvo on suurin eli kauppaan ja kehitykseen, alueelliseen yhdentymiseen, makrotaloustukeen, infrastruktuuriin, hallintotapaan ja ns. hankaliin kumppanuuksiin. Lisäarvoa ei ole kuitenkaan hyödynnetty maksimaalisesti, vaan kriisinhallintaoperaatioita voitaisiin parantaa (silloin kun perinteistä apua ei voida antaa) ja EU:n ulkopoliittikan alojen johdonmukaisuutta samoin kuin niiden täydentävyyttä suhteessa jäsenvaltioiden vastaaviin politiikkoihin voitaisiin lisätä.

On käymässä entistä ilmeisemmäksi, että EU:n sisäpoliittisten tavoitteiden – esimerkiksi kestävä kasvu ja turvallisuus – ja ulkopoliittisten tavoitteiden – kuten kestävä kehitys sekä ihmisoikeuksien ja demokratian edistäminen – on lähennyttävä toisiaan.

**TEHOSTAMISTARVE: ULKOSUHDEVÄLINEIDEN TÄYDELLINEN
UUDISTAMINEN**

Kuten edellä on jo todettu, tässä esitetyt ehdotukset yksinkertaistavat olennaisesti käytössä olevia ulkosuhdevälineitä. Tällä hetkellä yhteisön apua ja yhteistyötä tarjotaan eri alueellisista välineistä (esim. Cards, Tacis ja MEDA) ja Cotonoun sopimukseen sisältyvien Euroopan kehitysrahastoa (EKR) koskevien järjestelyjen mukaisesti, minkä lisäksi on koko joukko aihepiirikohtaisia välineitä (esim. demokratiaa ja ihmisoikeuksia koskeva eurooppalainen aloite).

Esimerkkinä monimutkaisesta tilanteesta voidaan mainita Välimeren eteläpuolisella alueella sekä Keski- ja Lähi-idässä tehtävä yhteistyö ja siellä annettava apu, joita tällä hetkellä hallinnoidaan yhdellätoista eri asetuksella. Tilanne on sama Tacis-alueella sekä Aasiassa ja Latinalaisessa Amerikassa. Liittymistä valmistelevaa tukea on myönnetty kolmesta eri välineestä, joita säännellään erillisillä neuvoston asetuksilla sekä yhteensovittamisasetuksella.

Kyseiset asetukset eroavat toisistaan merkittävästi komiteamenettelyn ja ohjelmasuunnittelun osalta. Yhteisön ohjelmien tehokas ja koordinoitu hallinnointi näinkin kirjavan ja monimutkaisen välinevalikoiman perusteella on käynyt entistä vaikeammaksi.

- **Poliittiset välineet**

Helmikuun 10. päivän ja heinäkuun 14. päivän tiedonannoissa esitetyn mukaisesti komissio ehdottaa välineiden perinpohjaista yksinkertaistamista. Ehdotuksen taustalla on tarve lisätä ulkoisten toimien yhtenäisyyttä ja johdonmukaisuutta sekä saada enemmän ja parempia tuloksia käytettävissä olevilla resursseilla. Tavoitteeseen pyritään seuraavia periaatteita noudattaen:

- **Politiikan yleisen johdonmukaisuuden varmistaminen:** Tarkoituksenmukainen politiikan alojen yhdistelmä samoin kuin tasapaino lyhyen aikavälin toimintatarpeen ja pitkän aikavälin strategioiden välillä varmistetaan strategia-asiakirjoilla, joita laaditaan maittain ja alueittain, liittymisen valmistelemiseksi sekä aihepiireittäin. Strategioita määrajoin tarkistamalla ja tässä ehdotettuja uusia välineitä sopivasti yhdistelemällä voidaan varmistua lähestymistavan johdonmukaisuudesta.
- **Rakenteen ja menettelyjen yksinkertaistaminen³:** Budjettikohtia ja -menettelyjä (rahoitusvälineitä ja niiden oikeusperustoja) pelkistetään niiden tehon ja toimivuuden lisäämiseksi varsinkin hätä- ja kriisitilanteissa ja jotta niillä voitaisiin vastata paremmin uusiin aloitteisiin, joista esimerkkejä ovat HI-virusta/aidsia, tuberkuloosia ja malariaa koskeva maailmanlaajuinen rahasto ja voimakkaasti velkaantuneita köyhiä maita koskeva HIPC-aloite.
- **Varojen tuloperusteinen jakaminen:** Tarpeesta jakaa varat odotettavissa olevien ja todennettujen tulosten perusteella vallitsee laaja yksimielisyys. Maa- ja aluekohtaisten strategia-asiakirjojen laatiminen edellyttää parempia analyyttisiä valmiuksia ja prosessissa saavutettuja tuloksia pitäisi verrata alkuperäisiin tavoitteisiin.
- **Vuoropuhelun ja koordinaation parantaminen muiden avunantajien ja toimielinten kanssa:** etusijalla ovat muut EU:n toimielimet, toisella sijalla jäsenvaltiot ja Bretton Woodsin toimielimet.
- **Yhteisön ulkopuolisten maiden kanssa käytävän vuoropuhelun parantaminen:** Uusittua ja yksinkertaistettua kohdennettujen välineiden kokonaisuutta sovelletaan kaikkiin maihin, mikä on omiaan lisäämään ymmärrettävyyttä ja helpottamaan vastaanottoa.

EU:n antaman ja komission hallinnoiman avun kaikkinaisen tehokkuuden lisäämiseksi uusien välineiden ja rahoitusvarojen käytössä otetaan entistä paremmin huomioon tarpeet ja tulostavoitteet. EKR:stä myönnetyn avun sisällyttäminen talousarvioon helpottaa aiemmin kahden rinnakkaisen järjestelmän parhaiden käytäntöjen omaksumista. Lisäksi komissio pyrkii siihen, että avun suunnittelua ja toimitusta sääntelevä uusi kehys tekee siitä toimintakykyisemmän.

• Siirtyminen yksinomaan kuuteen välineeseen, joista neljä on uusia

Tässä tiedonannossa esitetty kehys vähentää aiempaa monimutkaisuutta ja epäjohdonmukaisuutta huomattavasti. Tiedonannossa ehdotetaan *kolmea uutta päävälinettä kolmelle ulkosuhteiden johtopolitiikalle* eli liittymistä valmistelevalle politiikalle, naapuruuspolitiikalle sekä muiden maiden kanssa harjoitettavaa talousalan yhteistyötä ja kehitysyhteistyötä tukevalle politiikalle. Näitä kolmea pääasiallista välinettä täydennetään kolmella erityisvälineellä, joista yksi on uusi ja joilla vastataan erityistarpeisiin erityisesti kriisitilanteissa.

³ Ulkosuhteista vastaavien pääosastojen alaisuuteen kuuluvia politiikan aloja koskevia budjettikohtia on tällä hetkellä 91. Lukuun eivät sisälly ne muiden politiikan alojen budjettikohdat, joiden varat myönnetään nykyisestä otsakkeesta 4.

Kolme tärkeintä politiikan alaa ja välinettä ovat seuraavat:

Liittymistä valmisteleva politiikka

Tämä politiikka kattaa ehdokasmaat (Turkki ja Kroatia) ja mahdolliset ehdokasmaat (Länsi-Balkan), ja sitä ohjaavat liittymiskehys ja liittymistä valmisteleva kehys eli käytännössä strategia-asiakirjat, määräaikauskertomukset, Eurooppa- ja liittymiskumppanuudet sekä liittymisneuvottelut.

Liittymistä valmisteleva väline korvaa useita olemassa olevia välineitä (mm. Phare, ISPA, Sapard ja Cards) ja kattaa instituutioiden kehittämisen, alueellisen ja rajatylittävän yhteistyön, aluekehityksen ja maaseudun kehittämisen sekä henkilövoimavarojen kehittämisen. Sillä pyritään vastaamaan joustavan lähestymistavan tarpeeseen, jotta uusiin ensisijaisiin tavoitteisiin voitaisiin mukautua nopeasti.

Edunsaajamaat jaetaan kahteen ryhmään: ehdokasmaihin ja mahdollisiin ehdokasmaihin (neuvoston määritelmän mukaisesti). Mahdolliset ehdokasmaat saavat jatkossakin apua Cards-asetuksessa säädettyin edellytyksin instituutioiden kehittämiseen ja demokratisointiin, taloudelliseen ja sosiaaliseen kehitykseen, alueelliseen ja rajatylittävään yhteistyöhön sekä vähäisemmässä määrin lainsäädännön mukauttamiseen yhteisön säännöstöön siltä osin kuin se on EU:n ja edunsaajamaan yhteisen edun mukaista. Ehdokasmaat saavat samantyyppistä apua, minkä lisäksi ne saavat apua, jolla maita autetaan

- *täyttämään poliittiset, taloudelliset ja kaikki yhteisön säännöstöön liittyvät jäsenyysehdot (liittymisehdot) ja kehittämään säännösten täytäntöönpanossa tarvittavia hallinnollisia ja oikeudellisia valmiuksia;*
- *valmistautumaan liittymisen jälkeiseen EU:n rakenne- ja koheesiorahaston ja maaseudun kehittämisrahaston (EU:n varoja) täytäntöönpanoon luomalla tarvittavat rakenteet ja järjestelmät sekä rahoittamalla hankkeita.*

Näiden ylätasen tavoitteiden puitteissa painopiste tulee Balkanin historia ja tilanne huomioon ottaen olemaan vakauttamisessa, alueellisessa yhteistyössä, luottamusta lisäävissä toimissa sekä talouden kehittämisessä.

Euroopan investointipankin (EIP) ryhmä antaa täyden tukensa näille tavoitteille osallistumalla alueohjelmien rahoitukseen ja muihin yhteisrahoituksen muotoihin tai erityistoimeksiantoihin.

Eurooppalainen naapurisuuden ja kumppanuuden väline

Tämä väline kattaa Euroopan naapuruuspolitiikan kohteena olevat maat eli eteläisen ja itäisen Välimeren maat (MED-maat), läntiset uudet itsenäiset valtiot ja eteläisen Kaukasian maat. Välineellä tuetaan myös strategista kumppanuutta Venäjän kanssa.

Eurooppalaisella naapurisuuden ja kumppanuuden välineellä (ENPI) on kaksi tavoitetta:

- *talouksien asteittaisen yhdentymisen edistäminen ja poliittisen yhteistyön syventäminen EU:n ja kumppanimaiden välillä, ja*
- *maantieteellisestä läheisyydestä johtuviin, EU:lle ja sen naapureille yhteisiin mahdollisuuksiin ja haasteisiin tarttuminen.*

ENPI lisää osaltaan EU:n ja sen naapureiden välistä yhteistyötä politiikan, talouden, kulttuurin ja turvallisuuden aloilla. Se on kokonaisvaltainen korvatus MEDAn, Taciksen ja muita olemassa olevia välineitä kuten demokratiaa ja ihmisoikeuksia koskevan eurooppalaisen aloitteen. ENPI on poliittinen väline, jota sovelletaan yhteisön ja sen naapurimaiden välillä voimassa olevien kahdenvälisen sopimusten puitteissa. Siinä painopiste on Euroopan naapuruuspolitiikan mukaisten toimintasuunnitelmien täytäntöönpanon tukemisessa. Siinä ei ole pelkästään kyse kestävän kehityksen ja köyhyyden torjumisen kaltaisten tavoitteiden edistämisestä, vaan sillä myös tuetaan voimakkaasti muun muassa toimenpiteitä EU:n sisämarkkinoiden toimintaan asteittain osallistumiseksi. Lainsäädännön ja muun sääntelyn lähentämistä ja instituutioiden kehittämistä tuetaan muin tavoin kuten vaihtamalla kokemuksia, sopimalla pitkäkestoisia kummitoimintajärjestelyjä jäsenvaltioiden kanssa tai osallistumalla yhteisön ohjelmiin ja sen virastojen toimintaan.

Rajatyylittävä yhteistyö edustaa erityistä ja samalla innovatiivista ulottuvuutta. ENPI:llä rahoitetaan naapureina sijaitsevien jäsenvaltioiden ja kumppanimaiden alueiden yhteisiä ohjelmia. ENPI yksinkertaistaa menettelyjä ja lisää tehokkuutta merkittäväällä tavalla. Siinä noudatetaan rakennerahastojen lähestymistapaa, joka perustuu monivuotiseen ohjelmasuunnitteluun, kumppanuuteen ja yhteisrahoitukseen.

EU:n ulkorajoilla toteutettavassa rajatyylittävässä yhteistyössä käytetään naapurimaasta riippuen joko liittymistä valmistelevan välineen tai ENPI:n mukaisia yhteisiä menetelmiä. Euroopan aluekehitysrahasto (EAKR) osallistuu ENPI:n ja liittymistä valmistelevan välineen puitteissa EU:n ulkorajoilla tehtävän rajatyylittävän yhteistyön rahoitukseen.

EIP lisää tukeaan edellä mainituille tavoitteille toimivaltuuksiinsa kuuluvilla aloilla, erityisesti seuraavan sukupolven ulkosuhdevaltuuksiensa avulla sekä huolehtimalla omien varojensa ja talousarviovarojen yhdistämisestä parhaalla mahdollisella tavalla useita eri rahoitusvälineitä hyväksi käyttäen.

Muiden maiden kanssa toteutettavaa kehitysyhteistyötä ja talousalan yhteistyötä koskeva politiikka

Tämä politiikka kattaa kaikki ne maat ja alueet, jotka eivät voi saada liittymistä valmistelevasta välineestä tai ENPI:stä myönnettävää apua. Kehitysyhteistyötä ja talousalan yhteistyötä ohjaavan yhteisön politiikan tarkoituksena on tukea kehitysyhteistyötä, talous- ja rahoitusalan yhteistyötä, tieteellistä ja teknistä yhteistyötä sekä kaikenlaista muuta kumppanimaiden ja -alueiden kanssa tehtävää yhteistyötä tarkoituksena auttaa kehitysmaita saavuttamaan YK:n vuosittain asetettavat tavoitteet ja siten vähentää köyhyyttä. Tällaista yhteistyötä toteutetaan EU:n ulkoisia toimia koskevien periaatteiden ja tavoitteiden mukaisesti sekä EY:n perustamissopimuksen 179 ja 181 a artiklan määräyksiä noudattaen.

Kehitysyhteistyön ja taloudellisen yhteistyön rahoitusvälineestä (DCECI) tulee tärkein kanava kehitysmaiden tukemiseen niiden pyrkiessä saavuttamaan nämä tavoitteet. DCECI on kokonaisvaltainen väline, joka kattaa yhteistyön kumppanimaiden ja -alueiden kanssa sekä kaikki kumppanimaiden hyväksi toteutettavat horisontaaliset ja aihepiirikohtaiset aloitteet, jotka edistävät EY:n perustamissopimuksen 177–181 a artiklassa esitettyjen tavoitteiden saavuttamista ja yhteisön kansainvälisten sitoumusten täytäntöönpanoa. Siihen sisältyy yhdeksannen EKR:n jatkaja. Tämä talousarvion osaksi vieminen helpottaa aiemmin kahden rinnakkaisen järjestelmän parhaiden käytäntöjen omaksumista.

Nämä kolme välinettä ovat poliittisesti ohjautuvia, joten niillä on erityisiä maantieteellisiä vaikutuksia ja maantieteellinen soveltamisala. Niitä täydentää kolme välinettä/ohjelmaa, jotka on suunniteltu tiettyihin kriisitilanteisiin. Ne ovat:

Vakautusväline

Kyseessä on uusi väline, jolla pyritään vastaamaan asianmukaisella tavalla epävakaisiin tilanteisiin ja kriiseihin sekä sellaisiin pitkän aikavälin haasteisiin, joilla on vakaus- tai turvallisuusulottuvuus. Se täydentää liittymistä valmistelemaa välinettä, eurooppalaista naapuruuden ja kumppanuuden välinettä sekä kehitysyhteistyön ja taloudellisen yhteistyön rahoitusvälinettä, ja siitä on tarkoitus myöntää apua edellä mainituilla kolmella välineellä tuettavien politiikkojen täytäntöönpanolle välttämättömien edellytysten luomiseen.

Erityisesti vakautusväline antaa yhteisölle mahdollisuuden

- *reagoida yhden ainoan oikeudellisen välineen puitteissa tehokkaalla, välittömällä ja yhtenäistetyllä tavalla kriiseihin ja epävakaisiin tilanteisiin yhteisön ulkopuolisissa maissa siihen asti, kunnes jonkin yleisen yhteistyö- ja avustusvälineen mukaista tavanomaista yhteistyötä voidaan jatkaa. Toiminnassa hyödynnetään nopean toiminnan järjestelmän jo tuottamaa lisäarvoa sekä eräiden ulkosuhteiden alan rahoitusvälineiden sisältämiä säännöksiä hätätilanteista;*
- *tarttua rajat ylittäviin maailmanlaajuisiin ja alueellisiin turvallisuus- tai vakausulottuvuuskellisiin haasteisiin yhteisön ulkopuolisissa maissa, kuten kysymyksiin ydinturvallisuudesta ja ydinaseiden leviämisen estämisestä, sekä laittomaan kauppaan, järjestäytyneeseen rikollisuuteen ja terrorismiin tai kansanterveyteen kohdistuviin ennakoimattomiin suuriin;*
- *vastata tulevaisuudessa riittävän nopeasti EU:n kiireellisesti ratkaistavaksi tuleviin poliittisiin haasteisiin toteuttamalla pilottitoimenpiteitä, jollaisiin kolmessa poliittisessa välineessä ei ole varauduttu, siihen asti, kunnes kyseiset toimet voidaan sisällyttää asianmukaisesti kyseisten välineiden poliittiseen kehykseen.*

Vakautusväline kuuluu yksinomaan ensimmäiseen pilariin. Sen suunnittelussa on kuitenkin otettu huomioon tarve sovittaa yhteisön toimet ja ulko- ja turvallisuuspolitiikan puitteissa toteuttavat toimenpiteet tehokkaasti yhteen.

Humanitaarisen avun väline ja makrotaloudellinen rahoitusapu

Nämä kaksi välinettä eivät muutu lukuun ottamatta sitä, että kaikki luonteeltaan humanitaarinen elintarvikeapu katsotaan humanitaariseksi avuksi sen sijaan, että sitä säänneltäisiin erillisellä asetuksella. Humanitaarisen avun soveltamisalaa ja tavoitteita pidetään jo riittävän hyvin määriteltyinä, ja sitä toimitetaan hyvin ja tehokkaasti. Makrotaloudellinen rahoitusapu on käyttöönotostaan vuonna 1990 asti osoittautunut tehokkaaksi talouden vakauttamisvälineeksi ja rakennemuutosten alullepanijaksi edunsaajamaissa, joten sitä ei tarvitse muuttaa.

• Sisäpolitiikkojen ulkoiset näkökohdat

Kuten edellä on jo todettu, eri alojen sisäpolitiikan ilmentäminen EU:n rajojen ulkopuolella tuo merkittävää lisäarvoa EU:n tasolla toteutettaville toimille. Näiden politiikkojen

ilmentäminen tehokkaalla tavalla on olennaista pyrittäessä sovittamaan asianomaisten politiikkojen (erityisesti kyseeseen tulevat koulutus, ympäristö, siirtolaisuus ja turvapaikka, tulli ja verotus sekä eri verkot) johdonmukaisuuden ja aihepiirien näkyvyyden tarve yhteen ulkosuhteiden yleisen johdonmukaisuuden tarpeen (niin kuin se on määritelty maa- tai aluekohtaisissa strategia-asiakirjoissa tai liittymistä valmistelevaa poliittista kehystä koskeissa asiakirjoissa) kanssa.

Tämä ensisijainen tarve huomioon ottaen edellä esitetyt kolme yleistä poliittista välinettä *kattavat kaikki politiikan osa-alueet* joko aihepiirikohtaisesti tai maa-/aluekohtaisia strategia-asiakirjoja ja ohjelmia tai Eurooppa- ja liittymiskumppanuuksia valmisteltaessa ja vahvistettaessa tietylle yhteisön ulkopuoliselle maalle tai alueelle määritellyn politiikan alojen yhdistelmän puitteissa. Tästä syystä ei ole olemassa yksiselitteistä tarvetta erillisille oikeudellisille välineille tai asetuksille sisäpolitiikkojen ulkoisten näkökohtien käsittelyä varten.

Oheiset asetusluonnokset ajavat tämän tarkoituksen.

Asiaa koskevilla välineillä ja asetuksilla varmistetaan tarkoituksenmukaisella ja kaiken kattavalla tavalla se, että sisäpolitiikkojen ulkoiset näkökohdat otetaan asianmukaisesti huomioon. Tämän ansiosta neljän uuden välineen soveltamisalaan voi kuulua ympäristön, koulutuksen, liikenteen, tullin ja verotuksen kaltaisia politiikan aloja tukevia toimenpiteitä. Joissakin tapauksissa tiettyyn poliittiseen tavoitteeseen pyrkiminen edellyttää sitä, ettei varoja ohjelmoida maantieteellisesti, koska niitä käytetään monenvälisten tavoitteiden toteuttamiseen; näin Euroopan unionille tarjoutuu mahdollisuus ajaa esimerkiksi ympäristöalan tavoitteitaan monenvälisissä yhteyksissä yksittäisten edunsaajien painopisteistä riippumatta.

Komissio käy neuvoston ja parlamentin kanssa vuoropuhelua siitä, miten se aikoo huolehtia siitä, että näiden politiikkojen ja välineiden tavoitteet ovat johdonmukaisia ja yhteneväisiä EU:n politiikan yleisen suuntauksen ja johtoajatusten kanssa ja että aihepiirikohtaisten ja maantieteellisten välineiden väliset päällekkäisyydet ja aukot saadaan minimoitua. Kuten edellisissä tiedonannoissa on selitetty, välineitä on ohjattava poliittisesti yleisen johdonmukaisuuden varmistamiseksi.

Lisäksi uusi kehys tekee rahoitusmenettelyistä toimivampia ja tehokkaampia, koska joustavuus ja ennustettavuus lisääntyvät, mikä puolestaan lyhentää poliittisten päätösten ja täytäntöönpanon välistä viivettä.

Neuvostoa ja parlamenttia kehoitetaan antamaan ehdotetut, jäljempänä 2 ja 3 osassa esitetyt asetukset, jotka koskevat eurooppalaista naapuruuden ja kumppanuuden välinettä sekä kehitysyhteistyön ja taloudellisen yhteistyön rahoitusvälinettä.

Neuvostoa kehoitetaan Euroopan parlamenttia kuultuaan antamaan jäljempänä 1 ja 4 osassa esitetyt asetukset liittymistä valmistelevalta tukivälineestä ja vakautusvälineestä.